

# Ervaringen bij de proefnemingen met milieu-effectrapportage (m.e.r.); de inhoud en de totstandkoming van een milieu-effectrapport (MER)

Voordracht uit de 15e vakantiecursus in behandeling van afvalwater 'Milieu-effectrapportage', gehouden op 8 en 9 mei 1980 te Delft.

## 1. Inleiding

### 1.1. Onderwerp van deze voordracht

De beide voorgaande inleiders bespraken al de rol van milieu-effectrapportage (m.e.r.) als instrument voor de milieu-bescherming bij de besluitvorming, de problemen die daarbij voor het besluitvormingsproces kunnen ontstaan en hoe die kunnen worden voorkomen.

Ik zal mij daarom in mijn voordracht zoveel mogelijk beperken tot het — in algemene zin — belichten van de vorm, de inhoud en de totstandkoming van het milieu-



ING. R. VAN VLIET  
DHV Raadgevend  
Ingenieursbureau BV

effectrapport (MER) zelf. Ik zal dat doen mede aan de hand van de ervaringen die in dat opzicht bij de proefnemingen met m.e.r. in Nederland zijn opgedaan.

### 1.2. Definitie MER

Wat onder een MER moet worden verstaan heeft — o.m. gebaseerd op de ervaringen bij de proefnemingen — zijn meest definitieve vorm gekregen in de regeringsnota inzake de milieu-effectrapportage (ref. 1), die op 30 augustus 1979 door dr. L. Ginjaar, Minister van Volksgezond en Milieuhygiëne, namens de regering aan de Tweede Kamer werd aangeboden.

Hierin wordt een MER gedefinieerd als 'een openbaar document, waarin op systematische en objectieve wijze de te verwachten gevolgen voor het milieu van een voorgestelde activiteit en van de in dat stadium redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven in hun onderlinge samenhang worden beschreven'.

### 1.3. Doel van het MER

In dezelfde regeringsnota wordt als uitgangspunt genomen dat het MER een hulpmiddel is bij de besluitvorming en gericht op het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het nemen van een besluit.

### 1.4. Reikwijdte van het MER

Welk gebied wordt door de term 'milieu' bestreken wanneer over m.e.r. en MER wordt gesproken?

Tijdens de proefnemingen is gebleken dat het niet mogelijk is een zinvolle scheiding aan te brengen tussen milieuhygiënische effecten en effecten op natuur en landschap.

Het bleek echter op zichzelf geen bezwaar

schaarste aan energie en grondstoffen onbesproken te laten in het MER.

De regeringsnota zegt hierover, dat in beschouwing dienen te worden genomen de (directe, indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische) gevolgen van de m.e.r.-plichtige activiteit, voor het fysieke milieu, zowel die ten gevolge van verontreiniging als die ten gevolge van fysieke ingrepen of een te intensief gebruik. Het fysieke milieu omvat de objecten water, bodem, lucht, mens, dier, plant en goederen. Tevens zullen in beschouwing moeten worden genomen de gevolgen voor de relaties tussen objecten (ecosystemen, kringlopen en wisselwerkingen) en voor de esthetische, natuur- en cultuurhistorische waarden (natuur, landschap en monumenten). Voor wat betreft de gevolgen voor de mens moet niet alleen met lichamelijke, maar ook met psychische gevolgen (leefbaarheid) rekening worden gehouden.

Sociale, economische en andere dan bovengenoemde gevolgen horen volgens de regeringsnota als zodanig niet in het MER thuis. Bij een aantal punten kwamen zij echter bij de proefnemingen toch aan de orde, namelijk:

— bij de selectie van in beschouwing te nemen alternatieven;

— bij het weergeven van de kosten van de voorgestelde activiteit en van de alternatieven, alsook bij het aangeven van de mogelijkheden tot beperking en compensatie van de te verwachten milieugevolgen;

— bij de bepaling van secundaire activiteiten, dat wil zeggen van activiteiten die in het voetspoor volgen van de voorgestelde activiteit en die milieugevolgen kunnen hebben;

— als indirect gevolg, bijvoorbeeld kosten ten gevolge van schade door luchtverontreiniging aan landbouwgewassen.

