



Lourens Loeven
met Roald Laperre
(ministerie IenW)
Foto: Cathy van
Schaik/Beeldboot

35 JAAR COMMISSIE M.E.R.: “Benut ons om mee te denken”

De milieueffectrapportage (m.e.r.) bestaat in Nederland 35 jaar, evenals de Commissie m.e.r. die milieueffectrapporten (MER'en) beoordeelt. Reden voor een feestelijk congres op 14 april in het Bimhuis in Amsterdam, en voor een interview met directeur Lourens Loeven en plaatsvervangend voorzitter Marja van der Tas. “Die 35 jaar kenden veel ups en downs.”

Wanneer kwamen jullie voor het eerst in aanraking met m.e.r. en de Commissie?

Van der Tas: “Toen ik in 1998 wethouder was in Apeldoorn. Je moest als bevoegd gezag te biecht bij een serieus gezelschap, herinner ik me nog. En inmiddels ben ik alweer 14 jaar één van de zeven voorzitters van de werkgroepen die allemaal een aantal MER'en behandelen.”

Loeven: “Tijdens mijn postdoc studie *environmental impact assesment* aan de universiteiten van Amsterdam en Wales leerde ik



Jaap Rodenburg

Oorsprong en achtergrond

De jaren zeventig en tachtig kenden een aantal milieuschandalen. Dus ontstond de behoefte om bij nieuwe projecten eerst de milieueffecten goed in beeld brengen met een rapportage. Naar Amerikaans voorbeeld en Europese richtlijnen kwam er in Nederland in 1984 eerst m.e.r.-wetgeving voor projecten, daarna in 1994 ook een MER voor plannen en programma's. Milieueffectrapportage is geregeld in de Wet milieubeheer, en is straks geborgd in de Omgevingswet.

Kern is dat de initiatiefnemer van een project of plan een milieueffectrapport (MER) opstelt, voordat het bevoegd gezag een besluit neemt of bijvoorbeeld een vergunning afgeeft. De Commissie m.e.r. adviseert het bevoegd gezag of het rapport voldoende basis is voor besluitvorming. Dat doet ze aan 'aan de voorkant' door te adviseren over de zogenoemde Notitie reikwijdte en detailniveau, en aan het eind door het opgestelde MER te toetsen. De commissie brengt zo'n 150 adviezen per jaar uit.

in 1989 al over milieueffectrapportage. Ik was gelijk gegrepen, en nu mag ik zelf aan de Commissie leidinggeven!"

Welk verschil zien jullie tussen het pre-m.e.r. en het m.e.r.-tijdperk?

Loeven: "M.e.r. kwam in de jaren 1980 op naar aanleiding van grote milieuschandalen: Lekkerkerk, Volgermeerpolder, zure regen...Er kwam steeds meer het besef: mensen kunnen praten, maar het milieu en de leefomgeving kunnen dat niet. Dus heb je instrumenten nodig om het milieubelang goed mee te wegen. Zoals we ook schrijven in ons *position paper ME(e)R dan ooit*, dat we tijdens het congres op 14 april aanboden aan Roald Lapperre van het ministerie van IenW: je hebt in een rechtstaat *checks and balances*, en daar is m.e.r. een heel belangrijk element in geworden. Dat is misschien wel de belangrijkste winst: met m.e.r. onderzoeken overheden de feiten en effecten en daarmee onderbouwen en motiveren ze hun besluiten."

Van der Tas: "Maar het advies van de Commissie m.e.r. is maar een onderdeel van de besluitvorming. De politiek kan move-rende redenen hebben om ervan af te wijken. Dat is niet altijd handig. Als je het milieubelang onvoldoende serieus neemt, kun je jezelf tegenkomen en bijvoorbeeld bij de Raad van State terecht komen, wat veel vertraging en extra kosten oplevert. Maar het kán wel."

Levert jullie positie wel eens spanningen op?

