

# M.E.R.-PRAKTIJK IN HET PERSPECTIEF VAN DE OMGEVINGSWET

De m.e.r.-praktijk kenmerkt zich door historisch gegroeide patronen en mechanismen. Denk aan de sneller-en-beter-aanpak, stapeling van MER, rol en werkwijze Commissie m.e.r. en juridisering van de besluitvorming. Die zijn het gevolg van opvattingen die sleutelspelers hebben over de rol van m.e.r., veranderende (in)formele spelregels en hulpbronnen (bevoegdheden, geld, kennis) waarover partijen beschikken. Dit artikel bevat een analyse van de m.e.r.-praktijk vanuit deze vier dimensies en de patronen en mechanismen die daarin werkzaam zijn. Dat levert kennis op over kansen en belemmeringen voor de toekomstige m.e.r.-praktijk onder de Omgevingswet.

## Auteur

Peter van de Laak (06-41979398, [info@milieuregie.nl](mailto:info@milieuregie.nl)) is zelfstandig adviseur bij Milieuregie en voorzitter van de sectie milieueffectrapportage bij de VVM.



De functie van milieueffectrapportage (m.e.r.) is ervoor zorgen dat kennis en informatie over milieu op adequate wijze worden ingebracht in de besluitvorming. Indien blijkt dat er belangrijke gevolgen zijn voor het milieu kunnen alternatieven met minder verstreckende gevolgen worden overwogen. Ook mitigerende en compenserende maatregelen zijn mogelijkheden om de milieugevolgen zoveel te beperken. Een zorgvuldige procedure en het borgen van de resultaten van het MER in het te nemen besluit zijn belangrijke voorwaarden voor effectuering van MER. De planontwikkeling voor de fysieke leefomgeving behoort niet meer uitsluitend tot de competentie van overheden. Burgers, ondernemers, NGO's en andere stakeholders willen daarover mee kunnen denken. Het belang van participatie wordt inmiddels breed gedeeld.

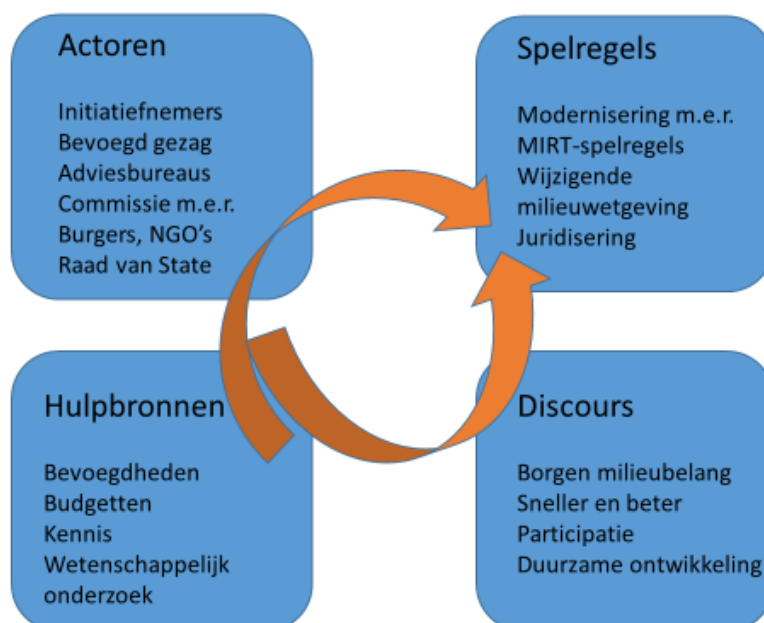
## Kloof tussen ideaal en praktijk

De mate waarin m.e.r. daadwerkelijk effectief is, is mede afhankelijk van een goed samenspel tussen het MER en de uitwerking van een plan of project. Het is essentieel dat de partij die het MER opstelt al in de initiatieffase wordt betrokken. Dat is lang niet altijd het geval. Initiatiefnemers en bevoegde gezagen hebben verschillende opvattingen over de rol, functie en het belang van milieueffectrapportage. Wie betaalt, bepaalt uiteindelijk welke alternatieven worden uitgewerkt en wanneer welke informatie wordt gedeeld met de eindverantwoordelijke voor het MER. Dit spanningsveld tussen ideale en werkelijke praktijk dateert al vanaf het moment van inwerkingtreding van het instrument m.e.r. Een telkens terugkerende kritiek is dat het MER niet de informatie levert op het juiste detailniveau en het juiste moment. Het afwegen van belangen, ook die van het milieu, kan het beste aan de ruimtelijke ordening worden overgelaten (Van der Heiden, 1993). De m.e.r.-procedure zou te star zijn en niet passen in interactieve processen van complexe projecten (Kessel et al., 2003). Milieueffectrapportage wordt gezien als een belemmering voor uitvoeringsgerichte oplossingen bij gebiedsontwikkeling (Commissie Bakker, 2005). Milieueffectrapportage leidt tot hoge onderzoekskosten en vertraagt de besluitvorming (Runhaar et al., 2011). Deze opvattingen en waardeoordelen hebben hun weerslag op de m.e.r.-praktijk.

