

Milieu-effectrapportage: 'Bezint eer gij begint'

Ir. P. van Duursen

THEMA

1 Inleiding

Onder milieu-effectrapportage (m.e.r.) wordt het proces verstaan dat door openbare informatievoorziening over relevante milieu-aspecten de besluitvorming over activiteiten met mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor het milieu moet bijstaan. Aldus is m.e.r. een hulpmiddel dat dient om het milieubelang naast andere belangen een volwaardige plaats te geven bij het totstandkomen van specifieke, zogeheten m.e.r.-plichtige besluiten.

De toepassing van m.e.r. is gebaseerd op het principe 'bezint eer gij begint'. Het heeft een preventieve werking die er mede op gericht is de milieu-attitude van initiatiefnemers en de betrokken bevoegde overheden in positieve zin te veranderen. Daarnaast is m.e.r. erop gericht besluitvormingsprocedures te stroomlijnen. Dit kan gebeuren omdat m.e.r. vereist dat informatie over de milieugevolgen van een activiteit vroegtijdig beschikbaar moet worden gemaakt en omdat m.e.r. de gelegenheid biedt samenhangende besluiten over een voorgenoemen activiteit met elkaar te coördineren.

Toepassing van m.e.r. betekent echter niet dat alleen milieuvriendelijke besluiten kunnen worden genomen. Immers, bij de besluitvorming spelen naast het milieubelang ook andere belangen een rol. Wel moet in alle gevallen worden aangegeven op welke wijze de beschrijving van de milieugevolgen is betrokken in de besluitvorming en hoe daarbij gebruik is gemaakt van de opmerkingen van insprekers en de adviezen van de in de procedure betrokken wettelijke adviseurs.

2 Voorgeschiedenis en regelgeving

De behoefte om bij de totstandkoming van bepaalde besluiten die het milieu kunnen beïnvloe-

den systematisch de voor- en nadelen van deze beïnvloeding te kunnen afwegen ontstond in de Verenigde Staten van Amerika aan het einde van de jaren zestig. Dat leidde in 1969 tot de invoering van m.e.r. aldaar. Nadat in 1974 ook in Canada 'environmental assessment' verplicht werd gesteld, kwam in Nederland eveneens een proces op gang dat ertoe leidde dat in mei 1981 een wetsontwerp m.e.r. bij de Tweede Kamer werd ingediend. Na een lange behandelingstijd door het parlement werd de m.e.r.-regeling in 1987 van kracht.

De wettelijke regeling bestaat uit wetteksten en enkele uitvoeringsbesluiten. De Wet milieubeheer (met als laatste versie die van 4 februari 1994) regelt de procedure van m.e.r. met de inpassing in de besluitvorming en de rol van de deelnemende partijen aan het m.e.r.-proces. Van de uitvoeringsbesluiten is het Besluit m.e.r. het belangrijkste. De laatste versie dateert van 4 juli 1994 (Staatsblad 1994 nr. 540). In dit besluit is de werkingssfeer van m.e.r. geregeld met aanduiding van de activiteiten en besluiten waarvoor de m.e.r.-plicht geldt. Daarnaast bevat het besluit ondermeer procedure-regels voor de behandeling van verzoeken om ontheffing van de m.e.r.-plicht (zie paragraaf 3.2).

Er is sedert juli 1988 een richtlijn van de Europese Unie (EU) van kracht over m.e.r. Vanaf die datum dienden alle EU-lidstaten deze richtlijn in hun wetgeving te hebben verwerkt.¹ Nederland heeft daaraan inmiddels geheel voldaan.

Ir. P. van Duursen studeerde scheikunde aan de Technische Universiteit Delft. Hij is 33 jaar werkzaam geweest bij de Koninklijke Shell Groep in diverse functies in verschillende landen. Zijn laatste functie voor zijn pensionering (1-1-1993) was President-Directeur van Shell Nederland BV.

In het kader van de m.e.r.-regeling bestaan nog twee uitvoeringsbesluiten: de Regeling Startnotitie m.e.r. (Stcrt. 1993, 229) en een provinciale m.e.r.-verordening van Noord-Holland, Friesland en Groningen. De Regeling startnotitie m.e.r. bevat algemene inhoudseisen voor het document waarmee een initiatiefnemer aan het bevoegd gezag aangeeft voornemens te zijn een activiteit te willen uitvoeren waarvoor een m.e.r.-plichtig besluit door dat bevoegd gezag moet worden genomen. De kennisgeving van de startnotitie markeert het begin van de m.e.r.-procedure (zie paragraaf 4.1).

De m.e.r.-verordening van de provincies Noord-Holland, Friesland en Groningen wordt kort behandeld in paragraaf 3.1.

3 Wanneer is m.e.r. vereist?

3.1 De m.e.r.-plicht

M.e.r. houdt in dat het besluit of de besluiten over een voorgenomen activiteit die belangrijke nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu, pas mag of mogen worden genomen, nadat:

- eerst in een milieu-effectrapport (MER) een beschrijving is gegeven van die activiteit, van de alternatieven daarvoor en van de mogelijke milieugevolgen, en
- aan de procedurele eisen is voldaan.

