

Strategische milieubeoordeling zonder toeters en bellen

Ruimtelijk plan regio Rotterdam 2020

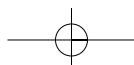
In een samenwerkingsverband tussen de provincie Zuid-Holland en de Stadsregio Rotterdam is een nieuw streek- en structuurplan voor de regio opgesteld. Toen dit plan al een heel eind op streek was, begon het besef te dagen dat er op grond van de nieuwe Europese richtlijn een strategische milieubeoordeling (SMB) uitgevoerd zou moeten worden. Die kwam er dan ook. Zonder toeters en bellen. En mét weloverwogen methodologische keuzes. Zo werd het aantal autoritten gebruikt als indicator voor het verkeersvraagstuk, en zijn via zogenoemde signaleringskaarten de effecten voor lucht, geluid en veiligheid in beeld gebracht. Een case-study over een van de eerste praktijktoepassingen van SMB. Hoe is dit aangepakt? En heeft het ook wat opgeleverd?

WILLIE FIKKEN

De auteur

Willie Fikken is als projectleider/adviseur op het gebied van MER en SMB werkzaam bij het Ingenieursbureau van Gemeentewerken Rotterdam (010-4896619, w.fikken@gw.rotterdam.nl). Tevens voert hij als zelfstandig ondernemer opdrachten uit (Willie Fikken, milieu en ruimtelijke ontwikkeling, 06-52629288, w.fikken@willie-fikken.nl). Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Niet meer dan 2 A4-tjes,' werd er geroepen. En: 'Het is een *strategische* milieubeoordeling, geen MER.' Mooie ambitie, die 2 A4-tjes, maar alleen al met een droge opsomming van de waslijst aan inhoudsvereisten waaraan een SMB-rapport volgens de Europese richtlijn moet voldoen, kun je met gemak een halve pagina vullen. Hoe om te gaan met deze tegenstrijdigheid?



Kader 1: hoofdopgaven RR2020

1. Een compleet en goed functionerend groenblauw raamwerk in de regio, stevig ingebed in het omringende deltalandschap, waarin het ecologisch systeem zich kan ontwikkelen, waar een duurzame bescherming tegen wateroverlast en watertekorten van uitgaat en dat bijdraagt aan de leefbaarheid in het stedelijk gebied.
2. Een hechte aansluiting op de nationale en internationale economische netwerken waar de regio Rotterdam deel van uitmaakt, onder gelijktijdige verbetering van de leefkwaliteit in de regio zelf.
3. Binnen de regio een grote diversiteit aan kwalitatief goede woon-, werk- en verblijfsgebieden met goede verbindingen voor verschillende vervoerssoorten, waardoor de keuzemogelijkheden voor inwoners, ondernemers en bezoekers toenemen en de sociale diversiteit die de regio kenmerkt beter tot haar recht kan komen.

Dat was een belangrijke vraag in het SMB-proces dat zich het afgelopen jaar in de Rotterdamse regio heeft afgespeeld.

In den beginne

Het verhaal begint met een plan. De provincie Zuid-Holland en de stadsregio Rotterdam namen, alweer een paar jaar geleden, het initiatief om gezamenlijk een Ruimtelijk plan voor de regio Rotterdam op te stellen. Als planhorizon werd het jaar 2020 gekozen. De projectnaam RR2020 was daarna snel bedacht. RR2020 is een uniek experiment waarin twee overheids-

lagen samen één plan maken met een tweeledige status, namelijk dat van provinciaal streekplan en dat van intergemeentelijk structuurplan. Omstreeks het verschijnen van dit artikel wordt het ontwerp-RR2020, met daarbij het SMB-rapport, ter visie gelegd.

RR2020 kent drie of eigenlijk vier hoofdopgaven (zie kader 1). Samengevat komt het erop neer dat met het RR2020 gestreefd wordt naar (1) de realisatie van een goed functionerend groenblauw raamwerk, (2) versterking van de economie, (3) verbetering van de leefbaarheid en (4) een grotere diversiteit aan woon-, werk- en verblijfsgebieden.



