

Ervaringen met milieu-effekt-rapportering door de MER-maker

Ben Beckers, Directeur LISEC vzw

Inleiding

De besluiten van de Vlaamse Exekutieve van 23 maart 1989 (BS van 17.05.1989), introduceerden de milieu-effekt-rapportage in Vlaanderen. Beide besluiten maken een milieu-effekt-rapport verplicht voor een limitatieve lijst van respectievelijk hinderlijke inrichtingen waarvoor een exploitatievergunning vereist is, en andere categorieën van werken en handelingen waarvoor een bouwvergunning vereist is.

Volgens de exekutieve besluiten dient de MER opgesteld te worden door een kollege van erkende MER-deskundigen, aangevuld met een aantal deskundigen, aangesteld door de initiatiefnemer. Deze MER-deskundigen zijn erkend voor één of meer wetenschappelijke disciplines. Het kollege van deskundigen dient zodanig samengesteld te worden dat alle relevante milieudisciplines door een deskundige vertegenwoordigd zijn. De initiatiefnemer dient een kontrakt met de MER-deskundigen aan te gaan.

De meeste MER-deskundigen zijn verbonden aan een milieu-adviesbureau, zijn zelfstandig milieukonsulent of hoogleraar. De besluiten voorzien dat de rechtspersonen erkend kunnen worden als ze MER-deskundigen in dienst hebben; tot nu toe is nog geen enkel rechtspersoon erkend.

In de praktijk richt de initiatiefnemer zich meestal tot één of meerdere rechtspersonen waar hij de nodige erkende deskundigen vindt en sluit een gezamenlijk kontrakt af via de rechtspersoon.

1. Inhoud van een milieu-effekt-rapport

De inhoud van het MER is in algemene termen vastgelegd in de MER-besluiten. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten inrichtingen en handelingen. Het inhoudsvoorstel, zowel wat betreft items als methodieken, wordt geïnitieerd door de MER-maker, meestal in samenspraak met de opdrachtgever.

Een andere zeer invloedrijke partij voor de inhoud van de uiteindelijke MER zijn de AROL-ambtenaren. Deze invloed wordt geuit bij de informele kontakten, zo niet bij het konformiteitsonderzoek. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen industriële MER's (meestal exploitatievergunningsplichtig) en infrastructuur-MER's (meestal bouwvergunningsplichtig). In bijgevoegd schema worden de belangrijkste verschillen weergegeven. Uit dit schema blijkt duidelijk dat er meestal geen grote problemen rijzen voor het maken van een inhoudsvoorstel voor een industriële MER. Bij infrastructuur-MER's daarentegen, ligt het veel minder voor de hand om te bepalen wat er nu juist in een MER moet komen en in hoeverre.

Een MER behandelt de aktuele toestand en geeft een waardebeoordeling van de omgeving van de ingreep en van de te verwachten effecten, met inbegrip van de interrelaties tussen de verscheidene milieudisciplines.

In de infrastructuur-MER's werd tot nu toe de meeste aandacht besteed aan het beschrijvend gedeelte, met inbegrip van waardebeoordelingen. Stilaan worden de

Schema 1: Verschilpunten

Industriële MER	Infrastructuur MER
<ul style="list-style-type: none">— gegevens makkelijker voorhanden— toetsen aan normen— duidelijke methodieken— geen discussie over relevante items— alternatieven: engineering	<ul style="list-style-type: none">— gegevens niet of onnauwkeurig voorhanden— duur veldwerk— geen normen— minder duidelijke methodieken— discussie over relevante items— alternatieven: engineering— soms lokatie
<ul style="list-style-type: none">— beoordelers, vertrouwd met de praktijk van milieuhygiëne— geen echte timingproblemen— meestal geen politiek betwiste projekten— minder sensibilisatie van milieubewegingen en buurtkomitees— meestal geen gewestplanwijziging nodig— inhoud MER betrekkelijk duidelijk— kosten MER recupereerbaar	<ul style="list-style-type: none">— beoordelers vaak verder verwijderd van de praktijk— seizoen-problemen— vaak betwiste projekten— aktiegroepen— vaak gewestplanwijziging— verschillende voorstellen mogelijk— kosten MER niet altijd recupereerbaar

metodiek voor het inschatten van de verwachte effecten uitgediept. De methodieken voor het bepalen van de interrelaties tussen de verscheidene milieuparameters staan nog in de kinderschoenen.

