

Enkele voetangels en klemmen bij milieu-effectrapportage

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

Inleiding

Milieu-effectrapportage (m.e.r.) is 'in'. De VCRMH adviseerde in 1976 unaniem positief over m.e.r. en ook de meeste politieke partijen zijn vóór de invoering ervan in Nederland. Toch biedt m.e.r. geen oplossing voor alle kwalen en zijn er een aantal aspecten aan dit beleidsinstrument die een struikelblok kunnen vormen. Vanuit de ervaringen, opgedaan bij het management van de door het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in 1977 en 1978 geëntameerde proefnemingen met

richtlijnen op te stellen waarin wordt aangegeven op welke punten het MER zich met name zou moeten richten. Het maken van een dergelijk 'programma van eisen voor een MER' vraagt zorgvuldig overleg op bestuurlijk niveau met de betrokken groeperingen en een adequate aanpak om binnen de randvoorwaarden van onder meer tijd en budgets tot een goed resultaat te komen. Tevens zou het MER, door verwijzing naar relevante openbare informatie, in omvang beperkt moeten worden tot een begrensd aantal bladzijden en niet moeten trachten alle achtergrondinformatie, waarop uitspraken zijn gebaseerd, integraal te presenteren.

selectie van degenen die nadere uitwerking waard zijn;
b. de initiatiefnemer kiest op grond van alle relevante aspecten (incl. milieu) welk alternatief optimaal aan zijn doel beantwoordt;
c. de initiatiefnemer presenteert zijn gekozen alternatief als voorgestelde activiteit aan de beslissende instantie met de milieueffecten daarvan tegen de achtergrond van niet voorgestelde alternatieven (nulalternatief en het meest milieuvriendelijke alternatief);
d. de beslissende instantie besluit of het voorstel tegen de achtergrond van de alternatieven aanvaardbaar is, tenminste vanuit het oogpunt van milieubelang.



IR. M. A. PANNEVIS
Twijnstra Guddes NV
management consultants
Deventer

m.e.r. wil ik in het kort enkele van deze aspecten bespreken en aangeven op welke wijze aan mogelijke bezwaren tegemoet kan worden gekomen.

Daarbij beperk ik mij tot de bestuurlijke en procedurele kant van de zaak.

Geen dikkere MER'en maar betere besluiten voor het milieu

M.e.r. is geen doel op zichzelf maar een middel om het milieubelang, naast andere belangen, bij de besluitvorming een volwaardige plaats te doen innemen. Daartoe wordt een milieu-effectrapport (MER) opgesteld dat, met inachtneming van een aantal procedurele uitgangspunten, wordt beoordeeld en gebruikt bij de besluitvorming.

Een veel voorkomend verschijnsel is dat het opstellen van het rapport (MER) erg veel aandacht krijgt, maar dat aan de rol die dit rapport verder moet spelen in de besluitvorming te weinig zorg wordt besteed. Het gevolg kan zijn dat er omvangrijke MER'en ontstaan die veel informatie bevatten en etaleren wat de opstellers van het MER allemaal voor belangwekkend hebben weten te verzamelen.

Deze dikke MER'en zijn echter vaak onvoldoende gericht op de punten die voor de besluitvorming van belang blijken. De besluitvorming wordt op zichzelf daarmee niet significant beter voor het milieu. Om te voorkomen dat het MER gaat fungeren als kostbare bliksemafleider zou mijns inziens meer aandacht moeten worden besteed aan het op elkaar afstemmen van de eisen die vanuit een goede besluitvorming aan m.e.r. gesteld dienen te worden en aan de vorm en inhoud van het MER. Dit kan gebeuren door vóóraf specifieke

Kies de alternatieven in MER met zorg

In een MER dienen, naast de gevolgen van de voorgestelde activiteit, ook de redelijkerwijs in aanmerking komende alternatieven beschreven te worden. Bij de selectie van alternatieven dient op een aantal punten te worden gelet:

— kies reële alternatieven, d.w.z.:

- blijf binnen de doelstellingen en competentie van de initiatiefnemer
- blijf binnen de competentie van het beslissingsbevoegde gezag

— kies alternatieven niet uitsluitend tegen de achtergrond van het milieubelang, maar toets hen ook op bijv. economische, financiële of ruimtelijke ordeningsgronden

— geef als initiatiefnemer duidelijk het eigen voorkeursalternatief aan.

Doet men dit niet dan ontstaat de mogelijkheid dat in het MER op zichzelf interessante alternatieven worden gepresenteerd, maar dat daar in feite niet ongestraft voor gekozen kan worden. Dit wrekt zich met name indien in de inspraak of bij consultatie door het publiek c.q. adviserende instanties een voorkeur wordt uitgesproken voor een alternatief dat in de praktijk niet haalbaar is voor de initiatiefnemer.

Op zich zou dit er toe kunnen leiden dat initiatiefnemers hun alternatieven zeer beperkt kiezen, te beperkt om het beslissingsbevoegd gezag voldoende beslissingsruimte te bieden.

