

Nederlandse ondersteuning bij proefproject over toerisme

Invoering SMB in Turkije

De onderhandelingen met Turkije over toetreding tot de Europese Unie zijn net begonnen. In dat verband is Turkije volop bezig tal van aanpassingen in de wetgeving door te voeren. Een wettelijke regeling voor milieueffectrapportage was er al. Nu is de strategische milieubeoordeling (SMB) aan de beurt. Een wetsvoorstel is inmiddels gereed en uitgetoetst in een proefproject over toerisme: het 'Oymapinar Tourist Development Plan'. Nederland verleent ondersteuning bij de invoering van SMB in Turkije en stuurde een team van de Commissie m.e.r. en de bureaus Ameco en Witteveen+Bos op pad. Hoe is het eerste Turkse proefproject bevallen? En hoe nu verder?

PATRICK MULDER & BOBBI SCHIJF

Foto: Witteveen+Bos



Plangebied in Oost-Antalya

De auteurs

Drs. ing. P.T.W. Mulder (tel. 0570-697510, e-mail P.Mulder@witbo.nl) is groepsleider milieueffectrapportage bij het adviesbureau Witteveen+Bos. Drs. B. Schijf (tel. 030-2545840, e-mail b.schijf@ameco-ut.nl) is adviseur milieubeleid bij het adviesbureau Ameco.

Turkije is bekend met milieueffectrapportage sinds 1997. Hoewel kwaliteitswaarborgen voor milieueffectrapporten en inspraakmechanismen wellicht vooralsnog wat dunnetjes zijn, is het Turkse m.e.r.-systeem op zich solide. En daarmee is dit m.e.r.-systeem in principe ook een goed vertrekpunt voor een volgende stap waarmee Turkije – net als de huidige EU-lidstaten – momenteel doende is: de invoering van strategische milieubeoordeling (SMB). Een wetsvoorstel terzake is inmiddels gereed. In veel opzichten volgt dit wetsvoorstel de lijnen van de Europese SMB-richtlijn, maar verschillen zijn er ook. Zo is Turkije vooralsnog niet van zins de Europese bepalingen voor inspraak en consultatie van buurlanden zomaar over te nemen. Hier zijn natuurlijk goede redenen voor: als EU-lid zou Turkije aan de meest oostelijke grens van het nieuwe Europa liggen. Samenwerking met buurlanden Irak en Syrië, bijvoorbeeld, is op zijn zachts gezegd complex. Ook de vereisten voor inspraak zijn minder sterk geformuleerd. Er zijn wel twee inspraakmomenten, tijdens de scoping en de evaluatie van het SMB-rapport, maar de vorm en werking van inspraak zijn nog vaag. Dit is niet verassend gezien de Turkse plancultuur en -traditie, waar strategische planvorming beperkt plaatsvindt en planning veelal bestaat uit het ruimtelijk inpassen van een concreet initiatief. Bevoegdheid voor het maken van plannen wordt in het wetsvoorstel voornamelijk toegedeeld op basis van expertise. Er heerst een sterke gedachte dat het bredere publiek, maar soms ook



Foto: Witteveen+Bos

Foto:

Inspraakbijeenkomst

lokale overheden, weinig te bieden hebben in het planproces.

Werkings sfeer

Kijken we echter naar de werkingssfeer van SMB (wanneer wel, wanneer niet?) dan is het Turkse wetsvoorstel bepaald niet kinderachtig, want het zet in op een zeer brede toepassing. Voor het besluit of een SMB noodzakelijk is – *screening* – zijn twee bijlagen van belang. De eerste bevat een lijst van plannen waarop SMB in ieder geval moet worden toegepast. SMB is ook verplicht voor alle plannen die een effect kunnen hebben op kwetsbare gebieden, die staan opgesomd in de tweede bijlage.

De overige plannen worden per geval geëvalueerd: als de verwachte effecten significant zijn, moet er een SMB komen. Het gaat hier dus om een open systeem; in principe kan SMB van toepassing zijn op alle wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen en programma's met een milieueffect.

Het wetsvoorstel wijst expliciet verschillende overheidsorganisaties aan die een adviserende rol in het SMB-proces moeten hebben. Opvallend hierbij is de rol van het Ministerie van Milieu en Bosbouw. Dit ministerie beslist over screening, wordt geconsulteerd tijdens scoping, is aanwezig bij openbare inspraak en geeft een bindend advies over de kwaliteit van het SMB-rapport. Een dergelijke dominante rol bevordert een consistente praktijktoepassing, maar belemmert een breed gedragen SMB-systeem.

