



## UITZOEKEN M.E.R.-PLICHT STEEDS LASTIGER

# SCREENING UITGELICHT

Wanneer moet voor een besluit over een activiteit een m.e.r.-procedure worden doorlopen? Die vraag is in Nederland niet eenvoudig te beantwoorden. Ondanks, of misschien wel vanwege initiatieven als de ‘Herijking van de VROM-regelgeving’ en ‘Sneller en Beter’ is het geven van het juiste antwoord er niet eenvoudiger op geworden. En de veranderingen zijn nog niet ten einde met de komst van de Omgevingswet. Het dilemma doemt op of de zoveelste aanpassing van de wet licht in de duisternis kan scheppen of dat we beter kiezen om te berusten in de situatie en het leven verlichten met allerlei ‘tooltjes’.

Paul Eijssen en Jan Nuesink

**B**epalen of een MER moet worden opgesteld of niet (screening) is voor vele initiatiefnemers en het bevoegd gezag een belangrijke afweging. De ervaring van 25 jaar m.e.r. heeft geleerd dat een wettelijke regeling nodig blijft om toepassing te borgen.

Ook al passeren tijdens het proces van planontwikkeling en besluitvorming allerlei opgaven de revue waar het m.e.r.-instrument haar meerwaarde heeft bewezen – denk aan het formuleren van doelstellingen, het overwegen van alternatieven en het integraal beoordelen van effecten – toch is de stap zetten niet vanzelfsprekend. Vaak omdat het doorlopen van een m.e.r.-procedure als een zware administratieve last wordt beschouwd. Los van de vraag of dat idee terecht is, en in onze ogen is dat niet het geval, maakt het een zorgvuldige afweging of een activiteit leidt tot m.e.r.-plicht wel belangrijk.

In dit artikel wordt de geschiedenis van het screeningproces doorlopen. Was de afweging of m.e.r.-plicht aan de orde was vanaf de invoering van m.e.r. in Nederland zo ingewikkeld? Wat is er in 25 jaar veranderd, wanneer is er aan het instrument gesleuteld en waarom is dat gedaan? Met die informatie is aan het eind van dit artikel de vraag te stellen hoe het nu verder moet. Terug naar de kern van het m.e.r.-proces? Vertrouwen hebben in vernieuwing van het omgevingsrecht of beter de procedure eens met

rust laten en het leven veraangemen met slimme hulpmiddelen? In de volgende alinea’s worden procedures en ontwikkelingen langs de tijdlijn<sup>1</sup> gelegd.

### Het besluit m.e.r. (1987)

De introductie van m.e.r. in Nederland is gebaseerd op de Europese richtlijn voor milieubeoordeling van projecten (85/337/EEG). Op 1 september 1987 werd het Besluit m.e.r. van kracht waarmee de toepassing van milieueffectrapportage voor specifiek aangegeven initiatieven verplicht werd. Bij de invoering ging Nederland verder dan de Europese richtlijn met eigen elementen in de wet die later als ‘koppen’ op de richtlijn werden aangeduid. Bij de start kende de Nederlandse regeling al milieueffectrapportage voor bepaalde ruimtelijke besluiten, wat uiteindelijk plan-m.e.r. is gaan heten. Screening vond plaats door het voornemen te toetsen aan de zogenaamde C-lijst bij het Besluit m.e.r. met categorieën, activiteiten en drempelwaardes om te bepalen of m.e.r.-plicht gold voor het bijbehorende besluit.

### DE AUTEURS

Paul Eijssen (088 3482988, paul.eijssen@dhv.com) en Jan Nuesink (088 3482713, jan.nuesink@dhv.com), zijn beide adviseur bij DHV, afdeling Milieu & Ruimte. Nuesink is ook redacteur van *Toets*.

1. Slechts de grotere stappen gericht op screening zijn in deze tekst opgenomen. Hier wordt geenszins een volledig beeld van alle aanpassingen van de wetgeving rondom m.e.r. gegeven noch van de doorwerking van de Europese wetgeving voor initiatieven in Nederland.



JAN VAN GALLEN

## Toevoeging m.e.r.-beoordelingsplicht (1994)

Een grote wijziging voor 'screening' was de invoering van de m.e.r.-beoordelingsplicht. Deze plicht houdt in dat het bevoegd gezag bij besluiten over bepaalde activiteiten, meestal boven een bepaalde omvang van die activiteit, moet beoordelen of er omstandigheden zijn die kunnen leiden tot aanzienlijke milieueffecten. In die gevallen moet het bevoegd gezag dan gemotiveerd beslissen of het doorlopen van een m.e.r.-procedure noodzakelijk is of niet. Het resultaat was een uitbreiding van het Besluit m.e.r. met de zogenaamde D-lijst voor toetsing van het voornemen op m.e.r.-beoordelingsplicht, waarmee vanaf 1994 met twee lijsten rekening moet worden gehouden.