### 1.5. Alternatieven

Bij de proefnemingen is naar voren gekomen dat het voor een effectieve werkwijze van groot belang is, alvorens met het werk voor het opstellen van een MER te beginnen, duidelijkheid te hebben over een aantal zaken, te weten:

— wie is (zijn) de initiatiefnemer(s)?

— wat is (zijn) de voorgestelde activiteit(en)?

— welke is (zijn) de beslissende overheidsinstantie(s)?

— wat zijn de alternatieven voor de voorgestelde activiteit?

Een belangrijke kwestie bleek vooral die van de in beschouwing te nemen alternatieven. In de meeste gevallen gaat het immers niet alleen om een keuze tussen het

al of niet doorgaan van een bepaalde voorgestelde activiteit, maar ook om mogelijkheden om daarbinnen bij te sturen of om hetzelfde doel op een geheel andere wijze te bereiken.

In het MER zullen daarom naast het nul-alternatief (het niet-uitvoeren van de voorgestelde activiteit) steeds die alternatieven moeten worden beschreven waarover in het desbetreffende stadium van de besluitvorming nog keuzevrijheid bestaat en die binnen de doelstellingen van de initiatiefnemer en/of de competentie van het bevoegd gezag kunnen worden gerealiseerd. De bepaling van die alternatieven geschiedt niet alleen op milieugronden, ook economische en financiële factoren spelen daarbij een rol.

Een gevolg van het bovenstaande is dat zij in het algemeen bij een besluit op beleidsniveau een breder scala van alternatieven laat denken dan bij een besluit op uitvoeringsniveau. In het laatste geval zal men veelal moeten volstaan met informatie over verschillende mogelijke uitvoeringsmodaliteiten. Volgens de regeringsnota moet ook het alternatief dat — of de alternatieven die — naar verwachting voor de verschillende milieu-aspecten de minst nadelige gevolgen heeft — of hebben — steeds expliciet worden aangegeven, opdat bij de motivering van het uiteindelijk genomen besluit kan worden aangegeven hoe daarmee rekening is gehouden. Bij de proefnemingen is dit niet steeds gebeurd.

De uiteindelijke keuze van de concrete alternatieven die in het MER moeten worden beschouwd zou in een overleg tussen de initiatiefnemer en de betrokken instanties over de inhoud van het MER moeten worden afgesproken.

### 1.6. Informatie, geen advies

Tenslotte zij nog benadrukt dat de inhoud van het MER van informatieve aard is en geen waarderungen behoort te bevatten. Indien in sommige gevallen alleen iets over mogelijke effecten voorspeld kan worden door een persoonlijke taxatie of waarderin te citeren, dan moet dat uitdrukkelijk worden vermeld. Bij de proefnemingen bevatte het MER zelf geen advies over de voorgestelde activiteit.

## 2. De inhoud van het MER

### 2.1. Een patroon voor de inhoud

Bij de proefnemingen werd uitgegaan van een vast patroon voor de inhoud van het MER, maar waar dit als knellend werd ervaren, kon daar natuurlijk (gemotiveerd) van worden afgeweken. Zo bleek het niet zinvol het hoofdondercheid 'uitwerp, verspreiding en inworp' te maken en daarbinnen steeds 'water, lucht, geluid etc.' te

behandelen. Het bleek beter om binnen één hoofdstuk 'Effecten' een hoofdonderscheid naar componenten of aspecten van het milieu te maken en daarbinnen een gewenste indeling, die voor een fabrieksvestiging volgens eerdergenoemde lijn (uitwerp etcetera) kan zijn, maar voor de aanleg van een weg of voor een structuurplan heel anders. De eerstgenoemde indeling bleek tot een te grote verbroekeling en onoverzichtelijkheid te leiden.

De indeling van de inhoud van een MER kan — zo bleek — heel natuurlijk worden gebaseerd op het gezichtspunt dat, in het bijzonder in een van oudsher zo sterk door de aanwezigheid van de mens bepaald milieu als dat van ons land, steeds sprake is van een in gang zijnde ontwikkeling:

— oorspronkelijk werd het milieu uitsluitend bepaald door natuurlijke factoren zoals: geologische omstandigheden, klimaat, natuurlijke flora en fauna;

— de mens heeft in dit milieu woonplaatsen voor zichzelf gekozen en maakte gebruik van de natuurlijke kenmerken die hij aantrof;

— in een dynamisch proces veranderde de mens door directe ingrepen en door verontreiniging dit oorspronkelijke milieu tot wat zoals het is op het moment dat het MER wordt opgesteld;

— in dit bestaande milieu leven mens, flora en fauna, beïnvloed door menselijke activiteiten en de daaruit resulterende conditie van het milieu;

— de mens beleeft dit totale milieu door ervaringen van betrokkenheid, vreugde, schoonheid, rust, geborgenheid, vervreemding, angst, etc.

