

Reactie Van den End op artikel M.e.r.-beoordeling: geen drempelvrees!

Aanleiding reactie¹

In het artikel 'M.e.r.-beoordeling: geen drempelvrees!²' gaat Van Velsen in op de nieuwe wetgeving rond de milieueffectrapportage, enkele recente uitspraken over m.e.r.-beoordeling en haar commentaar hierop. Mijns inziens leiden de stellingen die Van Velsen in paragraaf 3.4 van haar artikel poneert, niet tot een juiste en praktische toepassing van het instrument milieueffectrapportage (hierna te noemen m.e.r.). Met name de stelling over de toets aan wet en regelgeving en het betrekken van maatregelen in een m.e.r.-beoordeling vraagt om een nuance.

Reactie op stelling toets aan wet- en regelgeving

Naar de mening van Van Velsen maakt het feit dat een activiteit (getoetst in een m.e.r.-beoordeling) binnen de normen van wet- en regelgeving of beleid blijft, geen afdoende reden of zou in elk geval niet de enige reden mogen zijn om niet tot het opstellen van een MER over te gaan. Volgens artikel 7.17, eerste lid Wet milieubeheer "neemt het bevoegd gezag een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt". Bepalend of na het opstellen van een m.e.r.-beoordeling een MER gemaakt moet worden, is dus de vraag of de activiteit *belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben*. Van Velsen stelt dat het "bij m.e.r.-beoordeling immers gaat om de feitelijke gevolgen van een activiteit. Het gaat om de effecten van de activiteit op de omgeving, zoals blijkt uit de criteria van bijlage III van de M.e.r.-richtlijn, en die zijn er ook onder de gestelde normen." Ik deel de mening van Van Velsen dat de meeste activiteiten effecten op de omgeving zullen hebben. Wordt er in een landelijk gebied een nieuwe woonwijk gebouwd, zal het hier minder stil worden. Vindt er op een spoortracé een spoorverdubbeling plaats hetgeen tot meer treinen leidt, zal de geluidsbelasting toenemen. Effecten op het milieu zijn onlosmakelijk verbonden met (nieuwe) activiteiten. Dit wil echter niet zeggen dat elk (milieu)effect meteen aanleiding zou moeten geven tot het maken van een milieueffectrapportage. Het gaat (nogmaals) om vraag of de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Dit criterium is overigens vrij "multi-interpretabel"; vigerende wet- en regelgeving bieden juist een handvat om dit nader in te vullen.

Reactie op stelling meenemen van mitigerende maatregelen

Verder stelt Van Velsen dat het de vraag is "of een m.e.r.-beoordeling (*bedoeld wordt waarschijnlijk het maken van een MER*) achterwege kan blijven als er wel belangrijk nadelige milieugevolgen zijn, maar maatregelen mogelijk zijn die deze gevolgen verminderen dan wel voorkomen (al dan niet als onderdeel van het voornemen). In feite zou dan elk m.e.r.-beoordelingsbesluit kunnen luiden dat een MER niet hoeft te worden opgesteld. Ik ben van mening dat het enkele feit dat maatregelen mogelijk zijn waardoor aan wet- en regelgeving kan worden voldaan, niet voldoende is".

Als beheerder van het hoofdspoorlijnnet van Nederland realiseert ProRail regelmatig nieuwe railinfrastructuurprojecten zoals bijvoorbeeld een verdubbeling van een spoor over een bepaald tracé. Dergelijke projecten dienen vaak planologisch te worden ingepast middels een tracébesluit of een bestemmingsplan, waardoor ook de m.e.r.-regelgeving om de hoek komt kijken. Om bij het genoemde voorbeeld te blijven: bij een spoorverdubbeling is het op grond van artikel 1 jo. art. 106c, lid 2 Wgh noodzakelijk dat bij de voorbereiding van het te nemen besluit een geluidsonderzoek wordt verricht. Bij dat onderzoek moeten geluidmaatregelen die op grond van de Regeling doelmatigheid geluid-

1 Mr. G. (Gijsbert) van den End is als procesleider planologie werkzaam bij ProRail. Reactie is op persoonlijke titel geschreven.