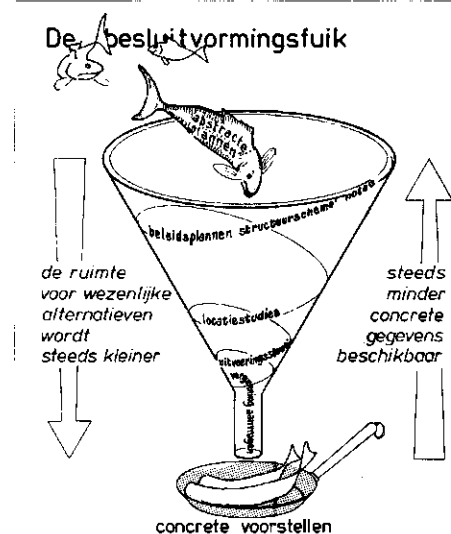
Daarom vraagt anderzijds het regeringsstandpunt over m.e.r. (aug. '79) om beschrijving van de milieugevolgen van:

- het nulalternatief (niets doen)
- het méést milieuvriendelijke alternatief.

Als aanpak voor het vraagstuk van alternatieven-keuze adviseren wij:

- de initiatiefnemer genereert (intern) zoveel mogelijk relevante alternatieven die tot zijn doel leiden en maakt een vóór-

Opgemerkt kan worden dat bij een bepaald niveau van besluiten — variërend van abstract (b.v. een beslissing over een structuurschema) tot concreet (b.v. een beslissing over een boringsvergunning) — blijkt een bepaald soort alternatieven relevant te zijn die een overeenkomstig afnemende beslissingsruimte bieden. Wil men méér ruimte voor wezenlijke alternatieven, dan zal men vaak hoger in de besluitvormingshiërarchie moeten beginnen. Bijkomend voordeel daarvan is, dat daar vaak meer tijd beschikbaar is om alternatieven uit te werken zonder dat de planning van de besluitvorming tot knelsituaties leidt.



De besluitvormingsfuik.

'Sweetheart statements'

Het laten opstellen van een MER door de initiatiefnemer, die uiteraard belang heeft bij een positieve beslissing over zijn voorgestelde activiteit, lijkt onvoldoende garanties te bieden voor de volledigheid en objectiviteit van het MER die nodig is voor een goede besluitvorming.

Volgens sommigen leidt dit tot 'sweetheart statements'.

In de praktijk blijkt tevens dat een MER opgesteld door een initiatiefnemer en/of zijn adviseurs door bevoegd gezag en het publiek kritisch wordt tegemoet getreden. Het maakt daarbij geen verschil of de initiatiefnemer een particulier of een overheid is.

Foch wordt in het regeringsstandpunt over n.e.r. gekozen voor het laten opstellen van het MER door de initiatiefnemer.

Hoe kunnen de bezwaren van mogelijke subjectiviteit van het MER dan worden ondervangen?

De volgende procedurele waarborgen zullen hiertoe dienen.

– Bij de ontvankelijkheidsbeoordeling van het MER door het bevoegd gezag zal deze moeten beoordelen of het MER volledig en adequaat genoeg is om het voor consultatie in inspraak vrij te geven en vervolgens, mede op basis daarvan, een besluit te nemen.

– Eventuele beoordeling van het MER op volledigheid, juistheid en adequaatheid door een commissie van onafhankelijke deskundigen in het geval het gaat om voor het milieu potentieel zeer schadelijke activiteiten. De commissie brengt daarover een openbaar advies uit, waarna eventuele wijziging van het MER kan volgen.

