



Wetgeving bijna klaar, praktijkervaringen druppelen binnen

# SMB: de stand van zaken

De eerste strategische milieubeoordelingen (SMB's) zijn gestart. Er zullen er nog vele volgen. Maar per september 2005 staat de uitvoeringspraktijk nog in de kinderschoenen. Hoeveel SMB's er momenteel lopen, en waar precies, is niet bekend. Het zullen er een stuk of twintig zijn. Wel is intussen de implementatie van Europese richtlijn voor SMB in de Nederlandse Wet milieubeheer op een oortje na gevild. Ook valt een inschatting te maken van juridische risico's (die niet groot zijn). Verder hebben de provincies de koppen bij elkaar gestoken. Zij zijn er klaar voor. Of dat ook geldt voor de gemeenten?

RINKE BERKENBOSCH & DIEDERIK BEL

**B**egin vorig jaar leverde zoeken met Google op het trefwoord 'strategische milieubeoordeling' zo'n 500 hits op. Kort geleden probeerden we het opnieuw. Aantal 'resultaten': 7.471! Er is in anderhalf jaar tijd het nodige gebeurd op SMB-gebied, dat is duidelijk. Minstens zo opvallend is evenwel dat het overgrote deel van al die documentatie op het internet op de een of andere manier met de regelgeving en de procedure te maken heeft. Hier en daar meldt zich ook een adviesbureau dat z'n diensten aanbiedt, of een cursusbureau dat ons uitnodigt voor een bijeenkomst die al geweest is. Zeer duidelijk in de minderheid zijn web-adressen die je naar informatie over concrete praktijktoepassingen voeren, laat staan naar kant en kla-

re, downloadbare SMB-milieurapporten. En daarmee bevestigt de zoekmachine wat al te verwachten viel bij een wettelijke verplichting die net een jaar bestaat: de uitvoeringspraktijk van SMB staat nog in de kinderschoenen. Het Ministerie van VROM schat dat er straks jaarlijks circa 100 SMB's van start zullen gaan. Maar per september 2005 moet de grote stroom duidelijk nog op gang komen.

Dit betekent dat het te vroeg is om *the state of the art* op te maken. Dat kan alleen bij vakgebieden met een zekere graad van rijpheid, blijkend uit: vakliteratuur, voortgeschreden inzicht door successen en mislukkingen, professionalisering, tradities en stromingen, een eigen vakvereniging... kortom, al die dingen die er bij de inmiddels al

weer 18 jaar oude milieueffectrapportage wel zijn, maar bij SMB dus niet. Wel is het mogelijk *de stand van zaken* weer te geven. Te beginnen met de regelgeving, die zo goed als klaar is.

## Implementatie bijna rond

Een mijlpaal is 21 juli 2004. Toen trad Europese richtlijn nummer 2001/42/EG in werking. Die verplicht de verantwoordelijke overheidsinstanties in alle EU-lidstaten ertoe SMB's uit te voeren voor (a) plannen die het kader vormen voor m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten en (b) plannen die gevolgen hebben voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Zoals elke Europese richtlijn moet ook deze omgezet worden in Nederlandse wetgeving, in dit

## Kernelementen van het wetsvoorstel SMB

### Werkingsfeer

- SMB is verplicht voor wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven;
- plannen die het *kader* vormen voor een later m.e.r.-plichtig besluit dat voorziet in een activiteit die in Nederland is aangewezen op grond van het Besluit m.e.r. 1994; plannen waarvoor tevens een zogenoemde passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

### Stappen in de procedure

- Stap 1: kennisgeving van het voornemen
- Stap 2: raadpleging van de betrokken bestuursorganen over de inhoud (reikwijdte en detailniveau) van het milieuraapport.
- Stap 3: opstellen milieuraapport.
- Stap 4: tervisielegging van het milieuraapport tegelijk met het ontwerpplan.
- Stap 5: inspraak en raadpleging betrokken bestuursorganen over milieuraapport en ontwerpplan. [Bij plannen met mogelijke gevolgen voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en/of de Ecologische Hoofdstructuur: toetsing van het milieuraapport door de Commissie voor de milieueffectrapportage.]
- Stap 6: vaststelling van het definitieve plan en motivering van de rol die het milieuraapport en de inspraakreacties hierbij gespeeld hebben.
- Stap 7: monitoring van de uitvoering.

