

# ME(e)R dan ooit

Milieu-effectrapportage: voor besluiten  
over onze leefomgeving



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

Utrecht, 2021

**ME(e)R**

**dan ooit**

# ME(e)R dan ooit

## Milieueffectrapportage: voor besluiten over onze leefomgeving

Nederland staat voor grote uitdagingen en transities: één miljoen extra woningen, klimaatverandering, energietransitie, bescherming biodiversiteit en duurzame mobiliteit. Een gezonde leefomgeving is een van de grote onderwerpen van dit moment. Denk aan discussies rond gezondheid, milieu, stikstof en de natuur die onder druk staat. De ruimte is beperkt, keuzes zijn onvermijdelijk en slimme combinaties van oplossingen zijn nodig.

een  
waardevol  
instrument  
in het hele  
proces

Milieueffectrapportage bestaat al 35 jaar en heeft zich in die jaren bewezen als waardevol instrument bij het ontwikkelen van plannen en projecten, in het hele proces van afwegen, kiezen en besluiten.

Vóór de invoer van milieueffectrapportage werd vaak onvoldoende voorzien dat plannen en projecten nadelig konden zijn voor het milieu. Milieueffectrapportage bracht daar verandering in. De bakermat van het instrument ligt in de Verenigde Staten<sup>1</sup>, en ook Nederland was voorloper. In 1985 voerde Europa een richtlijn in voor milieueffectrapportage voor projecten en in 2001 voor plannen en programma's<sup>2</sup>. Er volgde nationale wetgeving en in de jaren daarna uniformering, vereenvoudiging en modernisering.

al meer  
dan 3.500  
adviezen  
uitgebracht

Vanaf de start adviseert de onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage over de inhoud van milieueffectrapporten. Inmiddels heeft de Commissie advies uitgebracht over meer dan 3.500 milieueffectrapporten. De buitenlandse afdeling van de Commissie adviseert ontwikkelingslanden in de hele wereld over m.e.r. en hoe een m.e.r.-systeem op te zetten.

Het instrument milieueffectrapportage én de adviezen van de Commissie vervullen samen een betekenisvolle rol om te komen tot betere besluiten, passend binnen de benodigde *checks and balances* van een rechtstaat. Overheden moeten besluiten zorgvuldig voorbereiden, onderzoek doen naar feiten en besluiten goed motiveren. Dat zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur<sup>3</sup>. Met een goed milieueffectrapport wordt aan die beginselen voldaan, want effecten en alternatieven onderzoeken en besluiten motiveren, dat is waar het bij milieueffectrapportage om draait.

Nog niet iedereen deelt dit positieve beeld. Sommigen ervaren het instrument als lastig. Bijvoorbeeld als een milieueffectrapport de vinger op de zere plek legt en dit de uitvoering en een snel resultaat in de weg zit. Het rapport is dan de bringer van de lastige boodschap. Daarnaast wordt een milieueffectrapport geregeld nog gezien als een 'verplicht nummer', tijdrovend, technocratisch én er zijn kosten mee gemoeid.

## Denkt u mee over de toekomst?

### **Milieu-effectrapportage in 2030**

De forse ruimtelijke ingrepen voor complexe opgaven hebben de komende jaren grote gevolgen voor de leefomgeving van burgers. Die maken zich in toenemende mate zorgen en zijn graag betrokken bij plannen en besluiten. In de politiek en maatschappij klinkt de roep om meer regie vanuit de Rijksoverheid. Die heeft de afgelopen jaren juist veel taken neergelegd bij provincies en gemeenten. Vooral kleine gemeenten worstelen hierdoor met een veelheid aan taken, beperkt aanwezige kennis, capaciteit en financiële middelen. Ook wordt nog veel gewerkt vanuit een sectorale insteek, terwijl de veelheid aan complexe opgaven juist vraagt om een integrale aanpak.

**Meer dan ooit** – is er behoefte aan een instrument dat gezondheid, milieu, natuur, landschap en leefomgeving volwaardig en integraal laat meewegen bij besluiten over plannen en projecten met grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving in Nederland.

