



In Nederland gaat het bij m.e.r. soms om korenwolven, maar in Zuid-Afrika is de fauna van een geheel andere orde.

VERGELIJKING MILIEUEFFECTRAPPORTAGE IN NEDERLAND EN ZUID-AFRIKA

EEN WERELD VAN VERSCHIL?

In tegenstelling tot wat veel mensen denken, is milieueffectrapportage (m.e.r.) geen Nederlands fenomeen, maar kennen de meeste landen een vorm van m.e.r. De auteur werkt als m.e.r.-adviseur in Nederland, maar heeft in die rol ook een korte tijd in Zuid-Afrika gewerkt. In Zuid-Afrikaanse milieueffectrapportages (MER) gaat het niet om populaties korenwolven maar olifanten die projecten kunnen tegenhouden, en in plaats van bedrijventerreinen worden vooral townships gebouwd om de vele miljoenen daklozen te kunnen huisvesten. Ook het instrument m.e.r. vertoont verschillen met de Nederlandse situatie. Dit artikel vergelijkt de belangrijkste punten: plaats in de besluitvorming, kwaliteitsborging, screening, scoping, inspraak en relatie met het vervolg van de besluitvorming.

[Maarten Hensbroek](#)

In Nederland wordt milieueffectrapportage (m.e.r.) meestal gekoppeld aan ruimtelijke-ordeningsbesluiten dan wel besluiten over milieuvergunningen en dergelijke. De m.e.r.-procedure resulteert daarmee nadrukkelijk niet zelfstandig in een beslissing, maar is een proces en procedure die tot doel heeft om informatie te genereren over milieueffecten die het besluit in de ‘moederprocedure’ kan verrijken, verbeteren en legitimeren.

Het Zuid-Afrikaanse planningsstelsel kent wel ruimtelijke-ordeningsplannen, maar die spelen nauwelijks een rol bij besluitvorming over individuele projecten. Ook milieu- en bouwvergunningen spelen veel minder een rol dan in Nederland. Wel is sprake van invloedrijke stelsels rond de bescherming van (grond)waterkwantiteit en ‘Red data species’, vergelijkbaar met hoe wordt omgegaan met rodelijstsoorten in Nederland. Recent is daaraan ook cultuurhistorie toegevoegd. Dat aspect speelt in Zuid-Afrika een bijzondere rol: jarenlang is de geschiedenis van vóór 1652 weggestopt. In dat jaar stichtte Jan van Riebeeck de kaapkolonie, het begin van de blanke overheersing in het gebied. Alle geschiedenis van vóór die gebeurtenis – zwarte geschiedenis immers – werd als onderdeel van het apartheidsbewind stelselmatig verzwegen en vernietigd. Sinds in 1994 een begin is gemaakt met de ‘handover’, is er steeds meer aandacht gekomen voor de geschiedenis van de niet-blanke bevolkingsgroepen in Zuid-Afrika. Wat daarvan nog aanwezig is aan monumenten en bodemarchief heeft met die politieke ommezwaai dan ook een aanzienlijk beschermde status gekregen.

Bij de opzet van het Zuid-Afrikaanse m.e.r.-stelsel waren geen moederbesluiten aanwezig waaraan m.e.r. gekoppeld kon worden. Zodoende is m.e.r. in Zuid-Afrika vormgegeven als een procedure die uitmondt in een beslissing die ‘environmental authorisation’ wordt genoemd. Het landelijk dan wel provinciaal departement van milieu¹ beslist aan de hand van informatie uit het MER of een project mag doorgaan en onder welke voorwaarden (mitigerende maatregelen).

Kwaliteitswaarborgen / objectiviteit m.e.r.

In Nederland wordt de kwaliteit van m.e.r. (nu nog) gewaarborgd door de onafhankelijke commissie m.e.r., die in het begin van de m.e.r.-procedure richtlijnen afgeeft en het voltooide MER toetst na inspraak. Op deze manier wordt voorkomen dat de initiatiefnemer milieueffecten van het voornemen kan verbergen of relevante alternatieven kan weglaten. Daarnaast wordt door de onafhankelijke toetsing door de Commissie een heldere splitsing gemaakt tussen het besluit over de kwaliteit van het MER (door de Commissie) en het besluit over het doorgaan van het project (waarover de commissie geen uitspraken doet).