De voorgestelde activiteit zal in dit verband zijnde milieu plaatsvinden en kan direct of indirect gevolgen hebben voor elk van de onderdelen van het milieu en voor de beleving daarvan door de mens.

Van hierop gebaseerde inhoudsopgave van een MER ziet er als volgt uit:

- . Titel
- I. Samenvatting
- II. Inhoudsopgave
- . Inleiding
- . Doel en belang van de voorgestelde activiteit
- . Het bestaande milieu
- .1. Het oorspronkelijke milieu
- .2. Het gebruik van het milieu door de mens
- .3. Het bestaande a-biotisch milieu
- .4. Het bestaande biotisch milieu
- .5. De beleving van het milieu door de mens
- . De voorgestelde activiteit en de alternatieven

- 5. De effecten op het milieu
- 5.1. Gevolgen voor het gebruik van het milieu
- 5.2. Effecten op het a-biotisch milieu
- 5.3. Effecten op het biotisch milieu
- 5.4. Gevolgen voor de beleving van het milieu door de mens
- 6. Nadere bespreking van de effecten
- 6.1. Onvermijdelijke en onomkeerbare effecten
- 6.2. Maatregelen ter voorkoming of vermindering van de mogelijke effecten
- 7. Leemten in kennis en informatie
- 8. Vergelijking
- 8.1. Van de alternatieven onderling
- 8.2. Met grenswaarden en beleidsuitgangspunten
- 9. Wettelijke procedures
- IV. Referenties
- V. Verklaring van begrippen
- VI. Bijlagen

Een uitgewerkte inhoudsomschrijving is te vinden in ref. 3.

### 2.2. Checklists

Een tweede structureel element voor de inhoud is een 'checklist' die er naar streeft een zo compleet mogelijke inventarisatie te geven van de componenten waaruit het milieu is samengesteld, de relaties daartussen en de functies ervan.

De mate van gedetailleerdheid van dergelijke lijsten kan verschillen, maar op elk niveau van detaillering moet de compleetheid intact blijven.

Het doel van dergelijke lijsten is niet om de opzet van het MER te structureren maar als hulpmiddel bij het opstellen en beoordelen ervan, om te voorkomen dat bepaalde elementen van het milieu en de effecten daarop worden vergeten.

Een dergelijke lijst is in ref. 4 opgenomen. Bij geen van de proefnemingen is uitdrukkelijk gebruik gemaakt van een bestaande checklist.

### 2.3. Alternatieven

Een derde structureel element tenslotte is de definiëring van de verschillende soorten alternatieven:

A. Het geven van alternatieve functies aan ruimte, grondstoffen en/of middelen bij het afwegen van verschillende mogelijke of gestelde doelen (bijvoorbeeld het geven van een bestemming in het kader van de ruimtelijke ordening).

B. Alternatieve wijzen om een gesteld doel te bereiken door middel van:

a. alternatieve activiteiten: WAT gaat men doen?

b. alternatieve locaties, tracés of terreinindelingen: WAAR gaat men het doen?  
c. alternatieve uitvoeringswijzen door middel van procédés of toe te passen technieken: HOE gaat men het doen?

C. Nul-alternatief: WAT gebeurt er als men niets doet?

In de vroege stadia van de besluitvorming, wanneer het gaat om het formuleren van beleidskeuzen en wanneer nog niet kan worden aangegeven wat de invulling van dat beleid zal zijn (dit hangt immers van het te kiezen beleid af), kunnen soms naast prognoses ook alternatieve scenario's een waardevol hulpmiddel zijn.

Het doel van de scenario's is daarbij: wezenlijk verschillende, mogelijke ontwikkelingen te bedenken (en te vergelijken), niet om alleen de meest waarschijnlijke ontwikkeling te beschrijven, zoals dat bij een prognose het geval is.