Dat instrument is er: milieueffectrapportage, verankerd in de nieuwe Omgevingswet. De doelen van milieueffectrapportage<sup>4</sup> sluiten naadloos aan op de doelen van de Omgevingswet<sup>5</sup>. Deze wet kent zes kerninstrumenten voor besluiten over de leefomgeving<sup>6</sup>. Milieueffectrapportage ondersteunt én verbindt deze zes besluitvormingsinstrumenten. Hiermee is milieueffectrapportage, in aanvulling op die zes, hét instrument om de integrale en brede aanpak van de Omgevingswet voor de fysieke leefomgeving vorm te geven.

Milieueffectrapportage heeft een track record van meer dan 35 jaar en is springlevend. Maar er is zeker ruimte voor verbetering. Denkt u mee over de toekomst?

# Milieueffectrapportage in 2030

- Is vanaf de start **integraal onderdeel van het planproces** en de vormgeving van complexe projecten en vergunningen.
- Levert de **onderbouwing van besluiten** over projecten en plannen in de fysieke leefomgeving, bij alle zes kerninstrumenten van de Omgevingswet.
- Bevat **objectieve en betrouwbare informatie** over impact op natuur, milieu, landschap, gezondheid en leefomgeving.
- Levert **informatie op maat** voor het besluit: niet te veel en niet te weinig. Een heldere onderzoeksagenda bepaalt reikwijdte en detailniveau van de onderzoeken.
- **Ondersteunt participatie**, met goede informatie over de effecten van plannen, projecten en redelijke alternatieven.
- Levert de **basis voor monitoring en evaluatie** van beleid.
- **Vergroot de juridische houdbaarheid** van besluiten.
- Levert een **toegankelijk en ook digitaal milieueffectrapport** op, goed leesbaar in woord en beeld.



# 6 puntenplan

voor de doorontwikkeling van milieueffectrapportage



# Gebruik milieueffectrapportage of omgevingseffectrapportage



Het begrip ‘milieu’ gaat steeds vaker op in het brede begrip ‘fysieke leefomgeving’<sup>7</sup>. In plannen voor de fysieke leefomgeving van Rijk, provincies en gemeenten worden integrale doelen gesteld voor omgevingskwaliteit, energie, klimaat, natuur, economie, landschap, erfgoed, grondstoffen/circulariteit, ruimte en wonen. Ook is er meer aandacht voor gezondheidsbevordering en de sociale effecten van een plan. Daar hoort de integrale beoordeling van omgevingseffecten van die projecten en plannen bij<sup>8</sup>.

Gemeenten en provincies hebben behoefte aan milieueffectrapportage waarin wordt gekeken naar dat brede scala aan omgevingseffecten<sup>9</sup>. Zij maken steeds vaker een omgevingseffectrapportage bij hun omgevingsvisie of omgevingsplan, omdat deze nieuwe term die brede lading beter dekt. Het vertrouwde milieueffectrapport krijgt gezelschap van het omgevingseffectrapport.



# Zet milieueffectrapportage vroeg in, voor betere planvorming en participatie

Om haar beleidsdoelen te halen, wil de overheid alle relevante partijen vroeg betrekken. Verschillende belangen, meningen en creativiteit komen dan op tijd boven water.

Milieueffectrapportage werkt het best als het vroeg in het planproces en bij het vormgeven van complexe projecten wordt ingezet. Het ondersteunt dan vroege en continue participatie, omdat alternatieven en oplossingen tijdig in beeld komen en toont wat de effecten en gevolgen zijn.

Ervaring leert hoe nuttig en belangrijk het voor alle betrokkenen is om vroegtijdig te weten welke omgevingsinformatie op tafel moet komen. Met een goede onderzoeksagenda<sup>10</sup> worden belangrijke zaken niet vergeten én geen overbodige onderzoeken gedaan.

# Verbeter het toezicht op naleving m.e.r.-plicht



De Commissie Van Aartsen is in het rapport *Om de leefomgeving* kritisch over het functioneren van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving<sup>11</sup>. Ook voor milieueffectrapportage geldt dat de uitvoering niet altijd aan de wettelijke- en beleidskaders voldoet, zoals een gemeente die voor een m.e.r.-plichtige activiteit ten onrechte geen milieueffectrapportage uitvoert. Dit bleek ook uit onderzoek van Investico<sup>12</sup>. Ook komt het voor dat geen advies aan de Commissie m.e.r. is gevraagd waar dit wettelijk wel verplicht is. Niet-nakomen leidt tot risico's bij rechtelijke toetsingen en dat tast de rechtszekerheid voor burgers aan.

