

LEUKER KUNNEN WE HET MAKEN, MAKKELIJKER OOK

# PLAN-M.E.R. EN STRUCTUURVISIES

Recente wetsveranderingen<sup>1</sup> hebben ertoe geleid dat plan-m.e.r. steeds vaker aan de orde is. Dat is mooi, want het is een van de leukste en nuttigste instrumenten die ons momenteel bij strategische planvorming ter beschikking staan. Het mooie van plan-m.e.r. is dat het een relatief lichte procedure kent met veel inhoudelijke vrijheden voor betrokkenen en niet of nauwelijks juridische complicaties<sup>2</sup>. De verplichte Structuurvisies uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en plan-m.e.r. lijken voor elkaar geschapen. Het MER toetst de strategische hoofdlijnen van ruimtelijk beleid op de milieumerites en sluit daarbij aan op het abstractieniveau van het betrokken plan. Zie hier de ideale basis om m.e.r. tot zijn recht te laten komen. M.e.r. als maatwerk dat de besluitvorming faciliteert en de bestuurder helpt de strategische keuzes in de juiste (milieu)context te zien.

Marja van Eck en Gerrit de Zoeten

<sup>1</sup> Met name de nieuwe Wro uit 2008.

<sup>2</sup> Een uitzondering geldt voor de verplichte passende beoordeling in het kader van de natuurbeschermingswetgeving. Hier liggen juridische complicaties wel op de loer.

**T**e mooi om waar te zijn? Ja en nee. Op papier is het zo mooi als hierboven geschetst, maar in de praktijk is het soms zoeken naar de beste afstemming tussen m.e.r. en het besluitvormingsproces. De afgelopen tijd is veel bruikbare ervaring opgedaan met m.e.r. bij Structuurvisies. De diversiteit en de creativiteit waren groot. De Commissie voor de m.e.r. heeft enkele lopende projecten gevolgd en een Plan-m.e.r.-'Cahier' gemaakt, mede gebaseerd op kennis en ervaringen van de afgelopen periode met plan-m.e.r. bij Structuurvisies (zie kader).

### Belangrijke conclusies uit de praktijk

Om maar met de deur is huis te vallen, de belangrijkste conclusies op basis van de eerste ervaringen zijn de volgende.

- Bij structuurvisies met een meer strategische insteek is het zinvol m.e.r. in te vullen vanuit een duurzaamheidsperspectief. De centrale vraag is welke bijdrage nieuw beleid levert aan de realisatie van de bestuurlijke duurzaamheidsambities. Een analyse op hoofdlijnen geeft aan in welke mate de voorgenomen ideeën in de structuurvisie een oplossing bieden voor hardnekkige problemen en/of juist een kans bieden duurzame transities tot stand te brengen. Zo ontstaat een visie op het wenselijke beleid vanuit een duurzaam ontwikkelingsperspectief en de daarbij bijbehorende opgaven.
- Deze aanpak kan worden aangevuld met nader onderzoek naar de milieuraanvoorwaarden die voor de grotere m.e.r.-plichtige projecten gelden. In bepaalde gevallen kan dat zelfs de hoofdvraag van de Structuurvisie zijn en kan het MER zich daarop concentreren. Beide benaderingen hebben hun meerwaarde. Maar de benaderingen zijn methodisch verschillend. Het is dus van belang ze gescheiden te houden (zie de tekst op pagina 16).

### DE AUTEURS

Marja van Eck (030-2347666, meck@eia.nl) is staffunctionaris en senior-werkgroepsecretaris bij de Commissie voor de m.e.r. De bijdrage aan dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. Gerrit de Zoeten (015-7512447, gerrit.dezoeten@mwhglobal.com) is senior adviseur Strategie & Beleid bij MWH Noord Europa.



FOTO: FLICKR.COM/PIETER MUSTERD.

'Te mooi om waar te zijn.'