De werkelijke ontwikkelingen kunnen dan met behulp van het gekozen beleid in de richting van het voorkeursscenario gestuurd worden.

Ook bij de proefnemingen heeft men in enkele gevallen zijn toevlucht tot (alternatieve) scenario's genomen.

Daarbij bleek — eenmaal voor een globaal model gekozen hebbend — de neiging aanwezig dit model steeds verder met details in te vullen door het doen van meer aannamen. Hierdoor ontstond een schijnzekerheid in de uitkomsten, die soms niet meer werd gerelativeerd door te wijzen op de arbitraire aannamen die er aan ten grondslag lagen.

### 3. De totstandkoming van een MER

#### 3.1. Afbakening en toespitsing

Door structurering en standaardisering van de inhoud van een MER werd zowel de opstelling van het rapport door de initiatiefnemer als het gebruik ervan door insprekers, beslissingsbevoegde overheidsinstanties etc. eenvoudiger.

De voorgestelde activiteiten en de daarover te nemen besluiten bleken bij de proefnemingen echter al zó verschillend van aard dat een te gedetailleerd voorgeschreven indeling ongewenste beperkingen oplegde en verstarrend werkte.

Zoals uit par. 1.3. volgt dient het MER gericht te worden op wat relevant is voor de besluitvorming. Van daaruit zou men het liefst elk MER zijn geheel eigen — op maat van het betreffende te nemen besluit gesneden — indeling willen geven. Vanuit een algemene basissystematiek zal in elk concreet geval de beslissingsbevoegde overheidsinstantie na overleg met de

initiatiefnemer en met andere bij de besluitvorming betrokken instanties moeten bepalen wat er in het MER zal moeten komen te staan. Hierbij kunnen per geval nadere richtlijnen worden opgesteld voor de inhoud waardoor deze wordt afgebakend tot datgene wat voor het nemen van het besluit waarvoor het MER wordt gemaakt van belang is, en wordt toegespitst op die onderwerpen die in een bepaald geval bijzondere aandacht verdienen (knelpunten). Het is niet uitgesloten dat onder gebruikmaking van in de praktijk opgedane ervaringen mettertijd voor bepaalde categorieën van activiteiten of besluiten nadere gedetailleerde standaardrichtlijnen voor de inhoud van het MER kunnen worden opgesteld.

### 3.2. Benodigde deskundigheid

Voor het opstellen van een MER van goede kwaliteit bleek een team nodig van deskundigen op het gebied van de voorgestelde activiteit, het a-biotisch milieu (de conditie van water, bodem en lucht) en het biotisch milieu (biologie, ecologie, landschapskunde en milieu-toxicologie). Voor het verkrijgen van beleidsrelevante rapporten verdient een team van mensen met brede deskundigheid de voorkeur boven een team met diepgaand gespecialiseerde deskundigen. Ook bleek, voor het doeltreffend opstellen en gebruiken van milieu-effectrapporten, versterking van de deskundigheid bij opstellers en beslissende overheidsinstanties noodzakelijk.

### 3.3. Werkwijze

Bij de proefnemingen bleek in een aantal gevallen een aantal inleidende gesprekken met deskundigen op het gebied van de voorgestelde activiteit en op het gebied van het betreffende milieu, alsmede met deskundigen van de beslissingsbevoegde instanties, erg nuttig om snel een gevoel te krijgen omtrent de belangrijkste knelpunten waarvoor het MER meer informatie moet brengen.

Doordat de omvang van het gebied waarvan het bestaande milieu moest worden beschreven en de mate van detail waarmee dat moest gebeuren, beide afhingen van de aard en de belangrijkheid van de effecten die op dat milieu werden verwacht, was het raadzaam een gefaseerde aanpak te kiezen, en pas in een latere fase een en ander zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Bij de proefnemingen bleek dat wanneer men meteen over de volle breedte en aanzienlijk in detail te werk ging, zeer omvangrijke rapporten ontstonden. De kunst van het weglaten van wat overbodig is wordt niet door ieder even goed verstaan.

### 3.4. Informatievergaring

De proefnemingen leerden dat een groot deel van de inspanningen voor het opstellen van een MER nodig zijn voor de gegevensvergaring.

