



door Hans Bressers
Hoogleraar Milieubeleid aan de Universiteit Twente

EVALUATIECOMMISSIE OVERWEGEND POSITIEF

Milieu-effect rapportage functioneert redelijk

Toen de regeling voor de milieu-effectrapportage (m.e.r.) in werking trad bestonden er hoge verwachtingen over de bijdrage die dit instrument zou kunnen leveren aan de bescherming van het milieu. Aan de andere kant leefde ook wel de vrees dat het een logge en vertragende procedure zou blijken, veel geschreeuw en weinig wol. Nu, drie jaar later heeft de Evaluatiecommissie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, waarvan ik deel uitmaak, voor de minister de balans opgemaakt. Op die balans wegen volgens de evaluatiecommissie de positieve elementen duidelijk het zwaarst. Wij vinden de milieu-effectrapportage een redelijk functionerend instrument.

Bij het uitspreken van een oordeel is niet alleen de feitelijke situatie van belang. Het oordeel wordt ook bepaald door waar men op heeft gelet en welke maatstaven daarbij zijn aangelegd. Daarom wil ik daar nu eerst even op ingaan. Met onze maatstaven hebben wij nauw aangesloten bij het hoofddoel van de regeling. Dat is: het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven. Dit doel wordt soms wel erg ruim opgevat. Ik vermeld dat hier omdat het denkbaar is dat dat ook gaat doorklinken in de politieke reacties op de evaluatie.

Een volwaardige plaats

Voor sommigen kan er slechts sprake zijn van een meer volwaardige plaats van het milieubelang in de besluitvorming wanneer er meer milieuvriendelijke beslissingen worden genomen. Wanneer het niet duidelijk is dat er in dit opzicht een kentering plaats vindt zouden zij geneigd kunnen zijn het instrument als mislukt te beschouwen. Voor zover het in dit stadium van de uitvoering van de regeling valt te overzien, lijkt een direct oorzakelijk verband tussen de toepassing van m.e.r. en de milieuvriendelijkheid van de genomen besluiten meestal niet aan te tonen. De beoordeling van de milieu-effectrapportage zou op deze wijze echter veel te geïsoleerd zijn, alsof het instrument los staat van de rest van het

milieubeleid.

De verbetering van de milieu-bescherming in onze samenleving hangt af van de besluiten en de onderlinge samenwerking van overheden, particuliere organisaties en burgers. Het gaat er om wat zij weten, willen en kunnen. In principe kan het participeren in een milieu-effectrapportage tot een verbetering van de milieu-attitude leiden. Dat is zelfs een verklaard neven-doel van het instrument. Of daardoor andere wensen van de betrokkenen in de schaduw worden gesteld ('willen') is echter zeer de vraag. Ook is het denkbaar dat door de motiveringsverplichting en de openbaarheid van de milieu-informatie de insprekers, die doorgaans een bijzondere aandacht hebben voor milieubelangen, aan kracht winnen. Naast initiatiefnemer en bevoegd gezag blijft hun machtspositie ('kunnen') echter beperkt.

De bijdrage van de milieu-effectrapportage kan daarom toch vooral verwacht worden van de verbetering van de informatie die in de besluitvorming een rol speelt ('weten'). Nieuwe informatie leidt echter lang niet altijd tot andere inkomsten. Deze zullen meestal niet veranderen voor zover de belangen en machtsverhoudingen gelijk blijven. Andere beleidsinstrumenten in het milieubeleid zijn echter juist weer op die aspecten gericht. Het gaat er niet om of milieu-effectrapportage los van de rest van het beleid tot een betere milieubescherming leidt, maar of het instrument in het totale pakket aan beleidsmaatregelen de rol vervult die er van verwacht mag worden, opdat het beleid als geheel tot een adequate milieubescherming kan leiden.