Met nadruk wordt gewezen op het verschil tussen m.e.r. en MER. M.e.r. omvat het gehele proces vanaf de indiening van de startnotitie door de initiatiefnemer tot het nemen van het besluit door het bevoegd gezag over het voornemen van de initiatiefnemer, gevolgd door het uitvoeren van een evaluatieprogramma. MER is het document dat door de initiatiefnemer wordt opgesteld in de loop van het proces met beschrijving van de voorgenomen activiteit, de alternatieven en de milieugevolgen.

Met de aanwijzing in het Besluit m.e.r. van activiteiten die aan m.e.r. moeten worden onderworpen alvorens besluiten daarover kunnen worden genomen, heeft de wetgever dus al bepaald welke activiteiten belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. In bijlage C bij het Besluit m.e.r. zijn deze activiteiten met de bijbehorende besluiten opgesomd. Tevens zijn daarin de drempelwaarden aangege-

ven waarboven de m.e.r.-plicht geldt (bijvoorbeeld: bij oprichting of verandering van een fabriek voor verwerking van organische mest: een capaciteit van 25.000 ton of meer).

Globaal samengevat omvatten deze activiteiten de volgende categorieën:

- wegen, spoorwegen en vaarwegen;
- havens, kunstmatige eilanden en luchtvaartterreinen;
- militaire oefenterreinen;
- buisleidingen en hoogspanningsleidingen;
- landinrichting en aanleg van glastuinbouwgebied;
- verwerking van afvalstoffen en organische meststoffen;
- industriële activiteiten waaronder raffinage van aardolie, roosten, pelletiseren en sinteren van ertsen; produktie van cokes, ruw ijzer, staal, non-ferrometalen en asbesthoudende materialen; geïntegreerde chemische installaties;
- energievoorziening;
- recreatieve en toeristische voorzieningen;
- woningbouw en aanleg van bedrijfsterreinen;
- waterstaatkundige werken en ingrepen, waaronder peilwijzigingen, dijken, dammen en stormvloedkeringen;
- landaanwinningen;
- waterwinning en watervoorziening;
- delfstoffenwinning;
- op- en overslag van brandstoffen;
- beleidsbesluiten op nationaal niveau waarin de locatie van m.e.r.-plichtige activiteiten wordt vastgelegd.

Het ontwijken van de m.e.r.-plicht door het opknippen van een activiteit in onderdelen die beneden de drempelwaarde voor de m.e.r.-plicht liggen, is niet toegestaan indien het niet aannemelijk kan worden gemaakt dat het gaat om verschillende activiteiten.

In bijlage D bij het Besluit m.e.r. zijn activiteiten en besluiten opgenomen waarvoor een beoordelingsprocedure moet worden gevolgd voor het al dan niet vaststellen van de m.e.r.-plicht. Hieronder vallen bijvoorbeeld het kappen van bos, oprichten van veehouderijen en kwekerijen van zalmachtigen; autofabrieken, scheepswerven, enz. Ook hier gelden drempelwaarden waarboven de m.e.r.-beoordelingsplicht geldt.

De wijze waarop deze beoordeling dient te

geschieden door het bevoegde gezag, is al opgenomen in de Wet milieubeheer (Wm) (artikel 7.8 a t/m 7.8 e). De nieuwe procedure voor de bijlage D-projecten houdt in het kort het volgende in: als een voorgenomen activiteit voorkomt in bijlage D van het Besluit m.e.r. moet de initiatiefnemer van dit project een mededeling doen aan het bevoegd gezag dat uiteindelijk het besluit moet nemen en binnen 6 weken beoordelen of, gezien de omstandigheden (zoals aard, omvang, ligging en cumulatieve van effecten) een m.e.r. noodzakelijk is. In beginsel moet een beoordeling per geval van bijlage D plaatsvinden. De beslissing over de m.e.r.-plicht moet gepubliceerd worden en er staat beroep tegen open.

Ook als de m.e.r.-plicht niet geldt, kan uitvoering van m.e.r. op vrijwillige basis gebeuren. Alle wettelijke regels zijn dan van toepassing. Tot en met 1993 is dit veertien maal gebeurd.

Naast de m.e.r.-plicht op nationaal niveau kunnen provincies ook eigen lijsten met m.e.r.-plichtige activiteiten vaststellen. Het gaat om activiteiten in binnen de provincie gelegen gebieden die van bijzondere betekenis zijn of waarin het milieu reeds in ernstige mate is verontreinigd of aangetast. De provincies Noord-Holland, Friesland en Groningen hebben op 1 maart 1993 een provinciale m.e.r.-verordening van kracht doen worden voor het Waddengebied. Tot eind 1994 is daar tweemaal gebruik van gemaakt (voor drinkwatervoorzieningsprojecten op Schiermonnikoog en Vlieland).

3.2 Ontheffing van de m.e.r.-plicht

In enkele gevallen is ontheffing van de m.e.r.-plicht mogelijk. Deze gevallen zijn omschreven in artikel 7.5 van de Wm. Zij komen erop neer dat een initiatiefnemer geen MER hoeft op te stellen indien hij dat voor zijn voornemen al eerder heeft gedaan of wanneer hij met zijn voornemen een activiteit herhaalt of voortzet waarvoor hij al een MER had opgesteld en een nieuwe MER geen nieuwe milieugegevens zal kunnen bevatten.

Ook is ontheffing van de m.e.r.-plicht mogelijk indien het algemeen belang het onverwijld uitvoeren van een activiteit noodzakelijk maakt.

