

ONDERZOEK NAAR LESSEN UIT 25 JAAR M.E.R. NAAR EEN TOEKOMST- BESTENDIGE M.E.R.

25 jaar geleden werd een wettelijke regeling voor milieueffectrapportage (m.e.r.) geïntroduceerd in Nederland. Dit ging met de nodige discussies gepaard die sindsdien nooit verstomd zijn. Na de ingrijpende wijzigingen van de 'modernisering m.e.r.' in 2010, wordt inmiddels al weer gewerkt aan een fundamentele herziening van het omgevingsrecht en wordt in Brussel nagedacht over eventuele herziening van de Europese m.e.r.-richtlijn. De vraag bij al dat gesleutel is: wat leert 25 jaar ervaring met m.e.r. ons over de werking van het instrument?

Jos Arts en Hens Runhaar

De Universiteit Utrecht en de Rijksuniversiteit Groningen hebben voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) onderzoek gedaan naar 25 jaar m.e.r.-ervaring in Nederland. Vragen hierbij waren: Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen 25 jaar voorgedaan in de regelgeving? In hoeverre draagt m.e.r. nog bij aan het oorspronkelijke doel van een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming? En, zijn er aanrijpingspunten om de regelgeving te optimaliseren en m.e.r. efficiënter te maken? Om dit te onderzoeken is een online survey uitgevoerd, aangevuld met een uitgebreide literatuuranalyse en 20 diepte-interviews met m.e.r.-deskundigen voor vijf beleidssectoren: weginfrastructuur, ruimtelijke ordening, water, energie en industrie. Geschat wordt dat de respons van de survey 20 tot 30 procent van de m.e.r.-professionals in Nederland bedraagt. Het mag duidelijk zijn dat een dergelijke survey geen inzicht biedt in de feitelijke effecten van m.e.r. Die zijn alleen te bepalen door een grootschalig onderzoek naar het functioneren en de doorwerking van m.e.r. bij individuele m.e.r.-plannen en -projecten. Wel krijgen we inzicht in de percepties uit de praktijk, een state of the art-overzicht van ervaringen in Nederland.

Ervaringen

Het functioneren van het Nederlandse m.e.r.-systeem is meerdere malen onderwerp geweest van grootschalig evaluatieonderzoek. In 1990 concludeerde de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECW) dat m.e.r. redelijk functioneerde. In de tweede evaluatie van de ECW in 1996 concludeerden Ten Heuvelhof en Nauta dat m.e.r. een doorwerking heeft in besluitvorming over milieubewustzijn. In 2003 constateerden Van Kessel c.s. dat het beeld van m.e.r.-professionals over m.e.r. gedifferentieerd is. In internatio-

nale studies (van bijvoorbeeld Wood in 2003 en Sadler in 1996) kwam het Nederlandse m.e.r.-systeem er zeer positief uit in vergelijking met andere landen. Opvallend is dan ook dat in de praktijk veel over m.e.r. geklaagd wordt: te lang, te duur en te dik. Dat leidde tot de verzuchting over de paradox van Nederlandse m.e.r.: 'een goed systeem maar een slecht imago'. Na deze evaluaties is er geen grootschalig onderzoek meer gedaan naar ervaringen met m.e.r. in Nederland.

Met dit onderzoek wordt opnieuw de balans opgemaakt. Daarbij richten we ons op de effectiviteit van m.e.r.: de mate waarin m.e.r. heeft bijgedragen aan een volwaardige rol van het milieubelang in besluitvorming en aan het milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag (de verinnerlijking). Naast effectiviteit is ook efficiëntie geëvalueerd. Bereikt het instrument zijn doel met een redelijke inzet van tijd, geld en capaciteit? Dit betreft het belang van snelheid van besluitvorming en beperking van de bestuurlijke en administratieve lasten. Het onderzoek richt zich vooral op de rol van sturingsmechanismen in m.e.r. Deze hangen samen met de rollen die betrokkenen zijn toebedeeld en de (informele) regels die hun interacties beïnvloeden. Denk

DE AUTEURS

Jos Arts (06 53748103, e.j.m.m.arts@rug.nl) is bijzonder hoogleraar milieu- en infrastructuurplanning aan de Rijksuniversiteit Groningen en strategisch adviseur leefomgeving bij Rijkswaterstaat. Hens Runhaar (030 2533097, h.a.c.runhaar@uu.nl) is universitair docent aan het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling en Innovatie van de faculteit Geowetenschappen van Universiteit Utrecht.



