

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, versluiert 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-effectrapportage¹ (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-effectrapport² (MER), worden beschreven. Dit MER zal onder meer aan inspraak

¹ m.e.r. = milieu-effectrapportage = milieu-effectrapportage (het totale proces).

² 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

bevat de uitgangspunten voor de wettelijke regeling van m.e.r. in Nederland.

Onlangs, op 29 april 1980, is in een openbare vergadering van de vaste Commissie voor Milieuhygiëne van de Tweede Kamer over de nota gesproken. Tijdens dit debat zijn enkele moties ingediend.

De resultaten van deze bespreking zullen uiteraard eveneens worden betrokken bij de voorbereiding van de wettelijke regeling. Op het ogenblik wordt in afwachting van het wetsontwerp slechts één m.e.r. verricht en wel ten behoeve van beslissingen inzake infiltratie en waterwinning in de duinen van Zuid-Kennemerland, dit onder meer met het oog op het in voorbereiding zijnde tweede structuurschema drink- en industrie-watervoorziening.

Bij deze m.e.r. worden de uitgangspunten voor de wettelijke regeling, zoals beschreven in de regeringsnota, zoveel mogelijk in de praktijk op hun merites getoetst.

Wat is milieu-effect-rapportage?

Het is niet eenvoudig een preciese definitie van m.e.r. te geven.

Het is met het begrip m.e.r. bijna net zo gesteld als met het begrip milieu. Een ieder heeft van dit complexe systeem een wat eigen voorstelling. Het omvat zeer veel elementen en componenten met inbegrip van de inwerkingen en wisselwerkingen daartussen.

Volgens de regeringsnota moet m.e.r. worden beschouwd als een hulpmiddel bij de besluitvorming. Dit hulpmiddel bestaat uit het maken, het beoordelen en gebruiken van een MER en het evalueren (achteraf) van de gevolgen van de uitvoering van het besluit voor het milieu. Daarbij dienen uiteraard een aantal procedurele uitgangspunten in acht te worden genomen. Doel daarbij is dat het milieubelang op velerlei niveaus in de besluitvormingsprocessen een volwaardige plaats gaat innemen zodat de kwaliteiten van het milieu beter beschermd en zo mogelijk verbeterd worden.

Een belangrijke nevendoelestelling van m.e.r. is dat door systematisering en harmonisatie van informatie over de gevolgen voor het milieu en het gebruik daarvan een stroom-

lijning en versnelling van besluitvormingsprocedures wordt bevorderd.

De voorgestelde procedure is in afb. 1 weergegeven. Daarbij de volgende kanttekeningen.

Op rijksniveau worden per algemene maatregel van bestuur lijsten van m.e.r.-plichtige activiteiten en besluiten vastgesteld. Het betreft hier activiteiten waarvan gesteld kan worden dat binnen de Nederlandse verhoudingen het duidelijk zal zijn dat de aard en de omvang van de invloeden op het milieu zo ingrijpend zijn dat de specifieke gevoeligheid van het betreffende milieu er nauwelijks meer toe doet. Grof gezegd: de grote vervuilers.

Daarnaast zullen in aanvulling op de op rijksniveau vastgestelde lijsten bij provinciale verordeningen lijsten van m.e.r.-plichtige activiteiten en besluiten worden vastgesteld met in het bijzonder het oog op de bescherming van ecologisch waardevolle gebieden en met het oog op die gebieden waar sprake is van een (belangrijke) cumulatieve van milieu-aantastingen.

Na deze beginstap wordt besloten of een procedure zal worden gevolgd met of zonder een adviescommissie van onafhankelijke deskundigen. De Tweede Kamer heeft inmiddels een motie aangenomen waarin de regering wordt uitgenodigd bij de m.e.r.-wetgeving in beginsel uit te gaan van algemene toetsing door een Commissie van onafhankelijke deskundigen en uitzonderingen ter zake in de wet te vermelden. Deze commissie zal de inhoud van het op te stellen MER toetsen op volledigheid en juistheid. Volledigheid dient daarbij geheel te worden binnen het kader van de te nemen besluiten.