2 «JM» 2011/ 8, p. 585.

maatregelen Wet Geluidhinder doelmatig zijn, getroffen worden. Geluidmaatregelen zijn in een dergelijk geval onlosmakelijk verbonden met het project, in casu de spoorverdubbeling. Er kan immers geen sprake zijn van een spooruitbreiding zonder dat hieraan uitvoering wordt gegeven.

In de visie van Van Velsen echter, zou dit project, ervan uitgaande dat hiervoor een (informele) m.e.r.-beoordeling moet worden uitgevoerd, getoetst moeten worden *zonder* de (doelmatige) geluidmaatregelen. Echter, een dergelijke toets is zinledig aangezien het project in die vorm niet uitgevoerd kan worden. Zou deze toets wél worden uitgevoerd en de geluidstoename (dus zonder de doelmatige geluidmaatregelen) ver boven de heersende voorkeursgrenswaarde uitkomen, zou wellicht gesproken kunnen worden van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu die nopen tot het uitvoeren van een MER, waarin de geluidsschermen wél (als maatregel) mogen worden betrokken.

Los van het feit dat een toets van een niet uitvoerbaar project mij weinig zinnig voorkomt, zou met deze werkwijze het maken van een MER verworden tot een onnodig juridisch 'moetje'. Het tast mijns inziens de effectiviteit van het instrument MER aan. De MER zal in een dergelijk geval niet bijgedragen aan een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming en aan het milieubewust maken van initiatiefnemers en bevoegd gezag.

Overigens druist het standpunt van Van Velsen in tegen de parlementaire geschiedenis van de Wm, waar bij het artikel handelend over de m.e.r.-beoordeling staat dat: "de initiatiefnemer ook kan aangeven welke maatregelen hij treft om de milieugevolgen te reduceren".³ Ook Infomil huldigt dit standpunt. Zij geeft namelijk aan dat "als bij een m.e.r.-beoordeling blijkt dat door middel van een mitigerende maatregel, bijvoorbeeld een geluidswal, de effecten dermate beperkt worden dat geen sprake is van belangrijke nadelige milieugevolgen behoeft in principe geen m.e.r.-procedure doorlopen te worden."⁴ Het gaat dus om mitigerende maatregelen die naar mijn mening – en ik vind hiervoor steun – bij een (informele) m.e.r.-beoordeling mogen worden betrokken. Dit geldt niet voor compenserende maatregelen. Anders dan mitigerende maatregelen zorgen zij er niet voor dat het milieugevolg voorkomen wordt.

Conclusie

Van Velsen pleit in haar artikel uitvoerig de meerwaarde die de m.e.r.-procedure heeft bij besluitvorming over ruimtelijke activiteiten. Ik ga voor een belangrijk deel mee in haar pleidooi. Veel meer nog dan procedurele waarborgen, wordt de meerwaarde gevormd door het feit dat de m.e.r.-procedure verplicht tot het in beeld brengen van de referentiesituatie en de 'redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven'. Hierdoor wordt – zo is mijn ervaring – het nut en de noodzakelijkheid van de activiteit transparanter gemaakt dan het geval is bij 'm.e.r.-loze' activiteiten.

Echter, een instrument dat zijn meerwaarde bewijst in besluitvorming moet vervolgens niet aan de man worden gebracht als ware het een verplichting. Daar waar Van Velsen spreekt over de wijze waarop de m.e.r.-beoordeling dient te worden uitgevoerd, wordt in mijn ogen ten onrechte al snel aangestuurd op een uitleg waarbij het bevoegd gezag behoort te concluderen dat het opstellen van een MER noodzakelijk is. Naast het feit dat ik van mening ben dat de inhoudelijke argumenten hiervoor niet sterk zijn (zoals hierboven uiteengezet), vind ik het bovendien jammer dat deze insteek zo is gekozen, omdat hiermee de meerwaarde die een MER in het besluitvormingsproces kan hebben naar de achtergrond verdwijnt.

G. van den End

³ Kamerstukken II, 1991-1992, 22608, nr. 3, p. 19.

⁴ <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handreiking-0/beoordeling-vorm/beoordeling/aanpak-opstellen/#EenplanMERgebruikenomuitsprakentedoenvooreenlateruitvoerenmer-beoordeling>