Van der Tas: "De Commissie legt wel vaak de vinger op de zere plek. Daardoor zij we niet altijd een graag geziene gast grote initiatieven – gaswinning op de Waddenzee, wind op zee projecten, de uitbreiding van Schiphol, CO₂ opslag – zijn vaak jaren onderweg. Als je dan laat in zo'n proces van ons de pin op je neus krijgt, zijn we niet altijd even goede vrienden. Aan de andere kant zijn met de Omgevingswet veel overheden aan het oefenen met het opstellen van Omgevingsvisies. Zij vinden het fijn dat wij daarbij betrokken zijn. Want voor die visies moeten ze ook een MER opstellen."

Hoe heeft de kwaliteit van MER'en zich ontwikkeld? Houden jullie dat bij?

Loeven: "Zo'n 70-80% van de ingeleverde MER'en mist nog essentiële informatie, al krijgen de initiatiefnemers wel de gelegenheid om die aan te vullen. De meesten doen dat ook, als ze verstandig zijn."

Waargenomen effect van m.e.r. in vier landen

	Denemarken	Nederland	VK	Vlaanderen
Geen effect	6%	7%	4%	5%
Uitdrukkelijk meenemen van milieuwaarden, zonder het besluit te veranderen	25%	30%	30%	23%
Ingrijpendere aanpassing van een project	51%	45%	44%	55%
Keuze van het meest milieuvriendelijke alternatief	11%	9%	4%	13%

Bron: onderzoek Universiteit Utrecht, Runhaar et al., *Environmental Impact Assessment Review* 76 (2019)

Van der Tas: "Maar door de jaren heen zien we geen enorme verbetering in de 'MER'en in 1^e aanleg'. Dan adviseren wij het rapport aan te vullen, en dat betekent meer werk en meer tijd voor alle partijen. Ook voor de 'bevoegde gezagen'. Elk jaar hebben we een gesprek met de adviesbureaus die de meeste MER'en schrijven. Je zou verwachten dat daar meer progressie in zou zitten, blijkbaar is het instrument moeilijk goed toe te passen tegenwoordig spelen er ook wel meer onderwerpen: vroeger ging het bijvoorbeeld alleen om lucht, geluid en trillingen, tegenwoordig is het spectrum verbreed."

Loeven: "Dit is één van de doorontwikkel-punten die we hebben geformuleerd in het position paper. In het MER moeten alle omgevingsaspecten bij elkaar komen. Steeds meer gemeenten maken bij een omgevingsvisie of omgevingsplan een omgevings-effectrapportage (OER). Positief daaraan is dat er een integrale afweging wordt gemaakt en rekening wordt gehouden met aspecten als energie, klimaat, natuur, grondstoffen/circulariteit, gezondheid en landschap."

Wordt het proces dan niet nog ingewikkelder?

Van der Tas: "Dat vraagt de Omgevingswet, die vraagt om een brede afweging. En het is goed dat er ook naar bijvoorbeeld veiligheid en gezondheid wordt gekeken. Daar kun je harde milieunormeringen achter zetten, maar in de Omgevingswet wordt dat ook vertaald naar iets begrijpelijks."

Loeven: "Het is heel belangrijk dat m.e.r. vroeg wordt ingezet, dan is het op z'n best. Dan kun je je plan nog verbeteren, alternatieven onderzoeken of een ander voorkeursalternatief kiezen. Maar het is ook erg belangrijk voor



Maar het voorleggen van de Notitie reikwijdte en detailniveau is sinds 2010 niet meer verplicht.

Van der Tas: “Dat is raar. Benut die Commissie nu om vooraf mee te denken, om te adviseren: dit moet je behandelen, dat hoeft niet. Het is prettiger om dat aan het begin te doen dan bij de eindstreep.”

Loeven: “Het was de beslissing van de wetgever. Net zoals het vrijwillig maken van de uitgebreide m.e.r. procedure bij complexe projecten. Daar maken we ons wel zorgen over. Wij moeten de kwaliteit van de milieu-informatie toetsen en bewaken. Tijdens ons congres zeiden de hoogleraren Leroy en Koeman: haal niet zomaar een steen uit het zorgvuldig opgebouwde m.e.r.-gebouw, wees er zuinig op.”

Van der Tas: “Wij pleiten ervoor om de verplichte advisering terug te halen. En we zijn er ook niet blij mee dat er sinds 2013 voor de adviezen betaald moet worden. Dat werpt voor kleine gemeenten een drempel op. Daarom hechten we ook aan kennissessies voor overheden.”

participatie burgers en belangengroepen hebben veel aan een rapport dat alle voor- en nadelen op een rij zet.”