### THEMACAHIER PLAN-M.E.R. BIJ STRUCTUURVISIES

Het Themacahier Plan-m.e.r. bij structuurvisies is totstandgekomen op basis van diverse ervaringen met plan-m.e.r. in de afgelopen periode, gesprekken met betrokkenen en discussies binnen de werkgroep Plan-m.e.r. structuurvisies. De werkgroep bestond uit mr. F.W.R. Evers (voorzitter), ir. P. Janse, drs. S.R.J. Jansen, drs. R.J. van Kerkhoff, dr. M.J.F. van Pelt, ir. K.A.A. van der Spek, ir. H.A.P. Zinger en drs. G. de Zoeten, met Marja van Eck als secretaris. Foto's: Mark Wagenbuur; tekst: Michiel van Pelt, Marja van Eck; redactie: Corrie Smit, Astrid Voogt, Mark Wagenbuur. Het cahier is te downloaden vanaf de website van de Commissie: [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) (zie onder publicaties).

- Het Uitvoeringsprogramma dat iedere Structuurvisie dient te bevatten, moet aangeven wat bij komende project-MER'en als een gegeven kan worden beschouwd en wat nog verder uitgezocht moet worden.

We zullen dit verder toelichten.

### Duurzame ontwikkelingsbeoordeling

Iedere 'zichzelf respecterende' overheid streeft dezer dagen naar een duurzame ontwikkeling binnen haar grondgebied. Duurzame ontwikkeling

	planet	profit	people
hier en nu	•	•	•
later	•	•	•
daar	•	•	•



## VOORBEELD VAN DE MNP-BENADERING IN MER

### MER Structuurvisie Drenthe

In het MER bij de Structuurvisie voor Drenthe zijn de persistente problemen van het NMP als uitgangspunt genomen en is vervolgens bepaald welke voor Drenthe relevant zijn en welke punten nog ontbreken. Hoogwaterveiligheid bij zeespiegelstijging en internationaal concurrerend vestigingsklimaat leken de bestuurders van Drenthe minder relevant, maar de zorg voor een duurzame energievoorziening juist wel. In het MER is nagegaan of de voorgenomen ontwikkelingen in de Structuurvisie zouden leiden tot het oplossen van de persistente problemen of in ieder geval in die richting zouden gaan. Op basis van die analyse zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Gevolgen van bijvoorbeeld alternatieve tracés voor een nieuwe railverbinding zijn in een apart deel van het MER in beeld gebracht.

### MER Randstad 2040

Ook in het MER Randstad 2040 zijn de persistente problemen gebruikt om de duurzaamheid van de 'kabinetsvisie' te beoordelen.

Grote projecten.

laat zich echter lastig meten. Er is geen duidelijke, operationele definitie van. Het meest gangbaar is om de 3x3 matrix van de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling (NSDO) als uitgangspunt te hanteren.

Basisuitgangspunt van die matrix is dat milieu-, economische en sociaal-culturele belangen evenwichtig behartigd moeten zijn en dat afwenteling van problemen naar elders en later moet worden voorkomen. Voordat de matrix als toetsingskader bruikbaar is, moeten deze principes nog nader worden uitgewerkt. Maar hoe dat in m.e.r. precies moet, is nog wat zoeken. Daarom is in bepaalde MER'en bij Structuurvisies gebruik gemaakt van de 'persistente problemen' uit de publicatie Nederland Later van het Milieu en Natuur Planbureau als duurzaamheidsmaatstaf.

