



Naar een toekomstbestendige m.e.r.



**Lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van
kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst**



Dr. H.A.C. Runhaar
Prof.dr. E.J.M.M. Arts
Dr. F. van Laerhoven
Prof.dr. P.P.J. Driessen



Universiteit Utrecht



**rijksuniversiteit
 groningen**

Naar een toekomstbestendige m.e.r.

Naar een toekomstbestendige m.e.r.

**Lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van
kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst**

AUTEURS

dr. H.A.C. Runhaar, Prof.dr. E.J.M.M. Arts, dr. F. van Laerhoven, Prof.dr. P.P.J. Driessen
Universiteit Utrecht/Milieumaatschappijwetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen/Planologie

Onderzoek naar de percepties over 25 jaar m.e.r., heden, verleden en toekomst van het Nederlandse m.e.r.-systeem en de strategische kennisfunctie m.e.r., uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu

ISBN

978 90 6266 281 4

Colofon**Cartografie en Vormgeving**

Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen, C&M | (Carto-)grafische Vormgeving 8090

Omslagfoto's (van boven naar beneden)

foto 1: <https://beeldbank.rws.nl>, Rijkswaterstaat/Harry van Reeken

foto 2: <https://beeldbank.rws.nl>, Rijkswaterstaat/Rijkswaterstaat Noordzee – Sander de Jong

foto 3: Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen – Gérard van Betlehem

foto 4: <https://beeldbank.rws.nl>, Rijkswaterstaat/Joop van Houdt

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Doel en vraagstelling	14
1.3 Onderzoeksaanpak	15
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek	17
1.5 Leeswijzer	18
2 Analytisch perspectief: effectiviteit, sturingsmechanismen en de contextspecifieke uitwerking van m.e.r.	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Effectiviteit	19
2.3 Analyse van sturingsmechanismen in m.e.r.	22
2.4 Contextuele analyse	25
2.5 Synthese	26
3 Ontwikkelingen in en functioneren van het Nederlandse m.e.r.-systeem	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Opbouw van en ontwikkelingen in de Nederlandse m.e.r.-wetsgeschiedenis	29
3.3 Evaluaties van het Nederlandse m.e.r.-systeem	35
3.4 Het Nederlandse m.e.r.-systeem in internationaal perspectief	41
3.5 Conclusies	44
4 Effectiviteit van m.e.r.: uitkomsten van de online survey	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Doorwerking: wat is het gepercipieerde effect van m.e.r.?	48
4.3 Wat verklaart het effect van m.e.r.?	61
4.4 Controverse en consensus	78
4.5 De ideale m.e.r. volgens de respondenten	80
4.6 Conclusies	81
5 Sectorspecifieke mogelijkheden tot optimalisatie van m.e.r.	83
5.1 Inleiding	83
5.2 Sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen voor m.e.r.	83
5.3 Mogelijkheden tot optimalisatie van m.e.r.	85
5.4 Overige bevindingen vanuit de diepte-interviews	90

6	Conclusies en reflectie	91
6.1	Inleiding	91
6.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	91
6.3	Reflectie	94
	Bronnen	97
	Noten	105
	Bijlagen	113

V

Voorwoord

De milieueffectrapportage (kortweg m.e.r.) bevindt zich in woelig water. Hoewel in juli 2010 de m.e.r.-regelgeving op onderdelen ingrijpend is gewijzigd, zijn de discussies rondom m.e.r. geenszins verstomt. Op Europees niveau wordt nagedacht over een mogelijke herziening van de Europese m.e.r.-richtlijn uit 1985. In Nederland zelf wordt gewerkt aan een herziening van het Omgevingsrecht, onder meer bedoeld om besluitvorming te vereenvoudigen en te versnellen. Tegelijkertijd lijkt het belang van milieubescherming onder druk te staan onder invloed van veranderingen in het politieke klimaat en de noodzaak tot bezuinigingen.

Mede in dit licht is een reflectie op de ervaringen die in de afgelopen 25 jaar met m.e.r. in Nederland zijn opgedaan nuttig. Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen 25 jaar voorgedaan in de m.e.r.-regelgeving? In hoeverre draagt m.e.r. nog bij aan het oorspronkelijke doel van een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming? En zijn er aangrijpingspunten te onderkennen om de regelgeving te optimaliseren, ook voor wat betreft de efficiëntie van m.e.r.?

Deze vragen staan centraal in het voorliggende rapport, dat in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) is opgesteld door een team van onderzoekers vanuit de Universiteit Utrecht en de Rijksuniversiteit Groningen. Het rapport is gebaseerd op een grootschalige dataverzameling (literatuur, diepte-interviews en een survey) en biedt daarmee een 'state-of-the-art' overzicht van ervaringen met m.e.r. in Nederland. Het laatste grootschalige onderzoek naar het functioneren van het m.e.r.-systeem in Nederland werd in 1996 uitgevoerd door Ten Heuvelhof en Nauta. Het onderhavige onderzoek maakt vijftien jaar later opnieuw de balans op.

Ten tijde van het afronden van dit rapport is de survey in identieke opzet ook in Engeland en in India uitgezet. Daarmee kunnen de Nederlandse ervaringen met m.e.r. ook in internationaal perspectief worden geplaatst.

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder medewerking van een groot aantal personen die professioneel bij m.e.r. betrokken waren of dat nog zijn. Graag bedanken we via deze weg in het bijzonder:

- De 443 anonieme respondenten van de online survey;
- De overige 17 geïnterviewde vertegenwoordigers van uiteenlopende organisaties, die we om privacyredenen niet bij name noemen;
- Germt de Vries, Ministerie Infrastructuur en Milieu, DG Ruimte, directie Leefomgevingskwaliteit (LOK) en Hans de Vries, Ministerie Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS), die dit onderzoek als opdrachtgevers hebben begeleid;
- Ruud Krijnen, Karin van der Wel, Jos van der Wijst, Stefan Morel, Jan Nuesink, Marc Laeven, Petra Boonman, Roel Teeuwen, Bert Wachelder en Patrick Mulder, leden van de sectie m.e.r. van de Vereniging van Milieuprofessionals (VVM) die ons meerdere malen van feedback hebben voorzien;

- Jochem Uithoven, die in de eerste fase van het onderzoek een belangrijke rol heeft gespeeld;
- Jaap Groenendijk, voor de afstemming met het door Twynstra Gudde uitgevoerde onderzoek naar m.e.r. rond infrastructuur;
- De VVM, Commissie m.e.r., de DVS van het ministerie van IenM en de Vereniging voor Milieurecht voor het verspreiden van digitale uitnodigingen tot deelname aan de online survey;
- De Commissie m.e.r. voor het aanleveren van primaire data.

Hens Runhaar, Jos Arts, Frank van Laerhoven en Peter Driessen,
Utrecht, september 2011.

S

Samenvatting

In 2011 is het 25 jaar geleden dat er in Nederland een wettelijke regeling voor milieueffectrapportage (m.e.r.) door het Parlement werd aangenomen, die op 1 september 1987 van kracht werd met de inwerkingtreding van het Besluit m.e.r. In de loop van de tijd heeft de m.e.r.-regelgeving verschillende veranderingen ondergaan en is ook de context waarbinnen m.e.r. wordt toegepast veranderd. Vanwege het naderende jubileum en het feit dat de laatste grootschalige evaluatie van m.e.r. in Nederland 15 jaar geleden werd uitgevoerd, hebben de Universiteit Utrecht en de Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, een evaluatiestudie uitgevoerd naar de ervaringen met 25 jaar m.e.r. in Nederland. Wat zijn de percepties uit de praktijk?

De focus in dit rapport ligt op de *effectiviteit* van m.e.r.: de mate waarin het instrument m.e.r. heeft bijgedragen aan een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming en aan het milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag. Naast effectiviteit speelde ook *efficiëntie* een rol in de evaluatie: bereikt het instrument zijn doel met een redelijke inzet van middelen (tijd, geld, capaciteit)? Dit betreft het belang van snelheid van besluitvorming en beperking van de bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid en betrokken stakeholders. De evaluatie richtte zich vooral op de rol van *sturingsmechanismen* in m.e.r.: manieren om de bij m.e.r. betrokken actoren zodanig te sturen dat dit leidt tot milieuvriendelijker besluiten en toenemend milieubewustzijn. Sturingsmechanismen hangen samen met de rollen die betrokken actoren zijn toebedeeld en de (informele) regels die hun interacties beïnvloeden. In hoeverre draagt bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor m.e.r. bij initiatiefnemers bij aan hun bewustwording van milieuwaarden ('verinnerlijking') en het zogenaamde preventie-effect? En vermindert plan-m.e.r. daadwerkelijk de noodzaak van project-m.e.r.? De feitelijke uitwerking van sturingsmechanismen hangt uiteraard ook af van andere factoren, zoals de mate waarin besluitvormers open staan voor milieuwaarden, de kwaliteit van het MER etc. In het onderzoek zijn dergelijke factoren daarom expliciet meegenomen.

De eerste stap in het onderzoek bestond uit een analyse van de ontwikkelingen in de m.e.r.-regelgeving sinds de eerste proefnemingen in de jaren '80. De belangrijkste conclusie is dat qua sturingsmechanismen m.e.r. sinds de formele start niet wezenlijk is veranderd. Hoewel er diverse elementen zijn aangepast, zijn er geen grote systeemwijzigingen geweest, met uitzondering van de formele toevoeging van plan-m.e.r.

De tweede stap bestond uit het bepalen van de effectiviteit van m.e.r. Hiertoe is een online survey uitgevoerd, aangevuld met in totaal 17 diepte-interviews met mensen met een overzicht van m.e.r. in een vijftal beleidssectoren, namelijk weginfrastructuur, ruimtelijke ordening, water, energie en industrie. Geschat wordt dat de response van de survey 20-30% is in termen van actoren die professioneel bij m.e.r. betrokken zijn (initiatiefnemers, bevoegd gezag, onderzoeksbureaus, wetenschappers, de Commissie m.e.r. en belanghebbenden). Private initiatiefnemers, bestuurders en rechters/advocaten waren echter ondervertegenwoordigd in de survey. Via de interviews en een aantal validatiesessies met leden van de sectie m.e.r. van de Vereniging van Milieuprofessionals is getracht dit enigszins te

ondervangen. Duidelijk moge zijn dat een dergelijke survey geen inzicht biedt in de *feitelijke* effecten van m.e.r. Niettemin is het relevant om zicht te hebben op de *gepercipieerde* effecten ervan.

Met de genoemde kanttekeningen in het achterhoofd zijn onze conclusies de volgende:

- M.e.r. draagt in de ogen van m.e.r.-professionals duidelijk bij aan een vergroting van het milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag. Daarnaast levert m.e.r. een redelijk grote bijdrage aan het milieuvriendelijker maken van besluiten. Het 'preventie-effect' (anticipatie op de toekomstige m.e.r. in combinatie met de verplichting om te voldoen aan wettelijke milieueisen) lijkt daarbij groter te zijn dan de aanpassing van het besluit door het MER (correctie achteraf).
- Onze bevindingen komen overeen met die uit eerder verricht onderzoek. De effectiviteit van m.e.r. lijkt dus stabiel, ondanks veranderingen in m.e.r.-regelgeving en in de context van m.e.r. Sectorale verschillen zijn er niet, met uitzondering van m.e.r. rond vergunningverlening aan industrie en energie-opwekking (door de verplichtingen uit de IPPC-richtlijn voegt m.e.r. weinig toe).
- De *wettelijke plicht* om m.e.r. uit te voeren wordt in de m.e.r.-wereld beschouwd als de belangrijkste verklaring voor de effectiviteit van m.e.r. Dit leidt enerzijds toe 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. 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 minimumeisen nopen.
- De *kwaliteit* van MER-rapporten is de tweede factor van belang voor de doorwerking van m.e.r. M.e.r.-professionals zijn over het algemeen positief over de kwaliteit van MER'en, hoewel recente toetsingsadviezen van de Commissie m.e.r. suggereren dat de kwaliteit van MER'en onder druk staat. De substantiële rol van de Commissie m.e.r. in de kwaliteitsbewaking wordt in hoge mate onderkend. Andere vormen van kwaliteitsborging, zoals certificering, worden niet gezien als wenselijk.
- M.e.r. lijkt *efficiënt*: neveneffecten in termen van vertragingen en lasten worden als beperkt ervaren; sterker nog, een groot deel van de respondenten is van mening dat m.e.r. de implementatie van besluiten versoepelt. Slechts een kleine – maar wellicht wel spraakmakende – groep is van mening dat m.e.r. tot onacceptabele vertragingen en lasten leidt.
- M.e.r.-professionals verwachten niet dat de modernisering van de m.e.r.-regelgeving uit 2010 zal leiden tot snellere besluitvorming en tot lagere lasten. Zij verwachten wel een lichte toename van het milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag.
- M.e.r.-professionals met veel m.e.r.-ervaring en professionals op grotere afstand van het m.e.r.-de besluit oordelen doorgaans positiever over de (neven)effecten dan hun collega's met

minder ervaring en een grotere betrokkenheid bij het initiatief, hoewel zij niet fundamenteel van mening verschillen.

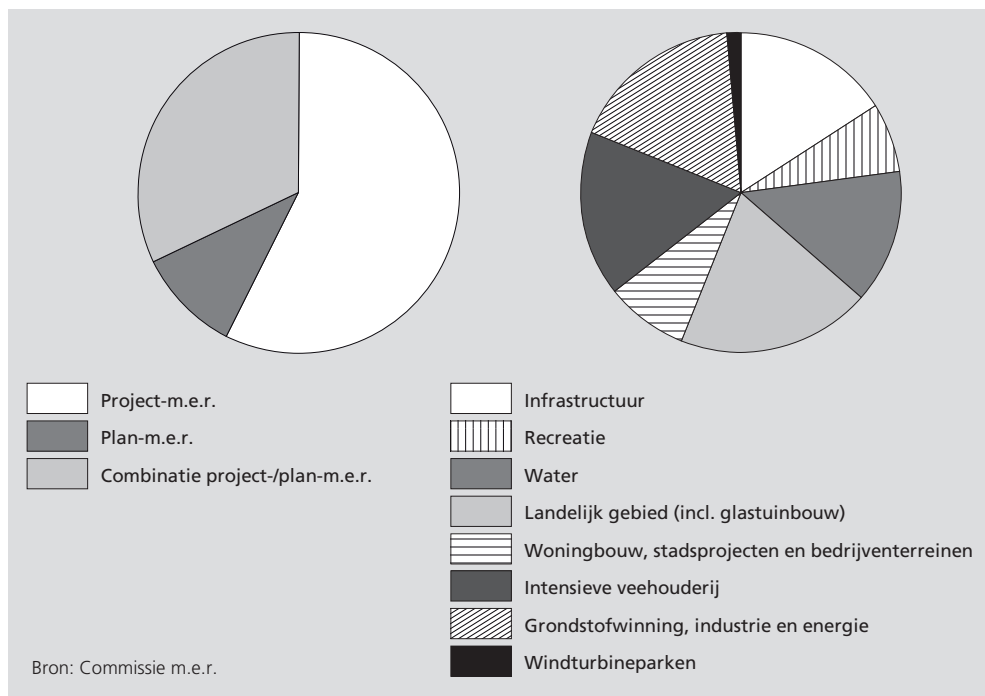
- De bijdrage aan transparantie van besluitvorming en het afdekken van juridische risico's worden beschouwd als belangrijke neveneffecten van m.e.r.
- Ervaren knelpunten en bedreigingen in de *praktijk van m.e.r.* zijn: niet alle milieurelevante strategische besluiten worden door m.e.r. afgedekt, regelgeving wordt steeds complexer (met name onduidelijkheid wanneer m.e.r. verplicht is) en de scope van veel MER'en lijkt teveel uit. Deze punten zijn voor de effectiviteit van m.e.r. 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.

De m.e.r. wordt gezien als een verplichte toets op besluitvorming en functioneert als zodanig goed, zij het wat mechanistisch. Daarbij maakt m.e.r. de besluitvorming over ruimtelijke 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 m.e.r. als beleidsinstrument werkt, aan de andere kant kan het tot gevolg hebben dat het instrument wordt genegeerd en/of gezien wordt als een 'moetje'. Een verdergaande rol van m.e.r. als instrument voor ontwerpen van beleid en projecten – zoals veelvuldig bepleit – heeft m.e.r. niet of nauwelijks. Die functie heeft m.e.r. vooral als de context hiervoor gunstig is, maar komt niet voort uit het m.e.r.-systeem zelf. Voor een meer ontwerpelijk gebruik van m.e.r. zijn andere prikkels en sturingsmechanismen nodig.

Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2011 is het 25 jaar geleden dat de Wabm (Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, nu Wet milieu-beheer) werd uitgebreid met een regeling voor milieu-effectrapportage (m.e.r.). Op 1 september 1987 werd de regeling geëffectueerd met het in werking treden van het Besluit m.e.r. In 2012 is het tevens 35 jaar geleden dat de eerste ervaringen met m.e.r. zijn opgedaan; de eerste proefnemingen met het instrument werden nl. in 1977 begonnen. Aangezien de in Nederland opgestarte m.e.r.-procedures niet allemaal centraal worden geregistreerd ontbreekt hiervan helaas een consistent en systematisch overzicht. De Commissie voor de m.e.r. (hierna: Commissie m.e.r.) heeft een globaal overzicht vanwege haar betrokkenheid bij veel, maar niet alle m.e.r.-procedures (sinds enkele jaren is haar betrokkenheid niet meer bij alle procedures verplicht). Voor zover bij de Commissie m.e.r. bekend, zijn in de loop der jaren zo'n 2.500 m.e.r.-procedures gestart (Van Eck, 2011). Figuur 1 geeft een indicatief overzicht van de verdeling van de verschillende typen m.e.r. in 2010. Aangetekend moet worden dat het aantal opgestarte m.e.r.-procedures tegenwoordig zowel plan-m.e.r. als project-m.e.r. betreft en de verdeling van m.e.r.'en over beleidssectoren van jaar tot jaar verschilt. Dit heeft niet zozeer te maken met wijzigingen in m.e.r.-regelgeving als wel met ontwikkelingen in het aantal en type initiatieven dat wordt opgestart en waarvoor een m.e.r. verplicht is.



Figuur 1: Indicatief overzicht van gestarte m.e.r.-procedures (2010)^{1,2}

In de loop van de tijd is het m.e.r. systeem veranderd, zowel qua regelgeving als toepassing in de praktijk. Hierbij kan gedacht worden aan: aanpassing drempelwaarden, uitbreiding van het aantal te beschouwen aspecten, toenemende aandacht voor participatie en afstemming met besluitvorming, opschaling naar strategische besluiten, het geleidelijk minder dwingende kader etc. In de praktijk wordt m.e.r. op verschillende wijzen toegepast: als verplichte procedure maar ook als instrument om besluitvorming te optimaliseren. De ervaring leert dat m.e.r. kan leiden tot betere besluiten (milieuvriendelijker, transparanter, acceptabeler), maar dat er ook talloze ontsnappingsroutes zijn (denk aan van te voren 'dichttimmeren', 'doorschuiven' naar een volgende fase of 'salamitactieken': het opknippen van initiatieven om de m.e.r.-plicht te omzeilen; EC, 2009a).

Het formele 25-jarige bestaan van m.e.r. in Nederland is een mooie gelegenheid om terug te kijken en lessen te trekken voor de toekomst. Dat is niet alleen interessant uit wetenschappelijk oogpunt. Voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) maar ook voor andere ministeries is het van belang om op basis van lessen uit het verleden positie te bepalen met betrekking tot de toekomstige m.e.r. ontwikkeling. Ondanks de recente herziening van m.e.r.-wetgeving (de 'modernisering m.e.r.') staat dit instrument de komende jaren namelijk voor een aantal (soms strijdige) uitdagingen die tot een nadere bezinning nopen:

- Een toenemende (politieke) druk om procedures verder te vereenvoudigen en te versnellen (Crisis- en herstelwet; uitwerking advies Commissie Elverding; programma Sneller en Beter; voorgenomen herziening van het Omgevingsrecht);
- Toenemende behoefte en noodzaak tot participatie van stakeholders in alle fasen van beleid (van louter formele inspraak naar (daarnaast ook) actieve deelname aan visievorming, alternatieven-ontwikkeling, effectbepaling – joint fact-finding);
- Maatschappelijke ontwikkelingen leidend tot toenemende eisen aan de m.e.r.: scopeverbreding (bijvoorbeeld toenemende aandacht voor gezondheid) en hogere kwaliteitseisen (door toenemende maatschappelijke kritiek op overheid/besluitvorming; beeldvorming over het instrument);
- Mogelijke herziening van de Europese m.e.r.-richtlijn, waarbij zaken worden overwogen als een uitbreiding van verplicht te beschouwen aspecten (biodiversiteit, klimaat, gezondheid) en aanvullende regels inzake 'screening';
- Noodzaak voor initiatiefnemers tot verdere integratie van milieu en ruimtelijke planning door striktere normstelling (zoals bijvoorbeeld m.b.t. luchtkwaliteit), waarbij m.e.r. een belangrijkere rol in de (vroege) planfase zou kunnen spelen.

1.2 Doel en vraagstelling

We gaan in ons rapport uit van het oorspronkelijke doel van m.e.r. in Nederland, namelijk het bevorderen van een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming. De focus in dit rapport ligt op de *effectiviteit* van m.e.r.: de mate waarin het instrument m.e.r. heeft bijgedragen aan het bereiken van de bovenstaande doelstelling. Naast effectiviteit speelt *efficiëntie* ook een rol: bereikt het instrument zijn doel met een redelijke inzet van middelen (tijd, geld, capaciteit)? Dit betreft het belang van snelheid van besluitvorming en beperking van de bestuurlijke en administratieve lasten voor de

overheid en betrokken stakeholders (beperking van de zogenaamde 'transactiekosten' – Alexander, 2001).

Doel van het onderzoek is om lessen te trekken uit 25 jaar ervaring met m.e.r. in Nederland. Hierbij zijn vooral de *sturingsmechanismen* in m.e.r. interessant: manieren om de bij m.e.r. betrokken actoren in een bepaalde richting te sturen. Uiteindelijk gaat het er daarbij om de besluitvorming zodanig te beïnvloeden dat deze milieuvriendelijker wordt. Sturingsmechanismen hangen samen met de rollen die betrokken actoren zijn toebedeeld, de (informele) regels en de feitelijke werking van deze rollen en regels in de praktijk (de 'governance' en 'institutionele' aspecten van m.e.r.). In hoeverre draagt bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor m.e.r. bij initiatiefnemers bij aan hun bewustwording van milieuwwaarden ('verinnerlijking') en het zogenaamde preventie-effect? Vermindert plan-m.e.r. de noodzaak van project-m.e.r.? Speelt de context een rol in de sturende werking van m.e.r. en zo ja, welke dan? En in hoeverre is (inmiddels) de rol van m.e.r. voor wat betreft het borgen van milieuwwaarden overgenomen door andere regelgeving of bepaalde actoren (denk aan de regelgeving voor specifieke aspecten (natuur, lucht, geluid etc.), specifieke besluitvorming (milieuvergunningen, inpassings- en bestemmingsplannen) of toenemende betrokkenheid van de natuur- en milieubeweging bij infrastructuurprojecten)? Meer vooruitkijkend zijn de volgende vragen interessant: Welke invloed gaat uit van de afschaffing van het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA)? Leidt de versoepeling van afbakening aan het begin (scoping) en de participatieplicht tot snellere en meer flexibele m.e.r.-procedures of ontstaan er juridische problemen later in het proces?

De hoofdvraag in het onderzoek is: *"Welke ontwikkelingen in de sturingsmechanismen in m.e.r. in Nederland hebben in de afgelopen 25 jaar het meest bijgedragen aan een volwaardige rol van milieuwwaarden in het besluitvormingsproces en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de toekomstige ontwikkeling van de m.e.r.?"*.

Deze vraag is uiteengelegd in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat waren sinds 1987 tot nu de belangrijkste ontwikkelingen in de sturingsmechanismen in m.e.r. en wat werd ermee beoogd?
2. Welke bijdrage heeft m.e.r. via deze sturing geleverd aan het doel van het volwaardig betrekken van milieuwwaarden in besluitvorming en aan het creëren van milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag?
3. Wat zijn de belangrijkste knelpunten en uitdagingen voor m.e.r.? En welke vormgeving van Nederlandse m.e.r.-regelgeving en het m.e.r.-instrument is in dit licht voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu te prefereren?

1.3 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden van dataverzameling ('triangulatie'): literatuurstudie, diepte-interviews en een online survey. De historische analyse ter beantwoording van *de eerste onderzoeksvraag* is er een op hoofdlijnen, aangezien de nadruk van dit

onderzoek lag op de beantwoording van vraag 2 en 3. De historische analyse is voornamelijk gebaseerd op literatuuronderzoek en een drietal interviews met personen die vanaf het begin bij m.e.r. betrokken zijn geweest c.q. hiernaar onderzoek hebben gedaan. De resultaten van de interviews zijn vervolgens voor zover mogelijk geverifieerd aan de hand van beleidsrapporten en wetenschappelijke literatuur.

Voor de beantwoording van *de tweede onderzoeksvraag*, gericht op de effecten van sturingsmechanismen in m.e.r., is allereerst een literatuurstudie uitgevoerd. Hierin is gebruik gemaakt van verschillende evaluaties die in het verleden in Nederland zijn uitgevoerd, met name in de jaren '90. Aangezien de laatste evaluatie van m.e.r. in Nederland in 2003 is uitgevoerd, biedt de literatuurstudie inzicht in de effecten van m.e.r. tot begin jaren '00.

Om beter inzicht te krijgen in de meer recente bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming en de verwachte effecten van de herziening van m.e.r.-wetgeving in 2010 is een online survey (enquête) gehouden onder actoren die professioneel of vanuit de wetenschap betrokken zijn (geweest) bij m.e.r. Hieronder vallen actoren vanuit bevoegd gezag, initiatiefnemers, consultants, Commissie m.e.r., de beleidsafdelingen van de ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM), Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), juristen (advocaten, rechters en staatsraden), stakeholders (belangengroepen) en wetenschappers. De keuze voor een online survey vloeide voort uit onze wens om op grootschalige wijze data te verzamelen over ervaringen met m.e.r. Hiermee kan immers een representatiever beeld worden verkregen dan via case study-onderzoek of diepte-interviews. Het laatste grootschalige evaluatieonderzoek over m.e.r. in Nederland is in 1996 uitgevoerd (Ten Heuvelhof en Nauta, 1996; 1997³). Onderzoek naar de effecten van m.e.r. dat na 1996 is uitgevoerd is overwegend verkennend van aard en gebaseerd op case studies (bijvoorbeeld Runhaar en Driessen, 2007; Van Buuren en Nooteboom, 2009). Het is daarom interessant om opnieuw de balans op te maken rondom de effectiviteit van m.e.r., mede gezien de recente wetwijzigingen en het 25-jarige jubileum van m.e.r.

Uit oogpunt van validiteit en betrouwbaarheid is de opiniepeiling toegespitst op ervaringen in de afgelopen 5 jaar, met een vooruitblik naar de nabije toekomst (tot ca. 2015). Gevraagd is naar ervaringen met m.e.r. in verschillende beleidssectoren (infrastructuur, water, ruimtelijke ordening etc.). Respondenten is gevraagd te reageren op stellingen, welke zijn afgeleid uit de literatuur (o.a. eerdere evaluatiestudies van m.e.r. in binnen- en buitenland) en in verschillende rondes zijn besproken met de begeleidingsgroep, de Commissie m.e.r. en de sectie m.e.r. van de Vereniging van Milieuprofessionals (VVM).

Uitnodigingen voor deelname aan de online survey zijn medio oktober 2010 verstuurd door relevante organisaties als de Commissie m.e.r., de Vereniging voor Milieurecht, de VVM, en intern door de bovengenoemde ministeries naar in totaal circa 6.000 emailadressen (waarbij sommige professionals meerdere malen werden aangeschreven omdat hun emailadressen in diverse bestanden waren opgenomen). Eind oktober/begin november 2010 is een herinnering verstuurd. Uiteindelijk hebben 443 respondenten de peiling ingevuld. Van de 443 respondenten heeft een groot deel langjarige

ervaring met m.e.r. (zie bijlage 1). De 'response rate' in termen van de totale groep personen die in Nederlands beroepshalve betrokken zijn (geweest) bij m.e.r. is lastig in te schatten, omdat statistische gegevens over deze groep helaas ontbreken. Op basis van de oplage van het vaktijdschrift Toets, de mailinglijst van de nieuwsbrief van de Commissie m.e.r. en besprekingen met de klankbordgroep van het onderzoek en met leden van de sectie m.e.r. van de VVM schatten wij dat er in Nederland in totaal 1.500 tot 2.000 personen als 'm.e.r.-professional' zijn aan te duiden. De response ligt in dat geval tussen de 20 en 30 procent, wat voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek relatief hoog is. De response uit de beroepsgroepen 'private initiatiefnemers', 'bevoegd gezag/bestuurders' en 'rechter/advocaat' is laag waardoor deze groepen waarschijnlijk ondervertegenwoordigd zijn. Ook hiervoor geldt dat wij de representativiteit van deze beroepsgroep vanwege ontbrekende statistische gegevens niet kunnen vaststellen⁴.

Een beperking van de online survey is dat we *gepercipieerde* effecten meten en niet de *feitelijke* effecten van m.e.r. Deze hoeven niet per definitie samen te vallen. Percepties kunnen in de eerste instantie gekleurd zijn door belangen. Mensen die worden ingehuurd om m.e.r.-onderzoek uit te voeren zijn wellicht positiever over m.e.r. dan hun opdrachtgevers die hiertoe wettelijk worden verplicht. Verder kunnen percepties selectief zijn door de specifieke professionele achtergrond of onvolledig omdat mensen niet direct bij het gehele besluitvormingsproces zijn betrokken. Ook kunnen ervaringen ongelijksoortig zijn doordat contextuele factoren die van invloed zijn op (de effectiviteit van) m.e.r. verschillen. Zo is bijvoorbeeld door de Crisis- en Herstelwet het onderzoeken van alternatieven voor bepaalde besluiten komen te vervallen; denkbaar is dat dit invloed heeft op de doorwerking van m.e.r. op besluiten. Door te streven naar een hoge response is getracht om de invloed van bias op individueel niveau zoveel mogelijk te voorkomen. Door een analyse van significante verschillen tussen typen respondenten (rol in m.e.r.-procedures, professionele achtergrond, aantal jaren ervaring met m.e.r. en het specifieke beleidsveld waarin men met m.e.r. in aanraking is gekomen) is getracht biases op het niveau van (sub)groepen op te sporen en vervolgens te verklaren.

Ter beantwoording van de derde onderzoeksvraag, gericht op het identificeren van (adequate antwoorden op) knelpunten in en uitdagingen voor m.e.r., is ingezoomd op een aantal specifieke beleidssectoren, namelijk: infrastructuur, ruimtelijke ordening, water, energie en industrie. Uit de literatuurstudie is namelijk gebleken dat de werking van m.e.r. vaak sectorspecifiek is. Data zijn verzameld door middel van zeventien diepteinterviews met personen met een grondige kennis van m.e.r. in de vijf sectoren (zie bijlage 5). Vijf interviews zijn afgenomen met vertegenwoordigers van private initiatiefnemers. Hiermee hebben we de ondervertegenwoordiging van deze beroepsgroep in de online survey enigszins ondervangen.

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek

Het wetenschappelijke doel van dit onderzoek is om de effectiviteit van m.e.r. empirisch vast te stellen en voor zover mogelijk te verklaren. We denken daarmee een kennisleemte op te vullen, aangezien er weliswaar veel hypothesen over de effectiviteit van m.e.r. bestaan, maar er weinig

empirische toetsing hiervan is uitgevoerd, wat theorievorming bemoeilijkt. De basis van empirische studies is verder meestal smal (enkele case studies), wat vanuit generalisatieoogpunt beperkingen met zich meebrengt. De laatste grootschalige survey met betrekking tot m.e.r. (in Nederland) dateert uit 1996. Sindsdien zijn er verschillende wijzigingen in de Nederlandse m.e.r. opgetreden die vanuit sturingsperspectief interessant zijn (denk aan de introductie van plan-m.e.r.) maar nog niet (grootschalig) zijn geëvalueerd. Tenslotte bestaat er weinig samenhangend onderzoek naar sturingsmechanismen in m.e.r. (een vergelijking van de verschillende sturingsmechanismen binnen maar ook buiten m.e.r.). Met dit onderzoek hopen we bij te dragen aan een beter begrip daarvan.

Het maatschappelijke doel van de survey is het ministerie van IenM te ondersteunen bij de positiebepaling rondom m.e.r. Daarbij zijn twee met elkaar samenhangende criteria van belang: de *effectiviteit* van m.e.r. en de *maatschappelijke en politieke acceptatie* van m.e.r. De hiervoor genoemde online survey biedt inzicht in de beleefde *effectiviteit* van m.e.r. en verklaringen daarvoor. Op basis van deze resultaten én de resultaten van de diepte-interviews willen we het ministerie van IenM inzicht bieden in de mate waarin de doelen van m.e.r. naar verwachting worden bereikt en eventueel welke verbeteringen mogelijk zijn. De *acceptatie* van m.e.r. is van belang voor de effectiviteit van m.e.r.; beeldvorming kan positief dan wel negatief doorwerken in de wijze waarop het instrument in de praktijk wordt ingezet. Indien de survey uitwijst dat in het algemeen of door specifieke groepen m.e.r.-professionals significant negatief over aspecten van m.e.r. wordt gedacht, dan liggen daar wellicht aanknopingspunten voor interventies (beïnvloeding beeldvorming dan wel heroverwegen van elementen van m.e.r.). Verder bepaalt de acceptatie van m.e.r. naar verwachting de vrijheidsgraden voor een effectieve aanpassing bij eventuele wijziging van m.e.r.-regelgeving. Tot slot kan het onderzoek als input dienen voor de nog te ontwikkelen evaluatiemethodiek voor de recente modernisering van de m.e.r. (criteria, aandachtspunten).

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 behandelen we het analytisch raamwerk dat in het onderzoek is gehanteerd. In hoofdstuk 3 beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen in de m.e.r.-regelgeving in Nederland en vatten we de uitkomsten samen van eerder uitgevoerde evaluatiestudies. Ook plaatsen we het Nederlandse m.e.r.-systeem in internationaal perspectief. Hiermee beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag en een deel van de tweede. In hoofdstuk 4 behandelen we de resultaten van de online survey. We beantwoorden daarmee de tweede onderzoeksvraag voor zover het de ervaringen met m.e.r. over de afgelopen vijf jaar betreft, met een uitkijkje naar de verwachte ervaringen met de nieuwe m.e.r.-regelgeving (sinds 1 juli 2010). In hoofdstuk 5 gaan we in op de mogelijkheden voor optimalisatie van m.e.r. We baseren ons daarbij op de hiervoor genoemde diepteinterviews met personen met een ruime ervaring met de toepassing van m.e.r. in een vijftal sectoren. In hoofdstuk 6 tenslotte vatten we de belangrijkste conclusies samen en sluiten we af met korte reflectie op de onderzoeksresultaten.

Analytisch perspectief: effectiviteit, sturingsmechanismen en de contextspecifieke uitwerking van m.e.r.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het analysekader waarmee de ervaringen met 25 jaar m.e.r. in Nederland in beeld zijn gebracht en verklaard. ‘Effectiviteit’ van m.e.r. is daarbij een belangrijk begrip. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, verstaan we hieronder de mate waarin het instrument heeft bijgedragen aan een volwaardige rol van milieuwaarden in het besluitvormingsproces. In paragraaf 2.2 werken we het begrip ‘effectiviteit’ verder uit.

Om de effectiviteit van m.e.r. te verklaren kijken we naar de wijze waarop m.e.r.-regelgeving betrokken actoren *stuurt* om milieuwaarden op een volwaardige wijze te betrekken in besluitvorming. Dit sturingsperspectief werken we in paragraaf 2.3 verder uit. De effectiviteit van m.e.r. wordt uiteraard niet alleen bepaald door de sturingsmechanismen in m.e.r. en hoe deze in de praktijk uitwerken maar ook door de *context* waarbinnen m.e.r. wordt toegepast (Driessen en Glasbergen, 2000). Belangrijke factoren die van invloed zijn op de wijze waarop m.e.r. actoren stuurt en op de uiteindelijke effectiviteit van m.e.r. bespreken we in paragraaf 2.4. In paragraaf 2.5 brengen we de verschillende onderdelen van het analysekader samen.

2.2 Effectiviteit

2.2.1 Begripsbepaling en operationalisering

‘Effectiviteit’ heeft in algemene zin betrekking op de mate waarin een gesteld doel wordt bereikt (Hoogerwerf en Herweijer, 2003; Leroy, 1996). De doelen van m.e.r. zijn in formele zin neergelegd in m.e.r.-wetgeving. In Nederland gaat het om de Wet Milieubeheer en het Besluit m.e.r. Het hoofddoel van m.e.r. in Nederland is *“het milieubelang volwaardig te laten meewegen bij de voorbereiding en vaststelling van plannen en besluiten van de overheid over initiatieven en activiteiten van publieke en private partijen die (uiteindelijk) belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben”* (Infomil, 2010). Onder ‘milieu’ vallen de aspecten flora, fauna, biodiversiteit, bodem, water, lucht, klimaat of atmosfeer, landschap, cultureel erfgoed, gezondheid van de mens, veiligheid en de interactie tussen deze aspecten (Jesse, 2008).

Deze doelstelling komt overeen met de Europese m.e.r.-richtlijn (richtlijn 85/337/EEC betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten) waarin wordt gesteld *“Overwegende dat voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben alleen een vergunning dient te worden verleend na een voorafgaande beoordeling van de aanzienlijke milieu-effecten die deze projecten kunnen hebben”*. In de preambule van de EU-richtlijn

wordt het doel ook nog wat verder geconcretiseerd als *“de milieu-effecten van een project moeten worden beoordeeld ten einde rekening te houden met het streven de gezondheid van de mens te beschermen, via een beter milieu bij te dragen tot de kwaliteit van het bestaan, toe te zien op de instandhouding van de diversiteit van de soorten, en het reproductievermogen van het ecosysteem als fundamentele grondslag van het leven in stand te houden”*.

Voorts noemt de Memorie van Toelichting bij de m.e.r.-regeling (TK 1981, zie ook VROM 1994) nog een tweetal nevendoelen: verinnerlijking van het milieubesef (verbeteren van de milieu-attitude) en het stroomlijnen van besluitvorming (afstemmen en transparant maken). Door mensen betrokken bij m.e.r. in de praktijk en vanuit de wetenschap worden daarnaast de volgende doelen toegekend aan m.e.r. Het zou burgers betere toegang moeten bieden tot milieu-informatie en zou consultatie en inspraak moeten bevorderen (Jesse, 2008). Dit doel is mede ingegeven door het Verdrag van Aarhus uit 2005, waarop de Europese Richtlijn en de Nederlandse m.e.r.-regeling in de jaren erna zijn aangepast. Verder zou m.e.r. moeten bijdragen aan duurzame ontwikkeling, aan een zorgvuldige en weloverwogen afweging rond initiatieven, aan constructieve dialogen, aan participatie van belanghebbenden in besluitvormingsprocessen, aan draagvlak voor en legitimiteit van besluiten etc. (Cashmore et al., 2007; Morrison-Saunders en Arts, 2004, Commissie m.e.r., 2003; ECW, 1990; IAIA, 2009; Jha Thakur et al., 2009; Leroy, 1996; Sadler, 1996; Soppe, 2010; Ten Heuvelhof en Nauta, 1997; McCluskey en João, 2010; Thérivel en Minas, 2002; Van Buuren en Nooteboom, 2009; VROM/LNV, 1994). Voor mensen betrokken bij m.e.r. is de ‘effectiviteit van m.e.r.’ daarmee een meerduidig begrip.

Naast de bereiking van de gewenste effecten van m.e.r. wordt in de praktijk en in de literatuur ook aandacht besteed aan *neveneffecten* van m.e.r. Een positief neveneffect was de bijdrage aan de ontwikkeling van meer integraal milieubeleid. Dit neveneffect is vooral opgetreden in de beginjaren toen milieubeleid in Nederland sterk sectoraal was opgebouwd (Leroy, 1996). Andere positieve neveneffecten betreffen het stimuleren van ontwikkelingen op methodologisch gebied (ten aanzien van effectvoorspelling en –afweging), de bijdrage aan de professionalisering van het milieuvakgebied en doorwerking van concepten uit m.e.r. naar andere beleidsterreinen (Leroy, 1996). Vaak genoemde negatieve neveneffecten zijn toenemende administratieve en bestuurlijke lasten van m.e.r.⁵ en vertragingen in het besluitvormingsproces (Arts, 1998; Enter, 2004; Jesse, 2008; Sadler, 2004; Ten Heuvelhof en Nauta, 1997; Van der Geest en Delleman, 1996; VROM/LNV, 1994). In dit licht valt geregeld de term ‘juridisering’ (zie bijvoorbeeld Elverding, 2008): de *“vermeende verzwarende van de bestuurslast als gevolg van procedures bij de rechter”* (Verschuuren en Van Wijmen, 2002). Juridisering bij m.e.r. kan grofweg twee vormen aannemen: belanghebbenden kunnen bezwaar maken tegen de wijze waarop m.e.r.-procedures zijn doorlopen (dus direct het m.e.r. aanvechten) of kunnen de uitkomsten van m.e.r. (de verwachte milieu-effecten) aangrijpen om juridische procedures aan te spannen wanneer vermoed wordt dat het initiatief bepaalde wettelijke milieunormen zal overschrijden. Juridisering van m.e.r. hoeft overigens niet uitsluitend negatief te zijn voor de werking van m.e.r.; de dreiging ervan kan namelijk ook een extra stimulans zijn voor initiatiefnemers en bevoegde gezag om de uitkomsten van m.e.r. te verwerken in de besluitvorming (Soppe, 2010).

Zoals eerder aangegeven sluiten we voor wat betreft het meten van effectiviteit van m.e.r. aan bij de hoofddoelstelling van m.e.r. zoals in de Nederlandse wetgeving is vastgelegd, namelijk het bijdragen aan een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvormingsprocessen. In lijn met een eerder ontwikkeld analysekader door Runhaar en Driessen (2007) onderscheiden we daarbij de volgende effecten van m.e.r.:

- De mate waarin m.e.r. bijdraagt aan bewustwording van milieuwaarden (verinnerlijking milieubeseft, verbetering milieu-attitude);
- De mate waarin m.e.r. bijdraagt aan het vergroten van de 'milieuvriendelijkheid' van initiatieven. Twee uiterste vormen van doorwerking zijn milieubescherming (met een focus op *acceptabele* effecten) en duurzame ontwikkeling (met een focus op het *optimaliseren* van milieuwaarden). In het eerste geval wordt m.e.r. vooral reactief gebruikt (als correctieinstrument). In het tweede geval is het gebruik juist proactief (als ontwerpinstrument), in uiterste situaties leidend tot het vervangen van het voorkeursalternatief door het MMA. (VROM/LNV, 1994)

Daarnaast zullen de volgende neveneffecten worden beschouwd:

- Het stroomlijnen van besluitvorming en het bijdragen aan transparantie;
- Vertragingen in de besluitvorming;
- Lasten voor initiatiefnemer en bevoegd gezag.

De laatste twee neveneffecten worden in het maatschappelijke en wetenschappelijke debat over m.e.r. het vaakst naar voren gebracht als negatieve gevolgen van m.e.r. De meting van enkele andere genoemde neveneffecten vergt een andere onderzoeksaanpak dan gekozen in dit onderzoek (de online survey).

2.2.2 Meten van effectiviteit

Om vast te stellen in welke mate m.e.r. heeft bijgedragen aan de hiervoor behandelde doelen c.q. heeft geresulteerd in de beschreven neveneffecten dienen verschillende methodologische keuzen te worden gemaakt, onder meer ten aanzien van (Arts, 1998; Sadler, 1996, 2004; Thérivel en Minas, 2002; VROM/LNV, 1994):

- *Het object waarop m.e.r. doorwerkt*: het formele besluit, de implementatie van dat besluit of de fysieke veranderingen door de implementatie van het besluit;
- *De databron*: observaties door de onderzoeker zelf, percepties van betrokken actoren, statistisch materiaal etc.
- *De onderzoeksstrategie*: een survey, een vergelijkend case study onderzoek etc.;
- *Het onderzoeksontwerp*: idealiter bestaand uit een vergelijking van het conceptinitiatief voor en na het MER en een vergelijking van be-m.e.r.de en niet-be-m.e.r.de besluiten om de invloed van andere factoren uit te sluiten;
- *Het analyseniveau*: concrete initiatieven en bijbehorende m.e.r.-procedures of een analyse in meer algemene zin (meta-analyse).

Dit onderzoek richt zich op *gepercipieerde* effecten van m.e.r. op *besluiten*. Deze keuze hangt direct samen met de door ons gehanteerde onderzoeksstrategie: een online survey onder actoren

die professioneel of vanuit de wetenschap betrokken zijn (geweest) bij m.e.r. (zie hoofdstuk 1). Het voordeel van deze aanpak is dat op relatief snelle en eenvoudige wijze een overzicht kan worden verkregen van de beleefde (neven)effecten van m.e.r. We baseren ons immers op de ervaringen van een groot aantal personen betrokken bij m.e.r. in de praktijk. Zoals besproken in hoofdstuk 1 kleven aan deze aanpak ook nadelen, waardoor de resultaten van de survey indicatief maar niet noodzakelijk representatief zijn voor de feitelijke effecten van m.e.r. op besluitvorming. Een andere beperking is dat we geen inzicht hebben in de nageschakelde implementatie van het besluit en daarmee wat de feitelijke *milieu*-effecten zijn van m.e.r. De beschikbare tijd en middelen en onze wens om een zo representatief mogelijk beeld van de effecten van m.e.r. te schetsen lieten echter niet toe om de implementatie van be-m.e.r.de besluiten in de beschouwing te betrekken.

2.3 Analyse van sturingsmechanismen in m.e.r.

2.3.1 Begripsbepaling en operationalisering

Het begrip 'sturing' kent, net als het eerder behandelde begrip 'effectiviteit', vele definities (Van Kersbergen en Van Waarden, 2004). In het algemeen wordt echter onder sturing verstaan het richting geven aan maatschappelijke en andere processen (Bovens et al., 2001). Richting geven kan daarbij de vorm aannemen van versnellen, afremmen of ombuigen (Smits, 1995). Sturing (en de Engelse vertaling daarvan, 'governance') wordt vaak als tegenhanger gezien van besturen (of 'government'). Sturing benadrukt de beperkte mogelijkheden van partijen (zoals overheden) om maatschappelijke ontwikkelingen doelgericht en top-down te beïnvloeden, dat er sprake is van wederzijdse beïnvloeding tussen actoren en onderstreept het belang van het betrekken van actoren vanuit andere domeinen (markt en maatschappelijk middenveld) bij de beïnvloeding van maatschappelijke processen (Pierre, 2000).

In de literatuur worden verschillende sturingsstrategieën (centrale (publieke) sturing, interactieve (publiek-private) sturing en zelfsturing (private sturing binnen publieke kaders)) en sturingsinstrumenten (juridisch, economisch, communicatief) onderscheiden (Driessen en Glasbergen, 2000; Smits, 1995). In dit licht kan m.e.r. worden beschouwd als een juridisch sturingsinstrument met kenmerken van communicatieve sturing, aangezien actoren via milieu-informatie worden gestimuleerd om milieuwaarden in de besluitvorming te betrekken. Daarnaast kan er van een transparant, voor iedereen inzichtelijk MER een sturende werking uitgaan richting besluitvormers.

Uitgaande van bovenstaande definitie van sturing (het richting geven aan processen) zijn voor de analyse van sturingsmechanismen in m.e.r. de volgende vragen van belang: met welke middelen worden welke actoren gestuurd, in welke richting (ofwel: met welk oogpunt) en door welke actoren (overheid, zichzelf, andere actoren). Die middelen hebben in het geval van m.e.r.-regelgeving enerzijds betrekking op het formeel betrekken van bepaalde actoren bij m.e.r., het toewijzen van rollen aan deze actoren en het opleggen van bepaalde verplichtingen en anderzijds op het sturen via informatie.

