

LANDSCHAP IN MER: INTEGRAAL OF THEMATISCH



In mijn advies van 12 februari 2014 aan de Commissie m.e.r. pleitte ik voor een dynamischer inzet van landschap in MER. De schrijvers van onderstaand stuk zijn hiermee enthousiast verder gegaan. Landschap in MER is lastiger te benaderen dan de andere, meer meetbare, thema's. Aan de ene kant is er het besef dat landschap een kwalitatieve, integrale en vooral een overkoepelende positie heeft, aan de andere kant is het in het MER nu juist de bedoeling om alle relevante milieu-informatie op een overzichtelijke, gerubriceerde manier, op een rij te krijgen. Bestuurders en andere betrokkenen kijken vooral naar de effectentabel met de veelal rode, oranje en groene vakken die op meer of minder negatieve effecten duiden. Het gaat dan om meer of minder geluidseffect, meer of minder schone lucht, meer of minder natuurlijke organismen, enzovoorts.

Echter, meer of minder landschap bestaat niet, meer of minder landschapskwaliteit wel! En de landschapskwaliteit betreft de balans tussen doelmatigheid, houdbaarheid en oogstrelendheid en is alleen te vatten in een integraal verhaal, dat het voornemen kan voorzien van een helder ruimtelijke kader. Tegelijkertijd blijft er de behoefte aan de gebruikelijke effectentabel. De oplossing voor voorgaand dilemma zit hem in het recht doen aan die tweeledigheid.

Het landschap 'verdient' door zijn aard een overkoepelend, integraal hoofdstuk. In dit hoofdstuk hoort een beschrijving van de ruimtelijke ambitie of visie, zodat duidelijk wordt wat men met het gebied wil. In het hoofdstuk kunnen alternatieven worden ontwikkeld en ook specifieke toetsingscriteria, beide gebaseerd op die ruimtelijke ambitie. De alternatieven zijn dan meteen input voor de effectenhoofdstukken – het sectorale deel van het MER - en de criteria zijn input voor het hoofdstuk 'Effecten op het landschap', eveneens in het sectorale deel. Zo ontstaat er een hecht en samenhangend huis waarin landschap de positie heeft die recht doet aan de wezenlijke inhoud ervan.

Ik beveel de inhoud en de aanbevelingen van de auteurs van harte bij u aan.

Prof. Ir. Eric Luiten

Rijksadviseur Landschap en Water

In 2014 bracht de Rijksadviseur voor Landschap en Water, Eric Luiten, een advies uit over de positionering van landschap in milieueffectrapporten. Daarin pleit hij voor een prominente rol voor landschap als integratiekader in één van de overkoepelende hoofdstukken van het MER, dit in tegenstelling tot de 'traditionele' positionering in een effectenhoofdstuk. In dit artikel bespreken we de voor- en nadelen van beide aanpakken, gebaseerd op de discussies die we hierover voerden bij de werksessies over 'Landschap in MER' op de landelijke MER-dag in oktober 2015.

Auteurs

Marianne de Snoo is landschapsarchitect bij Ingenieursbureau Gemeente Rotterdam (06 12282621). Jan van der Grift is ruimtelijk adviseur bij Bureau Plano (06 41165886). Willemijn Smal (medeauteur op persoonlijke titel) is senior werkgroepsecretaris bij de Commissie m.e.r. (06 26066604).

Benader landschap integraal

Er zijn inmiddels heel wat woorden aan gewijd (zie kader): wat moeten we toch met 'landschap' in het MER? Op verzoek van de Commissie m.e.r. heeft Eric Luiten, Rijksadviseur voor Landschap en Water, in 2014 een advies¹ uitgebracht over de wijze waarop landschap in het MER behandeld zou moeten worden. Luiten pleit daarin voor een meer dynamische en communicatieve inzet van landschap in het MER, aangezien dat nu juist het MER-thema is dat mensen het meest aanspreekt. Een MER zou een ruimtelijke diagnose en een ruimtelijke ambitie moeten bevatten, ingevuld met behulp van landschappelijke termen. Hij gebruikt met opzet het woord 'diagnose' omdat dit een dynamischere benadering impliceert dan een 'beschrijving'. Een goede ruimtelijke diagnose vormt de opmaat voor een ruimtelijke ambitie, die aanknopingspunten biedt voor mogelijke nieuwe ruimtelijke structuren, uitgewerkt in ruimtelijke alternatieven. Deze alternatieven zijn de basis voor de effectenhoofdstukken waarin de meetbare en sectorale milieuthema's worden behandeld.