Op het einde dient aan het MER een niet-technische samenvatting toegevoegd te worden. Hieraan wordt door de MER-maker zeer veel aandacht besteed. Het vereenvoudigt immers het werk van de ambtenaren die een advies uitbrengen omtrent hun specialiteit. Het geeft een goed beeld van de actuele toestand, de ingreep en de te verwachten effecten en helpt aldus éénieder die zich een oordeel over de eventuele toekenning van de vergunning wenst te vormen.

Er dient aangestipt te worden dat het vormen van dergelijk oordeel niet tot de opdracht van de MER-maker behoort. Aan het MER ontbreekt immers – wettelijk – het besluit.

2. Ervaringen met de procedure en de konformiteit

Procedure

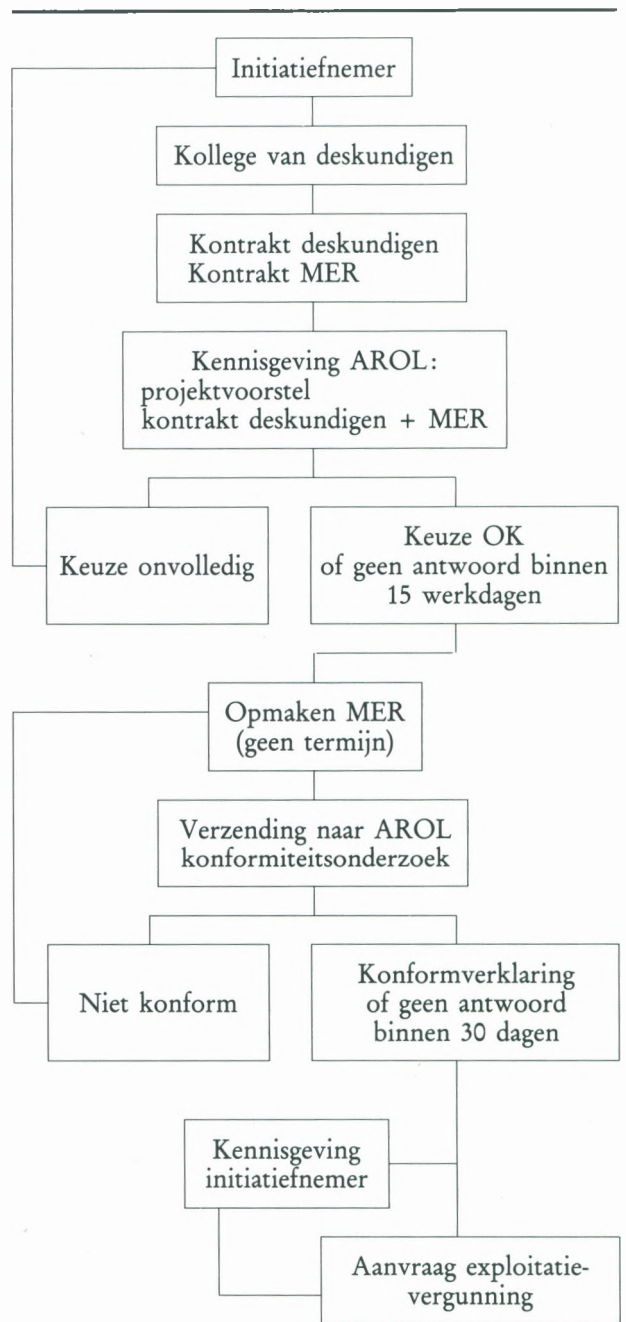
Voor de MER-procedure wordt verwezen naar bijgevoegd schema. In de praktijk wordt de potentiële klanten aanbevolen intens contact met de toezichthoudende ambtenaren (AROL-buitendiensten en/of AROL-hoofdbestuur) te onderhouden. Alhoewel niet voorzien in de wettelijke procedure lijkt een voorafgaandelijke meeting met AROL gewenst. De initiatiefnemer heeft immers alle voordelen om duidelijke afspraken te maken omtrent de inhoud en de methodiek van het MER, zoniet loopt hij de kans zeer veel tijd en geld te verliezen.