Controle binnen de bestuurslaag, met horizontaal toezicht door het daartoe gekozen democratisch orgaan, biedt helaas onvoldoende soelaas. Maak daarom het nakomen van wettelijke verplichtingen voor milieueffectrapportage onderdeel van het verticaal interbestuurlijk toezicht<sup>13</sup>. Provincies worden zo voor gemeenten, en de Inspectie Leefomgeving en Transport voor het Rijk en de provincies, de toezichthoudende instanties en meldpunt bij het niet-nakomen van m.e.r.-verplichtingen.



# Actualiseer het besluit over m.e.r. bij nieuwe ontwikkelingen

Door innovatie en nieuwe behoeften verandert Nederland. Voorbeelden zijn de komst van zonnevelden en datacenters. Deze nieuwe ontwikkelingen hebben aanzienlijke effecten op de fysieke leefomgeving. Ook voor deze activiteiten en plannen is het belangrijk goed de milieugevolgen te onderzoeken, voordat een besluit wordt genomen over bijvoorbeeld de locatie van een grootschalig zonnepark. Wat zijn de effecten op natuur en landschap? Hoe zit het met de benodigde energie voor een datacenter? Logischerwijs horen deze, en andere nieuwe ontwikkelingen, geregeld te zijn in bijlage V van het Omgevingsbesluit (de oude C- en D-lijst) met m.e.r.-categorieën en zijn ze m.e.r.-(beoordelings)plichtig. Een milieueffectrapport past zich aan bij het besluit waar het bij hoort, maar dan moeten wel de goede besluiten worden ‘bemerkt’. Dit vraagt om periodieke actualisatie van het Omgevingsbesluit.



# Zorg voor verplicht advies over milieu-informatie bij complexe projecten



De Omgevingswet maakt het wettelijk kader voor de fysieke leefomgeving eenvoudiger. Dat geldt ook voor de regels voor milieueffectrapportage<sup>14</sup>. Bij die vereenvoudiging is één waardevol element verloren gegaan: het advies van de Commissie m.e.r. bij project-m.e.r. voor complexe projecten werd vrijwillig<sup>15</sup>. Onder de Wet milieubeheer staat de kwaliteit van milieueffectrapporten al onder druk<sup>16</sup>. Het vervallen van een verplicht advies bij complexe projecten onder de Omgevingswet zet de kwaliteit van de milieu-informatie verder onder druk, als die milieueffectrapporten minder getoetst worden.

Bevoegde gezagen hebben bovendien baat bij een onafhankelijke toets die wijst op juridische tekortkomingen, omdat complexe procedures niet zelden eindigen in gerechtelijke procedures<sup>17</sup>. Zorg om die redenen bij projecten met grote milieu-impact voor verplicht advies van de Commissie op de kwaliteit van de milieu-informatie.



# En de Commissie ontwikkelt mee

Aan stakeholders is gevraagd wat de kwaliteiten van de Commissie zijn die moeten worden uitgebouwd en op welke punten zij zich kan doorontwikkelen.

Stakeholders kennen de Commissie als een bij wet ingestelde onafhankelijke ‘not-for-profit’ kennisorganisatie op het gebied van milieu- en omgevingseffecten. Zij gebruikt haar kennis om Nederlandse en buitenlandse overheden te adviseren en te ondersteunen bij de besluitvorming over milieu, klimaat en leefomgeving door milieueffectrapporten.

Stakeholders geven aan wat de unieke kwaliteiten van de Commissie zijn:

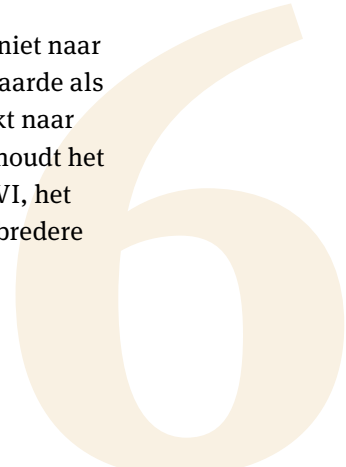
- adviseert snel (in 6 weken een advies) en is gezaghebbend.
- kennismakelaar: brengt kennis van kennisinstituten, bedrijfsleven en wetenschap bij elkaar voor adviezen op maat.
- heeft overzicht van projecten op alle schaalniveaus: van nationale omgevingsvisie tot lokale kennis van bijvoorbeeld veehouderijen.
- draagt in belangrijke mate bij aan het ‘Raad van State-proof’ maken van besluiten.
- adviseert op onafhankelijke, integere en transparante wijze.

