



## DE VOORTSCHRIJDENDE HABITATTOETS ALS OPLOSSING VOOR EEN DILEMMA

# PAST DE PASSENDE BEOORDELING BIJ DE SMB?

Nu de Europese richtlijn voor Strategische MilieuBeoordeling (SMB) in de Wet milieubeheer is vertaald, is er definitief een directe koppeling gemaakt tussen SMB (Plan-MER) en passende beoordeling. Dit roept wel vragen op. Is naast alle bestaande beschermingsregimes, afwegingskaders, toetsen en beoordelingen nog een extra instrument noodzakelijk om de instandhouding van belangrijke natuurgebieden te waarborgen? Voegt SMB inhoudelijk, juridisch en procesmatig nog iets toe aan de al bestaande toetsen? Passen SMB en passende beoordeling wel bij elkaar? Is het natuurbelang wel gediend bij toenemende complexiteit en ondoorzichtigheid? En, hoe werkt dit uit in de praktijk van de besluitvorming, en de voorbereiding daarvan? In dit artikel vindt u wat antwoorden op deze vragen. En dan vooral op de dilemma's, tussen strategische plannen en gedetailleerde natuurbeoordeling enerzijds en gedetailleerde uitwerkingsbesluiten, met natuurgevolgen, en een strategische beoordeling, anderzijds.

Reinoud Kleijberg, Karin van der Wel

Zonnedauw



**H**et toetsen van ruimtelijke projecten op natuurgevolgen heeft de laatste jaren een hoge vlucht genomen. Door de bewustwording over het bestaan van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, zo rond het jaar 2000, en de implementatie hiervan in de nationale wetgeving, weegt

het natuurbelang in veel projecten veel zwaarder door dan voorheen. Door deze ontwikkelingen is inmiddels een groot scala aan toetsinstrumenten ontwikkeld. Sinds kort is daar de Milieueffectrapportage voor plannen (Plan-m.e.r., ook wel Strategische Milieubeoordeling/SMB genoemd)<sup>1</sup> aan toegevoegd. Opmerkelijk is dat de Europese SMB-richtlijn, en ook de daarop gebaseerde Nederlandse regelgeving, een direct verband legt tussen Natura 2000-gebieden en SMB, en dus als zoveelste ecologisch toetsinstrument kan gaan fungeren. Dit betekent dat voor plannen die in activiteiten voorzien die mogelijk schade toebrengen aan die gebieden, behalve een passende beoordeling, nu ook een SMB moet worden opgesteld.

Dit roept zoals genoemd vragen op. Met dit artikel willen we bijdragen aan discussie over de implementatie van SMB in samenhang met natuurwetgeving. Hierbij gaan we vooral in op de vraag of de SMB iets toevoegt aan de passende beoordeling, en hoe beide toetsinstrumenten goed op elkaar afgestemd kunnen worden. We richten ons op twee situaties: (1) het inpassen van een passende beoordeling in SMB voor strategische plannen en (2) de uitbouw van een passende beoordeling tot SMB voor detailplannen (besluiten) met mogelijke significante natuurgevolgen. Kortom, de twee uiteinden van het spectrum.

## Het dilemma bij strategische plannen

De SMB-richtlijn is bedoeld om het milieubelang, waaronder ook het natuurbelang valt, een volwaardige plaats te geven in een vroeg stadium van planvoorbereiding, waarin veelal strategische keuzes worden gemaakt. De plannen zijn dan nog weinig uitgewerkt, maar daardoor zijn er nog wel volop mogelijkheden om optimale oplossingen te vinden, ook voor het milieu.

Een passende beoordeling is, volgens de Natuurbeschermingswet, eerst aan de orde wanneer de initiatiefnemer een vergunning vraagt voor het realiseren van een project of een activiteit die mogelijk schadelijk is voor een Natura 2000-gebied. Dit speelt doorgaans in de eindfase van de planvoorbereiding, wanneer men bijna met de realisatie van het plan kan begin-

<sup>1</sup> In dit artikel zullen wij hiervoor de term SMB gebruiken.

### DE AUTEURS

Karin van der Wel (tel. 026-3778255, e-mail [k.m.wel@arcadis.nl](mailto:k.m.wel@arcadis.nl)) is senior projectleider MER bij Arcadis Ruimte & Milieu in Arnhem. Reinoud Kleijberg (tel. 055-5815679, e-mail [r.j.m.kleijberg@arcadis.nl](mailto:r.j.m.kleijberg@arcadis.nl)) is senior specialist ecologie bij Arcadis Regio Noordoost in Apeldoorn.