M.e.r. kan bijdragen aan het milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag.

bijvoorbeeld aan de wettelijke verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor het opstellen van het MER, wat kan bijdragen aan diens milieubewustzijn. Of denk aan de verplichting om alternatieven en, tot juli 2010, een ‘meest milieuvriendelijk alternatief’ uit te werken, waardoor voorkeursalternatieven expliciet moeten worden heroverwogen in het licht van milieueffecten. Andere sturingsmechanismen zijn: de plan-m.e.r. ter aanvulling op benedenstroomse projecten, participatiemogelijkheden waardoor een expliciete verantwoording van besluiten wordt bevorderd en de onafhankelijke toetsing door de Commissie voor de m.e.r. De feitelijke doorwerking van deze sturingsmechanismen hangt uiteraard ook af van andere factoren, zoals de mate waarin besluitvormers open staan voor milieuwwaarden en de kwaliteit van het MER. Dergelijke factoren zijn daarom ook meegenomen in het onderzoek.

Geen wezenlijke veranderingen

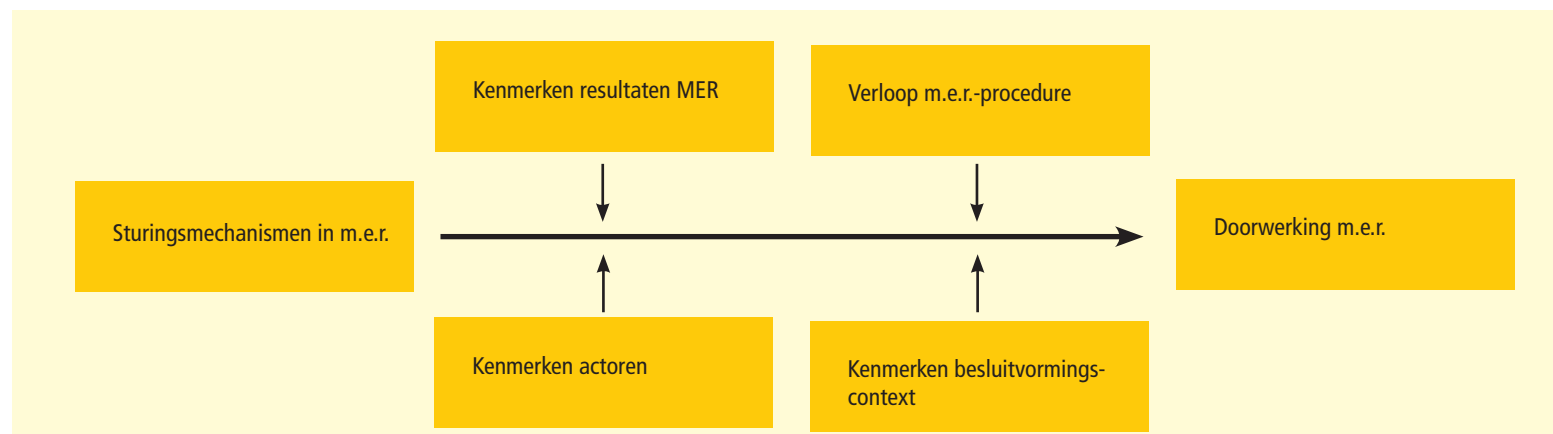
Een eerste conclusie uit het onderzoek is dat ondanks diverse wijzigingen de sturingsmechanismen in het Nederlandse m.e.r.-systeem sinds de