Deze kaart laat zien waar de beste ontwikkelingsmogelijkheden in de regio liggen. Het gaat om gebieden die *versterking* behoeven (bijvoorbeeld veenweidegebieden), gebieden die *getransformeerd* moeten worden (bijvoorbeeld naoorlogse wijken) en gebieden die *ontwikkeld* kunnen worden (bijvoorbeeld de zalmkleurige stippen die de knooppunten weergeven en de met gele rechthoekige kaders aangegeven kennisclusters). Ook is de gewenste nieuwe hoofdinfrastructuur op de kaart weergegeven.

In deze hoofdopgaven zitten tal van milieudoelstellingen. Het RR2020 is vanuit deze doelstellingen en vanuit een visie op de regio ontwikkeld. De regio is een sterk verstedelijkt gebied met een grootschalig haven- en industriecomplex. Naast het verstedelijkte gebied herbergt de regio een aantal open, meer landelijke gebieden. De milieudruk in de regio is hoog, vooral door emissies van geluid en luchtverontreinigende stoffen van industrie en verkeer. Het woon- en leefmilieu staat verder onder druk door een tekort aan (bereikbare) recreatiegebieden en door verouderde woon- en werkgebieden. De provincie Zuid-Holland en de Stadsregio Rotterdam willen de tekortkomingen op het gebied van milieu, voor zover het binnen hun competentie ligt, aanpakken. Het RR2020 draagt daaraan bij. Het plan heeft verder de pretentie nieuwe knelpunten te voorkomen.

SMB-plicht

Op grond van verwachte demografische en gewenste economische ontwikkelingen is het ruimtelijk programma voor het RR2020 vastgesteld: ruim 100.000 nieuwe woningen (waarvan 40.000 ter vervanging van bestaande), ruim 3.000 ha nieuw bedrijventerrein, ca. 1,5 miljoen m² bvo voor kantoren. Daarnaast veel extra ruimte voor groen en water. Voor verkeer en vervoer zet het plan zwaar in op benutting van de bestaande infrastructuur. Desalniettemin wordt een zekere uitbreiding van zowel het wegen- als OV-netwerk voorzien. Grofweg de helft van het programma betreft overigens ontwikkelingen waarvoor al besluiten zijn genomen. De aanleg van de Tweede Maasvlakte vormt daarvan een voorbeeld.

Na wat aarzelingen in de samenwerking tussen provincie en stadsregio (verschillende werkwijze, verschillende inzichten) is het planproces in 2003 goed op stoom gekomen. Halverwege dat jaar zag de nota *Koers en Inzet* het levenslicht en weer een aantal maanden later stonden de contouren van het voorontwerp-RR2020 op papier. Op dat moment begon het besef te dagen dat het plan SMB-plichtig zou kunnen zijn: het plan biedt immers het kader voor m.e.r.-plichtige activiteiten als woningbouwlocaties, bedrijventerreinen en nieuwe weginfrastructuur. Hoewel het milieu wel verankerd was in het planvormingsproces (de 'pro-actieve aanpak van de milieuproblematiek' werd later een van de 10 punten van het RR2020) heeft men toen besloten om een milieurapport op te laten stellen. Het Ingenieursbureau van Gemeentewerken Rotterdam (IGWR) werd ingeschakeld. De ambitie was niet bijzonder hoog, want 'het milieu stond al hoog op de agenda': het moest een rapport worden dat zou voldoen aan de eisen van de Europese richtlijn, zonder toeters en bellen.

Een zoekproces

Die Europese SMB-richtlijn was natuurlijk wel bekend, maar de interpretatie ervan nog eenszins. Ook op landelijk niveau werd (en wordt!) nog geworsteld met de regeling. Bovendien was het RR2020 al een eind op streek, was er geen reikwijdtenotitie – zoals nu soms wel het geval is – en waren voorbeelden van andere SMB's niet voorhanden.

De eerste maanden van 2004 stonden dan ook in het teken van het zoekproces:

- Hoe globaal of gedetailleerd moet of mag het milieurapport zijn?
- Welke milieuaspecten nemen we wel mee, welke niet?
- Zijn er alternatieven of gaan we rechttoe-rechtaan?
- Wordt het een apart rapport of zit het SMB-verhaal verweven in het plan?