Verzoeken om ontheffing moeten bij de ministers van VROM en van LNV worden ingediend. De procedure is geregeld in de Wm (artikel

7.5) en in het Besluit m.e.r. (artikel 4 t/m 7). Genoemde ministers besluiten binnen 8 weken na ontvangst van de aanvraag of de gevraagde ontheffing verleend kan worden. Er is beroep mogelijk tegen verlening van de ontheffing.

4 Procedurele vereisten

De m.e.r. kent haar eigen procedure die ingepast wordt in de procedure van het besluit (de besluiten) waarvoor zij dient te worden uitgevoerd. Het koppelmoment tussen beide ligt bij het moment waarop de vergunningaanvraag of het ontwerpplan of de tracénota bekend wordt gemaakt voor inspraak en beoordeling. In het geval van m.e.r.-plichtige activiteiten moet bij de vergunningaanvraag / het ontwerpplan / de tracénota een MER worden bekendgemaakt. Dit koppelmoment is van belang voor de initiatiefnemer om te bepalen wanneer de m.e.r.-procedure moet starten ten einde het besluit op het gewenste tijdstip te doen plaatsvinden.

De partijen die bij een m.e.r.-procedure betrokken zijn, zijn dezelfde als bij het besluit waarvoor de m.e.r. wordt uitgevoerd: initiatiefnemer(s), bevoegd gezag (een of meer dan een overheidsinstantie) en sprekers (milieugroeperingen, bedrijven, overheden en individuele burgers) plus de Commissie voor de m.e.r. en de zogeheten wettelijke adviseurs. De speciale rol van de Commissie voor de m.e.r. wordt hierna uitgelegd. De wettelijke adviseurs bij m.e.r. zijn de Inspectie voor de Milieuhygiëne van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid en een door de minister van LNV aangewezen overheidsorgaan (meestal een van de directies Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij).

Hieronder worden in het kort de stappen van m.e.r.-procedure aangegeven.

a Voorfase

De initiatiefnemer (IN) gaat na of zijn voornemen m.e.r.-plichtig is. Is dit het geval dan specificeert IN zijn voornemen in een startnotitie en dient deze in bij het bevoegd gezag (BG), dat is de overheid die het besluit moeten nemen over het voornemen van IN. In het geval van activiteiten die aangewezen zullen worden voor een m.e.r.-beoordelingsplicht overeenkomstig bijlage D van het Besluit m.e.r. zal het bevoegde gezag (zoals hiervóór al vermeld) binnen 6 weken na indiening van de

startnotitie beslissen of m.e.r. moet worden uitgevoerd of niet. Als m.e.r. moet worden uitgevoerd dan zal de m.e.r.-procedure verder verlopen zoals in de fasen b t/m g hierna is aangegeven. Als het gaat om meer dan één m.e.r.-plichtig besluit, wordt nagegaan of coördinatie van deze besluiten verplicht is of op vrijwillige basis kan plaatsvinden. In geval van coördinatie regelt het coördinerend BG de gehele procedure met m.e.r.

b Vooroverleg

BG maakt startnotitie bekend en geeft gelegenheid aan de Commissie voor de m.e.r. en de wettelijke adviseurs om advies op te stellen, en aan het publiek tot het maken van opmerkingen voor het vaststellen van de richtlijnen voor het MER. De richtlijnen worden vastgesteld uiterlijk dertien weken na de bekendmaking of uiterlijk eenentwintig weken na bekendmaking indien BG ook IN is. De richtlijnen moeten ervoor zorgen dat de milieu-informatie die in het MER moet worden verzameld geheel toegespitst wordt op het te nemen besluit.

c Opstellen MER

Het MER wordt opgesteld door IN. Uiteraard bestaat hiervoor geen wettelijke termijn. De ervaring heeft geleerd dat daarvoor minimaal drie maanden moet worden uitgetrokken.

De m.e.r.-regeling stelt wettelijke minimumeisen aan de inhoud van een MER (artikel 7.10 Wm):

- doel en belang van de voorgenomen activiteit;
- beschrijving van de voorgenomen activiteit alsmede van redelijkerwijs te beschouwen alternatieven waaronder in ieder geval ook het meest milieuvriendelijke alternatief;
- de te nemen besluiten en eerder genomen besluiten die kaderstellend zijn voor het voornemen;
- beschrijving van de bestaande toestand van het milieu en de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en de alternatieven;
- vergelijking van de voorgenomen activiteit en de alternatieven met de bestaande toestand van het milieu en de ontwikkeling daarvan zonder uitvoering van het voornemen;
- leemten in kennis;
- een samenvatting.

d Beoordeling aanvaardbaarheid MER

Bij MER op aanvraag (dat wil zeggen IN is niet

tevens BG) wordt het MER door IN tegelijk met de vergunningaanvraag ingediend. Gedurende 6 weken heeft BG de tijd het MER eventueel terug te zenden naar IN bij gebleken (groeve) tekortkomingen (bijvoorbeeld omdat de richtlijnen voor het MER niet goed zijn gevolgd). Bij aanvaardbaarheid van het MER volgt bekendmaking door BG binnen acht weken na indiening.