FOTO: ARCADIS

Waterjuffer

## JURIDISCHE ACHTERGROND

Dit najaar is de gewijzigde Wet milieubeheer (Wm) van kracht geworden, waarin de Europese richtlijn SMB is geïmplementeerd. De wet zegt dat wanneer een plan activiteiten mogelijk maakt waarvoor een passende beoordeling nodig is er een milieueffectrapport (SMB) moet worden opgesteld. De passende beoordeling moet dan in het milieurapport worden opgenomen.

Dit begrip passende beoordeling is geïntroduceerd in de Habitatrichtlijn en overgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998. Een passende beoordeling is verplicht voor plannen en projecten waarvoor niet uitgesloten is dat zij significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Deze bestaat uit een effectenonderzoek, en een toets van de uitkomsten aan wettelijke normen en begrippen. De passende beoordeling geeft zowel inzicht in de gevolgen van het project zelf als in de cumulatieve gevolgen met andere plannen en activiteiten.

Aan de passende beoordeling moet het bevoegd gezag de zekerheid kunnen ontlenen dat een plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet schaadt. Er mag, in alle redelijkheid, geen onzekerheid overblijven over de aard en significantie van de gevolgen. De passende beoordeling moet daarom uitgevoerd worden met de beste wetenschappelijke kennis ter zake, en de effecten moeten zoveel mogelijk gekwantificeerd worden.



nen. Om de gevraagde zekerheid te bieden over de aard en significantie van de gevolgen, moeten veel details over de activiteit bekend zijn.

De koppeling die nu gelegd is tussen de passende beoordeling en SMB stelt de toetsingspraktijk daarom voor een moeilijke opgave: zij moet aantonen dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn aan activiteiten die vooralsnog in een plan slechts zeer summier aangeduid of omschreven zijn. In de meeste gevallen is dit praktisch gezien niet te realiseren. Van de globale plannen waarvoor de SMB wordt uitgevoerd zijn de gevolgen voor natuur nog niet gedetailleerd in beeld te brengen. Aan de eis van de Natuurbeschermingswet dat zekerheid moet worden geboden kan nog geen gevolg worden gegeven. Op zijn best ontstaat enig inzicht in de aard en de omvang van de risico's voor de betrokken natuurgebieden. Globale kaderstellende plannen met een SMB-plicht lijken dus moeilijk te combineren met een passende beoordeling.

### De oplossing: voortschrijdende habitattoets

Om een oplossing te bieden voor dit dilemma introduceren wij de voortschrijdende habitattoets. Onder habitattoets wordt verstaan: een beoordeling van de gevolgen van een plan voor Natura 2000-gebieden, op een detailniveau dat afgestemd is op de mate van gedetailleerdheid van het plan en op de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt (letterlijke tekst uit de wijziging van de Wet milieubeheer). In een meer gevorderd stadium van planvorming kan zo'n habitattoets synoniem zijn aan de passende beoordeling. In vroege planstadia richt de beoordeling zich veel meer op een analyse van mogelijke risico's en kansen die ontstaan voor beschermde natuurgebieden, en de mogelijkheden om

### Belangrijke verschillen tussen SMB en Passende beoordeling

SMB	Passende beoordeling
Globaal	Gedetailleerd
Integraal	Specifiek
Adviserend	Dwingend