In Zuid-Afrika is er geen instantie als de commissie m.e.r., die overigens hoe dan ook vrij uniek is in de wereld. Zowel de toetsende als de bevoegd-gezag-rol wordt altijd vervuld door het nationale of provinciale milieudepartement. Deze instantie toetst bij een Basic Assessment (de

Zuid-Afrikaanse vorm van de m.e.r.-beoordeling) achteraf of deze voldoende informatie biedt om te beoordelen of een volledige m.e.r. nodig is. Bij een volledige m.e.r.-procedure wordt na een inspraakperiode op de Environmental Scoping Study (ESS, die een vergelijkbare functie heeft als een startnotitie) een record of decision afgegeven door het milieudepartement. Daarin wordt in principe alleen goed- of afkeuring van de voorgelegde ESS gegeven. Daarmee vindt echter wel een toets plaats van de scopingfase: de wijze waarop omgegaan wordt met alternatieven en welke aspecten zullen worden uitgezocht in het vervolg van het m.e.r.-traject. Na voltooiing van het Environmental Impact Assessment (EIA)-rapport wordt, op een vergelijkbare wijze, door het al dan niet goedkeuren van het rapport toestemming verleend voor het doorgaan van het project in de voorgestelde vorm – of niet. Daarbij worden overigens wél randvoorwaarden gesteld en praktische handreikingen gedaan voor verder uitwerking en uitvoering, maar daarover verderop in dit artikel meer.

Daarnaast worden in de wet die EIA regelt een aantal eisen gesteld waaraan het bureau dat de EIA opstelt zich moet houden. In de Nederlandse Wet milieubeheer, waarin is vastgelegd waaraan een MER moet voldoen, staan proces- en inhoudsvereisten; zo is vastgelegd dat het MER objectief moet zijn, relevante alternatieven moet bevatten enzovoort. In de Zuid-Afrikaanse m.e.r.-regeling zijn vergelijkbare vereisten opgelegd. Deze worden echter niet primair aan de rapportage gekoppeld, maar gelden als verplichting voor de adviseur die het MER opstelt: de environmental assessment practitioner. Deze mag als bedrijf niet tegelijkertijd op enigerlei wijze betrokken zijn bij het initiatief, moet via documentatie aantonen over de relevante kennis te beschikken en dergelijke.

Vanuit Nederlands perspectief lijkt de enorme afstand die zo afdwongen wordt tussen adviseur en initiatiefnemer buitensporig. Maar de positie van de adviseur is dan ook veel invloedrijker: de adviseur maakt een keuze over de aspecten die meegenomen worden in het MER (scoping), de adviseur bepaalt welke inspraakreacties leiden tot aanpassing van (alternatieven in) het MER en – misschien wel het belangrijkste – kiest op basis van milieu- en haalbaarheidsoverwegingen het alternatief! Weliswaar worden al deze keuzes achteraf gecontroleerd door het nationale of provinciale milieudepartement, maar dat is slechts achteraf.

De rolverdeling tussen initiatiefnemer, adviseur en bevoegd gezag verschilt daarmee zeer sterk van de Nederlandse situatie. In Nederland is het niet eens noodzakelijk om een m.e.r.-adviseur van buiten aan te trekken om het MER op te stellen: in de olie- en gasindustrie is het niet ongebruikelijk dat initiatiefnemers de rapportages (grotendeels) door eigen medewerkers laten opstellen. Ook bij ruimtelijke plannen op nationaal niveau wordt de bijbehorende planMER veelal geschreven door medewerkers van de departementen die ook het plan zelf opstellen. In Zuid-Afrika is zo iets bij wet verboden. Een m.e.r.-schrijver op enige afstand van de initiatiefnemer en zijn (particuliere) belangen lijkt de onafhankelijkheid en daarmee de kwaliteit van een MER ten goede te komen.