formele start niet wezenlijk zijn veranderd. Er is wel vaak aan de m.e.r.-regeling gesleuteld en diverse elementen – zoals m.e.r.-beoordeling, meest milieuvriendelijke alternatief, richtlijnen, betrokkenheid van de Commissie voor de m.e.r. en participatie – zijn aangepast, maar er zijn geen grote systeemwijzigingen geweest. Een uitzondering is wellicht de formele toevoeging van plan-m.e.r. vanwege de EU-richtlijn voor strategische milieubeoordeling. Maar hierover kan gesteld worden dat de oorspronkelijke regeling al voorzorg in strategische m.e.r. voor ruimtelijke plannen, afvalplannen en dergelijke.

Effectiviteit

Uit het onderzoek komt naar voren dat m.e.r. duidelijk bijdraagt aan een verhoging van het milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag. Dit geldt nog sterker wanneer er gevraagd wordt naar de impact van de recente modernisering van m.e.r. (Figuur 2 geeft dit weer voor het bevoegd gezag, voor initiatiefnemers blijkt hetzelfde te gelden). Daarnaast levert m.e.r. een redelijk

Figuur 1. Onderzoekopzet: samenhang, sturingsmechanismen, contextfactoren en doorwerking van m.e.r.

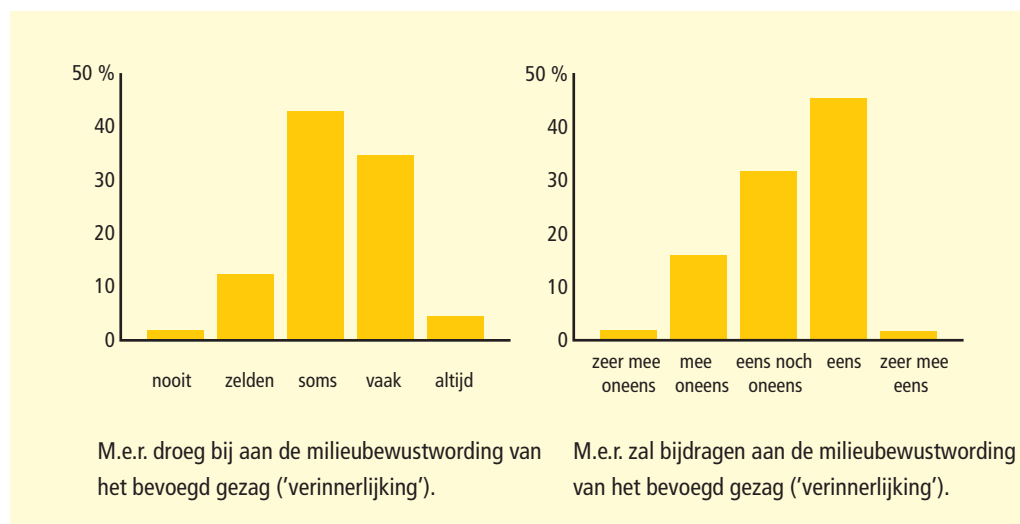


grote bijdrage aan het milieuvriendelijker maken van besluiten. Dit betreft vooral het preventie-effect. Dit is de anticipatie op de toekomstige m.e.r. in combinatie met de verplichting om te voldoen aan wettelijke milieueisen. Dit preventie-effect lijkt groter te zijn dan de aanpassing van het besluit gedurende het m.e.r.-proces en vanwege het MER, achteraf. Dit geldt zowel voor project- als plan-m.e.r. de bevindingen komen overeen met die uit eerder verricht onderzoek zoals dat van Ten Heuvelhof en Nauta uit 1996. De effectiviteit van m.e.r. lijkt dus stabiel, ondanks de veranderingen in regelgeving en context van m.e.r. Sectorale verschillen zijn er niet. Een uitzondering is m.e.r. rond vergunningverlening aan industrie en energieopwekking. Door de verplichtingen uit de Europese IPPC-richtlijn voegt m.e.r. op projectniveau weinig toe voor deze activiteiten.

