



CONFERENTIE IAIA 2013 CALGARY

DE VOLGENDE GENERATIE IN M.E.R.

Van 13 tot en met 16 mei vond in Calgary de jaarlijkse bijeenkomst van de International Association for Impact Assessment (IAIA) plaats. Deze conferentie is dé gelegenheid waar m.e.r.-professionals van over de wereld elkaar treffen om kennis en ervaringen te delen, nieuwe inzichten op te doen en te netwerken. Er kwamen meer dan 1100 deelnemers op af, een record in de 33-jarige geschiedenis van het evenement.

Jan Nuesink

28

TOETS 02 13

Het thema voor IAIA'13 was 'Impact Assessment: The Next Generation'. Met de volgende generatie wordt enerzijds bedoeld op een nieuwe lichter van jonge professionals. Anderzijds wordt gerefereerd aan de opkomende, urgente milieuproblemen die onze snel veranderende wereld kenmerken. De effecten van bijvoorbeeld klimaatverandering, verlies aan biodiversiteit of de teloorgang van traditionele culturen houden verband met de alsmaar toenemende verstedelijking en de globalisering van de samenleving. Deze ontwikkelingen zullen gevolgen hebben voor aanpak, proces en doorwerking van milieueffectrapportage.

De sessies en bijeenkomsten geven een beeld van de trends en inspireren en motiveren professionals over regio's en sectoren wereldwijd om zich in te zetten voor verantwoorde en efficiënte inzet van effectbeoordeling ten dienste van milieuvriendelijke oplossingen en duurzame ontwikkeling. Er waren tijdens de conferentie ruim 130 sessies waaruit gekozen kon worden. De meeste van deze sessies kenden drie tot vijf sprekers met discussie, dus het totale aantal presentaties bedroeg meer dan 500. Naast de dagelijkse thematische sessies en inhoudelijke bijeenkomsten waren er themaforums en een postersessie.

Grondstoffenwinning

De regio in Canada waar de conferentie werd gehouden, kenmerkt zich door snelle ontwikkeling van exploratie en winning van natuurlijke rijkdommen. In het programma lag daarom een duidelijke focus op de sector delfstoffenwinning, zoals de exploitatie van Alberta's oliezanen, onconventionele gaswinning, dagmijnbouw en het openen van het enorme Arctische bassin op zoek naar nieuwe olie- en gasvoorraden. Deze ontwikkelin-

gen brengen milieurisico's met zich mee, maar bieden ook kansen om het toepassen van effectbeoordeling te verbreden en te zorgen dat de uitkomsten een positieve doorwerking hebben op een duurzame toekomst.

In de betreffende programmaonderdelen gaven vertegenwoordigers van de industrie terugkoppeling van hun ervaringen en leerpunten in projecten en droegen zo bij aan het vormgeven van een nieuwe m.e.r.-praktijk. Het ging niet alleen om het inbrengen van fysieke gegevens en onderzoeksresultaten over milieueffecten of ervaringen met mitigerende maatregelen. Maar het ging er juist ook over hoe het m.e.r.-proces kan bijdragen aan verantwoord bestuur in lijn met de principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen van initiatiefnemers en financiële instellingen en het duurzame ontwikkelingsbeleid van overheden. Er is hierbij wel een kanttekening te maken, omdat het perspectief van duurzame delfstoffenwinning bij de industrie positiever wordt ingeschat dan door de meeste milieuprofessionals.

Met inachtneming van de verschillen in context en schaal zijn de lessen die uit een internationaal m.e.r.-proces kunnen worden getrokken vaak goed te herleiden naar de situatie van het eigen land of regio. De ervaringen en de maatschappelijke discussie in Canada rond delfstoffenwinning kunnen dus relevant zijn voor bijvoorbeeld het actuele debat over exploratie van schaliegas in Nederland.

DE AUTEUR

Jan Nuesink (088-3482713, jan.nuesink@rhdhv.com) is senior consultant bij Royal HaskoningDHV en tevens redacteur van *Toets*.