Nederlandse ondersteuning

Nederland verleent ondersteuning bij de imple-

mentatie van de EU-richtlijn voor SMB in Turkije. Het kader hiervoor is het pre-accessieprogramma dat wordt uitgevoerd door de EVD, een agentschap van het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken. De EVD heeft een combinatie van de Commissie voor de milieueffectrapportage, Ameco en Witteveen+Bos gevraagd het Turkse Ministerie van Milieu en Bosbouw te ondersteunen met Nederlandse ervaringen op het gebied van milieubeoordeling. De ondersteuning richt zich op:

- het adviseren van het Ministerie van Milieu en Bosbouw over wetgeving, praktische richtlijnen en een handleiding;
- institutionele versterking van betrokken overheden (bijvoorbeeld de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, inventarisatie huidige capaciteiten, informatievoorziening);
- training van de betrokken overheden;
- het begeleiden van een pilotproject voor SMB: het 'Oymapinar Tourist Development Plan' van het Ministerie van Cultuur en Toerisme.

Pilot 'Oymapinar Tourist Development Plan'

Turkije heeft in de loop der jaren een succesvolle strategie ontwikkeld om grote aantallen toeristen naar het zuiden van het land te lokken. Die strategie vereist echter bijstelling. Het Ministerie van Cultuur en Toerisme streeft ernaar het toerisme diverser te maken, het toeristenseizoen te verlengen (jaarrond) en de bedcapaciteit te vergroten. Gebieden in het binnenland zouden bij dit alles een grote rol moeten gaan spelen.

Kader 1: golfbanen à la Costa del Sol?

Tijdens het SMB-proces maakte het betrokken team van het Ministerie van Cultuur en Toerisme een korte reis naar Spanje. Er was een excursie georganiseerd langs de Costa del Sol, waar toerisme, en met name golftoerisme, ver is ontwikkeld. Het bleek een verhelderende reis. Niet alleen kreeg het team sprekende voorbeelden van milieuvriendelijke golfbanen en golfbanen met soms dramatische effecten op het landschap en het milieu te zien, er ontstond ook een beter inzicht in de mate waarin golfactiviteiten gestuurd kunnen worden door een strategisch plan.

Een eerste start wordt gemaakt met het 'Oymapinar Tourism Development Plan'. Oymapinar is een gemeente nabij Antalya en gelegen langs de rivier Manavgat met bijbehorende stuwdammen en waterkrachtcentrale. Het 'Oymapinar Tourism Development Plan' betreft een gebied van ongeveer 50.000 ha en is onderdeel van het toeristisch ontwikkelingsplan voor de regio Oost-Antalya (circa 200 x 100 km).

Oorspronkelijk zou het plan geheel Oost-Antalya bestrijken en voorzag het onder meer in een Formule 1 circuit en een nieuw Disney World. Voor de pilot is de omvang van het plangebied en het aantal activiteiten teruggebracht tot beter behapbare proporties. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van het 'Green World alternatief' voor de regio rondom Oymapinar, met onder meer een zwaar accent op grootschalig golftoerisme (zie ook kader 1).

Het plan in kwestie wordt opgesteld door het Ministerie van Cultuur en Toerisme. Het betreft een 'land use plan', dat qua schaalniveau (1:50.000) vergelijkbaar is met een streekplan. In het plan worden het type toerisme en de locatie van verschillende toeristische activiteiten vastgelegd. Voor deze pilot is samengewerkt met het Ministerie van Milieu en Bosbouw. Het Nederlandse team heeft geadviseerd, trainingen gegeven en de producten beoordeeld.

Scoping lastig

Tijdens het SMB-proces bleek vooral de scoping een zware dobber te zijn. Tussen het Ministerie van Cultuur en Toerisme en het Nederlandse team zijn daarover diverse, soms heftige discussies gevoerd. Dat begon meteen al met de probleemanalyse. Die was op zichzelf in grote lijnen helder. Veel lastiger bleek evenwel om de probleemanalyse vervolgens te vertalen naar concrete, meetbare doelen doordat goede gegevens en marktanalyses ontbraken. Belangrijke vragen bleven lang onbeantwoord, zoals: welk type toeristen wil men aantrekken en welke (recreatieve)



Veldbezoek

voorzieningen zijn hiervoor nodig? Opvallend was dat men nauwelijks contact zocht met de toeristische sector om de benodigde kennis en informatie te verkrijgen.

Een ander lastig punt betrof de vraag of er voor het Green World Plan eigenlijk wel redelijke alternatieven waren. Het Ministerie van Cultuur en Toerisme vond aanvankelijk van niet. Uiteindelijk hebben de vele discussies meegeholpen aan de volgende verbeteringen:

- Het plan heeft een diverser karakter gekregen, met meer oog voor landschap en natuur, en ook meer kansen voor de lokale boerenbevolking.
- De verdere planontwikkeling en de SMB zijn volledig geïntegreerd verlopen.
- Het plangebied is verder afgebakend, waardoor de meest kwetsbare natuurgebieden

Kader 2: drinkwater exporteren naar Israël?