Deze stap speelt zich intern af zonder termijnen indien BG en IN dezelfde instantie zijn (MER niet op aanvraag).

e Inspraak/ beoordeling MER

In de bekendmaking van het MER met de vergunningaanvraag / het ontwerpplan / de tracénnota door het BG wordt gelegenheid tot inspraak geboden. De wettelijke adviseurs en de Commissie voor de m.e.r. worden in de gelegenheid gesteld te adviseren over het MER. De inspraak neemt minimaal vijf weken in beslag. De openbare zitting in het kader van de procedure behorende bij het besluit wordt gecombineerd met de hoorzitting over het MER. De Commissie voor de m.e.r. krijgt vijf weken extra voor het verwerken van de resultaten van de inspraak in haar toetsingsadvies over het MER.

f Besluitvorming

Het BG neemt het besluit nadat de hiervoor beschreven fasen zijn doorlopen. Het BG motiveert daarin op welke wijze gebruik is gemaakt van de milieu-informatie die tijdens de m.e.r. is verzameld alsook van de opmerkingen van insprekers en de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. en de wettelijke adviseurs. De Wm kent geen formele bepalingen voor die gevallen waarin BG als resultaat van de openbare beoordeling beslist, dat aanvulling op het MER nodig is voor het nemen van het besluit. In de praktijk blijkt dit in ongeveer 20% van de gevallen voor te komen. In het kader van een evaluatie van de m.e.r.-regeling heeft de regering besloten geen formele regeling voor het maken van een aanvulling in de Wm op te nemen. Wel is in 1994 een richtsnoer opgesteld dat aangeeft aan BG hoe het best gehandeld kan worden. Uitgangspunt bij een beslissing tot aanvulling van het MER is dat een aanvulling alleen noodzakelijk is als essentiële informatie voor het te nemen m.e.r.-plichtige besluit ontbreekt. Indien uit de inspraak of uit de toetsing van het MER door de Commissie voor de m.e.r. naar voren komt dat het MER op cruciale

punten te kort schiet, dan zal het BG moeten nagaan of het inderdaad een aanvulling voor de besluitvorming nodig acht. Indien dit het geval is, verzoekt BG de IN om een aanvulling op te stellen. Na ontvangst van de aanvulling door BG maakt deze de aanvulling bekend en bestaat gelegenheid voor derden om te reageren. De termijn voor inspraak over de aanvulling wordt bepaald door het BG, waarbij het voor de hand ligt zoveel mogelijk aan te sluiten bij de termijnen in de m.e.r.-regeling. Tot slot wordt de Commissie voor de m.e.r. door BG in de gelegenheid gesteld om de toetsing af te ronden waarbij de Commissie ook de inspraakreacties over de aanvulling op het MER betreft.

g Evaluatie

Het besluit dient aan te geven welke milieueffecten op welke wijze en binnen welke termijnen worden geëvalueerd. BG voert het evaluatieonderzoek uit. IN werkt daaraan mee. Indien uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de gevolgen belangrijk ernstiger zijn dan voorspeld in het MER, kan BG maatregelen nemen die die gevolgen ongedaan maken of beperken. Het evaluatieonderzoek in het kader van m.e.r. is dus niet identiek aan de voorwaarden die in een vergunning kunnen worden gesteld aan de initiatiefnemer. Het evaluatieonderzoek is ook verschillend van het interne milieuzorgsysteem dat behoort tot de verantwoordelijkheid van bedrijven en dus van de initiatiefnemer. De ervaringen met evaluatie zijn beperkt. Tot en met 1994 zijn slechts drie onderzoeken bekend gemaakt.

5 Waarborgen van m.e.r.

M.e.r. is in de loop van de afgelopen 25 jaar in veel landen geaccepteerd geworden als een effectief beleidsinstrument. In al die landen is ernaar gestreefd om m.e.r. te omringen met zodanige waarborgen dat toepassing van m.e.r. meerwaarde oplevert voor de kwaliteit van de besluitvorming en niet wordt ervaren als een rituele verplichting die slechts tijd en geld kost. De waarborgen hebben alle tot doel te voorkomen dat de initiatiefnemer een MER maakt in de vorm van een 'sweetheart statement' voor een vlotte acceptatie van de activiteit en haar milieugevolgen door het bevoegd gezag en de burger. De waarborgen zijn zowel van procedurele als van inhoudelijke aard en omvatten:

- helderheid over de m.e.r.-plicht en de reikwijdte van m.e.r. alsook over de ontheffingsmogelijkheden om misbruik door opknippen van voornemens te voorkomen;
- toespitsing op de beslissingsrelevante milieuaspecten door middel van het formuleren van specifieke richtlijnen voor de inhoud van het MER;
- verplichting tot het ontwikkelen van alternatieven (waaronder het zogeheten meest milieuvriendelijke alternatief) die de initiatiefnemer ook in staat stellen zijn doel op een redelijke manier te bereiken;
- verplichting tot het beschrijven van alle milieueffecten als gevolg van de activiteit die van belang zijn voor het te nemen besluit;
- inspraak zowel in de richtlijnenfase (vooroverleg) als in de beoordelingsfase van het MER;
- motiveringsplicht voor aanduiding in het besluit van de wijze waarop gebruik is gemaakt van alle m.e.r.-informatie en de inspraak;
- evaluatie achteraf van de werkelijk optredende milieugevolgen en eventuele bijstelling van het besluit in het geval dat de werkelijk optredende gevolgen ernstiger blijken te zijn dan voorspeld in het MER.