Verscheidenheid

Wat dit jaar weer opviel was de enorme verscheidenheid aan stromingen vanuit met name de academische wereld die een eigen subtype effectbeoordeling propageren. Kennelijk vindt men de oorspronkelijke en omvattende termen milieueffectrapportage of strategische milieubeoordeling te generiek om het exclusieve belang te duiden dat men wil vatten onder bijvoorbeeld duurzaamheidsrapportage, gezondheid-effectanalyse, of culturele effectbeoordeling.

Daarnaast bestaat een beweging die van mening is dat milieueffectrapportage in beginsel alle milieurelevante thema's kan omvatten en dat er dus geen verder onderscheid in beslissingsondersteunende instrumenten nodig is. Het raamwerk van m.e.r. is voldoende flexibel en kan zich voegen naar een willekeurig project of een specifieke opgave. De bruikbaarheid en kwaliteit zitten volgens deze groep veeleer in een correcte toepassing en professionele uitwerking en niet in verdere segmentatie. Een exponent van deze beweging is het virtuele 'weeshuis', opgezet door IAIA-deelnemers dat een thuis biedt aan de vaak vergeten basale onderdelen van het m.e.r. Het gaat om onderwerpen binnen het m.e.r.-proces die als zo vanzelfsprekend worden beschouwd dat ze nauwelijks of niet aan de orde kwamen in de afgelopen jaren in de sessies terwijl ze nou juist heel belangrijk zijn in de discussies rondom de complexiteit van het instrument. Het betreft onderwerpen zoals screening (wanneer moet een m.e.r. doorlopen worden), scoping (wat moet aan de orde komen), drempelwaarden, alternatievenontwikkeling of de publieksamenvatting.

Wat verder opviel

Ook sociale onderwerpen en beoordeling van sociale effecten stonden in de belangstelling op de conferentie. Niet in de laatste plaats vanwege de

Canadese context met de discussies die daar plaatsvinden over de rechten en culturele waarden van de oorspronkelijke bewoners van Canada, de 'first nations'. Het congres werd geopend met gebeden en rituelen door een lokale indianenstam die ook het traditionele ontwerp voor de conferentietas maakte en de deelnemers ontving in hun nederzetting tijdens een veldbezoek. Het betrekken van de traditionele bevolkingsgroepen in het besluitvormingsproces ligt gevoelig. De overheid ervaart een morele verantwoordelijkheid vanuit de weinig fijnzinnige kolonisatie ten tijde van het 'wilde westen'. Tegelijkertijd is er een zakelijk belang, omdat de indianen rechten kunnen laten gelden, bijvoorbeeld op een aandeel in de grondstoffenwinning en het behoud van traditionele gronden en waarden. In het oog sprong verder het verschil in perceptie en waardering van het m.e.r.-proces tussen naties op de verschillende continenten. De beeldvorming lijkt te verschuiven naar mate het systeem langer geleden is geïntroduceerd of naar gelang het goed is ingebed in een functionerend democratisch staatsbestel met een betrouwbaar rechtssysteem. In landen met een lang gevestigd en werkend m.e.r.-systeem is de laatste jaren wat weerstand ontstaan tegen de lengte van de procedure, de mate van detail en de omvattendheid over alle thema's ('green tape'). De roep om 'mainstreaming' wordt sterker met als doel m.e.r. beter af te stemmen of te integreren met de besluitprocedure en deze te richten op de onderwerpen die er toe doen voor het besluit.

In opkomende landen wordt juist de transparantie, de openbaarheid van informatie en de inspraak door de betrokken personen en gemeenschappen in het m.e.r.-proces gewaardeerd. Het kan de milieuprofessionals uit die regio's vaak niet ver genoeg gaan in procesvoering en technische de-

tails, ook omdat men via de band van het milieu meer grip hoopt te krijgen op multinationals die ter plaatse nogal eens minder milieubewust handelen dan op de thuismarkt. De inbreng en betrokkenheid van financiële instellingen bij het onderwerp m.e.r. is groot en naar het lijkt groeiend, getuige de speciale Wereldbankdag op de conferentie. Het belang dat grote internationale banken hechten aan de verantwoording van hun kredietverstrekking en het bewaken van hun reputatie en risicoprofiel in relatie tot milieu en duurzaamheid blijkt uit het toenemend aantal instellingen dat de 'Equator Principles' onderschrijft. Onlangs is de derde generatie van deze gedragscode van banken aangescherpt en vastgesteld onder voorzitterschap van de Nederlandse ING bank.

