

## DETAILNIVEAU BLIJFT AANDACHTSPUNT

# PLAN-M.E.R. UIT DE LUIERS

Milieueffectrapportage voor plannen – plan-m.e.r. – is een nieuwe wettelijke verplichting. Tijdens een praktijkmiddag werd de balans opgemaakt. Het kunstje is onder de knie, zo lijkt het. Maar een struikelbrok blijft het detailniveau; vooral wanneer het om effecten op beschermde natuur gaat.

Rinke Berkenbosch

24

TOETS 03 08

**D**e Europese Richtlijn voor de strategische milieubeoordeling (SMB) werd in 2005 van kracht. Per 28 september 2006 is deze richtlijn verankerd in de Nederlandse Wet milieubeheer en het daarbij behorende Besluit m.e.r. Sindsdien kennen we in Nederland twee soorten milieueffectrapportages: milieueffectrapportages voor plannen (plan-m.e.r.) en milieueffectrapportages voor concrete projecten (besluit-m.e.r.).

Besluit-m.e.r. is oud en vertrouwd. Plan-m.e.r. is relatief nieuw. De invoering ervan heeft haar uitwerking niet gemist. In de afgelopen periode zijn vele tientallen plan-m.e.r.'s gestart, en een aantal daarvan is inmiddels ook afgerond. Reden genoeg voor de Sectie m.e.r. van de Vereniging van Milieuprofessionals (VVM) om voor het eerst eens de balans op te maken tijdens een daartoe belegde praktijkmiddag op 27 maart 2008. Centrale vraag: is plan-m.e.r. uit de luiers? “Ja, dat wel”, zo luidde de conclusie. “Maar”, zoals een van de inleiders het verwoordde: “Plan-m.e.r. is nog geen gesneden koek!”

### Overzicht

Hoeveel plan-m.e.r.'s hebben we inmiddels in Nederland, en hoe zijn die verdeeld over verschillende typen plannen en verschillende overheidsniveaus? Heel precies weten we dat niet, want er is geen landelijk dekkende inventarisatie van alle procedures. Wél is er een systematische administratie van de plan-m.e.r.'s waarbij de Commissie voor de milieueffectrapportage wordt ingeschakeld. Ter herinnering: anders dan bij besluit-m.e.r. is het bij plan-m.e.r. niet per definitie noodzakelijk de Commissie m.e.r. om advies te vragen. Dergelijke advisering is alleen verplicht indien plannen mogelijk consequenties hebben voor Natura 2000-gebieden en/of voor de Ecologische Hoofdstructuur. In andere gevallen – maar dat is wellicht een minderheid? – kunnen de beslissingsbevoegde overheidsinstanties de Commissie m.e.r. vrijwillig om advies vragen, zowel in het begin van de procedure (af-

bakenen ‘reikwijdte en detailniveau’) als bij de toetsing van het milieurapport. Alle adviesteksten over procedures waarin de Commissie m.e.r. van de partij is of was, zijn toegankelijk via de website van de Commissie (zie kader). Gewoontegetrouw heeft de Commissie haar boekhouding goed op orde. Wat blijkt daaruit? Per begin 2008 is de Commissie betrokken (geweest) bij circa 100 plan-m.e.r.'s, onder te verdelen in 75% ‘zuivere’ plan-m.e.r.'s en 25% aan gevallen waarin voor een bepaalde activiteit plan-m.e.r. en besluit-m.e.r. zijn gecombineerd.

Van al die plan-m.e.r.'s heeft zo'n 80% betrekking op lokale en regionale plannen. Provinciale plannen (bijvoorbeeld ruimtelijke plannen of plannen op het gebied van verkeer en vervoer of water) zijn goed voor een aandeel van 15%. De resterende 5% betreft plannen op nationaal niveau, bijvoorbeeld plannen inzake Ruimte voor de Rivier en de Zuiderzeelijn.

### Zuiderzeelijn

Tijdens de praktijkmiddag werden verschillende thema's en cases nader uitgediept, waaronder de genoemde Zuiderzeelijn. Dat is een nogal ‘apart’ plan – in elk geval van een heel andere orde dan de lokale of regionale plannen die in het merendeel van de gevallen in een plan-m.e.r. centraal staan. Tegelijkertijd is ook juist de Zuiderzeelijn een goede illustratie van de mogelijke toegevoegde waarde van m.e.r. op planniveau. Dat komt onder meer omdat in dit geval, mede via de plan-m.e.r., de discussie breed werd

### DE AUTEUR

Rinke Berkenbosch (071-5127328, r.berkenbosch@wxs.nl) is redacteur van Toets.