In de meeste landen waar m.e.r. wordt uitgevoerd wordt toepassing van deze waarborgen als voldoende beschouwd om m.e.r. effectief te doen zijn. Sommige landen vonden dit echter nog onvoldoende om het risico van 'sweetheart statements' te neutraliseren. Deze landen creëerden een speciale rol voor onafhankelijke deskundigheid in het opstellen van richtlijnen voor het MER en de toetsing van het MER. Nederland is één van die landen.²

6 De Commissie voor de m.e.r.

In het Nederlandse m.e.r.-systeem heeft de Commissie voor de m.e.r. de rol toebedeeld gekregen erop toe te zien dat het bevoegd gezag bij het nemen van een m.e.r.-plichtig besluit kan beschikken over voldoende relevante milieu-informatie. Daartoe stelt de Commissie adviezen op voor het bevoegd gezag voor de richtlijnen voor ieder MER en toetst zij ieder MER op volledigheid en op wetenschappelijke juistheid aan de hand van de eerder vastgestelde richtlijnen. De

Commissie is ook betrokken bij de beoordeling van eventuele aanvullingen op het MER alvorens tot besluitvorming kan worden overgegaan. Verder adviseert de Commissie voor de m.e.r. de ministers van VROM en van LNV over verzoeken om ontheffing van de m.e.r.-plicht.

De adviezen van de Commissie zijn openbaar. Hoewel de adviezen niet bindend zijn, zijn zij wel invloedrijk en worden zij dikwijls opgevolgd door het bevoegd gezag. In haar adviezen spreekt de Commissie zich niet uit over de aanvaardbaarheid van voornemens waarvoor m.e.r. wordt uitgevoerd. Evenmin treedt de Commissie in beleidsafwegingen die immers zijn voorbehouden aan het bevoegd gezag. De Commissie voor de m.e.r. is als enige deelnemer aan het m.e.r.-proces betrokken bij alle m.e.r.-procedures. Zij kan dus steeds gebruik maken van eerdere adviseringsresultaten hetgeen de consistentie van de adviezen ten goede komt en de kwaliteit van het m.e.r.-proces bevordert. Bij de opstelling van haar adviezen neemt de Commissie kennis van alle schriftelijk en mondeling ingebrachte inspraak. Zij verwerkt deze reacties in haar adviezen voor zover die betrekking hebben op het milieu en op het voornemen.

De werkwijze van de Commissie voor de m.e.r. is gebaseerd op twee principes: deskundigheid en onafhankelijkheid. Deskundigheid is aanwezig bij alle betrokkenen bij het m.e.r.-proces (het bevoegd gezag, de initiatiefnemer en de insprekers). Het is echter de combinatie van deskundigheid met een positie van onafhankelijkheid ten opzichte van zowel het m.e.r.-plichtige voornemen als van het daarbij behorende te nemen besluit die de positie van de Commissie uniek maakt. Het stelt de Commissie in staat te adviseren op een onbevooroordeelde wijze. Om dit mogelijk te maken zijn de taken en de rol van de Commissie vastgelegd in de Wet milieubeheer (artikel 2.17 t/m 2.24 en artikel 7.1 t/m 7.43). De Commissie kan een beroep doen op ongeveer 200 leden en daarnaast nog op een tweehonderdtal adviseurs die deskundig zijn op milieugebied waaronder lucht-, bodem- en waterverontreiniging, afval behandeling, ecologie, hydrologie, geologie, cultuurhistorie, straling, geluidhinder, visuele landschapsaspecten, sociale psychologie, toxicologie en de relatie milieugezondheid. Het deskundigenbestand omvat ook deskundigheid op het gebied van de m.e.r.-plichtige activiteiten, ruimtelijke ordening, milieueconomie, energievoorziening, milieurecht en bestuurskunde. De Commissie is aldus in staat een

beroep te doen op elke vorm van milieudeskundigheid die benodigd is voor het opstellen van haar adviezen. Indien blijkt dat voor de advisering over een nieuwe m.e.r.-plichtige activiteit bepaalde deskundigheid niet is te vinden onder de leden en adviseurs van de Commissie dan wordt die deskundigheid elders gezocht, eventueel in het buitenland, waarbij in eerste instantie gezocht wordt in Vlaanderen vanwege het gebruik van de Nederlandse taal. Het leden- en adviseursbestand wordt elke vijf jaar herzien. De leden worden benoemd en ontslagen per Koninklijk Besluit.

De Commissie heeft een voorzitter en enkele plaatsvervangende voorzitters.³ Er is een secretariaat van ongeveer 30 medewerkers onder leiding van de algemeen secretaris. De Commissie is in Utrecht gevestigd. Met deze locatie wordt haar onafhankelijkheid ten opzichte van de nationale overheid benadrukt.