De aanpak die Luiten voorstelt, vergelijken we met de 'traditionele' aanpak waarbij landschap een effectenhoofdstuk is in het MER. Komt landschap als integratiekader in een algemeen hoofdstuk van het MER inderdaad beter tot zijn recht dan in een thematisch effectenhoofdstuk?

Discussie over landschap in MER

De Commissie m.e.r. bracht in 2011 een factsheet uit als algemene handreiking, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de Commissie m.e.r. organiseerden een bijeenkomst 'kennisuitwisseling landschap in MER' in juni 2012, er verscheen een aantal artikelen in Toets² en in maart 2013 werd er nog een symposium georganiseerd door Witteveen + Bos en de Commissie m.e.r. Deze inspanningen leidden echter niet tot een eenduidige conclusie. De Commissie m.e.r. constateerde dat 'de beschrijving van effecten op landschap sterk wisselt per milieueffectrapport en vaak willekeurig en subjectief is. Er zijn verschillende scholen van behoudende en vernieuwende experts. Kortom, er is geen eenduidige aanpak voorhanden. Dit alles heeft tot gevolg dat te maken keuzes voor landschap niet goed voor het voetlicht komen; deze krijgen onterecht geen plaats in het MER en ook niet in de bestuurlijke afweging.'³ De Commissie vroeg Eric Luiten, de Rijksadviseur voor Landschap en Water, om een advies over deze kwestie, wat hij in februari 2014 aan de Commissie leverde.

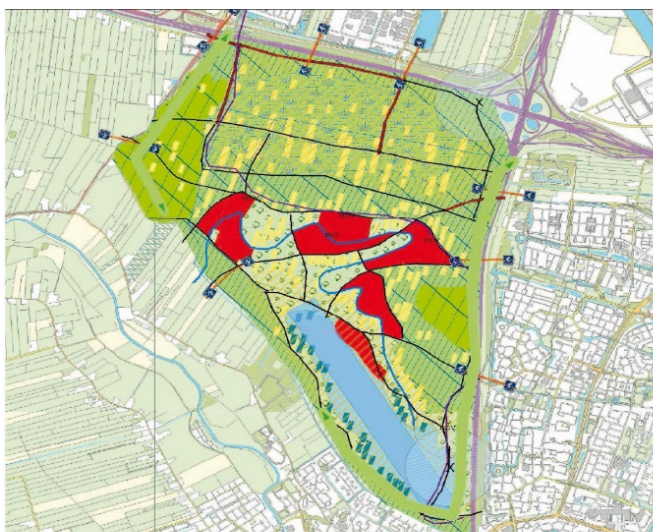
Heldere kaders

De ruimtelijke diagnose duidt aan wat de kernkwaliteiten zijn van het landschap, welke ontwikkelingen daarin gaande zijn, en of er knelpunten optreden; uit de ruimtelijke ambitie volgen heldere doelen voor het (toekomstige) landschap. Wanneer de ruimtelijke diagnose en ambitie in het MER goed zijn omschreven met bijpassende kaartbeelden vormen zij niet alleen het kader voor de voorziene ingrepen die in het MER worden getoetst, maar zijn ze ook daarna nog bruikbaar als toetsingskader voor ontwikkelingen die nog niet aan de orde waren toen het MER werd geschreven. Ook bevat een dergelijk integraal hoofdstuk aanknopingspunten voor de specifieke en toetsbare criteria in het effectenhoofdstuk, waaraan de alternatieven worden getoetst.