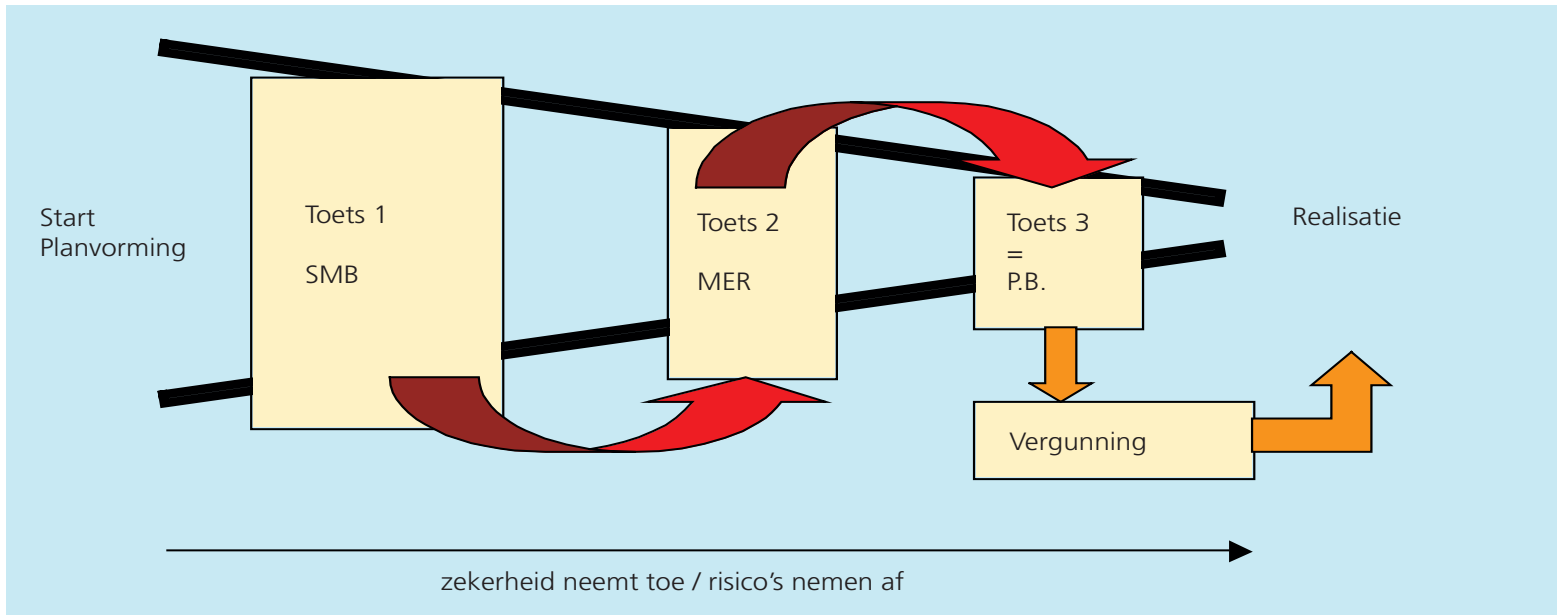
schade te voorkomen door optimalisatie van de plannen of het maken van tussentijdse keuzes. De voortschrijdende habitattoets is dus een continu en iteratief proces tussen planontwikkeling, evaluatie van ecologische gevolgen en keuzeproces.

### Voordelen?

Het mes van de voortschrijdende habitattoets snijdt aan twee kanten. Door het continu monitoren van risico's voor Natura 2000 worden risico's voor zowel de beschermde natuur als het plan zelf geleidelijk aan geminimaliseerd. Aan de tussentijdse besluitvorming kan de zekerheid verbonden worden dat de gekozen oplossingen in lijn blijven met de eisen uit Natura 2000. Hiermee wordt voorkomen dat de dwingende werking van natuurwetgeving realisatie van het plan uiteindelijk in de weg gaat staan. Sterker nog: wanneer dit proces goed werkt kunnen plannen ontwikkeld worden die volledig in balans zijn met de gevoeligheid van de omringende natuur. Een passende beoordeling is dan misschien niet eens meer nodig.



Figuur 1: Voortschrijdende habitattoets



De resultaten van de habitattoets kunnen herkenbaar neergezet worden in de diverse documenten die voortkomen uit het planproces, waaronder de SMB. De uiteindelijke passende beoordeling, als die nog noodzakelijk is, kan gebruik maken van informatie en inzichten die in voorgaande habitattoetsen zijn opgedaan. De passende beoordeling wordt daarmee sterk gefocust: hij kan zich beperken tot de natuurwaarden en activiteiten waarvoor uit voorgaande habitattoetsen risico's geconstateerd zijn.

Deze werkwijze biedt tenslotte ook voordelen op procesniveau: belanghebbenden in de regio kunnen bij de afweging en het keuzeproses betrokken worden en worden goed geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van die keuzes voor Natura 2000. Ook de Commissie m.e.r. en wettelijke adviseurs worden via het SMB/m.e.r. betrokken. De besluitvorming berust op een sterk fundament en is daardoor robuust.

In onderstaand kader is een aantal voorbeelden opgenomen van SMB's voor plannen met een verschillend schaal- en detailniveau en een verschillende aanpak. Voor al deze projecten bleken de plannen nog onvoldoende uitgekristalliseerd om een passende beoordeling te combineren met de SMB.

