



VISIES BEVOEGD GEZAG EN COMMISSIE M.E.R.

MODERNISERING M.E.R.

De modernisering van de m.e.r. heeft in mei de instemming gekregen van de Tweede Kamer. Dat betekent dat er het nodige gaat veranderen. In het vorige nummer van Toets lieten Katinka Jesse en Diederik Bel hun licht schijnen over de belangrijkste veranderingen. Op deze pagina's twee reacties op de wetswijziging: van een bevoegd gezag (Ruud Krijnen) en van de Commissie voor de m.e.r. (Veronica ten Holder). Beiden noemen de veranderingen in potentie positief.

POSITIEVE GRONDHOUDING

In algemene zin worden de grotere vrijheidsgraden voor bevoegde bestuursorganen en de daarmee samenhangende flexibiliteit die het wetsvoorstel beoogd, voor onze dagelijkse praktijk als bevoegd gezag, positief ervaren. Maar in hoeverre de modernisering daadwerkelijk zal leiden tot de gewenste vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lastendruk, zonder dat dit ten koste gaat van het doel van de milieueffectbeoordeling, is ons inziens niet alleen afhankelijk van de wet. Het hangt vooral af van de wijze waarop bevoegde bestuursorganen invulling zullen geven aan de geboden vrijheden en de mate waarin er maatwerk per project zal kunnen worden geleverd.

Ruud Krijnen

De ervaring van DCMR met de plan-m.e.r.-procedure, die op een aantal punten al een vergelijkbare flexibiliteit kent, leert dat in de praktijk al snel wordt teruggevallen op bekende vaste patronen, ook al zijn die niet wettelijk verplicht. Bijvoorbeeld het opstellen van een zogenaamde notitie reikwijdte en detailniveau in plaats van een startnotitie, ten behoeve van een raadpleging in de voorfase. Verder bestaat de indruk dat het door de vormvrije raadpleging zowel richting initiatiefnemers als burgers steeds onduidelijker wordt welke procedures men kan verwachten. Per project worden daar namelijk verschillende keuzes in gemaakt die lang niet altijd consistent en helder worden onderbouwd.

Aandachtspunten

Mede ter voorkoming van willekeur en rechtsongelijkheid, lijkt het voor een bevoegd gezag noodzakelijk om richting relevante partijen duidelijke kaders te hanteren. Vooral ten aanzien van hoe de vrijwillige en vormvrije onderdelen van de nieuwe wet zullen worden ingevuld. Samen met de relevante Rotterdamse diensten is al een traject gestart om hieraan bij de inwer-

kingtreding van de wet zo goed mogelijk invulling te kunnen geven. Als aandachtspunten zijn benoemd:

- Hoe eenvoudig kan de schriftelijke mededeling van een initiatiefnemer bij de start van een procedure zijn? Hiervoor is relevant welke informatie een bevoegd gezag nodig heeft om te bepalen hoe zij het participatieproces wil inrichten en om een eventueel advies inzake de reikwijdte en het detailniveau te kunnen geven.
- Voor de raadpleging van bestuursorganen in de uitgebreide procedure is de vraag welke informatie minimaal nodig is om een zinvolle raadpleging van betrokken bestuursorganen te kunnen houden. En uiteraard welke wijze deze raadpleging vorm wordt gegeven en of de Commissie voor de m.e.r. daar al vrijwillig bij wordt betrokken.
- In de gevallen waarin een advies over de reikwijdte en het detailniveau van het MER gewenst of verplicht is: hoe worden dergelijke adviezen opgesteld, is daar bij het bevoegd gezag voldoende kennis en capaciteit voor beschikbaar of kan/moet dit worden uitbesteed? Hoewel dit niet verplicht is als de initiatiefnemer zelf ook bevoegd gezag is, lijkt het verstandig om daarover binnen de betreffende organisatie goede afspraken te maken.
- Heeft het vervallen van een formele aanvaardbaarheidstoets door het bevoegd gezag consequenties voor de kwaliteit van het MER en leidt dit tot grotere risico's in het besluitvormingstraject?

