

MINDER VERPLICHTINGEN, MEER VERANTWOORDELIJKHEDEN

NIEUWE M.E.R.- REGELING

Op 1 juli van dit jaar is de nieuwe m.e.r.-wetgeving van kracht geworden. Voortaan zijn er twee soorten m.e.r.-procedures: een 'uitgebreide' en een 'verkorte'. Voor beide geldt dat er ten opzichte van de oude regeling stappen en verplichtingen zijn geschrapt. Er komen meer vrijheidsgraden, maar dus ook meer verantwoordelijkheden voor de betrokken partijen om er zelf per geval het beste van te maken. Inmiddels zijn er op de site van InfoMil twee hulpmiddelen te vinden: een Handleiding (over de spelregels) en een Handreiking (met aanbevelingen voor de uitvoeringspraktijk). Dit artikel is toegespitst op het omgaan met alternatieven, reikwijdte & detailniveau en participatie in de nieuwe uitgebreide procedure.

Tim Artz, Rinke Berkenbosch, Lex Runia en Patrick Mulder

Op 1 juli van dit jaar kwam, door het van kracht worden van de modernisering van de regelgeving over de milieueffect-rapportage, een eind aan de 'oude' m.e.r.-regels die ruim 20 jaar geleden werden ingevoerd. In de oude regelgeving stonden de in de m.e.r.-procedure te nemen stappen vast

– in elke procedure, van ingewikkelde projecten tot eenvoudige vergunningen, moesten dezelfde stappen worden gezet. Voor velen in de buitenwereld, de wereld buiten de beperkte kring van MER-makers, oogde die m.e.r.-procedure als een nodeloos lang, ingewikkeld en tijdrovend proces. Inderdaad kunnen we vaststellen dat in de jaren '80 van de vorige eeuw de Europese richtlijn inzake de m.e.r.-procedure erg royaal in de Nederlandse wetgeving is opgenomen. Het resultaat daarvan was onder meer dat de Nederlandse regeling werd opgetuigd met verschillende stappen die niet voortkwamen uit Europese of andere internationale afspraken. Die Nederlandse extra's zijn nu verdwenen.

De nieuwe regeling is bedoeld om, met behoud van de zorgvuldigheid en het achterliggende doel van m.e.r., de procedure te vereenvoudigen en meer verantwoordelijkheden te leggen bij de direct betrokken overheden. Door de nieuwe regels zou de m.e.r.-procedure sneller en efficiënter kunnen worden uitgevoerd. De nieuwe regeling biedt de betrokken partijen

meer vrijheidsgraden; ze worden dus iets minder dan voorheen aan de hand genomen. Je zou ook kunnen zeggen dat de nieuwe regeling een stimulans of op z'n minst een uitnodiging is om voor ieder plan of project een doelgerichte, bij de specifieke situatie en omgeving passende aanpak uit te stippelen.

De belangrijkste veranderingen zijn:

- een vereenvoudiging en minder verplichtingen in de voorfase (de fase die voorafgaat aan het opstellen van het MER);

DE AUTEURS

Tim Artz (0162-487232, tim.artz@oranjewoud.nl), Rinke Berkenbosch (070-5127328, r.berkenbosch@wxs.nl), Lex Runia (0162-487395, lex.runia@oranjewoud.nl) en Patrick Mulder (020-3125555, p.mulder@witteveenbos.nl) zijn de auteurs van de Digitale Handreiking Milieueffectrapportage, die is opgesteld in opdracht van het Ministerie van VROM. Het artikel is niet namens het Ministerie van VROM geschreven. Rinke Berkenbosch en Lex Runia zijn tevens redacteur van Toets.



- de introductie van een onderscheid tussen een 'uitgebreide m.e.r.-procedure' en een 'verkorte m.e.r.-procedure';
- het vervallen van de verplichting om in het MER een meest milieuvriendelijk alternatief (MMA) uit te werken.

Handleiding en Handreiking

De nieuwe regeling heeft uiteraard verschillende consequenties voor de m.e.r.-praktijk. Het Ministerie van VROM heeft dan ook twee hulpmiddelen laten ontwikkelen, die sinds 1 juli op de site van InfoMil te raadplegen zijn:

- De Digitale Handleiding Milieueffectrapportage (www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handleiding) bevat een volledig overzicht en een uitleg van de regelgeving.
- De Digitale Handreiking Milieueffectrapportage (www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handreiking) legt het accent op de toepassing in de praktijk. Daarvoor worden allerlei adviezen, suggesties en tips en trucs aangereikt; vooral voor betrokkenen voor wie het werken met milieueffectrapportage geen dagelijkse kost is.