## Dynamiek m.e.r.-praktijk

De huidige m.e.r.-praktijk is een geïnstitutionaliseerde praktijk die kan worden beschreven aan de hand van vier dimensies: actoren, (in)formele spelregels, hulpbronnen en heersende opvattingen over de rol, meerwaarde en uitoefening van m.e.r. (discours). Dit analysekader van de beleidsarrangementenbenadering (Arts & Leroy, 2006) biedt de mogelijkheid om de mechanismen en patronen die werkzaam zijn in de m.e.r.-praktijk te analyseren en begrijpen. Actoren streven verschillende belangen en doelen na. Zo heeft het ministerie van I&M een belangrijke rol bij de implementatie van Europese regelgeving die voor een deel gekleurd wordt uitgewerkt onder invloed van het heersende discours. Bestuur en ambtelijke organisatie hebben bij het opstellen van plannen te maken met een dubbelrol, die van bevoegd gezag en initiatiefnemer. Binnen de wettelijke mogelijkheden kunnen initiatiefnemer en bevoegd gezag tot op zekere hoogte de informele spelregels naar hun hand zetten. Bijvoorbeeld door de informatievoorziening te beïnvloeden of de keuze van alternatieven. Ook de mogelijkheden die actoren hebben om bepaalde hulpbronnen in te zetten, zijn verschillend.

## Dynamiek m.e.r.-praktijk



### Krachtspel van actoren

Bij m.e.r.-plichtige plannen en projecten komt het aan op een goed samenspel tussen initiatiefnemer, bevoegd gezag en opsteller van het MER. In de ideale praktijk is sprake van een goede communicatie en informatie tussen initiatiefnemer en opsteller van het MER en inspireren zij elkaar tijdens het proces. Wanneer initiatiefnemer en bevoegd gezag dezelfde zijn (bij plannen) is dat goede samenspel minder vanzelfsprekend vanwege andere opvattingen over competenties. De ambtelijke verantwoordelijkheden voor het plan en MER komen doorgaans bij verschillende afdelingen terecht. Dit vanwege de noodzaak om een passende scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer in acht te nemen. De ambtelijk projectleider van het plan is doorgaans eerste aanspreekpunt van de verantwoordelijk bestuurder. De MER-adviseur is van een andere afdeling of van een extern adviesbureau. Projectleider en MER-adviseur hebben geen gelijkwaardige positie en de laatste ook niet altijd een vaste positie in het projectteam dat het plan voorbereidt. Dit beperkt de sturingsmogelijkheden van het MER tijdens het proces van planontwikkeling (Groen & Van de Laak, 2015).

De MER-markt en wijze van aanbesteding en selectie hebben invloed op de inhoud en rol van het MER bij de besluitvorming. De MER-markt is een aanbodmarkt met veel prijsconcurrentie. De prijs is vaak doorslaggevend. Innovatie van inhoud en procesaanpak van het MER zijn doorgaans geen selectiecriteria bij de aanbesteding. Initiatiefnemers hebben een belang bij het zo laag mogelijk houden van de onderzoekslasten. Dit beïnvloedt de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Vanwege kosten en andere overwegingen dringt de initiatiefnemer doorgaans aan op een beperkt aantal te onderzoeken alternatieven.

Ook de Commissie voor de m.e.r. kan sinds kort minder invloed uitoefenen op het spectrum van te onderzoeken alternatieven. De Commissie moet nu hogere tarieven vragen voor de advisering over reikwijdte en detailniveau en deze advisering wordt steeds meer facultatief. Initiatiefnemer en bevoegd gezag bepalen uiteindelijk of de Commissie aan de voorkant adviseert over reikwijdte en detailniveau van het MER of dat

zijn rol beperkt blijft tot het achteraf toetsen van het MER. Kortom, initiatiefnemer en bevoegd gezag hebben als betalende partij (hulpbron) en door wijzigingen in bevoegdheden (spelregels) meer mogelijkheden om inhoud en rol van het MER naar hun hand te zetten.