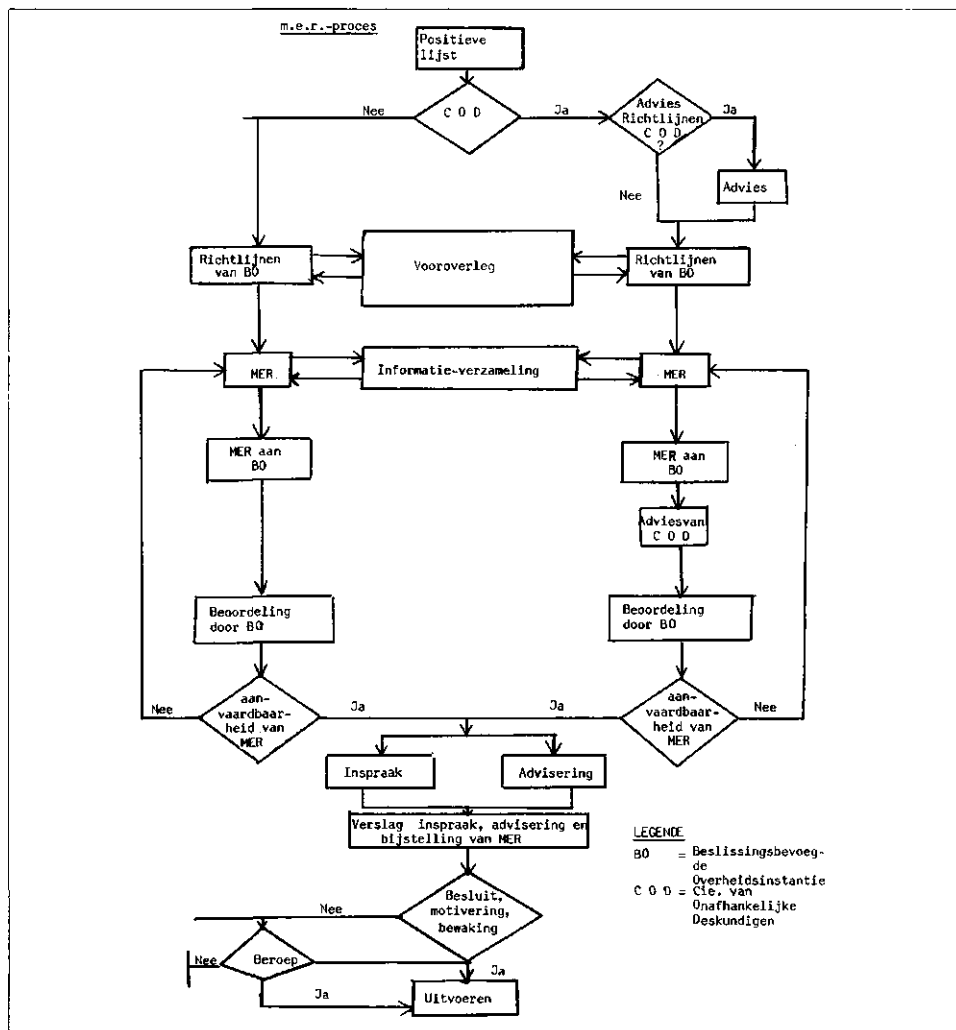
De toetsingscommissie brengt een advies uit aan de beslissingsbevoegde overheidsinstantie, die uiteindelijk beslist of het MER aanvaardbaar is. Indien dit niet het geval is, moet de initiatiefnemer het rapport bijstellen en aanvullen.

Voorafgaande aan het opstellen van het MER zullen in de meeste gevallen specifieke richtlijnen ten aanzien van de inhoud van het MER worden vastgesteld door de beslissingsbevoegde overheidsinstantie na vooroverleg met betrokkenen. De initiatiefnemer (overheid of particulier van de voorgestelde activiteit kan daarna het MER op (laten) stellen en neemt de kosten daarvan voor zijn rekening.

Als het rapport aanvaardbaar is verklaard, zal voor een ieder inspraak over het MER openstaan.

De beslissingsbevoegde overheidsinstantie zal de resultaten van advisering en inspraak moeten vastleggen in een bij het MER te voegen verslag en vervolgens moeten bezien of inderdaad de vereiste informatie aanwezig is om over de voorgestelde activiteit

Afb. 1 - MER-proces.



en kunnen besluiten. Als er nu nog aanvullende informatie nodig blijkt, zal de beslissingsbevoegde overheidsinstantie die in dit stadium moeten vergaren.