## Persistente duurzaamheidsproblemen oplossen

In de verkenning Nederland Later (2007) identificeert het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) een aantal 'persistente problemen' die moeten worden opgelost om in de richting van een duurzame ontwikkeling te gaan. Het MNP richt zich daarbij vooral op de fysieke omgevingskwaliteit, maar noemt ook enkele sociaaleconomische punten. De problemen betreffen onder meer:

- klimaatverandering: overstromingsrisico, wateroverlast, watertekorten en verzilting;
- afname van biodiversiteit (soortenrijkdom natuur);
- gebrekkige bereikbaarheid grote steden, congestie op wegen;
- gebrekkige kwaliteit van de fysieke leefomgeving, tekort aan aantrekkelijke en betaalbare woonmilieus;
- achterblijvend internationaal vestigingsklimaat;
- verrommeling van het landschap.

Het gebruik van de persistente problemen als ijkpunt voor duurzame ontwikkeling in een plan-m.e.r. heeft diverse voordelen.

- Het is relatief eenvoudig aan te geven of een bepaalde ontwikkeling of een bepaalde strategische keuze 1. bijdraagt aan, 2. neutraal is voor, of 3. afbreuk doet aan het oplossen van het probleem en/of het bereiken van de doelen. Dit maakt deze benadering geschikt voor het hogere abstractieniveau van een verkenningfase.
- Onvoldoende doelbereik inspireert tot het identificeren van aanvullende opgaven om de doelen wel te bereiken. Onderdeel daarvan kan zijn het creëren van 'milieuruimte' om nieuwe economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Maar het kan ook nodig blijken om extra maatregelen te ontwikkelen en vast te leggen voor bijvoorbeeld het verminderen van stikstofdepositie in de beschermde natuurgebieden.
- De onderwerpen die worden genoemd zijn herkenbaar voor bestuurders en insprekers.
- Door het hogere abstractieniveau overbrugt het toetsingskader de

kloof tussen milieukundigen (rekenaars) en ontwerpers (tekenaars).

- Het gebruik van de MNP Verkenning garandeert een uniforme basis die na verloop van tijd (met een nieuwe publicatie) kan worden aangepast en verbeterd.
- Er is bij toepassing in een concreet m.e.r.-proces alle ruimte voor een invulling op maat en – wat nog belangrijker is – voor een goede discussie over wat in een bepaald gebied duurzame ontwikkeling is en hoe je die meet. Juist dat communicatieve aspect van m.e.r. is bij ruimtelijke plannen als Structuurvisies belangrijk. In een vroeg stadium kunnen verschillende partijen meedenken.
- Het zoeken van mogelijke oplossingen binnen de eigen bestuurlijke reikwijdte, dus binnen afzienbare termijn en binnen het eigen grondgebied, vermindert de kans op afschuiven van problemen naar later of elders, tenzij natuurlijk elders of later meer duurzame oplossingen voor handen zijn. Dat moet in het MER goed in beeld komen.

De Commissie voor de m.e.r. kan (gezien haar wettelijke taak) in ieder geval toetsen of bij de gehanteerde criteria het milieubelang voldoende in beeld komt. In de praktijk vraagt het bevoegde gezag de Commissie vaak om breder te toetsen en ook een beoordeling te geven van andere aspecten van duurzame ontwikkeling. Wanneer een Structuurvisie meer een beleidsstuk is en geen echt concrete uitspraken doet over grote nieuwe ontwikkelingen – en de noodzaak tot grote nieuwe ingrepen ook niet uit de duurzaamheidsbeoordeling volgt – zou in principe deze duurzaamheidsanalyse in het MER toereikend kunnen zijn.

Wanneer een Structuurvisie echter duidelijk kaderstellende uitspraken doet over grote (milieurelevante) ingrepen, dient het MER extra informatie te bevatten. Te denken valt aan aspecten als nut en noodzaak, schaalgrootte en geografische ligging (locatie of zoekzone) van die ingrepen. Nut, nood-

zaak en locatie zijn immers onderwerpen die zich eerder lenen voor een strategische afweging op structuurvisieniveau dan voor een project-MER. Met deze aanpak in m.e.r. bestaat echter al voldoende ervaring, dus een verdere uitwerking van dit punt is in dit artikel niet nodig.

