

SCHAADT HET, ALS HET NIET BAAT?

PLAN-MER MET DETAILS

Al weer drie jaar zijn we in Nederland onderweg met het instrument plan-m.e.r.. De toegevoegde waarde daarvan bij bijvoorbeeld een structuurvisie of een bestemmingsplan met uitwerkingsverplichting staat buiten kijf. Maar in de praktijk van de afgelopen drie jaar zijn we ook situaties tegengekomen waarin een plan-MER zijn doel voorbij lijkt te schieten. Neem bijvoorbeeld de plannen rond een slibvergistingsinstallatie te Zutphen: om allerlei redenen waren in dat geval gedetailleerde berekeningen gewenst. De resultaten daarvan kwamen terecht in het verplichte plan-MER. Een pragmatische oplossing – iedereen tevreden. Maar toch...

Frank Druijff, Rien Prinsen en Alex Dol

Als groot slibverwerkingsbedrijf met vestigingen in Zutphen en Tiel zuivert GMB jaarlijks 240.000 ton slib. Voor de vestiging Zutphen heeft GMB plannen haar productiecapaciteit te vergroten en het productieproces aan te passen, onder meer met het realiseren van een nieuwe slibvergistingsinstallatie. Om aan die ambitie te kunnen voldoen, heeft GMB Zutphen, gevestigd op bedrijventerrein De Mars, een stuk grond gekocht aangrenzend aan de huidige inrichting. Het gaat om een deel van de voormalige stortplaats Fort de Pol, 6,5 hectare groot. Een en ander valt samen met de nadrukkelijke wens van de gemeente Zutphen om bedrijventerrein De Mars te herstructureren. De handen worden ineengeslagen en ons wordt gevraagd deze uitbreiding en vernieuwing procedureel te begeleiden.

Enthousiast gaan we aan de slag. De voormalige stortplaats blijkt in nog geen enkel bestemmingsplan opgenomen. Het ontbreken van een bestemmingsplan kom je vandaag de dag niet veel meer tegen, maar in dit geval vormt het plangebied qua bestemming nog een witte vlek. Om de voorgestane uitbreiding mogelijk te maken en te kunnen toetsen, zal dus een bestemmingsplan opgesteld moeten worden. Duidelijk is dat vervolgens ook de bestaande milieuvergunning voor GMB moet worden aangepast. De nieuwe milieuvergunning is ten aanzien van de vergistingsinstallatie m.e.r.-beoordelingsplichtig; met als direct gevolg dat het nieuw op te stellen bestemmingsplan geldt als een kaderstellend plan waarbinnen een activiteit mogelijk wordt gemaakt die in het kader van de Wet Milieubeheer m.e.r.-beoordelingsplichtig is. Conclusie: het bestemmingsplan is plan-m.e.r.-plichtig, de voorgenomen activiteit m.e.r.-beoordelingsplichtig. Daarbij zal

over een paar jaar ook voor de voorgenomen herstructurering van het bedrijventerrein De Mars een bestemmingsplanprocedure doorlopen worden. Het integreren van beide procedures blijkt na overleg niet mogelijk. Dit heeft alles te maken met het bedrijfsmatige belang van GMB om de productiecapaciteit op korte termijn te vergroten.

Spanningsveld

Tot zover niets aan de hand: vergelijkbare situaties doen zich met enige regelmaat voor. Conform de opzet van het plan-m.e.r.-instrument zouden we graag van een afgewogen locatiekeuze (plan-MER) naar een definitieve inrichting willen (project-MER). Echter, los van het feit dat het de opdrachtgever nogal dubbelop lijkt om voor het bestemmingsplan een plan-MER en voor de inrichting een m.e.r.-beoordeling te moeten doorlopen, ziet ook het bevoegd gezag, de gemeente Zutphen, de meerwaarde van het doorlopen van de plan-m.e.r.-procedure in eerste instantie niet. Dit wordt mede ingegeven doordat er geen alternatieven voor de uitbreiding van GMB zijn. Immers, zowel de locatie, direct aansluitend op het bestaande bedrijfsterrein van GMB, als de ontsluiting staan al vast en over de definitieve inrichting van het terrein is in deze fase nog niet veel te zeggen. Wel zijn er al inrichtingsschetsen beschikbaar, maar die wijzigen nog regelmatig op substantiële onderdelen.

In dit spanningsveld opereren adviseurs natuurlijk vaker en ondanks de vraagtekens is het afwijken van de wettelijke verplichting voor alle partijen vanzelfsprekend niet aan de orde. Kortom, vol goede moed wordt gestart met het opstellen van het plan-MER.

GMB Slibverwerking



Huidige installaties van GMB.