De beslissingsbevoegde overheidsinstanties zullen bij de te nemen besluiten daadwerkelijk de in het MER beschreven gevolgen voor het milieu en de resultaten van advisering en inspraak over het MER in de verwegingen moeten betrekken en hiervan moeten geven in de motivering van een besluit.

Bij het voorafgaande dient men zich met nadruk te realiseren dat er geen sprake is van een geheel op zichzelf staande m.e.r.-procedure. De m.e.r. zal worden geïntegreerd in de bestaande besluitvormingsprocessen, dit om dubbelures te voorkomen en de m.e.r. daadwerkelijk een rol te laten spelen in de besluitvorming. De procedurele uitgangspunten bij m.e.r. dienen dus waar dat nog nodig is in de bestaande besluitvormingsprocessen te worden ingebouwd. Besluiten over activiteiten die milieugevolgen kunnen hebben worden natuurlijk in de huidige situatie ook genomen. Daarbij zal niet getwijfeld met de milieugevolgen tot op zekere hoogte rekening worden gehouden. I.e.r. is als zodanig geen volmaakte nieuwinding. Vele eerder vermelde en nog te noemen elementen van m.e.r. worden als vanzelfsprekend momenteel toegepast. Aan andere elementen wordt steeds meer aandacht besteed.

Uitgangspunten worden door m.e.r. veel meer aandacht verlegd en worden de elementen van een totaal, integraal kader geplaatst. Welkommen nieuw is dat nu de weerslag van het gehele proces in een openbaar document al moeten worden samengevoegd.

De inhoud van een MER

Onder een MER is te verstaan:

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. Het wordt voorgesteld ten behoeve van een besluit dat verbandt met de betreffende activiteit moet worden genomen.

In afb. 2 is weergegeven welke onderwerpen minstens in een MER zullen moeten worden beschreven.

De afb. zal mij tot een korte toelichting van enkele punten beperken.

De doel van de activiteit en alternatieven naar mijn mening zal reeds in het begin van het vooroverleg in het kader van een m.e.r., dus voorafgaande aan het opstellen

- Doel c.q. belang van de voorgestelde activiteit (VA).
- Alternatieven, waaronder de VA.
- De bestaande toestand van het fysieke milieu en de toekomstige toestand op basis van het niet doorgaan van de VA.
- Gevolgen voor het milieu van de verschillende alternatieven.
- Onderlinge vergelijking van de alternatieven voor wat betreft milieugevolgen en financiële consequenties.
- Leemten in kennis en informatie.
- Samenvatting.

Afb. 2 - De inhoud van een MER.

van een MER, het gestelde doel van de voorgestelde activiteit nog eens aan een kritische beschouwing worden onderworpen, dit om te komen tot een precieze en eenduidige omschrijving van de gestelde doeleinden. Het doel dient immers niet zodanig te worden geformuleerd dat zonder noodzaak bepaalde mogelijke wegen om de doeleinden te bereiken van te voren buiten de discussie worden gehouden. Wel zullen wetten, uitvoeringsbesluiten, provinciale verordeningen en andere overheidsbesluiten die op een of andere wijze betrekking hebben op de voorgestelde activiteit al een aanzienlijke beperking geven van wat als een reële weg te beschouwen is.

In het kader van de behandeling van afvalwater kan bijvoorbeeld als doel van een activiteit worden gesteld: het bouwen van een rioolwaterzuiveringsinrichting (rwzi) met een bepaalde maximale zuiveringscapaciteit en met een bepaalde procesvoering op een bepaalde plaats. Zo omschreven laat deze doelstelling weinig ruimte open voor alternatieven. Als in de formulering van het doel meer rek wordt geboden wat betreft procesvoering en planologische aspecten is deze al wat redelijker.

Nog ruimer geformuleerd is het volgende. Het doel van de activiteit is: een bepaalde verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater in het betreffende gebied op zodanige wijze dat de andere gevolgen voor het milieu van de activiteit zoals stank, geluidhinder, (storende) visuele aspecten van de rwzi in het landschap, ingrepen in de bodem, mede ten gevolge van slibverwerking enz. enz., zo veel mogelijk worden voorkomen dan wel beperkt. De doelstelling is zo geformuleerd echter nog steeds vanuit één bepaald sectorbelang: de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Een nog ruimere doelstelling is: gevaar, schade en hinder als gevolg van het totale systeem van productie en behandeling van afvalwater, vanaf de bron — via (gescheiden) rioolstelsels, de primaire, secundaire

en tertiaire behandeling van het afvalwater — tot en met het 'afval'-stadium (effluent in oppervlaktewater, slibverwerking) worden tot een minimum beperkt. Hierbij wordt rekening gehouden met de specifieke gevoeligheid van het betreffende milieu.