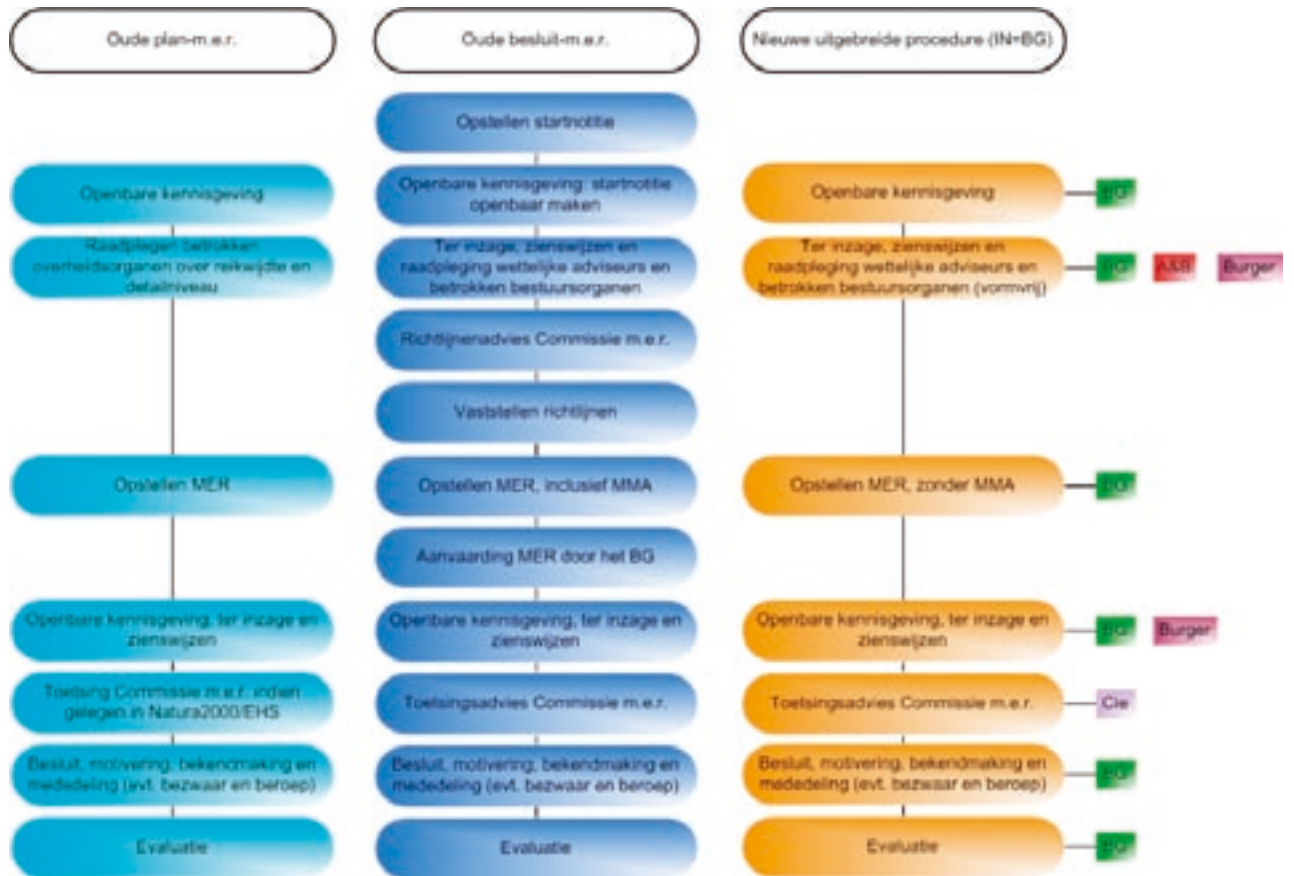
Wij hebben in opdracht van VROM de Handreiking opgesteld, in samenwerking met een begeleidingscommissie van 'mensen uit het veld'. Zij hebben intensief meegedacht en praktijkervaring ingebracht. De Handreiking

bestaat uit (a) een deel over de uitgebreide procedure en (b) een deel over de verkorte procedure. Voor beide procedures zijn vijf modules met aanbevelingen opgenomen: (1) reikwijdte & detailniveau, (2) alternatieven, (3) kwaliteit, (4) participatie en (5) procesregie.