In de voorbereiding naar een politiek besluit rond een groot ruimtelijk project – laten we als voorbeeld de vaststelling van een tracé van een

¹ Meestal is dit een departement dat niet alleen milieu, maar ook bijvoorbeeld toerisme, landbouw en landgebruik onder zijn hoede heeft. Dit is verschillend van provincie tot provincie.

DE AUTEUR

Maarten Hensbroek (033-4683018, maarten.hensbroek@dhv.nl) is adviseur planstudies bij DHV.

Tabel 1. m.e.r.-plicht vergeleken.

Zuid-Afrika	Nederland
Weg breder dan 30m of meer dan 2 x 1 rijstrook	Autowegen vanaf 5 km lengte
Elektriciteitsproductie > 20 Mw	Elektriciteitsproductie > 300 Mw
Stuwdam > 5 meter of bekken > 10 ha ⁴	Waterbekken > 10 miljoen m ³
Sport-, speel- of grasvelden > 10 ha	Recreatieve voorzieningen > 50 ha ⁵
Opslag gevaarlijke stoffen > 1000 m ³	Opslag petrochemische producten > 200.000 ton
'Developments' (w.o. woningbouw / bedrijven) > 20 ha bruto (incl. infrastructuur)	- woningbouw > 2000 woningen buiten bebouwde kom ⁶ - bedrijventerrein > 150 ha

provinciale weg in een streekplan nemen – worden gedurende een m.e.r.-procedure een aantal afwegingen gemaakt. Het betreft afwegingen rond de technische maakbaarheid en haalbaarheid door de ontwerpers van de weg, in samenspraak met de specialisten op het gebied van onder andere geluid, lucht en natuur. Veelvuldig contact tussen al deze betrokken betekent dat een ontwerper al vroeg weet waar de knelpunten op milieugebied zitten, en dus vrij gemakkelijk nog zijn ontwerp kan bijstellen. Op deze wijze zijn door constructief samen te werken, optimalisaties in het voornemen aan te brengen zonder dat daarop formeel gestuurd wordt. De initiatiefnemer zal, mede in het besef dat zijn plan uiteindelijk toch ook beoordeeld gaat worden op milieugevolgen, er zelf al in zijn projectvoorbereiding naar streven om dit soort optimalisaties vanuit milieuoogpunt zoveel mogelijk door te voeren. In de m.e.r.-literatuur wordt dit ook wel 'verinnerlijking' genoemd.²

Doordat de Zuid-Afrikaanse wetgeving zo'n harde barrière plaatst tussen de m.e.r.-schrijver en de initiatiefnemer en zijn planvoorbereiders, wordt een groot deel van dit proces van optimalisatie lastiger gemaakt. Hoewel een onafhankelijke m.e.r.-schrijver op het eerste gezicht dus een objectief document lijkt te bevorderen, houdt het in de praktijk mogelijkheden om een milieuvriendelijker voornemen te ontwikkelen tegen.

Screening

Screening – het proces waarin bepaald wordt voor welke initiatieven het nodig/zinvol is om een m.e.r. te doorlopen – wordt zowel in Nederland als in Zuid-Afrika bepaald door lijsten met categorieën van activiteiten en drempelwaarden. Waar in Nederland lijst C direct leidt tot m.e.r.-plicht en lijst D tot m.e.r.-beoordeling, bestaan in Zuid-Afrika ook

twee bijlagen bij de m.e.r.-wet (national environmental management act NEMA): één voor in alle gevallen m.e.r.-plichtige activiteiten en één voor activiteiten waarvoor (eerst) een Basic Assessment moet worden uitgevoerd om te bepalen of een volledige EIA nodig is.

Daar houden de overeenkomsten dan ook wel op. In Zuid-Afrika treedt al voor veel kleinere projecten de m.e.r.-plicht in werking: zodra er een toegangsweg breder dan 30 meter als onderdeel van een project wordt aangelegd, is het voornemen m.e.r.-plichtig. In Nederland zijn wegen pas vanaf lengtes van meer dan 5 km m.e.r.- (beoordelings)plichtig, en dan ook nog niet in alle gevallen³. In tabel 1 staan een aantal voorbeelden van volledig m.e.r.-plichtige activiteiten (C-lijst uit het besluit m.e.r.).