Het systeem is in dit geval al aardig ingewikkeld, maar het gaat tenslotte om een optimale oplossing voor de totale problematiek. Een enkel voorbeeld. Door een vergaande bestrijding aan de (industriële) bron van verontreiniging door zware metalen en persistente verbindingen is bijvoorbeeld hergebruik van het zuiverings-slib beter mogelijk. Zo beïnvloedt het ene onderdeel van het systeem het andere.

Niet per component (of sector) maar voor het totale systeem dient naar minimale nadelige (milieu-)gevolgen te worden geoptimaliseerd, of anders gezegd naar het meest milieu-vriendelijke systeem. De ontwikkeling van dit systeemdenken heeft nog een lange weg te gaan. Voor deelsystemen dienen beleidsplannen, onderbouwd met een beleidsplan-MER, te worden gemaakt. Een enkel woord over alternatieven. Steeds dient de toekomstige toestand van het milieu op basis van het niet doorgaan van de voorgestelde activiteit in een MER te worden beschreven. Dit niet doorgaan kan een wezenlijk alternatief zijn, bijvoorbeeld als het nut of de noodzaak van de voorgestelde activiteit gering is en de totale som van de milieugevolgen sterk negatief uitvalt.

In andere gevallen zal de bestaande toestand van het fysieke milieu waarop de activiteit invloed zou kunnen uitoefenen en de bestaande en voorziene ontwikkelingen (sanering van industriële bronnen e.d.) slechts als referentiekader, als een nulvariant, dienen. Dit geldt in het bijzonder als al in een eerder stadium van het besluitvormingsproces een formele beslissing — zo mogelijk met een m.e.r. onderbouwd — over de wijze van doorgaan (de plaats, de technologie) van de activiteit is genomen.

Daarnaast zal het alternatief dat naar het zich laat aanzien ten opzichte van de onderscheidende milieu-aspecten de minst nadelige milieugevolgen heeft (het meest milieu-vriendelijke alternatief), expliciet moeten worden beschreven.

De gebruiker van het MER moet een vergelijking kunnen maken tussen de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven. Bij de beschrijving van de wijze van uitvoeren van een concreet project dient daarom tevens nadruk te liggen op de mogelijkheden te treffen milieubeschermdende maatregelen.

Op het uitvoeringsniveau zijn er daarnaast keuzemogelijkheden ten aanzien van omvang en capaciteit van de rioolwaterzuiveringsinrichting, gefaseerde realisering, ruimtelijke

terreinindelingen, variatie in het gebruik van grondstoffen, de plaats waar het effluent wordt geloosd, hoe het slib wordt verwerkt en afgerond enz. Een reële inperking van de alternatieven tot de meest wezenlijke is natuurlijk geboden.

Bij de beschrijving van de belangrijke gevolgen voor het milieu dient in het bijzonder aandacht te worden geschonken aan de lange termijn gevolgen. Het gaat in het bijzonder om de (nagenoeg) onomkeerbare, onherstelbare gevolgen. Ook mogen met name niet worden vergeten de secundaire gevolgen zoals door de aanleg van een nieuwe infrastructuur, door de aanvoer van grondstoffen en de afvoer van slib en de indirecte gevolgen zoals bijvoorbeeld ten gevolge van slibafzet in de landbouw. Dit alles geldt zowel voor normale (bedrijfs-) omstandigheden als voor niet normale situaties als zich storingen, bijzondere weergesteldheden e.d. voordoen. Het spreekt voor zich dat ook positieve gevolgen voor het milieu in een MER moeten worden beschreven.

Bewaken en evalueren

Het bewaken en evalueren (achteraf) van de milieugevolgen van de gerealiseerde activiteit is als essentieel onderdeel van m.e.r. te beschouwen. Zo'n evaluatie is in de eerste plaats van belang omdat op die manier zal kunnen worden nagegaan of de daadwerkelijke optredende gevolgen binnen de grenzen blijven van de voorwaarden die deel uitmaken van het mede op basis van het MER genomen besluit, met andere woorden om te controleren of de initiatiefnemer werkelijk doet wat hij zou gaan doen.