Dit zijn slechts enkele van de onduidelijkheden die het moderniseringsvoorstel oproept op de werkvloer en die het lastig maken om in dit stadium te beoordelen of de belangrijkste doelstellingen (waarborgen kwaliteit van de milieueffectbeoordeling, vereenvoudiging procedures, vermindering administratieve lastendruk) in de praktijk gerealiseerd kunnen worden.

Tot slot

Een lang gekoesterde wens in het werkveld is om de wetteksten en de toelichting inzake m.e.r. leesbaarder en begrijpelijker te maken. Een gemiddelde beleidsambtenaar of een initiatiefnemer moet zonder juridische achtergrond beter uit de voeten kunnen met de wet dan nu het geval is. Door de vele wijzigingen die de huidige wet in de loop der tijd heeft ondergaan, is de tekst namelijk onnodig complex geworden en vaak alleen voor specialisten

te doorgronden. Met het nu voorliggende wetsvoorstel lijkt de wetgever een kans te hebben laten liggen om op dit punt een wezenlijke verbetering aan te brengen. Ook een heldere en begrijpelijke wet draagt immers in belangrijke mate bij aan verlaging van de lastendruk. Bijvoorbeeld ten aanzien van het bepalen van de juiste procedure of de werkwijze in geval van coördinatie lijkt de praktische bruikbaarheid van de wettekst nauwelijks veranderd.

Per saldo is onze conclusie dat het wetsvoorstel op een aantal punten tegemoet komt aan lang bestaande wensen uit het bestuurlijke en ambtelijke

hoek ten aanzien van het flexibiliseren en verkorten van procedures, maar het succes van het nieuwe stelsel zal vooral afhankelijk zijn van de manier waarop bevoegde bestuursorganen met de verworven beleidsruimte zullen omgaan. Dat vergt in de komende maanden dus nog een goede voorbereiding van de implementatie. ■

DE AUTEUR

Ruud Krijnen (010-2468051, ruud.krijnen@dcmr.nl) is senior beleidsmedewerker milieueffectrapportage bij DCMR Milieudienst Rijnmond.

EINDOORDEEL POSITIEF

Na heel wat jaren discussie komt de introductie van een nieuw m.e.r. systeem nu dicht bij. Hoe kijkt de Commissie m.e.r. tegen de wijzigingen aan? Ons eindoordeel is positief.

Veronica ten Holder

Het grootste deel van wat we nu de verplichte richtlijnenfase noemen, verdwijnt. Wij hebben in het voortraject bezwaar gemaakt tegen het schrappen van deze 'kop' op de Europese richtlijn ongeacht het type plan of project. Uit alle evaluaties, zowel nationaal – zie *Inspraak Nieuwe Stijl* en het advies van de Commissie Elverding – als in EU-verband, blijkt immers het grote belang van scoping met brede inspraak; niet alleen om draagvlak te krijgen, maar het geeft ook houvast aan initiatiefnemer en bevoegd gezag.

Het is dus goed dat er uiteindelijk toch voor gekozen is om vroege participatie verplicht te stellen bij complexe projecten en bij plannen. Op verzoek van de Tweede Kamer wordt in de definitieve wet expliciet vastgelegd dat vroege participatie niet alleen bij de planvoorbereiding maar ook bij de voorbereiding van het MER plaats moet vinden. Dit is een goede aanpassing: m.e.r. als integraal onderdeel van de planvoorbereiding en niet (alleen) als motivering achteraf.

In alle m.e.r.-trajecten blijft vrijwillige advisering door de Commissie over reikwijdte en detailniveau van het MER mogelijk. Het aantal vrijwillige adviseringen door de Commissie zal dus verder toenemen. Dat daarbij een financiële drempel ingebouwd wordt van 5000 euro per advies, vinden wij prima. Dat is de prikkel voor de overheid om een kosten/batenafweging te maken.

