

REFLECTIE



M.E.R.-MAKEN ANNO 2011: TRENDS, HYPES & DILEMMA'S
LATEN WE ONS GEK
MAKEN?

Om ons heen zien we veranderingen: politiek en bestuurlijk, maatschappelijk, in de regelgeving, en in de fysieke leefomgeving. Wat betekent dat voor het wereldje van m.e.r.-makers? En welke rol is er daarbij weggelegd voor *Toets*? In dit artikel komt een aantal trends en ontwikkelingen aan de orde, samen met een aantal morele dilemma's.

Lex Runia

De wereld van de m.e.r.-makers is de laatste tijd nogal in beweging geweest. De regels voor m.e.r. zijn in twee stappen drastisch veranderd en er is een beweging merkbaar om regelgeving te vereenvoudigen en verantwoordelijkheden meer decentraal neer te leggen. De belangen van natuur en milieu lijken minder hoog in het vaandel te komen staan en bij besluiten minder aandacht te krijgen. En ook enkele andere trends kunnen worden gesignaleerd. Het lijkt wel of m.e.r. het domein van juristen begint te worden. Concepten van milieueffectrapporten worden gescreend door juristen: wordt rekening gehouden met de meest up-to-date jurisprudentie? Worden niet te veel toezeggingen gedaan? Wordt wel aan alle punten en komma's van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau voldaan? Een andere trend is dat meer en meer aandacht wordt gevraagd voor 'nieuwe milieuthema's'. Gezondheidseffecten moeten uitgebreid, kwantitatief en tot twee cijfers achter de komma in beeld worden gebracht. En wat zijn de effecten op de duurzaamheid? Nieuw zijn ook vragen over klimaatadaptatie, hittestress, het ontstaan van stedelijke hitte-eilanden en cradle-to-cradle. Er wordt, kortom, nogal wat gevraagd van de creativiteit van m.e.r.-makers. En draagt dat nu bij aan de functie die m.e.r. moet hebben, namelijk ervoor zorgen dat het milieubelang op een volwaardige manier meeweegt in de besluitvorming?

Van een heel andere orde zijn de ontwikkelingen in het verzamelen en verspreiden van informatie. Kostte het vroeger soms dagen om informatie over een bepaald onderwerp uit een bibliotheek te voorschijn te toveren, tegenwoordig kun je overal en in een ommezien via internet alle mogelijke zin en onzin over elk willekeurig onderwerp te weten komen. De brute kracht van moderne computers en de digitale beschikbaarheid van veel gegevens maken gedetailleerde modelberekeningen mogelijk. Durven we daardoor nog wel te vertrouwen op een oordeel op basis van vuistregels en expert judgement? En, misschien goed om hier te memoreren, de redactie van *Toets* is van samenstelling gewijzigd. Dus ook om die reden een moment om eens met verwondering naar de wereld van de m.e.r.-makers te kijken, en de vraag te stellen wat voor rol *Toets* in deze omgeving zou kunnen spelen.

Kwaliteiten

In de afgelopen decennia hebben m.e.r.-makers laten zien creatief te zijn in het bedenken van methoden en technieken om mogelijke effecten van voorgenomen activiteiten te onderzoeken, meetbaar te maken en te beschrijven. Het artikel in deze editie over de Natuurwaardeindicator is een goed voorbeeld van een methodiek die inzicht geeft in de mogelijke gevolgen van een ruimtelijke ontwikkeling op natuurwaarden. De methode levert objectieve gegevens en maakt een beoordeling en vergelijking van alternatieven mogelijk. Oftewel: een methode die ertoe kan bijdragen dat het milieubelang op een goede manier kan worden meegewogen.

Deze kracht van m.e.r.-makers – er is altijd een model of methode te verzinnen om een effect te kwantificeren – is in zeker opzicht misschien ook een zwakte. Moeten we wel alles willen berekenen? Een kwantitatieve effectbepaling veronderstelt immers een zekere mate van inzicht in de relatie tussen een dosis, zoals de geluidbelasting of de lichtsterkte, en het effect daarvan, bijvoorbeeld in de vorm van een grotere kans op ziekte of een kleiner reproductiesucces. Een tweede voorwaarde voor een kwantitatieve effectbepaling is een model waarmee de overdracht van bron naar ontvanger kan worden berekend. Zo'n model en de daarin gebruikte input, parameters en rekenregels moeten aan bepaalde eisen voldoen. Open deuren wellicht, maar mijn indruk is dat niet altijd kritisch wordt gekeken of aan deze voorwaarden wordt voldaan. En dan komen er weliswaar na de nodige berekeningen cijfers op tafel, maar is eigenlijk weinig gezegd over de feitelijke effecten. Maar waarom dan toch dergelijke berekeningen? Schept aanbod vraag, of denken onze opdrachtgevers dat cijfers altijd meer de 'waarheid' laten zien dan kwalitatieve oordelen? Leiden modelberekeningen – met alle, soms gestapelde onzekerheden – tot een beter besluit dan kwalitatieve oordelen door experts? Mijn indruk is dat we als m.e.r.-makers soms wat te veel meegaan in de, zoals ik dat wel eens noem, 'verhying' van de samenleving.