Discussie detailniveau

Het plan-MER, dat betrekking heeft op het kaderstellende plan en niet op de concrete inrichting, zal een globaal karakter krijgen en zal slechts op hoofdlijnen ingaan op de milieugevolgen van de voorgenomen uitbreiding van GMB. Althans, zo is dat verwoord in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau die we begin dit jaar hebben opgesteld. Desondanks ontstaan op het moment dat we starten met het plan-MER vraagtekens bij het gewenste detailniveau.

Het globale karakter van het plan-MER blijkt niet te volstaan voor een ontwikkeling zoals die in dit geval in het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt. De kentallen of globale berekeningen waarmee we doorgaans bij plan-m.e.r. werken, schieten te kort; onder andere gezien de verwachtingen

die het bevoegd gezag heeft van de milieuonderzoeken. Dit heeft vooral te maken met de gelijktijdige opstart van het bestemmingsplan. Om de voorgestane planning te behalen, is het voor de opdrachtgever van belang zo snel mogelijk het bestemmingsplan op te stellen en dus zo snel mogelijk met de onderzoeksfase te starten.

Alle betrokkenen kunnen zich gezien de situatie en na goed overleg vinden in een meer gedetailleerde aanpak, wetende dat deze onderzoeken ook gebruikt kunnen worden ten behoeve van het bestemmingsplan. Desondanks komt bij ons wel de vraag boven: wat is de feitelijke meerwaarde van de plan-m.e.r. als het in een dergelijke situatie vooraf functioneler lijkt het plan-MER gedetailleerd in te steken? De plan-m.e.r. was immers toch bedoeld om op globaal niveau de haalbaarheid en de knelpunten te beschouwen? Voordat we die vraag beantwoorden, is het goed te beseffen waardoor de voorkeur voor details en cijfers wordt veroorzaakt.

Zekerheid

Een eerste en meteen de belangrijkste reden daarvoor is het feit dat ook een MER mensenwerk is. Blijkbaar is de behoefte aan getallen (en daarmee zekerheid) zo groot, dat mensen daar niet makkelijk van af te brengen zijn. Overigens is dit in het geval van deze plan-m.e.r. wel verklaarbaar. In de

DE AUTEURS

Frank Druijff (010-2886109, frank.druijff@tauw.nl), Rien Prinsen (0570-699410, rien.prinsen@tauw.nl) en Alex Dol (0570-699285, alex.dol@tauw.nl) zijn respectievelijk projectcoördinator, projectleider en projectcoördinator bij Tauw bv, afdeling Ruimte.