De verkorte procedure is van toepassing op projecten waarin de m.e.r. gekoppeld is aan vergunningverlening, bijvoorbeeld milieuvergunningen. Het gaat dan om besluiten op aanvraag, met een duidelijke scheiding tussen initiatiefnemer (de vergunningaanvrager) en het bevoegd gezag. In een volgend nummer van dit blad verschijnt een artikel waarin deze nieuwe verkorte procedure en de eerste praktijkervaringen ermee worden toegelicht. In dit artikel staat de nieuwe uitgebreide procedure centraal. Die is van toepassing op de plannen die voorheen onder de regeling voor plan-m.e.r. vielen, en op bepaalde typen projecten waarvoor in de oude situatie de spelregels van besluit-m.e.r. golden. Bij de uitgebreide procedure is in de meeste gevallen een overheidsinstantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag. Daarom hebben we juist die situatie in dit artikel eruit gelicht.

Stappen

In het schema zijn de procedurestappen in de oude regeling weergegeven en is aan de rechterzijde te zien welke stappen de nieuwe uitgebreide pro-



M.e.r.-procedure: nieuw versus oud.

cedure kent. De verschillen zitten vooral in het begin van de procedure. Vanaf het moment waarop het MER gereed is en ter inzage wordt gelegd, blijft bijna alles bij het oude. Met één belangrijke uitzondering: elk MER wordt in de uitgebreide procedure getoetst door de Commissie m.e.r. Bij MER's over projecten was dit al zo, maar bij MER's over plannen was toetsing alleen verplicht indien er consequenties voor beschermde natuurgebieden (Natura 2000, EHS) aan de orde zouden kunnen zijn. Die beperking verdwijnt.

Alternatieven

In een folder die indertijd (in 1987) de introductie van m.e.r. in Nederland vergezelde, werd gesteld: 'Alternatieven zijn het hart van de m.e.r.' Daar stond toen nog net geen triomfantelijk uitroepteken achter, maar de boodschap was duidelijk: het is essentieel om alternatieven te beschouwen.

Op dit punt wijkt de nieuwe regeling inhoudelijk gezien weinig af van de oude. Het onderzoeken van alternatieven blijft in elk geval verplicht. Nieuw is wel dat de verplichting om het meest milieuvriendelijk alternatief (MMA) te onderzoeken niet meer bestaat. Daarvoor in de plaats is de verplichting gekomen te kijken naar 'de maatregelen om belangrijke nadelige milieueffecten te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen' (Wm, art 7.23, lid 1 sub g). Gesteld kan worden dat deze wijziging de praktijk van de oude regeling formaliseert. In veel gevallen bestond het MMA ('passief MMA') immers uit niet meer dan het aanduiden van het alternatief met de kleinste gevolgen voor het milieu, en het daaraan toevoegen van enige extra maatregelen om effecten (verder) te voorkomen of te mitigeren. Gebleven is de bepaling om de 'redelijkerwijs' te beschouwen alternatieven in het MER te onderzoeken. 'Redelijkerwijs' kan – zoals dit ook tot nu toe al

gebeurde – geïnterpreteerd worden als technisch maakbaar, betaalbaar, en in principe probleemoplossend. In het MER moet de keuze van de alternatieven worden gemotiveerd. Het ontwikkelen en selecteren van alternatieven, en daarover verantwoording afleggen, was en blijft een belangrijke stap in het proces.

Het gericht opstellen van een MER vraagt om goede alternatieven; het verdient dan ook aanbeveling hieraan bij de start van het project voldoende aandacht te besteden en in het voortraject goed duidelijk te maken welke alternatieven zullen worden onderzocht. Reeds bekende aanbevelingen voor de aanpak van het ontwikkelen van alternatieven blijven onverkort actueel:

- Streef naar een beperkt aantal, onderscheidende alternatieven.
- Formuleer heldere doelen, eisen en randvoorwaarden.
- Richt de alternatieven op de vraagstukken waarover keuzes gemaakt kunnen worden.
- Laat de mate van detaillering van de alternatieven aansluiten bij de aard van het besluit waarvoor het MER wordt opgesteld.
- Gebruik thema's, motto's of principes voor het structureren van alternatieven.

Reikwijdte & detailniveau

Met de nieuwe regeling nemen we afscheid van twee oude bekenden: de startnotitie en de richtlijnen (en een aantal procedurestappen daaromheen). Deze documenten waren inmiddels trouwens ook al niet meer verplicht bij plan-m.e.r., maar nog wel bij besluit-m.e.r.