Een kwaliteit van m.e.r.-makers zou ook moeten zijn de relevantie van (nieuwe) milieuthema's te beoordelen en op basis van die beoordeling met gepaste methoden de effecten te beoordelen, en daarnaast tegenwicht bieden als de vraag naar details over dergelijke onderwerpen te ver doorschiet.

Eenvoudiger

M.e.r. staat soms op gespannen voet met andere milieu wet- en regelgeving. M.e.r. is geen toets aan regels en normen, maar moet los daarvan de gevolgen voor het milieu beschrijven. Dat moeten we wat mij betreft zeker zo houden. Maar er zijn milieugevolgen die, als gevolg van regelgeving, eigenlijk nooit kunnen optreden en eigenlijk ook weinig onderscheidend zijn. Een voorbeeld is het effect van een ontwikkeling op de bodemkwaliteit. De regels daarvoor zijn zodanig dat ruimtelijke ontwikkelingen nooit tot

DE AUTEUR

Lex Runia (0162 487395, lex.runia@oranjewoud.nl) is senior adviseur m.e.r. bij Ingenieursbureau Oranjewoud. Sinds 1 juli 2011 is hij hoofdredacteur van *Toets*.

negatieve, en mogelijk tot positieve gevolgen leiden. Toch beschrijven we braaf in onze MER's de mogelijke gevolgen voor de bodemkwaliteit, overigens vaak een wat lastig te vullen paragraaf. Kunnen we dat niet wat eenvoudiger doen, bijvoorbeeld door bij de kennisgeving van een project al aan te geven dat het MER geen aandacht zal besteden aan dergelijke aspecten? Waarmee dan overigens niet is gezegd dat die aspecten onbelangrijk zijn, maar wel dat ze voor het MER niet relevant zijn.

Juridische screening

Mijn indruk is dat screening van conceptmilieueffectrapporten door juristen steeds vaker aan de orde is. Juristen toetsen of in de rapporten alle informatie is opgenomen zoals deze is toegezegd in een Notitie Reikwijdte en Detailniveau en in inspraaknota's. Jurisprudentie wordt gebruikt om na te gaan of het MER voldoende informatie bevat om aan alle regels en alle interpretaties van regels te voldoen. De screening wordt uitgevoerd om de risico's in de procedure zo veel mogelijk te beheersen: het gaat om het voorkomen van problemen bij (uiteindelijk) de Raad van State. Ook bij de advisering door de Commissie voor de m.e.r. kan dit een rol spelen. De Commissie doet regelmatig in de toetsingsfase suggesties om aanvullende informatie te leveren, niet omdat die inhoudelijk wordt gemist, maar omdat dit het risico in formele procedures kan verkleinen.

- 8 De doelen bij juridische screenings zijn nogal afwijkend van het eigenlijke doel van m.e.r.. De screening leidt immers niet tot een inhoudelijk oordeel (draagt het m.e.r. bij aan het waarborgen van het milieubelang in het besluit?), maar tot oordeel over de houdbaarheid van het MER in de procedure. De vragen die hieruit voortkomen kunnen bij m.e.r.-makers met verbazing worden ontvangen. Het gaat, volgens deze makers, vaak om toelichtingen, onderbouwingen en details die voor de besluitvorming en voor het eigenlijke doel van m.e.r. niet relevant zijn. Daardoor kan een, naar het oordeel van de m.e.r.-maker, goed MER alsnog commentaar krijgen.

Waarbij 'goed' voor de m.e.r.-maker betekent dat het MER een positieve bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit van het betreffende besluit.

Maar misschien speelt hier ook mee dat m.e.r.-makers de juristen ervaren als indringers in hun m.e.r.-domein. Indringers die hun terrein betreden en – zo kan dat worden ervaren – met weinig respect voor hun kennis en ervaring en met weinig gevoel voor het achterliggende doel van m.e.r. hun werk de maat nemen. Hierbij zijn opdrachtgevers geneigd om meer gewicht toe te kennen aan het juridische oordeel dan aan de kennis en ervaring van de m.e.r.-makers. Ik denk dat we moeten accepteren dat die twee werelden – die van juristen en m.e.r.-makers – bestaan, met ieder hun eigen doelen en verantwoordelijkheden. En misschien moeten we in onze MER's wat meer vanuit een juridisch perspectief beargumenteren wat onderzocht is, en waarom.

Overigens ligt hier nog een relatie met een voorgaand punt: in juridische procedures wordt in veel gevallen juist wel gewicht toegekend aan cijfers, hoe onzeker die ook zijn. En juristen willen juist graag al die informatie over weinig relevante en weinig onderscheidende milieugevolgen in het MER opgenomen zien.