Er worden in Zuid-Afrika dan ook veel meer m.e.r.-studies uitgevoerd dan in Nederland. Er worden elk jaar in Zuid-Afrika circa 5000 m.e.r.-procedures (normale m.e.r. en Environmental Scoping Studies) opgestart. In Nederland worden alleen de volledige m.e.r.-studies geregistreerd. Het gaat daarbij om circa 150 aparte procedures per jaar⁷. Maar slechts voor een klein deel kan dit verschil verklaard worden uit het verschil in grootte tussen de twee landen: Zuid-Afrika heeft ongeveer 3 keer zoveel inwoners en 36 maal zoveel landoppervlakte. Het reële BNP van Zuid-Afrika bedraagt echter \$587 miljard, van Nederland \$529 miljard⁸.

Scoping

Scoping – het proces waarbij de inhoud van een m.e.r. wordt bepaald – gebeurt in Nederland vooral in de startnotitie- en richtlijnenfase. De eerste fase van de Zuid-Afrikaanse m.e.r.-procedure is vergelijkbaar. De procedure start met een environmental scoping study, inspraak en ver-

2 Heuvelhof, E.F. ten, Nauta, C.M. (1996). (M)erkenning. Onderzoek naar de doorwerking van m.e.r.. Evaluatiecommissie wet milieubeheer, 's-Gravenhage.

3 Het moet namelijk om een autoweg gaan, in het besluit m.e.r. als volgt gedefinieerd:

a. een voor autoverkeer bestemde weg die alleen toegankelijk is via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten en waarop het is verboden te stoppen of te parkeren, of

b. een weg als bedoeld in artikel 1, onder d, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990.

4 Bij een diepte van 10m komt dit neer op 100.000 m³.

5 In gevoelig gebied al vanaf 20 ha.

6 Bij 40 woningen per hectare (vrij fors voor buitengebied wanneer ook infrastructuur en groen wordt meegerekend) komt dit neer op 40 ha.

7 Jaarverslag commissie m.e.r. 2006.

8 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>; CIA website met landenstatistieken.



Omdat de capaciteit van het elektriciteitsnet in Zuid-Afrika in hoog tempo wordt uitgebreid, worden veel m.e.r.'en gemaakt voor de tracékeuze van hoogspanningsleidingen. Op de foto is te zien hoe alle grond rondom de masten is weggegraven door een dagbouw steen/zandgroeve.

volgens een beslissing van het milieudepartement of een volledig m.e.r. nodig is. Belangrijk verschil met Nederland is het ontbreken van richtlijnen die aan de ene kant soms een aanvullende onderzoeksopgave betekenen, maar aan de andere kant ook een waardevolle hulp kunnen zijn voor de te kiezen methode van alternatievenontwikkeling, effectbeoordeling en een bijdrage aan de scoping: focus op de belangrijke aspecten van het m.e.r. Niet goed scopen betekent dat de aandacht ook ten dele uitgaat naar minder belangrijke zaken, met als gevaar dat de hoofdlijnen minder aandacht krijgen. Het betekent ook dat gedurende het m.e.r. (deel)onderzoeken worden verricht die niet per se bijdragen aan de besluitvorming en dus verspilling van tijd en kosten betekenen.

Inspraak

Inspraak in zowel de voorfase alsook na voltooiing van het MER vindt in zowel Nederland als Zuid-Afrika plaats. De organisatie van de inspraak is wel anders: in Zuid-Afrika wordt de hele inspraak, inclusief het opsporen en aanschrijven van de 'interested and affected parties' niet door initiatiefnemer of bevoegd gezag gedaan. Bij wet is geregeld dat de adviseur die het MER schrijft de hele inspraak organiseert en documenteert bij het MER.

