

M.e.r. als ontwerpinstrument

In de zoektocht naar het vergroten van de effectiviteit van milieueffectrapportage kan vertrokken worden van de hoofddoelstelling van m.e.r. zoals in de betrokken regelgeving is vastgelegd, namelijk 'het bijdragen aan een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvormingsprocessen'. De effectiviteit van m.e.r. is hierbij afhankelijk van de mate waarin m.e.r. bijdraagt aan de bewustwording van milieuwaarden (verinnerlijking milieubesef, verbetering milieu-attitude) en de mate waarin m.e.r. bijdraagt aan het vergroten van de milieuvriendelijkheid van plannen of projecten. De twee uiterste vormen van doorwerking van m.e.r. die hieruit resulteren zijn dan enerzijds milieubescherming (met een nadruk op aanvaardbare effecten) en anderzijds duurzame ontwikkeling (met een nadruk op het optimaliseren van milieuwaarden). In het eerste geval wordt m.e.r. vooral toetsend of reactief gebruikt, als corrigerend instrument. In het tweede geval is het gebruik van m.e.r. eerder proactief, als ontwerpinstrument, waarbij in een uiterste (ideale) situatie het voorkeursalternatief van de initiatiefnemer vervangen wordt door het meest milieuvriendelijk alternatief.

Uit de huidige m.e.r.-praktijk blijkt dat het instrument m.e.r. bovendien het meest effectief is wanneer het in een vroege fase ingezet wordt en gelijktijdig met het ontwerpproces of de planvorming loopt. Er wordt het meeste winst geboekt (voor het milieu) wanneer er over milieueffecten en mogelijke alternatieven nagedacht wordt op het moment dat er nog mogelijkheden zijn om keuzes te maken. De uitdaging bestaat er in om een optimale wisselwerking te verkrijgen tussen enerzijds de uitwerking van een plan of een project en anderzijds inzicht in de milieueffecten. Bij dergelijke benadering lopen het ontwerpspoor en het onderzoek naar de milieueffecten gelijktijdig (en zelfs cyclisch) en kunnen ze elkaar input geven. Milieueffectrapportage wordt in dit geval ingezet als een ontwerpinstrument waarbij inzicht in de gebiedswaarden, de risico's en kansen op milieuvlak en maatregelen voor milieuoptimalisaties optimaal worden benut om het ontwerp en eventuele alternatieven te verfijnen. Op deze wijze komen er in de praktijk dikwijls opties in beeld die het oorspronkelijke plan of project wat betreft impact op het milieu beduidend verbeteren.

Milieueffectrapportage als ontwerpinstrument inzetten is vooral interessant bij activiteiten die nog relatief veel ontwerp vrijheden kennen. Bij projecten waarvoor een milieuvergunning nodig is, is de speelruimte meestal kleiner. In deze gevallen kan de milieueffectrapportage wel parallel lopen met het ontwikkelen van een project op basis van de beste beschikbare technieken. Het MER kan dan een verantwoording bieden voor de gemaakte keuzes om tot een BBT-ontwerp te komen.

De huidige m.e.r. praktijk leert echter ook dat m.e.r. meestal als toetsingsinstrument (later in het proces) eerder dan als ontwerpinstrument (in een vroege fase) wordt ingezet. Dit kan verklaard worden vanuit de wettelijke verplichting om een MER op te maken voor bepaalde plannen of projecten. Enerzijds leidt die wettelijke verplichting er gelukkig wel toe dat de betrokken verplichtingen worden nageleefd, ook door initiatiefnemers die een MER vooral nog steeds als een 'noodzakelijk kwaad' beschouwen en zonder verplichting vanuit de regelgeving minder rekening zouden houden met milieubelangen. Anderzijds wordt m.e.r. door die wettelijke verplichting nog altijd dikwijls als een loutere verplichting gezien en wordt meestal niet verdergegaan dan wat wettelijk is voorgeschreven. Het feit dat de (m.e.r.-)regelgeving niet verplicht tot het kiezen van het meest milieuvriendelijk alternatief, of ook niet voor de in het MER voorgestelde milderende maatregelen, versterkt deze houding nog.

Uit recent Nederlands onderzoek (Bron: Runhaar, D. H., Arts, P. E., van Laerhoven, D. F., & Driessen, P. P. (2011). Naar een toekomstbestendige m.e.r.) is gebleken dat m.e.r. op zich niet effectief resulteert in milieubescherming die verder durft te gaan dan waartoe de wettelijke minimumeisen dit vereisen. Wanneer initiatiefnemers en besluitvormers open staan voor milieuwaarden ontstaan mogelijkheden om verder te gaan dan wat m.e.r.- en milieuregelgeving strikt genomen voorschrijven. Verder blijkt dat initiatiefnemers die creatief en ontwerpend omgaan met m.e.r. dit hoofdzakelijk doen op eigen initiatief.