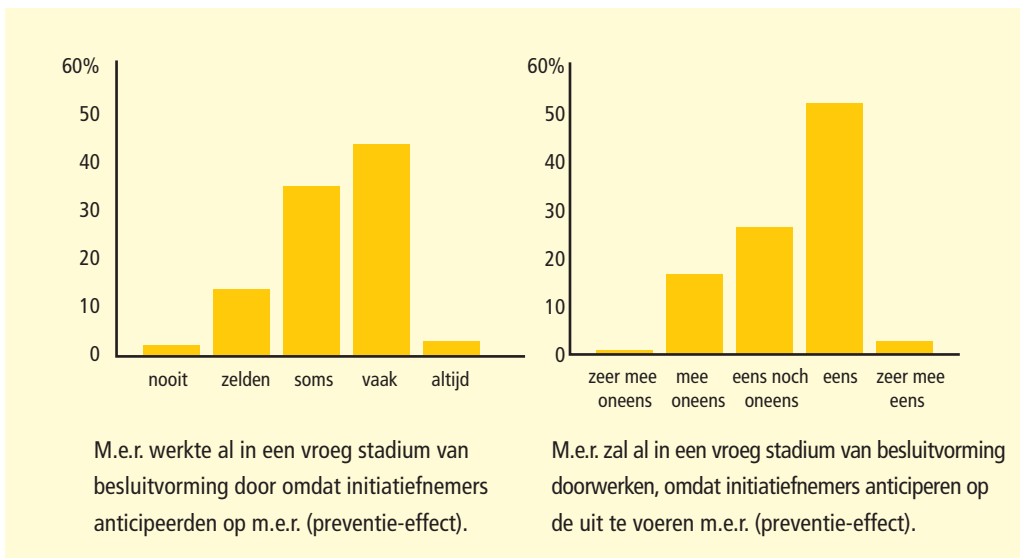
De belangrijkste verklaring voor de effectiviteit van m.e.r. is voor initiatiefnemers de wettelijke plicht om m.e.r. uit te voeren, voor het bevoegd gezag gelden vergelijkbare resultaten. Deze zorgt er enerzijds voor dat verplichtingen uit de m.e.r.-regelgeving worden nageleefd, ook wanneer m.e.r. vooral als sta-in-de-weg wordt gezien. Anderzijds gaat men in de praktijk, juist vanwege die verplichting, doorgaans niet verder dan wat strikt nodig is, het zogenaamde 'door de hoepel springen'. Dit wordt versterkt doordat m.e.r.-regelgeving niet verplicht tot het kiezen van de meest milieuvriendelijke alternatieven of maatregelen. In die zin stuurt m.e.r. niet effectief op milieubescherming die verder gaat dan waartoe de minimum-eisen noodzakelijk zijn. De waarde van m.e.r. als ontwerpinstrument voor het verder optimaliseren van initiatieven is beperkt. In de diepte-interviews

wordt dit dan ook gezien als een belangrijke kans voor versterking van de effectiviteit van m.e.r. Actoren die met m.e.r. omgaan, doen dit nu vooral op eigen initiatief. Een andere belangrijke factor voor de doorwerking van m.e.r. in besluitvorming is de kwaliteit van MER's. M.e.r.-professionals zijn over het algemeen positief over de kwaliteit van MER's. Overigens lijkt deze kwaliteit wel onder druk te staan zoals recente toetsingsadviezen van de Commissie voor de m.e.r. aangeven. Uit het onderzoek blijkt dat de Commissie voor de m.e.r. een belangrijke en erkende rol speelt in kwaliteitsbewaking. Andere vormen van kwaliteitsborging, zoals certificering, worden niet als wenselijk gezien. Wellicht komt dit door de negatieve ervaringen hiermee in het buitenland. Andere factoren voor de doorwerking van m.e.r. die veel genoemd worden zijn: transparantie, milieustructuur en in mindere mate communicatie en participatie. Opvallend is dat de mate waarin een project in het voortraject is dichtgetimmerd als relatief minder belangrijk wordt gezien. In lijn hiermee wordt de waarde van plan-m.e.r. voor project-m.e.r. als beperkt gezien. De meeste respondenten zijn van mening dat de plan-m.e.r. voor strategische besluiten m.e.r. op projectniveau nog niet overbodig maakt.