De Commissie komt nooit plenair bijeen. Zij werkt volgens het systeem van werkgroepen die per m.e.r.-plichtige activiteit worden samengesteld uit de leden en adviseurs. De werkgroepen treden op namens de Commissie. Elke werkgroep bestaat uit enkele deskundigen met disciplines afhankelijk van de aard en complexiteit van de activiteit waarvoor de m.e.r. wordt gedaan. Elke werkgroep wordt voorgezeten door de voorzitter van de Commissie of door een van de plaatsvervangende voorzitters. Secretariaatsmedewerkers treden op als werkgroepsecretaris. Voorzitter en secretaris van elke werkgroep moeten ervoor zorgen dat de advisering consistent is met eerdere adviezen over soortgelijke activiteiten, dat binnen de werkgroep consensus wordt bereikt over het advies en dat het advies binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijn wordt uitgebracht. De voorzitter van de Commissie stelt de samenstelling van de werkgroepen vast. Hij is verplicht de voorgestelde samenstelling van iedere werkgroep te melden aan het betrokken bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Deze kunnen gemotiveerd bezwaar maken tegen een deskundige, uitsluitend op basis van constatering van een mogelijke betrokkenheid bij de activiteit of bij het besluit.

De werkgroepleden ontvangen een honorarium voor het aantal uren dat zij hebben besteed aan het opstellen van een advies. Daarnaast ontvangen zij een vergoeding voor gemaakte reiskosten. Met het betalen van een honorarium aan haar deskundigen voor geleverde advieswerkzaamheden is veiliggesteld dat de Commissie voldoende kwaliteit kan

aantrekken voor de opstelling van haar adviezen.

7 Toegevoegde waarde

Tot slot is het goed om aandacht te besteden aan de toegevoegde waarde van m.e.r. De toepassing van m.e.r. betekent immers een verzwarende van de besluitvormingsprocedure en de vraag kan worden gesteld: wordt de extra inspanning goed besteed?⁴

Vanaf het tijdstip dat de m.e.r.-plicht van kracht werd in 1987 zijn meer dan 500 procedures van start gegaan en zijn al meer dan honderd besluiten genomen met behulp van m.e.r. De ervaringen die aldus zijn opgedaan, hebben aangetoond dat de doelstellingen van het m.e.r.-instrument in de meeste gevallen ruim voldoende worden gehaald: het milieu naast andere belangen een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven en de besluitvorming helpen stroomlijnen.

Mits tijdig gepland in de vergunningprocedure of in de planontwikkeling is m.e.r. in staat in een vroeg stadium van de besluitvorming alle betrokken partijen te mobiliseren en daardoor bij te dragen aan de ontwikkeling van creatieve alternatieven op basis waarvan het bevoegd gezag een gefundeerd besluit kan nemen. Zoals al eerder is aangegeven is het echter een misvatting te veronderstellen dat dergelijke besluiten vanwege de toepassing van m.e.r. altijd onverdeeld gunstig voor het milieu zouden moeten uitvallen.

De nuttige invloed van m.e.r. op het besluitvormingsproces kan een direct of een indirect effect inhouden. Van een direct nuttig effect is sprake indien geconstateerd kan worden dat het voornemen is veranderd in milieuvriendelijke zin met als gevolg minder milieu-aantasting of zelfs verbetering van milieuwaarden in het plangebied of daarbuiten door middel van compenserende maatregelen. Een ander direct effect vindt plaats indien m.e.r. het optreden van onaanvaardbare milieugevolgen voorspelt met als resultaat dat het voornemen niet of niet in de voorgestelde vorm wordt uitgevoerd. Indirect nuttige effecten treden op als de uitvoering van m.e.r. van invloed is op de milieuregelgeving, als het een stimulans geeft aan de opzet van fundamenteel onderzoek om leemten in kennis op te vullen, bijvoorbeeld oorzaak-gevolg relaties en als het bijdraagt aan verinnerlijking van milieudenken. Daarnaast kan tijdswinst worden geboekt door de objectiverende

werking van m.e.r. en de advisering door de Commissie voor de m.e.r.

Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven uit de praktijk van m.e.r. in Nederland die de direct en indirect nuttige effecten van m.e.r. illustreren.

Milieuvriendelijker voornemen

1 Woonwijk in het water

Een grote stad wil woningbouw 'in het water' realiseren waarvoor een landaanwinning nodig is. Door toepassing van m.e.r. komen verschillende milieuproblemen aan het licht. Zo blijkt het noodzakelijk een aangrenzend gebied te saneren waar zwaar verontreinigde grond aanwezig is met gevaar voor de gezondheid van de bewoners op de nieuwe locatie. Overwegingen op grond van de waterhuishouding, veiligheid en de stedenbouwkundige opzet van de locatie leiden tot de keuze voor integrale ophoging van het gebied in plaats van inpoldering. Om de hoeveelheid aan te voeren ophoogzand te verminderen, wordt gekozen voor gebruik van gebieden waar de pleistocene ondergrond van zand dicht onder de oppervlakte ligt. Voor de inrichting worden twee modellen ontwikkeld waaronder een milieu-alternatief met nadruk op hoogwaardig openbaar vervoer en langzaam verkeer alsook natuurbouw in het plangebied en ook daarbuiten in de vorm van compensatie. In de uitvoering van het plan wordt voorgesteld verschillende elementen van het milieu-alternatief over te nemen.

2 M.e.r. niet in de grond geboord

In de planontwikkeling voor een vaste oeververbinding over een estuarium gaat de startnotitie uit van een uitvoering als brug of als een afgezonken caissontunnel. Het MER beschrijft de milieugevolgen van verschillende tracés en van de twee uitvoeringsmogelijkheden. De Commissie voor de m.e.r. stelt dat een geboorde tunnel technisch mogelijk is en veel milieuvriendelijker zou kunnen uitvallen dan de andere uitvoeringswijzen. Dit omdat een geboorde tunnel het stromingspatroon en het sedimenttransport in het estuarium geheel ongemoeid laat en dus ook de flora en fauna van het estuarium. De aanbeveling van de Commissie wordt als niet reëel afgedaan. Maar als blijkt dat de aannemercombinaties bij hun offertes alleen uitgaan van een geboorde tunnel, moet het MER alsnog worden aangevuld voor deze uitvoeringsvorm.