Bevoegde gezagen zullen wel meer op eigen kompas moeten gaan varen. Voor onervaren overheden, bij nieuwe type projecten en plannen en nieuwe regelgeving is dit mogelijk geen sinecure. De Commissie wil daarbij meer ondersteuning gaan bieden via de website en in de vorm van factsheets, handreikingen en de helpdeskfunctie. Met thematische werkgroepen van deskundigen en inbreng van het secretariaat zelf zetten we hiervoor de benodigde kennis en ervaringen op de rij. Deze zomer bespreken we met de ministeries of en hoe deze 'kennisfunctie' van de Commissie ingevuld wordt. Wij gaan uit van een positief resultaat. Mocht dit anders uitpakken, dan betekent dit meer eigen onderzoek van de overheden en initiatiefnemers en dus meer tijd, geld en onderzoekslast.

Vervallen van het MMA

Het MMA – nu verplicht bij project-MER – verdwijnt. Wat blijft is de verplichting om reële alternatieven te beschrijven. Wij vinden dit bij Wm-vergun-

ningen geen probleem. BAT en IPPC geven bij dit type projecten voldoende waarborg dat milieuvriendelijke opties in beeld blijven komen.

Bij andere projecten en plannen moet het verkennen van het volledige spectrum aan reële milieuvriendelijke oplossingen ons inziens uitgangspunt blijven; dat is en blijft de crux van m.e.r. In de Memorie van Toelichting is dit ook wel verwoord. Maar op basis van de Kamerbehandeling is hopelijk nog een aanscherping gemaakt. Met het vervallen van het MMA krijgt de kostenfactor bij het ontwikkelen van alternatieven ongetwijfeld meer gewicht. Waar ligt dan de grens? Dat wordt een zoektocht waarbij uitgangspunt voor de Commissie blijft dat het MER milieuambitie moet blijven houden.

M.e.r. en passende beoordeling

Met de wetswijziging komen m.e.r. en passende beoordeling losser van elkaar te staan. Daarvan zijn we geen voorstander. De huidige plan-m.e.r.-wetgeving schrijft voor dat, wanneer een passende beoordeling aan de orde is, deze onderdeel moet uitmaken van het MER. Deze verplichting is in het wetsvoorstel volgens ons ten onrechte vervallen, omdat het een logische en noodzakelijke combinatie is, gezien de overlap in de effectbeschrijving, de relatie ten aanzien van het ontwikkelen van alternatieven en de noodzakelijke integrale belangenafweging. Wij hebben er juist voor gepleit om ook bij besluit-m.e.r. de koppeling tussen m.e.r. en passende beoordeling te leggen. Want besluit-m.e.r. kent deze verplichting nu niet. We zijn dan ook tevreden met de toezegging van de minister van VROM om alsnog een betere afstemming met de passende beoordeling te realiseren.

Adviestermijn en inspraak

Bij de verplichte adviestrajecten moet de Commissie in principe binnen de formele zienswijzetermijn van 6 weken adviseren. De zienswijzen nemen we dus niet automatisch mee; op verzoek van bevoegd gezag blijft het wel mogelijk. Dat is zeker relevant bij inhoudelijk complexe en controversiële plannen en projecten. Zienswijzen leveren immers zeer regelmatig waardevolle inhoudelijke en locatiespecifieke informatie op. Daarnaast kunnen we in die gevallen een objectiverende rol blijven spelen. Krijgen we het verzoek om zienswijzen mee te nemen, dan wordt onze adviestermijn wel iets langer (9 weken). Bij plan-m.e.r. hebben we de afgelopen twee jaar al ervaring opgedaan met de kortere adviestermijn. De termijn van 6 weken is mogelijk, maar niet makkelijk. Het noopt tot strakke regie en een nog beter contact vooraf met bevoegd gezag en initiatiefnemer om geen kostbare tijd te verliezen. Bij deze dan ook een oproep aan u om ons tijdig en het liefst vooruitlopend op officiële adviestermijnen te informeren en van stukken te voorzien. ■

DE AUTEUR

Veronica ten Holder (030-2347666, vholder@eia.nl) is directeur van de Commissie voor de milieueffectrapportage.