Ontwikkeling van alternatieven

Het MER Windpark Krammer⁴ laat zien dat landschapsstudies een essentiële bijdrage hebben geleverd aan de ontwikkeling van alternatieven en inzichten hebben opgeleverd

die anders waarschijnlijk buiten beeld waren gebleven. Het ging hier met name over het visuele effect van verschillende opstellingen op ooghoogte. Ook in het PlanMER Rijnenburg5 heeft landschap, naast een groot aantal overige thema's, een rol gespeeld bij de alternatiefontwikkeling. Hoewel er vraagtekens kunnen worden gezet bij het enige uitgangspunt voor landschap ('behoud van de verkavelingsstructuur' is wat statisch en eenzijdig), zijn er wel vier alternatieven die duidelijk zijn opgezet vanuit een integraal ruimtelijk ontwerp waarin verschillende functies een plek krijgen (figuur 1). De bouwstenen van het plan zijn in de alternatieven steeds in een andere samenhangende ruimtelijke configuratie geplaatst; daarmee worden de ruimtelijke keuzes inzichtelijk gemaakt. Omdat de alternatieven sterk verschillen rijst echter de vraag hoe de landschappelijke continuïteit wordt geborgd: kunnen we 'zomaar' alles doen zolang het een integraal plaatje is? Als er een landschappelijk uitgangspunt is gehanteerd bij de alternatiefontwikkeling, betekent dat dan automatisch dat alle alternatieven goed zijn voor het landschap? Hoe wegen we de waarden van het huidige landschap af tegen de nieuwe waarden die ontstaan?



Scenario WATER



Scenario INTEGRATIE



Scenario INTIMITEIT



Voorkeursalternatief

Figuur 1: De vier ruimtelijke scenario's (alternatieven) in het PlanMER Rijnenburg.

Continue verhaallijn

De ruimtelijke diagnose van en de ruimtelijke ambitie voor het landschap moeten logisch aansluiten op doelen uit het landschappelijke of ruimtelijke-kwaliteitsbeleid en

andere eerdere vastgestelde visies en plannen. Dit is vervolgens ook input voor het toetsingskader in het effectenhoofdstuk. Wanneer de continuïteit wordt gezocht tussen beleid, eerdere plannen en visies, ambitie en toetsingscriteria ontstaat een logische verhaallijn en kan er ook geen sprake meer zijn van een ‘willekeurige en subjectieve’ beoordeling.

De doorwerking van de conclusies en aanbevelingen – die niet alleen negatieve effecten hoeven te mitigeren maar ook mogen aangeven hoe het nog beter kan – moet een zichtbare plek krijgen in het MER of in vervolgbesluiten. Continuïteit in het verhaal betekent dus ook het bieden van een vooruitblik op het vervolg ná het MER. Ook de door Luiten geconstateerde kloof tussen de benadering in het MER – landschap als kwetsbare factor - en die van Kwaliteitsteams – streven naar nieuwe landschappelijke kwaliteit - kan op die manier worden overbrugd.

Effecten op landschapswaarden

Als er in een MER sprake is van landschap in een integraal hoofdstuk én in een effectenhoofdstuk, dan zal er ook sprake moeten zijn van continuïteit tussen deze twee hoofdstukken. Met andere woorden, het kan niet zo zijn dat de ruimtelijke ambitie hoge doelen stelt voor de landschapsontwikkeling, en dat de alternatieven in het effectenhoofdstuk alleen maar negatief scoren. Dat betekent dat het toetsingskader criteria moet bevatten waarmee wordt beoordeeld of de kwaliteitsdoelen van het plan zoals geformuleerd in de ruimtelijke ambitie worden gehaald. Alternatieven kunnen ook negatieve effecten hebben doordat bepaalde bestaande landschappelijke waarden verloren gaan. Het MER moet die effecten óók laten zien. De effecten op het landschap zijn goed vanuit die twee invalshoeken – behoud van de huidige en ontwikkeling van nieuwe waarden – naast elkaar te vertellen.