Figuur 2. De gepercipieerde bijdrage van m.e.r. aan verinnerlijking voor en na de 'modernisering' van 2010.



Figuur 3. De gepercipieerde mate van optreden van het preventie-effect voor en na de 'modernisering'.



Acceptabele doorlooptijd

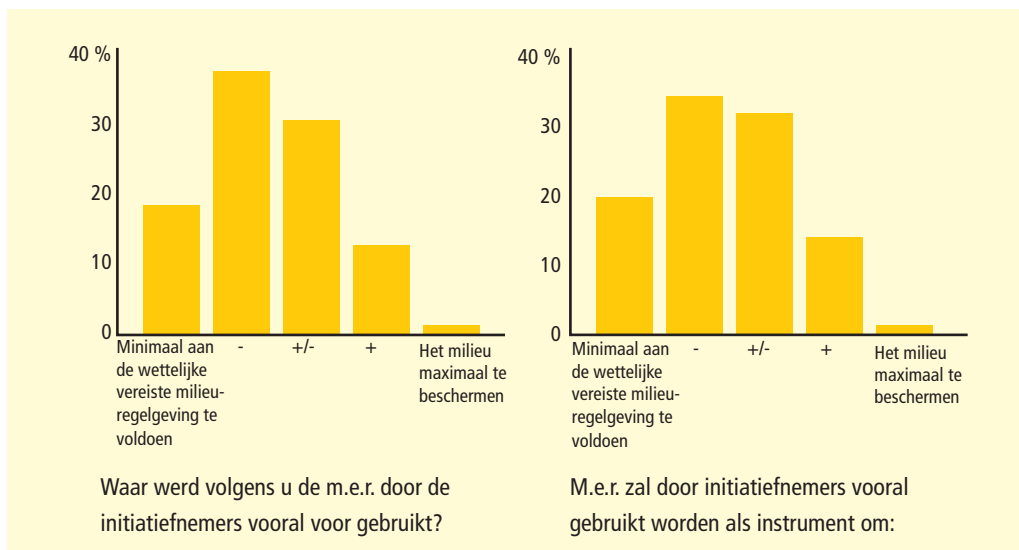
Milieueffectrapportage wordt vaak in verband gebracht met vertragingen en lasten. Uit het onderzoek komt echter naar voren dat vertragingen en lasten als beperkt worden ervaren. M.e.r. lijkt efficiënt. Of, zoals in een interview werd gesteld: "Een kwestie van goed en slim je huiswerk doen." Een goede scoping is hierbij belangrijk. Sterker nog, een groot deel van de respondenten vindt dat m.e.r. de implementatie van besluiten versoepelt. Slechts een kleine, maar misschien wel spraakmakende groep is van mening dat m.e.r. tot onacceptabele vertragingen en lasten leidt. Opvallend is dat niet verwacht wordt dat de modernisering van de m.e.r.-regelgeving uit 2010 zal leiden tot snellere besluitvorming en lagere lasten. Dit was wel een belangrijk doel van deze wetswijziging. Dit vormt een aandachtspunt bij het opnieuw sleutelen aan regelgeving door de interdepartementale programmadirectie 'Eenvoudig Beter' vanwege de herziening van het omgevingsrecht. Een belangrijke kanttekening is dat veel mensen vinden dat de scope van m.e.r. te omvangrijk is. Vele verplichtingen uit sectorale wet- en regelgeving laten we inmiddels samenkomen in de m.e.r. Hierdoor is het voor bestuurders lastig om door de bomen het bos te zien en vermindert de waarde als



PAUL HUKENS

M.e.r.-professionals tijdens het congres '25 jaar m.e.r. en nu?'

