



25 JAAR M.E.R.

FOTO: PAUL HUIJENS

EEN TERUGBLIK OP EEN GESLAAGDE DAG 25 JAAR M.E.R., EN NU?

25 Jaar milieueffectrapportage in Nederland is voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) niet alleen aanleiding om terug te kijken, maar vooral ook naar de toekomst. In de afgelopen 25 jaar is ruime ervaring opgedaan met de m.e.r., en het instrument en het werkveld zijn bovendien nog steeds in ontwikkeling. Op 10 november organiseerde het ministerie van I&M een congres met als thema '25 jaar m.e.r., en nu?'. Deze feestelijke dag trok veel belangstelling, waaronder ook die van een aantal jubilarissen: mensen die al 25 jaar met m.e.r. bezig zijn. De bezoekers, voornamelijk vertegenwoordigers van Rijk, provincies, gemeenten, Commissie voor de m.e.r. en de verschillende adviesbureaus, blikten op het 25-jarig verjaardagsfeestje van de m.e.r. niet alleen terug, maar juist vooruit.

Véronique Maronier en Tim Artz



25 JAAR MILIEUEFFECTRAPPORTAGE



Bron: Ministerie van I&M

13

In deze kwart eeuw heeft m.e.r. een belangrijke plaats verworven in de besluitvorming van projecten, en later ook van plannen. De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (de huidige Wet milieubeheer) werd in 1986 uitgebreid met een regeling voor milieueffectrapportage. Vervolgens trad het Besluit m.e.r. op 1 september 1987 in werking. In de loop der jaren is aan deze wetgeving het nodige gewijzigd en aangevuld, zoals de plan-m.e.r. en de (vormvrije) m.e.r.-beoordeling.

Eind jaren tachtig, begin jaren negentig was m.e.r. een vrij technisch instrument, bedoeld voor zware industrie en waarvan er slechts 20 á 30 per jaar werden uitgevoerd. Tijdens de m.e.r.-dag was dit goed zichtbaar in de eerste handleidingen m.e.r. die het ministerie van I&M toonde. Inmiddels is het lage aantal fors gegroeid, tot 180 m.e.r.-procedures in 2009. De scope van m.e.r. is hierbij sterk verbreed, van een plan-m.e.r. voor de Structuurvi-

sie Infrastructuur en Ruimte, tot een vormvrije m.e.r.-beoordeling voor een stedelijk ontwikkelingsproject in een kleine gemeente. Ook is het aantal (milieu)thema's vergroot en speelt participatie een steeds belangrijke rol in de procedure.

Daling na crisis

In samenwerking met de Commissie voor de m.e.r. en de m.e.r.-coördinatoren van de provincie heeft het ministerie een overzicht ontwikkeld van de geschiedenis van 25 jaar m.e.r.. Per provincie is een onderverdeling gemaakt van het type plan/project en de hoeveelheid m.e.r.-procedures per jaar (zie afbeelding 25 Jaar milieueffectrapportage).

Enkele zaken vallen op. Tussen 1992 en 2005 schommelt het aantal projecten tussen ongeveer 60 en 80 per jaar. Na 2005 (strategische milieubeoordeling, vervolgens plan-m.e.r.) neemt het aantal procedures flink toe. De toename, tot de piek in 2009, wordt tot staan gebracht door de economische crisis, die duidelijk terug te zien is in de terugval van het aantal gestarte m.e.r.-procedures in 2010 en 2011. Hoewel de sterke daling samenvalt met de wijziging van de regelgeving, bestaat sterk de indruk dat de grotere vrijheid ten aanzien van het inschakelen van de Commissie voor de m.e.r. maar een beperkt aandeel heeft in het kleinere aantal procedures. In vergelijking met het 'topjaar' 2009 is het aantal m.e.r.'s met de helft teruggelopen. Een opvallend kenmerk van 25 jaar m.e.r. is verder de procentuele

