

Lastige thema's bij SMB: passende beoordeling en luchtkwaliteit

Foto: Peter de Koning

Rondetafelsessies sectie m.e.r.

Effecten voor de luchtkwaliteit, en effecten voor beschermde natuur. Dat zijn momenteel vaak hete hangijzers bij de besluitvorming en de nasleep daarvan. Hoe worden beide onderwerpen aangepakt in Strategische Milieubeoordelingen (SMB's)? Eind vorig jaar werd hierover van gedachten gewisseld tijdens twee rondetafelsessies, georganiseerd door de sectie m.e.r. van de Vereniging van Milieuprofessionals. De sessie over luchtkwaliteit leverde een voorstel op voor een aanpak met drie elementen. De sessie over natuur liet zien dat er nog volop lastige kwesties zijn. Cumulatie bijvoorbeeld: wat telt er nog meer mee, naast de effecten van het plan waar de SMB over gaat? Een greep uit de notulen.

Sectie m.e.r., Vereniging van Milieuprofessionals

Afgelopen jaren heeft de sectie m.e.r. van de Vereniging van Milieuprofessionals diverse bijeenkomsten rond het thema SMB verzorgd. Daarbij lag het accent vooral op het leren van de eerste praktijkervaringen in het algemeen, voor een brede doelgroep. De ontwikkelingen rond SMB zijn inmiddels in volle gang en wij zien een aantal specifieke discussiepunten ontstaan. Bijvoorbeeld over passende beoordeling en over luchtkwaliteit in relatie tot SMB. In twee rondetafelsessies heeft de sectie m.e.r. hierover met ervaringsdeskundigen van gedachten gewisseld. Beide bijeenkomsten vonden plaats in no-

vember 2005 en ze werden elk bezocht door een kleine twintig deelnemers van adviesbureaus, de Commissie m.e.r., provincies en departementen. De aanwezigen waren enthousiast over de resultaten. Met als logisch gevolg dat we ze breder willen delen. Daarom dit artikel. Niet bedoeld als dé waarheid, maar wel als een aanzet om te komen tot een werkbare SMB-aanpak die recht doet aan het gedachtegoed van de SMB-richtlijn. Wij nodigen de lezers graag uit hun reacties met ons te delen.

SMB en luchtkwaliteit

Dat luchtkwaliteit een *hot issue* is bij de besluitvorming over plannen en projecten, is natuurlijk

geen nieuws. Dat in de praktijk inmiddels al menig initiatief op diezelfde luchtkwaliteit gesneuveld is, is eveneens algemeen bekend. Het is dan ook niet meer dan logisch dat luchtkwaliteit in onderzoek ter voorbereiding van de besluitvorming de aandacht moet krijgen die het verdient. Zo ook in SMB's. Maar hoe? Met welke mate van detail? En wat is in dit verband het verschil tussen een SMB en een milieueffectrapportage?

Wat de beantwoording van dergelijke vragen enigszins bemoeilijkt, is dat er op dit moment nog nauwelijks voorbeelden zijn van SMB's waarin luchtkwaliteit een prominente rol speelt. Het Regionaal Structuurplan van de gemeente Utrecht bijvoorbeeld, uitgegeven door de Be-

stuursregio Utrecht, noemt luchtkwaliteit wel als knelpunt, maar koppelt daar geen mogelijke oplossingsrichtingen aan. En ook in bijvoorbeeld het Milieurapport Streekplanherziening Zuid-plas (provincie Zuid-Holland) wordt luchtkwaliteit expliciet als belangrijk aandachtspunt genoemd, maar dit project is nog niet afgerond. Ongetwijfeld zitten er momenteel veel SMB's in de pijplijn waarin luchtkwaliteit een rol gaat spelen, maar uitgekristalliseerde en in de praktijk beproefde werkwijzen zijn er nog niet.

Detailniveau luchtonderzoek: kwalitatieve beschrijving meestal afdoende

Er is – om te beginnen – nog veel onduidelijkheid over het detailniveau dat in een SMB vereist is om goed invulling te geven aan de eisen uit het Besluit Luchtkwaliteit en de EU-richtlijn. In principe is het uitgangspunt dat het detailniveau van het luchtkwaliteitsonderzoek moet aansluiten bij het detailniveau van het besluit waarvoor het onderzoek plaatsvindt; en daarmee bij de mate waarin het besluit ontwikkelingen met mogelijke invloed op de luchtkwaliteit mogelijk maakt.