Wat heeft m.e.r. nu opgeleverd voor het milieu? Hoe vaak is gekozen voor minder belastende varianten van een project of plan?

Loeven: “Je moet realistische alternatieven uitwerken, waarbij je ‘de hoeken van het speelveld’ verkent. Prof. Runhaar van de Universiteit Utrecht heeft onderzoek gedaan naar het effect van MER'en in Nederland, Denemarken, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk. In 7% van de gevallen gebeurt er in Nederland niets mee, bij 93% is er enige tot veel doorwerking naar een beter plan of besluit.”

Van der Tas: “Dat is een dankbare uitkomst. Soms is de doorwerking van onze adviezen niet direct zichtbaar. Dan is een initiatief langer onderweg, gaat het terug naar de tekentafel en soms gaat het uiteindelijk ook zelfs niet door. In die zin kan m.e.r. een heel stevige doorwerking hebben. Zie ook het voorbeeld van het aardgasveld in de Noordzee.”

Maar jullie kunnen een MER niet afkeuren?

Van der Tas: “Nee, het blijft een advies, maar we geven wel aan welke tekortkomingen we zien. Er zijn moeilijker en makkelijker te repareren tekortkomingen, zoals het ontbreken van een leesbare samenvatting. Die is onmisbaar bij een rapport van duizenden bladzijden. Soms ben je heel snel klaar, soms ben je langer bezig, want je moet alles wel goed onderbouwen.”

Hoe zien jullie de rol van MER bij alle kritiek op toezicht en handhaving?

Van der Tas: “Verbetering van het toezicht is ook nodig voor m.e.r. Soms wordt er geen MER opgesteld, terwijl dat wel moet. De gemeenteraad en Provinciale Staten moeten daarop handhaven, maar het is niet waterdicht. Wij pleiten dan ook voor verticaal



Marja van der Tas
Foto: Cathy van Schaik/Beeldboot

toezicht: een plek waar je kunt melden dat de MER-plicht niet wordt nagekomen, zodat een ‘hogere’ overheid kan ingrijpen.

Ik heb de indruk dat bevoegde gezagen zoeken naar wegen om de m.e.r.-plicht uit de weg te gaan. Dat is te begrijpen, maar niet goed te keuren. Het instrument wordt gezien als complex en ingewikkeld; niet altijd als ‘het snelst en het veiligst’. Toch zijn er veel voordelen aan een advies van de Commissie: wij zijn snel, onafhankelijk, en we helpen om je project of plan ‘Raad van State-proof’ te maken. Eerlijk duurt ‘t langst, benut onze kennis!”

Loeven: “Dat geldt nu meer dan ooit. Er komen een miljoen woningen én heel veel zonnepanelen en windmolens bij in de uiterst schaarse ruimte. De natuur is in slechte staat. Dus is er steeds meer behoefte aan een goed instrument zoals m.e.r. En aan een onafhankelijk orgaan zoals de Commissie m.e.r., dat bijdraagt aan duurzame ontwikkelingen: dat moet je koesteren.”

Voorbeeld: MER Aardgasveld N05-A

Het bedrijf ONE-Dyas wil aardgas winnen in een gebied ten noorden van Schiermonnikoog en heeft hiervoor een MER opgesteld. Uit het MER bleek dat er flinke milieueffecten werden verwacht. Dit leidde tot het indienen van een aantal zienswijzen door belanghebbenden. De Commissie adviseerde om het MER aan te vullen. ONE-Dyas heeft het plan daarop op een aantal belangrijke punten aangepast. Zo zal het de locatie van het boorplatform verschuiven naar een ecologisch minder kwetsbaar gebied. Boorgruis zal het bedrijf niet in zee storten, maar naar land afvoeren en daar verwerken. Vrijkomend productiewater zal ONE-Dyas niet meer direct lozen, maar pas na een nabehandeling. Het hele m.e.r.-proces leidde hier tot een project met aanzienlijk minder milieugevolgen dan het oorspronkelijk plan.