- haalt met haar buitenlandse tak internationale ervaringen de Nederlandse m.e.r.-praktijk binnen, en andersom.
- is uitstekend gepositioneerd om een bijdrage te leveren aan maatschappelijke uitdagingen als klimaatverandering, energietransitie, bescherming biodiversiteit en duurzame mobiliteit.

De stakeholders moedigen de Commissie aan: **spreek vooral via de adviezen!**

Het plan of project waarvoor een milieueffectrapport is gemaakt is vaak 'al helemaal uitgedacht' als de Commissie gaat toetsen. Stakeholders geven aan dat ze Commissie-**adviezen in de vroege fases** van het plan of project het meest waarderen. Want het meedenken van de Commissie en haar adviezen op maat sorteren het meeste effect als keuzes nog niet vastliggen.

Bij menig plan of project wordt voor een sectorale oplossing gekozen of is niet naar alle gebiedsopgaven gekeken. Een advies van de Commissie krijgt meer waarde als zij niet alleen toetst aan het wettelijk kader en lokaal beleid, maar ook kijkt naar overkoepelende thema's en gebieden, geven de stakeholders aan. Hoe verhoudt het plan of project zich tot bovenliggend overheidsbeleid, bijvoorbeeld de NOVI, het Klimaatakkoord of tot andere (gebieds-) doelen en ambities? Zo komt een bredere maatschappelijke context van het plan of project in beeld.



Kleine gemeenten (de niet-G4/ G4o gemeenten) geven aan dat ze slechts incidenteel met milieueffectrapportage te maken hebben. Als het aan de orde is dan gaat het vaak om een lastig project of een complex plan en een milieueffectrapport met berekeningen op hoog detailniveau. In de praktijk blijken gebrek aan ervaring en capaciteit en de kosten voor hen een sta-in-de-weg. Zij geven aan:

- vergroot de kennis en capaciteit over milieueffectrapportage bij omgevingsdiensten;
- verzeker dat omgevingsdiensten kleine gemeenten hiermee goed ondersteunen;

Onderzoek hoe kleine gemeenten financieel tegemoet te komen voor de kosten van adviezen van de Commissie.

In aanvulling zijn door de stakeholders ook de volgende actiepunten genoemd voor doorontwikkeling van de Commissie:

- **Landelijk kennis-en informatieplatform.** De Commissie is dé plek in Nederland waar kennis over milieueffectrapportage en 35 jaar praktijkervaring samen komen. Daar is zicht op de actuele stand van zaken rond regelgeving en jurisprudentie en op projecten en plannen, ontwikkelingen, trends en milieuknelpunten in heel Nederland, bijvoorbeeld over stikstof. Vraag de Commissie deze kennis en informatie beschikbaar te stellen en actief te delen met overheden, vergunningverleners, bestuurders, burgers en adviesbureaus.



- **Signaalfunctie.** Daag de Commissie uit actief de inzichten uit haar *overview* te delen en trends en ontwikkelingen te signaleren. Zoek daarvoor strategische partners, zoals RIVM of PBL. In haar jaarverslag kan de Commissie aan de bel trekken als zij vanuit haar adviespraktijk tekortkomingen ziet in het rijksbeleid of als zij voorziet dat een uitspraak van het Europees Hof gevolgen kan hebben voor Nederland (PAS, Nevele/ Delfzijl).
- **Zienswijzen standaard beschikbaar.** Voor een goed advies van de Commissie zijn omgevingsinformatie en specifieke gebiedskennis essentieel. Daarom start een adviestraject altijd met een locatiebezoek. Zorg dat informatie uit zienswijzen<sup>18</sup> standaard wordt meegenomen in de advisering door de Commissie.
- **Rapportagetaken.** Breng Europese en nationale rapportagetaken<sup>19</sup> onder bij de Commissie, daar waar de kennis en de infrastructuur al aanwezig is.
- **Toonzetting.** In haar adviezen moet de Commissie scherp blijven waar nodig, maar zij mag best vaker positief zijn als het milieueffectrapport goed is.