2.3.2 Sturingsmechanismen in m.e.r.: voorbeelden

Ter illustratie van wat bedoeld wordt met sturing en middelen om personen betrokken bij m.e.r. te sturen gaan we dieper in op enkele partijen betrokken bij m.e.r. Allereerst beschouwen we de rol van *initiatiefnemers* (een particulier of een overheidsorganisatie die een activiteit wil ondernemen). Zij zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een MER. De achterliggende gedachte is dat initiatiefnemers hierdoor bewuster worden van milieuwaarden en de invloed van het onderhavige initiatief op het milieu. Kortweg geformuleerd worden zij gestimuleerd rekenschap te nemen van het credo “Bezint eer gij begint” als het gaat om de milieu-effecten van hun handelen (Van Velsen, 2007b). Dit kan op verschillende manieren doorwerken op het ontwerp van het initiatief. In de eerste plaats kunnen effecten optreden voorafgaand aan de m.e.r.-procedure⁶ maar ook na de oplevering van het MER. In de tweede plaats kan m.e.r. worden gebruikt als instrument om (concept) initiatieven te toetsen op milieunormen (en eventueel te ‘corrigeren’), maar ook als instrument om initiatieven te ontwerpen en te optimaliseren op milieu. Tenslotte kan de verantwoordelijkheid voor MER door initiatiefnemers ook een eerste stap zijn richting het ‘verinnerlijken’ van milieuwaarden (Ten Heuvelhof en Nauta, 1997). Ook het tegenovergestelde is mogelijk: door de initiatiefnemer te verplichten een MER op te stellen wordt deze opgezadeld met extra kosten wat ten koste zou kunnen gaan van diens milieu-attitude (Mooren, 1996, De Valk, 1997).

Een ander voorbeeld betreft de instelling van de *Commissie m.e.r.* en de rollen en bevoegdheden van deze actor. De Commissie m.e.r. speelt een belangrijke inhoudelijke rol bij m.e.r.-procedures waar zij bij betrokken is. Het gaat daarbij vooral om het beoordelen en bewaken van de kwaliteit van MER (VROM 1994, Ten Heuvelhof en Nauta, 1997). Ter illustratie: van de in 2008 beoordeelde MER'en bevatte volgens de Commissie 50 procent kwalitatief voldoende informatie. In de overige 50 procent werden belangrijke tekortkomingen geconstateerd, maar leidde aanvullende informatie meestal tot voldoende informatie (Commissie m.e.r., 2009)⁷. De kwaliteitsborging van MER'en door de Commissie m.e.r. kan bijdragen aan de legitimiteit van MER'en in termen van maatschappelijk draagvlak en het beperken van beroep tegen be-m.e.r.-de besluiten (VMR, 2004). Vóór de modernisering van m.e.r. (juli 2010) had de Commissie ook een belangrijke rol aan de voorkant van het m.e.r.-proces, namelijk door te adviseren over de reikwijdte van het onderzoek (te beschouwen alternatieven en effecten). Deze rol heeft de Commissie vaak gebruikt om initiatiefnemers en bevoegd gezag te stimuleren om verder te gaan in het beschermen van het milieu dan zij oorspronkelijk voor ogen hadden (Scholten, 2010; zie ook Niekerk, 2000). Voor een adequate en legitieme kwaliteitstoetsing is onafhankelijkheid van de Commissie m.e.r. een belangrijke voorwaarde. Deze onafhankelijkheid wordt op een aantal manieren gewaarborgd. In de Wet milieubeheer is vastgelegd dat (vice) voorzitters door de Kroon worden benoemd (Koeman en Uyenburg, 2006). Overige leden en deskundigen worden vervolgens door de Commissie gerekruteerd. Ook richten de leden van de Commissie zelf hun bureau in. Toetsingsadviezen van de Commissie gaan rechtstreeks naar het bevoegd gezag en niet eerst via de initiatiefnemer die verantwoordelijk is voor de uitvoering van m.e.r.-onderzoek. Tenslotte verloopt de financiering van de Commissie m.e.r. grotendeels via de ministeries van IenM (60 procent), ELI (30 procent) en OCW (10 procent) om afhankelijkheid van één actor te voorkomen. Overigens is de financiering van vrijwillige adviezen door de Commissie m.e.r. sinds 2010 gewijzigd; hiervoor dient het bevoegd gezag een bijdrage te betalen. Hoewel deze betaling naar het ministerie

Tabel 1: Sturingsmechanismen in de Nederlandse m.e.r.

Middel	Wie worden gestuurd?	In welke richting?	Door wie?
Wettelijke verplichting om m.e.r. uit te voeren	IN, BG	IN: wordt min of meer gedwongen om milieuwwaarden expliciet te overwegen en verantwoording af te dragen over de milieu-effecten van het onderhavige initiatief. 'preventie-effect': IN anticipeert op m.e.r. en houdt daarom in de ontwerpfase al rekening met milieu-effecten. Lange termijn-effect: milieubewustwording en 'verinnerlijking'; 'automatisch' rekening houden met milieuwwaarden BG: wordt min of meer gedwongen om milieuwwaarden expliciet te overwegen en verantwoording af te dragen over de milieu-effecten van het onderhavige initiatief. Lange termijn-effect: milieubewustwording	Wetgever (primair; secundair: BHn, Cie. m.e.r.)
Plan-m.e.r. voor strategische besluiten die kaderstellend zijn voor m.e.r.-plichtige projecten	IN, BG	In strategische besluiten worden de effecten op projectniveau al doorgeëxerceerd; indien plan-m.e.r. doorwerkt in besluitvorming is daarmee project-m.e.r. (grotendeels) overbodig geworden	Wetgever (primair); secundair: BG, Cie. m.e.r.)
IN verantwoordelijk voor opstellen MER	IN	'Preventie-effect'; aanpassen/ontwerpen alternatief (voor/na); milieubewustwording; 'verinnerlijking'	BG, Cie. m.e.r.
Participatie van belanghebbenden en adviseurs (inspraak, zienswijzen)	IN, BG	Meenemen van zorgen en aspecten die door belanghebbenden belangrijk worden gevonden kan bijdragen aan acceptatie maar ook de kwaliteit van besluiten	BHn (Cie. m.e.r., WAS)
Richtlijnenadvies Cie. m.e.r. (nu vrijwillig, voor 1 juli 2010 verplicht)	IN, BG, consultant, BHn, WAS	BG, IN, consultant: garandeert een bepaald kwaliteitsniveau van het MER (volledige inschatting van relevante milieu-effecten en uitwerken van serieuze alternatieven) Cie. m.e.r. kan vanuit haar positie IN en BG uitdagen meer het milieu te ontzien dan wettelijk verplicht is. Neveneffect: BG verschuift zich achter de Cie. (v.w.b. kritische houding op initiatief of MER) Belanghebbenden, WAS: vergrote acceptatie van het uiteindelijke MER	Cie. m.e.r.
Verplichting tot uitwerken alternatieven (w.o. vroeger MMA)	IN, BG	Heroverwegen initiatief, expliciet meewegen van milieu-effecten, nadenken over (c.q. kiezen voor) maximale milieubescherming	Cie. m.e.r.
Verplichting tot uitwerken maatregelen om milieuschade te voorkomen, te beperken of te compenseren	IN, BG	Nadenken over milieubescherming; mogelijk aanpassen initiatief	BG, Cie. m.e.r.
Toetsingsadvies door Cie. m.e.r.	IN, BG, consultant, BHn, WAS	Garandeert een bepaald kwaliteitsniveau van het MER (volledige inschatting van relevante milieu-effecten en uitwerken van serieuze alternatieven)	Cie. m.e.r.
Verplichte evaluatie van daadwerkelijke milieu-effecten	BG, IN	Verminderen of compenseren van daadwerkelijke milieu-effecten na implementatie van het besluit	BG, BHn

Noot: IN: initiatiefnemer, BG: bevoegd gezag, BHn: belanghebbenden, Cie. m.e.r.: Commissie voor de milieu-effectrapportage, WAS: wettelijke adviseurs. *Bronnen:* Arts, 1998; Cashmore et al., 2007; Jesse, 2008; Leroy, 1996; Mostert, 1995; Pokorný-Versteeg, 2003; Runhaar en Driessen, 2007; Scholten, 2010; Soppe, 2010; Ten Heuvelhof en Nauta, 1997; Van Buuren en Nooteboom, 2009; Verschuuren en Van Wijmen, 2002; VMR, 2004; VROM/LNV, 1994.

gaat en niet naar de Commissie, kan een onbedoeld neveneffect zijn dat de gepercipieerde onafhankelijkheid van de Commissie wordt aangetast doordat betaald wordt voor het advies.

Naast de Commissie m.e.r. zijn de VROM-inspectie, de regionale directies en de Rijksdienst voor het cultureel erfgoed (vanuit de ministeries van resp. IenM, ELI en OCW) aangewezen als wettelijke

adviseurs bij m.e.r. In de praktijk hebben deze actoren, afgezien van de laatste, echter een bescheiden rol gespeeld binnen m.e.r.-procedures (Scholten, 2010).

Om sturingsmechanismen in m.e.r. verder te illustreren is de positie van *alternatieven* binnen m.e.r.-onderzoek interessant. Door initiatiefnemers en bevoegd gezag te dwingen om voor het voor ogen staande initiatief (het voorkeursalternatief) enkele alternatieven te ontwikkelen, worden zij geprikkeld nog eens kritisch en “out of the box” na te denken over het initiatief en daarbij milieu-effecten expliciet als afwegingscriterium mee te nemen. De verplichting tot het uitwerken van een MMA⁸ dwong deze actoren om hun uiterste best te doen om te komen tot een ontwerp waarin het milieu het meest bespaard wordt. Verwacht wordt dat door deze exercitie meer aandacht wordt besteed aan milieuwaarden dan wanneer een MMA niet verplicht zou zijn (Jesse, 2008; Scholten, 2010; Soppe, 2010). Vanuit dit sturingsperspectief is het vervallen van de verplichting om een MMA uit te werken per 1 juli 2010 interessant, net als het vervallen van de verplichtingen om überhaupt alternatieven uit te werken voor projecten die vallen onder de Crisis- en Herstelwet (Soppe, 2010)⁹.

2.3.3 Een systematisch overzicht van sturingsmechanismen in m.e.r.

Om de verschillende manieren waarop m.e.r. betrokken actoren stuurt om milieuwaarden expliciet in de besluitvorming te betrekken te verkennen, is een literatuurstudie uitgevoerd. Hierin zijn de vragen uit paragraaf 2.3.1 leidend geweest (wie worden gestuurd, door wie, in welke richting (ofwel: met welk oogpunt) en met welke middelen?). In tabel 1 vatten we de uitkomsten hiervan samen, geclusterd rondom de belangrijkste stappen in de m.e.r.-procedure. We concentreren ons overigens op sturingsmechanismen zoals aanwezig in (oude) m.e.r.-regelgeving in Nederland en gaan niet in op specifieke sturingsmechanismen die in andere landen in m.e.r.-wetgeving zijn geïntegreerd¹⁰.

2.4 Contextuele analyse

De in tabel 1 samengevatte manieren waarop de Nederlandse m.e.r.-regelgeving actoren stuurt (of stuurde) is onder meer afhankelijk van de wijze waarop m.e.r. in de praktijk wordt toegepast (bijvoorbeeld de kwaliteit van het MER, de aansluiting van het m.e.r.-proces op de dynamiek in het besluitvormingsproces e.d.). Daarnaast speelt de context waarbinnen m.e.r.-procedures worden uitgevoerd een rol in de effectiviteit van sturingsmechanismen in m.e.r. (denk aan de mate waarin initiatiefnemers open staan voor milieuwaarden)¹¹.

Tabel 2 geeft een overzicht van factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van m.e.r. De tabel is gebaseerd op (inter)nationale wetenschappelijke literatuur en bevat de meest genoemde factoren. De ordening is door onszelf aangebracht. In de online survey zijn de factoren onderzocht op hun relevantie voor de effectiviteit van m.e.r. in Nederland.

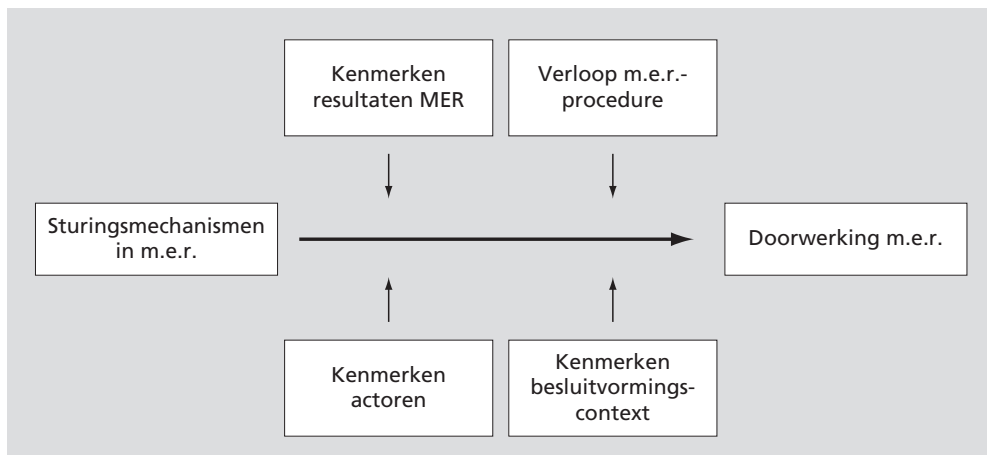
Tabel 2: Factoren van invloed op de effectiviteit van m.e.r.

Factor	Beïnvloedingsmechanisme
Kenmerken resultaten MER	
Verscheidenheid aan effecten binnen m.e.r. (naast milieu-effecten)	Positief: Kan de kans op acceptatie van het MER en besluit vergroten, doordat alle door belanghebbenden relevante aspecten worden meegenomen Negatief: Indien een MER te veel thema's omvat, kan het milieubelang in het geding komen (c.q. ondersneeuwen)
Kwaliteit van het MER	Hoe hoger de kwaliteit, hoe groter de kans op gebruik van de resultaten
Kosten van mitigerende en compenserende maatregelen	Hoe hoger de kosten, hoe hoger de drempel voor het nemen van milieubeschermdende maatregelen
Kenmerken verloop m.e.r.-procedure	
Mate waarin het initiatief is uitgewerkt	Hoe meer een initiatief is uitgewerkt ('dichtgetimmerd'), hoe kleiner de kans op doorwerking van m.e.r. Dit hangt samen met het moment waarop m.e.r. wordt gestart; bij een vroege start is het initiatief meestal nog niet helemaal uitgewerkt
Transparantie van het m.e.r.-proces	Draagt bij aan legitimiteit van het MER (doordat duidelijk is hoe de resultaten zijn verkregen)
Communicatie van de uitkomsten van het MER	Goede communicatie vergroot de kans dat de resultaten op de juiste manier bij relevante actoren terechtkomt, zodat het kan worden meegenomen in de besluitvorming; kan ook bijdragen aan acceptatie van het MER
Flexibiliteit van m.e.r.	Door goede aansluiting op besluitvormingsproces wordt de kans op op acceptatie MER en gebruik uitkomsten vergroot en juridische risico's beperkt ¹²
Kenmerken van betrokken actoren	
Mate waarin IN en BG open staan voor milieuwaarden	Doorwerking van m.e.r. is groter indien deze actoren open staan voor milieuwaarden c.q. deze belangrijk vinden
Ervaring met m.e.r.	Hoe meer ervaring met het uitvoeren van m.e.r., hoe meer routine en bekendheid en hoe groter de kans op doorwerking
Kenmerken van de besluitvormingscontext	
Andere actoren of instrumenten	Rol van m.e.r. bij beschermen milieu kan worden overgenomen door actoren zoals natuur- en milieubeweging of instrumenten zoals de IPPC richtlijn ¹³ of de omgevingsvergunning
Juridisering	Het voldoen aan de wettelijke eisen en het voorkomen van juridische procedures kan belangrijker worden geacht dan het optimaliseren van milieuwaarden

Noot: IN: initiatiefnemer, BG: bevoegd gezag, Cie. m.e.r.: Commissie voor de milieu-effectrapportage. *Bronnen:* Arbter, 2003; Aschemann, 2004; Bonte, 1996; Dalal-Clayton en Sadler, 2004; De Boer, 2010; Elwell, 2002; Fischer, 1999, 2004; Gazzola et al., 2004; Hildén et al., 2004; VROM/LNV, 1994; Leroy, 1996; Niekerk, 2000; Partidário, 2000; Runhaar en Driessen, 2007; Scholten, 2010; Sheate et al., 2003; Soppe, 2010; Thérivel en Minas, 2003; Van Buuren en Nooteboom, 2009; Van Kessel et al., 2003; Wassen et al., 2011.

2.5 Synthese

In de voorgaande paragrafen is achtereenvolgens ingegaan op de effectiviteit van m.e.r., de sturingsmechanismen in m.e.r.-regelgeving en factoren die de uiteindelijke effectiviteit van m.e.r. bepalen. Figuur 2 geeft weer hoe de verschillende elementen met elkaar samenhangen. Omwille van de overzichtelijkheid zijn de in paragraaf 2.2 besproken neveneffecten van m.e.r. buiten beschouwing gelaten. In de figuur wordt aangegeven dat de doorwerking van m.e.r. wordt bepaald door de sturingsmechanismen; de sterkte van de doorwerking staat onder de invloed van contextuele factoren (kenmerken resultaten MER, verloop m.e.r.-procedure, actoren en besluitvormings context) daarop.



Figuur 2: Samenhang tussen sturingsmechanismen in m.e.r., de feitelijke toepassing van m.e.r., de context daarvan en de uiteindelijke effectiviteit van m.e.r.

3

Ontwikkelingen in en functioneren van het Nederlandse m.e.r.-systeem

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in m.e.r. in Nederland en de ervaringen met m.e.r. zoals uit eerder onderzoek naar voren zijn gekomen. In paragraaf 3.2 beschrijven we in vogelvlucht de ontwikkelingen in het Nederlandse m.e.r.-systeem vanaf de opbouw ervan vanuit het perspectief van sturing zoals dat in het vorige hoofdstuk is uiteengezet. Hiermee beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag (“Wat waren sinds 1987 de belangrijkste ontwikkelingen in de sturingsmechanismen in m.e.r. en wat werd ermee beoogd?”).

Vervolgens vatten we in paragraaf 3.3 de belangrijkste evaluaties samen die zijn uitgevoerd naar het functioneren en de effectiviteit van m.e.r. in Nederland. De laatste daarvan is uitgevoerd in 2003. Hiermee beantwoorden we gedeeltelijk de tweede onderzoeksvraag (“Welke bijdrage heeft m.e.r. geleverd aan het doel van het volwaardig betrekken van milieuwaarden in besluitvorming en aan het creëren van milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag?”). In hoofdstuk 4 behandelen we de uitkomsten van onze online survey, waarmee we een aanvullend antwoord geven op de tweede onderzoeksvraag.

In paragraaf 3.4 plaatsen we het Nederlandse m.e.r.-systeem in internationaal perspectief voor wat betreft kenmerken van m.e.r.-wetgeving en de effectiviteit daarvan. Tenslotte vatten we in paragraaf 3.5 onze belangrijkste bevindingen samen.

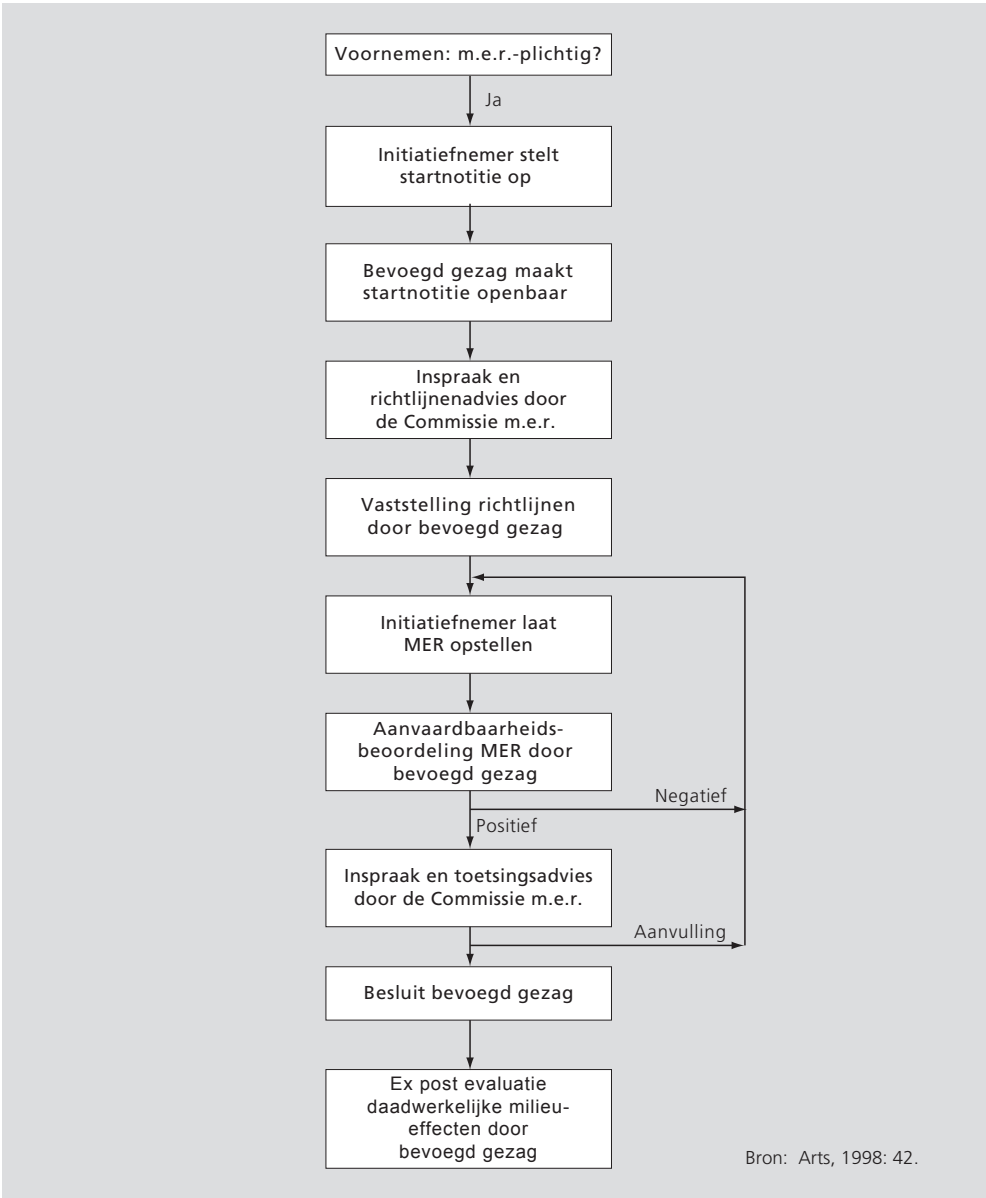
3.2 Opbouw van en ontwikkelingen in de Nederlandse m.e.r.-wetsgeschiedenis

Vanuit het perspectief van sturingsmechanismen in m.e.r., uitgewerkt in het vorige hoofdstuk, is een aantal mijlpalen in de afgelopen 25 jaar te herkennen. Deze worden hieronder besproken. We starten met de introductie van m.e.r. in Nederland. Vervolgens bespreken we een aantal mijlpalen: opmerkelijke veranderingen in sturingsmechanismen in m.e.r.¹⁴ Veranderingen die de kern van de m.e.r.-regeling ongewijzigd laten, zoals het verplichten of vervallen van de m.e.r.-plicht voor bepaalde activiteiten, laten we buiten beschouwing. We baseren ons overzicht op drie interviews met personen die vanaf het begin bij m.e.r. betrokken zijn geweest c.q. hiernaar onderzoek hebben gedaan en op literatuur (zie hoofdstuk 1).

3.2.1 Mijlpaal 1: Het besluit tot formele m.e.r.-wetgeving na een experimenteerfase

De belangrijkste mijlpaal in de geschiedenis van de Nederlandse m.e.r. is de introductie ervan. Het startpunt van m.e.r. in Nederland is echter niet eenduidig aan te geven. De interesse in m.e.r. bij de Nederlandse overheid werd gewekt door een actievoorstel van de OESO in 1974 dat elke lidstaat een

nationaal m.e.r.-systeem zou moeten introduceren (Kennedy, 2011; OESO, 1974). Vanaf 1977 werd het instrument m.e.r. bediscussieerd en werd er geëxperimenteerd (VCRMH, 1977). In 1979 stuurde het kabinet al een regeringsstandpunt inzake milieu-effectrapportage naar de Tweede kamer en in december 1981 werd een wetsvoorstel gepubliceerd op basis waarvan vrijwillige toepassing van me.r. werd gefaciliteerd. Na een aantal jaren van experimenteren werd in 1986 een nieuw hoofdstuk over



Figuur 3: Schematisch overzicht van de m.e.r.-procedure in Nederland in de beginfase

m.e.r. toegevoegd aan de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm). Deze werd effectief met het op 1 september 1987 van kracht worden van het Besluit m.e.r. waarmee de toepassing van m.e.r. voor specifiek aangegeven initiatieven verplicht werd. Met deze m.e.r.-regeling werd door Nederland gevolg gegeven aan de verplichting van lidstaten om de Europese m.e.r.-richtlijn uit 1985 te implementeren. Resumerend: in formele zin is 1987 het startpunt van m.e.r. in Nederland; informeel werd er echter al zo'n 10 jaar met het instrument geëxperimenteerd.

Het wetsontwerp uit 1981 bevatte nagenoeg alle elementen van de m.e.r.-regelgeving zoals die uiteindelijk in 1987 van kracht werden en tot aan de modernisering in 2010 golden. Wat het Besluit m.e.r. in 1987 toevoegde, was een specificering van de initiatieven waarvoor een m.e.r.-onderzoek moest worden uitgevoerd (Scholten, 2010). De bepaling van de werkingssfeer van m.e.r. is later overigens verder verfijnd waarbij het bevoegd gezag wat meer verantwoordelijkheid kreeg bij het bepalen welke activiteiten m.e.r.-plichtig waren of niet¹⁵. Figuur 3 schetst de te volgen procedure voor m.e.r.

Vanuit sturingsperspectief kan worden vastgesteld dat het wetsontwerp alle mechanismen omvatte die in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3 zijn behandeld, met uitzondering van een formele regeling voor plan-m.e.r. (Scholten, 2010). In de praktijk was de m.e.r.-regeling echter al van toepassing op besluiten die later de karakterisering 'strategisch' kregen omdat het Besluit m.e.r. een m.e.r.-plicht regelde voor "het eerste ruimtelijke plan dat voorziet in de activiteit", waarmee naast bestemmingsplannen ook meer strategische ruimtelijke plannen zoals de vroegere planologische kernbeslissingen, streekplannen en structuurplannen m.e.r.-plichtig konden zijn (Arts 1991; Pokorný-Versteeg, 2003; Soppe, 2005).

Het wetsontwerp voor m.e.r. bevatte verschillende elementen die nieuw waren voor de Nederlandse besluitvormingspraktijk, zoals de verplichting om naast de voorgenomen activiteit alternatieven te beschouwen (waaronder een MMA) en de instelling van een onafhankelijke commissie voor richtlijnen- en toetsingsadviezen voor MER'en. Daarnaast gaf het wetsontwerp insprekers een belangrijker rol, omdat het ontwerp een verplichting bevatte om te motiveren hoe de informatie uit de m.e.r.-procedure en de daarbij behorende inspraak was verwerkt (Scholten, 2010). Ook gaf de m.e.r.-regeling de mogelijkheid tot stroomlijning (zie ook paragraaf 2.2.1).

De instelling van een onafhankelijke Commissie voor de m.e.r. was afgekeken van Canada, waar al eerder met m.e.r. was begonnen en waar positieve ervaringen waren opgedaan in termen van milieubescherming, het bieden van ruimte voor inspraak en het verminderen van weerstand tegen initiatieven. De werkwijze van de Nederlandse Commissie (met werkgroepen per project en de inschakeling van externe experts, veelal wetenschappers) was zelf ontwikkeld, zij het naar voorbeeld van de Gezondheidsraad¹⁶ (Scholten, 2010; Van Noordwijk-Van Veen, 2010; Kennedy, 2011; Arts, 1998; Jones, 1984).

De eerste vrijwillige experimenten met m.e.r. op basis van het wetsontwerp uit 1981 werden uitgevoerd door Rijkswaterstaat (drie projecten, namelijk de locatiekeuze en inrichting van een baggerspeciedepot aan de Maasvlakte, de keuze tussen een zoet of zout Grevelingenmeer en

de locatiekeuze van een nieuwe oeververbinding ten westen van Rotterdam) en de gemeente Amsterdam (Amsterdam – Nieuw Oost, tegenwoordig IJburg geheten). Bij Rijkswaterstaat was de toenmalige directeur-generaal Van Dixhoorn de stuwende kracht achter de proefnemingen. De ervaringen met de experimenten waren voor Rijkswaterstaat erg positief. Bij het eerstgenoemde project kwam bijvoorbeeld geen enkel beroepsschrift binnen. In de besluitvorming was gekozen voor het MMA; het alternatief dat tevens de minste impact op de bevolking had. De positieve proefnemingen gaven Van Dixhoorn een (te verkopen) argument om verder te gaan met m.e.r. (Scholten, 2010; Van Rijn-Vellekoop, 2011)¹⁷

3.2.2 Mijlpaal 2: Invoering van de m.e.r.-beoordelingsplicht

In de eerste jaren was vooral de werkingssfeer van m.e.r. een belangrijk onderwerp van discussie (zie o.a. ECW 1990), wat leidde tot een aantal uitbreidingen van de werkingssfeer van m.e.r. begin jaren '90. In 1994 werd de m.e.r.-beoordelingsplicht ingevoerd, wat inhield dat voor bepaalde besluiten door het bevoegd gezag moet worden bepaald of er bijzondere omstandigheden zijn waardoor de voorgenomen activiteit mogelijk toch aanzienlijke milieu-effecten zal hebben en er dus een MER moet worden opgesteld (Pokorný-Versteeg, 2003). Ook maakten enkele provincies gebruik van de mogelijkheid om bij provinciale milieuverordeningen m.e.r.-plichtige activiteiten aan te wijzen (zo is op 1 maart 1993 in de provincies Groningen, Friesland en Noord-Holland de gezamenlijke provinciale m.e.r.-verordening Waddenzee in werking getreden) (Pokorný-Versteeg, 2003). De mogelijkheid om ontheffing te verlenen aan activiteiten werd sterk ingeperkt, vanwege de gespannen relatie met de vereisten vanuit de Europese Richtlijn (ECW, 1990). Een tweede argument was dat het in de praktijk moeilijker bleek om de ontheffing te krijgen, dan om het MER op te stellen. In het eerste geval moest namelijk bewezen worden dat er geen nadelige effecten voor het milieu konden zijn, in het tweede geval hoefden milieu-effecten slechts beschreven te worden. Daarnaast speelde mee dat het besluit tot ontheffing juridisch aangevochten kon worden en daarmee een extra obstakel in de besluitvorming zou kunnen opleveren (Verheem, 2011).

3.2.2 Mijlpaal 3: Het Kraaijeveldarrest van het Europese Hof van Justitie (1996)

Een arrest uit 1996 gaf aan dat voor wat betreft m.e.r.-regelgeving de Europese richtlijn 85/337/EEG betreffende milieu-effectbeoordeling doorslaggevend was en juridisch bindend. In de zaak Kraaijeveld oordeelde het Hof van Justitie namelijk dat werkzaamheden aan rivierdijken onderworpen dienden te worden aan een milieu-effectbeoordeling, in tegenstelling tot wat de Nederlandse wetgever had bepaald¹⁸. Uit sturingsperspectief was dit arrest belangrijk, omdat het duidelijk maakte dat de Europese m.e.r.-richtlijn als harde wetgeving gold én prevaleerde boven de nationale m.e.r.-wetgeving. (EC, 2010; Soppe, 2010)¹⁹

3.2.3 Mijlpaal 4: Invoering plan-m.e.r.

De invoering van plan-m.e.r. in 2006 was een volgende belangrijke mijlpaal (hoewel ook voor 2006 al plan-m.e.r.'en werden uitgevoerd; zie hieronder). Hierdoor werd het namelijk mogelijk om milieu-winst 'stroomopwaarts' in het besluitvormingsproces te boeken (Scholten, 2010). Door ook besluiten die kaderstellend zijn voor latere m.e.r.-plichtige projecten te be-m.e.r.'en, kunnen namelijk keuzes worden beïnvloed die voor project-m.e.r. veelal vaststaan, zoals locatiekeuzen bij inrichtingsm.e.r.'en

of aan modaliteitskeuzen bij infrastructurele projecten. Sommige auteurs gaan zo ver om te stellen dat hierdoor plan-m.e.r. project-m.e.r. overbodig maakt (zie Runhaar en Driessen, 2007). Deze gedachte zien we in de gemoderniseerde m.e.r.-wetgeving overigens slechts deels terug, aangezien voor veel besluiten dezelfde uitgebreide procedure geldt als voor plan-m.e.r. (Soppe, 2010; zie verder hierna)²⁰.

De m.e.r.-wetgeving uit 1987 bevatte reeds formele regelingen voor milieubeoordeling voor strategische besluiten die het niveau van concrete projecten overstijgen. In de wetgeving uit 1987 waren bepaalde strategische besluiten (zoals water-, energie- en afvalplannen) namelijk al m.e.r.-plichtig (Sadler en Verheem 1996, Arts, 1991, 1998; Soppe, 2005; Verheem, 2009)²¹. Daarnaast werden op vrijwillige basis al plan-m.e.r.'en uitgevoerd. Een expliciet onderscheid tussen plan-m.e.r. en project-m.e.r. werd echter nog niet gemaakt. Dit veranderde met de inwerkingtreding van de Europese richtlijn Strategische milieubeoordeling 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's die per 21 juli 2004 in alle EU lidstaten moest zijn toegepast. In Nederland is de richtlijn op 28 september 2006 van kracht geworden door een wijziging van de Wet Milieubeheer (Infomil, 2011c). Tot aan de modernisering m.e.r. op 1 juli 2010 vielen plan-m.e.r.'en onder twee regimes: de oorspronkelijke m.e.r.-wetgeving uit 1987 (waarin bepaalde strategische initiatieven als m.e.r.-plichtig waren aangeduid; zie hierboven) en de nieuwe wetgeving over strategische milieubeoordeling (Verheem, 2009). De procedures behorende bij beide typen strategische m.e.r.'en verschilden op onderdelen. Per 1 juli 2010 wordt m.e.r. voor alle strategische besluiten die het kader vormen voor toekomstige m.e.r.-plichtige besluiten en/of een passende beoordeling (vanwege de Vogel- en Habitatrichtlijn) vergen aangeduid als plan-m.e.r. waarvoor (wederom) één en dezelfde procedure geldt.

3.2.3 Mijlpaal 5: de modernisering m.e.r.

De m.e.r.-wetgeving is met ingang van 1 juli 2010 gewijzigd met de inwerkingtreding van de Wet modernisering m.e.r. De belangrijkste wijzigingen zijn (Soppe, 2010; Commissie m.e.r., 2010):

- De uitgebreide procedure voor plan-m.e.r. blijft vrijwel hetzelfde als voorheen, maar kent een aantal extra verplichtingen: het publiek moet de gelegenheid krijgen zienswijzen te geven op het voornemen, een toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. op het MER is voor alle plannen verplicht en maatregelen moeten worden beschreven waarmee belangrijke nadelige milieu-effecten kunnen worden voorkomen dan wel verminderd;
- Voor project-m.e.r. wordt nu onderscheid gemaakt tussen:
 - de beperkte procedure (voor een aantal concrete vergunningen, zoals de milieuvergunning en de waterwetvergunning, voor zover die géén passende beoordeling vereisen);
 - de uitgebreide procedure (voor alle projecten die niet in aanmerking komen voor de beperkte procedure). Daarbij zijn enkele onderdelen van m.e.r. gewijzigd en is bijvoorbeeld het meest milieuvriendelijke alternatief komen te vervallen.

Ook is de betrokkenheid van de Commissie m.e.r. gewijzigd:

- In de beperkte procedure zijn zowel het richtlijn- als toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. niet langer verplicht;

- In de uitgebreide procedure is het verplichte richtlijnadvis van de Commissie m.e.r. komen te vervallen. Wél is het verplicht de betrokken overheidsorganen en adviseurs om advies over de reikwijdte en het detailniveau van de m.e.r.-procedure te vragen. Het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. is nog altijd verplicht.

Met de wijzigingen is een deel van de verantwoordelijkheden voor in elk geval de voorfase van m.e.r. verplaatst van de wetgever en de Commissie m.e.r. naar het bevoegd gezag (Soppe, 2010). Deze heeft nu bijvoorbeeld meer vrijheid om te bepalen wie er bij het vaststellen van de te onderzoeken milieu-effecten zullen worden betrokken (Van Velsen, 2009).

Het doel van de Wet modernisering m.e.r. is om procedures zoveel mogelijk te vereenvoudigen en om in principe niet meer te regelen dan waartoe de Europese regelgeving verplicht (Soppe, 2010). De toenmalige minister gaf tijdens een Tweede Kamervergadering op 14 mei 2009²² aan dat de essentie van m.e.r. moet worden behouden (namelijk om 'zwakke waarden' zoals milieu, natuur en cultuurhistorie in besluitvorming een volwaardige plaats te geven), zonder procedures in stand te houden die overbodig zijn en een snelle en goede besluitvorming in de weg staan. Daarnaast was het doel om regel- en lastendruk terug te brengen. De wijzigingen in de m.e.r.-regelgeving zijn vanuit dit licht beargumenteerd. Ter illustratie de volgende uitspraak van de minister over het afschaffen van het MMA: *"(...) De ervaring van twintig, dertig jaar m.e.r. is dat dat meest milieuvriendelijke alternatief in de praktijk eigenlijk een variant werd die een beetje een stereotype werd van iets wat niet realistisch was. Het voorkwam eigenlijk dat er gepraat werd – ook met de milieubeweging – over zaken die werkelijk milieuvriendelijk en ook een reëel alternatief zouden kunnen zijn. Juist het als een soort stereotype neerzetten van zo'n alternatief, blokkeerde de creativiteit om met oplossingen te komen die veel meer mogelijkheden bieden. (...) ik heb zelf ook heel nadrukkelijk bij de Commissie voor de m.e.r. gevraagd wat de ervaring is. Zij gaf het antwoord dat ik zojuist gaf"*²³.

De modernisering van de m.e.r. is onder m.e.r.-professionals met gemengde gevoelens ontvangen. Zo betreunde Van Velsen (2009) in de aanloop tot de modernisering het vervallen van de dwingende vereisten in de voorfase van m.e.r. (verplichte inspraak en richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r.), omdat *"sturing op de inhoud van het MER er in de meeste gevallen toe leidt dat alleen die milieu-effecten worden beschreven die echt onderscheidend zijn. Met andere woorden zonder scoping, geen sturing op de inhoud van het MER. Dit betekent of eindeloze verhandelingen over ook niet aanzienlijke milieugevolgen of een vergroot risico op het bij de rechter onderuit gaan van het m.e.r.-plichtige besluit, omdat milieugevolgen onvoldoende in beeld zijn gebracht"* (p. 7). Het laatste effect zou het beoogde effect (snellere besluitvorming) tenietdoen²⁴. De zorgen van Van Velsen werden gedeeld tijdens een bijeenkomst van ruim 60 m.e.r.-professionals. Tijdens die bijeenkomst kwamen ook andere zorgen naar voren. Eén daarvan betrof de kwaliteitsborging van MER-rapporten. Met de modernisering is namelijk onder meer de expliciete aanvaardbaarheidsbeoordeling door het bevoegd gezag komen te vervallen, net zoals de verplichte toetsingsadviezen door de Commissie m.e.r. in het geval van de beperkte procedure voor project-m.e.r. Een andere zorg had betrekking op het afschaffen van het MMA, waardoor de mogelijkheid om bedrijven op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te wijzen en tot vernieuwing te laten komen zou verminderen. Tenslotte werden

zorgen geuit rondom de mate waarin vooral gemeenten die slechts incidenteel met m.e.r. te maken krijgen, zijn toegerust op de grotere rol in m.e.r. (Van der Wel en Krijnen, 2009).

3.3 Evaluaties van het Nederlandse m.e.r.-systeem

Vanaf de jaren '90 zijn verschillende evaluaties van m.e.r. uitgevoerd, deels voortvloeiend uit de wettelijke verplichtingen tot periodieke evaluatie van de m.e.r. (ECW 1990 en ECW 1996, zie ook Ten Heuvelhof en Nauta, 1997; Van Kessel et al., 2003). We vatten hier de belangrijkste bevindingen samen, voor zover samenhangend met onze definitie van effectiviteit, neveneffecten, sturingsmechanismen en context (zie hoofdstuk 2). De literatuurbespreking is voor een belangrijk deel geïnspireerd door een literatuuroverzicht in Arts (1998).

3.3.1 Geconstateerde effectiviteit van m.e.r.

De eerste formele evaluatiestudie door de Evaluatiecommissie Wabm in 1990 (ECW 1990) concludeerde dat m.e.r. *“redelijk functioneerde”* omdat m.e.r. bijdroeg aan het leveren van een substantiële hoeveelheid informatie ten behoeve van de besluitvorming²⁵. Tegelijkertijd werd erkend dat het nog te vroeg was om uitspraken te doen over de effectiviteit van m.e.r. (Arts, 1998). In een studie in opdracht van VROM/LNV (1994; zie ook Van der Woude en Van de Gronden, 1995) werden 10 m.e.r.'en onderzocht. Geconstateerd werd dat m.e.r. inhoudelijk doorwerkte in vier besluiten, in drie gevallen bijdroeg aan de legitimiteit daarvan en in slechts twee gevallen geen enkel effect op besluitvorming had. Ook zou m.e.r. in de helft van de gevallen een 'preventieve' werking hebben (zie hoofdstuk 2) en door beïnvloeding van ervaringen, doorwerken op andere activiteiten. Scholten en Van Eck (1994) gaan in hun overzicht ook in op de invloed van m.e.r. op besluitvorming. Zij concluderen dat m.e.r. invloed heeft en dat belangrijke voorwaarden voor effectieve m.e.r. zijn: de wettelijke regeling, een open besluitvormingsproces, zorgvuldige scoping, voldoende ruimte voor participatie, onafhankelijke toetsing, een centraal punt voor m.e.r. informatie en goede kwaliteit van MER'en. De Valk (1997) kwam in zijn proefschrift echter tot geheel andere bevindingen. Hij vergeleek 41 be-m.e.r.de besluiten met 41 andere, niet be-m.e.r.de besluiten. Hoewel in de eerste categorie besluiten milieu-overwegingen een iets belangrijker rol speelden onder bevoegd gezag, was het geconstateerde verschil niet significant. Verder zou m.e.r. zelfs een licht negatief effect hebben op initiatiefnemers omdat zij gedwongen zouden worden om gegevens aan te leveren die zij als irrelevant zouden beschouwen (Arts, 1998). Dit zou betekenen dat m.e.r. niet effectief is in termen van het bijdragen aan milieuvriendelijker besluiten²⁶. Aangetekend moet worden dat De Valk zich vooral baseerde op de analyse van inhoudelijke wijzigingen in de formele documenten betrekking hebbende op het besluit (waarmee het 'preventie-effect' en andere effecten buiten beeld bleven).

Eén van de meest grootschalige studies die is uitgevoerd naar het functioneren van m.e.r. is de tweede evaluatiestudie door de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECW, 1996). Het onderzoek door Ten Heuvelhof en Nauta (1996; 1997) vormde hiervoor een belangrijke achtergrondstudie. Hierin zijn actoren betrokken bij ruim 100 vooraf geselecteerde m.e.r.-projecten via een survey onderzocht. Uiteindelijk is de invloed van m.e.r. op 98 projecten volledig in kaart gebracht. De auteurs

constateerden dat m.e.r. in 79 procent van de onderzochte m.e.r.-projecten direct invloed had op besluitvorming. In 52 procent werd het initiatief en/of het besluit aangepast door het m.e.r. In 68 procent van de gevallen was er een invloed op conceptueel niveau – dat wil zeggen dat actoren hun mening over bepaalde onderdelen van het m.e.r. of ten aanzien van andere actoren hadden gewijzigd. Slechts in één geval leidde m.e.r. tot een veranderde mening ten opzichte van nut en noodzaak van het initiatief. Dit laatste sluit aan bij de observatie van Van den Borne (1996) dat de doelstellingen van be-m.e.r.de initiatieven slechts zelden ter discussie worden gesteld. Verder had m.e.r. in tweede van de gevallen invloed op andere activiteiten en processen dan de be-m.e.r.de initiatieven en droeg het bij aan het leren van ervaringen door betrokken actoren. In slechts 7 procent van de onderzochte m.e.r.-projecten werd geen enkele vorm van doorwerking geconstateerd. De conclusies van Ten Heuvelhof en Nauta (1997) werden later bevestigd in een kleinschaliger, kwalitatief onderzoek door NovioConsult in opdracht van het Ministerie van VROM (Van Kessel et al., 2003).

Ten Heuvelhof en Nauta hebben de door de respondenten gepercipieerde effectiviteit van m.e.r. ook vergeleken met de verwachtingen die deze respondenten hierover vooraf hadden. Tabel 3 vat de uitkomsten weer. Bij initiatiefnemers, bevoegd gezag en adviesbureaus kwam de uiteindelijke effectiviteit (zoals gepercipieerd) het vaakst overeen met de verwachte effectiviteit. Daarnaast bleek bij deze actoren de effectiviteit vaker groter dan verwacht. Voor de Commissie m.e.r. en insprekers vielen de resultaten van m.e.r. vaker tegen (Ten Heuvelhof en Nauta, 1996).

Tabel 3: Mate waarin gepercipieerde effectiviteit van m.e.r. afweek van wat bij aanvang werd verwacht

	IN	BG	Adviseur	Cie. m.e.r.	WA	IS
Geringer	15	17	15	20	8	18
Gelijk	46	47	48	24	29	33
Groter	22	28	24	18	9	15
Weet niet/geen mening	17	12	9	43	51	21
Totaal (# m.e.r.-cases)	100	104	96	105	97	87

Noot: IN: initiatiefnemer, BG: bevoegd gezag, Cie. m.e.r.: Commissie voor de milieu-effectrapportage, WA: wettelijke adviseur, IS: inspreker. *Bron:* Ten Heuvelhof en Nauta, 1996: 23.

De (verplichte) ex post evaluatie in m.e.r., dat wil zeggen de bepaling van de daadwerkelijke milieu-effecten van een activiteit of besluit na implementatie daarvan, is in Nederland nooit echt goed van de grond gekomen (Arts, 1998; Dohmnen et al., 2011; Scholten, 2010). Ter illustratie: in 1998 werd in slechts 16 procent van de gevallen ex post evaluatie uitgevoerd (Arts, 1998). De belangrijkste redenen zijn (Arts, 1998; Dohmnen et al., 2011):

- Onbekendheid met de evaluatieplicht;
- Gebreken in MER'en: lastig te verifiëren effectschattingen;
- Methodologische tekortkomingen en kennislacunes;
- Gebrek aan middelen en organisatorische problemen;
- Onvoldoende steun onder bevoegd gezag en initiatiefnemers. Ex post evaluatie wordt gezien als overbodig of bedreigend en er is geen prikkel om het te doen (bijvoorbeeld druk van buitenaf).

Dat laatste is opmerkelijk, omdat verwacht zou mogen worden dat met name milieubeschermingsorganisaties de verplichting tot ex post evaluatie aan zullen grijpen om milieu-effecten te verminderen.

Concluderend leveren de bovengenoemde studies het volgende beeld op ten aanzien van de effectiviteit van m.e.r.:

- *Over de mate waarin m.e.r. bijdraagt aan bewustwording van milieuwaarden:* hierover valt geen eenduidige conclusie te trekken;
- *Over de mate waarin milieuwaarden in besluitvorming expliciet worden overwogen:* m.e.r. lijkt hieraan bij te dragen, hoewel in een bescheiden mate;
- *Over de mate waarin m.e.r. bijdraagt aan 'milieuvriendelijker' initiatieven:* in de meeste gevallen lijkt m.e.r. dit effect te sorteren. Aangekend moet worden dat m.e.r. zelden of nooit leidt tot radicale wijzigingen in initiatieven. Daarmee is de bijdrage van m.e.r. aan het verminderen van milieudruk waarschijnlijk bescheiden. Onduidelijk is wat de balans is tussen de twee uiterste vormen van doorwerking die in paragraaf 2.2.1 zijn onderscheiden.