De aanwezigen pleitten ervoor dat er een duidelijk verschil blijft bestaan tussen een MER en een SMB. SMB heeft als voordeel dat dit instrument het meewegen van *integrale (milieu)aspecten*, waaronder lucht, in de besluitvorming naar voren haalt. Uit angst voor fouten is men geneigd de SMB dusdanig uitgebreid te maken dat deze het karakter van een MER krijgt. Deze angst is afkomstig uit enerzijds de milieuhoeft, waar vanuit 'zekerheidsoverwegingen' veelal wordt gepleit voor uitgebreide beschrijvingen en berekeningen, anderzijds uit vermoedens dat de rechter het doorberekenen van de luchtkwaliteit als een vereiste ziet. Maar die laatste veronderstelling kan vooralsnog niet met concrete voorbeelden onderbouwd worden.

In de meeste gevallen, zo luidde de verwachting van de meerderheid rond de tafel, volstaat het om in een SMB luchtkwaliteit *kwalitatief* te beschrijven. Uitzondering is waarschijnlijk een SMB voor een concrete beleidsbeslissing (cbb) of een SMB waarin in feite een project en niet zozeer een plan centraal staat. De SMB voor Utrecht Centraal is van dit laatste een voorbeeld.

In verreweg de meeste SMB's draait het echter niet om een concreet project of om een plan dat cbb's bevat. En dan valt van het uitvoeren van berekeningen weinig toegevoegde waarde te verwachten. Vanwege de globaliteit waarmee activiteiten op planniveau bekend zijn én omdat de planhorizon in SMB zo ver ligt (2020-2030), zijn betrouwbare berekeningen van luchtkwaliteit veelal niet mogelijk. Onder meer doordat betrouwbare gegevens over achtergrondconcentraties en emissiefactoren ontbreken.

Een algemeen geldend 'reken- en meetvoorschrift lucht' voor SMB's lijkt in elk geval niet

Wie zijn wij?

De VVM sectie Milieueffectrapportage (m.e.r.) is een neutraal platform voor het buiten project- en organisatiekaders uitwisselen van praktijkervaringen met SMB, m.e.r., milieubeoordeling en ex-ante effectbeoordelingen van beleid, plannen en projecten in bredere zin. De sectie richt zich op hen die professioneel betrokken zijn bij dit vak.

Het doel van de sectie is bij te dragen aan de kwaliteit van m.e.r. en milieubeoordeling in het algemeen en bekendheid te geven aan de voorwaarden waaronder dit nuttig kan worden toegepast. Bovendien wil de sectie de aandacht vestigen op experimenten die het 'goed gebruik' bevorderen.

Contactpersoon: Lidewij de Haas (ARCADIS),
l.haas@arcadis.nl, 026 – 37 78 461 of 06 - 27 06 07 57.

Kerngroepleden:

Lidewij de Haas, voorzitter (ARCADIS)
Jos Arts (Rijkswaterstaat DWW)
Mari van Dreumel (Ministerie VROM)
Stefan Morel (Commissie voor de m.e.r.)
Sibout Nooteboom (DHV management consultants)
Mariëlle de Sain (Royal Haskoning)
Brigit Staatsen (RIVM)
Ruud Krijnen (Provincie Flevoland)
Bert Wachelder (Provincie Zuid Holland)



Foto: Peter de Koning

De effecten voor de luchtkwaliteit en de beschermde natuur zijn vaak hete hangijzers bij de besluitvorming en de nasleep daarvan.



Foto: Peter de Koning

Het is logisch dat luchtkwaliteit de aandacht krijgt die het verdient.

wenselijk. De conclusie was dat de variatie in SMB-plichtige plannen te groot is om tot één eenduidige aanpak te komen. Luchtonderzoek is maatwerk.