Een verdergaande rol van m.e.r. als instrument voor het ontwerpen van beleid en projecten is momenteel zeer beperkt (via het decreet complexe projecten en de routeplanner lijken wel mogelijkheden ingebouwd om die rol te vergroten). M.e.r. wordt immers nog steeds gezien als een verplichte (eind)toets bij vergunningverlening voor projecten of besluitvorming bij plannen. Het niet inzetten van m.e.r. als ontwerpinstrument komt onder andere door het feit dat m.e.r. wellicht een weinig veilige omgeving biedt voor een creatieve en open houding ten aanzien van milieu-optimalisatie. De manier waarop m.e.r. ook in Vlaanderen georganiseerd wordt (van het in de markt zetten van een MER-onderzoek tot en met de goedkeuring van het MER door de dienst Mer), de vele formele en complexe eisen, de inspraak- en adviesronden, de toetsing van het MER en de toenemende juridisering van m.e.r. vormen geen stimulans tot creatief ontwerpen.

Een meer ontwerpende functie heeft m.e.r. vooral als de context hiervoor gunstig is, maar komt niet voort uit het m.e.r.-systeem zelf. Hiervoor zijn andere prikkels en sturingsmechanismen noodzakelijk. Uit het genoemde Nederlands onderzoek kwamen hiervoor nog geen duidelijke aanknopingspunten naar voor, anders dan de suggestie om met het instrument m.e.r. meer trachten aan te sluiten bij duurzaamheidsambities waartoe initiatiefnemers/bestuurders zich eerder hebben verbonden en het explicieter maken van de kosten en baten van extra milieubeschermende maatregelen, zodat de keuzemogelijkheden duidelijker in beeld komen. Verder werd in het onderzoek aangegeven dat andere vormen van sturing wellicht meer effectief aanzetten tot meer creativiteit in het omgaan met milieu. Binnen de (Nederlandse) m.e.r.-regelgeving wordt gedacht aan het optimaliseren van de milieugebruiksruimte (of de beschikbare ruimte voor toekomstige ontwikkelingen in een gebied, gelet op de milieueffecten en randvoorwaarden door bestaande en toekomstig zekere activiteiten), in een vroeg stadium van de besluitvorming. Er wordt verwacht dat binnen de m.e.r.-praktijk dan wellicht meer creatief vermogen kan worden gegenereerd door belanghebbenden en studie bureaus te stimuleren om proactiever met milieukennis om te gaan, om alternatieven aan te dragen of meer creatieve milderende en compensatiemaatregelen te bedenken^[1]. Indien uit het MER-onderzoek zou blijken dat er geen milieugebruiksruimte meer is, dan kan onderzocht worden of er nog ontwikkelruimte gecreëerd kan worden. Dit kan bijvoorbeeld door technische randvoorwaarden op te leggen aan bedrijven, door extra natuurontwikkeling te voorzien, activiteiten te zoneren of vergunningen van gestopte bedrijven in te trekken.

Als het gaat om het sturen op optimalisatie van milieuwaarden in besluitvorming en creativiteit in het gebruik van m.e.r. als ontwerpinstrument, wordt vastgesteld dat m.e.r. zeker wel potenties heeft, maar dat die momenteel niet goed benut worden. Een versterking van m.e.r. als ontwerpinstrument lijkt vooral zinvol door inzet in de fase waarin het nut en de noodzaak van het plan of het project wordt onderzocht en/of diverse locaties worden afgewogen.

Verder is het essentieel om enerzijds de milieueffectbeoordeling zo vroeg mogelijk in het planningsproces aan te vatten, zodat ze parallel met het planningsproces kan verlopen en dat er een wisselwerking, een interactie tussen beide ontstaat en anderzijds de milieueffectbeoordeling zo lang mogelijk te laten doorlopen, tot aan de besluitvorming over het plan of het project. Indien de effectbeoordeling pas start na de opmaak van een plan is er eerder sprake van een ex post effectbeoordeling, die als nadeel heeft dat er met de resultaten nog weinig rekening kan gehouden worden gezien het planningsproces dan al doorlopen is. Het is dus van belang om m.e.r. vroeg genoeg te starten, op een moment dat het plan of project nog niet volledig in detail is uitgewerkt, en parallel aan het ontwerpproces te laten lopen. Op die manier kan de meerwaarde van m.e.r. het best worden benut en kan m.e.r. als ontwerpinstrument ingezet worden met een maximale wisselwerking tussen m.e.r. (milieubeoordeling) en ontwerp of inrichting. Op deze wijze kunnen milieuknelpunten en -dilemma's vroegtijdig in beeld worden gebracht en vooral milieukansen worden verzilverd, en wordt vermeden dat belangrijke aanpassingen aan het plan of project als resultaat van een milieutoetsing aan het eind van het ontwerpproces, gezien de reeds bereikte detailleringsgraad, dikwijls als te ingrijpend worden ervaren en geen wezenlijke bijdrage meer kunnen leveren aan het milieuvriendelijker uitwerken van het plan/project.