3.3.2 Geconstateerde neveneffecten van m.e.r.

Over de positieve en negatieve neveneffecten van m.e.r. zoals in paragraaf 2.2.1 zijn uitgewerkt vinden we in de literatuur zeer uiteenlopende bevindingen. De Valk (1997) constateerde een negatieve perceptie van m.e.r. onder initiatiefnemers. Zij zouden m.e.r. overwegend zien als vertragend, kostenverhogend en beperkend met geen of zeer weinig toegevoegde waarde voor besluitvorming. Ook zou m.e.r. teveel gaan over procedures en te weinig over inhoud en de rol van m.e.r. voor het betreffende besluit (zie ook Bonte, 1996). Arts (1998) noteert de volgende negatieve geluiden over m.e.r.: rapporten zouden te dik zijn, teveel nutteloze informatie bevatten, soms zou relevante informatie ontbreken, m.e.r.-procedures werden soms te laat gestart, de praktische toepasbaarheid was gering, m.e.r. werkte vertragend, was inflexibel, etc. (Arts, 1998, Jesse, 2008). Van deze kritiek werd ook melding gemaakt in internationaal vergelijkende studies (Sadler, 1996; Wood, 1995, 2003; zie verder Arts, 1998). Aan de andere kant concludeert een recente studie uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie dat m.e.r. (en dan vooral plan-m.e.r.) in de meeste lidstaten bijdraagt tot een betere organisatie en structurering van planprocessen, met name doordat de formele verplichting tot raadpleging van de milieu-instanties en het publiek tot meer transparantie van het proces leidt. (EC, 2009b, c).

Van Kessel et al. (2003) constateerden dat het beeld dat m.e.r.-professionals hebben over m.e.r. gedifferentieerd is. Eén groep vond dat m.e.r. niet (langer) functioneel is. De meerderheid van hun respondenten vond echter dat m.e.r. nog steeds van groot belang was. Wél waren er op onderdelen verbeteringen mogelijk zoals een meer heldere afbakening van m.e.r.-plichtige activiteiten, het terugbrengen van het aantal m.e.r.-plichtige activiteiten²⁷, een scherpere *scoping* leidend tot een scherpere selectie van te beoordelen milieu-effecten, een betere afstemming met Wro-procedures en eerdere inspraak (gekoppeld aan *scoping*) en een betere aansluiting tussen inspraak en de 'moederprocedures'.

De eerder genoemde studie van Ten Heuvelhof en Nauta (1996; 1997) levert het meest positieve beeld op over de invloed van m.e.r. op kosten en doorlooptijd van besluitvorming. In hun studie is op een meer indirecte wijze gekeken naar mogelijke neveneffecten van m.e.r. Ten Heuvelhof en Nauta onderzochten de 'gewogen doorwerking' van m.e.r.: de mate waarin m.e.r. per saldo een positieve bijdrage heeft geleverd aan besluitvorming, daarbij de meerwaarde voor de besluitvorming, de kosten en de tijdsinspanning in ogenschouw nemend. De auteurs constateerden dat er in 29 van de 98 beoordeelde gevallen geen positief netto resultaat was, in 29 gevallen een klein positief resultaat, in 26 gevallen een redelijk positief resultaat en in 14 gevallen een grote netto positieve bijdrage. Anders geformuleerd zou m.e.r. in 69 procent van de gevallen een netto positief resultaat hebben (Ten Heuvelhof en Nauta, 1997). Ten Heuvelhof en Nauta merkten in 1996 ook op dat er een discrepantie bestond tussen de door hen geconstateerde hoge mate van doorwerking van m.e.r. (wat als positief kan worden beoordeeld) en het debat dat destijds over m.e.r. werd gevoerd (en die kennelijk wat negatief van toon was). Een mogelijke, door hen aangedragen verklaring is dat het debat voornamelijk werd gevoerd door bestuurders, initiatiefnemers en hun belanghebbenden; actoren die op wat grotere afstand van de praktijk van m.e.r. staan dan Ten Heuvelhof en Nauta's respondenten. Deze respondenten hebben door hun directe betrokkenheid bij m.e.r. meer detailkennis van de feitelijke doorwerking van m.e.r. Ten Heuvelhof en Nauta tekenen daarbij aan dat hun perceptie wellicht ook wat gekleurd is omdat direct betrokkenen een zeker belang bij m.e.r. hebben. In de eerdergenoemde evaluatie van Van Kessel et al. uit 2003 kwam naar voren dat voor initiatiefnemers de efficiëntie van m.e.r. niet het belangrijkste punt van zorg was.²⁸

Concluderend leveren deze studies het volgende beeld op van de neveneffecten van m.e.r.:

- *Over het stroomlijnen van besluitvorming (transparantie):* m.e.r. lijkt hier in positieve zin aan bij te dragen, vooral door de (verplichte) participatie van belanghebbenden;
- *Over vertragingen in de besluitvorming:* deze treden zeker op, maar lijken slechts in een minderheid van de gevallen als onacceptabel te worden ervaren. Mensen die wat verder van de m.e.r.-praktijk afstaan lijken eerder negatief te zijn over m.e.r. dan mensen die er direct mee te maken hebben;
- *Over de lasten voor initiatiefnemer en bevoegd gezag:* hiervoor lijkt hetzelfde te gelden als voor de bovengenoemde vertragingen, hoewel voor wat betreft initiatiefnemers het beeld onduidelijk is. De studie van De Valk (1997) enerzijds en die van Ten Heuvelhof en Nauta (1996) en Van Kessel et al. (2003) anderzijds spreken elkaar op dit punt tegen. Een voorzichtige conclusie is dat initiatiefnemers vaker dan andere actoren van mening zijn dat de lasten veroorzaakt door m.e.r. onacceptabel zijn, met andere woorden, dat de voordelen van m.e.r. worden overschaduwed door de lasten. Volgens auteurs zoals Bonte (1996) is een negatieve houding van initiatiefnemers jegens m.e.r. niet altijd logisch, aangezien zij behoefte hebben aan draagvlak voor hun initiatief en m.e.r. bij het verwerven daarvan een belangrijke rol kan spelen.

3.3.3 Geconstateerde effectiviteit van sturingsmechanismen in de m.e.r.

In paragraaf 2.3.2 (tabel 1) is een overzicht gegeven van de verschillende sturingsmechanismen in de Nederlandse m.e.r. Deze zijn afkomstig uit de (inter)nationale m.e.r.-literatuur. Slechts een deel van de geïdentificeerde sturingsmechanismen is onderworpen aan (grootschalig) empirisch onderzoek;

voor een ander deel geldt dat er geen (hard) bewijs is voor het feitelijk optreden van deze sturingsmechanismen en voor de mate waarin zij de uiteindelijke effectiviteit van m.e.r. verklaren.

In bijlage 2 geven we weer in hoeverre er bewijs is geleverd voor de eerder behandelde sturingsmechanismen. Hieruit blijkt een aantal zaken:

- Alleen over het 'preventie-effect' bestaat empirisch bewijs. Dit effect houdt in dat bij het ontwerp van initiatieven reeds rekening wordt gehouden met milieuwaarden gezien de wettelijke verplichting om een m.e.r.-procedure te doorlopen en de verantwoordelijkheid daarvoor van de initiatiefnemer (VROM/LNV, 1994; Scholten en Van Eck, 1994, Ten Heuvelhof en Nauta, 1997);
- Er is indicatief bewijs voor de sturende werking van het uitwerken van alternatieven en de invloed van de Commissie m.e.r. (vanuit de door ons uitgevoerde diepte-interviews zoals toegevoegd in paragraaf 3.2);
- Sturingsmechanismen binnen de m.e.r. worden doorgaans op een kwalitatieve manier onderzocht en op de studie van Ten Heuvelhof en Nauta (1996) na ontbreekt systematisch vergelijkend onderzoek;
- Sinds de studie van Ten Heuvelhof en Nauta uit 1996 is er in Nederland geen grootschalig empirisch onderzoek meer uitgevoerd naar de sturende werking van m.e.r. (de studie van Van Kessel et al. uit 2003 was er een op hoofdlijnen).

3.3.4 Geconstateerde invloed van de contextspecifieke uitwerking van m.e.r. op de effectiviteit van m.e.r.

Net zoals in de voorgaande paragraaf zijn we nagegaan of er empirisch bewijs voorhanden is voor de veronderstelde invloed van factoren die samenhangen met de contextspecifieke uitwerking van m.e.r. (resultaten van het MER, kenmerken van betrokken actoren etc.). In bijlage 3 geven we een overzicht, gebaseerd op de factoren die eerder in paragraaf 2.3.3 (tabel 2) zijn gepresenteerd. Op basis van dat overzicht constateren we het volgende:

- De empirische basis is wat groter dan in het geval van de hypothesen rondom de sturingsmechanismen in m.e.r., behandeld in de vorige paragraaf. Veel grootschalig empirisch onderzoek specifiek op Nederland gericht is er echter niet voorhanden; onderzoek dat na de studie van Ten Heuvelhof en Nauta uit 1996 is verricht is voornamelijk kwalitatief en indicatief van aard;
- Er is duidelijk bewijs voor het belang van het samenvallen van de rol van initiatiefnemer en bevoegd gezag en voor het moment waarop het m.e.r. wordt gestart c.q. de mate waarin een initiatief is 'dichtgetimmerd';
- Bewijs voor het belang van de kwaliteit van het MER en dat van participatie tijdens de m.e.r.-procedure is tegenstrijdig.

Het tegenstrijdige bewijs over het belang van de kwaliteit van het uiteindelijke MER voor de effectiviteit van m.e.r. is opvallend. De studie van Ten Heuvelhof en Nauta uit 1996 is de enige waarin geen statistisch bewijs werd gevonden voor het belang van deze factor. De auteurs stellen letterlijk: *"Een beter MER werkt niet sterker door dan een slechter MER"* (p. 32)²⁹. Voor de waarde van de doorwerking van m.e.r. is de kwaliteit van het MER echter wél van belang. Immers, indien besluiten worden genomen op basis van een MER dat onvolledig of onjuiste informatie bevat, hoeven

besluiten hierdoor niet altijd minder milieuvriendelijk te zijn geworden. Daarom is inzicht nodig in hoe het is gesteld met de feitelijke kwaliteit van MER'en. Hierover zijn in de loop der tijd verschillende studies uitgevoerd, met verschillende uitkomsten. De evaluatiestudie door de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer in 1990 was redelijk positief over de informatie die m.e.r. leverde ten behoeve van besluitvorming. Studies van De Valk en De Vries (1994) en De Valk (1997) gaven echter een veel kritischer beeld over het functioneren van m.e.r. in termen van volledigheid, betrouwbaarheid en validiteit van de effectschattingen. Van de Gronden et al. (1994) beoordeelden 48 MER'en verschenen tussen 1987 en 1992. 'Kwaliteit' werd daarbij opgevat als voldoen aan gebruikerseisen zoals geformuleerd door dertig vertegenwoordigers vanuit initiatiefnemers, consultants, bevoegd gezag, sprekers en Commissie m.e.r. (Van de Gronden, 1994). Uiteindelijk werden ruim 100 criteria gebruikt. De auteurs concludeerden dat de kwaliteit varieerde: 40 procent was onvoldoende en slechts 25 procent was kwalitatief goed (rapportcijfer 6 of hoger). De belangrijkste tekortkomingen hadden betrekking op taal en stijl en, belangrijker, op de beschrijving van de bestaande toestand en de autonome ontwikkeling. Een andere (en meer recente) indicatie van de kwaliteit van m.e.r. kan worden afgeleid uit de toetsingsadviezen van de Commissie m.e.r. Deze moet immers vaststellen of het MER voldoende informatie bevat om het milieu een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven. In 2009 constateerde de Commissie in 56 procent van alle in dat jaar verschenen MER-rapporten belangrijke tekortkomingen. Het ging daarbij met name om ontbrekende informatie over natuur, het MMA, geluid en luchtkwaliteit. In het jaarverslag voor 2010 komt de Commissie tot vergelijkbare conclusies 51% van de MER'en heeft tekortkomingen m.b.t. vooral natuur, alternatieven en het MMA (Commissie m.e.r. 2009, 2011). Via aanvullend onderzoek werden omissies echter meestal (in circa 80% van de gevallen) weggenomen (Commissie m.e.r., 2011). MER-rapporten voor water, infrastructuur en recreatie staken er qua kwaliteit positief uit. (Commissie m.e.r., 2009, 2011) Op zich is het opvallend dat, ondanks 25 jaar ervaring met m.e.r., meer dan de helft van de door de Commissie beoordeelde MER'en tekortkomingen vertoont. Hierbij is een nuancering op zijn plaats. In tegenstelling tot vroeger worden nog zelden MER'en als geheel afgekeurd. Doordat er steeds meer sectorale wetgeving wordt opgenomen in m.e.r., zijn er wel steeds meer verschillende normatieve kaders, wat leidt tot het vragen van gedetailleerde aanvullingen.

Ook het tegenstrijdige bewijs voor het belang van participatie voor de effectiviteit van m.e.r. is opmerkelijk. In veel wetenschappelijke literatuur over m.e.r. (en (milieu)beleid in het algemeen) wordt gesteld c.q. is aangetoond dat door participatie de acceptatie van milieu-onderzoek (en/of besluiten) kan worden vergroot. Een belangrijke reden is dat participatie bijdraagt aan transparantie en belanghebbenden de mogelijkheid geeft vragen of zorgen in te brengen. Acceptatie van milieu-onderzoek is vervolgens positief voor de doorwerking van deze informatie (zie bijvoorbeeld Wassen et al., 2011). Het lijkt er echter op dat niet zozeer participatie an sich maar de wijze waarop het in de praktijk wordt vormgegeven, van uiterst groot belang is voor de doorwerking van m.e.r. Een studie door Ligtermoet en partners (2007) wees uit dat ambtenaren en (nog in hogere mate) burgers overwegend negatief waren over de waarde van participatie. Dit hangt samen met het gepercipieerde doel van participatie (in de ogen van burgers vooral informeren en veel minder of zelfs nauwelijks raadplegen of meebeslissen), de constatering dat participatie veelal op een laat moment in het besluitvormingsproces plaatsvindt (als fundamentele keuzes al vastliggen) en de houding van

ambtenaren (welke participatie eerder als verplichte stap zouden zien dan als een nuttige exercitie). Uit de diepte-interviews komt nog een aanvullende verklaring naar voren: inspraak door notoire tegenstanders van een initiatief zou niet altijd bijdragen aan inhoudelijk betere of meer gedragen besluiten.

3.4 Het Nederlandse m.e.r.-systeem in internationaal perspectief

In deze paragraaf vergelijken we het Nederlandse m.e.r.-systeem met systemen die elders zijn opgezet, zowel qua opzet (met name doelen en sturingsmechanismen) als qua (neven)effecten.

3.4.1 Het Nederlandse m.e.r.-systeem vergeleken met systemen elders

Hoewel Nederland een lange historie heeft met m.e.r., was het niet het eerste land dat een regeling voor m.e.r. introduceerde. Landen die reeds vóór Nederland m.e.r.-wetgeving hadden geïmplementeerd zijn de Verenigde Staten (1970), Australië (1974), Nieuw Zeeland (1974) en de Filipijnen (1978) (Partidário, 1993).

Het Nederlandse m.e.r.-systeem is vaak beschouwd als een van de meest vooraanstaande systemen ter wereld (Arts, 1998; Sadler, 1996; Wood, 1995, 2003; Devuyst, 1994; Glasson et al, 1994; EC, 1993; Wathern, 1990). Eén van de redenen is dat het Nederlandse m.e.r.-systeem een aantal elementen bevat die (relatief) uniek zijn. Het MMA is daar één van. Verder is Nederland een van de weinige landen met formele verplichtingen tot ex post evaluatie (Arts, 1998; Morrison-Saunders en Arts, 2004). Ook de Commissie m.e.r. wordt vaak genoemd als uniek element (Mostert, 1995), niet omdat er in andere landen geen kwaliteitstoetsingssysteem zou bestaan (uit een internationaal vergelijkende studie van Chaker et al. uit 2006 bleek dat dit in slechts drie van de twaalf onderzochte landen het geval is) maar omdat de Nederlandse Commissie geheel onafhankelijk van de overheid is. Ook staat de Commissie m.e.r. internationaal gezien hoog in aanzien qua aanwezige kennisniveau (mede door het systeem waarbij per m.e.r.-project deskundigenteams van externe experts worden samengesteld – zie bijvoorbeeld Wood 2003, 2004).

Tabel 4 beschrijft hoe het Nederlandse m.e.r.-systeem zich op een veertiental aspecten verhoudt tot m.e.r.-systemen in een aantal andere landen. De (wellicht deels verouderde) gegevens zijn afkomstig uit Wood (2004). Wij hebben zelf de landen op volgorde gezet, door totaalscores te berekenen (ja = 2 punten, deels = 1 punt, nee = 0 punten). Nederland scoort in dit overzicht als beste (alleen West-Australië krijgt van Wood (1999) een nog betere score vanwege de meer structurele monitoring). De relatieve positie van Nederland ten opzichte van andere landen hangt overigens wel af van de landselectie waarmee Nederland wordt vergeleken en de gehanteerde criteria. Een paper van Partidário uit 1993 wees bijvoorbeeld uit dat Nederland het destijds redelijk deed in vergelijking met andere landen, maar niet tot de top behoorde. De voornaamste reden was dat Nederland minder goed scoorde op een aantal criteria samenhangend met de integratie van m.e.r. in wettelijke planningprocedures (zie ook tabel 4 en Jones et al., 2005).

Tabel 4: Internationale vergelijking van m.e.r.

Criterium	Score op criteria per land						
	NL	Australië	VS	Canada	UK	Zuid Afrika	Nieuw Zeeland
Wettelijke basis	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Reikwijdte (besluiten)	Ja	Deels	Deels	Nee	Ja	Ja	Ja
Alternatieven	Ja	Ja	Ja	Ja	Deels	Ja	Deels
Screening (lijst met m.e.r.-plichtige besluiten)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Richtlijnen voor scoping	Ja	Ja	Ja	Ja	Deels	Ja	Deels
Richtlijnen voor MER	Ja	Ja	Ja	Deels	Deels	Ja	Nee
Kwaliteitstoets MER	Ja	Ja	Ja	Deels	Deels	Nee	Deels
Borging van MER in besluitvorming	Deels	Deels	Deels	Deels	Deels	Nee	Deels
Ex post evaluatie	Deels	Deels	Nee	Deels	Nee	Nee	Nee
Mitigerende maatregelen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Participatie en consultatie	Ja	Ja	Ja	Ja	Deels	Deels	Deels
Monitoring van m.e.r.-systeem en eventuele aanpassing	Ja	Ja	Deels	Ja	Nee	Nee	Nee
Positieve balans milieubaten en kosten van MER	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Plan-m.e.r.	Ja	Deels	Ja	Deels	Deels	Nee	Deels

Bron: Wood, 2004: 33 (vertaling auteurs).

Ook in Europees opzicht werd Nederland vaak beschouwd als koploper, omdat de Nederlandse wetgeving in een aantal opzichten uitgebreider was dan wat de Europese plan- en project-m.e.r.-richtlijnen voorschreven (denk aan expliciete regelingen rondom scoping, de behandeling van alternatieven, participatie, de onafhankelijke Commissie m.e.r. en ex post evaluatie) (Arts, 1998). Desondanks is Nederland volgens de Europese Commissie in 1990 en ook recent in 2009 in gebreke gebleven bij de implementatie van andere aspecten van de m.e.r.-richtlijn (met name de bepalingen rond welke projecten wel/niet m.e.r.-(beoordelings)plichtig waren – screening) (Arts, 1998).

Inmiddels lijkt Nederland geen duidelijke koploperpositie meer te hebben. Zo is een aantal van de oorspronkelijke ‘koppen’ op de Europese m.e.r.-richtlijnen met de recente modernisering van de m.e.r. afgeschaft. Ook stelde de Europese Commissie in 2009 vast dat (inmiddels) ook veel andere lidstaten een stuk verder gaan in scoping dan de minimumeisen van de richtlijn, door het verplichtstellen van een formele scopingfase (aard en reikwijdte) en het betrekking van het publiek daarin³⁰ en door scherpere bepalingen gericht op een betere milieubescherming (EC, 2009b).

3.4.2 (Neven)effecten van m.e.r. in Nederland ten opzichte van die in andere landen

De Europese Commissie heeft enkele jaren geleden onderzoek laten doen naar de toepassing en effectiviteit van project- en plan-m.e.r. in de Europese Unie (zie EC, 2009b, c). We behandelen allereerst de bevindingen voor wat betreft *project-m.e.r.* Daarbij baseren we ons op wat de Europese Commissie daarover heeft gerapporteerd (EC 2009b; zie COWI, 2009a voor het onderliggende onderzoek waarvoor data zijn aangedragen door de lidstaten). De Europese Commissie concludeert dat de m.e.r.-richtlijn in de diverse lidstaten heeft bijgedragen aan het in een zo vroeg mogelijke fase van besluitvorming betrekken van milieu-overwegingen. Daarnaast merkt de Commissie uit eigen

ervaring op dat bij “(...) de beoordeling van projecten – met name grote projecten – die via het regionaal beleid van de EU worden gefinancierd, (...) MEB’s [Milieu-Effectbeoordeling] het projectontwerp en het besluitvormingsproces (inclusief de participatie van milieu-instanties en publiek) positief hebben beïnvloed en de integratie van milieu-overwegingen hebben bevorderd” (EC, 2009b: 5). Aangetekend moet worden dat er wel grote verschillen zijn tussen lidstaten als het gaat om het aantal m.e.r.-plichtige besluiten; door verschillen in regels rond screening varieert het aantal uitgevoerde MER’en van minder tot 100 tot 5.000, en is er ook variatie tussen lidstaten die van vergelijkbare grootte zijn (EC, 2009b).

Voor wat betreft de door ons onderscheiden neveneffecten komt de Europese Commissie tot dezelfde conclusie als Ten Heuvelhof en Nauta in 1996, namelijk dat er “grote eensgezindheid [bestaat] over het feit dat de voordelen van een MEB ruimschoots opwegen tegen de kosten die eraan zijn verbonden” (EC, 2009b: 4). Wél wordt geconstateerd dat verbetering van de m.e.r.-richtlijn mogelijk is. Zo is een betere stroomlijning tussen de m.e.r.-richtlijn en andere EU-richtlijnen (over milieuthema’s als natuur, lucht, geluid, afval, waterbeheer, bescherming mariene milieu etc.) nodig. Hierbij is niet zozeer sprake van grote problemen, als wel dat mogelijkheden tot meer synergie onderbenut blijven. Verder pleit de Commissie ervoor wél twee procedures te houden voor project-m.e.r. en plan-m.e.r., maar om onder meer de werkingssfeer van beide richtlijnen verder te verduidelijken. (EC 2009b) Lidstaten die in 2004 en 2007 nieuw zijn toegetreden geven verder aan dat implementatie van de m.e.r.-richtlijn direct heeft bijgedragen aan democratisering door versterking van publieksparticipatie en transparantie van besluitvorming. Tot slot wordt gesteld dat ‘salamitactieken’ (zie paragraaf 1.1) lastig te voorkomen zijn, vooral bij grote investeringsplannen (EC, 2009b)

Voor wat betreft *plan-m.e.r.* wijst onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie uit dat dit instrument in de meeste lidstaten in vele gevallen heeft geleid tot inhoudelijke wijzigingen in plannen en programma’s (lopende het proces of aan het einde daarvan, na de oplevering van het plan-MER). Overeenkomstig met wat eerder door ons aangehaalde evaluatiestudies (zie paragraaf 3.3.1) hebben uitgewezen, gaat het daarbij zelden om radicale wijzigingen (zoals aanpassing van de grote doelstellingen of de verdeling van financiële middelen). Een uitzondering betreft de ‘meest omvattende nationale plannen’ – waarschijnlijk worden hiermee strategische nota’s bedoeld zoals de Nederlandse Nota Ruimte. Op deze plannen zou plan-m.e.r. vaak een aanzienlijke invloed hebben in termen van invloed op de in ogenschouw te nemen alternatieven en verwerking van belangrijke suggesties uit het uiteindelijke plan-MER. Een andere bijdrage van plan-m.e.r. aan milieubescherming zou daarnaast bestaan uit een betere naleving van de eisen van het betrokken milieubeleidsonderdeel. (EC, 2009c)

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de conclusies van de Europese Commissie over plan-m.e.r. wijst uit dat het instrument in de meeste lidstaten wordt gebruikt als ‘planning tool’ (dus om in een vroeg stadium mede vorm te geven aan plannen) en als ‘assessment tool’ (gericht op het beoordelen van milieu-effecten achteraf, mede in het licht van wettelijke eisen). Dit komt overeen met de twee uiterste vormen van doorwerking van m.e.r. die we eerder in paragraaf 2.2.1 onderscheidde. Waar

Nederlandse respondenten aangeven dat ook in Nederland plan-m.e.r. op beide wijzen wordt gehanteerd, blijkt in de vergelijking met andere landen Nederland buiten de toch wel aanzienlijke groep landen te vallen die aangeven plan-m.e.r. *vooral* als assessment tool te gebruiken (deze groep landen omvat België (Wallonië), Estland, Frankrijk, Griekenland, Spanje, Letland, Luxemburg, Malta, Polen en Portugal). (Cowi, 2009b)

Een belangrijk geconstateerde neveneffect is dat volgens de meeste lidstaten plan-m.e.r. heeft bijgedragen aan een betere organisatie en structurering van planningsprocedures. Ook is, door formeel verplichte raadpleging van milieu-instanties en het publiek, de transparantie van planningsprocedures toegenomen. Verder heeft plan-m.e.r. bijgedragen aan de samenwerking tussen de autoriteiten bevoegd voor planning, milieu, volksgezondheid etc. Net als bij project-m.e.r. wordt geconstateerd dat er weliswaar extra kosten zijn ontstaan (bijvoorbeeld ook door extra afstemming met andere autoriteiten en aanvullende participatie) maar dat de voordelen de nadelen (ruimschoots) overtreffen. (EC, 2009c) Een (zeer) indicatief overzicht van de gemiddelde kosten van een plan-MER suggereert dat deze kosten in Nederland, in Europees opzicht, zeker niet hoog zijn (zie tabel 5). Overigens worden deze kosten door Nederlandse m.e.r.-professionals als wel erg laag ingeschat.

Tabel 5: Grove inschatting van de gemiddelde kosten van een plan-m.e.r.

Land	Geschatte gemiddelde kosten per plan-m.e.r.
Denemarken	€ 2.700 – € 9.400,=
Nederland	€ 15.000,=
Estland	€ 4.000 – € 30.000,=
Hongarije	€ 20.000 – € 40.000,=
U.K.	€ 35.000 – € 80.000,=
Slovenië	€ 5.000 – € 100.000,=

Noot: de kosten hangen nogal samen met het type project en de scope ervan; tabel bevat inschattingen van een klein aantal respondenten per land. Bron: COWI, 2009b³¹.

3.4.3 Contextspecifieke uitwerking en effectiviteit van m.e.r. in internationaal opzicht
Helaas is er geen onderzoek beschikbaar dat ons in staat stelt om verschillen in de effectiviteit van m.e.r. (zoals door ons in paragraaf 2.2.1 is gedefinieerd) tussen landen inzichtelijk te maken dan wel te verklaren aan de hand van verschillen in sturingsmechanismen besloten in de m.e.r.-wetgeving en de specifieke wijze waarop m.e.r. in de praktijk uitwerkt. De eerdergenoemde conclusies van de Europese Commissie zijn erg algemeen. Wat wel opvalt uit de publicaties van de Europese Commissie is dat de kwaliteit van MER'en nogal schijnt te variëren – zowel binnen lidstaten als daartussen (EC, 2009b).

3.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse m.e.r.-systeem, bevindingen uit eerder onderzoek ten aanzien van de effectiviteit en neveneffecten van m.e.r. en de rol van sturingsmechanismen en hebben we het Nederlandse m.e.r.-systeem in internationaal

opzicht gepositioneerd. Qua *ontwikkelingen in het m.e.r.-systeem* is een belangrijke conclusie dat er na de formele start van m.e.r. in 1987 geen grote systeemwijzigingen hebben plaatsgevonden, met als uitzondering de formele uitbreiding met plan-m.e.r. in 2006. Plan-m.e.r. maakt weliswaar meer besluiten m.e.r.-plichtig en draagt tevens bij aan het beïnvloeden van besluiten ‘stroomopwaarts’ van besluiten die project-m.e.r.-plichtig zijn, maar lijkt project-m.e.r. niet overbodig te maken. De recente modernisering m.e.r. uit 2010 is onder m.e.r.-professionals met gemengde gevoelens ontvangen, aangezien een aantal voor Nederland typerende elementen van de m.e.r. is afgeschaft (zoals het MMA, de formeel ingekaderde scopingfase en de rol van de Commissie m.e.r. daarin). Over de (verwachte) effecten is nog geen duidelijkheid.

Voor wat betreft de *effectiviteit van m.e.r.* geven beschikbare studies geen duidelijk inzicht in de mate waarin m.e.r. heeft geleid tot een grotere milieubewustzijn c.q. verinnerlijking. Wél is er bewijs dat m.e.r. in veel gevallen leidt tot wijzigingen van initiatieven, hoewel radicale wijzigingen (zoals het aanpassen van doelen of het terugtrekken c.q. afkeuren van initiatieven) niet of nauwelijks voorkomt. Eerder uitgevoerd onderzoek geeft ons geen inzicht in de balans tussen de door ons onderscheiden uiterste vormen van doorwerking: m.e.r. als ontwerpinstrument om milieuwaarden te optimaliseren en het gebruik van m.e.r. als toetsinstrument achteraf om te voldoen aan de wettelijke (minimum)eisen. Wél suggereert onderzoek in opdracht van de Europese Commissie dat die balans in Nederland meer in de richting van het laatstgenoemde uiterste ligt dan in een aanzienlijke groep andere EU-lidstaten.

De *neveneffecten* van m.e.r. omvatten positieve effecten, zoals naast het bijdragen aan milieuvriendelijker besluiten het stroomlijnen van procedures en het bieden van meer transparantie, en negatieve effecten, zoals toenemende lasten voor initiatiefnemers en bevoegd gezag en vertragingen in de besluitvorming. In het algemeen wegen de positieve effecten van m.e.r. (ruimschoots) op tegen de negatieve effecten. (Private) initiatiefnemers lijken wat vaker negatief over m.e.r., hoewel hier geen statistisch significant bewijs voor bestaat.

Welke *sturingsmechanismen* binnen m.e.r. zijn verantwoordelijk voor de effectiviteit van m.e.r.? Niet alle sturingsmechanismen die we uit de literatuur hebben gedestilleerd zijn empirisch onderzocht. Wat wél uit eerdere studies blijkt, is dat de wettelijke verplichting om een m.e.r. uit te voeren en de verantwoordelijkheid daarvoor van de initiatiefnemer in belangrijke mate bijdragen aan het ‘preventie-effect’ en (daarmee) de effectiviteit van m.e.r. Daarnaast lijken de verplichting om alternatieven uit te werken en de betrokkenheid van de Commissie m.e.r. bij te dragen aan het heroverwegen van eerdere keuzes en het expliciet betrekken van milieuwaarden in de verdere vormgeving van initiatieven.

Er is weinig eenduidig bewijs voorhanden voor de invloed van de *contextspecifieke uitwerking van m.e.r.* op de effectiviteit van m.e.r. Factoren waarvoor overtuigend bewijs bestaat is het samenvallen van initiatiefnemer en bevoegd gezag (door samenvallen van belangen en een ‘gemeenschappelijke taal’), het moment waarop m.e.r. wordt gestart en de mate waarin een initiatief is ‘dichtgetimmerd’. De invloed van de kwaliteit van het MER en de mate van participatie is niet eenduidig vastgesteld.

'Goede' MER'en kunnen net zo veel doorwerken als 'slechte', hoewel verwacht mag worden dat de doorwerking van 'slechte' MER'en minder bijdragen aan milieubescherming dan dat van 'goede'. Tegenstrijdige bevindingen rondom de rol van participatie wordt waarschijnlijk verklaard door de wijze waarop participatie wordt vormgegeven, niet door participatie an sich.

Internationaal gezien is het Nederlandse m.e.r.-systeem in het verleden vaak beschouwd als vooruitstrevend. Anno 2011 lijkt dit minder het geval te zijn, deels doordat het Nederlandse systeem is vereenvoudigd, deels doordat andere landen hun systemen (lijken te) hebben uitgebreid en versterkt. Qua effectiviteit lijkt Nederland net zo goed te scoren als andere landen. Scherpe conclusies zijn door gebrek aan recent, systematisch vergelijkend onderzoek echter niet te trekken.

4 Effectiviteit van m.e.r.: uitkomsten van de online survey

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de ervaren effectiviteit en neveneffecten van m.e.r., zowel onder de oude m.e.r.-regelgeving (tot 1 juli 2010) als wat de respondenten van de online survey verwachten van de nieuwe, gemoderniseerde m.e.r.-regelgeving. De leidraad gepresenteerd in hoofdstuk 2 structureert dit deel van de analyse. Dat betekent dat er betreffende de doorwerking van het instrument specifiek wordt ingegaan op de mate waarin m.e.r. bijdraagt aan bewustwording van milieuwaarden en de mate waarin milieuwaarden in besluitvorming expliciet worden overwogen. Daarnaast worden de volgende neveneffecten beschouwd: het stroomlijnen van besluitvorming, het bijdragen aan transparante besluitvorming, vertragingen in de besluitvorming, en de lasten voor initiatiefnemer en bevoegd gezag.

Vervolgens zet de analyse in paragraaf 4.3 in op een mogelijke verklaring voor de richting en intensiteit van de doorwerking van m.e.r. Dit gebeurt door middel van een nauwkeurige ontleding van de expertoordelen van onze respondenten. Paragrafen 2.3 en 2.4 – en dan vooral de hypothesen uit de literatuur die daarin gepresenteerd worden – sturen dit deel van de analyse. Dat betekent dat we in de analyse zullen ingaan op respectievelijk de sturingsmechanismen in m.e.r., de kenmerken van de resultaten van m.e.r., de kenmerken van het verloop van de m.e.r. procedure, de kenmerken van de actoren betrokken bij m.e.r., en de kenmerken van de context waarbinnen m.e.r. plaatsvindt.

Naast de studie van de doorwerking van m.e.r. en de mogelijke oorzaken daarvan gaan we in dit hoofdstuk in paragraaf 4.4 in op *consensus* en *controverse* betreffende het hoe en waarom van de effectiviteit van m.e.r. Aan de ene kant zullen we aangeven over welke aspecten consensus bestaat. Anderzijds gaan we in op statistisch significante verschillen tussen verschillende groepen respondenten op basis van rol, sector en ervaring. De differentiatie tussen elementen betreffende effect van m.e.r. en de oorzaak daarvan waarover respondenten het eens zijn en waarover zij van mening verschillen is waardevol: zowel consensus als controverse bepalen de wijze waarop actoren met m.e.r. en met andere betrokken actoren omgaan. Indirect geeft dit ons een beeld van de acceptatie van m.e.r. welke, zoals aangegeven in paragraaf 1.4, van belang is voor de effectiviteit van m.e.r. Wanneer in de analyses die volgen verwezen wordt naar verschillen tussen groepen op grond van rol, sector, en mate van ervaring is het goed te beseffen dat betreffende groepen kunnen overlappen. Voorts is het zo dat verwijzingen in de analyses naar statistisch significante verschillen tussen de groepen betrekking hebben op de verdeling van de individuele antwoorden over de antwoordcategorieën. ‘Significant verschillend’ betekent dat die verdeling voor de ene groep structureel (en niet op toeval berustend) afwijkt van de verdeling van de andere groep. Het betekent niet per sé dat beide groepen diametraal tegenover elkaar staan in hun oordeel over het *issue* in kwestie. Het is

dus van belang kennis te nemen van de details in de presentatie van de resultaten. In paragraaf 4.5 behandelen we tot slot wat onze respondenten associëren met de ‘ideale’ m.e.r.

4.2 Doorwerking: wat is het gepercipieerde effect van m.e.r.?

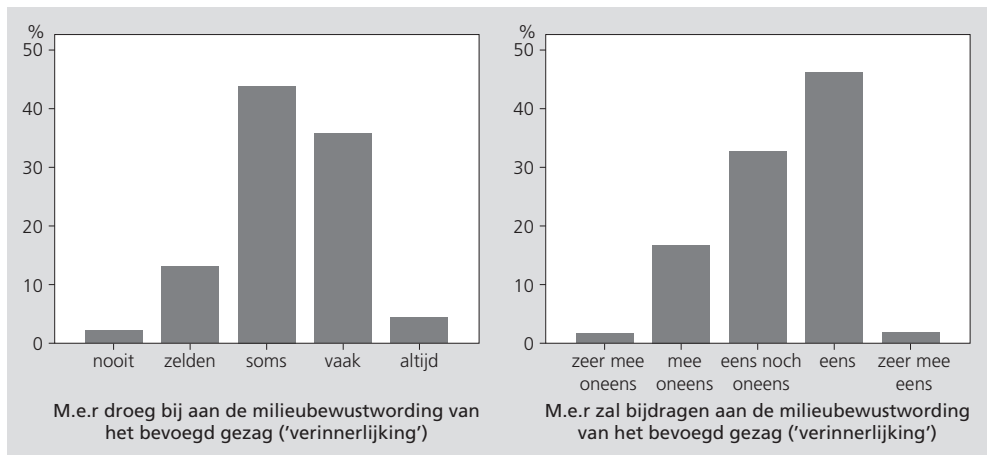
De online survey bevat een aantal vragen die inzichtelijk maken hoe betrokkenen bij m.e.r. denken over het daadwerkelijke effect van het instrument in kwestie. De vragen in de survey betreffen de gepercipieerde effecten van de ‘oude’ m.e.r. (meer concreet, de m.e.r.-regelgeving zoals die gold in de vijf jaren voorafgaand aan 1 juli 2010), de verwachte impact van m.e.r. volgens de nieuwe regelgeving die geldt sinds 1 juli 2010, en de doelen en elementen die volgens de respondenten in de steekproef deel uit zouden moeten maken van een in hun ogen ideale m.e.r. In deze sectie zullen de ervaren en verwachte effecten – uitgesplitst naar expliciet bedoelde – en neveneffecten – behandeld worden. In een tekstvak vatten we de belangrijkste resultaten samen, waarna we de surveyresultaten nader toelichten.

4.2.1 Mate waarin m.e.r. bijdraagt aan de bewustwording van milieuwaarden (‘verinnerlijking’)

Respondenten zijn in hoge mate positief over de invloed die m.e.r. heeft op het milieubewustzijn van zowel het bevoegd gezag als van initiatiefnemers. Dit optimisme klinkt nog luider door wanneer er specifiek gevraagd wordt naar de impact van de gemoderniseerde m.e.r. Er bestaat echter geen brede overeenstemming over dit effect. Deskundigen met meer ervaring hebben meer vertrouwen in de te verwachten ‘verinnerlijking’ van milieuwaarden dan anderen. Ook leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. zijn optimistischer in dit opzicht. Respondenten behorend tot het bevoegd gezag denken juist minder vaak dan anderen dat milieubewustwording door m.e.r. optreedt – niet bij initiatiefnemers, en opvallend, ook niet bij hun eigen ‘beroepsgroep’.

Draagt m.e.r. bij aan de bewustwording van milieuwaarden bij vertegenwoordigers van het *bevoegd gezag*? Van de respondenten in onze steekproef is 40,5% is van mening dat m.e.r. vóór 1 juli 2010 vaak of altijd dit bepaalde effect had op het bevoegd gezag. De verwachtingen betreffende de verinnerlijking van milieuwaarden als gevolg van de gemoderniseerde m.e.r. zijn optimistischer: 48,2% van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat de vernieuwde m.e.r.-regelgeving zal leiden tot betreffend effect van het instrument op het denken en handelen van het bevoegd gezag. Figuur 4 geeft een beeld van de verdeling van de antwoorden.

Onder de respondenten bestaat geen geprononceerde consensus over het effect van de ‘oude’ m.e.r. op het milieubewustzijn van het bevoegd gezag. De antwoorden op bovengenoemde vragen zoals gegeven door verschillende groepen die te onderkennen zijn binnen de steekproef op grond van rol, sector, en mate van ervaring zijn in sommige gevallen statistisch significant verschillend van

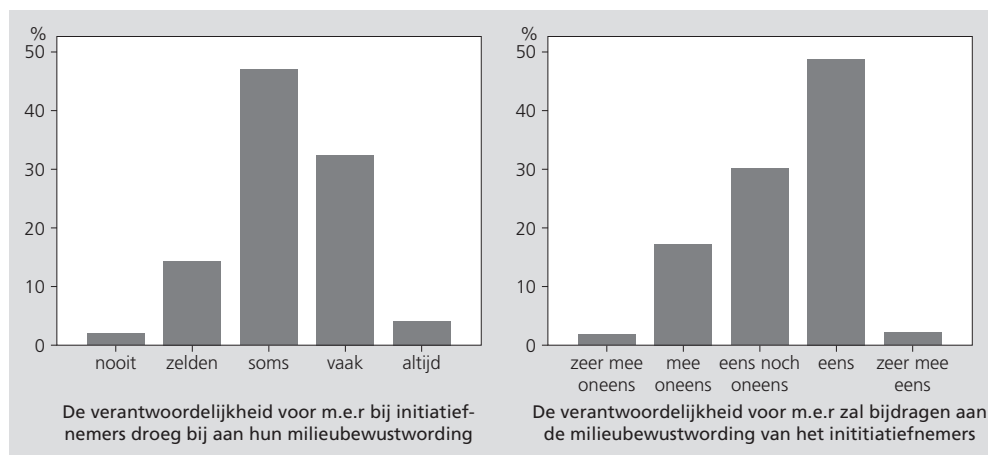


Figuur 4: Gepercipieerde bijdrage van m.e.r. aan milieubewustwording

elkaar. Het bevoegd gezag (ambtelijk) zelf denkt in significant mindere mate dat zij milieubewuster zijn geworden door m.e.r. volgend de regels van vóór 1 juli 2010. 30% van hen denkt dat het bevoegd gezag (zijzelf dus) vaak of altijd positief beïnvloed werd door m.e.r. in termen van milieubewustwording. Voor de rest van de respondenten ligt dit percentage op 42%³². Respondenten die langer ervaring met m.e.r. hebben, zijn meer van mening dat m.e.r. bijdroeg aan de milieubewustwording van het bevoegd gezag. 51% van de respondenten met meer dan 10 jaar ervaring is van mening dat dit vaak of altijd het geval was. Voor respondenten met minder jaren ervaring ligt dit percentage op 32-33%.³³ Bij hoe meer m.e.r. procedures men betrokken is geweest, hoe meer men lijkt te denken dat m.e.r. bijdroeg aan de milieubewustwording van het bevoegd gezag. Van de respondenten betrokken bij meer dan 15 m.e.r.-en is 52% van mening dat m.e.r. vaak of altijd bijdroeg aan de milieubewustwording van het bevoegd gezag. Voor de respondenten betrokken bij minder procedures ligt dit percentage tussen de 33-36%³⁴.

Er is geen significant verschil te vinden in de manier waarop verschillende groepen de vragen beantwoorden over het verwachte effect van de gemoderniseerde m.e.r. De opinie over het effect van m.e.r. op de verinnerlijking van milieuwaarden bij het bevoegd gezag onder het nieuwe m.e.r. regime zijn dus niet alleen positiever, er bestaat tevens consensus onder de respondenten over wat we op dit vlak kunnen verwachten van m.e.r. in de toekomst.

Betreffende de invloed van m.e.r. op de verinnerlijking van milieuwaarden bij *initiatiefnemers* is 36,8% van de respondenten in onze steekproef van mening dat dit bepaalde effect onder het oude m.e.r. regime vaak of altijd optrad. Wederom denkt een groter aantal deelnemers in de steekproef dat m.e.r. qua verinnerlijking beter zal presteren onder de nieuwe regels. 50,9% van de ondervraagden is het eens of zeer eens met de stelling dat initiatiefnemers geprikkeld zullen worden zich milieubewuster op te stellen. Figuur 5 geeft aan hoe de antwoorden op beide vragen verdeeld zijn. Blijkbaar is het effect van m.e.r. op de milieubewustwording van initiatiefnemers nagenoeg gelijk aan dat betreffende het bevoegd gezag, ondanks hun verschillende rollen m.e.r.



Figuur 5: Gepercipieerde belang van de verantwoordelijkheid voor m.e.r. van initiatiefnemers voor de bijdrage van m.e.r. aan milieubewustwording

De controverse die bestaat tussen groepen over het effect van de 'oude' m.e.r. op het milieubewust denken en handelen van initiatiefnemers is zeer sterk, zo lijkt het. Respondenten behorend tot het bevoegd gezag (ambtelijk) lijken niet overtuigd van het feit dat m.e.r. bijdroeg aan de milieubewustwording van initiatiefnemers: 13% van hen gelooft dat dit vaak of altijd gebeurde. Voor de overige respondenten ligt dit percentage op 41%³⁵. Onderzoekers en consultants lijken matig positief over de bijdrage van m.e.r. op het milieubewustzijn van initiatiefnemers: 45% van hen gelooft dat m.e.r. vaak of altijd bijdroeg aan het milieubewustzijn van initiatiefnemers. Voor alle andere respondenten ligt het percentage op 35%. Onderzoekers en consultants denken in geen enkel geval dat m.e.r. nooit dit effect heeft³⁶. In vergelijking met alle andere respondenten zijn leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. gematigd optimistisch betreffende de invloed die m.e.r. had op het milieubewustzijn van initiatiefnemers. 44% van hen gelooft dat dat vaak of altijd gebeurde. Van de resterende respondenten dacht 31% dat dat effect van m.e.r. vaak of altijd optrad³⁷. Het lijkt het erop dat hoe meer jaar ervaring men heeft met m.e.r., hoe meer waarschijnlijk het is dat men van mening is dat m.e.r. bijdroeg aan de milieubewustwording van initiatiefnemers. Dit blijkt vooral uit het feit dat slecht 10% van de mensen met meer dan 10 jaar m.e.r. ervaring geloofde dat dit effect nooit of zelden optrad. Voor mensen met tussen de 1-5 jaar ervaring ligt dit percentage op 19%. Voor mensen met tussen de 6-10 jaar ervaring lag dit percentage op 23%³⁸. Mensen betrokken bij m.e.r.-en in de woningbouw lijken wat minder geneigd te geloven dat m.e.r. bijdroeg aan de milieubewustwording van initiatiefnemers. Dit blijkt vooral uit de percentages van mensen die geloven dat dit effect zelden of nooit optrad. Voor mensen betrokken bij m.e.r.-en betreffende de woningbouw lag dit percentage op 30%. Voor de overige respondenten lag dat op 14%³⁹.

Over de te verwachten invloed van de moderne m.e.r. op het milieubewustzijn van initiatiefnemers bestaat een ruimere mate van consensus. Analyse van de surveygegevens leidt in geen van de gevallen tot significante verschillen tussen groepen in de manier waarop zijn de betreffende vraag beantwoord hebben. Ook hier blijken de betrokken m.e.r. specialisten optimistisch over het te verwachten effect

van de moderne m.e.r.: Zij geven niet alleen in ruimere mate aan dat dit effect zal optreden, de respondenten vertonen tevens geen onderlinge verdeeldheid in hun manier van antwoorden – er bestaat op dit vlak consensus tussen groepen, ongeacht rol, sector of mate van ervaring.

Gevraagd naar hun ideeën over een ideale m.e.r. noemt 36% het versterken van milieubewustzijn ('internaliseren') als één van de belangrijkste doelen. Van degenen met betrokkenheid bij meer dan 11 procedures geeft 44% aan dat het versterken van milieubewustzijn ('internaliseren') één van de belangrijkste doelen van m.e.r. is. Voor de categorieën met minder ervaring varieert dit percentage tussen de 31%-33%⁴⁰. 51% van de respondenten betrokken bij m.e.r. procedures in de rol van onderzoeker/consultant geeft aan dat het versterken van milieubewustzijn ('internaliseren') één van de belangrijkste elementen van m.e.r. is. Voor de overige respondenten ligt dit percentage op 33%⁴¹ (zie paragraaf 4.5).