## Invoering plan-m.e.r. (2006)

In 2001 is de Europese richtlijn voor plan-m.e.r. vastgesteld. Tijdens de invoering in Nederland speelt ook de discussie over het verminderen van de regeldruk en de administratieve last waarvoor de bestaande wetgeving op de schop moest. Ofwel terugdringen van onnodige regels en bureaucratie, minder plannen en procedures, meer gericht op uitvoering. Het toenmalige kabinet formuleerde als doelstelling de administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven met 25 procent te reduceren. Vanuit dat perspectief keek men ook of, en zo ja hoe, aanpassing van de C- en D-lijsten een bijdrage aan bovenstaande doelstelling kon leveren. Het duurt nog tot 2011 voordat deze daadwerkelijk grotere wijzigingen ondergaan. Het duurt in Nederland uiteindelijk tot 2006 voordat de EU-richtlijn voor

plan-m.e.r. in de nationale wetgeving is opgenomen. Door het instrument (plan-)m.e.r. in te zetten werkt het milieubelang zo vroeg mogelijk en op strategisch niveau door in besluitvorming zodat er veel meer kans is op het behalen van milieuvoordelen. De invoering van plan-m.e.r. maakt tegelijkertijd het screeningsproces er niet eenvoudiger op. Aan de C- en D-lijsten in het Besluit m.e.r. wordt een kolom toegevoegd die duidelijk moet maken of het te nemen besluit kan leiden tot plan-m.e.r. of tot project-m.e.r.

Het wordt al complexer als je bedenkt dat bij plan-m.e.r. feitelijk geen m.e.r.-beoordelingsplicht bestaat. Staat een activiteit in de D-lijst en komt de omvang boven een eventuele drempelwaarde, dan vormt het plan waarover besloten moet worden het kader van een mogelijk toekomstig besluit waarvoor een project-m.e.r. doorlopen moet worden. En daarmee wordt het plan direct plan-m.e.r. plichtig.

Nog lastiger wordt het omdat naast de afweging vanuit de C- en D-lijst of een plan tot plan-m.e.r. kan leiden, ook een ander spoor tot plan-m.e.r. kan leiden. Als voor een activiteit in een plan significante effecten op Natura2000-gebieden niet zijn uit te sluiten en daarvoor dus een passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet moet worden opgesteld, dan leidt alleen dat gegeven voor het plan al tot de verplichting van het doorlopen van plan-m.e.r.

Inmiddels hebben we nu dus project-m.e.r.-plicht op basis van de C-lijst, m.e.r.-beoordelingsplicht voor projecten op basis van de D-lijst, plan-m.e.r.-plicht op basis van de C-of D-lijst en/of plan-m.e.r.-plicht bij een passende beoordeling. Maar de ontwikkelingen gaan verder.

## Sneller en Beter (2008)

In april 2008 verschijnt het adviesrapport van de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. De aanleiding voor het instellen van deze Commissie Elverding is dat het oplossen van mobiliteitsproblemen te lang duurt in Nederland. Besluiteloosheid en het bestaan van te veel en uitgebreide procedures verhinderen een snelle en slagvaardige besluitvorming.

De Commissie komt met maatregelen voor versnelling en verbetering ten aanzien van bestuurscultuur, de regelgeving en het proces. De voorgestelde maatregelen voor het proces betreffen onder andere de introductie van een verkenningsfase 'Nieuwe Stijl' en het vervangen van de planstudiefase door een pragmatische planuitwerkingsfase. Het advies van de Commissie Elverding betekent niet direct een aanpassing van m.e.r.-wetgeving maar het vormt wel een belangrijke stap in de gedachtevorming over hoe besluitvorming sneller en doelmatiger kan.

Je kunt je overigens de vraag stellen of de vigerende m.e.r.-wetgeving van voor de hierna beschreven Wet modernisering m.e.r. niet voldoende ruimte bood om de maatregelen te kunnen uitvoeren of daar misschien zelfs beter bij aansloot. Dat betreft dan echter niet specifiek de screening.