DE AUTEURS

Drs. Tim Artz (06 20491885, tim.artz@oranjewoud.nl) is als buitenpromovendus verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en als adviseur m.e.r. werkzaam bij Ingenieursbureau Oranjewoud. Drs. Véronique Maronier (0162 487229, veronique.maronier@oranjewoud.nl) is als adviseur m.e.r. werkzaam bij Ingenieursbureau Oranjewoud.

verdeling van typen m.e.r. (water, infrastructuur, landbouw, et cetera.) per provincie. Hoewel het aantal gestarte m.e.r.-procedures per jaar sterk verschilt (Gelderland, Noord-Brabant en Zuid-Holland zijn koplopers), is de procentuele verdeling tussen typen m.e.r. grotendeels gelijk. Uiteraard zijn regionale verschillen te duiden, zoals het grote aandeel industrie in Zuid-Holland (als gevolg van het Rotterdamse havengebied), maar gemiddeld genomen kan gesteld worden dat de verdeling relatief uniform lijkt.

25 jaar ervaringen

Een team onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Utrecht, zette in opdracht van het ministerie van I&M de ervaringen met 25 jaar m.e.r. op een rij¹. Het hieruit voortgekomen onderzoeksrapport is tijdens de m.e.r.-dag aangeboden aan de minister van I&M, Melanie Schultz van Haagen. Enkele conclusies uit dit onderzoek zijn:

- M.e.r. levert, in de ogen van m.e.r.-professionals, duidelijk bij aan een vergroting van het milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag. M.e.r. zorgt daardoor voor een redelijk grote bijdrage aan het milieuvriendelijker maken van besluiten;
- De wettelijke plicht om m.e.r. uit te voeren wordt beschouwd als de belangrijkste verklaring voor de effectiviteit van m.e.r.. Dit betekent overigens niet dat vaak verder gegaan wordt dan de minimumeisen ten aanzien van milieubescherming; m.e.r. heeft als het ware een preventieve werking;
- Er is een discrepantie tussen de beleving van kwaliteit van m.e.r. tussen m.e.r.-professionals en recente toetsingsadviezen van de Commissie voor de m.e.r. (de laatste is negatiever over de kwaliteit van het MER);
- De rol van de Commissie voor de m.e.r. wordt in grote mate belangrijk geacht voor een kwalitatief goede m.e.r.;
- M.e.r. lijkt efficiënt; neveneffecten zoals vertraging en extra lasten worden als beperkt ervaren; en
- Enkele bedreigingen worden in de praktijk van m.e.r. benoemd. Zo worden niet alle milieurelevante strategische besluiten door m.e.r. afgedekt, wordt regelgeving steeds complexer (met name onduidelijkheid wanneer m.e.r. verplicht is) en dijt de scope van veel MER's te veel uit.

Belangrijk aandachtspunt is dat de survey en interviews waarop de onderzoekers zich gebaseerd hebben, een ondervertegenwoordiging herbergen van bestuurders en private initiatiefnemers. Er is dus deels sprake van de slager die zijn eigen vlees keurt (en waar in bepaalde gevallen ook niets op tegen is). De indruk bestaat dat een kleine, maar spraakmakende groep (de bestuurders) anders, en wellicht minder positief aankijkt tegen m.e.r. dan de grote groep m.e.r.-professionals. Op de m.e.r.-dag bleek ook in de zaal dat de verschillende groepen (adviesbureaus versus vertegenwoordigers van bevoegd gezag en initiatiefnemers, Commissie voor de m.e.r.) andere beelden hebben over bijvoorbeeld de praktijk van milieueffectrapportage.

Overeenstemming

Het ochtendprogramma van het 'verjaardagsfeestje van de m.e.r.' bestond op 10 november uit diverse werksessies. De werksessies stonden in het teken van de toekomst van het instrument m.e.r.. Onderwerpen als eenvoudig beter, strategisch m.e.r., participatie en de bepalende factoren in de kwaliteit van een m.e.r., kwamen aan bod. De meeste werksessies leidden niet tot grote nieuwe inzichten, maar wel tot een grote mate van overeenstemming over welke kant het wel en niet op moet. Uit dit ochtendprogramma werden drie samenvattende conclusies getrokken.