Tijdens de loop van het pilotproject lanceerde de Turkse premier een plan om het schone water uit de rivier Manavgat in tankers te pompen en aan het bevriende Israël te verkopen als drinkwater. Als dit plan zou worden gerealiseerd, zouden er rond de rivier strikte beschermingszones moeten worden gehanteerd, waardoor binnen een afstand van 300 meter vanaf de rivier geen bebouwing e.d. meer mogelijk zou zijn. Bestaande bebouwing zou dan eigenlijk moeten verdwijnen. In de planvorming heeft het Ministerie van Cultuur en Toerisme met deze optie geen rekening gehouden.

buiten het plan blijven.

- Er is een 'Soft Tourism alternatief' ontwikkeld. Dat zet in op minder intensief toerisme en heeft nadrukkelijk oog voor de bestaande natuurlijke en landschappelijke potenties van het gebied (zie tabel 1 voor een karakteristiek van de alternatieven Green World en Soft Tourism).

Kader 3: geen Turkse Commissie voor de milieueffectrapportage

De kwaliteitscontrole op SMB wordt in Turkije enerzijds voorzien door inspraak en anderzijds door een verplichte controle door het Ministerie van Milieu en Bosbouw. De conclusies van dit ministerie vormen de belangrijkste sturende factor voor de kwaliteit van SMB in Turkije. Ondanks de juridisch sterke positie van het Ministerie van Milieu en Bosbouw bleek dat er de nodige terughoudendheid is om deze positie ook daadkrachtig in te vullen. Het beïnvloeden van of ingrijpen in de planvormingstrajecten van andere ministeries wordt vanuit de bestuurlijke top van de ministeries wel gewenst, maar door de ambtenaren nog niet enthousiast ingevuld. Een onafhankelijke commissie zou hier wellicht uitkomst bieden.

Ook het vereiste detailniveau en de relevantie van thema's voor het te nemen strategische besluit leidden tot de nodige discussie. Bij gebrek aan ervaring met strategische planvorming was het voor de teamleden van het Ministerie van Cultuur en Toerisme een opgave om de denk- en werkwijze bij SMB onder de knie te krijgen. Het bleek moeilijk een duidelijk beeld

Tabel 1: overzicht activiteiten per alternatief

	Nulalternatief	Soft Tourism alternatief	Green World alternatief
Golfbanen en resorts			X
Hotels en entertainment units		X	
Oymapinar stedelijke ontwikkeling	X	X	
Oymapinar ontwikkelingsgebied en activiteitencentra			X
Bedrijventerrein			X
Natuurpark (lokaal en regionaal)		X	X
Oymapinar regionaal park			X
Recreatiegebieden voor dagelijkse activiteiten		X	
Multi-sport faciliteiten		X	X
Jeep safari, fietsroutes, wandelroutes, boottochten	X	X	X
Seleukeia archeologisch park		X	X
Gebieden voor ecotoerisme en hobbytuinen			X
Gebieden voor agrotourisme		X	
Landbouw (ongecontroleerd)	X		
Natuurbeschermingsgebied		X	X

te krijgen van de benodigde informatie voor de verschillende besluiten en de thema's die tot onderscheidende effecten leiden. Zo werd het thema klimaat rond Oymapinar in het begin uitgebreid beschreven, terwijl de alternatieven daarop geen invloed hebben. Daarentegen kregen grondwater en de beschikbaarheid van water voor recreatie, en de golfbanen in het bijzonder, nauwelijks aandacht.

Inspraak moeizaam

Over zowel het scoping-document als het concept van het SMB-rapport heeft inspraak plaatsgevonden van belanghebbenden, waaronder burgers en andere overheden. Opvallend was de algehele afwezigheid van NGO's, hoewel deze wel waren uitgenodigd. De positie van de NGO's in Turkije is nog niet bijzonder sterk ontwikkeld.

De betrokken burgers bleken nadrukkelijk geïnteresseerd in de toeristische kant van de plannen, maar veel minder in de (milieu)effecten ervan. Actieve inbreng van burgers tijdens de inspraakbijeenkomsten was beperkt. Inspraak tijdens dergelijke planvormingsprocessen is nog geen gangbare praktijk in Turkije. Daarnaast spraken diverse in de zaal aanwezige vertegenwoordigers van betrokken overheden tijdens de bijeenkomst uitsluitend positief over het plan, waardoor de burgers geneigd leken zich gedeisd te houden.

De pilot liet zien dat inspraak in Turkije nog volwassen moet worden. Het Ministerie van Cultuur en Toerisme ziet de wettelijke noodzaak van consultatie in, maar nog niet het nut ervan; men heeft toch immers een goed plan! Ook burgers en NGO's moeten hun rol nog nadrukkelijker gaan invullen om een meerwaarde in de planvorming te kunnen leveren.