3 Parkeerperikelen

Bij de beoordeling van een MER over een stadion wordt duidelijk dat in het plan niet in voldoende ruimte voor parkeergelegenheid is voorzien waardoor overlast door het parkeren van auto's en bussen in de aangrenzende woonwijken kan optreden. Het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. brengt dit aan het licht en de activiteit wordt aangevuld met extra parkeerruimte, die wordt vastgelegd in een nieuw bestemmingsplan

4 Grind winnen, kikkers sparen

Een MER over een grindwinningsproject bevat ondermeer een overzicht van bestaande waardevolle ecologische elementen. Uit inspraakreacties blijkt dat dit overzicht onvolledig is. De habitat van een nabijgelegen gebied met een waardevol grondwaterafhankelijk ecosysteem waarin onder andere de zeldzame met verdwijnen uit Nederland bedreigde boomkikker voorkomt, is in het MER niet beschreven. In een aangepast ontwerp van het voornemen blijkt dat door de aanleg van een bentoniet scherm in de bodem tussen de winning en het betreffende natuurgebied mogelijk aan zowel het economische als aan het natuurbelang recht kan worden gedaan.

5 Natte voeten voor het milieu

Toen een gemeente een startnotitie indiende voor de aanleg van een nieuw woongebied, achtte zij de locatiekeuze zo simpel dat werd voorgesteld m.e.r. niet voor de locatiekeuze maar voor de inrichting uit te voeren. Door de ligging van de locatie lijken twee waardevolle gebieden met zeldzame natte heidevegetaties te worden gespaard, hetgeen uitdrukkelijk deel uitmaakt van het milieubeleid van de gemeente. In de startnotitie was evenwel over het hoofd gezien dat het bouwrijp maken van de locatie het peil, de herkomst en de kwaliteit van het grondwater in de natuurgebieden zodanig kan beïnvloeden dat deze toch in hun voortbestaan worden bedreigd.

Op advies van de Commissie voor de m.e.r. werd onderzoek gedaan naar de hydrologische relaties en mogelijke mitigerende maatregelen. De onderzoeksresultaten, gepresenteerd in het MER, wijzen uit dat grote delen van de locatie niet kunnen worden beschouwd tenzij diverse mitigerende maatregelen worden uitgevoerd, zoals de aanleg van twee verschillende rioleringsstelsels, infiltratie van regenwater in de bodem en de bouw van

woningen zonder kelders of kruipruimten. Het nadeel van het onbebouwd laten van grote delen van het plangebied is dat daardoor onvoldoende woningen worden gerealiseerd voor het aanleggen van een rendabele openbaar-vervoerverbinding.

De locatiekeuze blijkt aldus aanmerkelijk minder eenvoudig te zijn dan aanvankelijk werd gedacht. De toepassing van m.e.r. zorgt in dit geval ervoor dat de gemeente bij de besluitvorming rekening kan houden met waardevolle informatie die zonder m.e.r. niet aan het licht gekomen was.

Uit- of afstel vanwege onaanvaardbare milieugevolgen

Het gebeurt niet vaak dat de toepassing van m.e.r. leidt tot het uit- of afstel van een voornemen. Over het algemeen hebben initiatiefnemers de opzet van hun initiatieven dermate goed doordacht dat zij voldoende realiteitswaarde blijken te hebben die ook de m.e.r.-toets kan doorstaan. In een enkel geval komt de schade voor het milieu zo duidelijk naar voren dat dat van doorslaggevend belang kan zijn in de besluitvorming. Het volgende geval is daar een voorbeeld van.

6 'Not free for all'

Een militair oefenterrein wordt gepland in een natuurgebied met bos en heide. Het terrein moet ondermeer een 'free for all'-gebied krijgen voor het oefenen met rupsvoertuigen waarvoor een flink bosgebied moet worden gekapt. Het MER toont aan dat het gehele plangebied niet alleen bijzonder is uit oogpunt van flora en fauna, maar daarnaast ook geomorfologisch, bodemkundig en cultuurhistorisch zeer interessant en gevarieerd is. Veel insprekers maken dan ook bezwaar tegen het plan. Uiteindelijk besluit de overheid het voornemen niet uit te voeren. Deze beslissing wordt vergemakkelijkt door de intussen opgetreden verandering in de militaire en politieke oost-west verhoudingen in Europa die ook van invloed zijn op de oefenbehoefte van de krijgsmacht.

Verbetering regelgeving

Uit de volgende voorbeelden blijkt dat de invloed van m.e.r. op een breder terrein betrekking heeft dan alleen op het voornemen zelf.