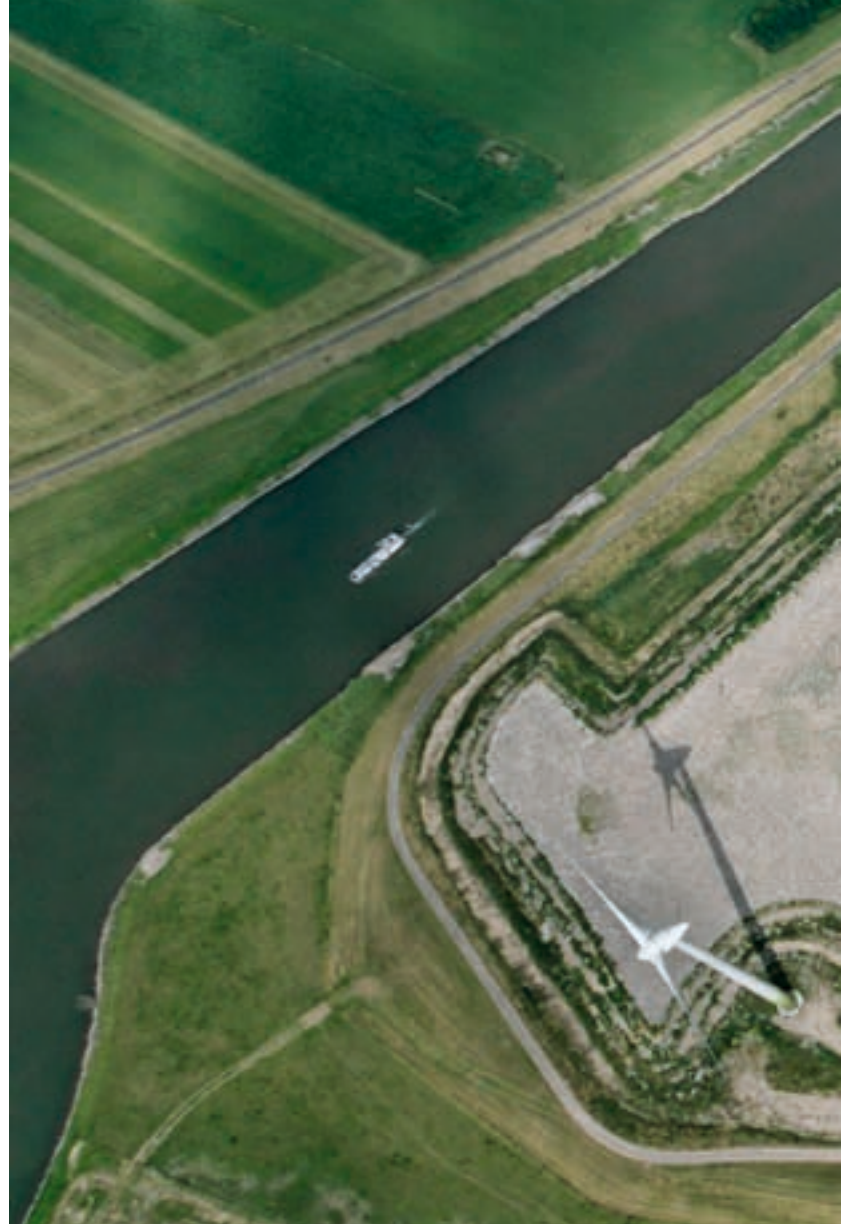
wetenschap dat ook voor het bestemmingsplan uitgebreid onderzoek noodzakelijk zal zijn, is het gedetailleerd onderzoeken van de milieueffecten in deze fase geen weggegooid geld. Zowel het bevoegd gezag als de initiatiefnemer is dan al snel geneigd gedetailleerde onderzoeksgegevens te laten terugkomen in het plan-MER; enerzijds omdat de onderzoeken dan direct bruikbaar zijn voor het bestemmingsplan, anderzijds wordt deze neiging ingegeven door de verregaande juridisering in ons vakgebied. De onzekerheid of het plan uiteindelijk wel 'Raad van State-proof' is, leidt ertoe dat gemeenten graag sturen op detaillering. Het globale instrument plan-m.e.r. sluit daardoor moeilijk aan bij de ambtelijke cultuur die we in Nederland kennen, waarin we steeds minder zaken voor de vuist weg regelen en steeds meer tot op de millimeter willen berekenen. Bovendien wordt de Commissie voor de m.e.r. lang niet altijd gevraagd om advies bij plan-m.e.r., waardoor de Commissie niet in de gelegenheid wordt gesteld het abstracte karakter van dit instrument te bewaken (al zien we ook binnen de Commissie vaak een voorliefde voor cijfermatigheden). En tot slot moeten we ook de hand in eigen boezem steken: het is ingenieurs eigen om bij voorkeur met kwantitatieve gegevens te werken.

Dit alles plaatst de bewuste keuze voor een gedetailleerd plan-MER voor GMB in een ander perspectief. We staan echter volledig achter de keuze voor een meer gedetailleerd plan-MER voor GMB. Immers, het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de m.e.r.-procedure, de initiatiefnemer hecht er groot belang aan het bevoegd gezag te volgen en geen tijd te verliezen met discussies over het detailniveau, én de uit te voeren onderzoeken zijn één op één bruikbaar in de bestemmingsplanprocedure. Procesmatig gezien spreekt het in die zin voor zich om, in afwijking van de plan-m.e.r.-systematiek, mee te gaan in de wens van het bevoegd gezag en de wens van de initiatiefnemer. Het ontbreken van informatie over de definitieve inrichting van de locatie zorgt daarbij wel voor een extra uitdaging. Zolang deze gegevens niet bekend zijn, zal het gedetailleerd doorrekenen plaatsvinden op basis van aannames waarvan iedereen weet dat die in de toekomst nog kunnen veranderen. De berekeningen in dit stadium blijven daarmee altijd een mate van onzekerheid behouden.

Dit laatste gegeven blijkt gedurende het opstellen van het plan-MER inderdaad een continu terugkerend spanningsveld. Maar door het plan-MER te koppelen aan de voor de milieuvergunning benodigde m.e.r.-beoordeling en de onderzoeken direct te gebruiken voor de bestemmingsplanprocedure, wordt het behalen van het gewenste resultaat binnen de planning realiseerbaar. De gecombineerde plan-m.e.r./m.e.r.-beoordeling leidt uiteindelijk wel tot een rapport van meer dan 100 pagina's. Dit document doorbladerend rijst bij ons opnieuw de vraag: schiet het plan-MER zijn doel niet voorbij, wetende dat de eigenlijke activiteit m.e.r.-beoordelingsplichtig is en er in het kader van het bestemmingsplan gedetailleerd getoetst zal worden op de ruimtelijke inpasbaarheid van deze activiteit?

Meerwaarde?

Met deze vraag zetten wij geen vraagtekens bij het instrument plan-m.e.r. in zijn algemeenheid, maar constateren we wel dat er in de praktijk situaties voorkomen waarin het onwenselijk lijkt het plan-MER op het bedoelde globale niveau in te steken. In vergelijkbare situaties als de case GMB



Zutphen, die toch met enige regelmaat voorbijkomen en waarbij bovendien blijkt dat er geen ruimte is voor alternatieven, heeft daarmee de plan-m.e.r. geen aantoonbare meerwaarde. De plan-m.e.r. krijgt in deze situaties het karakter van een uitgebreide plantoelichting en verliest haar waarde als globale haalbaarheids- en knelpuntenstudie.