# Samenvattend

**Meer dan ooit** is er behoefte aan de doorontwikkeling van het instrument milieu-effectrapportage dat gezondheid, natuur en leefomgeving volwaardig en integraal laat meewegen bij de planvorming en besluiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving in Nederland. Voor de doorontwikkeling van milieueffectrapportage wordt aan het kabinet en specifiek aan de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Binnenlandse Zaken gevraagd:

- **Geef ruimte** aan de ontwikkeling van omgevingseffectrapportage als variant van milieueffectrapportage.
- **Zet** milieueffectrapportage **vroeg in**, voor betere planvorming en participatie
- Maak het **nakomen** van m.e.r.-plicht onderdeel van het verticaal interbestuurlijk toezicht. Voor gemeenten zijn dan de provincies, en voor het Rijk en de provincies de Inspectie Leefomgeving en Transport de toezichthoudende instanties en meldpunt voor het niet-naleven van de m.e.r.-plicht. Betrek dit bij de maatregelen die worden genomen na het rapport-Van Aartsen.

## Gezondheid, natuur en leefomgeving volwaardig en integraal laten mee- wegen bij de planvorming en besluiten

- **Actualiseer** bijlage V van het Omgevingsbesluit periodiek voor nieuwe ontwikkelingen en technische innovaties, zoals zonnevelden en datacentra.
- Zorg voor **verplicht advies** van de Commissie m.e.r. over de kwaliteit van milieu-informatie bij projecten met grote milieu-impact.
- Richt een **kennis-en informatieplatform** over milieueffectrapportage in bij de Commissie, daar waar alle kennis en informatie al aanwezig is.
- Laat informatie uit **zienswijzen** standaard meenemen in de advisering van de Commissie.
- Breng de uitvoering van **Europese en nationale rapportagetaken** over milieueffectrapportage onder bij de Commissie m.e.r., daar waar de kennis en de infrastructuur aanwezig is.
- **Vergroot de kennis en capaciteit** over milieueffectrapportage bij omgevingsdiensten. Verzeker dat omgevingsdiensten kleine gemeenten hiermee goed ondersteunen. Onderzoek hoe kleine gemeenten financieel tegemoet te komen in de kosten van adviezen van de Commissie.

# Wie dachten er mee?

## Signalen ophalen: in gesprek met stakeholders van milieueffectrapportage

In 2020 en 2021 zijn 42 gesprekken gevoerd met bevoegde gezagen en instanties die te maken hebben met milieueffectrapportage. Die gesprekken leidden tot nauwere contacten, beter begrip van wat m.e.r. is en zicht op wat de Commissie kan betekenen. De gesprekken lieten zien waar de behoeftes liggen en hoe milieueffectrapportage en de Commissie bekend staan. Tegelijkertijd leidde dit ‘ophalen’ ertoe dat de Commissie een gezicht krijgt als een toegankelijke organisatie met veel kennis.

Er is gesproken met:

- Ministeries: IenW, LNV, OCW, EZK en VWS
- Provincies: Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht, Gelderland, Overijssel, Limburg, Noord-Brabant, Drenthe, Zeeland, Friesland en Groningen
- Gemeenten: Meierijstad, Den Haag, Opsterland en Deventer
- Koepels: IPO, VNG, Unie van Waterschappen en Omgevingsdienst NL
- Waterschappen: Aa en Maas, Scheldestromen, Rivierenland en Vallei en Veluwe
- Omgevingsdiensten: Omgevingsdienst ZO-Brabant, Omgevingsdienst IJsselland en RUD Drenthe
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- RIVM, PBL, RLI, RCE

- Natuur- en milieuorganisaties: Natuurmonumenten, Natuur en Milieu, Provinciale milieufederaties, LandschappenNL en Waddenvereniging
- Deelnemers deelsessie ‘Leren van 34 jaar milieueffectrapportage’, Nationale Milieudag 2021
- Bedrijfsleven: Tennet, VNCI, NWEA
- NL-Ingenieurs (Antea, Arcadis, RoyalHaskoningDHV, Sweco, Tauw, Witteveen+Bos)
- Juniorleden Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur

## Diepte-interviews

Vervolgens is gesproken met zeven gezaghebbende denkers die zicht hebben op de rol van micro-instituties (zoals de Commissie m.e.r.) bij bestuurlijke vraagstukken en de kwaliteit van besluitvorming. Deze diepte-interviews legden een stevig inhoudelijk fundament onder de gewenste nieuwe positionering:

- Prof. dr. ir. J.T. (Hans) Mommaas  
directeur PBL, hoogleraar Regional Sustainability Governance UvT, vml. lid VROM-raad vml. directeur Telos
- Prof. dr. J.C. (Co) Verdaas  
dijkgraaf Rivierenland, hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft, directeur CDI Wageningen, vml. staatssecretaris en gedeputeerde Gelderland

- Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman  
lid RLI, vml. Staatsraad RvS en advocaat  
milieurecht
- Prof. dr. ir. L.O. (Louise) Fresco  
voorzitter RvB WUR , vml. hoogleraar  
duurzame ontwikkeling UvA, lid KNAW
- Prof. dr. J.M. (Jacqueline) Cramer  
hoogleraar milieumanagement EUR, vml.  
minister VROM en hoogleraar UvA en UvT
- Mr. J.N.M. (Koos) Richelle  
(vice-)voorzitter supervisory boards SNV en  
ECDPM, voorz. European Center Developmt  
Policy Management, voorzitter UNESCO-IHE  
Delft, vml. vice vz. Adviescommissie Vreemde-  
lingenzaken, vml. DG bij EC voor OS,  
vml. DG BZ en SZW
- Drs. W.J. (Wim) Kuijken  
voorzitter kiesraad, vml. gemeentesecretaris,  
SG BZK, SG, AZK, toezichthouder, vml.  
Deltacommissaris
- Prof. Dr. Ch. W. (Chris) Backes  
hoogleraar Law, Environment and  
Governance, Omgevingsrecht UU, vml.  
hoogleraar staats-en bestuursrecht UM, vml.  
hoogleraar Europees milieurecht TU Delft

# Eindnoten

- 1 Het instrument m.e.r. is in de Verenigde Staten van Amerika in de jaren '70 ontwikkeld en ingevoerd via de National Environmental Policy Act (NEPA).
- 2 In 1985 werd m.e.r. voor projecten in Europa ingevoerd door middel van de Europese richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG). Deze richtlijn is in 1997, 2003 en 2009 herzien. In 1987 is het instrument m.e.r. officieel in Nederland geïntroduceerd. Het bijbehorende Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.) is sindsdien meermalen gewijzigd. In 1994 zijn in de bijlagen onderdeel C en D lijsten ingevoerd met activiteiten, gevallen en besluiten waarvoor m.e.r. verplicht is (vanaf 28 september 2006 ook plannen). De Europese richtlijn van 13 december 2011 (2011/92/EU) verving de oorspronkelijke en herziene richtlijn van 1985.

De Europese richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's is van 27 juni 2001 (2001/42/EG). Omzetting van de Europese richtlijn van plannen in de nationale wetgeving van alle lidstaten moest uiterlijk 21 juli 2004 zijn afgerond. In de periode van 21 juli 2004 tot 28 september 2006 was daarom sprake van rechtstreekse werking van de Europese richtlijn in Nederland.

Op 1 juli 2010 is de Nederlandse m.e.r.-wetgeving gemoderniseerd door een wijziging van de Wet milieubeheer. Doel van de modernisering was dat meer maatwerk mogelijk werd door minder en eenvoudiger regels met meer samenhang, maar wel met behoud van de milieudoelstelling. Een aantal extra verplichtingen ten opzichte van de Europese richtlijn van projecten is geschrapt (zogenoemde 'nationale koppen'). Op 16 mei 2017 is de Nederlandse m.e.r.-regelgeving verder gewijzigd voor de implementatie van de richtlijn 2014/52/EU en richtlijn 2011/92/EU.

De Europese richtlijnen over m.e.r. zijn nu omgezet in de Omgevingswet. De meeste regels over milieueffectrapportage staan in het Omgevingsbesluit, een AMvB onder die wet.