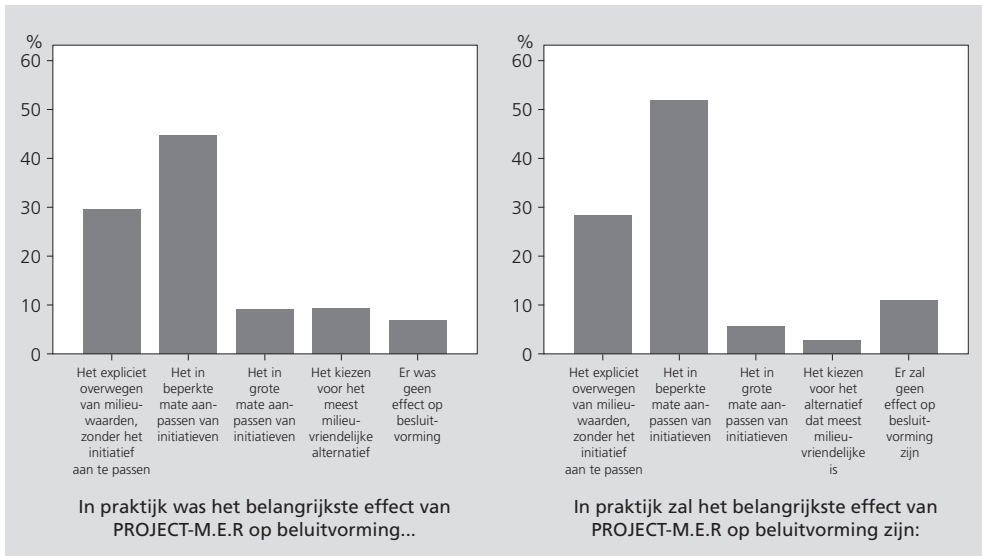
4.2.2 De mate waarin m.e.r. bijdraagt aan het vergroten van de 'milieuvriendelijkheid' van initiatieven

De impact van m.e.r. lijkt redelijk groot in de perceptie van de respondenten. M.e.r. heeft een effect aan zowel het begin als aan het einde van het besluitvormingsproces. Het grootste effect lijkt plaats te vinden bij de start van een traject. Een meerderheid van de ondervraagden is namelijk van mening dat er al in een vroeg stadium van de besluitvorming op m.e.r. geanticipeerd wordt. Ofwel: er gaat een preventie-effect uit van het instrument. Hierdoor hoeft het oorspronkelijke initiatief vaak niet of in slechts geringe mate te worden aangepast aan het einde van het traject. Betrekkelijk weinig respondenten zijn dan ook van mening dat project-m.e.r. leidt tot grote aanpassing van initiatieven. Hetzelfde geldt voor de verwachtingen betreffende plan-m.e.r. Over alle hier genoemde resultaten bestaat een hoge mate van overeenstemming.

Draagt m.e.r. bij aan de expliciete overweging van milieuwaarden in besluitvorming? 18,5% van de ondervraagde m.e.r.-deskundigen is van mening dat onder het 'oude' regime de toepassing van *project-m.e.r.* in het bijzonder leidde tot ofwel het in grote mate aanpassen van initiatieven of wel het kiezen voor het meest milieuvriendelijke alternatief. Betreffende de impact van project-m.e.r. in gemoderniseerde vorm is 8,7% van de ondervraagden van mening dat het zal leiden tot grote aanpassingen of tot de keuze van het meest milieuvriendelijke initiatief. Figuur 6 presenteert de gedetailleerde verdeling van de antwoorden.

Over het effect van project-m.e.r. bestaat een sterke consensus onder de respondenten. De in de steekproef op grond van rol, sector, en mate van ervaring onderscheiden groepen variëren niet significant in de manier waarop zij de betreffende vragen beantwoorden.

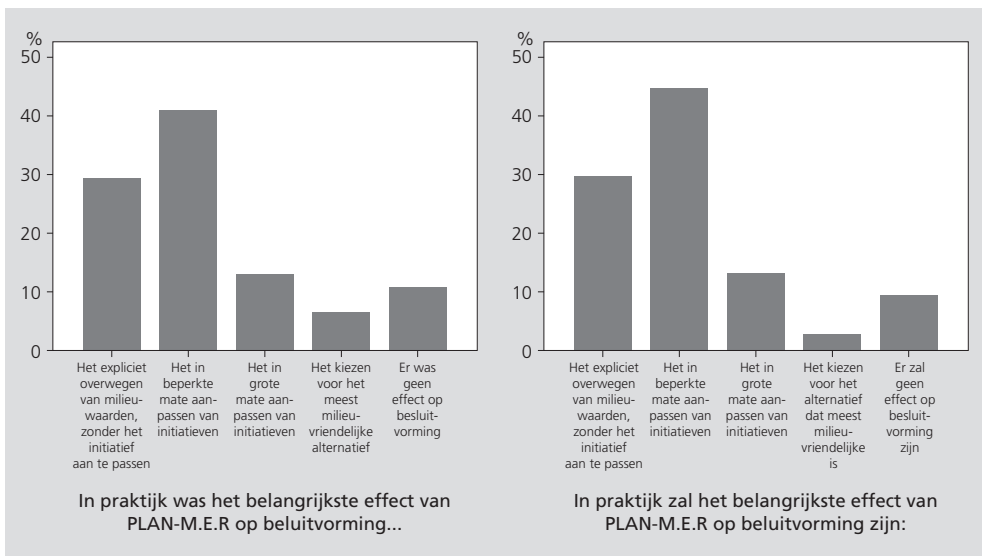
17,2% van de m.e.r. specialisten is van mening dat onder de oude regelgeving *plan-m.e.r.* leidde tot significante aanpassingen of tot het kiezen van het meest milieuvriendelijke initiatief. De



Figuur 6: Gepercipieerde effecten van project-m.e.r. aan besluitvorming

respondenten zijn in 16,1% van de gevallen van mening dat plan-m.e.r. onder het gemoderniseerde regime dat bepaalde effect zal hebben (zie figuur 7).

Ook de meningen van de verschillende groepen over de invloed van plan-m.e.r. zijn in sterke mate eenduidig. Wél verwachten respondenten behorend tot het bevoegd gezag (ambtelijk) significant vaker dan andere respondenten dat plan-m.e.r. zal leiden tot het expliciet overwegen van milieuwaarden



Figuur 7: Gepercipieerde effecten van plan-m.e.r. aan besluitvorming

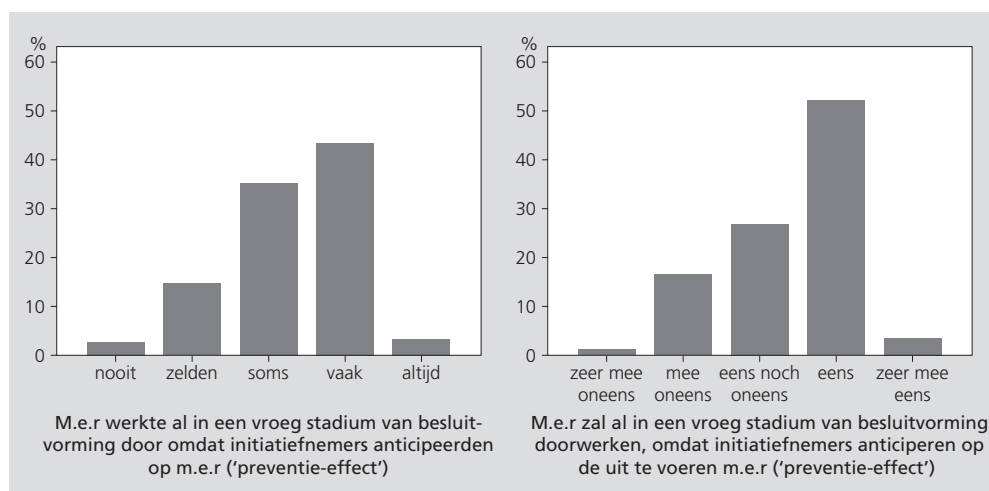
zonder het initiatief aan te passen (38% tegen 28%). Zij verwachten ook vaker dan de overige respondenten dat plan-m.e.r. geen invloed zal hebben op de besluitvorming (8% tegen 17%).⁴²

Het zou kunnen dat bovenstaande observaties samenhangen met het zogenaamde preventie-effect dat sommige m.e.r.-specialisten toedichten aan het instrument. 47,0% van de respondenten geeft aan dat initiatiefnemers al in een vroeg stadium van de besluitvorming anticipeerden op de m.e.r.-plicht (vaak of altijd). De ondervraagden verwachten in 55,6% van de gevallen dat de gedomerniseerde m.e.r. vaak of altijd dit effect zal hebben. Het preventie-effect zou bovenstaand resultaat betreffende de aanpassing van initiatieven als het gevolg van een m.e.r. van een verklarende context kunnen voorzien. Figuur 8 geeft een overzicht van de verdeling van de antwoorden op de surveyvragen betreffende het verwachte preventie effect van m.e.r.

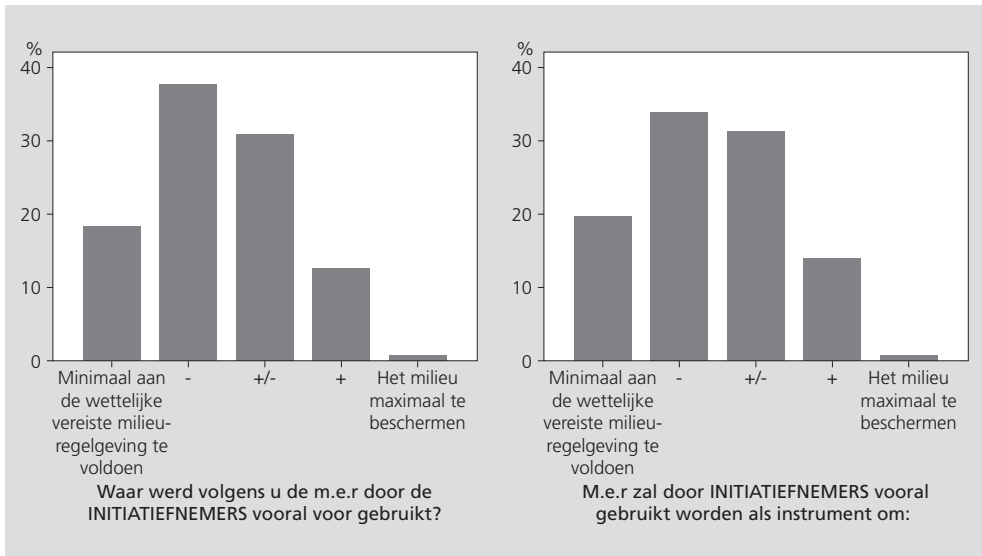
13,2% van de ondervraagde m.e.r.-deskundigen is van mening dat onder het oude regime, m.e.r. werd gebruikt door *initiatiefnemers* om daadwerkelijk na te denken over milieuwaarden, en niet slechts als een wettelijke verplichting. De verwachting is dat de modernisering van m.e.r. niet tot wezenlijke verandering zal leiden in dit specifieke opzicht.

Statistische significantietests wijzen uit dat er nauwelijks controverses bestaan over de manier waarop initiatiefnemers omgaan met het instrument. Wel is het zo dat respondenten betrokken bij m.e.r. procedures die betrekking hebben op de woningbouw minder dan andere respondenten geneigd zijn om aan te nemen dat de nieuwe m.e.r.-regels als gevolg zullen hebben dat initiatiefnemers het instrument zullen gebruiken om het milieu maximaal te beschermen.⁴³

De respondenten zijn behoorlijk positiever over het effect van m.e.r. op het *bevoegd gezag*. Van de ondervraagden is 37,7% van mening dat toen de oude regels golden, vertegenwoordigers van het bevoegd gezag m.e.r. aangrepen om het milieu te beschermen. Voor dezelfde vraag betreffende de



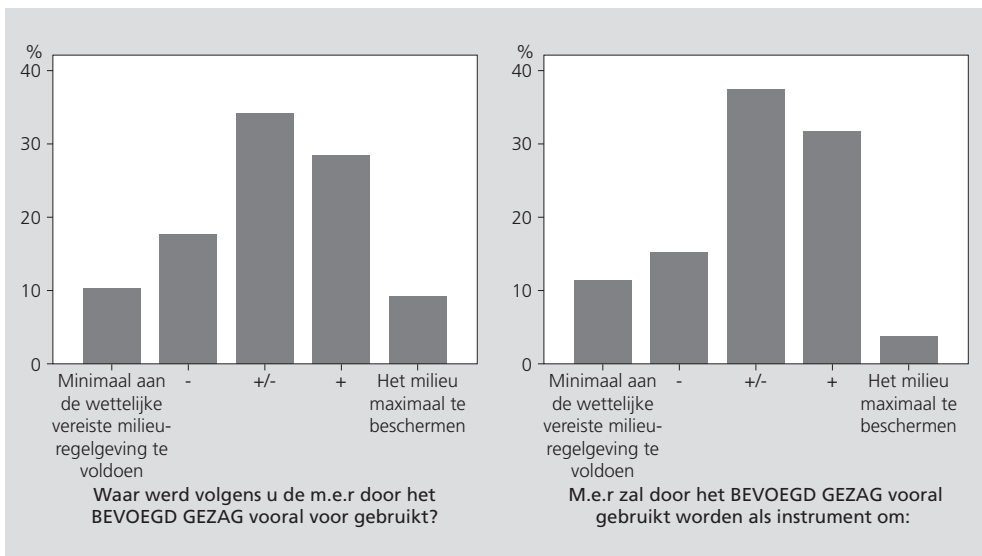
Figuur 8: Gepercipieerde mate van optreden van het 'preventie-effect'



Figuur 9: Gepercipieerde wijze waarop initiatiefnemers m.e.r. vooral gebruiken

gemoderniseerde m.e.r. ligt dit percentage op 35,6% (zie figuur 10). Er bestaat geen enkele controverse tussen de in de steekproef te onderscheiden groepen wanneer het gaat om hun oordeel over dit specifieke effect van m.e.r. op het bevoegd gezag.

Gevraagd naar doelen en elementen die deel uit zouden moeten uitmaken van een in hun ogen ideale m.e.r. geeft 42% van de respondenten aan dat het bezien van duurzaamheidseffecten (ofwel



Figuur 10: Gepercipieerde wijze waarop het bevoegd gezag m.e.r. vooral gebruikt

people, planet en profit) belangrijk is. Het overwegen van meerdere alternatieven naast het voorkeursalternatief is voor 40% van de ondervraagden belangrijk. Het ontwikkelen van een meest milieuvriendelijk alternatief is voor 27% van de steekproef een belangrijk element in hun ideale m.e.r. Voor het identificeren van best beschikbare technieken om milieu-effecten te minimaliseren ligt dat percentage op 21% (zie tabel 8 in paragraaf 4.5).

4.2.3 Bijdrage aan stroomlijning en transparantie van de besluitvorming

Transparantie is het op één na meest genoemde doel dat respondenten verwachten van de 'ideale' m.e.r. In onze steekproef bestaat er geen controverse over deze vraag.

Draagt m.e.r. bij aan transparantie van besluitvorming? 60% van de door ons benaderde professionals noemt transparantie in de besluitvorming als één van de belangrijke doelen van een ideale m.e.r. Het is daarmee het op één na meest genoemde doel dat de betrokkenen bij m.e.r. wensen van m.e.r. (zie tabel 8). Over dit resultaat bestaat over de gehele linie een duidelijke consensus. Wel is het zo dat van degenen met betrokkenheid bij meer dan 11 procedures 70% aangeeft dat het bijdragen aan de transparantie van besluitvorming één van de belangrijkste doelen van m.e.r. is. Voor de categorieën met minder ervaring varieert dit percentage tussen de 47%-54%. Hoe meer ervaring men heeft, hoe meer men transparantie lijkt te waarderen.⁴⁴

Het verplicht gecoördineerd uitvoeren van de diverse wettelijk verplichte onderdelen binnen m.e.r. (bijv. de watertoets, passende beoordeling etc.) wordt door 25% van de ondervraagden genoemd als een van de belangrijkste elementen in een volgens hen ideale m.e.r. Ook over dit element bestaat een redelijk brede consensus. Een groep met een statistisch significante andere kijk betreft respondenten betrokken bij m.e.r. procedures betreffende infrastructuur. Van hen geeft 18% aan dat het verplicht gecoördineerd uitvoeren van de diverse wettelijk verplichte onderdelen binnen m.e.r. (bijvoorbeeld de watertoets en de passende beoordeling) één van de belangrijkste elementen van m.e.r. is. Voor de overige respondenten ligt dit percentage op 29%⁴⁵ (zie tabel 8).

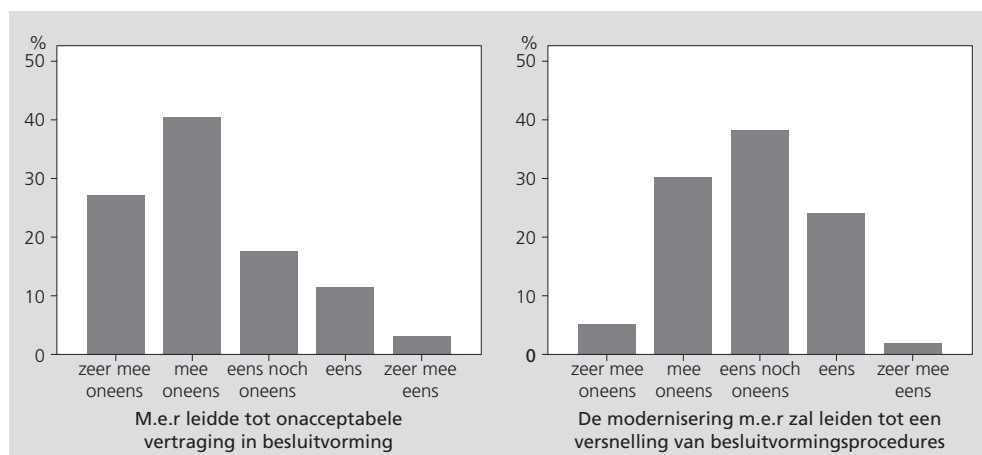
4.2.4 Vertragingen in besluitvorming

Uit de resultaten van onze survey blijkt dat respondenten slechts in beperkte mate van mening zijn dat m.e.r. tot vertraging in de besluitvorming leidt. Een vrij hoog percentage binnen de steekproef denkt zelfs dat m.e.r. leidt tot een versoepeling in de implementatie van plannen en projecten. Opvallend is dat respondenten veelal niet van mening zijn dat modernisering van m.e.r. zal leiden tot versnelling in de besluitvorming. In de onderkende controverses over de aan dit onderwerp gerelateerde vragen valt op dat respondenten met meer ervaring minder vaak van mening zijn dat m.e.r. leidt tot vertraging. Ook blijkt dat ondervraagden die meer op afstand opereren (bijvoorbeeld leden en adviseurs van de Commissie m.e.r.) optimistischer zijn over dit onderwerp dan de direct betrokkenen (zoals initiatiefnemers en het bevoegd gezag).

14,4% van de ondervraagden is het eens of zeer eens met de stelling dat de m.e.r. vóór 1 juli 2010 leidde tot onacceptabele vertraging in de besluitvorming. Onder onze respondenten is 35,5% het (zeer) oneens met de stelling dat de gemoderniseerde m.e.r. zal leiden tot een versnelling van de besluitvorming⁴⁶ (zie figuur 11). Wat opvalt is dat over het algemeen de opinies betreffende vertraging meer gematigd zijn dan men intuïtief zou verwachten.

Er bestaat veel controverse over dit bepaalde effect van m.e.r. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. en respondenten met een ruime mate van ervaring zijn in relatief grotere getale van mening dat de 'oude' m.e.r. *niet* leidde tot vertraging. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. zijn significant minder vaak dan de rest van de respondenten van mening dat de 'oude' m.e.r. leidde tot onacceptabele vertraging in de besluitvorming. Van hen is slechts 3% het eens of zeer eens met deze stelling, tegen 18% van de rest van respondenten⁴⁷. Respondenten met meer dan 10 jaar m.e.r. ervaring zijn significant minder vaak dan respondenten met minder ervaring van mening dat de 'oude' m.e.r. leidde tot onacceptabele vertraging in de besluitvorming. Van hen is 9% het eens of zeer eens met deze stelling, tegen 16% van de respondenten met tussen de 1-5 jaar ervaring en 18% van hen met tussen de 6-10 jaar ervaring.⁴⁸ Van diegenen die betrokken zijn geweest bij meer dan 15 procedures is slechts 3% het eens of zeer eens met de stelling dat de 'oude' m.e.r. tot onacceptabele vertraging leidde. Voor diegenen met minder ervaring (1-5 procedures) ligt dat percentage op 20%⁴⁹.

Initiatiefnemers en bevoegd gezag zijn echter juist relatief vaker van mening dan de rest van de respondenten dat vertraging in de besluitvorming *wel* een neveneffect van m.e.r. was: Wanneer we initiatiefnemers vergelijken met alle andere respondenten dan zijn de eersten significant vaker van mening dat m.e.r. leidde tot onacceptabele vertraging in de besluitvorming. 28% Van hen is het eens of zeer eens met deze stelling, tegen 12% van de rest van respondenten⁵⁰. Wanneer we het bevoegd gezag vergelijken met alle andere ondervraagden dan zijn de eerstgenoemden significant vaker van mening dat m.e.r. leidde tot onacceptabele vertraging in de besluitvorming. Van hen is 21% het eens of zeer eens met deze stelling, tegen 13% van de rest van respondenten⁵¹.

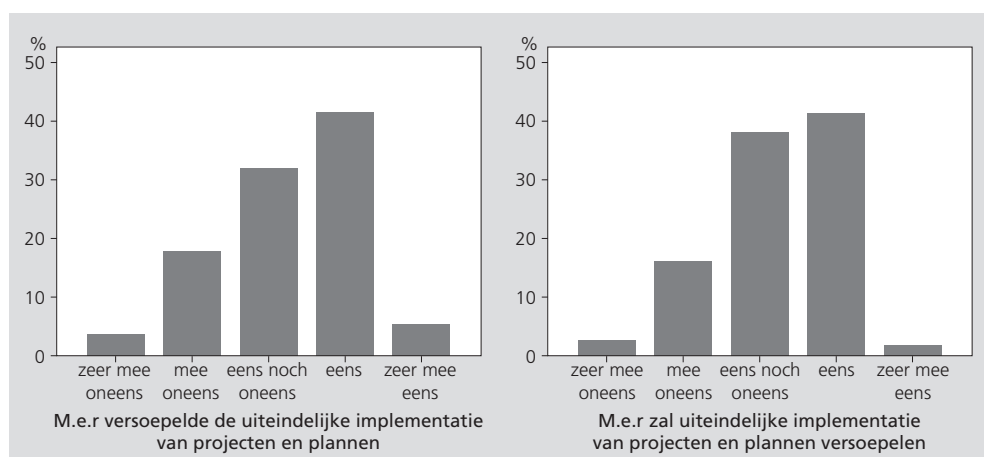


Figuur 11: Gepercipieerde mate waarin m.e.r. leidt tot vertragingen

Ook over de te verwachten effecten van de gemoderniseerde m.e.r. op de snelheid van de besluitname zijn de meningen verdeeld. Ambtelijke deskundigen hebben significant meer fiducia in de nieuwe regelgeving in dit opzicht dan andere respondenten. M.e.r.-professionals met meer ervaring daarentegen hebben minder vertrouwen in de mate waarin de gemoderniseerde m.e.r. de besluitname zal bespoedigen. 40% van de ambtelijk deskundigen is het eens of zeer eens met de stelling dat de gemoderniseerde m.e.r. zal leiden tot een versnelling van besluitvormingsprocedures. Voor de overige respondenten ligt dit percentage op 23%⁵². Respondenten met meer dan 10 jaar m.e.r. ervaring zijn het in 20% van de gevallen eens of zeer eens met de stelling dat de gemoderniseerde m.e.r. zal leiden tot een versnelling van de besluitvormingsprocedures. Voor diegenen met 1-5 jaar ervaring ligt dat percentage op 33%. Voor hen met 6-10 jaar ervaring op 27%.⁵³ Van de respondenten die betrokken zijn geweest bij meer dan 10 procedures is 20% het eens of zeer eens met de stelling dat de modernisering m.e.r. zal leiden tot een versnelling van besluitvormingsprocedures. Voor de groep respondenten met minder ervaring varieert dit percentage tussen 27%-31%⁵⁴. Opmerkelijk is overigens dat van diegenen die nog nooit betrokken zijn geweest bij een procedure 78% denkt dat de nieuwe regelgeving zal leiden tot versnelling. Deze respondenten zijn echter niet in de analyse meegenomen, omdat zij geen ervaring met m.e.r. hebben waaruit zij kunnen putten.

47% van de ondervraagde m.e.r.-professionals is het eens of zeer eens met de stelling dat de 'oude' m.e.r. leidde tot een versoepeling van de uiteindelijke implementatie van projecten en plannen. De verwachting onder de respondenten over dit specifieke effect betreffende de gemoderniseerde m.e.r. is ongeveer gelijk: 43,2% is het eens of zeer eens met de stelling dat gegeven de nieuwe regelgeving m.e.r. project- en planuitvoering zal versoepelen (zie figuur 12).

Ook de impact van m.e.r. op de versoepeling van plan en projectimplementatie blijkt controversieel. Initiatiefnemers hebben minder vertrouwen in de versoepelende werking van de oude m.e.r. dan de rest van steekproef. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. en respondenten met veel ervaring



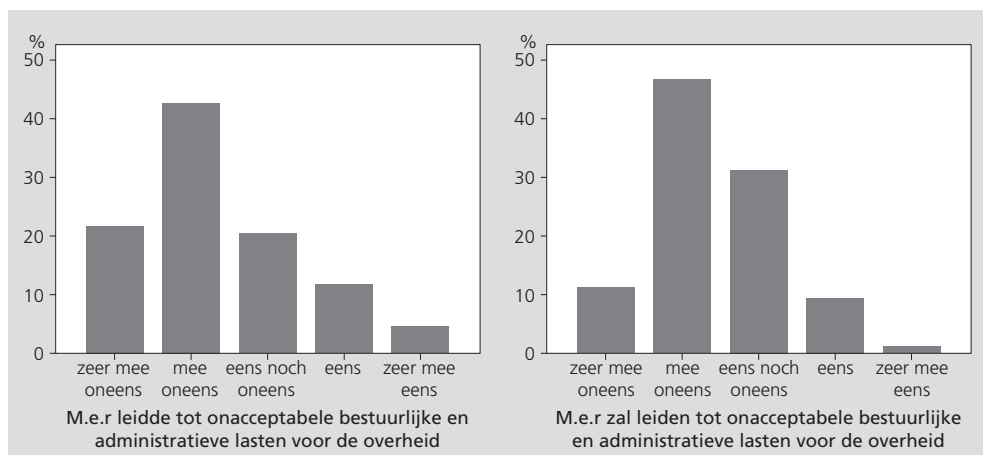
Figuur 12: Gepercipieerde mate waarin m.e.r. de implementatie van projecten en plannen versoepelt

zijn juist vaker dan andere respondenten van mening dat m.e.r. vóór 1 juli 2010 tot versoepeling in de uitvoering leidde: Initiatiefnemers ervaren m.e.r. niet als iets dat plan- en projectimplementatie versoepelt. 40% van hen is het oneens of zeer oneens met de stelling dat m.e.r. uiteindelijk zou leiden tot een versoepeling van de implementatie van projecten en plannen (tegen 18% voor de overige respondenten)⁵⁵. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. zijn significant vaker van mening dat m.e.r. uiteindelijk leidde tot een versoepelde plan- en projectimplementatie. 59% van hen is het eens of zeer eens met de stelling dat m.e.r. uiteindelijk zou leiden tot een versoepeling van de implementatie van projecten en plannen (tegen 48% voor de overige respondenten)⁵⁶. Hoe meer jaren ervaring, hoe vaker men van mening is dat m.e.r. uiteindelijk de uitvoering van projecten en plannen versoepelde. 57% van de respondenten met meer dan 10 jaar ervaring is het eens of zeer eens met de stelling dat dit het geval is. Voor respondenten met tussen 1-5 jaar ervaring ligt dit percentage op 37%. Voor respondenten met tussen de 6-10 jaar ervaring ligt het percentage op 43%.⁵⁷ Bij hoe meer m.e.r. procedures men betrokken is geweest, hoe vaker men van mening is dat m.e.r. uiteindelijk de implementatie van projecten en plannen versoepelde. 57% van de respondenten met betrokkenheid bij meer dan 15 procedures is het eens of zeer eens met de stelling dat dit het geval is. Voor respondenten met betrokkenheid bij 1-5 procedures ligt dit percentage op 36%. Voor respondenten betrokken bij 6-10 procedures ligt het percentage op 49%. Voor respondenten betrokken bij 11-15 procedures ligt het percentage op 52%.⁵⁸ Over de verwachte impact van de gemoderniseerde m.e.r. op een soepel verloop van plan- en projectuitvoering observeren we minder uitgesproken verschillen in mening. Van de respondenten met meer dan 10 jaar m.e.r.-ervaring is 51% het eens of zeer eens met de stelling dat de vernieuwde m.e.r.-regelgeving uiteindelijk zal leiden tot een versoepelde implementatie van plannen en projecten. Voor respondenten met 1-5 jaar ervaring ligt dit percentage op 31%, voor respondenten met 6-10 jaar op 44%.⁵⁹

4.2.5 Lasten voor initiatiefnemer en bevoegd gezag

Slechts een klein deel van de ondervraagden is van mening dat m.e.r. leidt tot onacceptabele lasten voor overheid of initiatiefnemers. Wederom is het opvallend dat respondenten niet van mening lijken dat de modernisering van de regelgeving zal leiden tot minder lasten. Zo'n afname was immers wel één van de doelen van de vernieuwing. De controverses in de antwoorden op de aan dit onderwerp gerelateerde vragen betreffen in grote lijnen de volgende: respondenten met meer ervaring denken nog minder dan anderen dat m.e.r. leidt tot onredelijke lasten. Direct betrokkenen zoals initiatiefnemers en het bevoegd gezag zijn negatiever over de lastenverzwarende invloed van m.e.r. dan diegenen die op meer afstand en vanuit andere belangen aan het proces deelnemen (zoals leden en adviseurs van de Commissie m.e.r.).

15,6 van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat de 'oude' m.e.r. leidde tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid. Respondenten zijn in dit specifieke opzicht nog optimistischer over de te verwachten effecten van de gemoderniseerde m.e.r. 10,6% van de ondervraagden is het eens of zeer eens met de stelling dat onder de nieuwe regelgeving m.e.r. zal leiden tot onaanvaardbare lasten voor de overheid (zie figuur 13).



Figuur 13: Gepercipieerde mate waarin m.e.r. leidt tot onacceptabele lasten voor de overheid

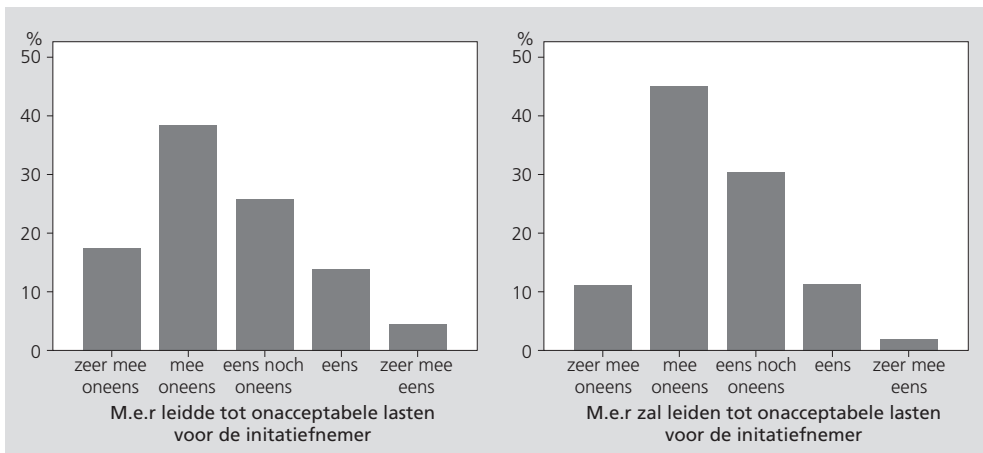
Betreffende het effect van m.e.r. vóór 1 juli 2010 op de lasten voor de overheid zijn de meningen niet eenduidig. Publieke initiatiefnemers en het bevoegd gezag zijn vaker dan anderen van mening dat de oude m.e.r. leidde tot een toename van de overheidslasten. Wederom zitten de leden en de adviseurs van de Commissie m.e.r. op één lijn met de respondenten met een ruime mate aan m.e.r. ervaring (en lijken beide groepen samen weer tegenover initiatiefnemers en vertegenwoordigers van het bevoegd gezag te staan): zij denken vaker dan anderen, dat het juist wel meeviel met de invloed van m.e.r. op de lasten voor de overheid. Publieke initiatiefnemers zijn meer sceptisch over m.e.r. in de zin dat ze vaker denken dat het leidde tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid. 31% van hen geeft aan het eens of zeer eens te zijn met de stelling dat m.e.r. leidde tot toename in dergelijke lasten. Voor de overige respondenten ligt dit percentage op 13%⁶⁰. Ook het bevoegd gezag is wat sceptisch over m.e.r. in deze zin. 23% van hen is het eens of zeer eens met de stelling dat m.e.r. leidde tot toename in dergelijke lasten. Voor de overige respondenten ligt dit percentage op 14%⁶¹. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. waren minder bang dan de overige respondenten voor een onacceptabele toename van bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid. Slechts 3% van hen is het eens of zeer eens met de stelling dat m.e.r. leidde tot een toename van dergelijke lasten. Voor de overige respondenten ligt dit percentage op 19%⁶². Respondenten met meer dan 10 jaar ervaring denken minder vaak dat m.e.r. leidde tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid. 11% van hen geeft aan het eens of zeer eens te zijn met deze stelling. Voor respondenten met minder ervaring varieert dit percentage tussen 17%-21%.⁶³ Respondenten betrokken bij meer dan 15 procedures denken minder vaak dat m.e.r. leidde tot onacceptabele lasten voor de overheid. Slechts 6% van hen geeft aan het eens of zeer eens te zijn met deze stelling. Voor respondenten met minder ervaring varieert dit percentage tussen 17%-22%.⁶⁴

Over de te verwachten effecten van de gemoderniseerde m.e.r. op het vlak van overheidslasten zijn de meningen wederom tamelijk verdeeld. Opvallend is dat initiatiefnemers en vertegenwoordigers van het bevoegd gezag significant meer vertrouwen (of eigenlijk: minder wantrouwen) hebben in

de vernieuwingen dan de rest van de ondervraagden. Dit geldt ook voor respondenten met een ruimere mate van ervaring: van de publieke initiatiefnemers is 40% het oneens of zeer oneens met de stelling dat de vernieuwde m.e.r. zal leiden tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid. Voor de overige respondenten ligt dit percentage op 61%⁶⁵. Van de respondenten optredend als bevoegd gezag is 47% het oneens of zeer oneens met de stelling dat de vernieuwde m.e.r. zal leiden tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid. Voor de overige respondenten ligt dit percentage op 60%⁶⁶. Van de respondenten betrokken bij meer dan 15 procedures is 7% het eens of zeer eens met de stelling dat de vernieuwde m.e.r. zal leiden tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid. Voor respondenten betrokken bij minder procedures varieert dit percentage tussen de 12-15%⁶⁷. Van de respondenten betrokken bij procedures betreffende water is 39% het oneens of zeer oneens met de stelling dat de vernieuwde m.e.r. zal leiden tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid. Voor de overige respondenten ligt dit percentage op 61%⁶⁸.

18,3% van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat de ‘oude’ m.e.r. leidde tot onacceptabele lasten voor de initiatiefnemer. Betreffende de te verwachten effecten van de gedomerniseerde m.e.r. is 13,1% van de ondervraagden is het eens of zeer eens met de stelling dat de initiatiefnemer meer niet-aanvaardbare lasten zal moeten dragen (zie figuur 14).

Er bestaat verschil van mening over het effect van de ‘oude’ m.e.r. op de zwaarte van de lasten voor initiatiefnemers. De initiatiefnemers zelf vonden die lasten relatief vaker dan andere respondenten onacceptabel. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. en respondenten met ruime m.e.r. ervaring zijn relatief vaker dan anderen van mening dat het wel meeviel met de lasten voor initiatiefnemers: initiatiefnemers zijn significant vaker dan de overige respondenten van mening dat m.e.r. leidde tot onacceptabele lasten voor hen. 36% van hen is het eens of zeer eens met deze stelling (tegen 16% van de overige respondenten)⁶⁹. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. zijn significant minder vaak dan de overige respondenten van mening dat m.e.r. leidde tot onacceptabele



Figuur 14: Gepercipieerde mate waarin m.e.r. leidt tot onacceptabele lasten voor initiatiefnemers

lasten voor initiatiefnemers. 7% van hen is het eens of zeer eens met deze stelling (tegen 21% van de overige respondenten)⁷⁰. Respondenten betrokken bij meer dan 15 procedures zijn significant vaker dan respondenten met minder ervaring van mening dat m.e.r. niet leidde tot onacceptabele lasten voor initiatiefnemers. 7% van hen is het eens met de stelling dat dit wel het geval zou zijn. Voor de overige categorieën varieert het percentage tussen de 20% en 28%⁷¹.

Initiatiefnemers hebben minder vertrouwen dan anderen in het positieve effect van de vernieuwde m.e.r. op de lasten die zij zelf tegemoet kunnen zien. Onderzoekers en adviseurs hebben juist weer wel wat meer vertrouwen dan anderen in dit aspect van de gemoderniseerde m.e.r. Dat geldt ook voor m.e.r.-deskundigen met meer ervaring: 22% van de respondenten optredend als publiek initiatiefnemer is het eens of zeer eens met de stelling dat de vernieuwde m.e.r. zal leiden tot onacceptabele lasten voor de initiatiefnemers. Voor de overige respondenten ligt dit percentage op 12%⁷². 66% van de respondenten optredend als onderzoeker/consultant is het oneens of zeer oneens met de stelling dat de vernieuwde m.e.r.-regelgeving zal leiden tot onacceptabele lasten voor de initiatiefnemer. Voor de overige respondenten ligt dit percentage 54%⁷³. Van de respondenten betrokken bij meer dan 15 procedures is 9% het eens of zeer eens met de stelling dat de vernieuwde m.e.r. zal leiden tot onacceptabele lasten voor de initiatiefnemer. Voor respondenten betrokken bij minder procedures varieert dit percentage tussen de 12-17%⁷⁴.

4.3 Wat verklaart het effect van m.e.r.?

Dit gedeelte van de analyse zal de structuur volgen zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2, met name in figuur 2. Het blok 'doorwerking' (rechts in het schema) is de afhankelijke variabele in dit deel van de studie, en is uitgebreid en in detail behandeld in het bovenstaande. De oorzaken (of, onafhankelijke variabelen) die in de literatuur gekoppeld worden aan de mate waarin m.e.r. doorwerkt worden in figuur 2 vertegenwoordigd door de overige blokken. Deze variabelen hebben respectievelijk te maken met sturingsmechanismen in m.e.r., kenmerken van de resultaten van m.e.r., het verloop van de m.e.r. procedure, kenmerken van de betrokken actoren, en contextuele kenmerken. We zullen voor zover mogelijk voor elk van deze vier sets aan variabelen ingaan op in het vakgebied voorgestelde hypothesen (zie tabel 1 en 2 in hoofdstuk 2).

4.3.1 Sturingsmechanismen in m.e.r.

Wat denken de respondenten over de sturingsmechanismen die in m.e.r. ingebouwd zaten, zitten of zouden moeten zitten? Zijn bepaalde karakteriserende kenmerken van m.e.r. als sturingsmechanisme volgens de door ons geïnterviewde deskundigen bepalend voor de doorwerking van het instrument? We richten ons in deze analyse vooral op een aantal proposities uit de literatuur.

a. Wettelijke verplichting om m.e.r. uit te voeren

Aan de ene kant zien we een brede consensus over het feit dat de wettelijke plicht tot het uitvoeren van een m.e.r. bijdraagt aan de milieuvriendelijkheid van besluiten. Ook lijkt er overeenstemming te bestaan over het feit dat de wettelijke verantwoordelijkheid leidt tot meer milieubewustwording onder initiatiefnemers. Aan de andere kant kunnen we vaststellen dat een belangrijk deel van de ondervraagden niet denkt dat de wettelijke verplichting betrokkenen zal aanzetten tot het nadenken over milieuwaarden op een manier die verder gaat dan wat de wet hen voorschrijft.

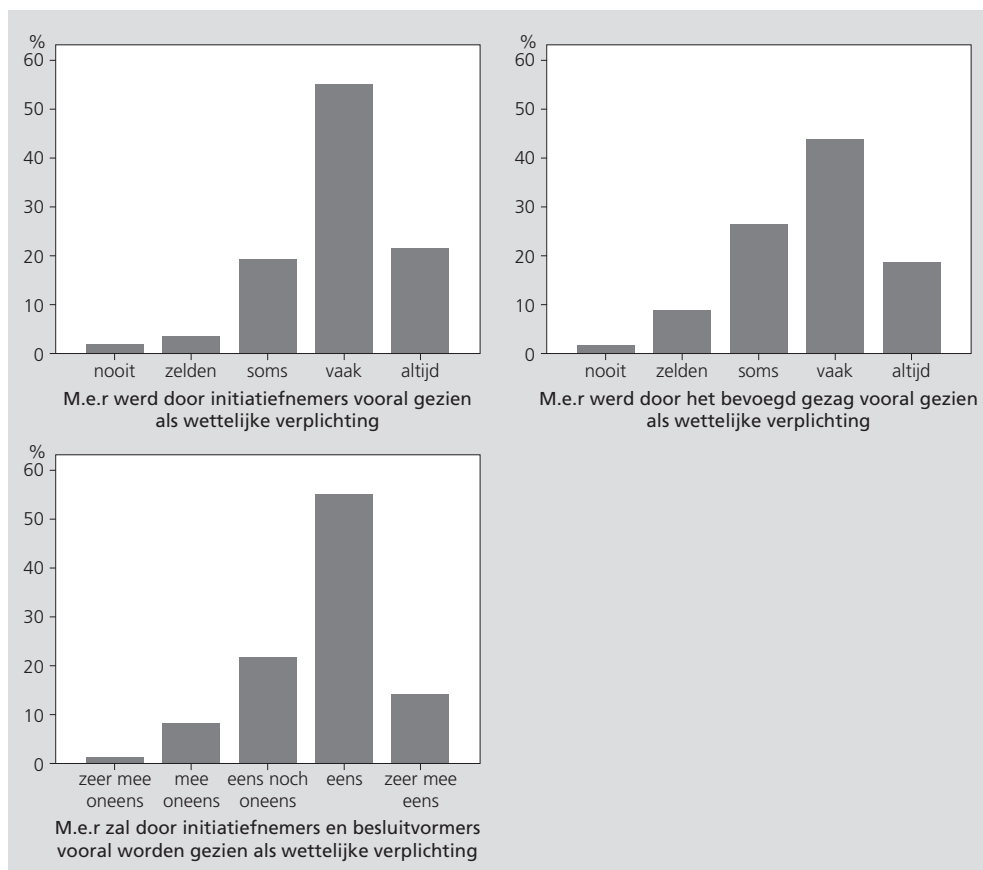
70,7% van de respondenten is van mening dat het feit dat m.e.r. een wettelijke verplichting betreft een belangrijke factor is voor de bijdrage van de m.e.r. aan milieuvriendelijke besluiten. Uit tabel 6 (zie onder) valt op te maken dat het grootste percentage respondenten van mening is dat de wettelijke verplichting belangrijk is voor m.e.r. In onze survey betreft dit geen controversiële vraag: we vinden geen significante verschillen tussen groepen onderscheiden naar rol, sector of ervaring. Eerder in dit stuk is aangehaald dat een groot deel van de respondenten van mening is dat het leggen van wettelijke verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers bijdraagt aan hun milieubewustwording.

De overgrote meerderheid van onze respondenten is van mening dat m.e.r. door de betrokkenen als niet meer dan een wettelijke verplichting werd en wordt gezien. Slechts 4,0% van de respondenten denkt dat vóór de modernisering van de m.e.r.-regelgeving *initiatiefnemers* m.e.r. nooit of zelden

Tabel 6: Gepercipieerde belang van bepaalde factoren voor de bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming

Wat is de bijdrage van onderstaande factoren voor de bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming?:				
	Percentage 'groot' of 'zeer groot'	Percentage 'groot noch beperkt'	Missing	Mate van controverse*
Wettelijke verplichting	70,7%	23,7%	105	0
Kwaliteit van het onderzoek	68,9%	19,1%	102	2
Transparantie	61,6%	26,7%	102	1
Mate waarin initiatiefnemers en bevoegd gezag open stonden voor milieuwaarden	57,6%	27,3%	106	0
Kosten van mitigerende maatregelen	55,8%	28,8%	106	1
De wijze waarop de uitkomsten van het m.e.r.-onderzoek werden gecommuniceerd naar initiatiefnemer, bevoegd gezag en belanghebbenden	52,9%	35,8%	105	1
Participatie van belanghebbenden	50,7%	28,7%	102	1
Aansluiting van het m.e.r.-proces op de dynamiek in het besluitvormingsproces	48,8%	31,4%	105	0
Mate waarin het initiatief al 'dichtgetimmerd' zat	44,2%	31,8%	106	0
Mate waarin het meest milieuvriendelijke alternatief overeen kwam met het originele initiatief	44,1%	31,5%	103	0
Mate waarin issues werden doorgeschoven	30,7%	39,2%	104	0

* = aantal keer dat binnen de steekproef te onderscheiden groepen significant verschillend antwoorden op een surveyvraag.



Figuur 15: Gepercipieerde mate waarin m.e.r. vooral wordt gezien als wettelijke verplichting

vooral als wettelijke verplichting zagen. Er bestaat geen unanieme consensus over dit onderwerp: leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. hebben er meer vertrouwen in dat initiatiefnemers m.e.r. niet zien als een hoepeltje waar ze doorheen moeten springen. Ze zijn significant vaker van mening dat initiatiefnemers m.e.r. nooit of zelden als wettelijke verplichting zien (dat percentage ligt overigens wel laag: 8%)⁷⁵.

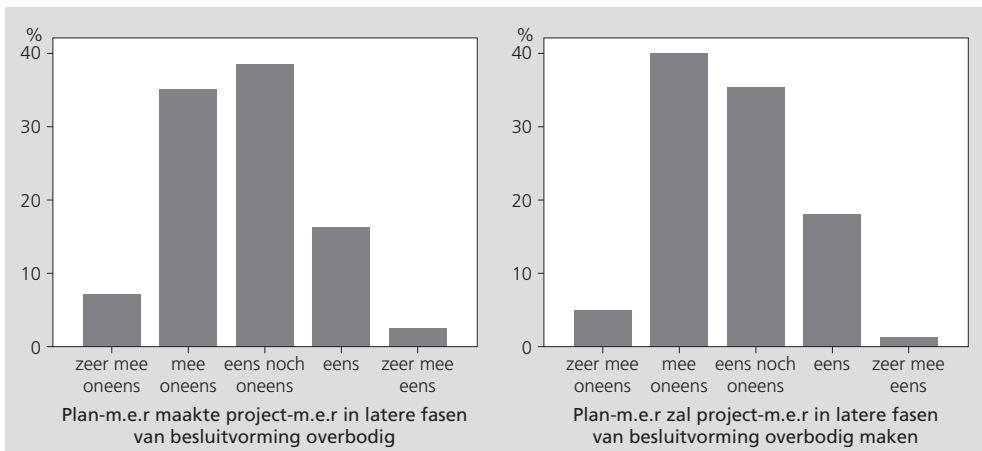
Niet meer dan 7,0% van de ondervraagden is van mening dat het vóór de vernieuwing van de regelgeving nooit of zelden voorkwam dat het *bevoegd gezag* m.e.r. als een wettelijke verplichting zag. Ook betreffende dit onderwerp zijn de meningen enigszins verdeeld: Bij hoe meer m.e.r.-en men betrokken is geweest, hoe minder men van mening is dat het bevoegd gezag m.e.r. vooral zag als wettelijke verplichting. 70% van diegenen betrokken bij 1-5 procedures is van mening dat MER door het bevoegd gezag vaak of altijd gezien werd als wettelijke verplichting. Voor diegenen met ervaring met meer dan 15 procedures ligt dit percentage op 49%⁷⁶.