Doordat vooral gemeentelijke overheden in het landelijk gebied van Zuid-Afrika zich veel minder bezighouden met ruimtelijke ordening, zijn ze ook minder betrokken bij elke fase van het project. Ook de communicatie met burgers in voorfasen van het project zal niet via de overheid lopen. In Nederland hebben gemeenten de beschikking over adresbestanden en reguliere communicatiekanalen met burgers (al is het maar huis-aan-huisbladen), en weten ze hoe het lokale maatschappelijk middenveld zich georganiseerd heeft. In Zuid-Afrika zijn dit soort middelen veel minder beschikbaar. Bevolkingsregisters en adressenbestanden zijn niet betrouwbaar; veel woningen (zowel reguliere, degelijke huizen als ook sloppenwijken) worden gebouwd zonder vooraf de overheid te informeren. Daar komt bij dat zeker buiten de grote steden een aanzienlijk deel van de bevolking beperkt geletterd is, zodat nieuwsbrieven en huis-aan-huisbladen minder geschikte instrumenten zijn om alle belanghebbenden te bereiken. Projectaankondigingen worden dan ook met aankondigingsborden op de locaties zelf naar omwon-

den gecommuniceerd, naast communicatie via brief en krant. Bovendien is de lokale overheid niet degene die een besluit neemt over het project (geen bevoegd gezag). Een centrale rol voor de overheid in inspraak zoals in Nederland ligt dan ook niet voor de hand.

Relatie m.e.r. - vervolg besluitvorming

De doelstelling van m.e.r. in Nederland is het milieu een volwaardige plaats in de besluitvorming geven. Door m.e.r. wordt milieu meegewogen in besluiten, waarbij verondersteld wordt dat dit uiteindelijk ook resulteert in projecten die minder nadelige gevolgen hebben voor het milieu. Dat staat of valt natuurlijk met de wijze waarop aanbevelingen voor bijvoorbeeld tracéaanpassingen en mitigerende en compenserende maatregelen uit het MER ook meegenomen worden in de verdere besluitvorming en uiteindelijk in de uitvoering van het project⁹.

In Nederland is er eerst het m.e.r.-plichtige besluit. Daarnaast volgen in vrijwel alle gevallen nog meerdere besluiten en vergunningen voordat het project gerealiseerd wordt. Om het voorbeeld van de provinciale weg maar weer te gebruiken: in het MER zullen allerlei aanbevelingen over bijvoorbeeld tracé, geluidswallen, landschappelijke inpassing, fauna passages en vormgeving van viaducten te vinden zijn. Veel daarvan kunnen in het streekplan worden opgenomen, maar zeker niet allemaal. Van de mitigerende maatregelen die geen plek (kunnen) krijgen in het m.e.r.-plichtige besluit, is het minder zeker of ze uitgevoerd zullen worden. Immers, niet elke pagina van elk MER wordt nu eenmaal gespeld door alle betrokkenen; daarvoor is de documentatie vaak gewoonweg te omvangrijk. Wanneer twee jaar na de vaststelling van het MER bij onze provinciale weg een ambtenaar bij dezelfde provincie belast wordt om het ontwerp voor de viaducten uit te besteden, is het maar de vraag of hij/zij het MER daarbij raadpleegt om te zien wat voor aanbevelingen daarin worden gedaan ten aanzien van de vormgeving van viaducten. Daar komt bij dat, voor de wat complexere projecten, zomaar tientallen vergunningen moeten worden aangevraagd. Dat

⁹ Dit wordt ook wel de doorwerking van de m.e.r. genoemd (Kessel, H.J.B.A. van *et al.* (2003) Evaluatie m.e.r. 2003, Novioconsult, Nijmegen).

leidt tot een versnippering van voorschriften en een groot aantal vergunningverlenende instanties, die niet altijd integrale milieufwegingen zullen maken.