Een begeleidingsgroep met vertegenwoordigers van provincie, stadsregio en DCMR, zowel vanuit milieu als ruimtelijke ordening, heeft zich op deze vragen gestort. Op elk van deze vragen hebben we nu, na een half jaar aftasten en zoeken, een antwoord. Zó gaan we het doen en zó gaan we het resultaat in de openbaarheid brengen: betrekkelijk dun (40 pagina's), 6 in plaats van 13 milieuaspecten, geen alternatieven (de Rijnmond zal nu eenmaal nooit een Veluwe worden), wel een apart rapport, maar niet meer status dan dat van achtergronddocument.

Afbakening en detailniveau

Om te kunnen beoordelen of het plan voldoet aan de milieudoelstellingen is een beoordelingskader opgesteld (zie kader 2). Milieueffecten zijn beschreven voor zover ze relevant zijn voor de besluitvorming over het RR2020, een strategisch ruimtelijk plan voor een regio als geheel, en voor zover ze niet elders in de planvoorbereiding toch al aan bod moeten komen. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor het milieuthema water, dat met de eveneens verplichte watertoets is afgedekt.

Thema's die op een hoger of lager schaalniveau

Kader 2: beoordelingskader

Thema	Aspecten
Ruimtegebruik	Ruimtebeslag, mate van verstedelijking
Verkeer en vervoer	Bereikbaarheid, verkeersintensiteiten, openbaar vervoer
Natuur	Vogel- en Habitatrictlijngebieden, natuurmonumenten, Provinciale Ecologische Hoofdstructuur, stiltegebieden
Geluid	Wegverkeer, railverkeer, industrie, luchtvaart
Luchtkwaliteit	Wegverkeer, industrie
Externe veiligheid	Transport van gevaarlijke stoffen, industrie, luchtvaart

spelen zijn niet inhoudelijk uitgewerkt. Wel is aangegeven waarom ze niet zijn meegenomen. Klimaatverandering bijvoorbeeld heeft geen aparte plek gekregen in het milieurapport. Op regionale schaal is hierop nauwelijks invloed uit te oefenen. Indirect zijn er overigens tal van planelementen in RR2020 die raken aan (het tegengaan van) klimaatverandering, zoals de nadruk op openbaar vervoer, windturbineopstellingen en de wens een netwerk aan te leggen – letterlijk een warmtenet – om restwarmte van raffinaderijen nuttig te gebruiken in woon- en glastuinbouwgebieden.

Voor de geselecteerde, wel relevante thema's zijn de milieueffecten op een globaal niveau beschreven. In principe op hetzelfde abstractieniveau als het RR2020 zelf. Het RR2020 bevat geen concrete beleidsbeslissingen; de milieueffecten zijn dan ook niet op een gedetailleerd niveau beschreven. Dat zal moeten gebeuren bij de uitwerking van het RR2020 in concrete trajectnota's, bestemmingsplannen e.d. Voor een aantal plannen en projecten zal bovendien nog een MER gemaakt moeten worden.

Thema's

Ruimtegebruik

Het ruimtebeslag en daarmee indirect de aantasting van het landschap, is uitgedrukt in de mate van verstedelijking van de regio. Geconstateerd is dat de verstedelijking van de regio toeneemt van 29% in 2004 via 32% als gevolg van reeds

vaststaande autonome ontwikkelingen, zoals de aanleg van de Tweede Maasvlakte, tot 34% als gevolg van de nieuwe elementen in het RR2020.

Verkeer en vervoer

De verkeerseffecten van het plan zijn in beeld gebracht door de toename van het aantal autoritten die een begin- en/of eindpunt in de regio hebben te voorspellen, en door de kwaliteit van het OV-netwerk te beoordelen. Het aantal autoritten zal, zo bleek, tussen nu en 2020 toenemen met ongeveer 38%. De helft daarvan is een gevolg van autonome ontwikkelingen.

In het plan is voorzien in de aanleg van enkele nieuwe wegen. Hierdoor en door de betere benutting van bestaande, soms nog uit te breiden wegen zijn bereikbaarheidsproblemen naar verwachting te voorkomen.