Dat het beginstadium van de procedure qua formele verplichtingen soberd is, neemt niet weg dat het in dit beginstadium nog steeds onver-



mijdelijk is – en heel zinvol – om te investeren in denkwerk en gedachtewisselingen over de afbakening en de aanpak van het te verrichten onderzoek. Het officiële startsein voor de procedure is een openbare kennisgeving door het bevoegd gezag. Daarna volgt een stap waarin de gelegenheid geboden wordt om zienswijzen in te dienen, en moet het bevoegd gezag wettelijke adviseurs en betrokken bestuursorganen raadplegen. Hét onderwerp van gesprek tijdens deze stap is ‘reikwijdte & detailniveau’ van het te verrichten onderzoek. Welke alternatieven moeten worden onderzocht, over welke soorten effecten moet informatie op tafel komen, en met welke mate van detail? Dát zijn de vragen die in dit stadium centraal staan. En het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag ervoor te zorgen dat deze vragen van een helder en werkbaar antwoord worden voorzien.

Het is belangrijk dat er in de wet géén vormeisen zijn voor de manier waarop reikwijdte & detailniveau moet worden bepaald. Bij de voorbereiding van de Handreiking, en niet in de laatste plaats door de ingebrachte ervaring van de begeleidingscommissie, is echter uiteindelijk geconstateerd dat een gestructureerde en doelgerichte gedachtewisseling over reikwijdte & detailniveau eigenlijk alleen maar mogelijk is als daarover iets op papier is gezet. Het is niet verplicht, maar het wordt in de Handreiking wel geadviseerd aan het bevoegd gezag: maak een Notitie Reikwijdte & Detailniveau. Net zoals dat in de afgelopen tijd in veel gevallen ook al in een plan-m.e.r.-procedure gebeurde. Daarbij past wel de kanttekening dat zo’n notitie beslist niet altijd zo omvangrijk hoeft te zijn als de 60 pagina’s of meer die momenteel niet ongebruikelijk zijn. Naast helderheid strekt beknoptheid tot aanbeveling.

Is een Notitie Reikwijdte & Detailniveau eenmaal beschikbaar, dan kan dit stuk gebruikt worden als basis voor het inwinnen van zienswijzen en het

raadplegen van wettelijke adviseurs en betrokken bestuursorganen. Deze partijen krijgen dan een voorstel voorgelegd, waarop zij vervolgens gericht kunnen reageren. Dat vergroot de kans op bruikbare reacties aanzienlijk. In feite komt het erop neer dat een (goede) Notitie Reikwijdte & Detailniveau in z’n eentje een groot deel van het werk doet dat de startnotitie en de richtlijnen vroeger samen deden.

In de Handreiking wordt uitgebreid ingegaan op de functies en de inhoud van een Notitie Reikwijdte & Detailniveau. Een van de aanbevelingen is om veel werk te maken van een gemotiveerd voorstel voor alternatieven die zullen worden meegenomen én alternatieven die buiten beschouwing kunnen (of moeten) blijven. Raadzaam is ook in elke uitgebreide m.e.r.-procedure het onderhavige plan of project helder te positioneren ten opzichte van de voorgeschiedenis ervan en ten opzichte van de stappen die nog zullen volgen. Geef in een plan op een wat hoger abstractieniveau bijvoorbeeld aan dat de besluitvorming in dit stadium vooral gericht is op het selecteren van kansrijke locatie(s) en dat de concrete inpassing van voorzieningen (en gedetailleerd onderzoek naar de milieueffecten daarvan) pas bij volgende stappen aan de orde kan komen. Schets, met andere woorden, een beeld van het totale traject tot aan de feitelijke realisatie en positioneer het onderhavige plan of project in dat totale traject. Vanuit dat perspectief valt vervolgens te beredeneren welke milieu-informatie juist in dit stadium nodig is, en welke milieu-informatie beter in een later stadium vergaard kan worden.

Participatie

De praktijk heeft uitgewezen dat ‘passende publieksparticipatie’ leidt tot betere resultaten: verbetering van plannen, betere besluiten, meer draag-



COMMISSIE M.E.R. VRAGEN OM ADVIES OVER REIKWIJDTE & DETAILNIVEAU?

In de uitgebreide m.e.r.-procedure is het niet verplicht de Commissie m.e.r. in het voortraject te laten adviseren over reikwijdte & detailniveau van het te verrichten onderzoek: het oude en vertrouwde verplichte 'richtlijnenadvies' is verdwenen. Wel is het mogelijk vrijwillig de Commissie te vragen om over reikwijdte & detailniveau te adviseren. In de afgelopen periode is dit bijvoorbeeld bij plan-m.e.r.'s ook al zeer frequent gedaan.