## Veranderende spelregels

Tijdens de afgelopen 10 jaar zijn de spelregels voor milieueffectrapportage twee keer ingrijpend aangepast. In 2006 kwam de m.e.r.-plicht voor bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke plannen en programma's. Mede hierdoor ontstond er een praktijk van het stapelen van MER. In 2010 volgde de modernisering van m.e.r. De verplichte startnotitie en richtlijnen van de Commissie voor de m.e.r. zijn komen te vervallen. De procedure kon daarmee aanmerkelijk worden verkort. Het advies van de Commissie Elverding (2008) over het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over infrastructurele projecten is daar van invloed op geweest. Dit advies resulteerde in MIRT-spelregels voor opgaven van groot maatschappelijk belang. In een verkenningsfase vindt eerst selectie plaats van de meest kansrijke alternatieven, voordat wordt toegewerkt naar een voorkeursbeslissing. Participatie en zinvolle effectbepaling (m.b.v. vuistregels, kaartmateriaal, expert judgement) zijn nieuwe elementen in het procesontwerp van het projectbesluit (Rijkswaterstaat, 2010). Die proceselementen zijn ook interessant voor omgevingsvisies en -plannen.

Milieueffectrapportage is een specialistisch vakgebied. De afgelopen 10 tot 15 jaar zijn er veel wijzigingen geweest van de milieuwetgeving. Denk aan de Europese richtlijnen voor Natura 2000, Flora- en faunawet, wet Luchtkwaliteit, de Programmatische Aanpak Stikstof en de jurisprudentie die daar het gevolg van is geweest. Van de MER-adviseur wordt verwacht die ontwikkelingen goed bij te houden. Dat kan lastig zijn als veranderingen van wetgeving niet even helder zijn, waardoor met enige regelmaat de weg naar de Raad van State moet worden gemaakt. Vanwege die risico's en de beheersing daarvan is de m.e.r.-praktijk onderhevig aan toenemende juridisering. Met die juridisering nemen ook de kosten en complexiteit toe, wat niet in het voordeel werkt van het imago van m.e.r.





## Kennis en vaardigheden

Kennis en vaardigheden zijn een sterk onderschatte hulpbron in de m.e.r.-praktijk. Vanwege de toegenomen juridisering van de m.e.r.-praktijk wordt meer beroep gedaan op juridische kennis. Daarnaast is kennis van methoden van effectvoorspelling en dosis-effectrelaties van belang met het oog op de kwaliteit en betrouwbaarheid van het MER. Die kennis is vooral aanwezig bij specialisten. Het milieuveld is een zo sterk specialistisch vakgebied geworden dat het minder eenvoudig is om technisch specialisten te laten meedenken over oplossingen of alternatieven. Het budget en dus de tijd ontbreken daarvoor vaak. Daarnaast zijn proces- en communicatieve vaardigheden en weten hoe te acteren in een bestuurlijk gevoelige omgeving in toenemende mate van belang. Goede projectleiders gaan na verloop van tijd ook weer wat anders doen en daarmee gaat doorgaans een deel van de kennis en ervaringen verloren. Kennis en vaardigheden tijdig en adequaat overdragen krijgt soms onvoldoende aandacht in een sterk concurrerende prijsvechtersmarkt. De m.e.r.-praktijk kan winnen bij een goede verbinding en wisselwerking met het wetenschappelijk onderzoek en hoger onderwijs, bijvoorbeeld in de vorm van een Community of Practice.

## Kansen en belemmeringen voor de toekomstige m.e.r.-praktijk onder de Omgevingswet

Kansen	Belemmeringen
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Transitie ruimtelijke planning</li><li>▪ <u>Elverding</u>-aanpak: brede verkenning, zinvolle effectbepaling, participatie</li><li>▪ Verbreding scope MER, duurzame ontwikkeling</li><li>▪ Community of <u>Practice</u></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Selectie op prijs MER</li><li>▪ Juridisering en risicomijdend gedrag</li><li>▪ Focus op versnellen procedures en vermindering <u>onderzoekslast</u> leidt tot afnemende sturingsmogelijkheden</li></ul>