In de tweede plaats is 'de monitoring' van de milieugevolgen van belang voor het verbeteren van de methoden en technieken om de te verwachten milieugevolgen van een activiteit nauwkeurig te voorspellen en voor het op het spoor komen van onverwachte effecten zodat van deze kennis bij toekomstige m.e.r.'s weer nuttig gebruik kan worden gemaakt.

4. Accentverleggingen ten gevolge van m.e.r.

In het nu volgende zullen de punten worden besproken die, na de invoering van de m.e.r.-plicht, naar verwachting meer nadruk zullen krijgen (voordelen van m.e.r.):

— het milieufacet zal naar verwachting vanaf een vroeg stadium op volwaardige wijze in de planning en voorbereiding van een activiteit worden betrokken, zodat de initiatiefnemer zich van het begin af aan volledig rekenschap geeft van de mogelijke milieugevolgen van zijn voornemens;

— het zoeken naar wezenlijk verschillende, reële alternatieven wordt bevorderd;

— in het besluitvormingsproces zal vanaf het beginstadium een zo groot mogelijke openheid in de planning worden bevorderd, zodat de milieu-aspecten van de voorgestelde activiteit(en) beter bespreekbaar worden gemaakt;

— niet alleen worden de te verwachten emissies en fysieke ingrepen van de voorgestelde activiteit omschreven, maar getracht zal worden juist de omvang en de aard van de gevolgen voor het milieu in zijn totaliteit te voorspellen;

— van de verwachte gevolgen voor het milieu zal op systematische en objectieve wijze een alomvattend beeld worden gegeven. Dit om naar een optimale oplossing van de totale problematiek te streven;

— de geconstateerde lacunes in kennis en informatie aangaande de milieugevolgen worden expliciet beschreven, zodat het besluit met open ogen voor de niet opgeloste milieukwesties worden genomen;

— de beslissingsbevoegde overheidsinstantie zal bij de te nemen besluiten daadwerkelijk de gevolgen voor het milieu en de resultaten van advisering en inspraak over het MER in de overwegingen betrekken en hiervan blijf geven in de motivering van zijn besluit;

— het m.e.r.-proces houdt niet op bij de besluitvorming maar zorgt ook voor een effectieve bewaking tijdens de bouw, het gebruik, en na het gebruik van de inrichting om de werkelijke milieugevolgen te vervolgen en zonodig daarop te kunnen reageren door terugkoppeling;

— m.e.r. wordt niet alleen op het niveau van uitvoeringsbesluiten verricht, maar met name ook op het niveau van beleidsbesluiten, zodat vanuit het milieufacet mede richting wordt gegeven aan langere termijnontwikkelingen en daarbij tevens een referentiekader wordt geschapen voor daarmee in verband staande of daarvan afgeleide concrete projecten.

5. Knelpunten en beperkingen van m.e.r.

Ir. Pannevis zal in de volgende voordracht nader ingaan op enige voetangels en klemmen van m.e.r. en zal daarbij mogelijke oplossingen voor de betreffende problemen aandragen.

Daarom zal nu worden volstaan met het aangeven van de belangrijkste punten van zorg met betrekking tot m.e.r., zoals deze van verschillende kanten naar voren zijn gebracht. Enkele oplossingen worden daarbij aangestipt.

1. M.e.r. kan soms met aanzienlijke extra kosten gepaard gaan.

2. M.e.r. kan tot aanzienlijke vertragingen leiden.

3. M.e.r. kan onnodige duplicatie van de bestaande besluitvormingsprocessen teweë brengen.

Door integratie van m.e.r. in de bestaande besluitvormingsprocessen kan dit worden voorkomen.

4. De toegankelijkheid en de bruikbaarheid van gegevens nodig voor het opstellen van een MER laat te wensen over.

Deze gegevens zijn veelal sterk verspreid opgeslagen.

Hiertegen kunnen de nodige organisatorische maatregelen worden getroffen, zoals het ontwikkelen van een centrale ingang tot deze milieudatabestanden.

5. De leemten in kennis en informatie zijn nog zo groot dat de voorspellingen van de te verwachten gevolgen weinig betrouwbaar en nauwkeurig zullen zijn. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van het ecologische facet van het milieu.

Deze leemten zullen successievelijk moeten worden weggewerkt.