Figuur 4. De gepercipieerde wijze waarop initiatiefnemers m.e.r. vooral voor gebruiken voor en na de 'modernisering'.



14

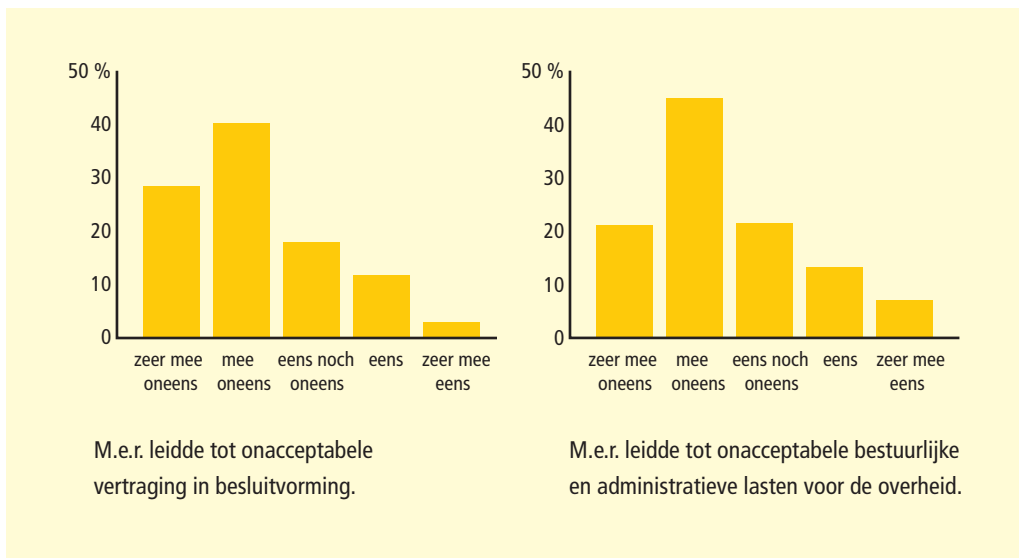
TOETS 02 12

beslissing ondersteunend instrument. Hoewel een bekende kritiek, vloeit deze uitdijende scope niet direct voort uit het instrument zelf, maar uit risicomijdend gedrag waaraan de diverse spelers van harte lijken mee te werken. Deze bevindingen zijn ook in eerder onderzoek naar voren gekomen, zoals dat van Van Kessel in 2003. Belangrijke positieve neveneffecten zijn de bijdrage aan transparantie van besluitvorming en het afdekken van juridische risico's. De rol van m.e.r. is niet uitgespeeld. Uit het onderzoek blijkt dat andere instrumenten of actoren de rol van m.e.r. niet hebben overgenomen in het bewaken van milieuwaarden.