Overzichtelijk SMB-rapport

Het SMB-rapport is een overzichtelijk document geworden van circa 40 pagina's. Daar kan Nederland beslist een voorbeeld aan nemen bij het streven om Nederlandse SMB-rapporten niet te laten uitdijen tot de proporties die milieueffectrapporten berucht hebben gemaakt.

Mede vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens is een aantal thema's pragmatisch aangepakt. Expert judgement en logische redeneringen over ingreep en effect zijn de basis geweest voor de effectbeschrijvingen. Dat betekent wel, zoals ook in deze pilot opviel, dat de kwaliteit van de effectbeschrijvingen staat of valt met de kwaliteit van de expert. Zo had het onderdeel natuur en verkeer uiteindelijk diepgaander moeten worden onderzocht. In Nederland zou dit mogelijk niet door de kwaliteitscontrole heen gekomen zijn, dankzij de actieve rol van natuurorganisaties in inspraakprocessen.

Sterke en zwakke punten

Al met al is de pilot voor de eerste SMB in Turkije succesvol verlopen. De teamleden van het Ministerie van Cultuur en Toerisme hebben serieus en enthousiast gewerkt aan de inhoud en het proces van SMB. Het Ministerie ziet dan ook de meerwaarde van SMB en heeft aangegeven dit tevens voor komende ontwikkelingsplannen voor toerisme te gaan hanteren, onafhankelijk van een eventuele SMB-plicht. Met name de integratie van planvorming en SMB heeft, nadat het Ministerie van Cultuur en Toerisme zich hiervoor openstelde, zijn vruchten afgeworpen. Deze pilot heeft eens te meer laten zien dat een dergelijke integratie – in het algemeen, en dus ook voor toekomstige SMB's in Nederland – van cruciaal belang is voor de toegevoegde waarde van de exercitie. Eveneens belangrijk is de durf

die men moet hebben om (strategische) uitgangspunten ter discussie te stellen. In de pilot was het Ministerie van Cultuur en Toerisme daar nog niet helemaal aan toe.

Het tastbare eindresultaat is een overzichtelijk rapport met een aantal sterke en zwakke punten.

Sterke punten zijn:

- de beleidsanalyse en de inbedding van het plan hierin;
- de beschrijving van de referentiesituatie inclusief kaarten;
- de ontwikkelde alternatieven en motivering daarvan.

Zwakke punten zijn:

- de uitwerking van de probleemanalyse in concrete doelen;
- de thema's natuur en infrastructuur;
- de beschrijving van de leemten in kennis en informatie en de gevolgen voor de besluitvorming.

Hoe nu verder?

Het vooruitzicht op toetreding tot de EU is voor de daadwerkelijke invoering van het SMB-wetsvoorstel natuurlijk van groot belang. Sluit de EU haar deuren voor Turkije, dan valt een belangrijke motivatie voor introductie van SMB weg. Het recent bereikte akkoord over de onderhandelingsvoorwaarden voor toetreding van Turkije is dan ook gunstig. Toetreding biedt Turkije tevens uitzicht op toegang tot de structuur- en cohesiefondsen van de EU. Om aanspraak te maken op deze financiële ondersteuning zal Turkije dege-lijke plannen moeten indienen, waar nodig voorzien van een milieubeoordeling. SMB-regelgeving en -capaciteit zijn daarbij verdienenstelijk. Implementatie van de SMB-regelgeving wordt vertraagd door een recent opgelaaide discussie binnen het Turkse Ministerie van Milieu en Bosbouw over mogelijke integratie van de SMB- en m.e.r.-regelgeving. Een discussie die overigens ook in Nederland heeft gespeeld.

Toch is de belangrijkste factor voor succesvolle invoering van SMB in Turkije de mate waarin SMB kan worden ingebed in de planvormingspraktijk. Dit is moeilijk te bereiken als belangrijke betrokken partijen onwillig zijn. Zo bleek de Turkse State Planning Organisation, een machtige organisatie binnen de Turkse overheid, niet open te staan voor SMB. Uiteindelijk zal deze organisatie wel onder de invloedssfeer van de SMB-wetgeving vallen, maar haar medewerkers zijn tot nu toe nauwelijks betrokken geweest bij de ontwikkeling van het Turkse SMB-systeem, en hebben ook niet deelgenomen aan de verschillende trainingssessies en seminars. Er zullen nog meerdere pilots nodig zijn om de overgebleven sceptici te overtuigen van de meerwaarde van SMB. Een deel van het Ministerie van Cultuur en Toerisme is inmiddels overtuigd. En waar één schaaft over de dam is, ▲



Foto: Witteveen+Bos

Lokaal grondgebruik