De vraag is dan niet of milieu-effectrapportage tot meer milieuvriendelijke besluiten leidt, maar of de betrokkenen in de besluitvorming eerder en beter weten wat ze doen ten aanzien van het milieu en deze informatie tijdig en serieus in hun afwegingen betrekken. Zo hebben wij het doel opgevat van 'een meer volwaardige plaats van het milieu in de besluitvorming'. De milieu-effectrapportage blijkt in

dit opzicht goed te voldoen. Zij brengt een ruime hoeveelheid milieu-informatie in bij de besluitvorming. Bovendien blijkt de m.e.r.-procedure een initiatiefnemer, maar ook het bevoegd gezag, eerder en intensiever te confronteren met de milieucorollaties van een activiteit. Door de openbaarheid en de motiveringsverplichting worden de onderliggende afwegingen en keuzen bij de besluitvorming doorzichtiger.

Tevens hebben we kunnen constateren dat milieu-effectrapportage in veel gevallen de bestaande procedures blijkt te stroomlijnen. De kennis en kunde om milieu-effectrapportage toe te passen neemt toe. Als betrokkenen voor het eerst m.e.r. toepasten hebben zich wel aanloopproblemen voorgedaan. Bij latere toepassingen wordt m.e.r. echter vaak positief beoordeeld door zowel initiatiefnemers als bevoegd gezag vanwege de stroomlijning van procedures die er mee is te bereiken. De negatieve verwachtingen van sommigen op dit punt blijken dus niet houdbaar.

Aanbevelingen

Natuurlijk heeft de evaluatiecommissie niet alleen gestreefd naar een globale beoordeling. Wij hebben ook diverse onderdelen en aspecten van de regeling beoordeeld. Dat heeft geleid tot een achttal conclusies en evenzovele aanbevelingen die daarop betrekking hebben. Ik zal me hier beperken tot twee ervan.

Gezien het feit dat de regeling redelijk functioneert zou de m.e.r.-plicht kunnen worden uitgebreid. Ook voor de eisen die de EG-richtlijn van 27 juni 1985 stelt leiden ertoe dat voor een veel bredere scala aan activiteiten een m.e.r.-voorziening moet worden getroffen en dat de Nederlandse ontheffingsregeling niet is te handhaven. Tegelijk heeft de evaluatiecommissie geconstateerd dat het ontbreken van niet bestaan van een tussenvorm tussen een volledige m.e.r.-plicht en helemaal geen m.e.r.-plicht, een soms hinderlijk gebrek aan flexibiliteit oplevert. Tegen deze achtergrond adviseert de commissie om

naast de lijst van activiteiten die volledige m.e.r.-plichting zijn en blijven en die wellicht hier en daar nog kan worden herzien, een tweede lijst op te stellen, waarvoor een in beginsel meer beperkte m.e.r.-plicht zou gelden. Deze beperkte m.e.r. kan worden gebaseerd op een 'aangeklede startnotitie' waarin de voorgenomen activiteit en de op grond van de bestaande kennis daarvan te verwachten milieucorollaties worden aangegeven. Het 'kort-m.e.r.' zou daarbij tevens een schakelfunctie moeten krijgen naar de volledige m.e.r.-procedure, wanneer het bevoegd gezag, na een verplicht advies van de Commissie voor de milieu-effectrapportage, dat wenselijk acht.

Verder is de commissie gevraagd haar oordeel te geven over de HELP-methode (Herziening Evaluatie Landinrichtingsprocedures) als alternatief voor de toepassing van milieu-effectrapportage bij landinrichtingsprocedures. Dit is een teer punt bij sommigen in landbouwkringen. De commissie constateert dat de onderdelen van de HELP-methode onvoldoende waarborgen bevatten voor een volwaardige plaats van het milieu in de besluitvorming, zoals dat bij m.e.r. het geval is. Verder vond zij in de onderzochte gevallen van toepassing van de HELP-methode geen aanwijzingen dat deze tekortkomingen in de praktijk worden ondervangen. Bovendien weersprekt de eerder genoemde EG-richtlijn een uitzondering voor landinrichtingsprocedures. Wij bevelen derhalve aan dat ook landinrichtingsprocedures m.e.r.-plichtig worden gemaakt.