## Passende beoordeling op hoofdlijnen

Wanneer voornemens in een Structuurvisie gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden in het plangebied, is extra natuurinformatie nodig. Een Passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingwet is dan een verplicht onderdeel van een plan-m.e.r. Om echt te kunnen toetsen aan instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden is vrij gedetailleerde informatie nodig. Deze is bij een meer strategisch plan meestal nog niet beschikbaar. Veel milieugevolgen zijn met een zorgvuldige uitvoering van een project te ondervangen, maar dat is op planniveau vaak nog niet bekend.

Daarom kan de passende beoordeling meer kwalitatief van aard zijn en verkennen hoe groot de kans (het risico) is dat het voorgenomen beleid binnen de randvoorwaarden van de natuurbeschermingswetgeving (niet) uitvoerbaar is. Door het voorgenomen beleid te leggen naast de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden, kan een gemotiveerd deskundigenoordeel worden gegeven. De conclusies worden gepresenteerd met een 'stoplichtbenadering'. Rood betekent groot risico op aantasting, oranje staat voor risico op aantasting maar met mitigerende maatregelen oplosbaar, en groen duidt op geen kans op aantasting. Een uitgewerkte passende beoordeling volgt dan in de fase van bestemmingsplannen.

## Uitvoeringsprogramma

De meeste Structuurvisies bevatten een Uitvoeringsprogramma dat idealiter aangeeft:

Bereikbaarheidsproblemen?



## AFWEGING TUSSEN DUURZAME ONTWIKKELING EN MILIEU ALS TOETSINGSKADER

Duurzame ontwikkeling is vaak een belangrijke drijfveer bij strategische planvorming. Echter, hoe komen we tot een strategie voor die ontwikkeling? Hoe weten we in welke mate keuzes bijdragen aan de gewenste duurzame ontwikkelingsrichting? Kunnen we het plan-m.e.r. niet gebruiken om deze vragen te beantwoorden? Ja, dat kan. Dat kan heel goed zelfs.

Milieu is een belangrijke randvoorwaarde bij de ontwikkeling en toetsing van strategische beleidskeuzes. Zijn de gewenste ontwikkelingen mogelijk binnen de geldende milieurandvoorwaarden? Kan de kwaliteit van de leefomgeving gegarandeerd worden? Kunnen we het plan-m.e.r. niet gebruiken om deze vragen te beantwoorden? Ja, ook dat kan. En ook dat kan heel goed zelfs.

Kan dit ook allebei? Ja, mits goed gescheiden, want de vraagstelling is anders:

- Een milieutoetsingskader om te toetsen of voorgenomen keuzes aan de milieurandvoorwaarden voldoen.
- Een duurzaamheidstoetsingskader om te toetsen of de duurzaamheidsdoelen haalbaar zijn.

Wanneer duurzaamheid als toetsingskader en wanneer milieu? Het antwoord hangt af van de aard en inhoud van het plan. Het plan-m.e.r. faciliteert de bestuurlijke besluitvorming met argumenten. Een goed toetsingskader geeft dus de argumenten bij de keuzes die in het planproces gemaakt moeten worden.

### Toets op doelbereik

Is de bestuurlijke ambitie (ontwikkelingsrichtingen en -strategieën) geformuleerd in termen van duurzaamheid, dan ligt een toets op doelbereik voor de hand. In hoeverre dragen de voorgestelde plannen, of alternatieven daarvoor, bij aan het halen van de duurzaamheidsambities? Beleidskeuzes worden op hun bijdrage aan de duurzaamheidsambitie getoetst, inclusief de 'planet'-elementen daarin.

Een toets aan milieurandvoorwaarden leidt in dergelijke situaties tot trivialiteiten. Bijvoorbeeld tot de conclusie dat bij verdere uitwerking nader onderzoek gedaan moet worden naar de bodemkwaliteit en getoetst moet worden of kan worden voldaan aan de geluids-, lucht- en veiligheidsnormen. Ten eerste wisten we dat ook al voordat we het plan-MER gingen opstellen en ten tweede is dit zelden onderscheidend tussen de voorliggende beleidskeuzes.