## Wet modernisering m.e.r. (2010)

Met de inwerkingtreding van de Wet modernisering m.e.r. wordt de wetgeving opnieuw aangepast. Het doel van de Wet modernisering m.e.r. is om procedures te vereenvoudigen en niet meer te regelen dan nodig is vanuit de Europese wetgeving. Als we specifiek naar screening kijken dan is het effect van de aanpassing dat er een onderscheid wordt geïntroduceerd tussen een zogenaamde beperkte procedure (voor een aantal concrete vergunningen voor zover die geen passende beoordeling vereisen), een uitgebreide procedure bij project-m.e.r. (voor de gevallen waarvoor een beperkte procedure niet van toepassing is) en plan-m.e.r. Geconcludeerd kan worden dat het vereenvoudigingsdoel in ieder geval niet gehaald is, want de screening is nog complexer geworden door het onderscheid bij project-m.e.r.

## Wijziging Besluit milieueffectrapportage (2011)

Deze keer gaat het om een wijziging van het Besluit milieueffectrapportage die ook consequenties heeft voor screening. Hier wordt in de eerste plaats uitvoering gegeven aan het arrest van het Europese Hof van Justitie van 15 oktober 2009<sup>2</sup>. Daarnaast gaat het om een eerder toegezegde<sup>3</sup> modernisering van het Besluit m.e.r. als onderdeel van de hiervoor besproken herijking van de VROM-regelgeving. De belangrijkste wijziging gaat over het indicatief maken van de drempelwaarden in de D-lijst voor m.e.r.-beoordeling. Het bevoegd gezag zal zich er voortaan van moeten vergewissen of de activiteiten in dit onderdeel ook beneden de voorheen gehanteerde drempel geen aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben.

De tweede wijziging is het aanpassen van omschrijvingen in het Besluit m.e.r. aan de Europese richtlijn. De terminologie van de activiteiten sluit voortaan zo dicht mogelijk aan bij de terminologie van de richtlijn. Hiermee worden soms onbedoelde 'koppen' op de richtlijn geschrapt die bij de introductie van de m.e.r.-regelgeving in Nederland bewust waren ingevoerd en waarmee Nederland internationaal lange tijd een voorbeeldrol op m.e.r.-gebied vervulde.

De derde wijziging is het laten vervallen van koppen in onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Door deze laatste wijzigingen wordt de procedure voor het bepalen van m.e.r.-plicht feitelijk niet gewijzigd. Wel is voor degenen die vaker met screening te maken hebben de routine eruit. Men moet weer goed kijken per situatie waar de aangepaste regels toe leiden. Dat is op zich niet erg omdat professionals zich de aanpassingen snel weer eigen zullen maken. Wel mag van de wetgever verwacht worden dat de afwegingen logischer geworden zijn. Met minder administratieve belemmeringen. Dat is een vraag waar de politiek de komende tijd ook meer inzicht in wil krijgen. Of de kwaliteit van het m.e.r.-proces ermee gediend was en of er niet en passant gesnoeid is in het afdoende meenemen van het milieubelang in de besluitvorming is misschien een belangrijker vraagpunt.

## Nieuwe veranderingen

Zijn we er dan zo'n beetje? Dat zou je wel verwachten na zo veel aanpassingen in de laatste jaren. Maar dat is niet het geval want er staan fundamentele veranderingen voor de deur met de invoering van de nieuwe Omgevingswet. Het inmiddels demissionaire kabinet streeft naar eenvoudige en betere regelgeving. De Omgevingswet heeft als rode draad minder regels, eenvoudige plannen en procedures, meer ruimte voor lokaal maatwerk, minder onderzoekslasten en een snelle, transparante en betere besluitvorming. Dat geldt ook voor de m.e.r., aldus de minister van I&M tijdens een toespraak in het kader van 25 jaar m.e.r. Zij stelt dat het stelstel te complex is geworden en problemen geeft in de praktijk. We hebben een doolhof aan procedures gecreëerd. Dat leidt tot onzekerheid, stroperige besluitvorming en onnodige onderzoek- en plankosten. Deze tijd vraagt, nee eist zelfs helderheid, soberheid en daadkracht. De minister geeft aan dat m.e.r. zich de afgelopen 25 jaar ruimschoots heeft bewezen. "Het is nu zaak dit instrument ook voor de toekomst krachtig te maken. Ze is soms te abstract, soms juist te gedetailleerd." Dit impliceert dat het instrument daar debet aan is, maar volgens ons biedt de huidige regeling voldoende ruimte om er zodanig mee om te gaan dat het doel wordt gediend. Daarmee wordt niet ontkend dat de wijze waarop het m.e.r.-proces wordt ingericht vaak te wensen overlaat. Dat ligt niet zozeer aan het instrument zelf maar meer aan de context en de mensen die ermee werken. Daar zou dan ook de verbetering in kwaliteit en efficiëntie te halen zijn. De minister heeft 6 actiepunten voor een betere m.e.r. geformuleerd:

1. Eenvoudiger, minder processtappen, minder overlap, andere procedures, minder voorschriften;
2. Het moet niet dubbelop;
3. Het moet kwalitatief beter;

2. Commissie tegen Nederland, zaak C-255/08

3. Kamerstukken II, 2004/05, 29 383, nr 25, pagina 11



4. Participatie in de beginfase is belangrijk;
5. Bestuurlijk lef tonen en knopen doorhakken;
6. Wetgeving moet aansluiten op de Europese wetgeving.