- 3 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, deels uit de Algemene wet bestuursrecht. Zorgvuldigheidsbeginsel: de overheid moet een besluit zorgvuldig voorbereiden en nemen: correcte behandeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming (art. 3:2 Awb). Motiveringsbeginsel: de overheid moet haar besluiten goed motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn (art. 3:46 Awb).

- 4 Het doel van milieueffectrapportage is om effecten op milieu en omgeving een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over plannen en projecten. Denk aan de aanleg van wegen, de bouw van een energiecentrale, een bedrijventerrein of een zoekgebied voor een windturbinepark. Nevendoelen zijn transparantie van en het faciliteren van participatie bij de besluitvorming. Milieueffectrapportage brengt de milieugevolgen van een plan of project in beeld voordat er een besluit over is genomen. Voor een zorgvuldige afweging bevat het rapport alternatieve oplossingen met bijbehorende milieueffecten en mogelijke maatregelen om nadelige effecten te verminderen of weg te nemen. De verantwoordelijke overheid - Rijk, provincie, gemeente, waterschap - neemt het rapport mee in haar overwegingen
- 5 Het doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen: een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden, de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.  
De wet vormt de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De doelen van de wet zijn gesteld met het oog op duurzame ontwikkeling, woonbaarheid van het land en het beschermen en verbeteren van het leefmilieu. De fysieke leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving.
- 6 De Omgevingswet heeft zes kerninstrumenten voor beleids- en besluitvorming voor het benutten en beschermen van de leefomgeving. Dit zijn de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.
- 7 De woorden 'milieu' (het franse 'l'environnement') en 'omgeving' (het duitse 'Umwelt') worden in het Nederlands door elkaar gebruikt. Materieel verschillen de begrippen niet veel. Toch is het verschil niet onbelangrijk. De laatste jaren heeft het begrip 'omgeving' op grote schaal haar intrede gedaan. Milieuvergunningen gingen op in omgevingsvergunningen, milieudiensten werden omgevingsdiensten en milieubeleidsplan, bestemmingsplan en structuurvisie werden omgevingsvisie en omgevingsplan. De Wet Milieubeheer werd Omgevingswet. Het engere en sectorale 'milieubegrip' is zo deels opgegaan in het brede en integrale begrip 'fysieke leefomgeving'. Zo gezien had bij de wetswijziging naar de Omgevingswet ook het begrip 'milieueffectrapportage' omgezet kunnen worden naar 'omgevingseffectrapportage'.
- 8 Milieueffectrapportage kent zijn oorsprong in een tijdsgewricht waarin het sectorale belang van het milieu afgewogen moest worden 'tegen' andere sectorale belangen als economie en verkeer en vervoer. Het gedachtengoed van de Omgevingswet gaat uit van integrale doelen en integrale afwegingen. Daar hoort een integrale beoordeling van omgevingseffecten van



projecten en plannen bij, zodat omgevings- en milieu-informatie leesbaar en navolgbaar op een rij staat, gekeken is naar reële integrale alternatieven en mitigerende maatregelen bekend zijn.

- 9 Bij de start van milieueffectrapportage werd onder de in acht te nemen milieueffecten nog vooral verstaan de effecten op milieucompartimenten als bodem, lucht, (grond- en oppervlakte-) water, geur en externe veiligheid. Later is dat milieubegrip verbreed met natuurbescherming en natuurontwikkeling. In de hedendaagse praktijk van milieueffectrapportage wordt een breed scala aan omgevingseffecten beschouwd. Zo wordt ook gekeken naar verkeersveiligheid, bereikbaarheid, landschap, cultureel erfgoed en gezondheid, klimaatmitigatie, klimaatadaptatie, energietransitie en circulariteit/ grondstofgebruik. Een toenemend aantal gemeenten en provincies wil ook sociale effecten meenemen in (milieueffectrapportages voor) de plan- en besluitvorming. In het buitenland is het gebruikelijk om in een Strategic Environmental Assessment (SEA) ook de sociale aspecten op te nemen.
- 10 Ofwel: de notitie Reikwijdte en Detailniveau
- 11 De Commissie Van Aartsen concludeert dat het slecht is gesteld met het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Het ontbreekt de omgevingsdiensten aan kennis en doorzettingsmacht. Het Rijk voert volgens de commissie geen overkoepelende regie. Een regionale handavingsstrategie