Prioriteiten voor onderzoek zullen moeten worden weggewerkt.

6. Lijvige MER'en ontstaan, en ze zijn bovendien te technisch van aard voor niet deskundigen.

Dit is tegen te gaan door als voorwaarde te stellen dat het hoofdrapport zich tot de werkelijke problemen en hoofdpunten beperkt en dat het gesteld is in ook voor de leek begrijpelijke taal.

7. De initiatiefnemer die het MER zal (laten) opstellen, zal geneigd zijn een tendentieuze beeld van de gevolgen voor het milieu van zijn voorgestelde activiteit te geven. Hierdoor wordt de geloofwaardigheid van het gestelde in het MER in principe aangetast.

Doordat in alle openheid een kritische toetsing door (andere) overheidsinstanties hun deskundige adviseurs, milieu-organisaties, actiegroepen, particulieren en onafhankelijke deskundigen zal plaatsvinden en door de mogelijkheid van partiële contra-expertise niet uit te sluiten, zal de initiatiefnemer minder neigen tot een tendentieuze presentatie van gegevens, aangezien hem (c) veelal extra vertragingen, beroep en de daarmee gerelateerde kosten zal opleveren. Op de eerste twee hierboven genoemde punten zal aan de hand van resultaten van een recent Amerikaans onderzoek in de volgende, laatste paragraaf nader worden ingegaan.

6. Enige kosten en baten van m.e.r. inzake rioolwaterzuiveringsinrichtingen in de Verenigde Staten

In het algemeen kan het doen van m.e.r.

oorkomen dat verkeerde beslissingen met veel moeite en kosten moeten worden teruggedraaid. Het is tevens van belang te bedenken dat vele kosten aangaande m.e.r. vervangend zijn voor ook zonder m.e.r. te maken kosten.

1 de loop van de tijd zullen onder meer door de mogelijkheid van verwijzing naar ooraafgaande m.e.r.'s en het gebruik van de daarbij verkregen kennis en verzamelde informatie en mede door het optreden van reffecten, de kosten van m.e.r. dalen. Als voor de gegevensverwerking bij het opstellen van een MER gebruik zal kunnen worden gemaakt van gestroomlijnde kanalen, zoals bijvoorbeeld een te ontwikkelen centrale ingang tot milieudatabestanden, geldt dit des te meer.

1 de Verenigde Staten heeft het Environmental Protection Agency onder meer een studie [3] laten verrichten, te verkrijging van harde gegevens over kosten en baten van haar programma's betreffende de behandeling van afvalwater.

en behoefte van het verlenen van een eventuele subsidie voor de bouw van een rioolwaterzuiveringsinrichting wordt in de Verenigde Staten eerst een MER opgesteld. Hoewel de presentatie van de resultaten van dit onderzoek een aantal kritische vragen blokt, wijzen de weergegeven gegevens er toch op dat de baten van het verrichten van m.e.r.'s de relatief bescheiden kosten dikker waard waren.

Het onderzoek verzamelde onder meer informatie over:

- De wezenlijke wijzigingen in de projectvoorstellingen ten gevolge van de m.e.r. Naartoe werden de voorstellen voor en na m.e.r. met elkaar vergeleken.
- De extra beschermde of verbeterde milieukwaliteiten dankzij de m.e.r.
- De kosten van het opstellen van een MER. Hierbij werd tevens gelet op de door m.e.r. veroorzaakte toename of afname van de totale kosten van het project.

ij het bepalen van de kosten van de m.e.r.'s werd rekening gehouden met veranderingen. De kosten hiervan werden gesteld op 8½ % per jaar van de totale bouwkosten in het project omgerekend voor de periode van opgetreden vertraging. De besparingen of toename in de kosten van het project werden bepaald door de kosten in het door de subsidie-aanvrager voorgestelde voorontwerp voor het project te vergelijken met de kosten van het na de m.e.r. gekozen alternatief.

De kosten van het opstellen van het m.e.r. lijkte nadere resultaten:

emiddeld werden ten gevolge van de m.e.r.'s 2,7 grote wijzigingen in een project,

per m.e.r., aangebracht en werden 3,3 milieukwaliteiten extra beschermd. In 11 van de 51 gevallen werd slechts één milieukwaliteit (extra) beschermd, bij de andere 40 gevallen 2 tot 10.