In de MER-besluiten is de inhoud van het MER slechts summier vastgelegd en worden geen aanwijzingen gegeven over de te volgen methodiek en eventueel in te lassen veldwerk, staalname, analyse enz. Ook voor de MER-maker is dergelijke voorafgaandelijke meeting vrijwel noodzakelijk. De MER-maker stelt immers een voorstel tot onderzoek voor. Zonder duidelijke afspraken kan hij enkel een prijsofferte voorstellen voor zijn inhoudsvoorstel. Na duidelijke afspraken omtrent de inhoud kan hij zich verbinden tot het afleveren van een conform verklaard MER voor een vastgestelde prijs.

Indien er tijdens de uitvoering van het MER problemen zouden rijzen of indien nieuwe relevante feiten zich zouden voordoen, kan opnieuw contact met AROL opgenomen worden. Vooraleer het MER officieel wordt neergelegd, wordt de initiatiefnemer aangeraden de 'draft' van het MER eerst informeel door AROL te laten doornemen. Op die manier kunnen eventueel zaken nog worden rechtgezet zonder dat de hele procedure het gevaar loopt meerdere keren overgedaan te moeten worden. Ervaringen leren dat deze contacten met de AROL-ambtenaren goed verlopen en in het voordeel van alle partijen spelen. Vaak dienen de opdrachtgevers ervan overtuigd te worden deze contacten aan te knopen omdat zij overheidsschuw zijn. Nochtans vervullen deze ambtenaren, volgens de opgedane ervaring, bovendien een raadgevende rol en getuigen ze van competentie.

Deze informele afspraken hebben echter een keerzijde. De ambtenaar in kwestie is niet altijd bevoegd voor het maken van sommige afspraken, vooral wanneer die discipline tot het domein van een kollega behoort. De

Schema 2: Procedure



laatste maanden kan evenwel vastgesteld worden dat meerdere ambtenaren van het hoofdbestuur bij deze besprekingen betrokken worden. De aangegane afspraken staan echter niet op papier, al moet gezegd worden dat hiermee tot dusverre nog geen wezenlijke moeilijkheden ondervonden werden. Er wordt een streving vastgesteld om aldus ten eerste in het Vlaamse Gewest uniformiteit in de beoordeling van MER's te brengen en ten tweede om zich te houden aan de gemaakte afspraken.

Konformiteitsbepalingen

In de MER-procedure zijn twee konformiteitsbepalingen voorzien. Ten eerste dient het kollege van MER-deskundigen volledig verklaard te worden. De ervaring leert dat de overheid konsekvent toeziet opdat de rele-



Foto L. Vanraefghem, Kortrijk

vante disciplines ingevuld worden. Ten tweede dient het MER zelf konform verklaard te worden. Dergelijke konformiteitsverklaring is een volledigheidverklaring naar de vorm. In de praktijk gaat de AROL-ambtenaar zich ook bemoeien met de inhoud, hoewel dit niet in de wettelijke tekst is voorzien. Op zichzelf is dit een goede zaak voor de kwaliteit van het MER maar naargelang de lezer en zijn interpretatie zal er meer informatie (nooit minder) geëist worden onder het mom van volledigheid. In enkele gevallen hadden de gevraagde bijkomende gegevens geen betrekking op het leefmilieu. Alle opzoekingswerk kost geld. De MER-maker zal zich dus moeten indekken tegen deze onverwachte vragen, hetgeen wel kostenverhogend werkt maar niet altijd kwaliteitsverbeterend. Het is nochtans te verwachten dat eens de kinderziekten voorbij zijn, ook hier orde op zaken zal gesteld zijn: desnoods kan de wetgever ingrijpen om voor alle partijen klaarheid te scheppen.

3. Reacties van de initiatiefnemers

Voor sommige initiatiefnemers is een MER een duur rapport, dat vereist is door de overheid, maar waar zij het totale belang noch het nut van inzien. Zij vragen zich bovendien af waarom dergelijk rapport door externen opgesteld dient te worden. Aan de andere kant vindt men initiatiefnemers die wel degelijk overtuigd zijn van het nut van een MER, niet enkel als noodzakelijk document om een exploitatievergunning te krijgen, doch ook voor het bedrijf zelf. Verscheidene elementen kunnen hierbij meespelen, zoals continuïteit, organisatie, externe communicatie, techniek en marketing. Zij erkennen vaak het nut van de opstelling door externen. De mening van de meeste initiatiefnemers bevindt zich uiteraard tussen beide polen in.