Het is essentieel dat de plussen en minnen die zodoende in de beoordelingstabel terecht komen niet tegen elkaar worden weggestreept en leiden tot een netto neutrale score voor een alternatief. Dat er waarden verdwijnen en nieuwe waarden bijkomen, betekent immers niet dat er niets verandert! Het is voor de besluitvormers juist belangrijk om de balans te kunnen opmaken tussen wat er verloren gaat en wat er voor in de plaats komt. Het is uiteindelijk een politieke beslissing die zwaarder weegt. Daarom moeten de twee zijden van het landschapsverhaal ook in de samenvatting en de totaaltabellen zichtbaar zijn.

Thematische beoordeling communicatief handiger

Wanneer landschap één van de milieuthema's is, is de beoordeling van de alternatieven goed zichtbaar naast de andere thema's. Landschap komt er duidelijker mee voor het voetlicht en de specifieke kwaliteiten komen helderder naar voren dan wanneer landschap alleen in een integraal hoofdstuk een rol speelt. De positieve en negatieve effecten op het landschap worden expliciet benoemd en zijn zichtbaar in de tabel met plussen en minnen. Daardoor is het oordeel in één oogopslag duidelijk en kan landschap volwaardig meewegen in de besluitvorming. De tabel laat ook duidelijk zien waar eventuele knelpunten of essentiële keuzes (tussen behoud en ontwikkeling) zitten en biedt aanknopingspunten voor verzachtende maatregelen.

Voorwaarde voor een effectieve beoordeling van de effecten op het landschap is dat het beoordelingsproces systematisch, expliciet (navolgbaar) en specifiek is. Er zijn genoeg voorbeelden van MER's waarin de effecten op het landschap worden beoordeeld op een vaag criterium 'landschappelijke waarden' of 'kenmerken van het landschap' waarbij niet duidelijk of niet consequent wordt gedefinieerd wat die waarden of kenmerken dan

zijn en hoe de voorgenomen ingreep deze beïnvloedt. Criteria moeten dus gericht zijn op de specifieke locatie én op de voorgenomen ingreep. Voor de bouw van een nieuw treinstation kan een van de concrete toetsingscriteria bijvoorbeeld zijn ‘ruimtelijke aansluiting van het station op zijn omgeving’. Overigens zijn de kenmerken van een landschap nooit eendimensionaal en zullen er soms meerdere criteria nodig zijn om deze goed te kunnen vatten, waarbij steeds de afweging moet worden gemaakt in hoeverre de betreffende kenmerken relevant zijn in relatie tot de voorgenomen ingreep.

Thematische beoordeling ontwikkelingsgericht

Als een belangrijk nadeel van een thematische aanpak werd genoemd dat het een statische benadering is van het landschap en dus gericht is op behoud. Dat dit inderdaad vaak het geval is in MER's is inherent aan het instrument MER. Dat is immers van oudsher gericht op een beschrijving van effecten van de ingreep gerelateerd aan de huidige staat van de omgeving. De Wet milieubeheer geeft daarbij expliciet aan dat de mogelijkheden moeten worden benoemd om ‘belangrijke nadelige gevolgen op het milieu van de activiteit te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen’. Ook het landschapsbeleid was lange tijd gericht op behoud van bestaande waarden en ‘inpassing’ van nieuwe functies. Dat levert een arme en beschermende benadering van landschap op.

Het is echter goed mogelijk, met enig vakmanschap, om binnen het stramien van het MER een meer dynamisch en rijk landschapsverhaal te vertellen. Met op de context en ingreep toegespitste criteria kan een verhaal worden verteld dat zowel recht doet aan de waarden van het huidige landschap die verloren gaan als aan nieuwe waarden die aan het landschap worden toegevoegd, zoals het MER Windpark Krammer laat zien (tabel 1). Dat dit tegengestelde scores in de tabel oplevert is niet erg; het is immers de functie van het MER om de effecten – de veranderingen – inzichtelijk te maken zodat de besluitvorming onderbouwd kan plaatsvinden. Een enerzijds-anderszijds-verhaal maakt juist duidelijk waar de essentiële keuzes zitten.