Een dergelijk proces van 'ontwerpend onderzoek' heeft als gevolg dat de plan/projectkenmerken doorheen het proces bijgesteld en geconcretiseerd zullen worden (gespreid over het proces van plan- en project-MER). Dit heeft ook als gevolg dat een groot deel van de effectbepalingen en -beoordelingen herhaaldelijk opnieuw bijgesteld dienen te worden in functie van nieuwe plan/projectwijzigingen. Het 'ontwerpend onderzoek' is dus geen rechtlijnig ontwerpproces, maar dient eerder als een cyclische beweging beschouwd te worden waarbij plan/projectbijstellingen en effectbepalingen elkaar afwisselen. De milieueffectrapportage legt hierbij randvoorwaarden vast en toetst systematisch oplossingen af die vanuit het ontwerpproces telkens geformuleerd worden als antwoord op eerdere dilemma's. De randvoorwaarden die vanuit de milieueffectrapportage worden aangedragen, zijn in feite milieuverbeterende en compenserende maatregelen, die uiteindelijk moeten leiden naar een milieu-geoptimaliseerd voorkeursalternatief.

Een proces van ontwerpend onderzoek is de meest aangewezen methode om van bij de start van de opmaak van een plan of project de milieuaspecten, de ruimtelijk-stedenbouwkundige aspecten en de operationele aspecten evenwichtig te laten doorwerken in het plan of project. In plaats van het plan/project los van de milieukundige context uit te werken en vervolgens door de m.e.r.-procedures en vergunningsaanvragen te loodsen, is er bij het ontwerpend onderzoek voortdurende interactie tussen de zienswijzen en randvoorwaarden vanuit de verschillende invalshoeken en het ontwerp op de verschillende niveaus.

Tijdens het ontwerpend onderzoek van een plan of een project worden idealiter de volgende stappen doorlopen:

- Duidelijk stellen van de nagestreefde doelstellingen vanuit het perspectief van de verschillende invalshoeken: juridisch-beleidsmatige eisen, operationele- en klanteneisen (ook bijvoorbeeld vrijwillig opgenomen strengere milieueisen zoals BREEAM, LEED, ...), maatschappelijke eisen, ...
- Een parallelle verkenning op hoofdlijnen van de gebiedsgerichte randvoorwaarden vanuit milieukundig en ruimtelijk-stedenbouwkundig oogpunt.
- Indien mogelijk dient het accent op integrale gebiedsontwikkeling gelegd te worden, waarbij aan de project- of plandoelstellingen expliciete en concrete doelstellingen voor gebiedsontwikkeling toegevoegd kunnen worden, zoals doelstellingen voor natuur, landbouw, landschap, water, recreatie, erfgoed, leefbaarheid, omgevingskwaliteit, ...
- Hieruit kunnen ontwerpprincipes worden afgeleid, waarmee alternatieven worden gedefinieerd die binnen het m.e.r.-proces aan een milieubeoordeling worden onderworpen. In parallel aan deze stap, wordt uiteraard eveneens de ruimtelijk-stedenbouwkundige beoordeling uitgevoerd. De resultaten van beide worden teruggekoppeld.
- De milieubeoordeling leidt tot de uitwerking van een of meerdere meest-milieuvriendelijke alternatieven (naargelang de gehanteerde wegingsfactoren voor de afzonderlijke milieusystemen).

Wanneer het in beeld brengen van ontwikkelingskansen in de tijd parallel loopt met het opstellen van het MER, ontstaat een uitgelezen kans om het MER een toegevoegde waarde te laten hebben in het planningsproces. Door in een vroeg stadium (ontwerpend) onderzoek naar milieueffecten en ontwikkelingskansen te combineren, kunnen integrale alternatieven worden ontwikkeld die een bijdrage leveren aan de genoemde meervoudige doelstellingen.

Ontwerpend onderzoek vergt een interdisciplinaire en cyclische aanpak en heeft een groot aantal voordelen (vlottere procedure, meer draagvlakvorming, een betere/evenwichtigere afweging van alle aspecten (milieu, verkeer, ruimtelijke aspecten, ...) en de mogelijkheid om reeds in een vroeger stadium bij te sturen (vermijden van knelpunten in de latere fasen, optimale integratie van verschillende kwaliteiten ...). Hierbij dienen ontwerpers en evaluerende milieudeskundigen in samenwerking en bij voorkeur samen in één team te werken.

[1] Hierbij lijkt de inzet van een brede(re) mix van governance-strategieën van belang te zijn, waarbij niet alleen gedacht wordt aan 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. Dit laatste aspect zou ook tegemoet kunnen komen aan de toenemende invloed van nieuwe media en de daarmee samenhangende maatschappelijke kritiek op informatievoorziening vanuit overheid en wetenschap.