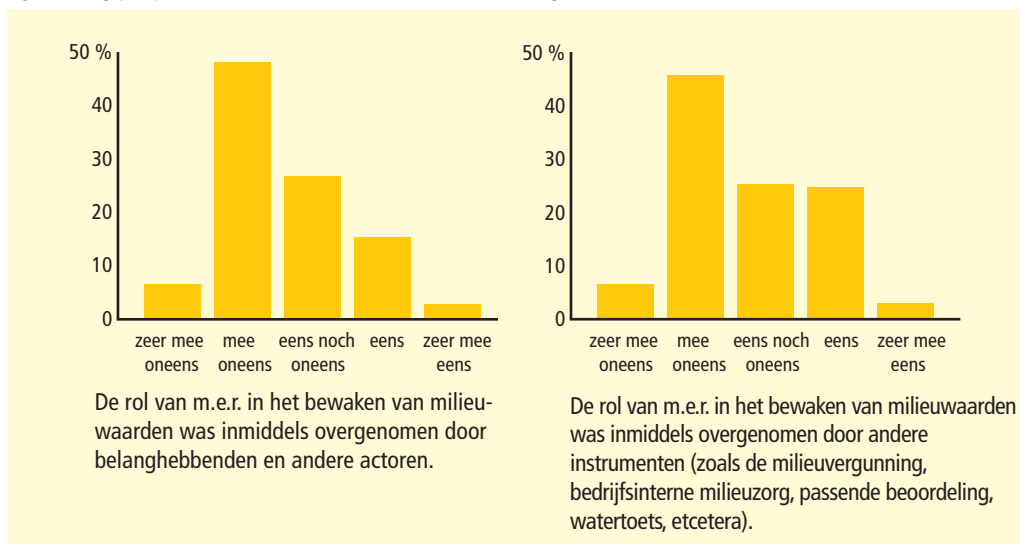
Ervaring helpt

Over het algemeen lijkt er veel overeenstemming te bestaan onder de respondenten, percepties hangen niet of nauwelijks samen met de rol die men heeft of in welke sector men werkt. Wél zijn er verschillen met betrekking tot de hoeveelheid ervaring en mate van betrokkenheid bij een initiatief. Professionals met veel m.e.r.-ervaring oordelen doorgaans positiever over de (neven)effecten dan hun collega's met minder ervaring. 'Onbekend maakt onbemind', dat werd ook al eerder geconcludeerd door Ten Heuvelhof en Nauta. Professionals met een grotere betrokkenheid bij het initiatief (werkzaam bij bevoegd gezag of initiatiefnemer) oordelen minder positief over de doorwerking – zoals verinnerlijking van milieuwaarden – en neveneffecten – zoals onacceptabele vertragingen en lasten – dan professionals (Commissie voor de m.e.r. en consultants) die op grotere afstand van het besluit, waarvoor de m.e.r. wordt gedaan, opereren. 'Dichter bij het vuur, maakt minder warm voor m.e.r.', zo lijkt het. Het is aannemelijk dat dit te maken heeft met belangen en verdeling van baten en lasten. Overigens verschillen de diverse groepen niet fundamenteel van mening.

Figuur 5. De gepercipieerde mate waarin m.e.r. leidt tot vertraging of lasten voor de overheid.



Figuur 6. De gepercipieerde mate waarin de rol van m.e.r. inmiddels is overgenomen.



Ervaren knelpunten en bedreigingen in de m.e.r.-praktijk zijn: niet alle milieurelevante strategische besluiten worden door m.e.r. afgedekt, regelgeving wordt steeds complexer (er wordt met name gewezen op de onduidelijkheid over m.e.r.-plicht) en de scope van veel MER's dijt te veel uit. Deze punten blijken echter voor de uiteindelijke effectiviteit van m.e.r. maar van beperkt belang. Wel bepalen zij voor een belangrijk deel de beeldvorming over m.e.r. Belangrijke bedreigingen worden gevoeld in de wetgevingsarena, zowel als het gaat om het belang van milieu als om het afschaffen van wettelijke bepalingen die verder gaan dan waartoe EU-regelgeving verplicht.

Verbetermogelijkheden

Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden van verbetering is ook gevraagd wat de belangrijkste functies en elementen zijn van een ideale m.e.r. Wat betreft de functie wordt gewezen op het inzicht geven in de milieueffecten van alternatieven en bijdragen aan een transparante besluitvorming. De 'ideale m.e.r.' bestaat uit klassieke elementen als: goede selectie van m.e.r.-plichtige initiatieven, goede scoping, onafhankelijke kwaliteitstoetsing, bezien van duurzaamheidseffecten, analyseren en overwegen van alternatieven, monitoring en evaluatie achteraf. Opvallend is dat elementen als richtlijnen, meest milieuvriendelijke alternatief en evaluatie achteraf genoemd worden als belangrijk voor een ideale m.e.r., terwijl deze verdwenen zijn met de modernisering van de m.e.r. of bediscussieerd werden. In lijn hiermee wordt dan ook niet veel verbetering verwacht in de doorwerking van m.e.r. vanwege de modernisering. Een verdergaande rol als instrument voor ontwerpen van beleid en projecten – zoals veelvuldig bepleit – heeft m.e.r. niet of nauwelijks. Reden hiervoor is dat m.e.r. wellicht een weinig veilige omgeving biedt voor een creatieve en open houding. De vele formele en complexe eisen, de participatieverplichtingen en de toetsing door een onafhankelijke commissie vormen geen stimulans tot creatief ontwerpen. Een meer ontwerpende functie heeft m.e.r. vooral als de contextuele factoren hiervoor gunstig zijn, maar komt niet voort uit het m.e.r.-systeem zelf. Dit vergt andere prikkels en sturingsmechanismen. Uit het onderzoek kwamen hierover slechts weinig suggesties naar voren, anders dan het idee om meer aan te sluiten bij duurzaamheidsambities van bestuurders en het explicieter maken van kosten en baten van extra milieubeschermende maatregelen.