Uiteraard heeft het opstellen van het te gedetailleerde PlanMER GMB Zutphen ook voordelen gehad. Voor twee milieuaspecten willen we die graag toelichten.

- Externe veiligheid. Binnen de veiligheidscontour rond de windturbine die op het bedrijventerrein staat mogen geen (beperkt) kwetsbare functies worden gevestigd. Deze 10-6-contour ligt voor een belangrijk deel over de planlocatie. Maar wat zijn eigenlijk kwetsbare functies? Doordat we vroeg in het planproces deze vraag konden opwerpen, hebben we dit begrip specifiek voor dit project kunnen preciseren en zal deze aangescherpte definitie worden opgenomen in de planregels bij het bestemmingsplan. Hierdoor ontstaat voor GMB extra flexibiliteit voor wat betreft de inrichting van het terrein.
- Geluid. Ook voor het geluidaspect is er voordeel gehaald uit het gedetailleerde plan-MER. De definitieve inrichting van het plangebied kent in deze fase nog veel onzekerheden. Om hiermee akoestisch gezien effectief om te gaan, is ten behoeve van de planregels van het bestemmingsplan een systematiek opgenomen waarbij de flexibiliteit is gegarandeerd. Zo



Het betreffende deel van industrieterrein De Mars in Zutphen. Het huidige complex van GMB en de windmolens zijn duidelijk te zien.

wel GMB als de gemeente behouden in deze aanpak de benodigde geluidsruimte. GMB krijgt voldoende ruimte om eventuele veranderende geluidseffecten als gevolg van veranderingen in het inrichtingsplan te kunnen opvangen. De gemeente Zutphen houdt binnen de geluidsruimte van industrieterrein De Mars voldoende ruimte voor uitbreidingsplannen van andere bedrijven.

Vergelijkbare voordelen zijn ook voor de overige milieuaspecten te beschrijven. Maar, zo vragen wij ons af, zouden al deze aandachtspunten ook niet tijdig naar voren zijn gekomen op het moment waarop we de situatie conform de plan-m.e.r.-systematiek door de oogharen heen hadden bekeken? Of beter: zouden we deze knelpunten ook niet tijdig gesignaleerd en opgelost hebben als we direct de bestemmingsplanprocedure in gang hadden gezet?

Conclusie

Het is een gegeven dat in deze case – maar ook in vergelijkbare situaties – de plan-m.e.r. haar doel voorbij schiet, vooral op inhoudelijk vlak. Vervolgens is het natuurlijk de vraag of dat erg is. Onder het mom ‘baat het niet, dan schaadt het niet’ kan in veel gevallen pragmatisch worden omgegaan met het plan-MER en wordt het gezamenlijke doel behaald om tot een afgewogen en ruimtelijk inpasbare ontwikkeling te komen. Op procedureel

vlak kan plan-m.e.r. op deze manier wel meerwaarde hebben. Zo hebben wij voor GMB in dit geval het plan-MER effectief weten te combineren met de benodigde m.e.r.-beoordeling. Op deze wijze zijn, in nauwe samenspraak met het bevoegd gezag, in één document de milieueffecten zowel als gevolg van de mogelijkheden in het bestemmingsplan als voor de beoordelingsplichtige activiteit in beeld gebracht en beoordeeld. Het is voor ons dan ook de uitdaging om in voorkomende gevallen tot een passende oplossing te komen waar alle partijen achter staan. De vormvrijheid van het plan-MER helpt ons hierbij.

Anderzijds mogen we in dit kader ook stellen: het schaadt als het niet baat. Het vroegtijdig en diepgaand onderzoeken van milieueffecten, met het risico dat de definitieve inrichting nog niet is vastgesteld, leidt vaak tot meer vragen en daarmee tot vertraging. De extra tijd en kosten die daarmee gepaard gaan zijn in die zin ‘schadelijk’ voor het proces.

Het is daarom in onze ogen niet alleen van belang om als adviseur continu te zoeken naar de pragmatische en creatieve oplossing. Het is eveneens van belang de discussie te durven voeren, de discussie over hoe wij als adviseur en wetgever willen omgaan met de plan-m.e.r.-plicht in dergelijke situaties. Juist nu de rijksoverheid campagne voert voor verminderde regeldruk voor bedrijven, doet de kans zich voor om samen na te denken over hoe we niet alleen in adviserend opzicht, maar ook wettelijk gezien pragmatisch kunnen omgaan met de plan-m.e.r.-plicht. ■