Creatieve oplossingen, met mobiliteit als belangrijk aanknopingspunt

Ook bij het te leveren maatwerk is het natuurlijk wel handig om houvast te hebben. Wat dat betreft is er goed nieuws: de in de toekomst noodzakelijke luchtkwaliteitsprogramma's kunnen zorgen voor een goed toetsingskader voor de in de SMB onderzochte activiteiten. Toetsing kan plaatsvinden op het criterium of de SMB-activiteiten strijdig zijn met het beleid zoals dat is neergelegd in het luchtkwaliteitsprogramma. Daarnaast geeft het luchtkwaliteitsprogramma inzicht in de luchtkwaliteitssituatie op de betreffende locatie/regio.

Door luchtkwaliteit expliciet in een SMB op te nemen, kan het onderzoeksgebied in de SMB verder worden uitgebreid. Creatieve oplossingen voor de luchtkwaliteitproblematiek zijn vereist, maar vergen ook durf ('alleen elektrisch aangedreven voertuigen worden toegelaten in het gebied rond station Utrecht CS'). Significantie en realiteitsgehalte spelen hierbij natuurlijk wel een rol. Waarschijnlijk is mobiliteit veelal een bepalend sturingselement in de luchtkwaliteitsvraagstukken, en liggen daar ook de meeste kansen voor maatregelen.

De methodiek voor saldering is vooralsnog niet goed uitgewerkt, maar de verwachting is dat dit – zeker op planniveau – niet altijd een reële oplossing kan bieden. Verder wordt signaleerd dat alertheid nodig is om te voorkomen dat van-

Er zit altijd een bepaalde onzekerheid in ecologisch onderzoek

wege het Besluit Luchtkwaliteit oplossingen worden gekozen die vanuit de ruimtelijke ordening niet wenselijk zijn, alleen omdat ze voldoen aan het Besluit Luchtkwaliteit (voorbeeld: verplaatsing van activiteiten rond het station Utrecht CS naar locatie Rijnburg). Daarom is het goed dat lucht in een SMB in een integraal kader wordt geplaatst, naast andere aspecten als bijvoorbeeld natuur en geluid.

Gezond verstand en een algemene aanpak met drie elementen

Het is al genoemd: luchtonderzoek is maatwerk. En daarnaast – zie hier de hoofdconclusie – geldt voor luchtonderzoek in SMB-verband vooral het devies: gebruik je gezond verstand, want goed redeneren blijft de basis. Deze rondetafelbijeenkomst leverde voorts een voorstel op voor een algemene aanpak die in de meeste gevallen goed zal voldoen:

- Beschrijf de autonome situatie ten aanzien van luchtkwaliteit. Stel vast of sprake is van een (autonome) overschrijdingssituatie/knelpunten.
- Is er autonoom géén knelpunt: bepaal in dat geval of de activiteiten uit het plan alsnog leiden tot een overschrijdingssituatie. Zo ja, geef dan aan of het mogelijk is die overschrijdingssituatie te voorkomen en wat daar dan voor nodig is.

- En zijn er ook in de autonome situatie reeds knelpunten: stel dan vast wat de extra bijdrage is van de activiteiten, en welke maatregelen nodig zijn – aan de activiteit zelf of elders! – om de activiteiten toch door te laten gaan. Uiteindelijk moet een SMB via deze aanpak laten zien welke van de drie onderstaande situaties ten aanzien van luchtkwaliteit aan de orde is:
- Er is *geen* sprake van normoverschrijding. Voor lucht staat het licht op groen.
- Er is *mogelijk* sprake van normoverschrijding. Dat kan leiden tot een ontwerp-opgave voor het vervolg.
- Er is *zeker* sprake van normoverschrijding. In dat geval is het tevens zeker dat er inderdaad een verdere ontwerp-opgave in het verschiet ligt, met als centrale vraag: in hoeverre is de normoverschrijding oplosbaar binnen het project?

SMB en Habitattoets

In vergelijking met het thema 'luchtkwaliteit' is er in de SMB-praktijk al veel meer ervaring opgedaan met het thema 'natuur', en meer in het bijzonder: met het omgaan met de vereisten uit de Natuurbeschermingswet 1998, waarin de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) inmiddels zijn geïmplementeerd. Maar ook op dit gebied zijn er nog volop vragen, zo bleek tijdens de tweede rondetafelsessie waarvan we hier verslag uitbrengen.

Wanneer is iets een passende beoordeling, en wanneer nog een voortoets?