Vergeet dus in deze situaties een expliciet milieutoetsingskader en beperk je tot een toets op doelbereik met een integraal duurzaamheidstoetsingskader, met aandacht voor people, profit en uiteraard planet. Het levert je een prima plan-MER op, toegespitst op de besluitvorming.

### Toets activiteiten aan ambities

Is de strategie op hoofdlijnen vastgesteld en focust het plan, de structuurvisie, zich op de verdere uitwerking van mogelijk m.e.r.-plichtige activiteiten (kaderstellend), dan is er sprake van een geheel andere situatie. De doelen zullen niet meer in termen van duurzaamheid geformuleerd zijn, maar in de vorm van mogelijke locaties, capaciteiten, aantallen, oppervlakten en dergelijke.

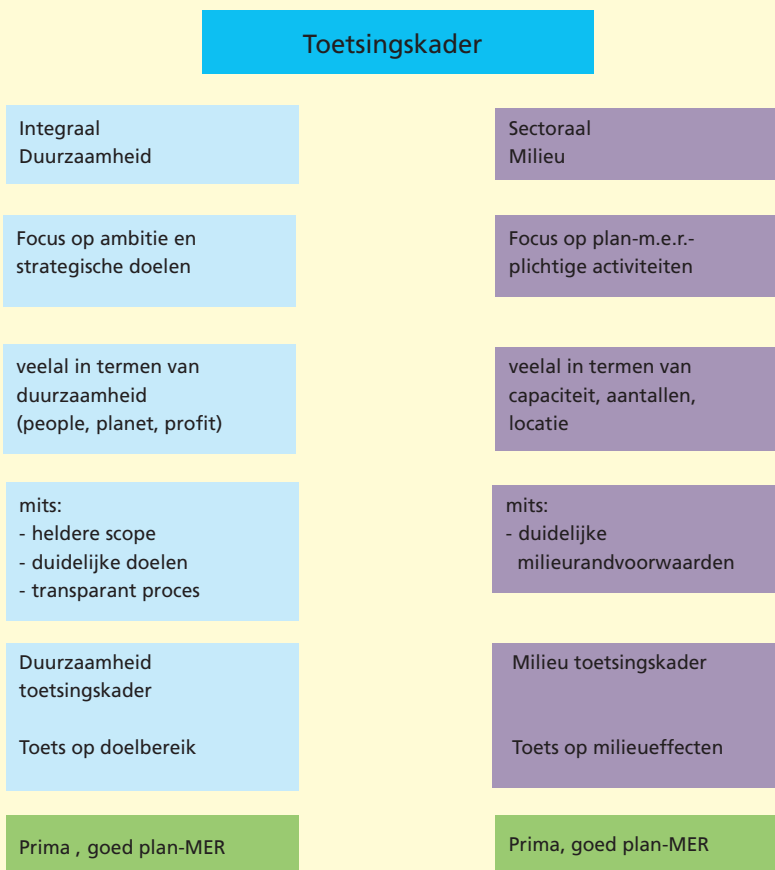
- Is de geplande activiteit mogelijk binnen de geldende randvoorwaarden?
- Leggen milieu- en natuurrandvoorwaarden beperkingen op of bieden zij specifieke kansen?

In het plan gaat het niet om het formuleren van ambities en strategieën, maar om het toetsen van

mogelijke activiteiten aan deze ambities. In deze situatie leidt juist een toets aan duurzaamheidscriteria vaak tot open deuren of trivialiteiten. Denk aan locatiekeuzes of capaciteitsvragen in relatie tot klimaat mitigatie en adaptatie ambities. Vergeet in deze situaties een integraal duurzaamheidstoetsingskader. Maak gebruik van een 'klassiek' milieutoetsingskader, dat juist wel het houvast biedt waar je naar zoekt. Passen de alternatieven binnen de geldende milieu- en natuurrandvoorwaarden? Waar knelt het en wat kunnen we daaraan doen? Het levert je een prima plan-MER op, toegespitst op de besluitvorming.