Een eerste conclusie was dat m.e.r. eigenlijk al begint zodra een idee voor een ontwikkeling geboren is. Op dat moment ontstaan ideeën over alternatieven, invulling, participatie en dergelijke. Het is dan ook zaak om bij aanvang van m.e.r. het doel van het doorlopen van deze procedure voor ogen te hebben: welke informatie is nodig voor goede besluitvorming? Een tweede conclusie was dat een MER flink aan het uitdijen is, met name door te trachten juridische (on)zekerheid in het rapport op te lossen. Het schrikbeeld van de ruim 6.000 pagina's van het MER voor de Maasvlakte 2 stond de meesten daarbij voor ogen, hoewel daar ook duidelijke kanttekeningen bij werden gezet. Een betere en eerdere afbakening (in lijn met Sneller & Beter en de bijbehorende zinvolle effectbepaling) leidt tot efficiëntere m.e.r.. Tot slot werd gedeeld dat nog veel te winnen is op het ge-

¹ Naar een Toekomstbestediger m.e.r.; lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst. Universiteit Utrecht en Rijksuniversiteit Groningen, Runhaar, Arts, van Laerhoven en Driessen, 2011. Het is de bedoeling in een volgende editie van *Toets* hier nader op in te gaan.



bied van participatie. Leesbare rapportages, momenten van terugkoppeling, en maatwerk waren hierbij kernbegrippen.

Verschillen

Het middagprogramma bestond uit drie delen. (1) De presentatie van de wetenschappelijke analyse van de Utrechtse en Groningse universiteiten, en (2) enkele toespraken en een paneldiscussie met prominenten – met onder meer Niek Ketting, voorzitter Commissie voor de m.e.r., Chris Kuijpers, directeur-generaal Ruimte van I&M, en Ingrid de Bondt, gedeputeerde van Zuid-Holland. Het laatste deel bestond uit (3) een toekomstperspectief, geschetst door Schultz van Haegen.

Discussies met de zaal kwamen op gang tijdens de paneldiscussie. Een opvallende zaak was de constatering dat m.e.r.-professionals over het algemeen positiever zijn over de kwaliteit van MER dan de Commissie voor de m.e.r. (dit komt ook overeen met een van de conclusies uit het onderzoek van Runhaar et al.¹). Ook zijn er verschillende beelden bij de oorzaken van de (door de Commissie voor de m.e.r. geconstateerde) afname van de kwaliteit van de rapporten.

De belangrijkste thema's waarop volgens de Commissie voor de m.e.r. een negatief toetsingsadvies wordt uitgebracht, betreffen natuur (complex en lastige regelgeving) en alternatieven (te snel trechters zonder onderbouwing). Ook wordt te weinig nagedacht over de 'infrastructuur' van het proces. Door aan het begin van de m.e.r.-procedure na te gaan welke afwegingen gemaakt moeten worden, en welk doel nagestreefd wordt, wordt voorkomen dat vertraging in de loop van het project optreedt. Ook werd gepleit voor het scheiden van het effectenonderzoek (in het MER), en het juridisch stevig onderbouwen van keuzes in het eigenlijke besluit, bijvoorbeeld een inpassingsplan. Alle aanwezigen waren het er eigenlijk over eens dat het verstandig is om vroeg te beginnen met m.e.r. en bestuurders vanaf het begin te betrekken. Minder overeenstemming was er als het gaat om de snelheid van procedures ("het gaat allemaal wel erg langzaam") en de 'stapelings' ervan ("bij elk besluit in een keten van besluiten weer een m.e.r."). Dat het allemaal sneller en beter kan, werd door allen onderschreven. De dagvoorzitter sprak daarbij overigens van 'kort en goed' in plaats van 'eenvoudig beter'.