De gemiddelde extra kosten ten gevolge van m.e.r. bedroegen 158.585 dollar. Dit was 1,9 0/00 van de gemiddelde kosten van de beschouwde projecten.

Enige extremen ter illustratie. De meest dure m.e.r. kostte 1,6 miljoen dollar. De kosten van het oorspronkelijke voorgestelde project waren geraamd op 865 miljoen dollar. Vanwege de betreffende m.e.r. werd de zuiveringscapaciteit aanzienlijk gereduceerd, vervielen sommige rioleringen en werd het rendement van de slibontwatering verbeterd zodat geen nieuwe verbrandingsovens hoefden te worden gebouwd.

Het uiteindelijke project kostte tenslotte 425 miljoen dollar, dus de helft minder.

De minst dure m.e.r. daarentegen kostte slechts 15.000 dollar voor een project van 15 miljoen. Het project ondervond evenwel een vertraging van elf maanden te wijten aan de kwaliteit van het MER. De kosten van het project kwamen al met al daardoor 8 % hoger uit. Dit laatste voorbeeld suggereert dat het maken van een m.e.r. van slechte kwaliteit nadelig kan uitwerken op de uiteindelijke kosten van het project, zo het project al wordt goedgekeurd.

De baten voor het milieu van m.e.r. zijn uiteraard moeilijk of niet in geld uit te drukken. Op langere termijn gezien lijken de kosten van een m.e.r. en van het eventuele tijdelijke uitstel van een project evenwel schril af te steken tegen de winst door het voorkómen van (nagenoeg) onomkeerbare wijzigingen in de kwaliteit van het biotische en abiotische milieu en het vernietigen of uitputten van schaarse natuurlijke reserves.

De Amerikaanse praktijk toont dat de m.e.r. stimulerend kan werken op de initiatiefnemers van een voorgestelde activiteit om meer milieuvriendelijke voorstellen in te dienen. Dit doen zij om tijd en kosten te sparen bij het verkrijgen van goedkeuring van hun voorstellen.

In een aantal gevallen leverde de m.e.r. ook nog goedkopere en technisch meer efficiënte projectvoorstellen op.

7. Conclusie

Bij de nadere uitwerking en ontwikkeling van het instrument m.e.r. zullen de winstpunten van dit nieuwe instrument zoveel mogelijk moeten worden uitgebuit.

De zwakheden en beperkingen moeten successievelijk worden bijgewerkt. Door het stellen van bepaalde randvoorwaarden zullen zodanige waarborgen moeten worden geschapen dat de voordelen de nadelen in

de schaduw stellen. Bij de door de Regering voorgestane flexibele en gefaseerde invoering van de m.e.r.-plicht in Nederland zullen deze aspecten nauwlettend in de gaten worden gehouden.

Met ons aller zorg zal m.e.r. waarschijnlijk geen 'mer à boire' worden, maar een 'elixir de longue vie', een levensdrank, om de kwalen van onze maatschappij efficiënt te bestrijden.

Literatuur

1. Witteveen + Bos en Twijnstra en Guddé NV. Mogelijke vestigingsplaatsen rioolwaterzuiveringsinrichting Tiel, definitief milieu-effectrapport, juli 1978.
2. Nota, houdende het regeringsstandpunt inzake de milieu-effect-rapportage, augustus 1979. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15715, nrs. 1-2.
3. P. L. Cook. *Costs of environmental impact statements and the benefits they yield in improvements to projects and opportunities for public involvement*. Paper presented at seminar on environmental impact assessment in Villach (Austria), 24-29 september 1979.



Verschenen: 'Sensory Assessment of Water Quality'

Voor 'Sensory Assessment of Water Quality', geschreven door dr. ir. B. C. J. Zoeteman en uitgegeven door Pergamon Press, Oxford, werd reeds de basis gelegd in het proefschrift van de schrijver. Daarnaast bevat het werk enige aanvullingen, waaronder een overzicht van de bestaande methoden voor sensorische waterkwaliteitsanalyse. Zoeteman schreef eerder over dit onderwerp het artikel 'Onderzoek naar de betekenis voor de gezondheid van anorganische stoffen in drinkwater' (zie H₂O (9) 1976, nr. 18, blz. 332).

Zoeteman's dissertatie werd besproken in het artikel 'Zintuiglijke waarneming en chemische samenstelling van drinkwater' in H₂O (11) 1978, nr. 9, blz. 170.