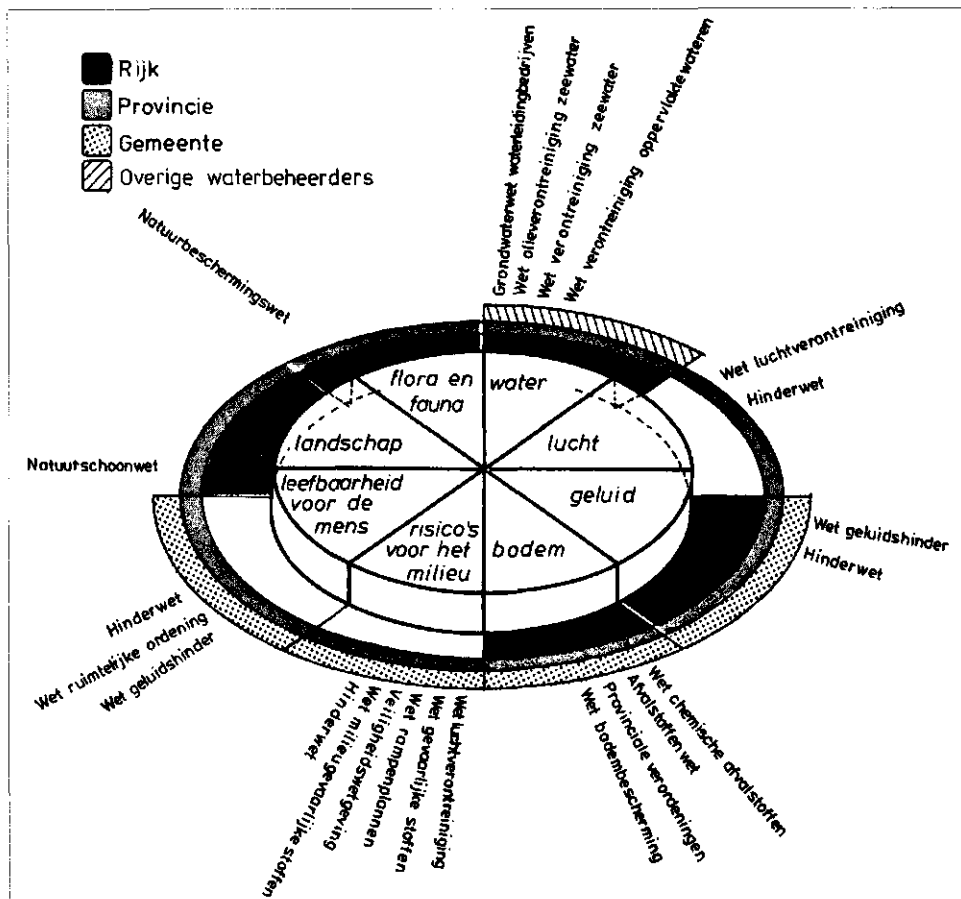
– Het MER zal door adviserende overheidsinstanties beoordeeld moeten worden, niet vanuit een andere positie en deskundigheden dan de initiatiefnemer en het bevoegd gezag een beoordelende en adviserende functie hebben ten aanzien van de inhoud van het MER en tevens beleidsintegratie bevorderen. In ieder geval dienen de inspectie Milieuhygiëne en het Natuurbeschermingsconsulentschap om advies te worden gevraagd.

– Het MER zal door middel van inspraak aan de beoordeling van het publiek worden voorgelegd. De resultaten van advisering en inspraak zullen moeten worden vastgelegd en bij het MER gevoegd.

– De beslissende overheid zal bij de nemen besluiten de resultaten van inspraak en consultatie moeten betrekken en haar besluit moeten motiveren.

– Tenslotte staat de mogelijkheid van beroep open, zowel tegen het feit dat m.e.r. niet is onrecht achterwege is gebleven als tegen de inhoud of de gevolgde procedure van het MER.

Voor deze procedurele maatregelen kunnen wijns inziens voldoende waarborgen worden ingebouwd om te voorkomen dat onvoldoende objectieve gronden een besluit wordt genomen.



Aspecten uit het MER en de bevoegdheidsverdeling in relatie tot de wetgevingen.

Bevoegdheidsproblemen

Het MER biedt geïntegreerde en alomvattende milieu-informatie aan om beslissingen over een voorgestelde activiteit te onderbouwen. De verdeling van bevoegdheden om over de toelaatbaarheid van die activiteiten te beslissen is in Nederland echter vaak verdeeld en partieel verbrokkeld over meerdere beslissingsbevoegde instanties zoals mag blijken uit bijgaande figuur. Het instrument m.e.r. sluit hier niet op aan. Dit kan er toe leiden dat er geen integrale afweging tot stand komt, maar verschillende aspecten (water, stank, geluid) door verschillende instanties in verschillende wettelijke procedures worden beoordeeld. Maar ook dat er geen enkele instantie naar de onderlinge samenhang kijkt, noch naar de 'niet-gecoverde aspecten', zoals bijv. horizonvervuiling en belevingsaspecten. Hierdoor kan bijv. vanuit het bodemvervuilingsaspect voor verbranding van slib uit een RWZI geadviseerd worden zonder dat de luchtvervuilingsaspecten die daaraan verbonden zullen zijn gelijktijdig worden beschouwd. De oplossing van dit vraagstuk is niet gemakkelijk, maar wel essentieel voor het goed functioneren van m.e.r. Als mogelijke remedie wordt voorgesteld één instantie met de coördinatie en harmonisatie van de

besluitvorming te belasten en deze tevens de aanvullende bevoegdheid te geven om 'de niet-gecoverde' aspecten en de onderlinge samenhang in beschouwing te nemen. Wel zal voorkomen moeten worden dat door onderlinge competentiekwesties de gehele besluitvorming kan stagneren. Het inbouwen van maximum termijnen lijkt hier een noodzakelijkheid. Daarnaast kan voor een beperkt aantal zeer milieuschadelijke en controversiële activiteiten een soort goedkeuringsbevoegdheid worden gegeven aan de Ministers van V en M en CRM. Bij hun beoordeling zou dan tevens naar alle milieu-aspecten gekeken moeten worden.

Slotopmerking

Het voorkomen van voetangels en klemmen bij de invoering van m.e.r. in Nederland betekent niet dat het instrument niet goed zou kunnen werken. Er zijn wel degelijk mogelijkheden aan te geven om dergelijke obstakels te overwinnen. Dat vraagt wel om specifieke aandacht voor dergelijke punten. En die liggen méér op bestuurlijk-organisatorisch gebied dan in het technische vlak.