### Overzichtelijker en waardevoller

Het voorafgaande is een versimpeling van de werkelijkheid. Een versimpeling die echter wel kan helpen het plan-m.e.r.-proces overzichtelijker, transparanter en waardevoller te maken vanuit het perspectief dat het plan-m.e.r. dienend is aan de besluitvorming. Om een bekende metafoor te verbasteren: Leuker kunnen we het maken en makkelijker ook. Wat willen we nog meer?





FOTO'S: MARK WAGENBUUR

Bereikbaarheidsproblemen?



Bereikbaarheidsproblemen?

- wie verantwoordelijk zijn voor de verdere besluitvorming over de nieuwe projecten en ontwikkelingen (rijk, provincie, gemeente, pps-constructie, enz.);
- wat de planning is;
- waar de financiering vandaan moet komen enzovoort.

Het is handig als daarin meteen ook staat wat over het betreffende project al is onderzocht in het plan-MER, wat al vastligt en wat in een vervolg-MER nog aan de orde moet komen. Daarmee is het uitvoeringsprogramma ook een onderdeel van de m.e.r.-planning. Immers, alles wat in een MER op strategisch niveau al is onderzocht of onderbouwd, hoeft in vervolg-MER' en niet meer aan de orde te komen.

Overstromingsrisico.



FOTO'S: FLICKR.COM/ANTOON'S FOOBAR.

## Tot slot

Natuurlijk zijn er allerlei soorten Structuurvisies en leiden vele wegen naar Rome. Ga daarom steeds goed na welke aanpak het meest past bij de aard van het plan. Door ervaringen uit te wisselen over wat goed werkt, kan de 'state of the art' van plan-m.e.r. bij Structuurvisies zich verder ontwikkelen. Bedenk bij het opstellen van toekomstige m.e.r. dat:

- een toets aan beleidsdoelstellingen, in dit geval aan het doel om persistente duurzaamheidsproblemen op te lossen, beter aansluit bij de praktijk van m.e.r. op strategisch niveau dan het beschrijven van concrete milieugevolgen;
- het een vrij kwalitatieve benadering is die (conform de aanbevelingen van de Commissie Elverding) verder uitzoekwerk naar vervolgfases verwijst;
- de genoemde persistente problemen weliswaar breder zijn dan alleen het milieuaspect, maar dat ook het MNP aangeeft dat ze vooral betrekking hebben op de fysieke omgevingskwaliteit. Het streven is de aanzet op korte termijn te verbreden naar een vollediger dekkend scala van de drie p's;
- de hier beschreven aanpak gebaseerd is op de ervaringen van de Commissie op dit moment. De Commissie hoort graag welke andere benaderingen in de praktijk goed bleken/blijken te werken.

Ter referentie: in eerdere edities van Toets stonden projectbeschrijvingen van m.e.r. bij de Structuurvisies van Eindhoven (nr. 4, 2009), Overijssel en Noord-Holland (nr. 2, 2010).

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat structuurvisies lang niet altijd (veel) nieuw beleid bevatten en dus op de keeper beschouwd niet m.e.r.-plichtig zijn. Evengoed blijkt in de praktijk de inzet van m.e.r. zinvol te zijn. De reden is dat het samenbrengen van alle lopende zaken én je afvragen of je daarmee op de goede weg bent in relatie tot een duurzame ontwikkeling, een nuttige exercitie is waarbij m.e.r. een goede (structurerende) inbreng kan hebben. Het plan-MER voor de Structuurvisie Eindhoven is hiervan een sprekend voorbeeld. ■