In een zogenaamde voortoets wordt beoordeeld of uitgesloten kan worden dat een bepaald plan significante gevolgen heeft voor een beschermd natuurgebied. Wanneer hierover onzekerheid

bestaat, moet een passende beoordeling meer inzicht leveren in de gevolgen van het plan voor het gebied. Een voortoets is een snelle scan op basis van globale informatie, een passende beoordeling kan in sommige gevallen leiden tot uitvoerige en diepgravende onderzoeken. Er is echter geen duidelijke grens getrokken tussen een voortoets en een passende beoordeling. De vraag is bijvoorbeeld hoe uitgebreid die voortoets mag zijn zonder al passende beoordeling genoemd te moeten worden. Een uitgebreid onderzoek in de voortoetsfase kan zekerheid bieden over het ontbreken van significante gevolgen. Dit kan ertoe leiden dat de SMB-plicht omzeild wordt: er is immers geen passende beoordeling meer nodig. Na discussie wordt geconcludeerd dat de voortoets moet gezien worden als *expert judgement* waarin bepaald wordt of een passende beoordeling nodig is. Op het moment dat je concreet (literatuur)onderzoek moet gaan doen, naar gebiedsspecifieke zaken, ben je eigenlijk al met een passende beoordeling bezig. Een voortoets mag dus geen uitgebreide studie zijn.

Concrete informatie op strategisch niveau

De Natuurbeschermingswet vraagt om specifieke en concrete informatie en zekerheid over het al dan niet optreden van significante gevolgen. Een SMB moet daarentegen informatie opleveren voor besluitvorming op strategisch niveau. Het een en het ander lijken moeilijk verenigbaar. Een mogelijke oplossing is fasering van de passende beoordeling: van grof naar fijn, waarbij de beoordeling qua detailniveau steeds aansluit bij het plan op dat moment. Verdere detaillering voor een goede passende beoordeling volgt dan in vervolgstappen, bijvoorbeeld door een ontwerp-opgave voor het vervolgotraject mee te geven, of uitgangspunten voor een vergunningaanvraag. Hiermee wordt het detailniveau van de passende beoordeling aangepast aan de behoefte van de processtap, en dit voorkomt dat er onnodig veel werk gaat zitten in gedetailleerde omschrijvingen voor gebieden die later als alternatief afvallen. Een probleem hierbij is dat het op een abstract niveau moeilijk is om zeker te kunnen weten of er geen significante gevolgen zullen zijn. Een SMB zou dan ook tot doel moeten hebben om aan te geven welke locaties zeer waarschijnlijk geen significante gevolgen kennen, welke locaties dit zeer waarschijnlijk wel hebben en voor welke locaties dit nog in het midden ligt (ofte-wel: het zou best kunnen dat er problemen zullen gaan ontstaan). Eventuele onzekerheid moet wel doorklinken in het besluit: dat kan niet definitief zijn als onzekerheid resteert. In dat opzicht is er een soort omkering in de bewijslast opgetreden: iets kan niet totdat bewezen is dat het wél kan. Vroeger was dit andersom, en kon iets wél totdat bewezen was dat het niet kon. Aandachtspunt hierbij is dat er inmiddels weliswaar een SMB-plicht is, maar SMB nog niet goed

is ingebed in de rechtsbescherming, in tegenstelling tot m.e.r. Immers, overheden kunnen, anders dan met (vooral) bestuurlijke sancties, waarschijnlijk niet in juridisch opzicht op de vingers worden getikt. De vraag is vervolgens of dit betekent dat een later besluit over een concreter plan kan worden 'vernietigd' op het ontbreken of onjuist uitvoeren van een SMB in een voorgaand stadium. De meningen hierover waren verdeeld.

Cumulatieve effecten: hoe daarmee om te gaan?

Juridisch gezien (volgens de Natuurbeschermingswet) is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor toetsing van cumulatieve effecten. Dit neemt niet weg dat cumulatieve effecten lastig zijn mee te nemen: wat telt wel mee, en wat niet? Dien je alleen effecten van bestaande relevante plannen van enige omvang mee te nemen in de optelsom, of moet ieder reeds bestaand of toekomstig effect, hoe klein dit op zichzelf ook is, meegenomen worden? In het eerste geval is er geen volledig beeld van cumulatie, in het laatste geval is er, zeker bij grotere projecten, enorm veel extra werk te verzetten.