In de Handreiking wordt aangegeven dat het inschakelen van de Commissie in het voortraject vooral het overwegen waard is wanneer:

- een plan of project omstreden en/of complex is;
- een plan of project betrekking heeft op nieuwe ontwikkelingen waarmee nog weinig praktijkervaring is opgedaan (zowel inhoudelijk als procesmatig);
- binnen de eigen organisatie onvoldoende deskundigheid en ervaring beschikbaar om een goede beoordeling van de benodigde milieu-informatie te maken.

vlak, minder bezwaren en uiteindelijk tijdswinst. Publieksparticipatie is een kwestie van maatwerk. Welke belangen spelen er? Hoeveel ruimte is er om plannen en projecten nog bij te buigen? Hoe groot is de bereidheid bij de betrokken bestuurders om 'externe inbreng' mee te wegen? Dat verschilt per plan en per project; en dat betekent dat dus ook per geval bepaald moet worden hoe het proces van publieksparticipatie vorm krijgt. Bij de nieuwe uitgebreide m.e.r.-procedure geldt voor participatie: er móet niet zo veel, er kán een hele hoop. Daarbij moet vooral worden nagedacht over het beoogde doel en de intensiteit van participatie, werkvormen, houding (geven, nemen, integer, open, actief), gespreksonderwerpen, te betrekken doelgroep en vertegenwoordiging enzovoort.

De uitgebreide m.e.r.-procedure voorziet op twee momenten in de gelegenheid om zienswijzen in te dienen: (1) in het voortraject na de publicatie van de openbare kennisgeving, en (2) na afronding van het MER. Formeel kan met een zeer sobere vorm van participatie volstaan worden: 'de gelegenheid bieden', en meer ook niet. In de praktijk is zo'n uiterst sobere invulling alleen aan te bevelen bij onomstreden plannen of projecten en/of afwezigheid van belanghebbenden. Aanvullende inspanningen om al vroeg in de procedure een echt participatieproces op gang te brengen zijn niet verplicht en ook niet altijd nodig, maar als algemeen credo geldt: 'Hoe controversiëler, hoe meer aandacht het proces behoeft.'

Wat de participatie in het voortraject betreft: formeel hebben de zienswijzen in dit stadium betrekking op het voornemen tot het opstellen van een besluit. De aankondiging van een voornemen alléén biedt echter weinig aanknopingspunten voor zienswijzen. Wordt de aan de omgeving geen verdere context en informatie gegeven, dan bestaat het risico dat de ingebrachte zienswijzen weinig specifiek en bruikbaar zullen zijn. Er zullen

vooral veel meningen worden ingebracht. En dat is een van de redenen – zoals we hierboven al hebben aangegeven – om een Notitie Reikwijdte & Detailniveau te maken. Die kan dan als inhoudelijke basis voor de informatieverstrekking dienen. De notitie moet op z'n minst toegankelijk zijn via internet, maar er zijn in het beginstadium van de procedure ook allerlei veel actievere benaderingen en werkvormen mogelijk. De Handreiking geeft daarvan een reeks voorbeelden (met hun pro's en contra's).

Het tweede formele moment voor participatie dient zich aan als het MER en het ontwerp-plan/besluit ter inzage worden gelegd. Voor deze participatie is er geen enkel verschil met hetgeen daarvoor in de oude regeling gold. De situatie was, is en blijft in dit stadium heel eenduidig: de planvorming en het onderzoek zijn afgerond, er liggen concrete documenten op tafel, en wie dat wil kan daarop reageren. Het participatieproces bevindt zich in een afrondende fase; het is tijd voor oordeelsvorming en dat is ook het doel van het bieden van gelegenheid tot het indienen van zienswijzen.

Aan de slag

De nieuwe regeling 'moet zich zetten'. Duidelijk is dat er voor wat betreft de formele kant van de zaak het een en ander is veranderd. Tegelijkertijd is onze persoonlijke inschatting dat processen en werkwijzen in de praktijk niet heel wezenlijk zullen gaan verschillen met hoe het er onder de oude regeling aan toeging. De ruime ervaring die in de afgelopen twintig jaar is opgebouwd, is en blijft hoe dan ook leerzaam en bruikbaar. Gunstig is in elk geval dat de m.e.r.-regeling nu weer voor een tijdje 'af' is. Eenieder kan ermee aan de slag – met een Handleiding en een Handreiking als hulpmiddelen. ■