Betreffende de nieuwe m.e.r.-regelgeving is 8,3% van de respondenten het oneens of zeer oneens met de stelling dat m.e.r. door initiatiefnemers en besluitvormers vooral worden gezien als wettelijke verplichting. Hierbij dient als kanttekening te worden aangemerkt dat bij hoe minder m.e.r.-procedures men betrokken is geweest hoe vaker men van mening is dat de nieuwe m.e.r. zal leiden tot een pragmatisch gebruik van de nieuwe MER door initiatiefnemers en besluitvormers. Van de respondenten betrokken bij tussen de 0-10 procedures varieert het percentage mensen dat het eens of zeer eens is met de stelling dat initiatiefnemers de nieuwe m.e.r. zullen zien als wettelijke verplichting tussen de 71%-89%. Van diegenen die ervaring hebben met meer dan 15 procedures is 58% het eens met deze stelling⁷⁷.

b. Plan-m.e.r. voor strategische besluiten die kaderstellend zijn voor m.e.r.-plichtige projecten

Een relatief gering aantal ondervraagden is van mening dat plan-m.e.r. project-m.e.r. overbodig maakt, dit ondanks het feit dat dit wel een belangrijke veronderstelling was bij de invoering van plan-m.e.r. Respondenten met weinig ervaring lijken meer vertrouwen te hebben in de invloed van plan-m.e.r. op project-m.e.r.

In strategische besluiten worden de effecten ervan op projectniveau al doorgeëxerceerd. In de literatuur wordt wel gesteld dat indien plan-m.e.r. op deze wijze doorwerkt in de besluitvorming, project-m.e.r. (grotendeels) overbodig is. Deze hypothese wordt niet breed ondersteund door de resultaten van onze survey. Betreffende de 'oude' m.e.r. is 18,8% van de respondenten het eens of zeer eens met de stelling dat plan-m.e.r. project-m.e.r. in later fasen van de besluitvorming overbodig maakte. Consensus betreffende dit onderwerp is niet compleet. Respondenten die betrokken zijn geweest bij minder procedures zijn het vaker eens met de stelling dat plan-m.e.r. project-m.e.r. in de latere fasen van de besluitvorming overbodig maakte⁷⁸. Onderzoekers en consultants zijn minder vaak dan anderen van mening dat de project-m.e.r. overbodig is geworden⁷⁹. Voor wat betreft de



Figuur 16: Gepercipieerde mate waarin plan-m.e.r. project-m.e.r. overbodig maakt

‘nieuwe’ m.e.r.-regelgeving is 19,4% van de ondervraagden het eens of zeer eens met de stelling dat plan-m.e.r. project-m.e.r. in latere fasen van besluitvorming overbodig zal maken. Ook betreffende de gemoderniseerde m.e.r. zijn respondenten met minder ervaring vaker van mening dat plan-m.e.r. project-m.e.r. overbodig zal maken⁸⁰.

Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat waar plan-m.e.r. zich richt op vragen aangaande locatie, project-m.e.r. effecten beziet van initiatieven op een moment dat al vaststaat waar ze ontwikkeld zullen worden. Met andere woorden, plan- en project-m.e.r. richten zich op andere typen effecten en zijn derhalve complementair⁸¹.

c. Initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor het opstellen van m.e.r.

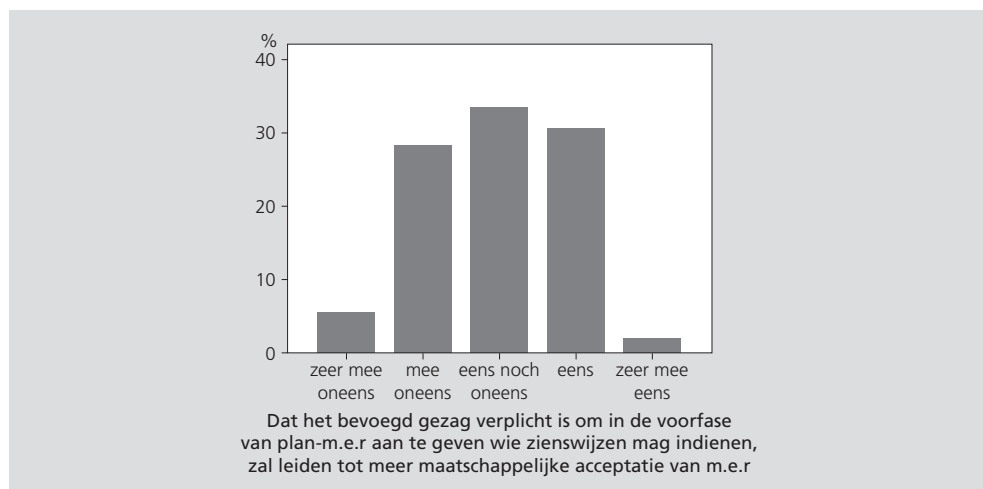
Ondanks de ervaren bijdrage aan milieubewustwording en het preventie-effect vindt slechts een kleine minderheid het leggen van verantwoordelijkheid voor het opstellen van m.e.r. bij initiatiefnemers een belangrijk element van m.e.r.

In Nederland is het wettelijk zo geregeld dat het de initiatiefnemers zijn die de verantwoordelijkheid dragen een m.e.r. op te stellen. De literatuur suggereert dat deze verplichting positieve consequenties heeft voor het milieubewustzijn van initiatiefnemers (zie hoofdstuk 2). Ook wordt gesuggereerd dat het leidt tot een zogenaamd preventie-effect: anticiperend op hun wettelijke verplichting worden milieuwwaarden al bij voorbaat overwogen tijdens het opstellen van plannen en projecten (zie wederom hoofdstuk 2). Eerder in dit stuk (figuur 5 en 8) hebben we aangetoond dat veel van de deskundigen die we geraadpleegd hebben inderdaad geloven in de verinnerlijking van milieuwwaarden enerzijds en het preventie-effect, anderzijds. Opvallend genoeg noemt slechts een relatief kleine groep binnen onze steekproef (14%) het leggen van de verantwoordelijkheid voor m.e.r. bij de initiatiefnemers als één van de belangrijkste elementen van het volgens hen ideale m.e.r. systeem (zie tabel 8).

d. Participatie van belanghebbenden en wettelijke adviseurs (inspraak, zienswijzen)

Een meerderheid van onze respondenten vindt participatie van belanghebbenden belangrijk. Dit lijkt vooral vanwege de positieve invloed ervan op de acceptatie van m.e.r. – respondenten zijn ronduit en eensgezind negatief over de invloed op deelname van belanghebbenden op de kwaliteit van m.e.r.

De literatuur suggereert dat het meenemen van zorgen en aspecten die door belanghebbenden belangrijk worden gevonden kan bijdragen aan zowel de acceptatie als aan de kwaliteit van het MER en daaropvolgende besluiten (zie hoofdstuk 2). 50,7% van de door ons ondervraagde experts is van mening dat de rol van participatie van belanghebbenden groot of zeer groot is. Uit tabel 8 kan men opmaken dat dit percentage in verhouding echter laag is. 32,5% van de ondervraagden is het eens of zeer eens met de stelling “Dat het bevoegd gezag verplicht is om in de voorfase van plan-m.e.r.



Figuur 17: Gepercipieerde mate waarin de vergrote verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag in de voorfase van m.e.r. zal leiden tot grotere maatschappelijke acceptatie van m.e.r.

aan te geven wie zienswijzen mag indienen, zal leiden tot meer maatschappelijke acceptatie van m.e.r.” Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. zijn optimistischer over deze stelling, dan de overige respondenten⁸². Respondenten met meer jaren ervaring zijn juist minder optimistisch over de stelling, dan respondenten met tussen de 1-5 jaar ervaring⁸³. (In paragraaf 3.3.4 wordt met betrekking tot dit resultaat verwezen naar de verschillende manieren waarop inspraak geregeld is.)

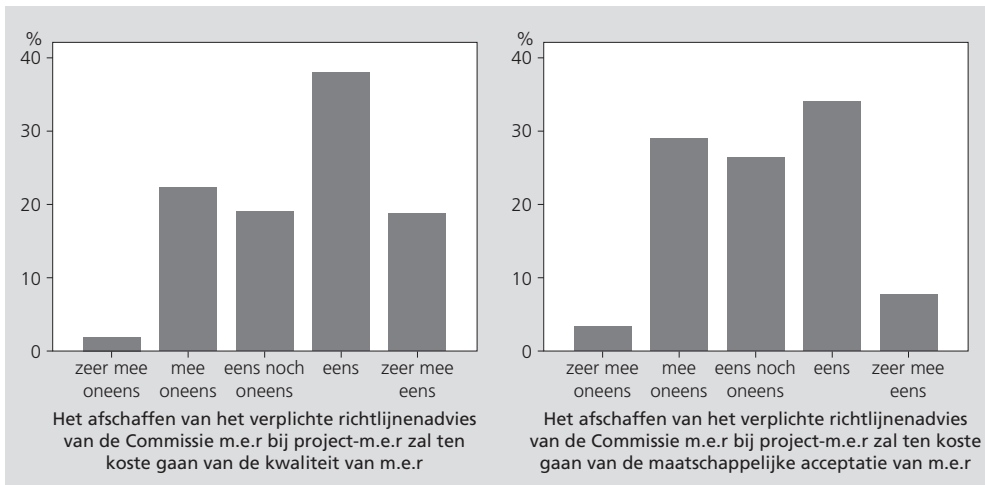
Hoewel een meerderheid van de ondervraagden het belang van kennis- en inachtneming van de mening van belanghebbende onderkent, is lang niet iedereen overtuigd van de positieve invloed van participatie op de kwaliteit van m.e.r. Niet meer dan 22,1% van de ondervraagden is van mening dat het bieden van mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden één van de belangrijkste doelen van m.e.r. moet zijn (zie tabel 8). 21,1% van de ondervraagden is van mening dat verplichte participatiemogelijkheden bij de start van m.e.r. en het opleveren van het definitieve MER één van de belangrijkste elementen van het ideale m.e.r. systeem zou moeten zijn (zie tabel 8). 25,1% van de steekproef geeft aan een verplichting om zienswijzen te behandelen deel uit zou moeten maken van de ideale m.e.r. Ook vindt slechts 19,2% van de respondenten dat insprekers een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het MER. Van alle betrokkenen partijen wordt de invloed van insprekers op de kwaliteit van het MER als laagste ingeschat. Over al deze vragen bestaat een grote tot zeer grote consensus. 25,3% van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat ingeval van de beperkte procedure de controle op de kwaliteit en reikwijdte van het MER zal worden overgenomen door belanghebbenden (zoals omwonenden en milieu- en natuurorganisaties). Respondenten optredend als lid/adviseur van de Commissie m.e.r. zijn het minder vaak dan anderen eens met de stelling⁸⁴. Dat geldt ook voor respondenten met meer ervaring⁸⁵.

e. Richtlijnenadvies Commissie m.e.r.

Afschaffing van het richtlijnenadvies gaat in de ogen van een belangrijk deel van onze steekproef ten koste van zowel de kwaliteit als de acceptatie van het MER. Direct betrokkenen (initiatiefnemers en ambtelijk deskundigen) denken minder vaak dat afschaffing zal leiden tot genoemde gevolgen. Leden van Commissie m.e.r. en respondenten met meer ervaring zijn meer uitgesproken over het feit dat afschaffing van het richtlijnenadvies ongewenst is. Het richtlijnenadvies maakt voor het grote merendeel van de respondenten echter geen deel uit van hun ideale m.e.r.

In de literatuur wordt de suggestie gewekt dat het richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. (nu vrijwillig, voor 1 juli 2010 verplicht) een bepaald kwaliteitsniveau garandeert. Relevante milieu-effecten worden volledig ingeschat en alternatieven worden serieuzer uitgewerkt. De Commissie zou haar positie verder kunnen gebruiken om initiatiefnemers en bevoegd gezag uit te dagen het milieu meer te ontzien dan wettelijk verplicht is. Eén van de duidelijkste en minst omstreden uitkomsten van het onderzoek betreft het oordeel van de respondenten over de Commissie. 75% van de ondervraagden is van mening dat de bijdrage van de Commissie m.e.r. aan de kwaliteit van het MER groot of zeer groot is. Hierover bestaat geen controverse.

56,8% van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat afschaffen van het verplichte richtlijnenadvies ten koste zal gaan van de kwaliteit van het MER. Er bestaat echter enige controver- sialiteit rondom deze stelling. Significantietests wijzen uit dat publiek initiatiefnemers⁸⁶ en ambtelijk deskundigen⁸⁷ minder vaak van mening zijn dat afschaffing zal leiden tot kwaliteitsverlies. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r.⁸⁸ en respondenten met meer ervaring^{89,90} denken daarentegen juist vaker dan anderen dat het vanuit kwaliteitsoogpunt ongewenst is het richtlijnenadvies af te schaffen.



Figuur 18: Verwachte effecten van het afschaffen van het verplichte richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r.

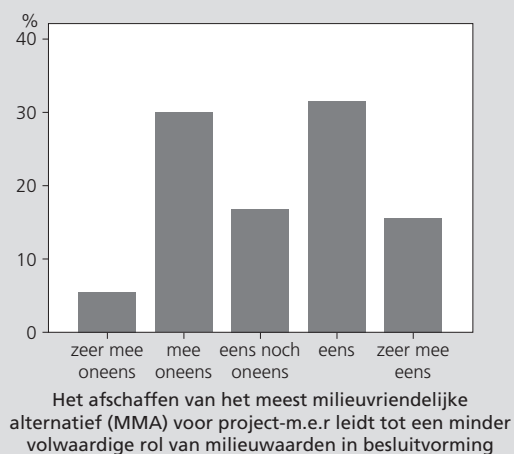
41,7% van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat de afschaffing afbreuk zal doen aan de maatschappelijke acceptatie van m.e.r. Publiek initiatiefnemers denken in mindere mate dan anderen dat afschaffing zal leiden tot verminderde acceptatie van m.e.r.⁹¹. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r.⁹² en respondenten met meer m.e.r. ervaring denken juist vaker dat de acceptatie van m.e.r. zal afnemen als gevolg van de afschaffing van het richtlijnenadvies⁹³.

Denkend aan het ideale m.e.r.-systeem geeft 20,8% van de ondervraagden aan dat een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r. één van de belangrijkste elementen ervan zou moeten zijn. 23,0% van de respondenten vindt het belangrijk dat er een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r. wordt afgegeven bij gevoelige en/of ingewikkelde initiatieven. 18,4% Geeft aan het belangrijk te vinden dat zo'n advies wordt afgegeven in die gevallen waar de initiatiefnemer ook het bevoegd gezag is (zie tabel 8).

f. Verplichting tot uitwerken alternatieven

Het denken over plannen en projecten in termen van alternatieven wordt door onze respondenten als een redelijk belangrijk element van m.e.r. gezien. De verdeeldheid in mening over dit aspect is beperkt. Een groot deel van de respondenten verwacht dat de afschaffing van het MMA zal leiden tot een minder volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming.

39,6% van de ondervraagden ziet het overwegen van meerdere alternatieven naast het voorkeursalternatief als één van de belangrijkste elementen van het ideale m.e.r.-systeem. Het overwegen van uitsluitend haalbare alternatieven naast het voorkeursalternatief wordt door 32,9% van der ondervraagden genoemd als belangrijk element in een volgen hen ideale m.e.r. 27,3% van de steekproef noemt het ontwikkelen van een MMA in dit kader. 42,9% van de respondenten vindt het overwegen



Figuur 19: Verwachte effecten van het afschaffen van het MMA

van het voorkeursalternatief en andere alternatieven één van de belangrijkste doelen van m.e.r. (zie tabel 1). Geconfronteerd met de stelling *“het afschaffen van het MMA voor project-m.e.r. leidt tot een minder volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming”* gaf 47,4% van de ondervraagden aan het hiermee eens of zeer eens te zijn. Opvallend is dat publieke initiatiefnemers het minder vaak dan anderen met de genoemde stelling eens zijn⁹⁴.

g. Verplichting tot uitwerken maatregelen om milieuschade te voorkomen, te beperken of te compenseren

Het aandragen van mitigerende of compensatiemaatregelen is voor onze respondenten het op drie na belangrijkste doel van m.e.r. Hierover bestaat eensgezindheid.

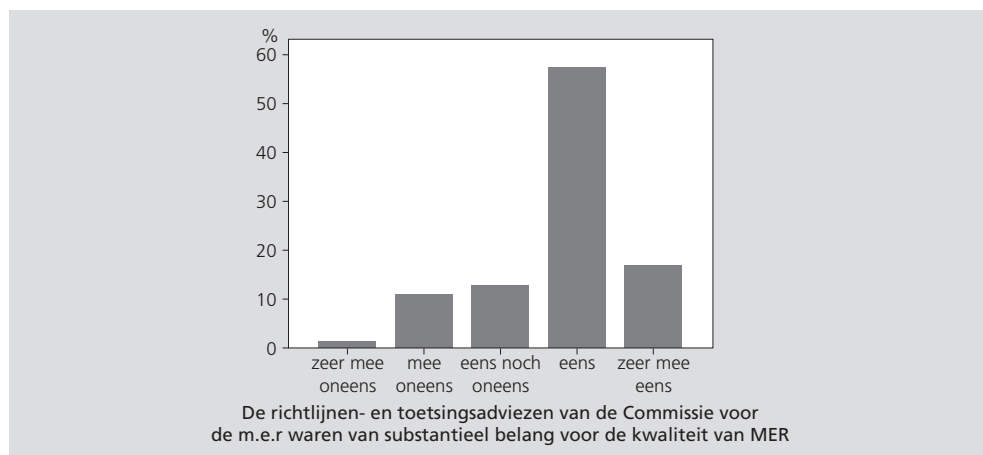
Volgens 44,1% van de ondervraagden zou het aandragen van mitigerende maatregelen of compensatiemaatregelen één van de belangrijkste doelen van m.e.r. moeten zijn. 26,0% van de steekproef is van mening dat het ontwikkelen van mitigerende maatregelen voor alle alternatieven één van de belangrijkste elementen van het ideale m.e.r.-systeem zou moeten zijn. Het identificeren van best beschikbare technieken om milieu-effecten te minimaliseren wordt door 21,5% van de ondervraagde deskundigen aangevinkt wanneer gevraagd wordt naar de belangrijkste elementen van het ideale m.e.r.-systeem (zie tabel 8). Met betrekking tot het laatste dient te worden aangetekend dat respondenten betrokken bij m.e.r. procedures betreffende infrastructuur beduidend minder vaak aangeven dat het identificeren van best beschikbare technieken om milieu-effecten te minimaliseren één van de belangrijkste elementen van MER is⁹⁵.

h. Toetsingsadvies van de Commissie m.e.r.

Het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. wordt algemeen erkend als zijnde van substantieel belang voor de kwaliteit van het MER.

74,7% van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat de richtlijnen- en toetsingsadviezen van de Commissie voor de m.e.r. van substantieel belang waren voor de kwaliteit van het MER. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. zijn nog sterker van mening dat het richtlijnen- en toetsingsadvies belangrijk waren voor de kwaliteit van MER⁹⁶.

44,1% van de ondervraagden is van mening dat een verplicht toetsingsadvies door de Commissie m.e.r. één van de belangrijkste elementen van het ideale m.e.r. systeem zou moeten zijn. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r.⁹⁷ en respondenten met meer ervaring⁹⁸ schatten het belang van een verplicht toetsingsadvies nog hoger in dan anderen. Respondenten betrokken bij m.e.r. procedures betreffende infrastructuur zijn juist weer iets minder dan de overigen overtuigd van het belang van een dergelijk advies⁹⁹.



Figuur 20: Gepercipieerde belang van de richtlijnen- en toetsingsadviezen van de Commissie m.e.r. voor de kwaliteit van MER

i. Verplichte evaluatie van daadwerkelijke milieu-effecten

Verplichte evaluatie van daadwerkelijke milieu-effecten is voor onze respondenten over vrijwel de gehele linie behoorlijk belangrijk.

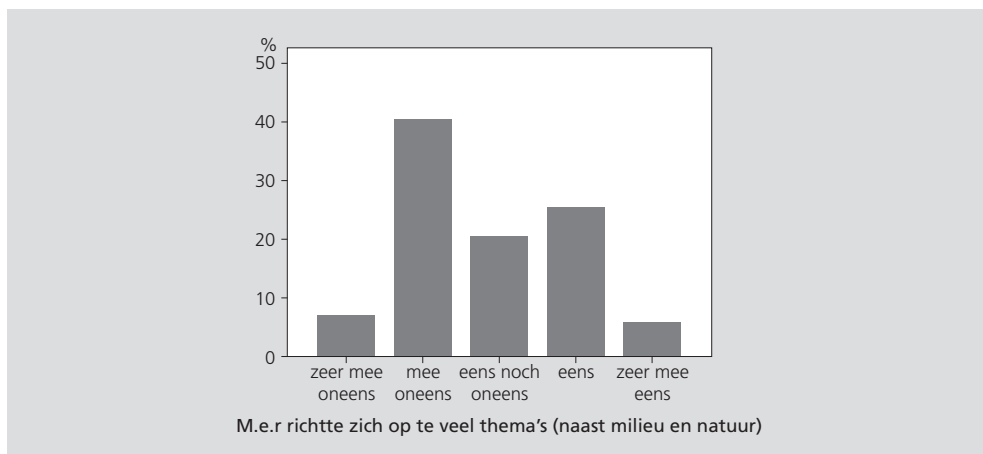
34,1% van de ondervraagden is van mening dat een verplichting tot het monitoren en evalueren van werkelijke milieu-effecten en eventueel nemen van maatregelen één van de belangrijkste elementen van het ideale m.e.r. systeem zou moeten zijn. Het ambtelijk gezag wijkt significant af van de rest van de steekproef in haar oordeel – zij zijn in minder grote mate overtuigd van het belang van de verplichte evaluatie¹⁰⁰. In hoofdstuk 3 (3.3.1) wordt aangehaald dat de verplichte evaluatie in de praktijk weinig wordt toegepast. Dit gegeven contrasteert met het resultaat van de survey waaruit blijkt dat het wel belangrijk wordt gevonden.

4.3.2 Kenmerken van de resultaten van m.e.r.

a. Verscheidenheid aan effecten binnen m.e.r. (naast milieu-effecten)

Een vrij groot deel van de steekproef vindt de scope van m.e.r. te breed. Respondenten met meer ervaring en leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. zijn het hier echter in mindere mate mee eens. Initiatiefnemers zijn juist vaker van mening dan anderen dat m.e.r. zich met teveel thema's bezighoudt.

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven kan de scope van m.e.r. een positief of een negatief effect op de werking van m.e.r. hebben. Het feit dat m.e.r. de aandacht vestigt op een verscheidenheid aan



Figuur 21: Gepercipieerde mate waarin m.e.r. op teveel thema's (naast milieu en natuur) was gericht

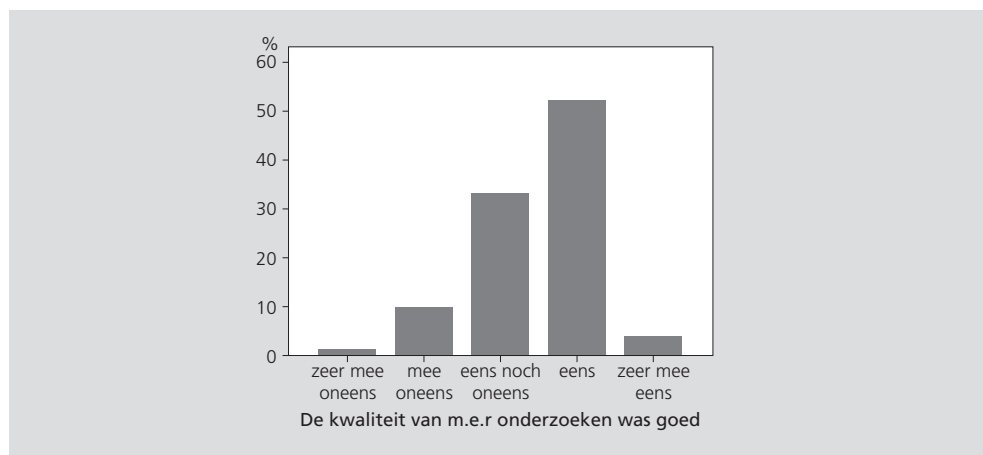
effecten zou kunnen leiden tot een positieve doorwerking in de zin dat de kans op acceptatie van het MER en het besluit vergroot wordt, doordat alle door belanghebbenden relevante aspecten worden meegenomen. Echter, indien m.e.r. te veel thema's omvat, kan het milieubelang in het geding komen in welk geval het effect van het instrument als negatief beoordeeld zou moeten worden. Onderhandeling en overleg leiden waarschijnlijk tot een brede scope van aan beoogde doelen en effecten van individuele m.e.r.-en. 46,9% van de ondervraagden is het eens of zeer eens met deze stelling dat m.e.r. het resultaat is van van onderhandeling en overleg.

31,5% van de ondervraagden is het eens of zeer eens met deze stelling dat m.e.r. zich op te veel thema's richtte (naast milieu en natuur) (Dit resultaat contrasteert met de uitkomst dat volgens 39,3% van de ondervraagden het zo goed mogelijk in beeld brengen van alle duurzaamheidseffecten (people, planet, profit) één van de belangrijkste doelen van m.e.r. zou moeten zijn – zie tabel 8). Respondenten met meer ervaring¹⁰¹ en leden en adviseurs van de Commissie m.e.r.¹⁰² denken minder vaak dat het instrument zich op teveel thema's richt. Publieke initiatiefnemers zijn juist vaker dan anderen de mening toegedaan dat de scope van m.e.r. te breed is¹⁰³.

b. Kwaliteit van het MER

Onze analyse laat zien dat de ondervraagde deskundigen van mening zijn (1) dat kwaliteit van belang is voor een sterke doorwerking van m.e.r. en (2) dat het wel goed zit met de kwaliteit van het MER. Vooral leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. vinden kwaliteit van belang. Zij zijn ook meer dan anderen juist kritisch over de kwaliteit van het MER.

68,9% van de ondervraagden is van mening dat de bijdrage die de kwaliteit van het onderzoek levert aan m.e.r. groot tot zeer groot is. Uit tabel 6 (zie boven) valt op te maken dat dit een erg hoog percentage is. Publieke initiatiefnemers zijn minder vaak dan de rest van mening dat de kwaliteit van



Figuur 22: Gepercipieerde kwaliteit van m.e.r.-onderzoek

het onderzoek van belang was¹⁰⁴. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. zijn juist vaker van mening dat onderzoekskwaliteit van belang was¹⁰⁵.

56,0% van de ondervraagden is het eens of zeer eens met deze stelling dat de kwaliteit van m.e.r. onderzoeken goed was. Ambtelijk deskundigen zijn meer dan de rest van de steekproef overtuigd van de kwaliteit van m.e.r. onderzoeken¹⁰⁶. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. zijn juist kritischer; van deze groep respondenten is maar 38% het eens of zeer eens met de stelling¹⁰⁷. Ook is opvallend dat slechts een klein deel van alle respondenten het uitgesproken oneens is met de stelling – in 2010 constateerde de Commissie m.e.r. namelijk in 51% van de getoetste MER'en belangrijke tekortkomingen (Commissie m.e.r., 2011). Verder valt op dat op de meeste onderdelen de mening over m.e.r. positiever lijkt te worden al naar gelang men meer ervaring heeft, maar dat de trend voor wat betreft kwaliteit omgekeerd is. Mensen met minder ervaring zijn het namelijk vaker dan mensen met meer ervaring eens of zeer eens met de stelling dat de kwaliteit van de oude m.e.r.-onderzoeken goed was¹⁰⁸.

Tabel 7 geeft een overzicht van de ingeschatte bijdrage van de verschillende betrokken partijen aan de kwaliteit van MER'en. De controverses die naar boven komen uit de data lijken vrij makkelijk te duiden in termen van belangen. Initiatiefnemers zijn in grotere mate dan de rest van de respondenten van mening dat de initiatiefnemer een grote bijdrage levert aan de kwaliteit van het MER.¹⁰⁹. Onderzoekers en consultants zijn juist in mindere mate dan de rest van de respondenten van mening dat de initiatiefnemer een grote bijdrage levert aan de kwaliteit van het MER.¹¹⁰. Het bevoegd gezag is in grotere mate dan de rest van de respondenten van mening dat het bevoegd gezag een grote bijdrage levert aan de kwaliteit van het MER.¹¹¹. Ambtelijk deskundigen zijn in grotere mate dan de rest van de respondenten van mening dat wettelijke adviseurs een grote bijdrage leveren aan de kwaliteit van het MER.¹¹². Onderzoekers en consultants zijn in mindere mate dan de rest van de respondenten van mening dat wettelijke adviseurs een grote bijdrage leveren aan de kwaliteit van het MER.¹¹³. Respondenten met meer ervaring zijn in mindere mate overtuigd van de invloed van wettelijke

Tabel 7: Gepercipieerde bijdrage van bij m.e.r. betrokken actoren aan de kwaliteit van MER'en

Wat is de bijdrage van onderstaande partijen aan de kwaliteit van MER'en?:

	Percentage 'groot' of 'zeer groot'	Percentage 'geen mening'	Missing	Mate van controverse*
Adviesbureau (MER-opstellers)	81,3%	14,3	107	2
Commissie m.e.r.	75,0%	18,8%	107	0
Initiatiefnemer	67,2%	19,9%	107	2
Bevoegd gezag	57,8%	24,1%	107	1
Wettelijke adviseurs	30,5%	38,1%	112	4
Insprekers	19,2%	42,5%	109	0

* = aantal keer dat binnen de steekproef te onderscheiden groepen significant verschillend antwoorden op een surveyvraag.

adviseurs op de kwaliteit van MER'en.^{114 115}. Ambtelijk deskundigen zijn in mindere mate overtuigd van de invloed van adviesbureaus op de kwaliteit van MER'en¹¹⁶, in tegenstelling tot onderzoekers en consultants¹¹⁷.

c. Kosten van mitigerende en compenserende maatregelen

Een behoorlijk hoog percentage van de ondervraagden is van mening dat kosten van mitigerende en compenserende maatregelen een stempel drukken op de doorwerking van m.e.r. Leden van de Commissie m.e.r. zijn die mening in mindere mate toegedaan.

Hoe hoger de kosten, hoe hoger de drempel voor het nemen van milieubescherpende maatregelen. 55,8% van de ondervraagden is het eens of zeer eens met de stelling van dat kosten van mitigerende maatregelen in belangrijke mate de bijdrage van m.e.r. bepalen (zie tabel 6). Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. zijn in minder mate van mening dat dergelijke kosten een belangrijke rol spelen¹¹⁸. Uit tabel 8 blijkt dat het overwegen van uitsluitend haalbare alternatieven naast het voorkeursalternatief door 33% van de ondervraagden wordt genoemd als een belangrijk element in een volgens hen ideaal m.e.r. systeem.

4.3.3 Kenmerken van het verloop van de m.e.r. procedure

a. Mate waarin het initiatief is uitgewerkt

Hoe meer een initiatief is uitgewerkt ('dichtgetimmerd'), hoe kleiner de kans op doorwerking van m.e.r. Dit zou samenhangen met het moment waarop m.e.r. wordt gestart; bij een vroege start is het initiatief meestal nog niet helemaal uitgewerkt. Uit tabel 6 (zie hiervoor) blijkt dat een relatief klein deel van de steekproef deze hypothese lijkt te ondersteunen.

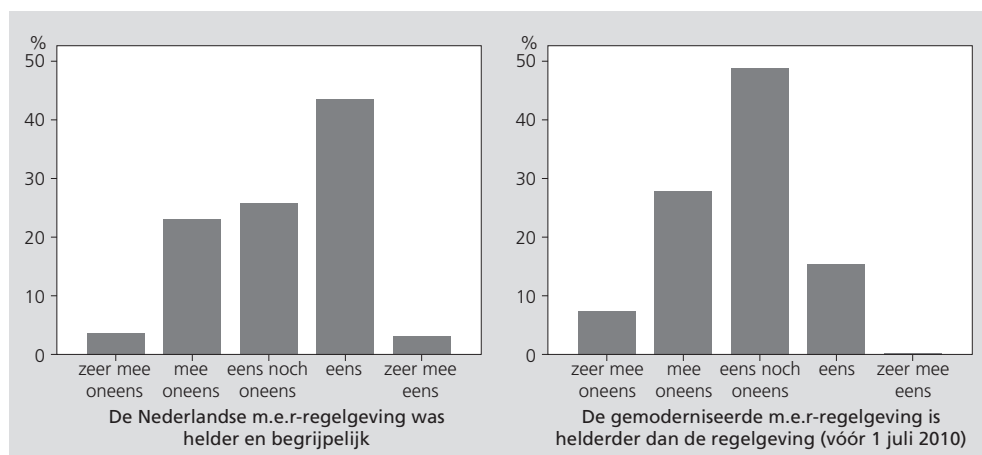
b. Transparantie van het m.e.r.-proces

M.e.r. wordt als behoorlijk transparant gezien door onze respondenten. Opvallend is dat de meerderheid van de ondervraagden niet denkt dat de modernisering van de regelgeving zal leiden tot meer helderheid en duidelijkheid. Helderheid wordt door een grote groep binnen onze steekproef gezien als essentieel onderdeel van een ideale m.e.r.

Bijna de helft van de ondervraagden (47,1%) is het eens of zeer eens met de stelling dat de m.e.r.-regelgeving begrijpelijk was. Respondenten behorend tot het ambtelijk bevoegd gezag¹¹⁹ en mensen met respondenten betrokken bij m.e.r.-en betreffende de woningbouw¹²⁰ zijn significant minder vaak van mening dat het oude m.e.r. regime transparant was. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r.¹²¹ en respondenten met meer ervaring¹²² zijn juist vaker dan anderen van mening dat de regelgeving helder was.

15,9% van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat de gemoderniseerde m.e.r.-regelgeving helderder is dan de regelgeving van vóór 1 juli 2010. Een ruime meerderheid is derhalve van mening dat de modernisering niet geleid heeft tot meer transparantie. Direct betrokkenen (initiatiefnemers¹²³, ambtelijk deskundigen¹²⁴, en respondenten betrokken bij infrastructuur m.e.r.-en¹²⁵) zijn significant vaker dan anderen van mening dat de modernisering heeft geleid tot een toename van de transparantie.

Transparantie zou bijdragen aan legitimiteit van het MER doordat duidelijk is hoe de resultaten zijn verkregen (zie paragraaf 2.4). 61,6% van de respondenten is van mening is dat deze factor een belangrijke bijdrage aan m.e.r. levert. Uit tabel 6 valt op te maken dat slechts twee andere factoren in grotere mate als belangrijk worden aangemerkt. Publieke initiatiefnemers lijken in significant mindere mate te hechten aan transparantie¹²⁶. Uit tabel 8 valt op te maken dat 60% van de respondenten



Figuur 23: Gepercipieerde helderheid en begrijpelijkheid van Nederlandse m.e.r.-regelgeving

van mening is dat het bijdragen aan de transparantie van besluitvorming één van de belangrijkste doelen van m.e.r. zou moeten zijn. Respondenten met meer ervaring vinden dit een grotere mate een belangrijk doel dan anderen¹²⁷.

c. Communicatie van de uitkomsten van het MER

Een relatief gering aantal respondenten is van mening dat de wijze van communiceren over m.e.r. van erg groot belang is.

Goede communicatie vergroot de kans dat de resultaten van m.e.r. op de juiste manier bij relevante actoren terechtkomen, zodat ze kunnen worden meegenomen in de besluitvorming. Communicatie kan ook bijdragen aan acceptatie van het m.e.r. (zie paragraaf 2.4). 52,9% van de ondervraagden is van mening dat het belang van deze wijze waarop de uitkomsten van het m.e.r.-onderzoek werden gecommuniceerd naar initiatiefnemer, bevoegd gezag en belanghebbenden een factor groot of zeer groot is. Uit tabel 6 valt op te maken dat de factor 'communicatie' op de 6^e plaats staat op de lijst van totaal 11 factoren. Het bevoegd gezag denkt overigens minder vaak dan de rest van de respondenten dat de wijze van communicatie een factor van groot of zeer groot belang is.

d. Aansluiting op het besluitvormingsproces

Een relatief gering aantal respondenten is van mening dat de aansluiting van m.e.r. op het besluitvormingsproces van erg groot belang is.

Door goede aansluiting op het besluitvormingsproces worden de kans op acceptatie van het MER en het gebruik van de uitkomsten ervan vergroot en juridische risico's beperkt. Een flexibele opzet van m.e.r. draagt daaraan bij (zie paragraaf 2.4). 48,8% van de ondervraagden is van mening dat het belang van de aansluiting van m.e.r. op het besluitvormingsproces groot of zeer groot is. Uit tabel 6 valt op te maken dat deze factor op de 8^e plaats staat. Er bestaat overeenstemming onder de respondenten.

4.3.4 Kenmerken van de actoren betrokken bij m.e.r.

a. Mate waarin besluitvormers open staan voor milieuwaarden

Een behoorlijk aantal respondenten is van mening dat de mate waarin besluitvormers open staan voor milieuwaarden van erg groot belang is voor de doorwerking van m.e.r.

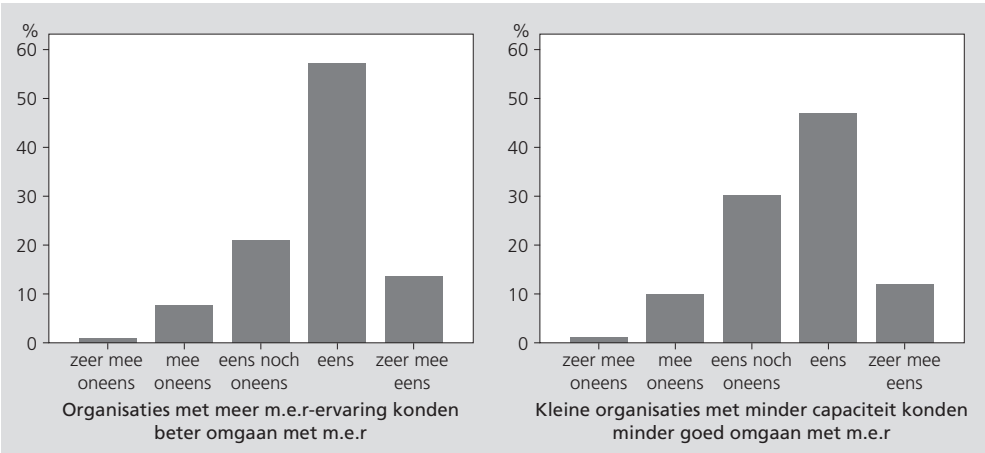
Doorwerking van m.e.r. zou groter zijn indien initiatiefnemers en bevoegd gezag open staan voor milieuwaarden c.q. deze belangrijk vinden. 57,6% van de ondervraagden is van mening dat het

belang van de mate waarin initiatiefnemers en bevoegd gezag open stonden voor milieuwaarden groot of zeer groot is. Uit tabel 6 valt op te maken dat deze factor op de 4^e plaats staat. Er bestaat overeenstemming onder de respondenten.

b. Ervaring met m.e.r.

Een grote meerderheid van de ondervraagden deelt de mening dat met de ervaring het vermogen m.e.r. te hanteren toeneemt. Een grote groep is tevens van mening dat kleine organisaties meer moeite hebben met m.e.r.

Hoe meer ervaring met het uitvoeren van m.e.r., hoe meer routine en bekendheid en hoe groter de kans op doorwerking. 71,3% van de ondervraagden is het eens of zeer eens met de stelling dat organisaties met meer m.e.r.-ervaring beter konden omgaan met m.e.r. 58,9% van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat kleine organisaties met minder capaciteit juist minder goed konden omgaan met m.e.r. Onderzoekers en consultants hebben nog minder vertrouwen dan anderen in het vermogen van kleine organisaties om het m.e.r. instrument te hanteren¹²⁸.



Figuur 24: Gepercipieerde belang van ervaring voor de doorwerking van m.e.r.

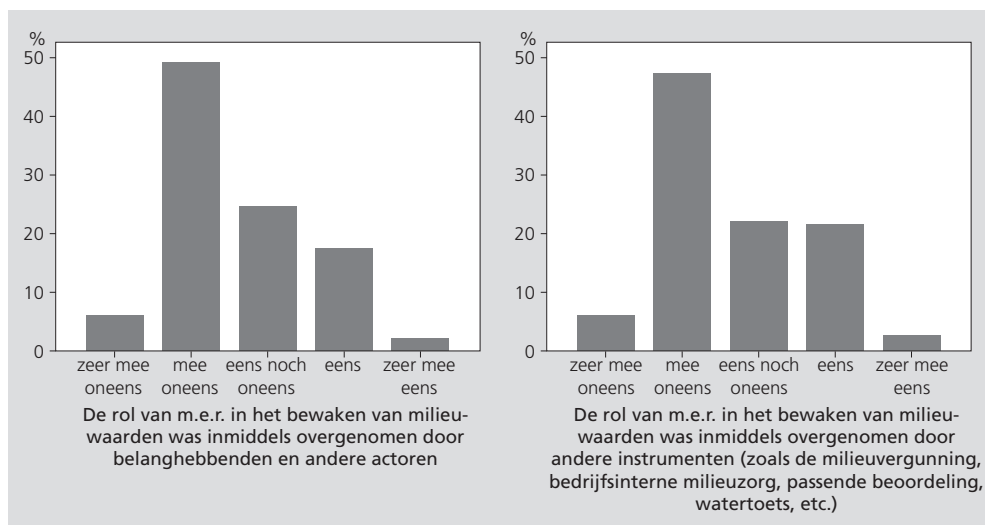
4.3.5 Kenmerken van de context waarbinnen m.e.r plaatsvindt

a. Andere actoren of instrumenten

Over het algemeen lijken onze respondenten van mening dat andere actoren en instrumenten de rol van m.e.r. niet overnemen. Opvallend is dat direct betrokkenen (initiatiefnemers, bevoegd gezag, respondenten betrokken bij infrastructuur m.e.r.-en) wat vaker van mening zijn dat andere actoren en instrumenten de rol van m.e.r. hebben overgenomen. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. en meer ervaren m.e.r.-deskundigen denken minder vaak dat de rol van m.e.r. wordt overgenomen door alternatieven.

De rol van m.e.r. bij het beschermen van het milieu zou kunnen worden overgenomen door actoren zoals natuur- en milieubeweging of instrumenten zoals de IPPC-richtlijn of de omgevingsvergunning. Slechts 19,7% van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat de rol van m.e.r. in het bewaken van milieuwaarden inmiddels was overgenomen door belanghebbenden en andere actoren. Wederom valt er binnen de controverse over deze vraag een onderscheid te herkennen tussen enerzijds direct betrokkenen, en anderzijds leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. en respondenten met meer ervaring. Publieke initiatiefnemers¹²⁹ en respondenten betrokken bij m.e.r.-en betreffende infrastructuur¹³⁰ zijn vaker dan anderen van mening dat andere actoren de rol van m.e.r. hebben overgenomen. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r.¹³¹ en meer ervaren m.e.r.-deskundigen¹³² denken juist minder vaak dat andere actoren de rol van m.e.r. hebben over genomen.

24,2% van de respondenten is het eens of zeer eens met de stelling dat de rol van m.e.r. in het bewaken van milieuwaarden inmiddels was overgenomen door andere instrumenten (zoals de



Figuur 25: Gepercipieerde mate waarin de rol van m.e.r. inmiddels is overgenomen

milieuvergunning, bedrijfsinterne milieuzorg, passende beoordeling, watertoets, etc.). Initiatiefnemers¹³³ en het bevoegd gezag¹³⁴ hebben significant meer dan anderen vertrouwen in het vermogen van andere instrumenten om de rol van m.e.r. over te nemen. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r.¹³⁵ denken juist vaker dat andere instrumenten dat vermogen niet hebben.

4.4 Controverse en consensus

Over veel vragen bestaat er consensus onder de respondenten: actoren met meer of minder ervaring met m.e.r., uit een specifieke sector of uit een specifieke beroepsgroep antwoorden niet significant anders dan andere actoren. Het goeddeels afwezig zijn van sectorale verschillen is opvallend, aangezien de literatuur suggereert dat de werking van m.e.r. contextgebonden is. Wat verder opvalt, is dat er geen significante verschillen zijn tussen groepen actoren betreffende de doorwerking van m.e.r. en het belang van veel factoren die de doorwerking van m.e.r. beïnvloeden (zoals wettelijke verplichtingen). Ook bestaat er grote overeenstemming over de positieve bijdrage van de Commissie m.e.r. aan de kwaliteit van MER'en. Controversen hangen samen met twee kenmerken van de respondenten. De eerste is de hoeveelheid ervaring met m.e.r. Onbekend maakt duidelijk onbemind (zie ook onderzoek Ten Heuvelhof en Nauta (1996)). De tweede is de betrokkenheid bij het be-m.e.r.de initiatief. Initiatiefnemers en bevoegd gezag percipiëren significant vaker een lagere doorwerking van m.e.r. en meer neveneffecten zoals onacceptabele vertragingen en lasten dan de Commissie m.e.r. en, in mindere mate, consultants. Het is aannemelijk dat dit te maken heeft met belangen en de verdeling van baten en lasten gerelateerd aan m.e.r. In de statistische analyses geldt overigens niet dat 'controversen' noodzakelijkerwijs staat voor diametraal tegenover elkaar staande meningen. Significante verschillen geven aan dat tussen de groepen de verdeling van de individuele antwoorden over de antwoordcategorieën structureel (en niet op toeval berustend) anders is. Het is dus van belang kennis te nemen van de details in de presentatie van de resultaten.

In bijlage 4 geven we een overzicht van vragen waarover consensus bestaat en vragen waarover controversen bestaan. Consensus betekent niet dat alle respondenten het eens is over een bepaalde vraag, maar dat er geen significante afwijkingen zijn in antwoorden van respondenten met gelijke achtergrondkenmerken (te weten ervaring met m.e.r., beroepsgroep en sector).

Voor al over het oude m.e.r.-systeem bestaat er over veel vragen consensus. Voor het beeld van m.e.r. is het in dit licht positief dat er consensus bestaat over de doorwerking van m.e.r. en de rol van de Commissie m.e.r. Dit betekent namelijk dat de houding van m.e.r.-professionals c.q. hun verwachtingen ten aanzien van m.e.r. redelijk overeenkomen, wat mogelijk conflicten in de toepassing van m.e.r. kan voorkomen.

Daar staat tegenover dat er over veel andere vragen controversen bestaan. Een voorbeeld betreft de afschaffing van het richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. in de nieuwe m.e.r.-regelgeving (zie bijlage 4). Controversen hangen samen met twee kenmerken van onze respondenten, namelijk:

- *Hoeveelheid ervaring met m.e.r.:* respondenten met veel ervaring zijn significant positiever over de doorwerking van m.e.r. (zoals bijdrage aan milieubewustwording) en oordelen significant genuanceerder over negatieve neveneffecten van m.e.r. (in termen van vertraging van besluitvorming en lasten). Ook zijn mensen met veel ervaring significant negatiever over de gemoderniseerde m.e.r. Het omgekeerde geldt voor mensen met weinig ervaring met m.e.r.¹³⁶ Onbekend maakt duidelijk onbemind. Anderzijds lijkt er ook een zeker conservatisme onder m.e.r.-professionals met veel ervaring te bestaan. Ook is denkbaar dat er sprake is van een zeker selectie-effect: mensen die positief zijn over m.e.r. zullen naar verwachting langer bij m.e.r. betrokken blijven dan mensen die negatief tegenover m.e.r. staan;
- *Betrokkenheid bij het be-m.e.r.de initiatief:* wat hierboven is besproken over mensen met veel m.e.r.-ervaring geldt ook voor leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. en in wat mindere mate voor consultants in vergelijking met andere beroepsgroepen. Respondenten vanuit initiatiefnemers en bevoegd gezag schatten vertragingen door en lasten van m.e.r. significant hoger in; respondenten vanuit het bevoegd gezag zijn daarnaast significant negatiever over de bijdrage van m.e.r. aan milieubewustwording. Deze houding komt, voor wat betreft initiatiefnemers, overeen met wat Ten Heuvelhof en Nauta in 1996 constateerden (zie ook Mooren, 1996). Het is aannemelijk dat er een relatie bestaat met de betrokkenheid bij het be-m.e.r.de initiatief (de Commissie staat op wat grotere afstand dan initiatiefnemers en bevoegd gezag) en de verdeling van baten en lasten gerelateerd aan m.e.r. (cf. Ten Heuvelhof en Nauta, 1996)

Een zekere mate van zelfoverschatting lijkt te bestaan over de eigen bijdrage aan de kwaliteit van het MER: initiatiefnemers, bevoegd gezag en consultants schatten hun rol daarbij significant hoger in dan respondenten uit andere beroepsgroepen.