### SMB en Passende beoordeling voor kleine gedetailleerde plannen

Aan de andere kant van het spectrum ontstaat de opmerkelijke situatie dat voor veel kleinschalige plannen, die op zichzelf niet m.e.r.-(beoordelings-)plichtig zijn, maar waarvan significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten zijn, een SMB opgesteld moet worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om wijzigingen van bestemmingsplannen voor relatief kleine ruimtelijke ingrepen, dicht bij Natura 2000-gebieden. Daar waar meestal alleen het natuurbelang in het geding is, waarvoor met de passende beoordeling een prima toetsinstrument bestaat binnen strenge af-

wegingskaders, zou nu dus ook een integrale strategische milieutoets uitgevoerd moeten worden. Zowel 'integraal' als 'strategisch' lijken niet op hun plek in deze situaties.

De vraag is dan welke reikwijdte een dergelijke SMB moet hebben. Naar onze mening moet een SMB die informatie geven die nodig ('passend') is voor het te nemen besluit. Het programma hiervoor ligt al vast vanuit bestaande kaders. De SMB wordt daarmee niets meer en niets minder dan de bundeling van milieuparagrafen die toch al geschreven zouden worden om het betreffende (ruimtelijke ordenings)besluit te kunnen nemen. Het is bovendien merkwaardig dat, alleen vanwege de mogelijke natuurschade, ook opeens informatie over andere milieuaspecten moet worden geboden. Buiten de invloedssfeer van Natura 2000 zouden deze immers opeens niet meer relevant zijn?

De enige meerwaarde die een SMB met een passende beoordeling in die situatie naar ons idee wel kan bieden, is de verplichte advisering door de Commissie voor de m.e.r. Voor het overige kunnen inspraak, bezwaar- en beroepsmogelijkheden immers verlopen via de gangbare procedures van de WRO en de Abw. En de vraag is echter of de Commissie én het bevoegd gezag werkelijk zitten te wachten op deze uitbreiding voor dit soort kleine gevallen.

Onze visie is dat de SMB zich in dit soort gevallen best alleen kan richten op de directe aanleiding: beoordelen van de gevolgen van het plan voor de instandhoudingsdoelen van betrokken Natura 2000-gebieden. De reikwijdte van de SMB wordt dus alleen bepaald door de milieuaspecten die de instandhouding van de natuurwaarden bepalen. Daaronder kan overigens ook onderzoek vallen naar het hydrologische systeem, verstoring door geluid en licht, recreatie- en verkeersontwikkelingen etc. Kortom, best breed. Inhoudelijk is een dergelijk SMB daarmee echter volledig identiek aan een goed opgezette passende beoordeling.

In het **Masterplan IJsseldelta-Zuid** is de gewenste ontwikkeling van het gebied ten zuiden van Kampen omschreven, als resultaat van een intensief proces met bestuurders, bewoners en belanghebbenden. De formele planfase voor IJsseldelta-Zuid begint in het najaar van 2006, waarbij o.a. een SMB wordt opgesteld. Omdat al vroeg erkend werd dat Natura 2000-gebieden sterk beïnvloed kunnen worden door bepaalde planonderdelen, zijn de risico's én de kansen voor Natura 2000 nadrukkelijk meegenomen in het proces dat tot het Masterplan heeft geleid. In een interactieve opzet tussen ontwerp en effectbeoordeling is aantasting van Natura 2000 zoveel mogelijk beperkt en zijn kansen voor versterking van Natura 2000-gebieden zoveel mogelijk opgenomen. Hierdoor ontstond een Masterplan waarvan op voorhand duidelijk is dat realisatie van het plan, in ieder geval vanuit de Natuurbeschermingswet, haalbaar is. Via de SMB kan dit met een nader uitgewerkte onderbouwing in het besluitvormingsproces betrokken worden.

Het is mogelijk om eerst een soort voortoets uit te voeren en alleen die planonderdelen verder te beschouwen waarvan op voorhand duidelijk is dat die in overeenstemming te brengen zijn met Natura 2000. De **Streekplanuitwerking stedelijke zoekzones** van de provincie Gelderland legt zoekzones vast voor de ontwikkeling van een groot aantal kleinere, niet m.e.r.-plichtige woningbouwlocaties. In een voortoets met een zeer globale effectbeoordeling is een eerste schifting gemaakt, waarbij zoekzones met evidente significante gevolgen voor Natura 2000 afvallen. De zoekzones waarvan niet zeker is dat significante gevolgen uitblijven, worden in de SMB nader beschouwd. Een definitieve passende beoordeling kan mogelijk pas op bestemmingsplanniveau plaatsvinden, wanneer de inrichting van de zoekzones bekend wordt.