In Zuid-Afrika is de doorwerking van m.e.r. helderder en transparanter geregeld. Tezamen met het definitieve MER wordt een Environmental Management Plan (EMP) opgesteld. In dit EMP worden alle mitigerende en compenserende maatregelen uit het MER bij elkaar gezet en vertaald naar acties die genomen dienen te worden tijdens de bouw en uitvoering van het project. In de Record of Decision, de notitie waarin het nationale of provinciale milieudepartement de environmental authorisation vastlegt, worden in vrijwel alle gevallen eisen gesteld aan dit EMP. Het gaat daarbij om procedurevereisten (bijvoorbeeld goedkeuring van het definitieve EMP voordat de bouw daadwerkelijk begint), procesvereisten (wijze van controle op naleving) en inhoudelijke eisen (bijvoorbeeld specifieke geluidsnormen). Bij complexere projecten fungeert het EMP als levend document, dat steeds wordt aangepast aan fase en detailniveau van de bouw.

28 Afgezien van de controlebaarheid van de doorwerking van de mitigerende en compenserende maatregelen uit de m.e.r., is zo'n document voor de uitvoerders ook erg praktisch: alle voorschriften staan bij elkaar in één document, in plaats van versnipperd over vele vergunningen. Dat maakt het voor uitvoerders ook makkelijker om zich te houden aan de opgelegde regels.

Conclusie

De voornaamste verschillen tussen het Nederlandse en het Zuid-Afrikaanse m.e.r.-stelsel zijn samengevat in een tabel (zie tabel 2). De verschillen tussen beide landen met de grootste consequenties zijn ten eerste de afstand tussen initiatiefnemer en m.e.r.-schrijver in Zuid-Afrika, met als gevolg beperktere optimalisatie van het voornemen gedurende de m.e.r. en gelijktijdige uitwerking van het voornemen. Tweede belangrijk verschil is de interactie tussen initiatiefnemer/



Dwars door de bebouwde kom van Johannesburg en Pretoria wordt momenteel de Gautrain aangelegd, een combinatie van een sneltram en een metro. In de m.e.r. voor dit omstreden project kwamen zowel tracékeuze als wijze van aanleg aan bod.

m.e.r.-schrijver aan de ene kant en toetsende instantie aan de andere kant: in Zuid-Afrika levert de toetsende instantie veel minder maatwerk en geeft weinig meer dan alleen een goed- of afkeuring. In Nederland levert de rol van de commissie m.e.r., vooral in de scopingfase, meerwaarde omdat er maatwerk wordt geleverd in de vorm van een constructieve bijdrage aan welke aspecten aan bod moeten komen en op welke wijze, plus begeleiding in het proces van totstandkoming van alternatieven. Door een meer standaard werkwijze van de controlerende instantie in Zuid-Afrika, wordt wel de werklast beperkter en legt ze minder beslag op overheidsfinanciën. Dat is niet onbelangrijk, zeker in het licht van de veel grotere hoeveelheid procedures. Een derde belangrijk verschil is de doorwerking van m.e.r. in Zuid-Afrika. Door een Environmental Management Plan worden voor elk project op overzichtelijke en heldere wijze de aanbevelingen voor mitigerende en compenserende maatregelen doorvertaald naar de uitvoeringsfase. Iets waaraan we in Nederland een voorbeeld kunnen nemen!

Tabel 2. De voornaamste m.e.r.-verschillen in een overzicht.

Onderdeel	Nederland	Zuid-Afrika
Rol m.e.r. in besluitvorming	(milieu) informatie leveren aan RO/ vergunningprocedure	Zelfstandige procedure voor verkrijgen environmental authorisation
Kwaliteitsborging	Richtlijnen vooraf en toetsing achteraf door commissie	Via onafhankelijkheid MER-opsteller, toetsing achteraf
Screening	m.e.r. alleen voor grote projecten	m.e.r. ook bij kleinere projecten die in Nederland alleen via RO/ vergunningen spoor zouden lopen
Scoping	Via startnotitie, inspraak en richtlijnen	Via scoping study, inspraak
Inspraak	Na voorfase (startnotitie) en na definitief rapport, maar voor besluit over project	Na voorfase (ESS) en na definitief rapport, maar voor besluit over project
Relatie met besluitvorming na m.e.r.	Via RO, vergunningen	Via EMP