Opvallend genoeg zijn er nauwelijks sectorale verschillen. De literatuur suggereert namelijk anders, omdat vaak wordt gewezen op de contextspecifieke werking van m.e.r. (zie hoofdstuk 1). De paar sectorale verschillen laten geen duidelijk patroon zien (zie bijlage 4). Respondenten uit de sector woningbouw zijn significant negatiever over vragen over de bijdrage van m.e.r. aan de milieubewustwording van initiatiefnemers en het preventie-effect. Verder valt op dat in de infrastructuursector significant vaker wordt gedacht dat de rol van m.e.r. in het bewaken van milieubelangen inmiddels is overgenomen door andere instrumenten en actoren (hoewel dit niet door een meerderheid wordt gedacht). Ook is men in deze sector minder bezorgd over negatieve effecten van de afschaffing van de verplichte richtlijnenadviezen door de Commissie m.e.r. voor de kwaliteit van MER. Misschien komt dit doordat men ervan uitgaat dat de kwaliteitstoets op een andere wijze zal worden vormgegeven (bijvoorbeeld via de aanwezige expertise bij het Tracé-/m.e.r.-centrum) of dat de Commissie m.e.r. op vrijwillige basis zal worden ingeschakeld. In de infrastructuursector wordt in elk geval méér dan in andere sectoren verwacht dat de vergrote rol van het bevoegd gezag in de voorfase van m.e.r. zal leiden tot meer acceptatie van m.e.r.¹³⁷.

4.5 De ideale m.e.r. volgens de respondenten

Respondenten lijken eensgezind en uitgesproken over twee doelen waarvan zij vinden dat de in hun ogen ideale m.e.r. ze zou moeten nastreven: het zo goed mogelijk in beeld brengen van de milieu-effecten van alternatieven en het bijdragen aan de transparantie in de besluitvorming. Doelen die te maken hebben met vertrouwen in de overheid en het voldoen aan Europese regelgeving lijken voor de meerderheid van de ondervraagden van ondergeschikt belang. De top vijf van elementen die respondenten graag zouden willen terugzien in hun ideale m.e.r. betreft respectievelijk een eenduidige selectie van m.e.r.-plichtige activiteiten, een scherpe selectie van relevante milieu-effecten, een verplicht toetsingsadvies door de Commissie m.e.r., het bezien van duurzaamheidseffecten (people, planet, profit), en het overwegen van meerdere alternatieven naast het voorkeursalternatief. Er bestaat eensgezindheid over het klaarblijke ondergeschikte belang van elementen als een beperking van m.e.r.-plichtige activiteiten, het leggen van de verantwoordelijkheid voor m.e.r. bij initiatiefnemers en een certificering voor MER-makers.

In de survey is gevraagd naar doelen en elementen die volgens de respondenten deel uit zouden moeten maken van de volgens hen ideale m.e.r. De vraag was voorzien van een aantal vaste antwoordcategorieën. Respondenten werd gevraagd voor alle categorieën aan te geven of zij het 'eens' of 'oneens' waren met de stelling dat het betreffende doel of element deel zou moeten uitmaken van de ideale m.e.r. Tabel 8 geeft een overzicht en samenvatting van de antwoorden.

Tabel 8: Gepercipieerde 'ideale' m.e.r.

	Wat zouden de belangrijkste doelen van m.e.r. moeten zijn?	Percentage 'mee eens'	Mate van controverse*
1	Het zo goed mogelijk in beeld brengen van de milieu-effecten van alternatieven	76%	2
2	Het bijdragen aan de transparantie van besluitvorming	60%	3
3	Het bijdragen aan het optimaliseren van milieuwaarden in besluitvorming	49%	1
4	Het aandragen van mitigerende maatregelen of compensatiemaatregelen	44%	0
5	Het overwegen van het voorkeursalternatief en andere alternatieven	43%	2
6	Het zo goed mogelijk in beeld brengen van alle duurzaamheidseffecten (people, planet, profit)	39%	0
7	Het versterken van milieubewustzijn ('internaliseren')	36%	2
8	Het bieden van mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden	22%	0
9	Het voldoen aan Europese m.e.r.-regelgeving	18%	3
10	Het vergroten van het vertrouwen in de overheid	15%	1
11	Het bijdragen aan het voldoen aan Europese milieuregelgeving (bijv. t.a.v. luchtkwaliteit)	11%	2
12	Anders	6%	0
	Wat zouden de belangrijkste elementen van het ideale m.e.r.-systeem zijn?	Percentage 'mee eens'	Mate van controverse*
1	Een eenduidige selectie van m.e.r.-plichtige activiteiten	47%	0
2	Een scherpe selectie van relevante milieu-effecten	45%	0
3	Een verplicht toetsingsadvies door de Commissie m.e.r.	44%	3
4	Het bezien van duurzaamheidseffecten (people, planet, profit)	42%	0

	Wat zouden de belangrijkste elementen van het ideale m.e.r.-systeem zijn?	Percentage 'mee eens'	Mate van controverse*
5	Het overwegen van meerdere alternatieven naast het voorkeursalternatief	40%	0
6	Een verplichting tot het monitoren en evalueren van werkelijke milieu-effecten en eventueel nemen van maatregelen	34%	1
7	Het overwegen van uitsluitend haalbare alternatieven naast het voorkeursalternatief	33%	0
8	Standaard m.e.r.-methodes voor veel voorkomende en vergelijkbare activiteiten	31%	1
9	Het ontwikkelen van een meest milieuvriendelijk alternatief	27%	1
10	Het ontwikkelen van mitigerende maatregelen voor alle alternatieven	26%	0
11	Een verplichting om zienswijzen te behandelen (nota van considerans/antwoord)	25%	1
	Het verplicht gecoördineerd uitvoeren van de diverse wettelijk verplichte onderdelen binnen m.e.r. (bijv. de watertoets, passende beoordeling etc.)	25%	1
12	Een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r. bij gevoelige en/of ingewikkelde initiatieven	23%	1
13	Verplichte participatiemogelijkheden bij de start van m.e.r. en het opleveren van het definitieve MER	22%	1
14	Het identificeren van best beschikbare technieken om milieu-effecten te minimaliseren	21%	2
	Een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r.	21%	3
15	Maximale wettelijke termijnen voor m.e.r.-procedures	20%	2
16	Een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r. als initiatiefnemer ook bevoegd gezag is	18%	1
17	Een beperking van m.e.r.-plichtige activiteiten	16%	0
18	De verantwoordelijkheid voor m.e.r. bij initiatiefnemers leggen	14%	0
19	Een certificering voor MER-makers	13%	0
20	Anders	6%	0

* = aantal keer dat binnen de steekproef te onderscheiden groepen significant verschillend antwoorden op een surveyvraag.

4.6 Conclusies

De resultaten van de online survey suggereren dat m.e.r. duidelijk bijdraagt aan vergroting van het milieubewustzijn van besluitvormers. M.e.r. leidt daarnaast tot aanpassingen van de be-m.e.r.de initiatieven: enerzijds bij de voorbereidingen van dat initiatief (het zogeheten preventie-effect) en anderzijds na oplevering van het MER (waarbij hoofdzakelijk beperkte aanpassingen worden doorgevoerd). Het eerste effect lijkt wat groter dan het tweede, waardoor de feitelijke bijdrage van m.e.r. aan het milieuvriendelijker maken van besluiten redelijk groot is. Daarnaast wordt door onze respondenten de bijdrage van m.e.r. aan het bieden van transparantie beschouwd als een belangrijk neveneffect of -doel. Een grote meerderheid van de respondenten denkt niet dat m.e.r. leidt tot onacceptabele vertragingen of lastenverzwaringen.

Ten aanzien van de recente modernisering van de m.e.r. wordt door de meeste respondenten niet verwacht dat deze zal leiden tot snellere of goedkopere besluiten, in tegenstelling tot wat met de modernisering werd beoogd. Verder is een aantal onderdelen van de modernisering omstreden, zoals het afschaffen van het verplichte richtlijnenadvies door de Commissie m.e.r. en van het MMA. Daar staat tegenover de verwachting dat de gemoderniseerde m.e.r. nog sterker zal bijdragen aan de verinnerlijking van milieuwaarden bij zowel het bevoegd gezag als bij initiatiefnemers.

Een belangrijke factor die de doorwerking van m.e.r. bepaalt is de wettelijke verplichting. Een keerzijde hiervan is dat m.e.r. niet echt lijkt aan te zetten om verder te gaan dan de wettelijke vereisten. Hiervoor zijn wellicht andere sturingsmechanismen nodig. Een andere factor van belang voor de doorwerking van m.e.r. is de kwaliteit van het MER, in tegenstelling tot wat Ten Heuvelhof en Nauta in 1996 concludeerden (zie paragraaf 3.5). In het algemeen percipiëren de respondenten de kwaliteit als goed. Men is verder in hoge mate eensgezind over de substantiële bijdrage van de Commissie m.e.r. aan de kwaliteit van het MER. Tot slot is een belangrijke factor de mate waarin belanghebbenden participeren in m.e.r., niet om de kwaliteit ervan te borgen maar om bij te dragen aan de acceptatie van het MER (en het uiteindelijke besluit).

Twee belangrijke verbeterpunten voor m.e.r. die uit de survey naar voren komen zijn het naleven van de verplichte evaluatie van de daadwerkelijke milieu-effecten (en indien nodig het nemen van extra corrigerende of compenserende maatregelen) en het verkleinen van de scope van m.e.r. (hoewel het laatste enige mate van controversialiteit kent).

Opvallend genoeg is er niet of nauwelijks sprake van verschillen tussen de sectoren. Wat wél opvalt, is dat hoe meer ervaring men heeft met m.e.r. c.q. hoe verder men afstaat van het be-m.e.r.de initiatief, hoe positiever men oordeelt over het instrument. Over de doorwerking van m.e.r. en de rol van de Commissie m.e.r. bestaat consensus, wat er waarschijnlijk aan bijdraagt dat men met dezelfde verwachtingen het m.e.r.-proces ingaat.

5

Sectorspecifieke mogelijkheden tot optimalisatie van m.e.r.

5.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, blikken we in dit rapport zowel terug op ervaringen met 25 jaar m.e.r. in Nederland als vooruit (zo'n vijf jaar). In hoofdstuk 3 is uitgebreid ingegaan op de historische ontwikkelingen in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving. Hoofdstuk 4 behandelde de effectiviteit en neveneffecten van het instrument, zowel voor de 'oude' m.e.r.-regelgeving als voor de gedomerniseerde m.e.r. zoals we die sinds 1 juli 2010 kennen. Hierbij is uitgegaan van de percepties van honderden m.e.r.-professionals die hebben meegewerkt aan onze online survey.

In dit hoofdstuk zoomen we in op de toekomstige rol van m.e.r. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, suggereert de literatuur dat de effectiviteit van m.e.r. samenhangt met de specifieke context waarin deze wordt toegepast. Met dit idee in het achterhoofd hebben we 17 diepte-interviews afgenomen met m.e.r.-professionals met een grondige kennis van m.e.r. in de voor de huidige m.e.r.-praktijk belangrijke sectoren infrastructuur, industrie, energie, water en ruimtelijke ordening. Met deze deskundigen is gesproken over mogelijkheden om de toepassing van m.e.r. in de vijf sectoren te optimaliseren, mede in het licht van kansen en bedreigingen die zij in de komende vijf jaar zien. Hoewel uit de online survey, behandeld in hoofdstuk 4, nauwelijks verschillen tussen sectoren naar voren kwamen voor wat betreft de doorwerking en neveneffecten van m.e.r., zou dat voor kansen en bedreigingen en adequate antwoorden daarop wél zo kunnen zijn. De 17 geïnterviewde personen en de behandelde vragen staan vermeld in bijlage 5. We hebben getracht om per sector een variëteit aan m.e.r.-beroepsgroepen te vertegenwoordigen – initiatiefnemer, bevoegd gezag, bestuurder, Commissie m.e.r., adviseur. Zoals in paragraaf 1.3 is aangegeven, hebben we met vijf personen die private initiatiefnemers representeren gesproken, waarmee we de ondervertegenwoordiging van deze beroepsgroep enigszins compenseren. De uitkomsten zijn vanwege de relatief beperkte omvang van de geïnterviewde groep indicatief, maar geven wel een indruk van overeenkomsten en verschillen tussen de vijf sectoren.

Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van de interviews. In paragraaf 5.2 vergelijken we de sterke en zwakke punten, de kansen en bedreigingen voor m.e.r. in de vijf sectoren tussen nu en grofweg 2015. In paragraaf 5.3 behandelen we de mogelijkheden voor optimalisatie van m.e.r. zoals door onze respondenten zijn aangedragen. In paragraaf 5.4 vatten we onze conclusies samen.

5.2 Sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen voor m.e.r.

M.e.r. wordt in de vijf onderzochte sectoren voor verschillende besluiten ingezet. Voor wat betreft *infrastructuur* hebben we ons gericht op weginfrastructuur (vooral op rijksniveau). Voor

wegenprojecten gelden verschillende m.e.r.-procedures (plan-m.e.r. voor plannen die als eerste in de aanleg van een nieuwe weg voorzien, (uitgebreide) project-m.e.r. voor de aanpassing of uitbreiding van bestaande wegen, en een vereenvoudigde procedure voor projecten die onder de Crisis- en Herstelwet vallen). Voor de sector *industrie* hebben we gefocussed op m.e.r. in relatie tot vergunningverlening gekoppeld aan nieuwe industriële activiteiten en uitbreidingen van bestaande. Aangetekend moet worden dat het hier om een beperkt aantal m.e.r.'en per jaar gaat. M.e.r. in relatie tot de planning van bedrijventerreinen (locatie en inrichting) behandelen we bij de sector ruimtelijke ordening. Ook voor de sector *energie* zijn we primair ingegaan op de rol van m.e.r. in relatie tot vergunningverlening voor nieuwe energieopwekking (en -transport). Zijdelings is ingegaan op m.e.r. in relatie tot meer strategische besluiten (denk aan de planning van windparken). De sector *water* omvat een breed scala aan watergerelateerde besluiten, betreffende waterwinning en veranderingen van waterpeilen, waterveiligheid (aanleg of versterking van dijken, verdieping geulen etc.), waterkwaliteit (verziltiging, herstel ecologie etc.) en andere activiteiten die direct met water zijn verbonden (zoals zandwinning op zee). In de sector *ruimtelijke ordening* heeft m.e.r. betrekking op besluiten rond woningbouw, nieuwe voorzieningen zoals bioscopen en de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Gekoppelde structuurvisies en bestemmingsplannen worden doorgaans be-plan-m.e.r.'d.

In tabel 10 (pagina 86) vatten we de analyse van de sterke en zwakte punten, de kansen en bedreigingen zoals die in de komende vijf jaar door onze respondenten worden gezien samen. Hieruit komen de volgende opvallende zaken naar voren:

- *Algemeen:* ook uit de interviews blijken geen grote verschillen tussen de sectoren. Er is één uitzondering: m.e.r. in relatie tot vergunningverlening in de sector industrie en energie. Aangegeven wordt dat m.e.r. hier weinig toevoegt;
- *Sterkten:* m.e.r. wordt niet alleen vaak gezien als instrument om bij te dragen aan milieuvriendelijker besluiten maar ook als instrument om transparantie te bieden (zie ook hoofdstuk 4) en door participatie bij te dragen aan acceptatie van het be-m.e.r.de initiatief (daarmee bijdragend aan het afdekken van juridische risico's). Het laatste punt lijkt voor initiatiefnemers een belangrijke prikkel om zorgvuldig met m.e.r. om te gaan;
- *Zwakten:* imago wordt gezien als een probleem¹³⁸, zeker bij bestuurders die minder vaak met m.e.r. te maken hebben (cf. Ten Heuvelhof en Nauta, 1996 en de resultaten van onze survey). Sommige bestuurders en initiatiefnemers die snel willen beginnen en onbekend met m.e.r. zijn, zien het instrument als sta-in-de-weg, en dat bepaalt ook de wijze waarop het wordt doorlopen ('moetje'). De vraag is echter of dat laatste erg is; m.e.r. is ook bedoeld als rem, als instrument om te dwingen tot bezinning. Een tweede ervaren zwakte is dat de scope van m.e.r. (en daarmee de omvang en detaillering van MER'en) is uitgedijd – als gevolg van afvinken, risicomijdend gedrag en juridisering. Er wordt een noodzaak gezien om terug te gaan naar de kern (overeenkomstig de survey). Een derde zwakte heeft betrekking op de screening: niet alle strategische besluiten worden be-m.e.r.'d waardoor milieuwinst wordt gemist (zoals locaties voor windparken op zee). Tot slot wordt gesteld dat door de herzieningen in de m.e.r.-regelgeving meer onduidelijkheid over m.e.r.-plicht is ontstaan;

- *Kansen*: verdere kwaliteitsborging (door de Commissie m.e.r. en consultants), efficiëntere m.e.r. (scherpere scope) en een meer integrale, gebiedsgerichte benadering gekoppeld aan plan-m.e.r.;
- *Bedreigingen*: voor industrie is een bedreiging de verminderde relevantie van m.e.r. door andere regelgeving (milieuvergunningen (IPPC), natuurregelgeving, waterregelgeving). Generieke bedreigingen zijn aanpassingen van (m.e.r.-)regelgeving waardoor sterke punten van de oude m.e.r. verdwijnen (expliciete scoping, MMA, onafhankelijke advisering e.d.); gevoeligheid voor het politieke klimaat (weinig draagvlak voor m.e.r.) en afnemende geloofwaardigheid van uitgebreide rapportages, kennis en expertise.

5.3 Mogelijkheden tot optimalisatie van m.e.r.

In tabel 11 (pagina 88) vatten we de mogelijkheden tot optimalisatie van m.e.r. samen die door de geïnterviewde deskundigen naar voren zijn gebracht. De belangrijkste verbeterpunten voor m.e.r. (die in meerdere sectoren door meerdere respondenten zijn genoemd) omvatten:

- *In de screeningfase*: meer nadruk op strategische besluiten ('stroomopwaarts' van project-m.e.r.), in de scopingfase meer nadruk op nut/noodzaak en locatie-afwegingen én achteraf monitoring (en mitigeren) van *daadwerkelijke* effecten. Dat laatste gebeurt soms wel bij vergunningen in de industrie en energie, maar niet bij bijvoorbeeld infrastructuur (waar dit gewenst wordt in combinatie met een meer gebiedsgerichte en programmatische aanpak). Ook is meer duidelijkheid in de m.e.r.-regelgeving gewenst. De veelvuldige wijzigingen, uitzonderingen en afwijkingen van EU-regelgeving maakt de regelgeving nu erg complex en leidt ertoe dat de discussie soms teveel gaat over of er wel of geen m.e.r.-plicht is. Tenslotte zou voor de m.e.r. rondom (industriële) vergunningverlening de m.e.r.-plicht eenvoudiger kunnen worden gemaakt (EU-wetgeving staat afschaffen van de m.e.r.-plicht niet toe);
- *In de scopingfase*: minder detail en meer keuzemogelijkheden tussen en binnen alternatieven, bijvoorbeeld door inzichtelijk te maken wat de kosten en baten zijn van extra milieubescherpende maatregelen. Door respondenten wordt dit aangeduid als "terug naar het oorspronkelijke doel van m.e.r." (cf. Twynstra Gudde, 2011); waarborgen dat het milieubelang volwaardig wordt afgewogen in besluitvorming. Bij de selectie van alternatieven en criteria zou er tevens meer oog moeten zijn voor de politiek-bestuurlijke context (cf. Ten Heuvelhof en Nauta, 1996): aansluiten bij wat bestuurders belangrijk vinden, duidelijke keuzes bieden, aansluiten bij milieu- en duurzaamheidsambities waaraan zij zich eerder hebben gecommitteerd. Hierdoor kan het gebruik van het MER minder vrijblijvend worden;
- *In de onderzoeksfase*: meer gebruik maken van inzichten uit 25 jaar praktijkervaring met m.e.r. De ervaring is dat nu te vaak onderzoek over moet worden gedaan, terwijl geput kan worden uit eerder onderzoek. Dit relateert aan de kennisfunctie van m.e.r.;
- *Algemeen*: verbeteren van het imago onder vooral onervaren bestuurders via ervaringen van enthousiaste bestuurders. Net als in de online survey, is het terughalen van elementen uit de oude m.e.r.-regelgeving omstreden in de groep deskundigen waarmee we een diepte-interview hebben afgenomen.

In de interviews is expliciet gevraagd naar mogelijkheden om initiatiefnemers en bevoegd gezag te prikkelen om m.e.r. meer als ontwerpend, milieu-optimaliserend instrument te hanteren dan als

Tabel 10: Sterke en zwakke kanten en kansen en bedreigingen voor m.e.r. in de onderzochte sectoren

	Infrastructuur	Industrie
Sterkte	- Bijdrage aan structurele milieubescherming (toetsende rol van m.e.r., 'veiligheidsklep') - Bijdrage aan betere besluitvorming (expliciete alternatieven, integraal beeld milieu-effecten, verantwoording afleggen) - Directe koppeling met Tracéwet en daarmee met primaire besluitvormingsproces (geen afzonderlijk instrument)	- Initiatiefnemer wordt aan het denken gezet (als het goed gaat vroegtijdig milieubewustzijn, milieubewust handelen) - In beeld brengen alle milieu-aspecten (zeker relevant bij complexe projecten) - Versterken transparantie, publieke participatie
Zwakte	- Negatief imago (met name bij bestuurders gezien als ballast, sta-in-de-weg) - Juridisering ('afvinken' van wettelijke verplichtingen ten koste van creativiteit en gebruik in ontwerpende optimaliserende zin bij zowel bevoegd gezag, initiatiefnemer als adviesbureaus) - Projectmatige aanpak en omgaan met onzekerheden (risicomijdend gedrag resulterend in uitgebreide en gedetailleerde MER'en) en onvoldoende aandacht voor cumulatieve effecten door projectmatige aanpak	- M.e.r. voegt weinig toe (t.o.v. eisen IPPC, doorgaans weinig speelruimte voor alternatieven (locaties), best beschikbare technieken al via IPPC) - Neiging tot uitbreidende scope (irreële alternatieven en technieken) en daarmee hoge kosten MER - M.e.r. te laat toegepast (als binnen bedrijf reeds belangrijkste keuzes zijn gemaakt pas vergunningaanvraag)
Kansen	- Sterkere integratie infrastructuur en ruimte (gebiedsgerichte benadering vanwege samenvoeging tot IenM, MIRT, Commissie Elverding, Sneller en Beter) - Koppeling MIRT-verkenning met Structuurvisie WRO en plan-MER - Meer effectieve en efficiënte m.e.r. (sneller en beter, meer ruimte voor duurzaam ontwerpen, life-cycle benadering)	- Kwaliteitsborging (door Cie. m.e.r. en MER-makers) - Van individuele vergunning naar koepelvergunning voor een (industrie) gebied (gebiedsgerichte benadering, op hoger besluitvormingsniveau) - Efficiencywinst (in met name scope)
Bedreigingen	- Bezuinigingen waardoor beperkte vrijheidsgraden in ontwerp, milieumaatregelen onder druk (focus op alleen wettelijke inpassingsmaatregelen) - Dynamiek in regelgeving (Spoedaanpak, herziening Tracéwet, modernisering m.e.r., Crisis- en Herstelwet etc.) - Gevoeligheid voor politieke wind: afnemende maatschappelijk en politieke draagvlak voor milieubeleid en acceptatie m.e.r. (m.e.r. als hindernis)	- M.e.r. voor industrie is ingehaald door andere milieuwetgeving (IPPC, VHR) - Risicomijdende gedrag bevoegd gezag (<-> jurisdisering) waardoor uitgebreide en gedetailleerde MER'en - Afnemend draagvlak voor m.e.r. (huidige politieke klimaat) en in relatie hiermee verder doorgevoerde aanpassing m.e.r. (regels schrappen waardoor sterke punten m.e.r. verdwijnen)

toetsend instrument later in het proces. Hierop kregen we verschillende reacties. Enerzijds werd het belang van toetsing onderstreept, zeker in het huidige politieke klimaat. Dit komt overeen met wat we eerder in paragraaf 5.2 suggereerden. Anderzijds werd onderkend dat soms creatiever en proactiever met milieukennis kan worden omgegaan. De respondenten waren echter verdeeld over de vraag of dit via m.e.r.-regelgeving kan worden bevorderd. In de *toepassing* van m.e.r. werden mogelijkheden gezien door, zoals hierboven ook is aangegeven, meer aan te sluiten aan

Energie	Water	Ruimtelijke ordening
• Initiatiefnemer en bevoegd gezag aangezet tot milieubewust denken en handelen (expliciete aandacht voor milieu-aspecten en omgeving) • Platform voor inbreng belanghebbenden (transparantie, draagvlak publiek) • 'Raad van State proof maken' vergunning-aanvraag	• Bieden structuur en transparantie in besluitvorming (systematisch in beeld brengen effecten) • Mogelijk maken integrale besluitvorming door betrekken diverse disciplines in vroeg stadium • Openbaarheid en participatie publiek (ook relevant voor niet-m.e.r.-plichtige initiatieven)	• Procedureel: Bieden helderheid en structuur (stroomlijnen), transparantie en openbaarheid, inspraak in vroege fase • Inhoudelijk: borgen milieuwaarden, overzicht relevante belangen, samenhang daarin, aandacht voor zwakke belangen, benoemen randvoorwaarden • Als goed gedaan wordt, vroegtijdig milieu-inclusief ontwerpen
• Negatief imago (vertragend, kostenverhogend vooral bij bestuurders) • Ontbreken m.e.r. voor strategische issues als locatie windenergie op zee. • Cie. m.e.r. en burgers niet automatisch meer betrokken in voorfase. Deskundigheid Cie. m.e.r. kritisch bezien • Voor wat betreft energie-opwekking (niet transport) zie ook zwaktes van m.e.r. rond industriële vergunningverlening	• Onvoldoende aansluiting op moederprocedures (m.e.r. te laat voor inkadering alternatieven) • Neiging tot uitdijende scope MER'en ('kruiwagen die wordt volgegoid'), er lijkt geen grens aan onderzoek, beter zeefmechanisme nodig • Negatief imago, verplichte stappen worden gezien als keurslijf. Hiermee samenhangend bureaucratisering m.e.r. (checklist benadering). Dit hindert een creatieve toepassing van m.e.r. en rekening houden met dynamiek	• Risico te laat starten, inzetten (m.e.r. als 'ex post moeite'), • Uitdijende rapporten (indekken op voorhand, juridisering) • Te weinig bestuurlijke doorwerkingskracht (sterke afhankelijkheid van bestuurlijke wil, tussen informatie relevant voor bestuurders en aftikken milieu-eisen/onderzoek)
• M.e.r. is een geaccepteerd en legitiem instrument (internalisatie) • Plan-m.e.r. door Rijk voor locaties energiewinning op zee • Kwaliteitsborging (Commissie m.e.r., m.e.r.-makers)	• Kwaliteitstoetsing vasthouden (Commissie m.e.r. sterk punt) • Pro-actief inspelen op herziening omgevingswetgeving (wat vergt moderne milieu-regelgeving?) • Slag maken naar langere termijn denken (Delta-programma) en naar werkelijk ontwerpinstrument	• Meer flexibiliteit bij BG (in voorfase, vaker m.e.r.-beoordelingsplicht en daarmee expliciete beoordeling noodzaak m.e.r.) • Meer gefaseerde besluitvorming (grotere rol structuurvisie en daarmee plan-m.e.r.) meer aandacht voor nut/ noodzaak • Behoeft aan integrale toetsing, creatieve invulling duurzaamheid (bijv. bij krimp-problematiek, opnieuw doordenken m.e.r.)
• Doorschieten natuurregelgeving (strikte interpretatie Natura 2000, H/V richtlijn) • Afnemend draagvlak voor m.e.r. (huidige kabinet) • Modernisering m.e.r. en CHW (schieten door)	• Modernisering m.e.r. – gaat ten koste van transparantie en eenduidigheid. Daagt minder uit verder te gaan dan wettelijke normen. M.e.r. wordt bijverschijnsel • Andere regelgeving en processen die deel rol m.e.r. overnemen (KRW, MIRT spelregels, publieksgericht werken) • Afnemende geloofwaardigheid bij publiek van overheid, kennis en expertise	• MER-rapporten te uitgebreid, boodschap komt daardoor niet over • M.e.r.-regelgeving te complex geworden en daardoor onoverzichtelijk (daarbij schrappen sterke elementen m.e.r.: alternatieven, kwaliteitsborging) • Huidige politieke klimaat (milieu is niet meer belangrijk, inbreng Commissie m.e.r. moet kostendekkend zijn)

duurzaamheidsambities waaraan bestuurders zich eerder hebben gecommitteerd en duidelijker de kosten en baten van extra milieubeschermende maatregelen in beeld te brengen (waardoor bestuurders de mogelijkheid krijgen te kiezen).

Tabel 11: Mogelijkheden tot optimalisatie van m.e.r. in de onderzochte sectoren

	Infrastructuur	Industrie
Optimalisatie van m.e.r.	• Selectievere scoping (richten op informatie die onderscheidend is en relevant voor bestuurders) en in relatie hiermee meer borging aan einde proces (monitoring en evaluatie; cf. opleveringstoets) • Sterker richten op nut/noodzaak (plan-m.e.r.; structuurvisie en verkenningfase zijn hierbij relevant cf. Cie Elverding), meer aandacht voor duurzaamheid • Programmatische aanpak voor beter omgaan met onzekerheden en bandbreedtes (cf. NSL), met aandacht voor monitoren gebied/netwerk-kwaliteit. Meer ruimte voor bovenlokale problemen (die boven projectscope uitstijgen) • Werken aan beter imago m.e.r. bewustwording van waarde van m.e.r. voor besluitvorming, (goede vb-en). Versterken synergie in ontwerp en samenwerking in m.e.r.	• Is lastig. Noodzaak van m.e.r. voor 'gewone' industriële projecten is beperkt – geen toegevoegde waarde t.o.v. milieuvergunning (voor complexe projecten wellicht wel meerwaarde; m.n. ontwikkeling nieuwe technologieën => ontwikkeling best beschikbare technieken). I.p.v. alleen procesinstrument ook richten op inhoudelijke milieukwaliteit. Zoeken naar meer creatieve inbreng vanuit milieu (minder reactief, meer pro-actief en creativiteit) • Vanwege Eu-regelgeving toch m.e.r.-plicht dan verbetering door eenduidiger, helderder screening m.e.r.-plicht en sterke scoping (minder alternatieven en scope) • Meer gebruik maken van plan-m.e.r. (locatie en inrichting bedrijven-terreinen (water, warmte, energie stromen), koppeling aan koepelvergunning?)
Hoe zou m.e.r. eruit zien, mocht het opnieuw mogen worden opgezet?	• Zonder m.e.r. zou niveau besluitvorming lager zijn (sterke punten m.e.r. die essentieel blijven, zijn: probleem, doel, alternatieven, gevolgen in beeld, onafhankelijke check, participatie en monitoring). Een omgevingsvergunning geeft bijv. geen prikkel om onder de norm te gaan of een overall beeld te schetsen en samenhang te optimaliseren • Er zijn geen volwaardige alternatieven voor m.e.r. (wel veel, versnipperde wettelijke normen) • Doorbreken sectorale (milieu)wetgeving en projectorientatie. Meer richten op gebiedskwaliteit	• Kan zonder, m.e.r. weinig toegevoegde waarde ten opzichte van IPPC richtlijn (hierin al best beschikbare technieken), alhoewel een MER wel een goed overzicht biedt van alle milieu-effecten

Energie	Water	Ruimtelijke ordening
• Meer aandacht voor strategische besluitvorming. Daar meeste winst te behalen (nut/noodzaak, locatiekeuze) • Versterken doorwerking van m.e.r. in besluiten. Voorschrijven van inrichtingseisen en mitigerende maatregelen uit m.e.r. in vergunningseisen • Voorkomen maken 'overbodige' MER'en. Richten op onderscheidende aspecten, gebruik maken van inzichten en effectinschattingen eerdere MER'en	• Versterken m.e.r. als ontwerpinstrument (in structuurvisies) door inzet in fase waarin nut/noodzaak en locaties worden afgewogen • Imagoverbetering door positieve ervaringen bestuurders te delen • Terughalen sterke punten oorspronkelijk m.e.r.-instrument (MMA, RL-advies) • Betere integratie met watertoets (welke m.e.r. niet vervangt)	• Meer aandacht voor duurzaamheid (NB niet ondersneeuwen milieu) en krimp (biedt kansen voor milieu). NB dwingend omgang milieu: alleen pos. besluit als verbetering of geen verslechtering of anders maatregelen nodig • Stroomlijnen proces: plan-m.e.r. en project-m.e.r. afstemming. Voorkomen dubbelwerk, meer belonen als je goed m.e.r. doet op strategisch niveau. Overig: verkorte inspraaktermijn, langere houdbaarheid onderzoek; rust op gebied regelgeving; meer helderheid m.e.r.-plicht (vooral screening is een issue geworden) • Verbetering kwaliteit onderzoek: meer inbreng creativiteit, pro-actiever meedenken (nu te reactief, passief) • Zorgen voor versterking opvolging (borging) doordat monitoring en evaluatie echt worden gebruikt; selectieve ex post evaluatie (cf oplevertoets Elverding), bijsturen 'met hand aan de kraan'
• Zijn geen alternatieven voor m.e.r. – zeker niet voor plan-m.e.r. voor strategische/locatie-keuzen – ondanks bescheiden doorwerking in vergunningaanvragen • Transparantie en legitimering zijn belangrijk (aandacht voor vroege participatie) • Mogelijk alternatieve insteek via vergunningseisen en best beschikbare technieken	• Geen duidelijke alternatieven voor m.e.r. (deels overgenomen door andere procedures en regelgeving maar niet geheel) • Terughalen sterke punten oorspronkelijk m.e.r.-instrument (MMA, verplichte richtlijnenadvies) • Anders positioneren, versterken creativiteit (ontwerpen, meer vanuit bestaande (monitoring) informatie werken en initiatieven doordenken	• M.e.r. heeft plek veroverd en afschaffen is niet reëel • Opnieuw doordenken leidt tot vergelijkbare procedure (NB: MMA terug) • Meer meebewegen met besluitvormingsproces. Meer creativiteit stimuleren (minder juridisch regelen)

5.4 Overige bevindingen vanuit de diepte-interviews

De diepte-interviews stelden ons in de gelegenheid om verder door te praten over de sectorspecifieke ervaringen van deskundigen met m.e.r. Hierdoor kwamen we op een aantal punten die vooraf niet waren voorzien. Enkele opvallende punten die zijn ingebracht zijn:

- M.e.r. heeft geleid tot veel verbetering in het verleden, inmiddels is dat gemeengoed en is de meerwaarde minder duidelijk zichtbaar (cf. Twynstra Gudde, 2011);
- De milieuwinst van m.e.r. is sterk afhankelijk van het specifieke project en context (bestuurlijke wil, timing, geschiedenis etc.);
- M.e.r. richt zich sterk op projecten (worden doel op zich) en minder op de kwaliteit van gebieden en netwerken; dit vergt een andere, meer programmatische insteek;
- Er wordt niet meteen positief gekeken naar verdere professionalisering van MER-schrijvers door certificering, zoals in België het geval is, omdat dit bureaucratie in de hand zou werken en geen of weinig meerwaarde zou bieden (zie ook hoofdstuk 4);
- Een fundamenteel punt is de afnemende geloofwaardigheid bij het publiek van de overheid, kennis en expertise. Dit vergt wellicht een heel andere omgang met milieu-informatie (openbaarheid monitoringgegevens over stand van zaken rondom milieukwaliteiten).

6

Conclusies en reflectie

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk vatten we onze belangrijkste conclusies samen en reflecteren we op onze bevindingen. In paragraaf 6.2 beantwoorden we kort de onderzoeksvragen die centraal stonden in dit rapport. In paragraaf 6.3 geven we een meer beschouwende analyse van de resultaten van de online survey en de diepte-interviews en verkennen we enkele mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor m.e.r.

6.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De hoofdvraag in het onderzoek was: *“Welke ontwikkelingen in de sturingsmechanismen in m.e.r. in Nederland hebben in de afgelopen 25 jaar het meest bijgedragen aan een volwaardige rol van milieuwaarden in het besluitvormingsproces en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de toekomstige ontwikkeling van de m.e.r.?”*.

Deze vraag is uiteengelegd in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat waren sinds 1987 tot nu de belangrijkste ontwikkelingen in de sturingsmechanismen in m.e.r. en wat werd ermee beoogd?
2. Welke bijdrage heeft m.e.r. via sturing geleverd aan het doel van het volwaardig betrekken van milieuwaarden in besluitvorming en aan het creëren van milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag?
3. Wat zijn de belangrijkste knelpunten en uitdagingen voor m.e.r.? En welke vormgeving van Nederlandse m.e.r.-regelgeving en het m.e.r.-instrument is in dit licht voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu te prefereren?

In de volgende subparagrafen beantwoorden we kort deze drie deelvragen, om vervolgens tot een beantwoording van de hoofdvraag te komen.

6.2.1 Vraag 1: de belangrijkste ontwikkelingen in m.e.r.

Voor wat betreft de eerste onderzoeksvraag is de belangrijkste conclusie dat er na de inwerking-treding van de m.e.r.-regelgeving in 1987 qua sturingsmechanismen geen wezenlijke veranderingen zijn doorgevoerd. De enige uitzondering was de formele toevoeging van plan-m.e.r. in 2006, waarmee ook besluiten die in project-m.e.r. veelal als gegeven moesten worden beschouwd (zoals locatiebesluiten) m.e.r.-plichtig zijn geworden. Wel zijn er allerlei minder ingrijpende wijzigingen doorgevoerd, zoals de verbreding van de werkingssfeer van m.e.r. (na een veroordeling van het Hof van Justitie van de zogenaamde ‘absolute’ drempelwaarden voor m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten), het implementeren van wijzigingen in Europese regelgeving, de introductie van de plan-m.e.r. (naast project-m.e.r.) en, recent, de vermindering van regelgeving en lastendruk. Nederland heeft

internationaal gezien altijd een koplopersrol gehad qua m.e.r.-regelgeving en -praktijk, maar dat lijkt anno 2011 niet meer het geval. Deels komt dit door de recente afschaffing van het richtlijnenadvies door de Commissie m.e.r en de verplichting tot de ontwikkeling van een meest milieuvriendelijke alternatief (de zogeheten 'koppelen op de EU-regelgeving'), deels doordat andere landen hun m.e.r.-regelgeving hebben uitgebouwd.

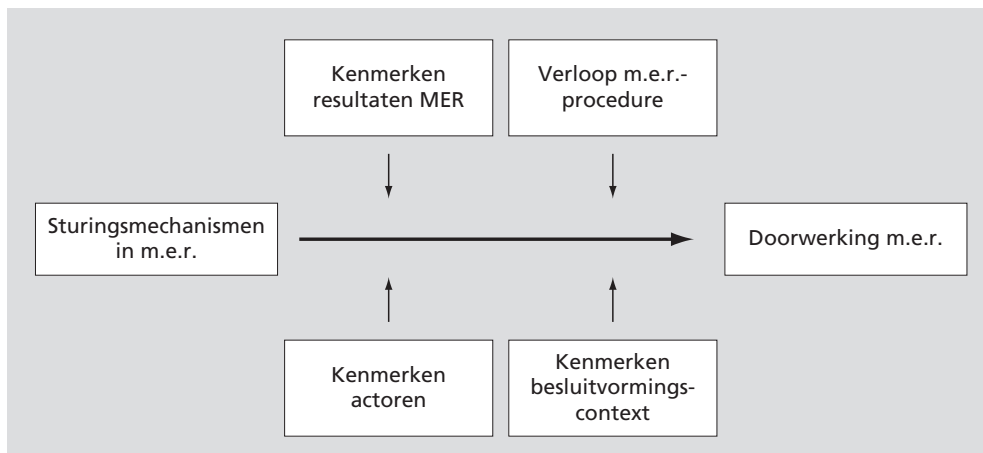
6.2.2 Vraag 2: effectiviteit van sturingsmechanismen in m.e.r.

In dit onderzoek is niet de *feitelijke effectiviteit* van m.e.r. onderzocht, maar de *gepercipieerde effectiviteit* door een grote groep m.e.r.-professionals. In hun beleving draagt m.e.r. duidelijk bij aan een vergroting van het milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag, hoewel hierover geen consensus bestaat. Daarnaast levert m.e.r. volgens onze respondenten een redelijk grote bijdrage aan het milieuvriendelijker maken van besluiten. Effecten treden op tijdens twee momenten van het besluitvormingsproces: voorafgaand aan het m.e.r., door anticipatie op de verplichting een MER op te stellen, en aan het einde, na de oplevering van het MER, op basis waarvan het besluit kan worden aangepast. Het eerste effect lijkt daarbij groter te zijn dan het tweede. Deze bevinding is in overeenstemming met eerder uitgevoerd onderzoek in 1996 en 2003 (Ten Heuvelhof en Nauta, 1996; Van Kessel et al., 2003). Over de gepercipieerde effectiviteit van m.e.r. bestaan geen grote controversen onder verschillende groepen respondenten (met uitzondering van bestuurders die vaak negatief oordelen over m.e.r. en, zoals hierboven aangegeven, de gepercipieerde bijdrage aan milieubewustzijn). Ook zijn er geen verschillen tussen beleidssectoren zichtbaar, met uitzondering overigens van m.e.r. rond vergunningverlening aan industrie (en deels ook vergunningverlening aan energie-opwekking), waarbij weinig effecten worden onderkend vanwege de mogelijkheid om binnen omgevingsvergunningen best beschikbare technieken voor te schrijven (IPPC).

De verwachte effectiviteit van de nieuwe, gemoderniseerde m.e.r.-regelgeving sinds 1 juli 2010 is vrijwel gelijk aan de ervaren effectiviteit van de 'oude' regelgeving. De effectiviteit van m.e.r. lijkt daarmee stabiel, dit ondanks veranderingen in m.e.r.-regelgeving en in de context van m.e.r. (denk aan fluctuaties in het maatschappelijk en politiek belang dat aan milieu wordt gehecht, wijzigingen in milieuregelgeving en de toevoeging van nieuwe instrumenten zoals de Passende Beoordeling en de Watertoets).

Wat verklaart de geconstateerde effectiviteit van m.e.r.? Figuur 26 geeft (nogmaals) het analytisch raamwerk weer, op basis waarvan we de effectiviteit van m.e.r. in dit onderzoek hebben getracht te verklaren. Het basisidee is dat sturingsmechanismen binnen de m.e.r.-regelgeving de doorwerking van m.e.r. bepalen; de mate waarin wordt in de praktijk beïnvloed door contextuele factoren zoals de resultaten van het MER, het verloop van de m.e.r.-procedure, de betrokken actoren en kenmerken van de besluitvormingscontext.

De *wettelijke verplichting* om m.e.r. uit te voeren is in de beleving van de respondenten van de survey en de interviews de belangrijkste verklaring voor de effectiviteit van m.e.r. Aan de ene kant leidt de wettelijke verplichting ertoe dat verplichtingen uit de m.e.r.-regelgeving worden nageleefd, ook door actoren die m.e.r. vooral als sta-in-de-weg zien en zonder m.e.r.-regelgeving minder rekening



Figuur 26: Analytisch raamwerk ter verklaring van de effectiviteit van m.e.r.

zouden houden met milieubelangen. Vanuit dit perspectief is m.e.r. effectief. Aan de andere kant leidt het belang van de wettelijke verplichting ertoe dat m.e.r. ook daadwerkelijk louter als een verplichting wordt gezien en men vaak niet verder gaat dan wat wettelijk is voorgeschreven. Dit effect wordt versterkt doordat m.e.r.-regelgeving niet verplicht tot het kiezen van het alternatief dat het meest milieuvriendelijk is of voor de in het MER ontwikkelde mitigatie- en compensatiemaatregelen. In de beleving van onze respondenten wordt er vooral verder gegaan dan waartoe m.e.r.- en milieuregelgeving voorschrijven wanneer initiatiefnemers en besluitvormers open staan voor milieuwwaarden. Actoren die creatief en ontwerpend omgaan met m.e.r. doen dit vooral op eigen initiatief. In die zin stuurt m.e.r. niet effectief op milieubescherming die verder gaat dan waartoe de minimum-eisen nopen.

Verder blijkt de kwaliteit van een MER een belangrijke factor voor de doorwerking van m.e.r. te zijn, in tegenstelling tot wat uit eerder onderzoek is gebleken (zie hoofdstuk 3). De kwaliteit van MER'en wordt over het algemeen goed gevonden en er is een hoge mate van overeenstemming over de substantiële rol van de Commissie m.e.r. in de kwaliteitsbewaking. Tot slot wordt de transparantie van het m.e.r.-onderzoek van groot belang geacht voor de doorwerking van m.e.r.

6.2.3 Vraag 3: knelpunten, uitdagingen en mogelijke antwoorden

De neveneffecten van m.e.r. in termen van vertragingen en lasten worden als beperkt ervaren; sterker nog, een groot deel van de respondenten is van mening dat m.e.r. de implementatie van besluiten versoepelt. Slechts een kleine groep is van mening dat m.e.r. tot onacceptabele vertragingen en lasten leidt. In meerderheid verwacht men dat de gemoderniseerde m.e.r.-regelgeving uit 2010 niet zal leiden tot snellere besluitvorming of tot lagere lasten voor besluitvormers. Aangetekend moet worden dat m.e.r.-professionals met veel m.e.r.-ervaring en professionals op grotere afstand van het be-m.e.r.-de besluit doorgaans positiever over de (neven)effecten oordelen dan hun collega's met minder ervaring en een grotere betrokkenheid bij het initiatief (i.e. initiatiefnemers en bevoegd gezag).

Veel respondenten beschouwen m.e.r. als een instrument dat bijdraagt aan transparantie van besluitvorming; het wordt zelfs als het op een na belangrijkste doel van m.e.r. gevonden. Verder blijkt uit de interviews dat m.e.r. vaak wordt ingezet als instrument om juridische risico's af te dekken. Enerzijds geeft de formele participatie van belanghebbenden inzicht in de zorgen die bij deze actoren leven; deze kunnen in het m.e.r. worden meegenomen. Anderzijds wordt aangegeven dat participatie en het bieden van transparantie kunnen bijdragen aan acceptatie van het be-m.e.r.-de initiatief.

Uit het onderzoek komt een aantal knelpunten naar voren:

- screening: niet alle strategische besluiten worden be-m.e.r.-d en de regelgeving voor m.e.r.-plicht wordt steeds complexer (m.n. onduidelijkheid wanneer m.e.r. verplicht is);
- scope: veel MER'en zijn te ver uitgedijd en te gedetailleerd. Hieraan dragen overigens de betrokken partijen zelf bij;
- ontwikkeling van wetgeving: krachtige elementen als alternatieven, MMA en verplichte richtlijnenadviezen door de Commissie m.e.r. zijn (deels) afgeschaft door de modernisering m.e.r. en/of (het permanent maken van) de Crisis- en Herstelwet.

Aangedragen verbeterpunten voor m.e.r. zijn hieraan gerelateerd en omvatten (a) vereenvoudiging van regelgeving rondom de m.e.r.-plicht; (b) meer nadruk op het be-m.e.r.-en van strategische beslissingen ('stroomopwaarts' van project-m.e.r.); (c) een meer gerichte scoping, beter aansluitend bij eerder uitgesproken duurzaamheidsambities van desbetreffende bestuurders en leidend tot scherpere keuzemogelijkheden. Andere verbeterpunten zijn (d) verbetering van het imago van m.e.r. onder actoren met weinig m.e.r.-ervaring; (e) meer efficiëntie in het milieu-onderzoek door meer gebruik te maken van de resultaten uit eerdere MER'en – de grote ervaring opgedaan in 25 jaar praktijk – en (f) het naleven van de verplichte evaluatie van de daadwerkelijke milieu-effecten (en indien nodig het nemen van extra corrigerende of compenserende maatregelen).

6.2.4 Antwoord op de hoofdvraag

Wat betreft sturingsmechanismen is er sinds 1987 weinig veranderd in de m.e.r.-regelgeving. Ook de ervaren effectiviteit van m.e.r. is behoorlijk stabiel te noemen. M.e.r. wordt verder breed geaccepteerd; slechts voor een beperkte groep actoren (vooral bestuurders met geen of weinig m.e.r.-ervaring) en een specifieke sector (omgevingsvergunningverlening aan de industrie en energie-opwekking) zou het instrument weinig meerwaarde bieden. Hoewel er verbeterpunten zijn, voldoet m.e.r. in de kern nog steeds. Als het gaat om het sturen op optimalisering van milieuwwaarden in besluitvorming en creativiteit in het gebruik van m.e.r. als ontwerpinstrument, moeten we echter constateren dat m.e.r. wel potenties heeft, maar dat die beter benut kunnen worden.