Relevantie voor Nederland

Een aantal van de meest interessante sessies en bijeenkomsten op de conferentie betroffen de sociale implicaties en het proces van informeren en betrekken van lokale bevolking bij transparante en verantwoordelijke besluitvorming over plannen en projecten. Internationaal gezien lijken sociale aspecten al langer van groter belang dan in de Nederlandse praktijk. De term ESIA (Environmental and Social Impact Assessment) is gemeengoed in de wereld van grote projecten en internationale financiële instellingen die de leningen verstrekken. Dat is van belang voor Nederlandse consultancybedrijven en hun m.e.r.-professionals die steeds meer internationaal werken vanwege toenemende globalisering en de aanhoudende economische vertraging in Europa.

Binnen Nederland wordt in het MER meestal niet veel aandacht meer besteed aan sociale aspecten. Men gaat er kennelijk van uit dat in het opvolgende besluitvormingstraject en de inspraak de gevoelens en belangen van de mensen die het aangaat wel aan bod komen. Het is de vraag of dat altijd voldoet en of het niet verstandig zou zijn om in sommige gevallen, bijvoorbeeld bij omstreden projecten, expliciet en vroegtijdig in m.e.r.-aandacht te geven aan het effect ervan op leven en welzijn van mensen en lokale gemeenschappen.

Een universeel thema is de kwaliteit en objectiviteit van de milieu-informatie en van de professionals en m.e.r.-bureaus. In Nederland leunen we sterk op het oordeel van de Commissie voor de m.e.r. dat tot nu toe een

soort semi-juridische status kreeg toegedicht. We vertrouwen erop dat ondermaatse MER's en slechte m.e.r.-schrijvers worden uitgefilterd en zich verbeteren of uittreden. Vooral in regio's waar minder sterk toezicht op kwaliteit van overheidswege bestaat of het politieke systeem zwaktes vertoont, wordt eerder gezocht naar systemen van certificering of accreditatie van m.e.r.-schrijvers en specialisten.

De voor- en nadelen van accreditatie of zelfregulering in samenhang met de invulling van de rol van de toezichthouder door de overheid zijn in verschillende sessies en settings bediscussieerd op de conferentie. De lokale context blijkt bepalend, bijvoorbeeld omdat een m.e.r.-besluit inclusief een voorgeschreven pakket mitigerende maatregelen soms de functie van een vergunning heeft. Dat verschilt wezenlijk van een situatie zoals in Nederland waar een positieve toetsing betekent dat de informatie in het MER klopt en dat daarmee het milieubelang volwaardig kan worden meegenomen. Het is echter aan het bevoegd gezag om te bepalen of en zo ja welke milieumaatregelen en duurzaamheidsaanbevelingen worden meegenomen in het uiteindelijke besluit.

Een ander thema van de nieuwe generatie is de doorwerking en benutting van moderne technische mogelijkheden van sociale media en 'web based'-applicaties in de m.e.r.-praktijk, de communicatie en het besluitvormingsproces. De dynamiek was hier minder dan vooraf verwacht, bijvoorbeeld in het gebruik van sociale media in projecten en voor participatie. Een interessante ontwikkeling in de kinderschoenen is ook 'gamification' middels digitale media op basis van milieu-informatie en effectbeoordeling. Hierbij wordt op basis van beschikbare gegevens uit het m.e.r.-proces software ontwikkeld waarmee spelenderwijs inzicht wordt verkregen over de verschillen in effecten afhankelijk van de te maken keuzes in besluitvorming. Deze toepassingen zijn vooralsnog in het bijzonder op het onderwijs gericht.

Deze impressie geeft slechts een beknopte doorsnede van de veelheid aan thema's en activiteiten die het IAIA-congres tot een inspirerende belevenis maakte. Dat is mede te danken aan de gedreven en enthousiaste professionals, academici, vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, lobbyisten en overheidsdienaren van divers pluimage waar je graag weer mee in discussie gaat bij de volgende editie in Chili. ■