Thema	Deelaspect	Toetsingscriterium
Landschap	weidse karakter en ongereptheid Natura 2000-gebieden	weidsheid Oosterschelde/Krammer
		ongereptheid Oosterschelde/Krammer
		energieproductie in relatie tot weidsheid open water
	openheid polders	weidsheid polders
		ongereptheid polders
		energieproductie in relatie tot weidsheid polders
	herkenbaarheid landschappelijke hoofdstructuur	relatie man-made landschap: macroschaal
		relatie man-made landschap: patroonherkenning
		zichtlijnen op het water
duisternis	duisternis	

Tabel 1: Het toetsingskader voor landschap in het MER Windpark Krammer4

Conclusie: beide benaderingen vullen elkaar aan!

We sluiten ons volledig aan bij Luitens advies om landschap een belangrijke rol te geven bij de formulering van een ruimtelijke diagnose en ambitie in de algemene MER-hoofdstukken. Dit sluit ook aan bij de ambitie die het College van Rijksadviseurs heeft uitgesproken om vanuit de overheid te sturen op de verhoging van de integrale

omgevingswaarde op de lange termijn en de huidige toonzetting, gekenmerkt door kortetermijnoverwegingen (beperken van verlies, kiezen voor de soberste oplossing met de minste ontevreden burgers) te beëindigen.⁶

Wel hebben we geconstateerd dat in sommige plannen landschap geen sturende rol speelt, bijvoorbeeld in een conserverend bestemmingsplan voor een industrieterrein. In dergelijke gevallen kan de conclusie zijn dat landschap alleen in een effectenhoofdstuk thuishoort. Die afweging zou bij elk MER op maat moeten plaatsvinden. Ons uitgangspunt is daarom: landschap in een overkoepelend hoofdstuk, tenzij.

We pleiten daarnaast voor het behoud van het thema landschap in de effectenhoofdstukken, omdat dan de essentiële effecten van de voorgenomen ingreep en verschillen tussen de alternatieven zichtbaar worden gemaakt naast de andere milieuthema's. Het effectenhoofdstuk moet niet alleen de eventuele negatieve effecten op bestaande landschappelijke waarden beschrijven, maar óók – in aansluiting op de ruimtelijke ambitie – de positieve effecten als gevolg van nieuwe landschappelijke waarden, als daar sprake van is. Op die manier kan landschap een rol spelen in de besluitvorming en wordt recht gedaan aan de maatschappelijke aandacht voor landschap en de rol van erfgoed daarin.

De relatie tussen de diagnose en ambitie enerzijds en de effecten anderzijds moet goed navolgbaar zijn voor de lezer. De begrijpelijkheid van het effectenhoofdstuk staat of valt met de kwaliteit van het toetsingskader: dit moet specifieke, op de locatie en ingreep toegespitste criteria bevatten. Het schrijven van het abstractere, integrale verhaal en een specifiek landschappelijk effectenhoofdstuk is maatwerk en vergt zowel inhoudelijke deskundigheid als schrijfvaardigheid. Vraag dus mensen die dat beheersen!

Noten

1Het advies van Eric Luiten d.d. 12 februari 2014.

2Diederik Bel & Welmoed Soepboer, 2011. De waarde van landschap: Een objectieve effectrapportage voor landschap. Toets 2011/1.

Marianne de Snoo & Marja Houwen, 2011. De Rotterdamse praktijk: Landschap in het MER. Toets 2011/2.

Rebecca Planteijdt, 2012. Landschap bij de burens: Waardering landschap in m.e.r.. Toets online 13 juni 2012.

3Brief van de Commissie voor de m.e.r. d.d. 4 juni 2013 aan Eric Luiten.

4Rho adviseurs voor leefruimte, 2014. MER Windpark Krammer.

5Tauw, 2009. PlanMER voor Rijnenburg en Aanvulling planMER Rijnenburg.

6College van Rijksadviseurs, 18 december 2015. Advies Omgevingskwaliteit.