Procedurale vrijheden

De wijziging van de m.e.r.-regelgeving legt de verantwoordelijkheid voor de aanpak van een m.e.r.-procedure bij het bevoegd gezag. Voor veel gemeenten was m.e.r. hooguit een incidentele aangelegenheid. Ervaring met de aanpak van m.e.r. en met de (in feite faciliterende) rol van m.e.r. kon daardoor niet worden opgebouwd. De recente wijziging van het Besluit m.e.r., en met name de vormvrije m.e.r.-beoordeling, maakt dat veel vaker dan vroeger 'iets' aan m.e.r. moet worden gedaan. Door gebrek aan ervaring en zowel inhoudelijk als procedureel een verkeerd beeld van m.e.r. ('moeilijk', 'tijdrovend', 'kostbaar'), is er onzekerheid over de aanpak van m.e.r.. En die onzekerheid kan zich vertalen in een neiging om een m.e.r.-procedure uit-





gebreed en gedetailleerd aan te pakken, ook als dat niet noodzakelijk is. Als m.e.r.-makers moeten we denk ik, als we onszelf serieus nemen, in dergelijke gevallen adviseren het hoofd koel te houden en inhoud en procedure af te stemmen op de daadwerkelijke omvang van de problematiek.

Morele dilemma's

Niet alleen de m.e.r.-regelgeving, maar ook het Nederlandse landschap verandert in rap tempo. Snelwegen, windturbines, kassen, intensieve veehouderijen, bedrijventerreinen, woonwijken en elektriciteitscentrales verschijnen na kortere of langere procedures op plaatsen waar nooit iets anders was dan een leeg landschap. Over het algemeen is bij dat soort ontwikkelingen een m.e.r. doorlopen. Als m.e.r.-maker kun je dan ook verwijten krijgen dat je meewerkt aan 'de vernieling van het Nederlandse landschap', net zoals advocaten de vraag krijgen of ze het met hun geweten kunnen verantwoorden een zware crimineel te verdedigen.

In de MER's voor dergelijke projecten wordt onvermijdelijk geconstateerd dat ze 'belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu' zullen hebben; de beoordelingstabellen bevatten nogal wat minnetjes voor de effecten op natuur, landschap en de leefomgeving, tegenover een aantal plusjes voor 'doelbereik'. De consequentie van ruimtelijke en economische ontwikkelingen is dat waarden van natuur en landschap in meerdere of mindere mate worden aangetast. Kunnen we dat als m.e.r.-makers verantwoorden? 'Faciliteren' we besluiten met nadelige milieugevolgen en laten we ons te veel leiden door de grootse plannen van onze opdrachtgevers? Als m.e.r.-maker meten we succes vaak af aan de ultieme toets, de behandeling bij de Raad van State. Betekent een besluit ongeschonden over de eindstreep loodsen, dat we ons werk goed hebben gedaan? Is dat onze ambitie? Of willen we, vanuit de doelstellingen van m.e.r. en in de overtuiging dat ontwikkelingen noodzakelijk zijn, door onze bemoeienis ervoor zorgen dat onvermijdelijke ontwikkelingen op een zo goed en zorgvuldig mogelijke manier plaatsvinden? Uiteraard is dat de verantwoordelijkheid van elke m.e.r.-maker. Ik heb de indruk dat m.e.r. (of misschien beter: de verplichting dat

m.e.r. moet worden uitgevoerd) wel degelijk kan bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van plannen. Een goed voorbeeld is de onlangs geopende Randweg tussen 's-Hertogenbosch en Vught. Nadat een eerder plan (en MER) was afgeschoten door de Raad van State, is daar een nieuw plan bedacht met een goed uitgevoerde combinatie van een nieuwe weg en een goede inpassing in het landschap. Daardoor wordt een lastig verkeers- en leefbaarheidsprobleem opgelost met minimale gevolgen voor natuur en landschap.

Tot slot

Samengevat zijn er nogal wat issues rond m.e.r., van een zeer divers karakter. In de dagelijkse praktijk komen we nauwelijks toe aan reflectie hierover, en aan een analyse over hoe we er in komende projecten mee om zouden kunnen gaan.

Wat betekent dit nu voor *Toets*? Inhoudelijk is er denk ik nog steeds behoefte aan het delen van kennis en aan het elkaar op de hoogte brengen van nieuwe ideeën en nieuwe concepten in de aanpak van m.e.r.-projecten. Ook blijft het wenselijk om elkaar, zoals dat heet, een spiegel voor te houden. Gaan we niet te ver? Worden we meegeslept door een nieuwe hype? Laten we ons gek maken? Draagt deze gedetailleerde effectberekening nu wezenlijk bij aan de besluitvorming? Zijn we ons voldoende bewust van de bestuurlijke, maatschappelijke en juridische context waarin we ons werk doen? En misschien moeten we in *Toets* een keer aandacht besteden aan onze rol als m.e.r.-makers in de ruimtelijke veranderingen in Nederland. Wat zien we als onze ambitie daarin?

Toets kan een functie blijven vervullen bij het nemen van afstand tot de dagelijkse praktijk. Aan de hand van voorbeelden uit de praktijk en een kritische beschouwing kunnen we laten zien wat zinvol en wat minder zinvol is, wat werkt en wat niet werkt.

De vorm waarin wij als *Toets* die informatie verstrekken, zal de komende jaren ongetwijfeld gaan veranderen; naast de gedrukte uitgave zal in de komende jaren ongetwijfeld ook iets als een digitale versie ontstaan. ■