In de **Regionale Structuurvisie Stedendriehoek** zijn varianten voor woningbouwlocaties opgenomen grenzend aan de uiterwaarden van de IJssel. In dit plan was dus de globale ligging van de locatie en de woningbouwopgave bekend, maar de invulling van de locaties stond nog geheel open. Ook in deze situatie kan zekerheid over de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden nog niet geboden worden. Wel konden de risico's voor deze gebieden beter benoemd worden. In de SMB is beschreven welke habitattypen en soorten in meer of mindere mate bedreigd worden door verschillende aspecten van het plan (licht, geluid, betreding), en konden varianten kwalitatief vergeleken worden. Hieruit kon afgeleid worden welke locaties zeker geen significante gevolgen zullen veroorzaken, en welke onderzoeks- en ontwerpgegevens de andere locaties meekrijgen in de volgende planfase.

Bovenstaand voorbeeld benadert de effectbeoordeling vanuit de activiteit zelf, omdat er sprake is van externe werking op Natura 2000. In de SMB voor het **Omgevingsplan van de provincie Zeeland** is een andere werkwijze gevolgd. In dit plan ging het om een inschatting van de mogelijkheden van recreatieve ontwikkelingen in de Deltawateren, die vrijwel geheel Natura 2000-gebied zijn. In het Omgevingsplan werden nog geen concrete locaties of activiteiten met een omvang opgenomen. In het kader van de SMB is door middel van een kwetsbaarheidsanalyse beoordeeld in welke gebieden er kansen zijn om recreatieve ontwikkelingen toe te laten zonder significante aantasting van de instandhoudingsdoelen. In alle gevallen zal in een latere planfase, op basis van concrete locatiekeuzes en activiteiten, een nadere toetsing moeten worden uitgevoerd.

## Conclusies

SMB voegt naar ons idee zeker iets toe aan het bestaande instrumentarium voor het beoordelen en afwegen van de gevolgen van plannen voor beschermde natuurgebieden. Uit onze praktijk van de afgelopen twee jaar blijkt dat veel meer dan voorheen serieuze aandacht bestaat voor de risico's voor natuur in een heel vroeg stadium. Al eerder in de planvorming wordt bewust naar de haalbaarheid van activiteiten en locaties gekeken. De belangrijkste kracht van SMB is daarom dat het een structuur biedt om de wijze waarop ecologische risico's voortdurend een rol spelen bij de besluitvorming, expliciet te maken.

Naar ons idee valt de op het verkrijgen van 'wetenschappelijke zekerheid' gerichte passende beoordeling moeilijk te combineren met een SMB die ondersteunend is voor het nemen van strategische besluiten. De activiteiten zijn in deze planfase nog niet concreet aangeduid, waardoor gevolgen voor instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden niet gekwantificeerd kunnen worden. Aan de wettelijke eis een SMB ook materieel te combineren met een passende beoordeling kan daarom moeilijk gevolg gegeven worden. De waarde van SMB komt daarom alleen goed tot zijn recht wanneer de nogal stringente uitvoeringsvoorschriften in de Wet Milieubeheer meer naar de geest dan naar de letter toegepast worden. De door ons hier geïntro-

duceerde voortschrijdende habitattoets is een invulling van dit principe. Deze zorgt ervoor dat:

- het detailniveau van effectbeoordeling past bij het abstractieniveau van de planfase;
- het proces gericht is op het verkleinen van risico's voor Natura 2000 én het plan zelf;
- er een goede wisselwerking is tussen toetsen, keuzemomenten en planuitwerking.

Of zo'n oplossing uiteindelijk ook juridisch houdbaar blijkt, is nog moeilijk aan te geven. Op strategische plannen zoals een streekplan is geen beroep mogelijk, zodat jurisprudentie op dit niveau moeilijk ontstaat. Het instrument SMB is bovendien nog te jong om (veel) jurisprudentie op andere planniveaus te hebben uitgelokt.

Wanneer een SMB alleen moet worden opgesteld vanwege een passende beoordeling, kan de meerwaarde ter discussie worden gesteld. De SMB is materiaal gezien gelijk aan die passende beoordeling. De procesmatige verschillen zijn bovendien verwaarloosbaar. Bij de toenemende praktijk om voor kleine, volstrekt niet m.e.r.-plichtige plannen integrale strategische milieueffectrapporten op te stellen moeten naar onze mening dan ook vraagtekens gezet worden. ■