In vele gevallen zal de tijd ontbreken om alsnog zelf waarnemingen te doen. Bovendien kan dat een kostbare aangelegenheid zijn. Men zal het daarom veelal met bestaande informatie moeten doen.

Er zijn in ons land nauwelijks centrale gegevensbestanden van milieu-informatie. Op de gebieden waar werk ten behoeve van gegevensbestanden is verricht (luchtkwaliteit, waterkwaliteit, emissieregistratie, afvalstoffen, milieu- en bodemkartering) waren die gegevens dikwijls te grofschalig, te fragmentarisch, te aanvechtbaar en soms ook nog zo moeilijk te verkrijgen (of zelfs geheim), dat hierdoor de totstandkoming van een MER vaak sterk werd belemmerd.

De potentiële informatieverschaffers kunnen in een aantal groepen worden ingedeeld:

- rechtstreeks betrokkenen, zoals de initiatiefnemer, alsmede adviserende en beslissingsbevoegde overheidsinstanties;
- degenen die in verband met meer algemene taken over gegevens beschikken, zoals overheidsinstellingen, onderzoeksinstituten e.d.;
- betrokkenen bij eerder ontplooid, soortgelijke activiteiten als die waarover het MER wordt opgesteld;
- particuliere adviesbureaus.

De bereidheid tot het verschaffen van informatie varieerde bij de eerste categorie met het belang dat men bij de realisering van de voorgestelde activiteit had. Hoe minder dit belang, hoe geringer de neiging was zich door het verschaffen van informatie op enigerlei wijze te binden. De informatieverschaffers van de tweede categorie waren in het algemeen zeer bereidwillig om gegevens te verschaffen, men diende echter wel met gerichte vragen te komen en enig geduld te hebben.

De derde categorie informanten was meestal uiterst terughoudend met het verschaffen van gegevens over hun activiteiten. De aantrekkelijke suggestie, onder meer gedaan door de commissie van onafhankelijke deskundigen die de proefmilieu-effectrapporten op juistheid, volledigheid en adequaatheid hebben getoetst, namelijk om bij het nagaan van de milieu-effecten die van een bepaalde activiteit moeten worden verwacht, ook bij soortgelijke activiteiten na te gaan wat daarvan de milieu-effecten waren, wordt bij een dergelijke terughoudendheid moeilijk uitvoerbaar. (Overigens zal ook zelden het milieu van zo'n eerdere activiteit vergelijk-

baar zijn met dat van de te beschouwen activiteit.)

Particuliere adviesbureaus tenslotte beschikken vaak over uitgebreide expertise op bepaalde terreinen, die zij, onder bepaalde voorwaarden, beschikbaar kunnen stellen. Tijdens de proefnemingen is heel sterk de noodzaak naar voren gekomen de bestanden van milieu-relevante gegevens te centraliseren en beter toegankelijk te maken.

### 3.4. Methodieken als hulpmiddel

De proefnemingen hebben geleerd dat het beschrijven van de milieu-effecten slechts in beperkte mate mogelijk is. Het lijkt (vooral alsnog) niet mogelijk een enigszins compleet arsenaal aan methodieken samen te stellen, laat staan dwingend voor te schrijven, voor het beschrijven van het milieu en het bepalen van emissies, verspreiding, immisies en (via dosis-effect-relaties) effecten. Slechts in enkele gevallen bestaat redelijke overeenstemming over te hanteren beschrijvings- of berekeningsmethoden (milieukartering, verspreidingsmodellen voor luchverontreiniging).

Er zal nog veel wetenschappelijk onderzoek nodig zijn om steeds een adequate beschrijving van het bestaande milieu en de verspreiding van milieu-verontreiniging en vooral van de effecten daarvan op het milieu, mogelijk te maken.

### 3.5. Presentatie

De neiging moest worden onderdrukt om zo volledig mogelijke MER-en te maken waarin (te) veel informatie is opgenomen die niet relevant is voor de besluitvorming, om het ontstaan van onnodig kostbare, uitgebreide, onleesbare en ontoegankelijke MER-en te voorkomen. Dat is bij de proefnemingen niet steeds gelukt. Vooral het publiek had dan ook moeite met de grote hoeveelheden specialistische (detail-) informatie, vooral als die niet overzichtelijk werd gepresenteerd.