Vóór het MER-besluit, toen de MER-plicht nog niet ingevoerd was, maar de overheid in sommige gevallen MER-achtige rapporten vroeg, werd men meestal gekonfronteerd met de laatste soort initiatiefnemers. Sommige bedrijven lieten op vrijwillige basis een MER opstellen, anderen werden verplicht een MER te laten maken omdat er milieuproblemen waren vastgesteld of verwacht werden. Beide groepen kozen voor een wetenschappelijk gefundeerde MER opgesteld door een gerenommeerd organisme.

Tegenwoordig wordt men meer gekonfronteerd met bedrijven die de MER aanzien als een onoverkomelijk administratieve verplichting.

Het feit dat er aan het opstellen van een MER een zeker prijskaartje verbonden is, is daar niet vreemd aan. Een MER is immers een dure zaak, vooral voor MER-plichtige projecten met geringe investeringen of voor projecten, waarvoor niet duidelijk is of de vergunning zal verleend worden.

Een ander verschil met de vroegere situatie is de openbaarheid van het MER. Sommige bedrijven schermen met commerciële en technische geheimen, waardoor de concurrentiepositie zal bedreigd worden. Het spreekt voor zich dat een MER dergelijke gegevens niet hoeft te bevatten. De werkelijke grondslag gaat veeleer terug tot de communicatiecultuur en organisatie van het bedrijf in kwestie.

Een andere reden tot de terughoudendheid van sommige bedrijven is het gevaar dat een MER aanleiding zou

geven tot akties vanwege buurtcomitees en milieuverenigingen. Nochtans blijkt nu dat net door het laten opstellen van een gefundeerd wetenschappelijk milieueffekten-rapport, en het tijdig verstrekken van de nodige informatie aan de belanghebbenden, vele problemen, niet alleen tijdens de konstruktiefase, maar ook tijdens de exploitatiefase, kunnen worden vermeden.

Positieve reactie: door de opstelling van een MER wordt bij de bedrijven een al dan niet gedwongen bewustzijn opgewekt ten gunste van de bescherming van het milieu. In alle gevallen werden milieuverbeterende maatregelen gepland en genomen. Bijkomende investeringen van meer dan 100 miljoen frank zijn geen zeldzaamheid. Of deze investeringen niet zouden gebeuren indien geen MER-verplichting zou bestaan, is niet onomstotelijk te bewijzen, maar dat het MER geleid heeft tot het herkennen van een hinder-probleem en tot het nemen van supplementaire maatregelen, is een vaststaand feit.

4. Ervaringen voor de MER-maker

Tijdsdruk

De vergunningsperiode wordt pas gestart als alle nodige documenten zijn neergelegd. Het konform verklaarde MER behoort tot deze documenten. Dit impliceert dat de MER-opstellers door de opdrachtgever vaak onder tijdsdruk worden gezet. Dit impliceert tevens dat de opdrachtgever wenst dat het uiteindelijk officieel ingediende MER vanaf de eerste keer konform verklaard wordt. Beide eisen gaan moeilijk samen. Men stelt vast dat vele opdrachtgevers verzuimen om tijdig een MER te laten opstellen. Ook het nemen van de beslissing om een bepaald organisme onder kontrakt te nemen wordt vaak tot het laatste moment uitgesteld. De kosten voor het laten maken van een MER zijn hier uiteraard niet vreemd aan. Sommige opdrachtgevers zijn zelfs niet op de hoogte van de MER-plicht en vernemen dit pas bij de aanvraag van hun vergunning.

De tijdsdruk wordt opgevoerd doordat de MER-makers het moeilijk hebben om alle nodige gegevens tijdig te verzamelen. Dit geldt zowel voor de gegevens die opgevraagd dienen te worden bij de diverse overheden als voor de gegevens over de ingreep, te leveren door de opdrachtgever. De mening bestaat dat van het moment dat een milieu-adviesbureau onder kontrakt is gelegd, de rol van de opdrachtgever beperkt blijft tot het uitbetalen van de faktuur. Het komt nochtans voor dat initiatiefnemers hun gegevens zeer goed schriftelijk voorbereid hebben. Een van de moeilijkheden is dat bij nieuwe installaties er weinig gegevens bestaan of dat de installatie nog niet gedetailleerd gedefinieerd is. Hierbij dient aangestipt te worden dat vele veranderingen in de ingreep die ten goede komen aan het leefmilieu, het resultaat zijn van bevindingen geuit door de MER-opstellers.