Op zich kunnen deze punten bijdragen aan het verbeteren van besluitvorming. Een gezonde dosis scepsis is op zijn plaats omdat eerdere pogingen tot het eenvoudiger maken van procedures, in ieder geval qua screening het tegendeel hebben laten zien. Op welke wijze invulling wordt gegeven aan de actiepunten, vooral ook op het punt van bestuurlijke daadkracht, zal bepalen of dit beleid nu wel resultaten zal opleveren.

## Europa

Waar hebben al deze veranderingen toe geleid? Voor een deel ligt de aanleiding voor wijzigingen in onze m.e.r.-regeling bij Europa. De Europese richtlijnen moeten immers op een correcte wijze worden vertaald naar nationale wetgeving. Anderzijds worden veranderingen ingegeven door de wens om besluitvorming in Nederland sneller te maken en om de administratieve last voor initiatiefnemers te verminderen en daarvoor wordt gesleuteld aan de wettelijke procedures. Het werk van de Commissie Elverding laat zien dat de kwaliteit van besluitvormingstrajecten in belangrijke mate wordt bepaald door de opstelling van betrokken bestuurders. Bij het proces is dus meer winst te behalen dan door het aanpassen van procedures. Dat laatste mag dan wel daadkracht van de politiek suggereren maar het is twijfelachtig of het onder de streep tot enige verbetering van besluitvorming of minder administratieve last leidt.

In de basis was er niet veel mis met de m.e.r.-wetgeving zoals die in 1987 werd ingevoerd. Misschien was die op punten zelfs beter, want eenduidiger, dan nu. Al de wijzigingen – met gedeeltelijk als doel het vereenvoudigen van de regels – hebben ertoe geleid dat velen die met m.e.r.-wetgeving en bijbehorende procedures moeten werken nauwelijks weten wat ze moeten doen. Het is voor niet-juristen te ingewikkeld geworden. En zelfs voor veel juristen en m.e.r.-professionals is het lastig. De wetgeving rondom

m.e.r. zou juist eenvoudig en eenduidig moeten zijn, te meer omdat de meeste organisaties, inclusief het bevoegd gezag, slechts sporadisch met m.e.r. te maken hebben. Bij een hoog verloop binnen het ambtenarenapparaat zullen velen al snel voor het eerst met m.e.r. te maken hebben.

In het kader van 25 jaar m.e.r. in Nederland zijn rondetafelgesprekken met betrokkenen gevoerd. Bij veel professionals die lang in het m.e.r.-veld werkzaam zijn, leeft de wens om terug te gaan naar een basale m.e.r.-procedure. Kwaliteit van m.e.r. bij besluitvorming is meer gebaat bij vertrouwen aan de voorkant met een compacte, eenduidige regeling die alle ruimte biedt voor een uitnodigend proces. Misschien moet eens opgehouden worden met het steeds maar aanpassen van regelgeving. En met de ingrijpende vernieuwing van het omgevingsrecht voor de deur past beleidsmakers wellicht enige bescheidenheid bij een ambitieus motto als Eenvoudig Beter, zeker gezien vanuit het perspectief van de huidige Nederlandse m.e.r.-praktijk.

## Tenslotte

Het screeningproces is in de m.e.r.-regelgeving in Nederland vanaf de invoering van de wet in 1987 door een groot aantal aanpassingen van de regelgeving steeds ingewikkelder geworden. Het dilemma ligt voor om te berusten in de huidige complexe regelgeving en met hulpmiddelen het leven aangenaam te houden of een zoveelste aanpassing van de wet te accepteren en de regelgeving daadwerkelijk terug te brengen tot de kern. Ofwel terug naar de oorspronkelijke gedachte van m.e.r. als integraal hulpmiddel bij de besluitvorming. Als die aanpassing echter niet evolueert vanuit die kerngedachte maar wordt ingezet met andere motieven en onder politiek correcte motto's, dan is waakzaamheid geboden. Misschien dan toch maar wat goede webapplicaties voor screening maken en de regelgeving houden bij wat het is. Bij het ter perse gaan van dit artikel zal de 'back-to-basics'-gedachte ook zijn bediscussieerd in internationaal perspectief bij een brede sessie op het IAIA congres in Porto.