Het MER moet worden toegespitst op te verwachten knelpunten bij de besluitvorming: detailinformatie moet naar de bijlagen, voor de achtergrondinformatie kan naar de bronnen worden verwezen. Aandacht moet worden besteed aan een heldere betoogtrant, eenvoudig woordgebruik en aan een overzichtelijke presentatie eventueel door gebruik te maken van middelen ter visualisering (grafieken, tabellen, schema's, figuren en foto's). Daarnaast bleek een goede samenvatting belangrijk, die zo moet zijn geschreven dat de inhoud van het rapport erdoor wordt gedekt en dat een duidelijk overzicht wordt verkregen van de belangrijkste informatie uit het rapport, bijvoorbeeld in een overzichtstabel.

# Milieu-effectrapportage, een nieuw instrument voor de bescherming van het milieu

Voordracht uit de 15e vakantiecursus in behandeling van afvalwater 'Milieu-effectrapportage', gehouden op 8 en 9 mei 1980 te Delft.

ooraal door bestuurders werd zo'n beknopte en overzichtelijke samenvatting gewenst, zij wilden daarin snel de voor een afweging nodige gegevens kunnen vinden.

## 6. Objectiviteit

gestreefd moet worden naar een zo groot mogelijke objectiviteit bij het opstellen van een MER.

an de opsteller van het MER mag men daarbij verwachten dat hij beseft dat zijn verantwoordelijkheid ruimer is dan het alleen behartigen van de belangen van de initiatiefnemer. Het is echter duidelijk dat een MER, opgesteld door — of in opdracht van — de initiatiefnemer een neiging tot subjectiviteit zal hebben. (Dit verschijnsel gaf in de VS aanleiding tot het ontstaan van de term 'Sweetheart Statements'). Ook bij de proefnemingen moest wel eens verstand worden geboden aan druk van de initiatiefnemers van de voorgestelde activiteit om bepaalde aspecten niet, niet geheel, versluijerd of juist met (te) veel nadruk te beschrijven. Een wettelijke regeling van m.e.r. zal dan ook een waarborg moeten bevatten dat eventuele subjectiviteit gecorrigeerd kan worden. Het gaat bij milieu-effectrapportage in de eerste plaats om — voor het milieu — betere besluiten. Een goed milieu-effectrapport kan daaraan veel bijdragen. Doorlaggevend is echter de (politieke) wil om bij de afweging voldoende gewicht aan het milieu-belang toe te kennen.

## Referenties

- . Nota houdende het regeringsstandpunt inzake milieu-effectrapportage. Tweede Kamer, zitting 978-1979, nrs. 1-2.
- . Milieu-effectrapportage, VAR 79/12, uitgave ministerie van V en M, 1979.
- . Aanbevelingen over milieu-effectrapportage, VAR 79/13, uitgave ministerie van V en M, 1979.
- . Methodology for environmental impact assessment, based on case studies in The Netherlands (Author: W. Klein). Paper ENV/SEN 0/Com 2/Add 4 - 8 May 1979. UN Economic Commission for Europe.
- . Milieu-effectrapportage, toetsing van (voorlopige) milieu-effectrapportage, VAR 79/27, uitgave ministerie van V en M, 1979.
- . Milieu-effectrapportage, proefnemingen — resultaat, VAR 79/34, uitgave ministerie van V en M, 1979.

## 1. Inleiding

Milieu-effectrapportage<sup>1</sup> (m.e.r.) is te beschouwen als een nieuw instrument dat zich nog in een vroege fase van ontwikkeling bevindt. Het instrument biedt mogelijkheden tot het beschermen en bevorderen van de kwaliteit van het milieu en kan bevorderen dat het milieubelang naast andere belangen in de besluitvorming een volwaardige plaats gaat innemen. Dit kan door van te voren de te verwachten gevolgen van een voorgenomen menselijk handelen in te schatten en daarop preventief