Toekomstkansen

Opvallend is dat het sleutelen aan de m.e.r.-regelgeving tot op heden weinig lijkt te hebben bijgedragen aan snellere besluitvorming en lagere lasten, hoewel dit vaak wel de bedoeling was. Daarvoor lijkt met name het goed omgaan

met het instrument m.e.r. relevant. Dit is een aandachtspunt bij de herziening van het omgevingsrecht in het kader van 'Eenvoudig Beter'. Door de diverse aanpassingen vanwege kritiek van de Europese Commissie op het voldoen aan de Europese richtlijn is de Nederlandse m.e.r.-regeling er niet eenvoudiger op geworden. Dit geldt zeker voor de 'screening'. Wat betreft het 'betere': andere vormen van sturing prikkelen wellicht effectiever tot meer creativiteit in het omgaan met milieu. Binnen m.e.r. valt te denken aan het optimaliseren van de milieugebruiksruimte in een vroeg stadium van besluitvorming. Ook kan binnen de m.e.r.-praktijk wellicht meer creatief vermogen worden gemobiliseerd door belanghebbenden en adviesbureaus te prikkelen alternatieven aan te dragen of creatieve mitigatie- en compensatiemaatregelen te ontwikkelen. Inzet van een brede(re) mix van governance-strategieën lijkt hierbij van belang: niet alleen hiërarchische sturing door overheidsbesluitvorming (coördinatie) en participatie en samenwerking in netwerken (coöperatie), maar wellicht ook het inzetten van mechanismen van marktsturing (competitie en concurrentie). Dit vereist een andere wijze van aanbesteden van m.e.r.-onderzoek, een andere insteek van participatie (minder formeel, om een veilige omgeving te bieden) en wellicht het breder beschikbaar stellen van basisinformatie rondom milieukwaliteit. Het laatste zou ook tegemoet kunnen komen aan de toenemende invloed van nieuwe media en de daarmee samenhangende maatschappelijke kritiek op informatievoorziening vanuit overheid en wetenschap, wat de werking van m.e.r. als sturingsinstrument ook zou kunnen bedreigen.

Concluderend

De m.e.r. wordt gezien als een verplichte toets op besluitvorming en functioneert als zodanig goed, zij het wat mechanisch. Daarbij maakt m.e.r. de besluitvorming over ingrepen niet gemakkelijker, maar wel meer bewust. Hierin lijkt ook de belangrijkste reden te liggen dat m.e.r. als instrument weinig populair is. Aan de ene kant kan dat worden gezien als een teken dat het als beleidsinstrument werkt, aan de andere kant kan het tot gevolg hebben dat het instrument wordt genegeerd of gezien wordt als 'moetje'.

PERCEPTIES 25 JAAR M.E.R.

Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek naar de percepties over 25 jaar m.e.r. Het onderzoek is uitgevoerd door de Universiteit Utrecht en de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van Rijkswaterstaat en het ministerie van I&M. Een pdf van de samenvatting en het onderzoeksrapport 'Naar een toekomstbestendige m.e.r.' zijn te downloaden op: www.rug.nl/frw/onderzoek/duurzamewegen/ en www.geo.uu.nl.