Probleempunten

In de vorige hoofdstukken werden reeds een aantal probleempunten aangehaald. Op sommige punten wordt vervolgens dieper ingegaan.

Vooreerst dient onderstreept te worden dat vele van

deze problemen te wijten zijn aan het feit dat de MER in Vlaanderen nog jong is. De meeste problemen worden ondervonden bij het opstellen van infrastructuur-MER's. Industriële MER's verlopen meestal vlot.

Er is momenteel geen officieel voorafgaandelijke meeting met inhoudsbespreking voorzien tussen al de betrokken partijen. Dit heeft voor de MER-maker verscheidene implicaties:

afspraken staan niet op papier; het is moeilijk om een prijsvoorstel te maken voor een konform verklaarde MER; er wordt veel tijd gestoken in het opstellen van een voorstel, een kost die niet rekupereerbaar is, indien het niet tot een kontrakt leidt.

Methodieken zijn niet altijd voorhanden. Een keuze maken tussen de mogelijke methodieken is zeer moeilijk, niet zozeer om wetenschappelijke redenen, maar vooral om kostprijsstechnische en commerciële redenen. De inhoud van een MER kan aldus voor een deel gedefinieerd worden door kostprijsstechnische overwegingen. Het ware wellicht beter op een centrale modellenbank die aanbevolen is door de overheid beroep te kunnen doen: alle partijen zouden hierbij winnen. Volgens de MER-besluiten dient een MER gebaseerd te worden op bestaande gegevens. In de praktijk zijn deze bestaande gegevens vaak ontoereikend en oncontroleerbaar. Daarboven zijn ze niet vlot beschikbaar. Ook hier rijst het probleem van wetenschappelijke versus kostprijsstechnische overwegingen en hun commerciële implicaties.

De soms grote prijsverschillen zijn voor een groot

deel terug te brengen tot het inhoudsvoorstel. Grondig uitgevoerd veldwerk, toepassing van sommige wetenschappelijke methodieken, staalname en analyse zijn kostelijke aangelegenheden.

De algemene inhoud van het MER dient aangewend te worden voor totaal verschillende projecten, zoals een varkenskweker, een geïntegreerde chemische fabriek of een stortplaats.

Meer keuzevrijheid met betrekking tot relevante milieuparameters zou de inhoud ten goede komen: dit zou leiden tot een verfijnde inhoudstafel die aangepast is aan elke soort projecten.

Een ander probleempunt zijn de alternatieven en mildere maatregelen die ingelast dienen te worden.

Sommigen zouden graag hebben dat alternatieve lokatiekeuzen ook bestudeerd zouden worden. Dit is af te wijzen en wel om volgende redenen:

een initiatiefnemer vraagt een vergunning voor een ingreep in een bepaald gebied of op een bepaalde plaats; een eventuele alternatieve lokatieplaats zal door de initiatiefnemer gekozen worden, niet door derden. Iemand die een initiatief neemt, hanteert veel meer motiveringen dan deze vanuit milieuoverwegingen alleen. De overheid doet een uitspraak of het kan of niet op die plaats en wordt achteraf niet gekompromitteerd wanneer zij zelf een lokatie zou aanduiden.

Tot besluit van dit hoofdstuk ware het wenselijk een overleg tot stand te brengen tussen overheid, initiatiefnemers en MER-maker om nadere regels vast te leggen om bovengenoemde probleempunten op te lossen.

ONDERNEMERS KIEZEN DE ONDERNEMENDE BANK.

De bank die meedenkt.

Voor boeiende ideeën nemen we graag de tijd. Om creatief mee te denken. Om u onze ervaringen te vertellen. Om net zo enthousiast te worden als uzelf...

De bank die informeert.

Kredietformules op maat. Een klare kijk op het juridische kluwen. Lonende tips inzake fiscaliteit en overheidstegemoetkomingen. De NMKN houdt u feilloos op de hoogte.

De bank die voor u opkomt.

Onze gespecialiseerde diensten gaan graag aan de slag. Zo vaak en zo lang het nodig is. Want uw problemen zijn meteen ook de onze.

De bank om op te bouwen.

Zoals duizenden anderen dat al eerder deden. Ambitieuze beginners. Energieke KMO's. Klinkende namen. Ze kwamen als klant, maar vonden een actieve partner.

Waarop wacht u nog?



MC/DAN ERICSON 1285/08/024