R. I. SEIJFFERS

medewerker van de afdeling Algemene Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne

in te spelen. Met m.e.r. wordt tevens getracht een instrument te scheppen ter bevordering van het zoeken naar alternatieve wegen om de structurele (milieu-) problemen van onze huidige zeer complexe maatschappij tot een oplossing te brengen. In Nederland wordt momenteel hard gewerkt aan een wettelijke regeling van m.e.r. Daarbij wordt uitgegaan van integratie van m.e.r. in de bestaande besluitvormingsprocessen. M.e.r. zal worden opgenomen in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Parallel aan de voorbereiding van de wettelijke regeling van m.e.r. worden momenteel nadere onderzoeken verricht respectievelijk opgezet ten aanzien van een aantal punten die in het bijzonder nog nadere uitwerking behoeven. Zodra een wettelijke regeling van kracht zal zijn, zal voorafgaande aan en ten behoeve van een te nemen besluit door een overheidsinstantie over het realiseren van een voorgestelde activiteit die in belangrijke mate het milieu nadelig zou kunnen gaan beïnvloeden, eerst een m.e.r. moeten worden verricht. Voor m.e.r. geldt het principe: voorkomen is beter dan genezen. Het kan gaan om de onderbouwing met een m.e.r. van een wettelijke regeling, een beleidsnota of -plan of een besluit over de uitvoering van een project (het verlenen van vergunning(en)). De resultaten van het inschatten van de gevolgen voor het milieu, van de diverse reële alternatieven om de doeleinden van de activiteit te bereiken, zullen dan ten behoeve van de besluitvorming in een openbaar document, het milieu-effectrapport<sup>2</sup> (MER), worden beschreven. Dit MER zal onder meer aan inspraak

<sup>1</sup> m.e.r. = milieu-effectrapportage = milieu-effectrapportage (het totale proces).

<sup>2</sup> MER = milieu-effectrapport (document).

door een ieder worden onderworpen en zo nodig daarna worden bijgesteld, dit mede naar aanleiding van adviezen verstrekt door overheids-adviseurs (inspecteur milieuhygiëne, natuurbeschermingsconsulent e.d.) en een commissie van onafhankelijke deskundigen. In het te nemen besluit zal de beoordeling en het gebruik van de verkregen informatie worden gemotiveerd. In deze voordracht zal eerst een korte schets van de historische achtergronden en de stand van zaken met betrekking tot m.e.r. in Nederland worden gegeven. Daarbij komen enige procedurele en daarna inhoudelijke aspecten (§ 3) van m.e.r. aan de orde. Tevens zal worden getracht aan te geven welke accentverleggingen (§ 4) in de bestaande gang van zaken door de aanstaande invoering van m.e.r. in Nederland zouden kunnen gaan optreden. Daarna zal in een volgende paragraaf kort worden ingegaan op de voornaamste knelpunten en beperkingen (§ 5) van m.e.r. Mogelijkheden om deze knelpunten en beperkingen tegen te gaan worden daarbij aangestipt. Tenslotte wordt aan de hand van de resultaten van een recent Amerikaans onderzoek kort ingegaan op de baten voor het milieu en de kosten van m.e.r. ten behoeve van de bouw van rioolwaterzuiveringsinrichtingen (§ 6).

## 2. Achtergronden, stand van zaken en procedure

In het voetspoor van de Verenigde Staten waar in 1970 de National Environmental Policy Act in werking trad, zijn in landen als Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Japan, Frankrijk en in sommige andere Europese landen eveneens wettelijke of bestuurlijke maatregelen met betrekking tot m.e.r. genomen. In Nederland is voortbouwend op een unaniem positief advies van de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne ter voorbereiding van een regeringsstandpunt over m.e.r. een negental proefnemingen met m.e.r. gedaan. Eén van deze proefnemingen had betrekking op de keuze van een vestigingsplaats voor de rioolwaterzuiveringsinrichting bij Tiel [1]. Naast deze proefnemingen werd een aanvullend onderzoek verricht voor vragen van bestuurlijke, organisatorische en technisch-wetenschappelijke aard, die niet of niet voldoende vanuit praktijkervaringen met proefnemingen kunnen worden beantwoord. Mede op basis van de resultaten van deze proefnemingen en onderzoeken en op basis van uitgebrachte adviezen en commentaren van velerlei zijde is een regeringsstandpunt inzake m.e.r. vastgesteld. Op 30 augustus 1979 werd dit in de vorm van een nota [2] aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Deze nota