Voor andere aspecten dan natuur kan een SMB nog enigszins abstract zijn als het om cumulatie gaat. Bij een passende beoordeling wordt dit moeilijker, want wanneer is een gecumuleerd effect nog significant en wanneer niet? En welk plan is verantwoordelijk voor het overschrijden van de significantiegrens? Strikt genomen kan bij wijze van spreken 'een enkele boerenschuur het verschil uitmaken'. Hoe dit ook zij, het helpt in elk geval om bij een passende beoordeling steevast een onderscheid in tweeën te maken:

- Zijn de effecten van de activiteit an sich significant?
- Zijn de effecten van de activiteit in cumulatie met effecten van andere activiteiten significant?

Er is ook nog geen jurisprudentie op dit gebied, dus blijft het moeilijk in te schatten welk detailniveau nodig is bij cumulatie. Waarschijnlijk is het wel zo dat ook voor een rechter de conclusie en motivatie daartoe belangrijker zijn dan de mate van detaillering als zodanig.

'Significante gevolgen' en 'aantasting van natuurlijk gebied'

In de uitwerking van de Natuurbeschermingswet 1998 heeft het ministerie van LNV naast de passende beoordeling, die nodig is wanneer significante effecten zouden kunnen optreden, een tweede toets geïntroduceerd. Deze 'verslechterings- en verstoringstoets' is aan de orde wanneer er wel gevolgen voor het gebied kunnen zijn, maar deze zeker niet significant zijn. Het bevoegd gezag kan een vergunning weigeren wanneer uit de toets blijkt dat deze gevolgen onaanvaardbaar zijn. Over aard en status van deze toets is weinig kennis. Het blijft onduidelijk wat

het verschil is tussen significante gevolgen en onaanvaardbare effecten. Het Ministerie van LNV zou hierover beter moeten communiceren.

Hardheden afspreken?

Aan de orde komt dat in de biologie/ecologie zaken niet met 100 procent zekerheid zijn vast te stellen, er zal altijd een bepaalde onzekerheid in ecologisch onderzoek zitten. Ecologen zijn daardoor geneigd altijd een slag om de arm te houden. Dit strookt niet met de volledige zekerheid en hardheid van uitspraken die juridisch gewenst is.

Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn om hardheden af te spreken, via een conventie. Dit is ook gedaan bij geluid: de zekerheid die geluidsberekeningen geven is een afgesproken zekerheid, omdat ook in geluidsberekeningen een bepaalde onzekerheid zit.

Conclusies en vervolgacties

- Er wordt vervolg gegeven aan de vraag of een voortoets een dermate diepgaand onderzoek zou mogen omvatten, dat daarmee een passende beoordeling en dus ook de SMB-plicht wordt vermeden.
- Er moet meer duidelijkheid komen over rechtsbescherming bij SMB (de VVM pakt dit onderwerp op).
- Een gefaseerde aanpak van de passende beoordeling in samenhang met de vorderingen van het planproces lijkt geen problemen met zich mee te brengen.
- Cumulatie is belangrijk: de activiteit of onderdelen afzonderlijk bekijken is niet voldoende. De commissie m.e.r. onderzoekt hoe cumulatie op pragmatische manier in beeld kan worden gebracht.
- Over het definitieverschil tussen significante gevolgen en onaanvaardbare aantasting moet meer duidelijkheid komen. LNV moet hiermee aan de slag, maar ook professionals in het veld kunnen hier iets van vinden en dit naar buiten uitdragen.
- Schijnzekerheid, onzekerheid en dergelijke versus de vermeende binaire hardheid vanuit juridisch oogpunt is een algemeen probleem waarover beleidsmakers en professionals zelf moeten nadenken.

Wordt vervolgd

Komend jaar volgen meer rondetafelsessies. Bijvoorbeeld over cumulatieve effecten bij SMB en over SMB en de Kaderrichtlijn Water. Maar misschien weet u wel andere thema's die aandacht behoeven of bent u zelf ervaringsdeskundige voor bovenstaande onderwerpen. U kunt hiervoor contact opnemen met één van de leden van de kerngroep. Wij houden u op de hoogte van onze activiteiten.