Minder regels

Schultz van Haegen sloot de middag af met een toekomstperspectief voor m.e.r.. In lijn met het beleid van de huidige regering wordt ook in het ruimte-

lijk ordeningstelsel gewerkt aan het beperken van regelgeving. "De Omgevingswet die in deze kabinetsperiode gemaakt en ingevoerd zal worden, heeft als rode draad minder regels, eenvoudige plannen en procedures, meer ruimte voor lokaal maatwerk, minder onderzoekslasten en een snelle, transparante en betere besluitvorming", volgens de minister. Als pakkende slagzin voor deze vereenvoudigingoperatie is gekozen voor 'eenvoudig beter'.

In de toekomst zal gekeken worden hoe de m.e.r. aansluiting kan gaan vinden op de nieuw te ontwikkelen Omgevingswet. Hierbij noemde de minister de volgende zes actiepunten:

1. Minder processtappen en voorschriften
2. M.e.r.-procedures niet dubbel doorlopen; zowel provinciaal als lokaal, geen stapeling van procedures.
3. Het verbeteren van de kwaliteit van m.e.r.; helder in de beginfase en minder verplichtingen in de eindfase.
4. Het beter betrekken van stakeholders door middel van participatie in de beginfase van een project.
5. Milieueffectrapportage een grotere rol geven in de besluitvorming.
6. Het beter laten aansluiten van de Nederlandse op de Europese regelgeving.

Het wordt interessant om te zien hoe deze actiepunten geïmplementeerd kunnen worden in m.e.r.. De afgelopen twee jaar is de belangrijkste wetgeving omtrent m.e.r., hoofdstuk zeven van de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r., reeds ingrijpend aangepast. Is hier nog verdere stroomlijning in mogelijk en is de Nederlandse wetgeving niet vrijwel gelijkgeschakeld aan die van Europa op het gebied van m.e.r.? Naast deze procedurele vragen rijst ook de vraag hoe de kwaliteit van de inhoud en van het participatieproces verbeterd kunnen worden. Hiervoor is niet alleen een kleine revolutie binnen de m.e.r.-wereld nodig, maar dienen met name bestuurders en initiatiefnemers durf en een rechte rug te tonen.

M.e.r. blijft

De bekende thema's en meningen vonden op de m.e.r.-dag ruim 300 paar luisterende oren. Hoewel negatieve geluiden in de discussies zo nu en dan de overhand kregen, is het beeld van 25 jaar m.e.r. toch zeer positief. M.e.r. werkt en heeft duidelijk bijgedragen aan betere plannen en een betere kwaliteit van de besluitvorming. M.e.r. moet dus blijven!

De grote afwezigen tijdens deze dag waren bestuurders en initiatiefnemers. Want hoewel de dag prima verzorgd was en er leuke werksessies en discussies waren, had de dag ook sterk het karakter van een reünie van het m.e.r.-wereldje. Zoals één van deelnemers opmerkte, waren er weinig jonge mensen aanwezig. De vraag is of dit ook de redenen waren dat de dag toch weinig nieuwe en vernieuwende inzichten opleverde. De bekende problemen – verminderde kwaliteit, uitdijende rapportages, onvoldoende kennis, gebrekkige besluitvorming, te weinig participatie – werden gedeeld, maar met name de inbreng van 'buitenstaanders' zoals bestuurders zou hierbij een welkome en relevante toevoeging zijn geweest.

Een andere conclusie is dat ondanks de grote wetswijzigingen omtrent m.e.r. in de afgelopen twee jaar, de komende jaren waarschijnlijk weer het nodige zal veranderen. Kortom, de afgelopen 25 jaren m.e.r. waren interessant, dynamisch en vernieuwend. Hier zal de komende jaren een nieuw hoofdstuk aan toegevoegd gaan worden. ■