Het effect van de verkeerstoename op de leefbaarheid is niet eenduidig aan te geven. Dit hangt af van diverse factoren, waaronder het succes van het bronbeleid. Dit levert een belangrijk aandachtspunt voor de uitwerking van de plannen op.

RR2020 laat zich kenmerken door een duidelijke mobiliteitsstrategie gericht op (1) betere benutting van het OV-netwerk door verdichting rond stations en metrohaltes, en (2) uitbreiding van het OV-netwerk. De kwaliteit van het OV-netwerk neemt dan ook toe. Deze toename zal naar verwachting het effect van de verdunning in herstructureringsgebieden (een van de planelemen-



1. De nieuw aan te leggen A4-Zuid met milieu-Invloedsfeer (300-600 meter).



2. Idem met Vogel- en Habitatrictlijngebieden.

ten, met als gevolg een lager reizigersaanbod compenseren.

Natuur

Ten aanzien van natuur is in beeld gebracht in welke mate RR2020 tot aantasting van bestaande en in voorbereiding zijnde natuurgebieden kan leiden. Dit zijn dus potentiële effecten! Vastgesteld is dat de A4-Zuid een Habitatrictlijngebied doorkruist en dat een aantal kleinschaliger plannen dreigen te conflicteren met de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS). Voor de A4-Zuid zal te zijner tijd, bij de uitwerking in een Trajectnota/MER, een zogenaamde passende beoordeling nodig zijn. Nu een passende beoordeling uitvoeren zou te ver gaan, zeker nu nog weinig tot niets bekend is over de exacte uitvoeringswijze van de weg. Voor de overige plannen is het nodig bij de verdere uitwerking rekening te houden met de ligging in/nabij de PEHS. Een eerste inschatting leert dat de betreffende plannen en de PEHS zich zonder noemenswaardige problemen tot elkaar kunnen verhouden.

Geluid, lucht, externe veiligheid

Het effect van het RR2020 op de gezondheid en leefbaarheid is in beeld gebracht door het plan te koppelen aan de zogenaamde signaleringskaarten voor geluid, lucht en veiligheid. Dit zijn kaarten met indicatieve contouren die een indruk geven van de milieubelasting ter plaatse van bijvoorbeeld woningbouwlocaties. De contouren zijn gebaseerd op reeds beschikbaar materiaal. Er is niet specifiek gerekend aan het effect van de nieuwe ontwikkelingen. Conclusie is dat veel planelementen in milieubelaste zones zijn gepland. Dit zou een toename van het aantal gehinderden betekenen. Door bij de uitwerking rekening te houden met de milieubelastingen, onder meer door deze op dat moment nauwkeuriger in beeld te brengen en de bronnen ervan gericht aan te pakken, kan deze toename echter beperkt of voorkomen worden.

Ten slotte is in globale zin gekeken naar het effect van nieuwe infrastructuur en nieuwe be-

drijventerreinen op de leefbaarheid van naastgelegen woongebieden. Ook hiervoor geldt dat zonder adequate maatregelen een toename van hinder kan ontstaan. Een goede inpassing van infrastructuur en een adequate milieuzonering kan deze toename echter voorkomen.

Beschouwing

Elk van de gemaakte keuzes voor de wijze waarop de effecten bepaald zijn, is arbitrair. Maar verdedigbaar en naar de mening van de opstellers rechtdoend aan het idee van een *strategische* milieubeoordeling. Een in het oog springend voorbeeld is de keuze om te volstaan met het aantal autoritten als indicator voor het verkeersvraagstuk. 'Het aantal autoritten zegt zo weinig,' is een logische reactie. 'Waar rijden die auto's dan? Wat betekent dat voor de files? Hoeveel dB(A)'s levert dat op? En welke concentraties NO₂ en fijn stof?' Besloten is het toch te laten bij het aantal ritten. Het aantal ritten zegt niet niets. Het geeft wel degelijk een indicatie van de effecten. Het wordt namelijk drukker in de regio. Gedetailleerder te werk gaan zou geen zin hebben, aangezien het plan zelf ook niet allesbepalend is. Bij de uitwerking van het plan in concrete projecten kunnen nog tal van mogelijke milieuproblemen worden voorkomen.