7 Oost-west, norm niet best

Een regionale luchthaven wil uitbreiden met de aanleg van een nieuwe oost-west start- en landingsbaan. In de nieuwe situatie zal de luchthaven intensiever en ook gedurende de nacht worden gebruikt. Het MER beschrijft de geluidhinder van het vliegverkeer slechts tot de wettelijke grenswaarde en niet tot aan de streefwaarde, terwijl het bekend is dat de grenswaarde niet erg streng is geformuleerd. Het effect van slaapverstoring door nachtvluchten is evenmin goed behandeld. De Commissie voor de m.e.r. acht het MER op deze punten ontoereikend. Wanneer blijkt dat de initiatiefnemer en de luchtvaartautoriteiten deze kritiek niet serieus nemen, geeft de Commissie (bij hoge uitzondering) zelf opdracht voor het uitvoeren van berekeningen. Als resultaat wordt het MER aangevuld met een beschrijving van de geluidhinder tot aan de streefwaarde en een aanzet voor de ontwikkeling van een landelijke geluidnormering voor nachtvluchten. Deze is inmiddels van kracht.

8 Beter storten

Voor gecontroleerde stortplaatsen voor afval is al veel malen een m.e.r. uitgevoerd. Bij de toetsing van de eerste MER'en daarover kwam de vraag steeds terug of de onderafdichting van een stortplaats met folie wel toereikend zou zijn. Dergelijke twijfels hebben ertoe geleid dat een discussie op gang kwam over de standardeisen in de Richtlijn gecontroleerd storten. In het nieuwe Stortbesluit zijn de best beschikbare technieken voor de afdichting voorgeschreven bij de aanleg of uitbreiding van een stortplaats.

Stimulans tot onderzoek

In alle MER'en moet worden aangegeven welke leemten in kennis bestaan die van invloed zijn op de besluitvorming. Op sommige punten blijkt sprake te zijn van een aanzienlijk gebrek aan kennis. M.e.r. kan dan helpen bij de opzet van onderzoek.

9 Gezondheidsaspecten

In MER'en voor activiteiten die leiden tot emissies van milieugevaarlijke stoffen is over de effecten van deze stoffen op de gezondheid van de mens weinig bekend. De gezondheidsrisico's zijn vooral moeilijk te bepalen als sprake is van blootstelling aan meer stoffen of milieu-invloeden

tegelijk (stoffen, geluid, luchtverontreiniging, stress). Nu in verschillende m.e.r.'s naar voren is gekomen dat onvoldoende gegevens beschikbaar zijn over dosis-effectrelaties en cumulatieve effecten voor de gezondheid, worden hiervoor nieuwe onderzoeksprogramma's gestart.

Verinnerlijking van milieudenken

Instanties en bedrijven die met m.e.r. hebben gewerkt, gaan de voordelen daarvan inzien. Een van de grote oliemaatschappijen past de geleerde principes van m.e.r. toe en stelt zogenoemde milieu-invloedenrapportages op voor alle belangrijke bedrijfsbesluiten. Ook grote overheidsinstanties zoals Rijkswaterstaat en de landinrichtingsdienst hebben geleerd m.e.r. op een constructieve manier te gebruiken ondanks initiële weerstanden daartegen.

Objectivering en tijdwinst

Als er sprake is van voldoende kennis en een positieve instelling van initiatiefnemer en bevoegd gezag vervult m.e.r. soms nog een andere rol. Doordat objectieve informatie over een voornemen beschikbaar komt en op haar kwaliteit wordt getoetst, ontmoet de besluitvorming minder bezwaren. Het volgende voorbeeld toont dit aan.

10 Gezonde lucht

Een bedrijf wil in een landelijke omgeving een petrochemische installatie vestigen. De lokale overheden staan positief tegenover het initiatief vanwege de werkgelegenheid en de uitgifte van ongebruikt industrieterrein. De plaatselijke bevolking is ongerust, met name de vereniging van CARA-patiënten, omdat gevreesd wordt voor een aanzienlijke verslechtering van de luchtkwaliteit. De uitkomsten van het MER tonen aan dat de milieu-effecten van de installatie erg meevallen en dat er geen angst behoeft te bestaan voor een toename van de gezondheidsrisico's.

De installatie wordt daarna zonder problemen gebouwd en in bedrijf genomen.

Objectiverende werking heeft ook plaats gehad bij diverse m.e.r.'s voor verbrandingsinstallaties in verband met het dioxineprobleem. Illustratief is dat de eerste procedure voor een afvalverbrandingsinstallatie zes jaar in beslag nam, terwijl de meest recente procedure, gestart in 1993, slechts

één jaar kostte. De ervaring leert overigens dat m.e.r. in de meeste gevallen pas leidt tot tijdwinst indien sprake is van ervaring met een soortgelijk project.

NOTEN

1 Richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG).

2 Andere landen waar een soortgelijke inschakeling van

onafhankelijke deskundigheid in het m.e.r.-systeem is voorzien, zijn Canada, Italië, Polen, Indonesië en Maleisië.

3 In 1994 waren vijf plaatsvervangende voorzitters actief. Zij hebben een achtergrond in het bedrijfsleven, het binnenlands bestuur en het wetenschappelijk onderwijs.

4 De ervaring heeft geleerd dat met de kosten voor de opstelling van een MER een half tot hooguit enkele procenten van de totale investeringskosten van een project zijn gemoeid. Dit kostenniveau stemt overeen met de ervaringen in andere landen. Het minimum bedrag dat met de opstelling van een MER is gemoeid kan worden gesteld op f 75.000 tot f 100.000. De adviezen van de Commissie voor de m.e.r. aan het bevoegde gezag zijn gratis.