### Discours duurzame ontwikkeling

Het MER heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de opbouw van wetenschappelijke kennis over milieu. Vanwege de toegenomen aandacht voor duurzame ontwikkeling is er een ontwikkeling naar verbreding van de scope van MER. De gewijzigde EU-richtlijn m.e.r. voor projecten stelt dat ook de gevolgen voor klimaat, biodiversiteit en gezondheid relevante beoordelingsaspecten zijn. Ook op het niveau van strategische plannen en omgevingsvisies is er behoefte aan kennis en inzicht in de langetermijngevolgen voor duurzame ontwikkeling. Deze verbreding van de scope doet een groter beroep op wetenschappelijke kennis om meer duidelijkheid te geven over de drempelwaarden en grenzen van de milieugebruiksruimte, het omgaan met onzekerheden en hoe de belangen van gezondheid, biodiversiteit en klimaat onderling te wegen. Het maken van afwegingen is niet meer de competentie van de overheid alleen, maar van diverse stakeholders (governance). Burgers, ondernemers, NGO's en andere stakeholders willen nadrukkelijk meedenken over alternatieven en ideeën daarvoor aandragen. Het discours van duurzame ontwikkeling biedt kansen voor m.e.r. om nadrukkelijker zijn rol te spelen bij de ruimtelijke planontwikkeling en besluitvorming.

### Omgevingswet

De Omgevingswet beoogt meer samenhang te brengen in het beleid van de fysieke leefomgeving en gaat een wettelijke grondslag bieden voor uitnodigingsplanologie. Omgevingsvisies en omgevingsplannen bevatten geen concrete eindbeelden meer, maar kaders voor toekomstige (organische) gebiedsontwikkelingen. De ruimtelijke planning vraagt om meer flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte. De m.e.r.-praktijk krijgt daardoor te maken met nieuwe uitdagingen, zowel inhoudelijk als procesmatig. De huidige planningspraktijk is sterk gefocust op het versnellen en stroomlijnen van procedures en vermindering van de onderzoekslast. Sneller en beter en vermindering van de onderzoekslast zijn ook doelstellingen en uitgangspunten voor de Omgevingswet. De vraag is of het discours van sneller en beter wel goed samengaat met een transitie naar uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Hiervoor zijn nieuwe kennis en vaardigheden nodig, zoals integraal en digitaal werken. Flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte vragen om meer investeren aan de voorkant, procesbegeleiding en vinger aan de pols. Meer tijd en aandacht is nodig om tot goede afwegingen te komen en vanwege grotere onzekerheden is er ook meer noodzaak om onderweg bij te sturen. Met de komst van de Omgevingswet zijn er kansen voor het instrument m.e.r. om bij te dragen aan de verdere integratie van m.e.r. in de planontwikkeling voor de fysieke leefomgeving. Het belang van participatieve besluitvorming en het maken van goed onderbouwde afwegingen over duurzame ontwikkeling en milieugebruiksruimte bieden

tevens mogelijkheden voor het verrijken van de m.e.r.-praktijk. Het instrument m.e.r. kan een cruciale rol spelen bij het aanreiken van de benodigde informatie voor het afbakenen van de grenzen van de milieugebruiksruimte. Een goede verbinding en wisselwerking met wetenschappelijk onderzoek en hoger onderwijs betekent winst voor de m.e.r.-praktijk.

## Literatuur

- Arts B. & P. Leroy (eds.), Institutional dynamics in environmental governance. Springer: Dordrecht 2006.
- Commissie Bakker, Ontwikkel Kracht!, advies Commissie gebiedsontwikkeling, Den Haag, 2005.
- Commissie Elverding, Sneller en beter, advies Commissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur, Den Haag, 2008.
- Groen M. & P. van de Laak, Provinciale omgevingsvisies en dilemma's m.e.r., Toets nr. 4, 2015.
- Heiden, C.N. van der, Milieu-effectrapportage in relatie tot de ruimtelijke ordening. In: Milieu-effectrapportage en strategische ruimtelijke plannen, Verslag NIROV/SMIL studiedag Den Haag 28 april 1993.
- Kessel, H.J.B.A. van, Boer, T.J., Roelofs, B.G.M. & K.A. Klein Koerkamp, Evaluatie m.e.r., NovioConsult: Nijmegen 2003.
- Rijkswaterstaat, Handreiking MIRT-verkenning, Den Haag, 2010.
- Runhaar, H.A.C., Arts, E.J.M.M., Laerhoven, F. van & P.P.J. Driessen, Naar een toekomstbestendige m.e.r. Lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst. Universiteit Utrecht/Rijksuniversiteit Groningen 2011.