Foto: www.flickr.com / iquist.

gemaakt. En zo kon het gebeuren dat, naast uiteenlopende technische oplossingen voor hoogwaardig openbaar vervoer, ook geheel andere opties in beeld kwamen om de economische structuur in het noorden des lands te versterken. Belangrijke strategische vragen – nut en noodzaak, palet aan alternatieven – werden op ‘milieu-strategisch niveau’ belicht. “Het plan-m.e.r.-proces bevatte eigenlijk alle elementen die we twintig jaar geleden met m.e.r. voor ogen hadden, vóór de toenemende juridisering van het instrument”, aldus een van de conclusies uit de betreffende sessie.

## Vroeg beginnen

En dat brengt ons meteen bij een eerste kernpunt: als het maar even kan, start dan een plan-m.e.r. wanneer er nog echt iets te kiezen valt. Met andere woorden: zet plan-m.e.r. in als ontwikkelinstrument, op het strategisch niveau waarvoor het bedoeld is. In de afgelopen periode is het regelmatig voorgekomen dat plannen al ver waren uitgekristalliseerd en uitonderhandeld, en er ineens toch nog een plan-m.e.r. moest komen. Die wettelijk verplichte exercitie draait dan al snel uit op een ‘rechtvaardiging achteraf’. Het kan geen kwaad – ook niet in een laat stadium – om de milieuarargumenten op een rij te zetten. Dat leidt op z’n minst tot een verzakelijking van de discussie. Maar van echte invloed (doorwerking) kan dan geen sprake meer zijn. Inmiddels zijn er evenwel ook plannen waarbij de plan-m.e.r. wel degelijk richting gevend is geweest. Voorbeelden daarvan zijn de planvormingsprocessen rond Haarlemmermeer-Bollenstreek, Wieringerrandmeer, glastuinbouw Friesland en verschillende zwakke schakels langs de Noordzeekust. Dé kunst is om de juiste balans te vinden tussen inhoud (probleem- en doelstelling en effectonderzoek), proces (intern projectmanagement en omgevingsmanagement) en procedure (wettelijke vereisten). Bedenk hierbij dat plan-m.e.r. een heel stuk flexibeler is dan besluit-m.e.r.: de procedure is lichter, en er zijn ook meer mogelijkheden voor tussentijdse bijstellingen. Pas

## MEER INFORMATIE OVER PLAN-M.E.R.

- Voor een digitale handleiding voor plan-m.e.r.: zie [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl) (onder ‘Nota’s, wetten en regels’).
- De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft inmiddels vele tientallen adviezen uitgebracht over plan-m.e.r.’s. Zie [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl).
- De presentaties van de praktijkmiddag ‘Plan-m.e.r. uit de luiers’ (27 maart 2008) zijn te vinden op de site van de VVM: [www.vvm.info](http://www.vvm.info) (VVM activiteiten / archief).
- Het kennisplatformMER ([www.merplatform.nl](http://www.merplatform.nl)) biedt de gebruikers op eenvoudige wijze de mogelijkheid de websites van de Commissie m.e.r. en InfoMil te doorzoeken op informatie over m.e.r.-gerelateerde onderwerpen. Ook is het mogelijk digitaal een vraag te stellen aan beide organisaties. De aangeboden informatie varieert van complete milieueffectrapportages tot formele juridische en beleidsdocumenten. De dienstverlening van deze helpdesk is gratis.

op voor de valkuil van het detailniveau. De traditionele besluit-m.e.r. vereist dat alle alternatieven minutieus worden doorgerekend. Bij plan-m.e.r. daarentegen zou het moeten gaan om de hoofdlijnen; om kwesties als nut en noodzaak, om identificatie van kansrijke opties, om afwegingen ten principale.

## Natuur

Een taai punt, zo bleek, is en blijft het regime van de natuurbescherming: de Natura 2000-gebieden en de EHS. Zodra een plan invloed zou kunnen hebben op beschermde natuurgebieden, is een plan-m.e.r. verplicht, alsmede een zogenoemde passende beoordeling. Strikt genomen vereist zo’n passende beoordeling echter een zeer uitgebreid en gedetailleerd onderzoek, ter beantwoording van de vraag of er mogelijk significante effecten zijn, al dan niet in cumulatie met andere voornemens en bestaande activiteiten. Dat vraagt om een mate van detail in het onderzoek die zich slecht verdraagt met het strategische karakter waarvoor plan-m.e.r. bedoeld is. Lastig. “Er is op dit moment geen eenduidige, pasklare oplossing aan te dragen voor het verschil in detailniveau van de passende beoordeling en het detailniveau van strategische plannen”, aldus de terugmelding van een van de sessievoorzitters.

## Kortom

Het geheel overziend: we kunnen constateren dat plan-m.e.r. inderdaad de luiers is ontgroeid. De behandeling van effecten voor beschermde natuur blijft een hangijzer. Maar voor het overige geldt: overheidinstanties en adviseurs hebben een passend antwoord gevonden. ■