6.3 Reflectie

Het beeld dat de m.e.r.-gemeenschap heeft van m.e.r. is grotendeels positief en met het bovenstaande in het achterhoofd mag gesteld worden dat m.e.r. naar tevredenheid functioneert. Toch willen we afsluitend een drietal kanttekeningen maken.

Ten eerste moet worden geconstateerd dat m.e.r. niet altijd een geliefd instrument is, vooral niet onder bestuurders en politici. Dat is jammer, maar zeker geen reden tot grote bezorgdheid. Het doel van de m.e.r. is immers om besluitvorming rondom voor het milieu gevoelige ingrepen zorgvuldiger te maken. Daarmee wordt diezelfde besluitvorming wellicht lastiger. Tegelijkertijd wordt er winst geboekt op het gebied van zorgvuldigheid en transparantie. Dat wordt in de discussie over “stropereige besluitvorming” en “kostenverslindende procedures” nog wel eens vergeten. Overigens worden de lengte van de procedures en de hoogte van de kosten maar voor een klein deel veroorzaakt door de m.e.r. Niettemin blijkt m.e.r. een geliefd object van kritiek, juist als het om het thema “moeizame besluitvorming” gaat. Maar ons inziens moet de m.e.r.-gemeenschap zich vooral grote zorgen gaan maken als de m.e.r. wel een geliefd instrument van bestuurders en politici wordt.

De tweede kanttekening betreft de kwaliteit van m.e.r. De ervaren kwaliteit wijkt sterk af van de uitkomsten van de toetsingsadviezen door de Commissie m.e.r. (zie paragraaf 4.3.2). Een mogelijke verklaring is dat bij geconstateerde tekortkomingen van een MER vaak aanvullend onderzoek wordt verricht, waarmee de tekortkomingen worden verholpen. Toch is het opvallend dat in de afgelopen drie jaar de helft of meer van de beoordeelde MER'en een negatief oordeel van de Commissie heeft gekregen, wat meer is dan het langjarige gemiddelde (zie paragraaf 3.3.4). Het kritisch blijven volgen van de kwaliteit van MER'en is daarom een aandachtspunt, temeer omdat deze kwaliteit van groot belang wordt geacht voor de effectiviteit van m.e.r. Hierbij speelt ook dat het maken van MER'en vooral uitbesteed wordt, waarbij de adviesbureaus zich bevinden in een 'prijsmarkt'. Uit de interviews blijkt dat het moeilijk is voor adviesbureaus om zich te onderscheiden op kwaliteit en dat hiernaar weinig vraag is (m.e.r. is immers vooral een 'moetje'). Het huidige m.e.r.-systeem, bevat ook weinig prikkels hiertoe. Alleen de Commissie m.e.r. checkt de kwaliteit. Er is geen beloning voor een hogere kwaliteit, bijvoorbeeld in de vorm van een lichtere procedure. Dit heeft gevolgen voor het behoud van kennis, het verhogen van het kennisniveau bij m.e.r.-professionals en de creatieve capaciteit van diezelfde professionals. Tekenend is dat Nederland geen universitaire m.e.r.-centra kent of specifieke bachelor- of masteropleidingen voor m.e.r. In sommige andere landen wordt op dit aspect juist wel geïnvesteerd (zie Fischer et al., 2008). Uit onze survey blijkt dat certificering van onderzoeksbureaus en/of professionals door het merendeel van de respondenten niet als oplossing wordt beschouwd. Nader onderzoek is nodig naar de wijze waarop het kennisniveau onder m.e.r.-professionals dan wel beter kan worden geborgd dan nu het geval is.

Een derde kanttekening betreft het sturen op milieu-optimalisatie en creativiteit. M.e.r. wordt gezien als een verplichte toets op besluitvorming en functioneert als zodanig goed, zij het wat mechanistisch. Een verdergaande rol van de m.e.r. als instrument voor het ontwerpen van beleid en projecten – zoals veelvuldig voorgestaan – 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 (zie ook Nooteboom, 2006). 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 hieromtrent geen duidelijke aanknopingspunten naar voren, anders dan de suggestie om meer

aan te sluiten bij duurzaamheidsambities van bestuurders en het explicieter maken van de kosten en baten van extra milieubescherpende maatregelen. Wij zijn van mening dat andere vormen van sturing wellicht meer effectief prikkelen tot meer creativiteit in het omgaan met milieu. Binnen de m.e.r.-regelgeving is te denken aan het optimaliseren van de milieugebruiksruimte in een vroeg stadium van besluitvorming. Binnen de m.e.r.-praktijk kan 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.

- Alexander, E. (2001), A transaction-cost theory of land use planning and development control: towards the insitutional analysis of public planning, *Town Planning Review*, 72 (1), pp. 45-75.
- Arbter, K. (2003), SEA and SIA – two participative assessment tools for sustainability, *Proceedings of the EASY ECO 2 Conference*, 15-17 May, Wenen, pp. 175-181.
- Arts, J. (1998), *EIA follow-up: on the role of ex post evaluation in environmental impact assessment*, proefschrift, Geo Press, Groningen.
- Arts, J. (1991), *Een kwestie van niveau: milieu-effectrapportage in de ruimtelijke ordening*, Rijksuniversiteit Groningen/Ministerie VROM, Groningen.
- Aschemann, R. (2004), Lessons learned from Austrian SEAs, *European Environment*, 14 (3), pp. 165-174.
- Bonte, R. (1996), De actoren en hun belangen, in: R. Bonte, P. Leroy en R. Mooren (red.), *Milieu-effectrapportage, methoden, effecten en resultaat*, Aeneas, Best, pp. 95-109.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001), *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- Cashmore, M., A. Bond en D. Cobb (2007), The contribution of environmental assessment to sustainable development: Towards a richer empirical understanding, *Environmental Management*, 40 (3), pp. 516-530.
- Chaker, A., K. El-Fadl, L. Chamas en B. Hatjian (2006), A review of strategic environmental assessment in 12 selected countries, *Environmental Impact Assessment Review*, 26 (1): pp. 15-56.
- Commissie m.e.r. (2003), *Factsheet 7: Wat en hoe van de plan-milieu-effectrapportage*, Commissie voor de milieu-effectrapportage, Utrecht. Beschikbaar op http://docs1.eia.nl/mer/diversen/factsheet_07_plan_mer_webversie.pdf.
- Commissie m.e.r. (2009), *Jaarverslag 2009*, Commissie voor de milieu-effectrapportage, Utrecht.
- Commissie m.e.r. (2010), *Factsheet 10: Modernisering m.e.r.*, Commissie voor de milieu-effectrapportage, Utrecht. Beschikbaar op www.commissiemer.nl/default.asp?onderwerp=publicaties&type=factsheets#2390.
- Commissie m.e.r. (2011), *Jaarverslag 2010*, Commissie voor de milieu-effectrapportage, Utrecht.
- COWI (2009a), *Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive*, in opdracht van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, COWI, Lyngby (beschikbaar op http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_study_june_09.pdf).
- COWI (2009b), *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC)*, in opdracht van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, COWI, Lyngby (beschikbaar op <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>).
- Dalal-Clayton, B. en B. Sadler (2004), *Strategic Environmental Assessment (SEA): a sourcebook and reference guide on international experience*, IIED, London. Beschikbaar op www.iied.org/spa/sea.html.
- De Boer, J.J. (2010), interview met Jan-Jaap de Boer, voormalig hoofd afdeling m.e.r. van het toenmalige ministerie van VROM, 10 december 2010.

- De Leeuw, B. en R. Rense (1991), *Evaluatiebepalingen in besluiten met m.e.r.*, Twijnstra Gudde, Amersfoort.
- De Valk, Th.W. en M.S. de Vries (1994), Criteria voor milieu-effectrapporten, *Beleidswetenschap*, 8 (3), pp. 274-304.
- De Valk, Th.W. (1997), *Het milieu tot besluit: een evaluatie van de Nederlandse regeling milieu-effectrapportage*, proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam.
- Devuyst, D. (1994), *Instruments for the Evaluation of Environmental Impact Assessment*, Vrije Universiteit Brussel, Brussel.
- Dohmen, A., I. de Haas en K. Lulofs (2011), M.e.r.-evaluatie: don't ask, don't tell? *Milieu Dossier*, 17 (2), pp. 26-29.
- Driessen, P.P.J. en P. Glasbergen (2000), Strategieën van sturing, in: Driessen, P.P.J. en P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, pp. 51-69.
- EC (1993), *Verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 85/337/EEC, incl. bijlage over Nederland*, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel.
- EC (2009a), *Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de toepassing en doeltreffendheid van de MEB-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEC, als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG en Richtlijn 2003/35/EG)*, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel.
- EC (2009b), *Toepassing en doeltreffendheid van van de MEB-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG, als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG en Richtlijn 2003/35/EG)*, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel.
- EC (2009c), *Toepassing en doeltreffendheid van de richtlijn betreffende strategische milieubeoordeling (Richtlijn 2001/42/EG)*, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel.
- EC (2010), *Environmental impact assessment of projects. Rulings of the Court of Justice*, Europese Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel.
- ECW (1990), *Naar een volwaardige plaats*, Evaluatiecommissie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, Den Haag.
- ECW (1996), *Naar een duurzame milieu-effectrapportage, tweede advies over de regeling milieu-effectrapportage*, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Den Haag.
- Elverding, Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008), *Sneller en beter, Advies Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten*, Den Haag
- Elwell, C. (2002), *Sustainability impact assessment of the Earth Summit @ 10. A Canadian perspective*, Canadian Institute for Environmental Law and Policy, Ontario.
- Enter, J.H. (2004), VROM en de m.e.r., in: VMR (red.), *De toekomst van de m.e.r.* Verslag van de 82^e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 13 november 2003, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, pp. 11-22.
- Fischer, T.B. (1999), Sustainability aspects in transport infrastructure related PPPs, *Journal of Environmental Planning and Management*, 42(2), pp. 189-219.
- Fischer, T.B. (2004), *Having an impact? The influence of non-technical factors on the effectiveness of SEA in transport decision making*. Expert paper prepared for the BEACON Network Building Environmental Assessment CONsensus on the transeuropean transport network. Beschikbaar op www.transport-sea.net/docs/SEAINfluencePaper3.pdf.

- Fischer, T.B., P. Gazzola, U. Jha-Thakur, I. Belčáková en R. Aschemann (red.) (2008), *Environmental Assessment lecturer's handbook*, Road Bratislava, Liverpool/Bratislava/Graz.
- Gazzola, P., M. Caramaschi en T.B. Fischer (2004), Implementing the SEA Directive in Italy: opportunities and barriers, *European Environment*, 14(3), pp. 188-199.
- Glasson, J., R. Therivel en A. Chadwick (1994), *Introduction to Environmental Impact Assessment*, Natural and Built Environment Series 1, UCL Press, London.
- Hildén, M., E. Furman en M. Kaljonen (2004), Views on planning and expectations of SEA: the case of transport planning, *Environmental Impact Assessment Review*, 24 (5), pp. 519-536.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.)(2003), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, 7^e druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- IAIA (2009), *What is impact assessment?* International Association for Impact Assessment, Fargo, USA, beschikbaar op www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Whatprocent20isprocent20IA_web.pdf.
- Infomil (2010), Wat is het doel van m.e.r. en hoe werkt het? Beschikbaar op www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handleiding/item-110307/doel/
- Infomil (2011a), *Besluit-m.e.r.* Beschikbaar op www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handleiding/wanneer-beoordeling/besluit.
- Infomil (2011b), *Besluit-m.e.r. wijzigt door uitspraak Europees Hof.* Beschikbaar op www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/specialkids/nieuws/besluit-wijzigt.
- Infomil (2011c), *Hoofdstuk 2 Plan-m.e.r. of Strategische Milieubeoordeling (SMB).* Beschikbaar op www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/archief/plan-smb.
- Infomil (2011d), De IPPC-richtlijn, beschikbaar op www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/bbt-en-brefs/juridische-aspecten/de_ippc-richtlijn.
- Jesse, K. (2008), *Een hernieuwd perspectief op milieu-effectrapportage. Over de inhoudelijke invloed van m.e.r. op de besluitvorming en enkele mogelijkheden ter flexibilisering*, proefschrift, Universiteit Tilburg, Tilburg.
- Jha-Thakur, U., P. Gazzola, T. Fischer, D. Peel en S. Kidd (2009), SEA effectiveness – the significance of learning, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27 (2), pp. 133-144.
- Jones, M.G. (1984), *Evolving EIA procedure in the Netherlands*, in: B.D. Clark, A. Gilad, R. Bisset & P. Tomlinson (red.), *Perspectives on Environmental Impact Assessment*, D. Reidel Publishing Company, Dordrecht, pp.57-68.
- Jones, C., M. Baker, J. Carter, S. Jay, M. Short en C. Wood (2005), *Strategic environmental assessment and land use planning, an international comparison*, Earthscan, Londen/Sterling VA.
- Kempenaar, C., E. Savanovic en J. Arts (2005), Quality in control; an evaluation of the quality, costs and time of Dutch EIA studies for road projects, paper gepresenteerd op de *Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment (IAIA)*, 31 mei – 5 juni 2005, Boston.
- Kennedy, B. (2011), gesprek met Bill Kennedy, voorheen betrokken bij de OESO voorstellen m.b.t. introductie van m.e.r. in een zestal OESO-landen en later meer specifiek de introductie van m.e.r. in Nederland, 1 juni 2011.
- Koeman, N.S.J. en R. Uyenburg (2006), *Milieurecht, tekst en commentaar*, 2e druk, Kluwer, Deventer.

- Leroy, P. (1996), De effecten van m.e.r.: een evaluatie, in: R. Bonte, P. Leroy en R. Mooren (red.), *Milieu-effectrapportage, methoden, effecten en resultaat*, Aeneas, Best, pp. 127-137.
- Ligtermoet en partners (2007), Betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties in m.e.r. procedures, Ligtermoet en partners, Gouda.
- McCluskey, D. en E. João (2010), The promotion of environmental enhancement in Strategic Environmental Assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, forthcoming.
- Mooren, R. (1996), Meer maatwerk, opschalen, aankleden, *KenMERken*, 3 (3), pp. 14-17.
- Morrison-Saunders, A. en J.Arts (red.) (2004), *Assessing Impact, Handbook of EIA and SEA Follow-up*, Earthscan, London.
- Mostert, E. (1995), *Commissions for environmental impact assessment. Their contribution to the effectiveness of environmental impact assessment*, proefschrift, Delft University Press, Delft.
- Niekerk, F. (2000), *Het effect gerapporteerd. De gebruikswaarde van effectrapportages voor de planning van verkeersinfrastructuur*, proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen, GeoPers, Groningen.
- Nooteboom, S. (2006), *Adaptive networks. The governance for sustainable development*, proefschrift, Eburon, Delft.
- OESO (OECD) (1974), *Action proposal for consideration by the environment*, 9 August 1974, Committee at Ministerial Level C (74) 158, Paris.
- Partidário, M.R. (1993), Anticipation in environmental assessment: recent trend at the policy and planning levels, *Impact Assessment*, 11 (1), pp. 27-44.
- Partidário, M.R. (2000), Elements of an SEA framework-improving the added-value of SEA, *Environmental Impact Assessment Review*, 20 (6), pp. 647-666.
- Pierre, J. (2000), *Debating governance. Authority, steering and democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Pokorný-Versteeg, W.H. (2003), *Milieu-effectrapportage in Nederland en de direct aangrenzende EU-lidstaten. Een rechtsvergelijkend onderzoek*, Ph.D. dissertation Leiden University, Deventer: Kluwer (i.h.b. par. 11.3 Optimalisatie milieu-effectrapportage).
- Runhaar, H.A.C. en P.P.J. Driessen (2007). What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25 (1), pp. 2-14.
- Sadler, B. (red.)(1996), International study of the effectiveness of environmental assessment. Final report: environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance, Canadian Environmental Assessment Agency, Ottawa. Beschikbaar op www.ceaa.gc.ca/Content/A/F/B/AFB7DF6E-7212-451B-A27E-9A56035CD913/iaia8_e.pdf.
- Sadler, B. (2004), On evaluating the success of EIA and SEA, in: A. Morrison-Saunders and J. Arts (red.), *Assessing impact. Handbook of EIA and SEA follow-up*, Earthscan, London, Sterling VA, pp. 248-285
- Sadler, B. en R. Verheem (1996), *Strategic Environmental assessment, status, challenges and future directions*, EIA series 53, ministerie van VROM, Den Haag.
- Scholten, J. (2010), interview met Jules Scholten, voormalig secretaris en directeur van de Commissie m.e.r., 1 december 2010.

- Scholten, J. en M. van Eck (1994), Effectiveness of environmental impact assessment in the Netherlands, in: EIA Commission, *EIA methodology in the Netherlands, Views of the Commission for EIA*, Utrecht, pp.9-21.
- Sheate, W., S. Dagg, J. Richardson, R. Aschemann, J. Palerm en U. Steen (2003), Integrating the environment into strategic decision-making: conceptualizing policy SEA, *European Environment*, 13 (1), pp. 1-18.
- Smits, J. (1995), *Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant*, proefschrift, Thesis Publishers Amsterdam, Amsterdam.
- Soppe, M.A.A. (2005), *Milieu-effectrapportage en ruimtelijke ordening. Een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieu-effectrapportage in de ruimtelijke ordening*, proefschrift, Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Soppe, M. (2010), interview met Marcel Soppe, jurist bij Kienhuis Hoving, gepromoveerd op een proefschrift over m.e.r. en als jurist betrokken bij veel m.e.r.-procedures, 10 december 2010.
- Stoeglehner, G., A. Morrison-Saunders en G. Early (2010), Comparing legislative mechanisms for SEA screening and decision-making: Austrian and Australian experiences, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 12 (4), pp. 399-423.
- Ten Heuvelhof, E.F. en C.M. Nauta (1996), *(M)erkenning, onderzoek naar de doorwerking van m.e.r.*, Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, Den Haag.
- Ten Heuvelhof, E. en C. Nauta (1997), The effects of environmental impact assessment in the Netherlands, *Project Appraisal*, 12 (1), pp. 25-30.
- Thérivel, R. en P. Minas (2002), Measuring SEA effectiveness. Ensuring effective sustainability appraisal, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 20 (2), pp. 81-91.
- TK, Tweede kamer de Staten Generaal (1981), *Memorie van Toelichting Uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Regelen met betrekking tot milieu- effectrapportage)*, Vergaderjaar 1978-1979, 15715, nos. 1-2, Den Haag.
- TMC, Tracé/m.e.r.-centrum (2000), *Kostplan, Wat kost een verkenning en planstudie?*, opgesteld door R. Cuperus, M. Koster en J. Arts, Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft.
- Twynstra Gudde (2011), *Concept impressieverslag ronde tafelgesprekken 25 jaar milieueffectrapportage*, Twynstra Gudde, Den Haag.
- Van Buuren, A. en S. Nooteboom (2009), Evaluating strategic environmental assessment in The Netherlands: content, process and procedure as indissoluble criteria for effectiveness, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27 (2): 145-154.
- Van de Gronden, E.D., J.J.F.M. van Haeren en E. Roos (1994), *Kwaliteit milieu-effect-rapport: meten, maken en bewaken*, Ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, Rotterdam.
- Van de Gronden, E. (1994), De kwaliteit van milieu-effectrapporten, *KenMERken*, 1 (2), pp. 18-21.
- Van den Borne, C. (1996), M.e.r. tussen democratisering en technocratisering, in: R. Bonte, P. Leroy en R. Mooren (red.), *Milieu-effectrapportage, methoden, effecten en resultaat*, Aeneas, Best, pp. 111-125.
- Van der Geest, I. en P. Delleman (1996), De procedure, in: R. Bonte, P. Leroy en R. Mooren (red.), *Milieu-effectrapportage, methoden, effecten en resultaat*, Aeneas, Best, pp. 19-28.

- Van der Wel, K. en R. Krijnen (2009), Wordt m.e.r. uitgekleeft of juist efficiënter? *Milieu*, 8, pp. 16-17.
- Van der Woude, F. en E. E. Van de Gronden (1995). Gebruik en effectiviteit van milieu-effectrapportages, *Openbaar Bestuur*, 5(1): pp. 18-22.
- Van Eck, M. (2011), interview met Marja van Eck, voormalig werkgroepsecretaris en nu staffunctionaris bij de Commissie m.e.r., 9 maart 2011.
- Van Kessel, H., T. Boer, B. Roelofs en K.A. Klein Koerkamp (2003), *Evaluatie m.e.r. 2003*, Nijmegen, NovioConsult (in opdracht van VROM).
- Van Kersbergen, K. en F. van Waarden (2004), 'Governance' as a bridge between disciplines, *European Journal of Political Research*, 43 (2), pp. 143-171.
- Van Noordwijk-Van Veen, J. (2010), reactie per email op uitnodiging online opiniepeiling, 2 november 2010.
- Van Rijn-Vellekoop, L. (2011), interview met mevrouw Leni Van Rijn-Vellekoop, plaatsvervangend voorzitter bij de Commissie m.e.r. en daarvoor als bestuurder en Tweede Kamerlid betrokken bij m.e.r., 29 maart 2011.
- Van Velsen, S.M. (2007a), Milieu-effectrapportage bij ruimtelijke plannen: Quo Vadis? *Bouwrecht*, 11, pp. 927-932.
- Van Velsen, S.M. (2007b), Milieu-effectrapportage bij ruimtelijke plannen: Quo Vadis? *Bouwrecht*, 12, pp. 1011-1018.
- Van Velsen, S.M. (2009), De aanstaande modernisering van milieu-effectrapportage, *Bulletin RO Totaal*, 3, pp. 7-9.
- VCRMH, Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (1977), *Milieu-effectrapportering, advies*. Verslagen, Adviezen, Rapporten no.3 Ministerie Volksgezondheid & Milieuhygiëne, Leidschendam.
- Verheem, R. (2009; 2011), directeur bij de Commissie m.e.r. en expert op het gebied van plan-m.e.r., persoonlijke communicaties, november 2009 en juni 2011.
- Verschuuren, J.M. en P.C.E. van Wijmen (2002), *Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen*, Planbureaustudies nr.5, Natuurplanbureau, Wageningen.
- VMR (red.) (2004), *De toekomst van de m.e.r.* Verslag van de 82^e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 13 november 2003, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- VROM (1994), *Handleiding milieu-effectrapportage*, opgesteld door J.J.F.M. van Haeren, J.W. Gravendeel (DHV) en D. Samkalden, R. van Tilburg (Twijnstra Gudde), Koninklijke Vermande, Den Haag.
- VROM/LNV (1994), *Gebruik en effectiviteit van m.e.r. in besluitvorming*, ministeries van VROM en LNV, Den Haag.
- Wassen, M.J., H. Runhaar, A. Barendregt en T. Okruszko (2011), Evaluating the role of participation in model studies for environmental planning, *Environment and Planning B*, 38 (2), pp. 338-358.
- Wathern, P. (red.) (1990), *Environmental Impact Assessment, theory and practice*, Unwin Hyman, Londen.
- Wood, C.M. (1995), *Environmental Impact Assessment: a comparative review*, Longman Scientific & Technical, Harlow.
- Wood (1999), Comparative Evaluation in of Environmental Impact Assessment, in: J. Petts (red.) *Handbook of Environmental Impact Assessment*, Blackwell Science, Oxford.

- Wood, C (2003), *Environmental Impact Assessment – A comparative review*, 2nd edition, Pearson Education Ltd., Harlow.
- Wood, C.M. (2004), The Netherlands EIA system: a comparative perspective, in: VMR (red.), *De toekomst van de m.e.r.* Verslag van de 82^e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 13 november 2003, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, pp. 23-44.

- 1 Het totaal aantal gestarte m.e.r.-procedures wordt onderschat omdat de Commissie m.e.r. niet bij alle m.e.r.-procedures is betrokken (omdat het bevoegd gezag hiertoe niet is verplicht c.q. dit ook niet op vrijwillige basis doet). Hierdoor blijft een aantal m.e.r.-procedures buiten beeld. Het gaat hier om (een deel van) de volgende m.e.r.-procedures:
 - Vrijwillige m.e.r.-procedures (d.w.z. niet wettelijk verplichte m.e.r.-procedures);
 - Plan-m.e.r.-procedures die tussen de in werking treding van de regeling rond strategische milieubeoordeling (nu plan-m.e.r.) in 2006 en de modernisering van de m.e.r.-regelgeving per 1 juli 2010 zijn opgestart;
 - Project-m.e.r.-procedures die vanaf 1 juli 2010 zijn opgestart.
 Naar inschatting van de Commissie m.e.r. bleven er tot 2010 op deze manier jaarlijks maximaal enkele tientallen m.e.r.-procedures buiten beeld.
- 2 In bepaalde gevallen wordt ervoor gekozen om de verschillende te doorlopen m.e.r.-procedures te combineren in één milieu-effectrapport (MER). Dit biedt een beter totaaloverzicht en kan tijdswinst opleveren. Een recent voorbeeld van gecombineerde plan-/project-m.e.r. is het Rotterdam (CO₂) opslag- en afvangdemonstratieproject (ROAD). Voor de locatiekeuzen en wijzigingen in bestemmingsplannen dienden plan-m.e.r.'en te worden uitgevoerd, terwijl project-m.e.r. verplicht was voor de wijziging van kolencentrales, de aanleg van leidingen, opslagvoorzieningen e.d. De combinatie plan-/project-m.e.r. kwam vroeger ook voor bij streekplannen waar voor concrete beleidsbeslissingen (denk aan de planning van een nieuwe weg) project-m.e.r. naast de plan-m.e.r. verplicht was (bron: Commissie m.e.r.).
- 3 Dit onderzoek is in grote lijnen vergelijkbaar met ons onderzoek. In beide onderzoeken is een survey uitgevoerd onder de eerder beschreven beroepsgroepen rond m.e.r., waarbij vergelijkbare vragen over de doorwerking van m.e.r. zijn gesteld. Ten Heuvelhof en Nauta hanteerden een telefonische survey, wat als voordeel heeft dat doorgevraagd kon worden bij onduidelijkheden. Het beschikbare budget liet ons niet toe eveneens een telefonische survey uit te voeren. De internet-survey is echter een goed alternatief, ook omdat het voor respondenten laagdrempelig is. Het grootste verschil in beide onderzoeken betreft de selectie van respondenten. Ten Heuvelhof en Nauta benaderden actoren die betrokken waren bij 100 vooraf geselecteerde m.e.r.-projecten, welke een afspiegeling vormden van m.e.r.-projecten. Wij hebben geen selectie gemaakt van respondenten; wél zijn wij in staat uitsplitsingen te maken naar beleidssector en beroepsgroep.
- 4 Een mogelijke reden voor de lage response vanuit private initiatiefnemers is dat deze groep waarschijnlijk minder regelmatig met m.e.r. in aanraking komt en daardoor minder 'feeling' met m.e.r. heeft. Voor dit rapport is de lage response vanuit deze groep overigens geen probleem voor zover het gaat om de sectoren infrastructuur, ruimtelijke ordening en water, omdat er in deze sectoren vrijwel uitsluitend publieke initiatiefnemers zijn. De lage response vanuit de beroepsgroep 'rechter/advocaat' is waarschijnlijk veroorzaakt door problemen in de verspreiding van uitnodigingen om mee te werken aan de opiniepeiling. Ondanks afspraken met de Vereniging van Milieurecht (VMR) en herhaaldelijk contact is de uitnodiging veel later verstuurd dan gepland. Hierdoor was er veel minder tijd beschikbaar om te reageren. De herinneringsuitnodiging werd vrij snel na de uitnodiging verstuurd en is daardoor waarschijnlijk niet erg effectief geweest.
- 5 We hebben twee inschattingen gevonden van de totale kosten gepaard gaand met m.e.r. die niet ver uiteen lopen. Volgens Wood (2004) bedragen deze zo'n 0,01-0,5 procent van de totale kosten van grootschalige initiatieven tot 0,1-3 procent van die van kleine projecten. Volgens EC (2009a) zijn de kosten 0,1 procent van de totale projectkosten voor grote projecten en 1,0 procent voor kleine projecten. De kosten van een MER-rapport (i.e. uitgaven aan consultancy) bedragen tussen de €50.000 en €250.000 (Wood, 2004). Volgens een interne studie bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat naar de kosten van planstudies betreffen de kosten van integrale tracé/m.e.r.-studies ca. 1-2% van de totale

- investeringskosten van infrastructuurprojecten. Daarbij moet worden aangetekend dat dit percentage doorgaans lager is voor grote projecten en relatief hoger voor kleinere projecten (zie TMC 2000 en Kempenaar et al. 2005).
- 6 Dit wordt ook wel aangeduid als het 'preventie-effect': anticiperend op een MER wordt al rekening gehouden met milieu-effecten (Leroy, 1996; VROM/LNV, 1994).
- 7 Het betreft een meerjarige trend waarbij er sprake is van een groot percentage MER'en met gebreken. Het jaarverslag van de Commissie m.e.r. van 2010 bevestigt deze trend (Commissie m.e.r. 2011).
- 8 Overigens bestond de verplichting om een MMA uit te werken alleen voor project-m.e.r. en niet voor plan-m.e.r. (Van Velsen, 2007a).
- 9 De Europese richtlijn (85/337/EEC) vergt niet het beschrijven van alternatieven zoals de Nederlandse m.e.r.-regeling maar een beschrijving van de maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen te vermijden, beperken en zo mogelijk te verhelpen (art. 5 lid 2).
- 10 In een vergelijkend onderzoek naar plan-m.e.r. in Oostenrijk en Australië door Stoeglehner et al. (2010) kwamen bijvoorbeeld interessante mechanismen naar voren die we in Nederland niet kennen. Zo is in Oostenrijk plan-m.e.r. voor bepaalde plannen verplicht, wat leidt tot veel pogingen van initiatiefnemers om onder de plan-m.e.r.-plicht uit te komen. In Australië wordt plan-m.e.r. overwegend op vrijwillige basis uitgevoerd. In tegenstelling tot Oostenrijk (en Nederland) gelden in Australië daarentegen wél verplichtende bepalingen rondom het gebruik van de uitkomsten van een plan-MER in de toestemmingsprocedure. De prikkel om in Australië plan-m.e.r. uit te voeren is dat vrijstelling van project-m.e.r. kan worden verleend voor navolgende besluiten.
- 11 Ook spelen contextuele factoren *buiten* het m.e.r.-systeem een rol bij de werking van m.e.r. zoals bijv. de waarde die de maatschappij hecht aan een initiatief of het belang dat gehecht wordt aan het milieu. Deze laatste externe contextuele factoren zijn lastig meetbaar en daarom niet meegenomen in de survey. Wél bestond er in de diepte-interviews ruimte om op het belang van dergelijke factoren in te gaan.
- 12 De Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer adviseerde reeds in 1996 om m.e.r. op een aantal punten te wijzigen, om zo de effectiviteit te verhogen. Dit omvatte onder meer het eerder starten van m.e.r. in besluitvormingsprocessen en m.e.r. flexibeler te maken met meer ruimte voor experimenten en verantwoordelijkheden voor het bevoegd gezag (Arts, 1998). Pleidooien voor een meer flexibele opzet zijn eerder ook al vanuit VROM/LNV (1994) geuit. Ervaringen met m.e.r. in 'niet-lineaire processen', zoals interactieve planvorming, waren namelijk wisselend. In dergelijke processen komt het voor dat doelen verschuiven, wat niet bij de opzet van m.e.r. past. Bovendien wees men op juridische risico's van het overslaan van procedurele stappen of milieubeoordeling die niet (geheel) aansloten bij het uiteindelijke ontwerp, wat kon leiden tot vernietiging van het besluit bij de Raad van State.
- 13 De IPPC Richtlijn (Europese Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) schrijft in het geval van vergunningverlening aan grote milieuvervuilende bedrijven het gebruik van Beste Alternatieve Technieken (BAT's) voor (De Boer, 2010, Infomil 2011d). Dit kan m.e.r. (deels) overbodig maken.
- 14 In de context van m.e.r. zijn er ook belangrijke mijlpalen te noemen die invloed hebben gehad op de m.e.r.-regeling en -praktijk. Voorbeelden hiervan zijn: in de jaren '80 de discussie en besluitvorming over Amelisweerd (leidend tot meer aandacht voor beter milieu-onderzoek en de onderbouwing van besluiten), in de jaren '90 de Betuwelijn (leidend tot het inzicht dat het betrekken van belanghebbenden nodig is) en in de jaren '00 de A4 Burgerveen-Leiden (waardoor omgaan met onzekerheden en de detaillering van milieu-onderzoek (in relatie tot met name luchtkwaliteit) specifiek in de belangstelling zijn komen te staan).
- 15 Eerst bestond er één lijst van m.e.r.-plichtige activiteiten, later werd onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde C-lijst en de D-lijst. In het Besluit m.e.r. worden activiteiten nu als volgt aangewezen (Infomil, 2011a):

- Activiteiten met mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu worden opgenomen in de C-lijst van de bijlage bij het Besluit m.e.r.;
 - Activiteiten waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben zijn opgenomen in de D-lijst.
- 16 Mevrouw J.C. (Toos) van Noordwijk-van Veen was vanaf het begin betrokken bij de opbouw van m.e.r. en schreef over de instelling en inrichting van de Commissie m.e.r. het volgende: "Ik was voorzitter van de Centrale Raad voor de Milieuhygiene (CRMH), toen ons het verzoek bereikte om een wet voor te bereiden die de milieu-effectrapportage zou kunnen regelen. We beschikten over de Canadese Environmental Impact Assessment als mogelijk voorbeeld, maar verder was er eigenlijk geen literatuur. Nederland kende wel een grote groep mensen die inspraak wilden bij grote projecten. De vergunning aanvragers vonden dat lastig. Als Raad meenden wij dat die insprekers soms heel zinnige argumenten naar voren brachten. Maar hoe kon dat per project beoordeeld worden door een vergunningverlenende instantie?? De aanvragen waren zo divers, dat lang niet alle vergunningverlenende instanties voldoende kennis in huis hadden. Mijn echtgenoot was lid van het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen, en daarin lid van de Commissie van Voorbereiding. Tijdens onze discussie kwam het idee op: Waarom maken jullie geen verplichte beoordeling door deskundigen? Volgende vraag: Hoe kom je aan zo'n grote gevarieerde groep deskundigen, die soms een hele tijd niet nodig zijn? Ineens lag de oplossing voor de hand. We maken een MER commissie, die zich omringt door deskundigen op allerlei terrein, en waarvan de namen in een kaartenbak zitten. De MER commissie nodigt per aanvraag een aantal deskundigen op dat specifieke terrein uit, om een oordeel te geven. Dat moet een verplicht onderdeel van elk dossier worden, voordat een vergunningverlener ja of nee kan zeggen, of om aanvullende informatie kan vragen. De inspraak kan gewoon doorgaan, maar op vrijwillige basis. De CRMH nam dit idee van een reservoir van deskundigen over in het advies aan de minister en deze oplossing is in de wet gekomen".
- 17 Overigens werden ook de resultaten van de andere proefnemingen vrij positief ontvangen (Soppe, 2005).
- 18 Op www.europadecentraal.nl (een initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Rijk om kennis over Europees recht en de juiste toepassing daarvan bij decentrale overheden te vergroten) staat hierover letterlijk: "In *Kraaijeveld* oordeelde het Hof dat werkzaamheden aan rivierdijken (in dit geval dijkverzwaring) onder Richtlijn 85/337/EEG betreffende milieu-effectbeoordeling vallen en er bij dergelijke werkzaamheden daarom een verplichting bestaat tot het uitvoeren van een milieu-effectrapportage (MER). De richtlijn liet de lidstaten vrij om te bepalen welke projecten moesten worden onderworpen aan zo'n milieu-effectbeoordeling, daartoe dienden de lidstaten nadere criteria en/of drempelwaarden vast te stellen. Aannemersbedrijf Kraaijeveld was van mening dat de in de Nederlandse wetgeving als criteria bepaalde minimale afmetingen met betrekking tot dijken zo waren vastgesteld, dat er geen projecten van rivierdijken waren die aan de drempelwaarden voldeden, waardoor rivierdijkverzwaring in de praktijk volledig buiten de milieu-effectbeoordelingsplicht viel. Het Hof stelde daarop dat de nationale rechter dient na te gaan of de nationale wetgever bij de uitoefening van de hem gelaten vrijheid ten aanzien van de vorm en middelen ter uitvoering van de richtlijn, binnen de door de richtlijn aangegeven beoordelingsgrenzen is gebleven."
- 19 Ook later, op 15 oktober 2009, oordeelde het Hof van Justitie van de EU dat Nederland de Europese m.e.r.-richtlijn op een onjuiste wijze had geïmplementeerd. Het betrof de bepaling in het Besluit m.e.r. dat voor activiteiten die onder de drempel uit onderdeel D van de bijlage vallen geen m.e.r.-beoordeling behoeft te worden uitgevoerd. Het Hof bepaalde echter dat Nederland ten onrechte drempels heeft vastgesteld die alleen rekening houden met de omvang van projecten en niet met andere relevante criteria uit bijlage III de richtlijn (met name de kenmerken en de plaats van het project). Nederland had volgens het Hof daarmee de grenzen overschreden van de beoordelingsmarge waarover het beschikt krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn en diende het Besluit m.e.r. in overeenstemming met de Richtlijn te brengen (Infomil, 2010b). Dit is per 1 april 2011 gerepareerd met wijziging van het Besluit m.e.r.

- 20 Overigens was een van de uitgangspunten bij de modernisering m.e.r. dat het zwaartepunt van de m.e.r. op strategisch niveau zou moeten komen te liggen en niet teveel op projectniveau, omdat daar in het kader van vergunningverlening al veel op milieugebied zou zijn geregeld. Zie gesprek tussen de toenmalige minister en de Tweede Kamer op 14 mei 2009, http://docs1.eia.nl/cms/verslag_tk_14-5-2009.pdf.
- 21 Daarnaast zijn verschillende plan-m.e.r.'en op vrijwillige basis uitgevoerd.
- 22 Zie http://docs1.eia.nl/cms/verslag_tk_14-5-2009.pdf.
- 23 Zie http://docs1.eia.nl/cms/verslag_tk_14-5-2009.pdf.
- 24 Overigens zijn voor wat betreft de uitgebreide procedure voor project-m.e.r. de eisen aan de voorfase weer wat aangescherpt naar aanleiding van een amendering van de wet in de Tweede Kamer.
- 25 In een achtergrondstudie constateerde Berenschot dat in besluiten waarin m.e.r. was toegepast, voldoende milieu-informatie beschikbaar was, maar dat het verschil met besluiten die net onder de drempel voor de m.e.r.-plicht vielen beperkt was (VROM/LNV, 1994). Aangekend moet worden dat deze conclusie was gebaseerd op enkele cases en vermoed wordt dat de conclusies een paar jaar later al gedateerd waren (VROM/LNV, 1994).
- 26 Dit is in lijn met wat Mooren (1996) eerder suggereerde (zie paragraaf 2.3.2).
- 27 Van Kessel et al. (2003) adviseerden om de m.e.r.-plicht op te heffen voor activiteiten waarvan de milieu-effecten afdoende bekend zijn, zoals uitbreidingen van bestaande locaties van golfbanen en ijsbanen en standaard boor- en winningsinstallaties voor olie en gas.
- 28 Een ander geconstateerde neveneffect was de verbetering van procedures voor vergunningverlening (Arts, 1998). Doordat meer objectieve en inhoudelijke milieukennis beschikbaar werd gemaakt, zou een meer geïntegreerde beoordeling rondom vergunningen mogelijk zijn geworden (zie ook Mooren, 1996).
- 29 De auteurs hebben 'kwaliteit' op twee manieren vastgesteld: enerzijds op basis van een objectieve 'meetlat' die zij zelf hebben ontwikkeld en toegepast en anderzijds door de subjectieve kwaliteitsbeleving door de respondenten. Deze bleken te correleren (in totaal was 22-24 procent van de onderzochte MER'en van onvoldoende kwaliteit en de rest voldoende tot goed).
- 30 Volgens de Europese Commissie heeft verplichte scoping en publieksparticipatie daarin twee grote voordelen: (1) m.e.r. garandeert daarmee dat in een zo vroeg mogelijke fase van het besluitvormingsproces rekening wordt gehouden met milieu-overwegingen; (2) door het publiek te betrekken wordt een grotere transparantie en maatschappelijke acceptatie gegarandeerd.
- 31 De schatting van de gemiddelde kosten van een plan-m.e.r. voor Nederland is gebaseerd op de totale jaarlijkse kosten van plan-m.e.r. zoals in COWI (2009b) wordt aangegeven (te weten €570.000,=) en door de Commissie m.e.r. aangeleverde gegevens over het aantal gestarte plan-m.e.r.-procedures (39 in 2008 en 37 in 2009), waarvan het gemiddelde is genomen.
- 32 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6370. Significantie: 0.031.
- 33 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 12.409. Significantie: 0.006.
- 34 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 12.805. Significantie: 0.012.
- 35 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5487. Significantie: 0.000.
- 36 Mann-Witney U Test. Test statistic: 7236. Significantie: 0.043.
- 37 Mann-Witney U Test. Test statistic 8524. Significantie: 0.045.
- 38 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 10.083. Significantie: 0.018.
- 39 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6155.500. Significantie: 0.047.
- 40 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 10.403. Significantie: 0.034.
- 41 Chi-square Test. Test statistic: 6.651. Significantie: 0.015.

- 42 Chi-square Test. Test statistic: 10.043. Significantie: 0.040.
- 43 Mann-Witney U Test. Test statistic: 1054. Significantie: 0.013.
- 44 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 14.841. Significantie: 0.005.
- 45 Chi-square Test. Test statistic: 5.467. Significantie: 0.019.
- 46 Let op: de twee percentages kunnen gezien de aard van beide vragen helaas niet met elkaar vergeleken worden.
- 47 Mann-Witney U Test. Test statistic: 7419. Significantie: 0.002.
- 48 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 18.675. Significantie: 0.000.
- 49 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 40.598. Significantie: 0.000.
- 50 Mann-Witney U Test. Test statistic: 4820.000. Significantie: 0.001.
- 51 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6099.000. Significantie: 0.016.
- 52 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5438.000. Significantie: 0.011.
- 53 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 12.666. Significantie: 0.002.
- 54 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 20.970. Significantie: 0.000.
- 55 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5367.000. Significantie: 0.020.
- 56 Mann-Witney U Test. Test statistic: 7241.000. Significantie: 0.001.
- 57 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 9.745. Significantie: 0.021.
- 58 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 17.111. Significantie: 0.002.
- 59 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 6.504. Significantie: 0.039.
- 60 Mann-Witney U Test. Test statistic: 4992. Significantie: 0.000.
- 61 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5714. Significantie: 0.003.
- 62 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6759. Significantie: 0.000.
- 63 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 10.295. Significantie: 0.016.
- 64 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 26.801. Significantie: 0.000.
- 65 Mann-Witney U Test. Test statistic: 4050.000. Significantie: 0.005.
- 66 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5254.500. Significantie: 0.030.
- 67 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 18.296. Significantie: 0.001.
- 68 Mann-Witney U Test. Test statistic: 4126. Significantie: 0.030.
- 69 Mann-Witney U Test. Test statistic: 4868. Significantie: 0.002.
- 70 Mann-Witney U Test. Test statistic: 7437. Significantie: 0.002.
- 71 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 18.520. Significantie: 0.001.
- 72 Mann-Witney U Test. Test statistic: 4179.500. Significantie: 0.006.
- 73 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6377.500. Significantie: 0.004.
- 74 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 10.385. Significantie: 0.034.
- 75 Mann-Witney U Test. Test statistic: 8662. Significantie: 0.032.
- 76 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 18.547. Significantie: 0.001.
- 77 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 10.278. Significantie: 0.036.
- 78 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 12.342. Significantie: 0.015.
- 79 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6885. Significantie: 0.034.
- 80 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 10.559. Significantie: 0.032.
- 81 Daarnaast bleek in de afgelopen jaren dat er voor veel projecten op planniveau geen helder milieukader bestond c.q. dit kader verouderd was (met name bij bestemmingsplannen).
- 82 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6529.000. Significantie: 0.013.

83 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 13.216. Significantie: 0.001.

84 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6882.500. Significantie: 0.041.

85 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 9.759. Significantie: 0.045.

86 Mann-Witney U Test. Test statistic: 4048.500. Significantie: 0.004.

87 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5545.500. Significantie: 0.040.

88 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5592.500. Significantie: 0.000.

89 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 8.929. Significantie: 0.012.

90 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 15.762. Significantie: 0.003.

91 Mann-Witney U Test. Test statistic: 4333.500. Significantie: 0.018.

92 Mann-Witney U Test. Test statistic 6722.500. Significantie: 0.035.

93 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 16.395. Significantie: 0.003.

94 Mann-Witney U Test. Test statistic: 4414.500. Significantie: 0.028.

95 Mann-Witney U Test. Test statistic: 10218.000. Significantie: 0.000.

96 Mann-Witney U Test. Test statistic: 7560. Significantie: 0.003.

97 Mann-Witney U Test. Test statistic: 7414.000. Significantie: 0.004.

98 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 25.364. Significantie: 0.000.

99 Mann-Witney U Test. Test statistic: 11169.000. Significantie: 0.034.

100 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5929.000. Significantie: 0.044.

101 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 13.715. Significantie: 0.008.

102 Mann-Witney U Test. Test statistic: 7992. Significantie: 0.015.

103 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5643. Significantie: 0.020.

104 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5780. Significantie: 0.046.

105 Mann-Witney U Test. Test statistic: 8093. Significantie: 0.017.

106 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6285. Significantie: 0.002.

107 Mann-Witney U Test. Test statistic: 7119. Significantie: 0.000.

108 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 14.526. Significantie: 0.006.

109 Mann-Witney U Test. Test statistic: 4892. Significantie: 0.001.

110 Mann-Witney U Test. Test statistic: 7049. Significantie: 0.045.

111 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5377. Significantie: 0.000.

112 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5716. Significantie: 0.002.

113 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6425. Significantie: 0.012.

114 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 16.646. Significantie: 0.001.

115 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 25.599 Significantie: 0.000.

116 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6454. Significantie: 0.022.

117 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6258. Significantie: 0.001.

118 Mann-Witney U Test. Test statistic: 8198. Significantie: 0.050.

119 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5867. Significantie: 0.007.

120 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6064.000. Significantie: 0.046.

121 Mann-Witney U Test. Test statistic: 7494. Significantie: 0.001.

122 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 22.150. Significantie: 0.000.

123 Mann-Witney U Test. Test statistic: 3907.500. Significantie: 0.005.

124 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5201.000. Significantie: 0.012.

- 125 Mann-Witney U Test. Test statistic 9671. Significantie: 0.044.
- 126 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5731. Significantie: 0.040.
- 127 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 14.841. Significantie: 0.005.
- 128 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6995. Significantie: 0.026.
- 129 Mann-Witney U Test. Test statistic: 4936. Significantie: 0.000.
- 130 Mann-Witney U Test. Test statistic: 11797.000. Significantie: 0.018.
- 131 Mann-Witney U Test. Test statistic: 7949. Significantie: 0.019.
- 132 Kruskal Wallis Test. Test statistic (Chi square): 20.6567. Significantie: 0.000.
- 133 Mann-Witney U Test. Test statistic: 5628. Significantie: 0.016.
- 134 Mann-Witney U Test. Test statistic: 6271. Significantie: 0.025.
- 135 Mann-Witney U Test. Test statistic: 7748. Significantie: 0.005.
- 136 Dit blijkt ook uit de response van mensen die hebben aangegeven géén ervaring met m.e.r. te hebben. Aangezien deze respondenten niet tot de doelgroep behoorden, zijn hun antwoorden Echter niet verwerkt in de resultaten.
- 137 In de infrastructuursector wordt significant vaker gedacht dat de controle op de kwaliteit en reikwijdte van m.e.r. in het geval van de beperkte procedure zal worden overgenomen door belanghebbenden (zoals omwonenden en milieu- en natuurorganisaties). De beperkte procedure is Echter niet van toepassing op infrastructuur, waardoor dit significante verschil geen verklaring biedt voor de constatering dat in de infrastructuursector minder negatieve invloed van het afschaffen van het verplichte richtlijnenadvies wordt verwacht.
- 138 Overigens zou het negatieve imago van m.e.r. ook gezien kunnen worden als een teken dat m.e.r. in de praktijk als lastig wordt ervaren, hetgeen kan worden opgevat dat het als beleidsinstrument werkt (men moet zijn gedrag veranderen).