Meerwaarde?

Een belangrijke vraag die nu, na afronding van het rapport, opkomt is natuurlijk of de SMB een meerwaarde heeft gehad voor het plan. Dit is een vraag die ook bij een MER vaak wordt gesteld. Het is een vraag die moeilijk te beantwoorden is. Wat zou er van het plan zijn geworden zonder SMB? Ook dan zou er aandacht voor geluid, lucht en veiligheid zijn geweest. Ook dan zouden de effecten op de natuur zijn belicht. Maar toch, zoals ook vaak bij MER het geval is: gestructureerde aandacht voor milieuaspecten helpt in elk geval de gedachten te ordenen en het proces te stroomlijnen. In het geval van RR2020 verliep het door de onduidelijkheid over de regeling allemaal nog wat rommelig, maar bij de

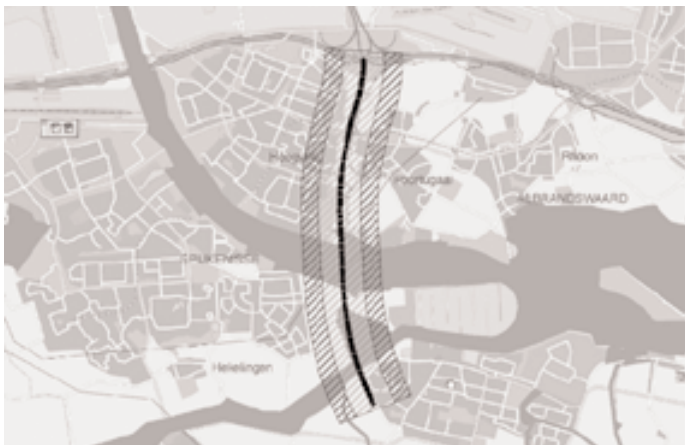
volgende SMB zal het vast en zeker al weer wat soepeler gaan.

Hoe het ook zij, in het iteratieve proces waarin het ontwerp-RR2020 tot stand is gekomen, is het plan op een aantal momenten aangepast aan de hand van de resultaten van de tussentijdse milieubeoordeling. Genoemd kunnen worden:

- de ontwikkeling van de Alexanderknoop, waar aanvankelijk een woningaantal van 3600 voorzien was en nu – rekening houdend met de milieubelastingen vanwege de A20 en de spoorlijn – nog 1000;
- Parkstad, waar de voorziene ontwikkeling boven de spoorlijn op de lange termijn is gezet met oog op de externe veiligheidssituatie vanwege het transport van gevaarlijke stoffen;
- Stadshavens, waar de voorziene transformatie ook naar achteren is geschoven met oog op onder meer de milieubelastingen;
- de omvang van bedrijventerreinen op Voorne Putten: waar aanvankelijk gedacht werd aan ca. 200 ha is deze ambitie teruggeschroefd tot ca. 130 ha met oog op de verkeershinder die dit zou opleveren;
- de keuze om een deel van de benodigde ruimte buiten de regio te zoeken, te weten in de Zuidplaspolder en de Hoeksche Waard, teneinde toch te kunnen voorzien in de behoefte aan woningen en bedrijventerreinen.

Conclusie

De SMB voor RR2020 is een beoordeling op strategisch niveau, gekoppeld aan een plan dat weliswaar lijnen uitzet, maar niet de intentie en evenmin de pretentie heeft een blauwdruk voor de toekomst te zijn. Bij deze eerste gelegenheid is het in elk geval gelukt twee levensgrote valkuilen de vermijden: (1) we zijn niet in de valkuil gestapt om toch een MER te maken en (2) de aandacht voor het milieu is niet onevenwichtig geworden (daar zitten plannemakers en bestuurders immers niet op te wachten). ▲



3. De nieuw aan te leggen A4-Zuid met Provinciale Ecologische Hoofdstructuur.



4. Idem met nieuwe woningbouwlocaties.