komt niet van de grond doordat het interbestuurlijk toezicht op de omgevingsdiensten geheel ontbreekt. Ze adviseert het huidige pad van 'doorontwikkeling' van het VTH-stelsel te verlaten en adviseert dwingend ingrepen te gebruiken om de hoofdproblemen van vrijblijvendheid en fragmentatie aan te pakken. Bij navraag in de stakeholdergesprekken met provincies, omgevingsdiensten en ILT blijkt dat de vraag of bevoegde gezagen voldoen aan de wettelijke vereisten voor milieueffectrapportage geen onderwerp is van interbestuurlijk toezicht.

- 12 Onderzoek Investico, 24 juli 2019, Groene Amsterdammer, Trouw, NRC 25 juli 2019.
- 13 Voor de controle op de uitvoering van de besluitvorming ligt binnen een bestuurslaag het primaat bij het daartoe gekozen democratisch orgaan. Daarnaast is in de Wet revitalisering generiek toezicht (2012) het interbestuurlijk toezicht geregeld. Hierbij geldt het beginsel dat één bestuurslaag – de naast hoger gelegen bestuurslaag – toezicht houdt. Voor gemeenten is de provincie de toezichthouder voor onder meer ruimtelijke ordening, bouwen, milieu en monumenten.
- 14 Zo waren de oude regels over de C- en D-lijsten lastig te begrijpen, dat is in de Omgevingswet een stuk duidelijker. Verder is onder andere het onderscheid tussen de formele en vormvrije m.e.r.-beoordeling verdwenen en is er voor de project-m.e.r. nog maar één procedure.

- 15 Voor project-m.e.r. kent de Omgevingswet maar één procedure, die lijkt op de beperkte procedure uit de Wet milieubeheer. De uitgebreide procedure voor complexe projecten verdwijnt. Dit betekent dat advies van de Commissie m.e.r. bij project-m.e.r. vrijwillig wordt. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel staat wel dat advies van de Commissie gewenst kan zijn bij complexe projecten vanwege de specifieke kennis die nodig is. Het advies van de Commissie m.e.r. over een plan-MER blijft verplicht.
- 16 Dit bleek uit een onderzoek van Arcadis in opdracht van het Ministerie van I&W. Dat rapport geeft aan dat een kwalitatief goed MER gerichte milieu-informatie bevat die nodig is om het milieubelang volwaardig mee te wegen in de besluitvorming. 80% van de door de Commissie m.e.r. getoetste MER'en kent na eerste toetsing een essentiële tekortkoming. Het verbeteren daarvan is een onderdeel van het proces om samen tot een goed product te komen. Een MER wordt opgesteld voor complexe besluiten en kan om die reden zelden in één keer goed zijn. Het MER kan aangevuld worden en dan ligt er vaak wél kwalitatief goede informatie.
- 17 Als het advies van de Commissie ontbreekt kan het bevoegd gezag er voor haar besluitvorming niet langer op vertrouwen dat de milieu- en omgevingsinformatie toereikend is. Ook kunnen vergunningsprocedures vaker stranden bij de Raad van State als appellanten wijzen op juridische onvolkomenheden in het MER, die er in de praktijk door de Commissie uitgehaald zouden zijn en door de initiatiefnemer aangevuld.
- 18 Het is belangrijk dat de Commissie beschikt over relevante omgevingsinformatie. In de huidige situatie geeft het bevoegd gezag in de helft van de gevallen de zienswijzen niet ter bestudering mee aan de Commissie.
- 19 De EU verplicht Nederland om te rapporteren over de m.e.r.- en m.e.r. beoordelingsprocedures die worden doorlopen. In artikel 12 van de M.e.r.-richtlijn is vastgelegd dat de lidstaten om de zes jaar, voor zover de informatie beschikbaar is, aangeven hoeveel activiteiten een m.e.r.-procedure hebben doorlopen, wat voor soort activiteiten dit betrof, hoeveel m.e.r.-beoordelingen zijn uitgevoerd, hoe lang het m.e.r.-proces gemiddeld duurde en een schatting van de gemiddelde kosten van milieueffectrapportage.