Bijlage 1: Overzicht response online survey en vragenlijst

Vraag en antwoord categorieën	Frequentie	Percentage
In welke discipline bent u (hoofdzakelijk) opgeleid?		
sociaal-wetenschappelijk	45	10,2
natuur- of milieukundig	147	33,2
technisch	120	27,1
juridisch	65	14,7
anders	64	14,4
Sub-totaal	441	99,5
Non-responses	2	0,5
Totaal	443	100,0
Op welke sector heeft uw m.e.r. ervaring voornamelijk betrekking?		
infrastructuur (auto-, spoor-, vaarweg)	170	38,4
water	51	11,5
woningbouw, stadsprojecten en bedrijventerreinen	59	13,3
industrie	23	5,2
afval	8	1,8
grondstofwinning	12	2,7
energie	12	2,7
intensieve landbouw	20	4,5
recreatie	5	1,1
anders	73	16,5
Sub-totaal	433	97,7
Non-responses	10	2,3
Totaal	443	100,0
In welke rol heeft u de meeste ervaring met m.e.r. opgedaan?		
private initiatiefnemer	9	2,0
publieke initiatiefnemer (ambtelijk/bestuurlijk)	57	12,9
bevoegd gezag (ambtelijk)	71	16,0
bevoegd gezag (bestuurlijk)	2	0,5
ambtelijk deskundige (rijk of andere organisatie)	87	19,6
onderzoeker/consultant (uitvoering m.e.r.)	67	15,1
wetenschapper	14	3,2
werkgroepsecretaris Commissie m.e.r.	10	2,3
lid/adviseur Commissie m.e.r.	85	19,2
belanghebbende/inspreker	8	1,8
rechter/advocaat	5	1,1
anders	25	5,6
Sub-totaal	440	99,3
Non-responses	3	0,7
Totaal	443	100,0

Hoeveel jaar ervaring heeft u met m.e.r.?		
1-5 jaar	129	29,1
6-10 jaar	115	26,0
>10 jaar	180	40,6
Sub-total	424	95,7
Non-responses	19	4,3
Totaal	443	100,0
Bij hoeveel m.e.r. procedures bent u betrokken geweest?		
0	30	6,8
1-5	157	35,4
6-10	76	17,2
11-15	43	9,7
> 15	129	29,1
Sub-totaal	435	98,2
Non-responses	8	1,8
Totaal	443	100,0



Universiteit Utrecht



rijksuniversiteit
groningen

M.e.r. in Nederland: ervaringen en vooruitblik

Geachte relatie,

Welkom op de website van de online opiniepeiling van de Universiteit Utrecht en de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat naar het functioneren van de milieueffectrapportage (m.e.r.) in Nederland.

Deze online opiniepeiling maakt onderdeel uit van een groter onderzoek naar 25 jaar m.e.r. in Nederland. Het doel van de peiling is enerzijds een overzicht te krijgen van de ervaringen van professionals met m.e.r. in het recente verleden (de afgelopen 5 jaar) en, anderzijds vooruit te kijken op de nabije toekomst, waarin de nieuwe m.e.r.-regelgeving van toepassing is.

De peiling bestaat uit vier delen:

- 1 Allereerst wordt een aantal achtergrondvragen gesteld;
- 2 Vervolgens wordt door middel van stellingen naar uw mening gevraagd over het m.e.r.-systeem van vóór de inwerkingtreding van de zgn. 'modernisering' van de m.e.r. (de recente wijzigingen in de m.e.r.-wetgeving die 1 juli jl. van kracht zijn geworden).
- 3 Daarna wordt ingegaan op de verwachte effecten van deze modernisering m.e.r.
- 4 De peiling sluit af met een serie stellingen over het 'ideale' m.e.r.-systeem.

Het invullen van de peiling gebeurt volledig anoniem en zal circa 15 tot 20 minuten van uw tijd kosten.

Hebt u interesse in de resultaten van het onderzoek, dan kunt u dit aan het einde van de peiling aangeven. U krijgt dan een rapportage gemaild.

Mocht u naar aanleiding van dit onderzoek nog vragen en/of opmerkingen hebben, neem dan contact op met dr. H. (Hens) Runhaar, Universiteit Utrecht (projectleider) via e-mail: h.runhaar@geo.uu.nl.

Wij willen u alvast hartelijk bedanken voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

Dr. H.A.C. (Hens) Runhaar, Projectleider.

[Start](#)



Universiteit Utrecht



rijksuniversiteit
groningen

M.e.r. in Nederland: ervaringen en vooruitblik

Deel 1: Achtergrond

Nb: Velden met een sterretje (*) zijn verplicht.

1: In welke discipline bent u (hoofdzakelijk) opgeleid? *

☐

Sociaal of maatschappelijk

☐

Natuur- of milieukundig

☐

Technisch

☐

Juridisch

☐

Anders, nl. [graag specificeren]

2: In welke rol heeft u de meeste ervaring met m.e.r. opgedaan? (slechts 1 antwoord mogelijk)

Concrete ervaring met m.e.r.: *

☐

Initiatiefnemer (private initiatiefnemer)

☐

Initiatiefnemer (publieke initiatiefnemer ambtelijk/bestuurlijk)

☐

Bevoegd gezag – ambtelijk

☐

Bevoegd gezag – bestuurlijk

☐

Ambtelijk deskundige bij rijk of andere organisatie

☐

Onderzoeker/consultant (uitvoeren milieueffectonderzoek)

☐

Wetenschapper

☐

Werkgroepsecretaris Commissie m.e.r.

☐

Lid/adviseur voor de Commissie m.e.r.

☐

Belanghebbende/inspreker

☐

Rechter/advocaat

☐

Anders, nl. [graag specificeren]

Volgende pagina

Pagina: 3

Deel 1: Achtergrond (vervolg)

3: In welke vorm was u belanghebbende/inspreker?

- ☐ Als burger
- ☐ Als medewerker van een bedrijf
- ☐ Als medewerker van een branchevereniging
- ☐ Als medewerker van een natuur- of milieuorganisatie
- ☐ Anders, nl. [graag specificeren]

Pagina: 4

Deel 1: Achtergrond (vervolg)

4. Hoeveel jaar ervaring heeft u met m.e.r.? *

- ☐ Ik heb geen ervaring met m.e.r.
- ☐ 0-5 jaar
- ☐ 5-10 jaar
- ☐ > 10 jaar

5. Bij hoeveel m.e.r.-procedures bent u betrokken geweest? *

- ☐ 0
- ☐ 1-5
- ☐ 5-10
- ☐ 10-15
- ☐ >15

6. Op welke sector heeft uw m.e.r.-ervaring voornamelijk betrekking? (slechts één antwoord mogelijk) *

- ☐ Infrastructuur (auto-, spoor-, vaarweg)
- ☐ Water
- ☐ Woningbouw, stadsprojecten en bedrijventerreinen
- ☐ Industrie
- ☐ Afval
- ☐ Grondstofwinning
- ☐ Energie
- ☐ Intensieve landbouw
- ☐ Recreatie
- ☐ Anders, nl. [graag specificeren]

Deel 2: Het m.e.r.-systeem tot 1 juli 2010 (vóór de modernisering m.e.r.)

Deze stellingen gaan over het m.e.r.-systeem zoals we dat tot 1 juli jl. kenden (het systeem vóór de inwerkingtreding van de modernisering m.e.r.). We maken daarbij (waar nodig) onderscheid tussen project-m.e.r. en plan-m.e.r.

- Onder project-m.e.r. worden de oude besluit-m.e.r. procedures verstaan, zoals deze hebben bestaan tot 1 juli 2010 voor projecten die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu (denk hierbij aan bouwprojecten, zoals bijvoorbeeld de bouw van een energiecentrale, waarvoor de locatie reeds vaststond, maar waar nog verschillende alternatieve invullingen aan het project gegeven konden worden).

- Plan-m.e.r. betreft de te doorlopen procedure bij bepaalde plannen en programma's, zoals deze tussen september 2006 en juli 2010 verplicht was (denk hierbij aan structuurvisies, ontwikkelingsplannen etc.).

Nb: U wordt verzocht uw antwoord te baseren op de sector en rol waarmee u de MEESTE ERVARING hebt.

M.e.r. en besluitvorming ('doorwerking')

N.b.: In de volgende stellingen wordt onder het aanpassen van initiatieven verstaan dat het initiatief veranderd is ten opzicht van het voornemen zoals in de startnotitie.

7. In de praktijk was het belangrijkste effect van PROJECT-M.E.R. op besluitvorming:



Het expliciet overwegen van milieuwaarden, zonder het initiatief aan te passen;



Het in beperkte mate aanpassen van initiatieven;



Het in grote mate aanpassen van initiatieven;



Het kiezen voor het meest milieuvriendelijke alternatief;



Er was geen effect op besluitvorming.

8. In de praktijk was het belangrijkste effect van PLAN-M.E.R. op besluitvorming:



Het expliciet overwegen van milieuwaarden, zonder het initiatief aan te passen;



Het in beperkte mate aanpassen van initiatieven;



Het in grote mate aanpassen van initiatieven;



Het kiezen voor het meest milieuvriendelijke alternatief;



Er was geen effect op besluitvorming.

Pagina: 6

Deel 2: Het m.e.r.-systeem tot 1 juli 2010 (vóór de modernisering m.e.r.) (vervolg)

9. Geef aan hoe vaak naar uw mening sprake was van de volgende situaties.

Nb: In de volgende stellingen gaat het om project- EN/OF plan-m.e.r.

	-- (Minimaal aan de wettelijke vereiste milieuregelgeving te voldoen)	-	-/+	+	++ (Het milieu maximaal te beschermen)
M.e.r. werd door INITIATIEFNEMERS vooral gebruikt als instrument om:	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. werd door het BEVOEGD GEZAG vooral gebruikt als instrument om:	☐	☐	☐	☐	☐

Pagina: 7

Deel 2: Het m.e.r.-systeem tot 1 juli 2010 (vóór de modernisering m.e.r.) (vervolg)

10. Hoe vaak was sprake van de volgende situaties?

Verklaringen voor succesvolle of niet succesvolle doorwerking van m.e.r.

	Nooit	Zelden	Soms	Vaak	Altijd
M.e.r. werd door initiatiefnemers vooral gezien als wettelijke verplichting.	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. werd door het bevoegd gezag vooral gezien als wettelijke verplichting.	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. droeg bij aan de milieubewustwording van het bevoegd gezag	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. werkte al in een vroeg stadium van besluitvorming door, omdat initiatiefnemers anticipeerden op m.e.r. ("preventie-effect").	☐	☐	☐	☐	☐
De verantwoordelijkheid voor m.e.r. bij initiatiefnemers droeg bij aan hun milieubewustwording.	☐	☐	☐	☐	☐

11. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

Verklaringen voor succesvolle of niet succesvolle doorwerking van m.e.r.

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Eens noch oneens	Mee eens	Zeer mee eens
De Nederlandse m.e.r.-regelgeving was helder en begrijpelijk	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. richtte zich op te veel thema's (naast milieu en natuur)	☐	☐	☐	☐	☐
De rol van m.e.r. in het bewaken van milieuwaarden was inmiddels overgenomen door belanghebbenden en andere actoren.	☐	☐	☐	☐	☐
De rol van m.e.r. in het bewaken van milieuwaarden was inmiddels overgenomen door andere instrumenten (zoals de milieuvergunning, bedrijfsinterne milieuzorg, passende beoordeling, watertoets, etc.).	☐	☐	☐	☐	☐
De richtlijnen- en toetsingsadviezen van de Commissie voor de m.e.r. waren van substantieel belang voor de kwaliteit van MER.	☐	☐	☐	☐	☐
Kleine organisaties met minder capaciteit konden minder goed omgaan met m.e.r.	☐	☐	☐	☐	☐
Organisaties met meer m.e.r.-ervaring konden beter omgaan met m.e.r.	☐	☐	☐	☐	☐
De kwaliteit van m.e.r.-onderzoeken was goed.	☐	☐	☐	☐	☐
Een MER was het resultaat van onderhandeling en overleg.	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. had nauwelijks invloed op CONTROVERSIËLE besluiten (complexe, ingrijpende, besluiten die stuiten op veel tegenstand).	☐	☐	☐	☐	☐

12. Wat is het belang van de volgende factoren voor de bijdrage van de m.e.r. aan milieuvriendelijkere besluiten?

	Zeer beperkt	Beperkt	Groot noch beperkt	Groot	Zeer groot
Transparantie van de onderzoeksaanpak	☐	☐	☐	☐	☐
Kwaliteit van het onderzoek (juistheid en volledigheid van de resultaten in het MER)	☐	☐	☐	☐	☐
Participatie van belanghebbenden in het m.e.r.-onderzoek	☐	☐	☐	☐	☐
Mate waarin het initiatief al 'dichtgetimmerd' zat (reeds vaststond)	☐	☐	☐	☐	☐
Mate waarin issues werden doorgeschoven naar fasen	☐	☐	☐	☐	☐

na afloop van de m.e.r. ("doorschuiven")					
Aansluiting van het m.e.r.-proces op de dynamiek in het besluitvormingsproces	☐	☐	☐	☐	☐
Mate waarin initiatiefnemers en bevoegd gezag open stonden voor milieuwwaarden	☐	☐	☐	☐	☐
De wijze waarop de uitkomsten van het m.e.r.-onderzoek werden gecommuniceerd naar initiatiefnemer, bevoegd gezag en belanghebbenden	☐	☐	☐	☐	☐
Mate waarin het meest milieuvriendelijke alternatief overeen kwam met het voorkeursalternatief	☐	☐	☐	☐	☐
Kosten van mitigerende maatregelen	☐	☐	☐	☐	☐
Wettelijke verplichtingen	☐	☐	☐	☐	☐

13. De bijdrage van onderstaande partijen aan de kwaliteit van MER'en?

	Zeer beperkt	Beperkt	Groot noch beperkt	Groot	Zeer groot
Initiatiefnemer	☐	☐	☐	☐	☐
Bevoegd gezag	☐	☐	☐	☐	☐
Commissie m.e.r.	☐	☐	☐	☐	☐
Wettelijke adviseurs	☐	☐	☐	☐	☐
Insprekers	☐	☐	☐	☐	☐
Adviesbureau (MER opsteller)	☐	☐	☐	☐	☐

14. In hoeverre bent u het met de volgende stellingen eens?

	Zeer mee oneens	Oneens	Eens noch oneens	Eens	Zeer mee eens
M.e.r. leidde tot onacceptabele vertraging in besluitvorming.	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. leidde tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid.	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. leidde tot onacceptabele lasten voor de initiatiefnemer.	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. versjoepelde de uiteindelijke implementatie van projecten en plannen.	☐	☐	☐	☐	☐
Plan-m.e.r. maakte project-m.e.r. in latere fasen van besluitvorming overbodig.	☐	☐	☐	☐	☐

Deel 3: De modernisering m.e.r. (vanaf 1 juli 2010)

De m.e.r.-wetgeving is met ingang van 1 juli 2010 gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn:

De uitgebreide procedure voor plan-m.e.r. blijft vrijwel hetzelfde als de procedure voor plannen die tot 1 juli 2010 gold, maar kent twee extra verplichtingen: het publiek moet de gelegenheid krijgen zienswijzen te geven op het voornemen en een toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. op het Milieu Effect Rapport (MER) is voor alle plannen verplicht.

Voor project-m.e.r. wordt nu onderscheid gemaakt tussen:

- de BEPERKTE PROCEDURE (voor een aantal concrete vergunningen, zoals de milieuvergunning en de waterwetvergunning, maar die géén passende beoordeling vereisen).
- de UITGEBREIDE PROCEDURE (voor alle projecten die niet in aanmerking komen voor de beperkte procedure). Daarbij zijn enkele onderdelen van m.e.r. gewijzigd en is bijvoorbeeld het meest milieuvriendelijke alternatief komen te vervallen.

Ook is de betrokkenheid van de Commissie m.e.r. gewijzigd:

- In de beperkte procedure zijn zowel het richtlijn- als toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. niet langer verplicht.
- In de uitgebreide procedure is het verplichte richtlijnadvies van de Commissie m.e.r. komen te vervallen, wel is het verplicht de betrokken overheidsorganen en adviseurs om advies over de reikwijdte en het detailniveau van de m.e.r.-procedure te vragen. Het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. is nog altijd verplicht.

U wordt verzocht uw antwoord te baseren op de sector waarmee en de rol waarin u MEESTE M.E.R.-ERVARING heeft.

15. M.e.r. en besluitvorming ('doorwerking')

In de praktijk zal het belangrijkste effect van PROJECT-M.E.R. op besluitvorming zijn:



Het expliciet overwegen van milieuwaarden, zonder het initiatief aan te passen;



Het in beperkte mate aanpassen van initiatieven;



Het in grote mate aanpassen van initiatieven;



Het kiezen voor het alternatief dat het meest milieuvriendelijk is;



Er zal geen effect op besluitvorming zijn.

16. In de praktijk zal het belangrijkste effect van PLAN-M.E.R. op besluitvorming zijn:



Het expliciet overwegen van milieuwaarden, zonder het initiatief aan te passen;



Het in beperkte mate aanpassen van initiatieven;



Het in grote mate aanpassen van initiatieven;



Het kiezen voor het alternatief dat het meest milieuvriendelijk is;



Er zal geen effect op besluitvorming zijn.

Pagina: 9

Deel 3: De modernisering m.e.r. (vanaf 1 juli 2010) (vervolg)

17. Geef aan hoe vaak er sprake zal zijn van de volgende situaties.

	-- (Minimaal aan de wettelijke vereiste milieuregelgeving te voldoen)	-	-/+	+	++ (Het milieu maximaal te beschermen)
M.e.r. zal door INITIATIEFNEMERS vooral gebruikt worden als instrument om:	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. zal door het BEVOEGD GEZAG vooral gebruikt worden als instrument om:	☐	☐	☐	☐	☐

Pagina: 10

Deel 3: De modernisering m.e.r. (vanaf 1 juli 2010) (vervolg)

In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen?

	Zeer mee oneens	Oneens	Eens noch oneens	Eens	Zeer mee eens
M.e.r. zal bijdragen aan de milieubewustwording van het bevoegd gezag.	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. zal al in een vroeg stadium van besluitvorming doorwerken, omdat initiatiefnemers anticiperen op de uit te voeren m.e.r. ("preventie-effect").	☐	☐	☐	☐	☐
De verantwoordelijkheid voor m.e.r. zal bijdragen aan de milieubewustwording van initiatiefnemers.	☐	☐	☐	☐	☐
Dat het bevoegd gezag verplicht is om in de voorfase van plan-m.e.r. aan te geven wie zienswijzen mag indienen, zal leiden tot meer maatschappelijke acceptatie van m.e.r.	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. zal door initiatiefnemers en besluitvormers vooral worden gezien als wettelijke verplichting.	☐	☐	☐	☐	☐
Het afschaffen van het verplichte richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. bij project-m.e.r. zal ten koste gaan van de kwaliteit van m.e.r.	☐	☐	☐	☐	☐
Het afschaffen van het verplichte richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. bij project-m.e.r. zal ten koste gaan van de maatschappelijke acceptatie van m.e.r.	☐	☐	☐	☐	☐
Het verplichte toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. zal leiden tot een kwaliteitsverbetering van plan-m.e.r.	☐	☐	☐	☐	☐
Het afschaffen van het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) voor project-m.e.r. leidt tot een minder volwaardige rol van milieuaarden in besluitvorming.	☐	☐	☐	☐	☐
De gemoderniseerde m.e.r.-regelgeving is helderder dan de regelgeving (vóór 1 juli 2010).	☐	☐	☐	☐	☐

19. In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen?

	Zeer mee oneens	Oneens	Eens noch oneens	Eens	Zeer mee eens
De modernisering m.e.r. zal leiden tot een versnelling van besluitvormingsprocedures.	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. zal leiden tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid.	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. zal leiden tot onacceptabele lasten voor de initiatiefnemer.	☐	☐	☐	☐	☐
M.e.r. zal de uiteindelijke implementatie van projecten en plannen versoepelen.	☐	☐	☐	☐	☐
Plan-m.e.r. zal project-m.e.r. in latere fasen van besluitvorming overbodig maken.	☐	☐	☐	☐	☐
Het bevoegd gezag zal voor projecten die vallen onder de beperkte procedure toch kiezen voor een uitgebreidere procedure dan wettelijk verplicht.	☐	☐	☐	☐	☐
De controle op de kwaliteit en reikwijdte van m.e.r. zal ingeval van de beperkte procedure worden overgenomen door belanghebbenden (zoals omwonenden en milieu- en natuurorganisaties).	☐	☐	☐	☐	☐

Pagina: 11

Deel 4: Het "ideale" m.e.r.-systeem

De laatste groep stellingen heeft betrekking op het m.e.r.-systeem zoals u zich dat idealiter voorstelt. We gaan daarbij nog steeds uit van het oorspronkelijke doel van m.e.r., namelijk het bevorderen van een volwaardige rol van milieuwaarden (incl. natuur) in besluitvorming. Al naar gelang de organisatie waarvoor u werkt, is het echter denkbaar dat u specifieke eisen stelt aan de wijze waarop m.e.r. wordt uitgevoerd. We willen u vragen vooral uit dit perspectief op de onderstaande stellingen te reageren.

20. Wat zouden de belangrijkste doelen van m.e.r. moeten zijn?

(meerdere antwoorden mogelijk, kies er maximaal 5)

- ☐ Het zo goed mogelijk in beeld brengen van de milieueffecten van alternatieven;
- ☐ Het aandragen van mitigerende maatregelen of compensatiemaatregelen;
- ☐ Het bijdragen aan het optimaliseren van milieuwaarden in besluitvorming;
- ☐ Het zo goed mogelijk in beeld brengen van alle duurzaamheidseffecten (people, planet, profit)
- ☐ Het overwegen van het voorkeursalternatief en andere alternatieven;
- ☐ Het bieden van mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden;
- ☐ Het bijdragen aan de transparantie van besluitvorming;
- ☐ Het voldoen aan Europese m.e.r.-regelgeving;
- ☐ Het bijdragen aan het voldoen aan Europese milieuregelgeving (bijv. t.a.v. luchtkwaliteit);
- ☐ Het versterken van milieubewustzijn ('internaliseren');

- ☐ Het vergroten van vertrouwen in de overheid;
- ☐ Anders, nl.

21. Wat zouden de belangrijkste elementen van het ideale m.e.r.-systeem zijn?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Een eenduidige selectie van m.e.r.-plichtige activiteiten;
- ☐ Een beperking van m.e.r.-plichtige activiteiten;
- ☐ Een scherpe selectie van relevante milieueffecten;
- ☐ Het bezien van duurzaamheidseffecten (people, planet, profit);
- ☐ Het overwegen van meerdere alternatieven naast het voorkeursalternatief;
- ☐ Het overwegen van uitsluitend haalbare alternatieven naast het voorkeursalternatief;
- ☐ Het ontwikkelen van een meest milieuvriendelijk alternatief;
- ☐ Het ontwikkelen van mitigerende maatregelen voor alle alternatieven;
- ☐ Het identificeren van best beschikbare technieken om milieueffecten te minimaliseren;
- ☐ Een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r.;
- ☐ Een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r. bij gevoelige en/of ingewikkelde initiatieven ;
- ☐ Een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r. als initiatiefnemer ook bevoegd gezag is;
- ☐ Een verplicht toetsingsadvies door de Commissie m.e.r.;
- ☐ Verplichte participatiemogelijkheden bij de start van m.e.r. en het opleveren van het definitieve MER;
- ☐ Een certificering voor MER-makers;
- ☐ Een verplichting om zienswijzen te behandelen (nota van considerans/antwoord);
- ☐ Een verplichting tot het monitoren en evalueren van werkelijke milieueffecten en eventueel nemen van maatregelen;
- ☐ Het verplicht gecoördineerd uitvoeren van de diverse wettelijk verplichte onderdelen binnen m.e.r. (bijv. de watertoets, passende beoordeling etc.);
- ☐ Standaard m.e.r. methodes voor veel voorkomende en vergelijkbare activiteiten;
- ☐ Maximale wettelijke termijnen voor m.e.r.-procedures;
- ☐ De verantwoordelijkheid voor m.e.r. bij initiatiefnemers leggen;
- ☐ Anders, nl. [graag specificeren];

Bijlage 2: Feitelijk geconstateerde sturingsmechanismen in de Nederlandse m.e.r.

Middel	Wie worden gestuurd?	In welke richting?	Empirisch bewijs?
Wettelijke verplichting om m.e.r. uit te voeren	IN, BG	IN: wordt min of meer gedwongen om milieuwaarden expliciet te overwegen en verantwoording af te dragen over de milieu-effecten van het onderhavige initiatief. 'preventie-effect': IN anticipeert op m.e.r. en houdt daarom in de ontwerpfase al rekening met milieu-effecten. Lange termijn-effect: milieubewustwording en 'verinnerlijking'; 'automatisch' rekening houden met milieuwaarden BG: wordt min of meer gedwongen om milieuwaarden expliciet te overwegen en verantwoording af te dragen over de milieu-effecten van het onderhavige initiatief. Lange termijn-effect: milieubewustwording	Ja. Zie bijvoorbeeld Scholten en Van Eck 1994, Ten Heuvelhof en Nauta, 1996, en EC, 2009 b, c
Plan-m.e.r. voor strategische besluiten die kaderstellend zijn voor m.e.r.-plichtige projecten	IN, BG	In strategische besluiten worden de effecten op projectniveau al doorgeëxerceerd; indien plan-m.e.r. doorwerkt in besluitvorming is daarmee project-m.e.r. (grotendeels) overbodig geworden	Beperkt. Runhaar en Driessen, 2007; plan-m.e.r. maakt project-m.e.r. niet overbodig
IN verantwoordelijk voor opstellen MER	IN	'Preventie-effect'; aanpassen/ontwerpen alternatief (voor/na); milieubewustwording; 'verinnerlijking'	Ja voor preventie-effect (VROM/LNV, 1994; Ten Heuvelhof en Nauta, 1997)
Participatie van belanghebbenden en WAS (inspraak, zienswijzen)	IN, BG	Meenemen van zorgen en aspecten die door belanghebbenden belangrijk worden gevonden kan bijdragen aan acceptatie maar ook de kwaliteit van besluiten	Ja, maar tegenstrijdige bevindingen. Vaak positief in internationale, wetenschappelijke literatuur (Dalal-Clayton en Sadler, 2004; Fischer, 2004; Hildén et al., 2004; Sheate et al., 2003; Scholten en Van Eck 1994; Ten Heuvelhof en Nauta, 1997; Wassen et al., 2011). Negatieve bevindingen in onderzoek naar participatie in de m.e.r. in Nederland (zie Ligtermoet en partners, 2007)
Richtlijnenadvies Cie. m.e.r. (nu vrijwillig, voor 1 juli 2010 verplicht)	IN, BG, consultant, BHn, WAS	BG, IN, consultant: garandeert een bepaald kwaliteitsniveau van het MER (volledige inschatting van relevante milieu-effecten en uitwerken van serieuze alternatieven) Cie. m.e.r. kan positie gebruiken om IN en BG uit te dagen meer het milieu te ontzien dan wettelijk verplicht is. Neveneffect: BG verschuilt zich achter de Cie. (v.w.b. kritische houding op initiatief of MER) Belanghebbenden, WAS: vergrote acceptatie van het uiteindelijke MER	Ja, zie Ten Heuvelhof en Nauta, 1996, 1997, Mostert 1995. Verder indicatief vanuit diepte-interviews
Verplichting tot uitwerken alternatieven (w.o. vroeger MMA)	IN, BG	Heroverwegen initiatief, expliciet meewegen van milieu-effecten, nadenken over (c.q. kiezen voor) maximale milieubescherming	Indicatief vanuit diepte-interviews

Middel	Wie worden gestuurd?	In welke richting?	Empirisch bewijs?
Verplichting tot uitwerken maatregelen om milieuschade te voorkomen, te beperken of te compenseren	IN, BG	Nadenken over milieubescherming; mogelijk aanpassen initiatief	Indicatief vanuit diepte-interviews
Toetsingsadvies door Cie. m.e.r.	IN, BG, consultant, BHn, WAs	Garandeert een bepaald kwaliteitsniveau van het MER (volledige inschatting van relevante milieu-effecten en uitwerken van serieuze alternatieven)	Ja, zie Ten Heuvelhof en Nauta, 1996, 1997, Scholten en Van Eck 1994. Verder indicatief vanuit diepte-interviews
Verplichte evaluatie van daadwerkelijke milieu-effecten	IN, BG	Verminderen of compenseren van daadwerkelijke milieu-effecten na implementatie van het besluit	Ja, blijkt echter slechts in beperkt aantal gevallen op te treden (Arts, 1998, De Leeuw en Rense 1991, diepte-interviews)

Bijlage 3: Feitelijk geconstateerde invloed van contextspecifieke uitwerking van m.e.r. op de effectiviteit van m.e.r.

Factor	Beïnvloedingsmechanisme	Empirisch bewijs?
<i>Kenmerken resultaten MER</i>		
Verscheidenheid aan effecten binnen m.e.r. (naast milieu-effecten)	<i>Positief:</i> Kan de kans op acceptatie van het MER en besluit vergroten, doordat alle door belanghebbenden relevante aspecten worden meegenomen <i>Negatief:</i> Indien een MER te veel thema's omvat, kan het milieubelang in het geding komen (c.q. ondersneeuwen)	Ja, hoewel vrij indicatief. In positieve zin zie Runhaar en Driessen, 2007; in negatieve zin zie Van Kessel et al., 2003
Kwaliteit van het MER	Hoe hoger de kwaliteit, hoe groter de kans op gebruik van de resultaten	Tegenstrijdig bewijs. Ondersteuning vanuit. Scholten en Van Eck, 1994 en VROM/LNV, 1994; internationaal zie ook Elwell, 2002; Fischer, 1999; Hildén et al., 2004. Ten Heuvelhof en Nauta (1996) vonden echter geen bewijs voor deze stelling
Kosten van mitigerende en compenserende maatregelen	Hoe hoger de kosten, hoe hoger de drempel voor het nemen van milieubeschermdende maatregelen	Nauwelijks. Indicatief bewijs geleverd door Runhaar en Driessen, 2007
<i>Kenmerken verloop m.e.r.-procedure</i>		
Mate waarin het initiatief is uitgewerkt	Hoe meer een initiatief is uitgewerkt ('dichtgetimmerd'), hoe kleiner de kans op doorwerking van m.e.r. Dit hangt samen met het moment waarop m.e.r. wordt gestart; bij een vroege start is het initiatief meestal nog niet helemaal uitgewerkt	Ja, zie Ten Heuvelhof en Nauta, 1996, 1997 (en indicatief in Arts 1991, Runhaar en Driessen, 2007). Dit geldt alleen voor projecten waarbij geen doorwerking is geconstateerd. Het mechanisme is dus dat doorwerking bij 'dichtgetimmerde' initiatieven beperkt is
Transparantie van het m.e.r.-proces	Draagt bij aan legitimiteit van het MER (doordat duidelijk is hoe de resultaten zijn verkregen)	Ja, maar m.n. in buitenlandse studies, zie Dalal-Clayton en Sadler, 2004; Fischer, 2004; Sheate et al., 2003; Scholten en van Eck 1994.
Communicatie van de uitkomsten van het MER	Goede communicatie vergroot de kans dat de resultaten op de juiste manier bij relevante actoren terechtkomt, zodat het kan worden meegenomen in de besluitvorming; kan ook bijdragen aan acceptatie van het MER	Ja, maar alleen in buitenlandse studies, zie Aschemann, 2004; Fischer, 2004
Flexibiliteit van m.e.r.	Door goede aansluiting op besluitvormingsproces wordt de kans op acceptatie MER en gebruik uitkomsten vergroot en worden juridische risico's beperkt	Ja, maar vooral ten aanzien van acceptatie, in zowel Nederlandse als buitenlandse studies, zie Elwell, 2002; Fischer, 2004; Runhaar en Driessen, 2007; Sheate et al., 2003; Ten euvelhof en Nauta, 1996, 1997; ECW 1996; Thérivel en Minas, 2003; Van Buuren en Nooteboom, 2009

Factor	Beïnvloedingsmechanisme	Empirisch bewijs?
<i>Kenmerken van betrokken actoren</i>		
Mate waarin IN en BG open staan voor milieuwaarden	Doorwerking van m.e.r. is groter indien initiatiefnemers en bevoegd gezag open staan voor milieuwaarden c.q. deze belangrijk vinden	Ja, maar voor Nederland alleen indicatief bewijs, zie Arbter, 2003; Dalal-Clayton en Sadler, 2004; Elwell, 2002; Fischer, 1999, 2004, Partidario, 2000; Runhaar en Driessen, 2007
Ervaring met m.e.r.	Hoe meer ervaring met het uitvoeren van m.e.r., hoe meer routine en bekendheid en hoe groter de kans op doorwerking	Ja, indicatief, zie VROM/LNV 1994, Bonte, 1996 en Runhaar en Driessen, 2007
<i>Kenmerken van de besluitvormingscontext</i>		
Andere actoren of instrumenten	Rol van m.e.r. bij beschermen milieu kan worden overgenomen door actoren zoals natuur- en milieubeweging of instrumenten zoals de IPPC richtlijn of de omgevingsvergunning	Ja, hoewel indirect, rol m.e.r. lijkt niet te zijn overgenomen, zie Van Kessel et al., 2003, uit de diepte-interviews blijkt dit voor bepaalde zaken wél te zijn (denk aan IPPC richtlijn)
Juridisering	Het voldoen aan de wettelijke eisen en het voorkomen van juridische procedures kan belangrijker worden geacht dan het optimaliseren van milieuwaarden	Indirect, via Leroy, 1996 en de diepte-interviews

Bijlage 4: Mate van controversialiteit van vragen uit de online survey

In de onderstaande tabellen geven we weer over welke vragen geen controverse bestond (weergegeven door een score van 0) en over welke vragen er controverse was (gespecificeerd voor de betreffende groep respondenten).

Oude m.e.r.

Vraag	# uitsplitsingen dat tot significante verschillen in de antwoorden leidt
In de praktijk was het belangrijkste effect van PROJECT-M.E.R. op besluitvorming...	0
Waar werd volgens u de m.e.r. door de INITIATIEFNEMERS vooral voor gebruikt?	0
Waar werd volgens u de m.e.r. door het BEVOEGD GEZAG vooral voor gebruikt?	0
Organisaties met meer m.e.r.-ervaring konden beter omgaan met m.e.r.	0
Een MER was het resultaat van onderhandeling en overleg	0
Wat is het belang van de volgende factoren voor de bijdrage van de m.e.r.: Mate waarin het initiatief al 'dichtgetimmerd' zat	0
Wat is het belang van de volgende factoren voor de bijdrage van de m.e.r.: Mate waarin issues werden doorgeschoven	0
Wat is het belang van de volgende factoren voor de bijdrage van de m.e.r.: Aansluiting van het m.e.r.-proces op de dynamiek in het besluitvormingsproces	0
Wat is het belang van de volgende factoren voor de bijdrage van de m.e.r.: Mate waarin initiatiefnemers en bevoegd gezag open stonden voor milieuwwaarden	0
Wat is het belang van de volgende factoren voor de bijdrage van de m.e.r.: Mate waarin het meest milieuvriendelijke alternatief overeen kwam met het voorkeursalternatief	0
Wat is het belang van de volgende factoren voor de bijdrage van de m.e.r.: Wettelijke verplichtingen	0
Wat is de bijdrage van onderstaande partijen aan de kwaliteit van MER'en?: Commissie m.e.r.	0
Wat is de bijdrage van onderstaande partijen aan de kwaliteit van MER'en?: Insprekers	0

Vraag	Controverse
De Nederlandse m.e.r.-regelgeving was helder en begrijpelijk	· <i>Ervaring:</i> Hoe meer ervaring, hoe duidelijker men de regelgeving vond; · <i>Rol:</i> Respondenten behorend tot het bevoegd gezag (ambtelijk) en leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. lijken meer dan de rest van de respondenten te vinden dat de oude m.e.r. duidelijk en begrijpelijk was; · <i>Sector:</i> Respondenten betrokken bij m.e.r.-en betreffende de woningbouw zijn wat minder te spreken over de helderheid van de oude m.e.r.-regelgeving dan de overige respondenten
De verantwoordelijkheid voor m.e.r. bij initiatiefnemers droeg bij aan hun milieubewustwording	· <i>Ervaring:</i> hoe meer jaar ervaring men heeft met m.e.r., hoe meer waarschijnlijk het is dat men van mening is dat m.e.r. bijdroeg aan de milieubewustwording van initiatiefnemers; · <i>Rol:</i> In vergelijking met alle andere repondenten zijn initiatiefnemers zelf, leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. en onderzoekers en consultants gematigd optimistisch betreffende de invloed die m.e.r. had op het milieubewustzijn van initiatiefnemers. Respondenten behorend tot het bevoegd gezag (ambtelijk) lijken juist niet overtuigd van het feit dat MER bijdroeg aan de milieubewustwording van initiatiefnemers; · <i>Sector:</i> Mensen betrokken bij m.e.r.-en in de woningbouw lijken wat minder geneigd te geloven dat m.e.r. bijdroeg aan de milieubewustwording van iniatiefnemers

Vraag	Controverse
M.e.r. leidde tot onacceptabele vertraging in besluitvorming	· <i>Ervaring:</i> Mensen met meer ervaring denken in mindere mate dat m.e.r. leidt tot onacceptabele vertragingen in de besluitvorming. · <i>Rol:</i> Initiatiefnemers en bevoegd gezag zijn vaker van mening zijn dat m.e.r.-en leidden tot onacceptabele vertraging in de besluitvorming. Leden en adviseurs van de commissie m.e.r. denken juist minder vaak dat m.e.r.-en tot vertraging leidden.
M.e.r. leidde tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid	· <i>Ervaring:</i> Respondenten met meer ervaring zijn positiever over m.e.r. betreffende de te verwachten impact op bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid. · <i>Rol:</i> Het ambtelijk gezag en publieke initiatiefnemers zijn negatiever over de impact van m.e.r. op bestuurlijke en administratieve lasten dan de overige respondenten. Leden en adviseurs van de Commissie MER zijn relatief meer positief over m.e.r. in deze zin
M.e.r. werkte al in een vroeg stadium van besluitvorming door, omdat initiatiefnemers anticipeerden op m.e.r. ("preventie-effect")	· <i>Ervaring:</i> Iedereen lijkt te geloven in een preventie effect, maar dat geloof wordt verstevigd al naar gelang men meer jaren ervaring heeft. · <i>Sector:</i> Mensen betrokken bij m.e.r. procedures betreffende de woningbouw zijn minder positief over het preventie-effect dan de rest van de respondenten
De rol van m.e.r. in het bewaken van milieuwaarden was inmiddels overgenomen door belanghebbenden en andere actoren	· <i>Ervaring:</i> Respondenten met meer ervaring denken minder vaak dat de rol van van m.e.r. in het bewaken van milieuwaarden inmiddels is overgenomen door belanghebbenden en andere actoren. · <i>Rol:</i> Publieke initiatiefnemers zijn vaker dan andere respondenten van mening dat de rol van m.e.r. in het bewaken van milieuwaarden inmiddels is overgenomen door andere actoren. Leden en adviseurs van de commissie MER zijn minder vaak dan andere respondenten van mening dat de rol van m.e.r. in het bewaken van milieuwaarden inmiddels is overgenomen door andere actoren · <i>Sector:</i> Respondenten betrokken bij m.e.r.-en betreffende infrastructuur zijn vaker van mening dat de rol van m.e.r. is overgenomen door belanghebbenden en andere actoren

Nieuwe m.e.r.

Vraag	# uitsplitsingen dat tot significante verschillen in de antwoorden leidt
M.e.r. en besluitvorming ('doorwerking') In de praktijk	0
M.e.r. zal door het BEVOEGD GEZAG vooral gebruikt worden als instrument om:	0
Vraag	Controverse
Het afschaffen van het verplichte richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. bij project-m.e.r. zal ten koste gaan van de kwaliteit van m.e.r.	· <i>Ervaring:</i> Respondenten met meer ervaring zijn negatiever dan de respondenten met minder ervaring over de de impact die de afschaffing van het verplichte richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. bij project m.e.r. op de kwaliteit van m.e.r. zal hebben; · <i>Rol:</i> Publiek initiatiefnemers en ambtelijk deskundigen zijn minder negatief over de de impact van de afschaffing dan de overige respondenten. Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. zijn juist negatiever. · <i>Sector:</i> Respondenten betrokken bij m.e.r. procedures die betrekking hebben op infrastructuur zijn positiever over de de impact van de afschaffing dan de overige respondenten.
Het afschaffen van het verplichte richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. bij project-m.e.r. zal ten koste gaan van de maatschappelijke acceptatie van m.e.r.	· <i>Ervaring:</i> Respondenten met meer ervaring zijn negatiever dan de respondenten met minder ervaring over de de impact die de afschaffing van het verplichte richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. bij project MER op de maatschappelijke acceptatie van MER zal hebben; · <i>Sector:</i> Respondenten betrokken bij m.e.r. procedures die betrekking op infrastructuur zijn minder negatief over de de impact van de afschaffing dan de overige respondenten.
De gemoderniseerde m.e.r.-regelgeving is helderder dan de regelgeving (vóór 1 juli 2010).	· <i>Ervaring:</i> Hoe meer ervaring, hoe minder positief men is over de gemoderniseerde m.e.r.-regelgeving in termen van helderheid. · <i>Rol:</i> Ambtelijk deskundigen zijn positiever over de helderheid van de nieuwe regelgeving dan de overige respondenten. · <i>Sector:</i> Respondenten betrokken bij m.e.r. procedures die betrekking hebben op infrastructuur zijn positiever over de helderheid van de nieuwe regelgeving dan de overige respondenten.
Dat het bevoegd gezag verplicht is om in de voorfase van plan-m.e.r. aan te geven wie zienswijzen mag indienen, zal leiden tot meer maatschappelijke acceptatie van m.e.r.	· <i>Ervaring:</i> Mensen met ervaring zijn minder optimistisch over de stelling dat de verplichting van het bevoegd gezag om in de voorfase van de plan-mer aan te geven wie zienswijzen mag indienen zal leiden tot meer maatschappelijke acceptatie; · <i>Rol:</i> Leden en adviseurs van de Commissie m.e.r. zijn optimistischer dan de overige respondenten over de stelling dat de verplichting van het bevoegd gezag om in de voorfase van de plan-mer aan te geven wie zienswijzen mag indienen zal leiden tot meer maatschappelijke acceptatie; · <i>Sector:</i> Respondenten betrokken bij m.e.r. procedures die betrekking hebben op de woningbouw zijn minder optimistisch over de stelling dat de verplichting van het bevoegd gezag om in de voorfase van de plan-m.e.r. aan te geven wie zienswijzen mag indienen zal leiden tot meer maatschappelijke acceptatie, dan de overige respondenten
M.e.r. zal leiden tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid	· <i>Ervaring:</i> Respondenten met meer ervaring zijn in mindere mate dan respondenten met minder ervaring van mening zijn dat de nieuwe regelgeving zal leiden tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid. · <i>Rol:</i> Publieke initiatiefnemers en bevoegd gezag zijn in grotere mate dan de overige respondenten van mening zijn dat de vernieuwde m.e.r. zal leiden tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid; · <i>Sector:</i> Respondenten betrokken bij procedures betreffende water zijn in grotere mate van mening zijn dat de vernieuwde m.e.r. zal leiden tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid dan de overige respondenten.

Vraag	Controverse
De controle op de kwaliteit en reikwijdte van m.e.r. zal ingeval van de beperkte procedure worden overgenomen door belanghebbenden (zoals omwonenden en milieu- en natuurorganisaties)	· <i>Ervaring</i>: Respondenten met meer ervaring zijn minder positief dan de respondenten met minder ervaring over de te verwachten rol van belanghebbenden in de controle op kwaliteit en reikwijdte van beperkte procedures. · <i>Rol</i>: Respondenten optredend als lid/adviseur van de Commissie m.e.r. zijn minder positief dan de overige respondenten over de te verwachten rol van belanghebbenden in de controle op kwaliteit en reikwijdte van beperkte procedures. · <i>Sector</i>: Respondenten betrokken bij procedures die betrekking hebben op infrastructuur zijn positiever dan de overige respondenten over de te verwachten rol van belanghebbenden in de controle op kwaliteit en reikwijdte van beperkte procedures. Respondenten betrokken bij procedures die betrekking hebben op woningbouw zijn juist minder positief over dit aspect

Bijlage 5: Respondenten diepte-interviews en vragenlijsten

Ten behoeve van de beschrijving van de ontwikkeling in de m.e.r.-regelgeving en de belangrijkste mijlpalen daarin (onderzoeksvraag 1) zijn interviews afgenomen met de volgende personen met veel ervaring met m.e.r.:

- De heer Jan-Jaap de Boer, voormalig hoofd afdeling m.e.r. van het toenmalige ministerie van VROM (10 december 2010);
- De heer Jules Scholten, voormalig secretaris en directeur van de Commissie m.e.r. (op 1 december 2010);
- De heer Marcel Soppe, jurist bij Kienhuis Hoving, gepromoveerd op een proefschrift over m.e.r. en als jurist betrokken bij veel m.e.r.-procedures (op 10 december 2010).

De volgende vragen zijn met hen besproken:

M.e.r. *sec*

1. Wat zijn in uw ogen de belangrijkste ontwikkelingen geweest in de afgelopen 25 jaar voor wat betreft de institutionele context en sturingsmechanismen van m.e.r. (m.b.t. doel, procedure, proces en inhoud)? Wat zijn naar uw mening de belangrijkste mijlpalen geweest in de ontwikkeling van het Nederlandse m.e.r. systeem gedurende de afgelopen 25 jaar?
2. Wat werd met deze veranderingen beoogd? Zijn de doelen volgens u bereikt? Waaruit blijkt dat? Wat zijn de belangrijkste verklaringen?
3. Ziet u in de afgelopen 25 jaar bepaalde trends en/of duidelijke fasen waarin m.e.r. qua institutionele context en sturingsmechanismen significant is gewijzigd? Onze indruk dat de volgende fasen zijn te onderscheiden:
 - i. Jaren '80: nadruk op rationaliseren besluitvorming d.m.v. volledige en valide informatie; systeem dwingend opgezet. Nadruk op inhoud en procedure;
 - ii. Jaren '90: geleidelijke versoepeling m.e.r. (hogere drempelwaarden, meer activiteiten naar D-lijst en meer ruimte voor inspraak, interactie en participatie. Nadruk verschuift naar proces;
 - iii. Jaren '00: sneller en beter; verminderen regelgeving, vereenvoudigen berekeningen? Nadruk op proces.
4. Heeft het Nederlandse m.e.r. systeem zich in positieve zin ontwikkeld? Welke elementen wel/niet?
5. Wat zijn volgens u de belangrijkste veranderingen geweest in de rol en opstelling van betrokken actoren (bevoegd gezag, initiatiefnemers, Commissie m.e.r., insprekers etc.)? Waaruit blijkt dat? En wat zijn de belangrijkste verklaringen?

M.e.r. in bredere context

6. Hoe beschouwt u de Nederlandse m.e.r. in internationale context, zowel nu als in de afgelopen 25 jaar?
7. Hoe beoordeelt u de relatie van m.e.r. met de moederprocedure (bestemmingsplan, tracéwet etc.)?

Om de belangrijkste en uitdagingen voor m.e.r. in beeld te brengen en om voor de vijf geselecteerde sectoren mogelijkheden voor optimalisering van m.e.r. te verkennen zijn interviews afgenomen met 17 personen (waarvan vijf met vertegenwoordigers van private initiatiefnemers en zes met (voormalige) bestuurders c.q. bestuursadviseurs). Uit privacyoverwegingen zijn de respondenten anoniem.

De volgende vragen stonden in de interviews centraal:

1. Wat zijn volgens u de sterke en de zwakke punten van m.e.r. zoals deze in de regel wordt toegepast in de (desbetreffende) sector?
2. Welke kansen en bedreigingen ziet u voor m.e.r. in de nabije toekomst (komende 5 jaar)?
3. Welke belangrijke issues zijn er volgens u voor de verdere ontwikkeling van m.e.r. als instrument?
4. Hoe kan worden gestimuleerd dat m.e.r. meer als ontwerpinstrument en minder als toetsingsinstrument wordt toegepast?
5. Welke andere verbeterpunten ziet u voor m.e.r.?
6. Indien m.e.r. opnieuw zou moeten worden opgezet, hoe zou dat er dan idealiter uitzien (los van Europese regelgeving)?
7. Welke alternatieven zijn er voor m.e.r. als het gaat om het bijdragen aan een volwaardige rol van milieuwaarden aan besluitvorming?