### Inhoud milieuraapport

- inhoud en doelstelling plan en relatie met andere relevante plannen
- bestaande toestand en autonome ontwikkeling
- relevante beleidsdoelstellingen
- redelijke alternatieven en motivering selectie alternatieven (beschrijving meest milieuvriendelijk alternatief niet verplicht)
- milieueffecten (met inbegrip van biodiversiteit en effecten voor de gebouwde omgeving)
- mitigerende en compenserende maatregelen
- vergelijking alternatieven
- leemten in kennis en monitoringsprogramma
- niet-technische samenvatting

geval de Wet milieubeheer. De stellige verwachting is dat deze implementatie vóór het eind van dit jaar definitief geregeld is. De meeste stappen op de weg daarheen zijn al afgerond: er is een SMB-wetsvoorstel, de Raad van State heeft erover geadviseerd, de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer heeft ernaar gekeken en er enkele vragen en kanttekeningen bij geplaatst. Daarop heeft staatssecretaris Van Geel op 5 augustus jl. uitgebreid gereageerd.

Wat nu nog resteert, is een mondeling overleg met diezelfde Kamercommissie, stemming over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, behandeling ervan in de Eerste Kamer en de uiteindelijke publicatie in het Staatsblad. Vanaf dat moment is de Wet milieubeheer de leidraad. Tot die tijd moet men de Europese richtlijn zelf als uitgangspunt nemen. Maar praktisch gezien maakt het weinig uit, omdat er nauwelijks verschil is tussen wat de Europese richtlijn voorschrijft en hoe dat voor Nederland vertaald wordt in de Wet milieubeheer (zie kader). Een strikte implementatie, met zo weinig mogelijk extra's, is namelijk van meet af aan het uitgangspunt geweest.

### Rode draden

Het wetsvoorstel-in-wording heeft een forse hoeveelheid documentatie opgeleverd. Veel daarvan is te vinden in het 'Dossier MER' op [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl). De tekst van het wetsvoorstel bijvoorbeeld, de Memorie van Toelichting daarbij, én een 'aandachtspuntennotitie' met praktische aanbevelingen voor de overbrugging van de periode totdat de implementatie definitief is.

Een van de rode draden in de documentatie is dat overheidsinstanties een SMB zo veel mogelijk moeten laten aansluiten op het werk dat ze ook nu al doen bij de voorbereiding van plannen en de besluitvorming daarover. Verreweg de meeste SMB's zullen betrekking hebben op ruimtelijke plannen: planologische kernbeslissingen, streekplannen, structuurplannen, bestemmingsplannen. In de praktijk van de ruimtelijke planvorming bij rijk, provincies en gemeenten wordt ook nu al veel milieu-onderzoek gedaan, en is er ook nu al van alles en nog wat geregeld of gebruikelijk geworden in de sfeer van inspraak en bestuurlijk overleg. Tegen die achtergrond zou een SMB niet tot veel extra werk hoeven te leiden, is de hoop en de verwachting. Bij de SMB voor het structuur-

plan SpoorHaven Roosendaal (zie de case-study op pagina 8) bleek dit ook inderdaad te kloppen. In lijn met dit idee van 'aansluiten op wat toch al gebeurt' is het geenszins verplicht de resultaten van een SMB in een apart rapport te presenteren. De informatie opnemen in de plantoelichting die anders eveneens gemaakt wordt, is heel wel mogelijk, en dat gebeurt in de praktijk ook. Een aardige variant is de oplossing van de gemeente Breda: integratie van het SMB-milieuraapport in de startnotitie voor een hieropvolgende milieueffectrapportage.

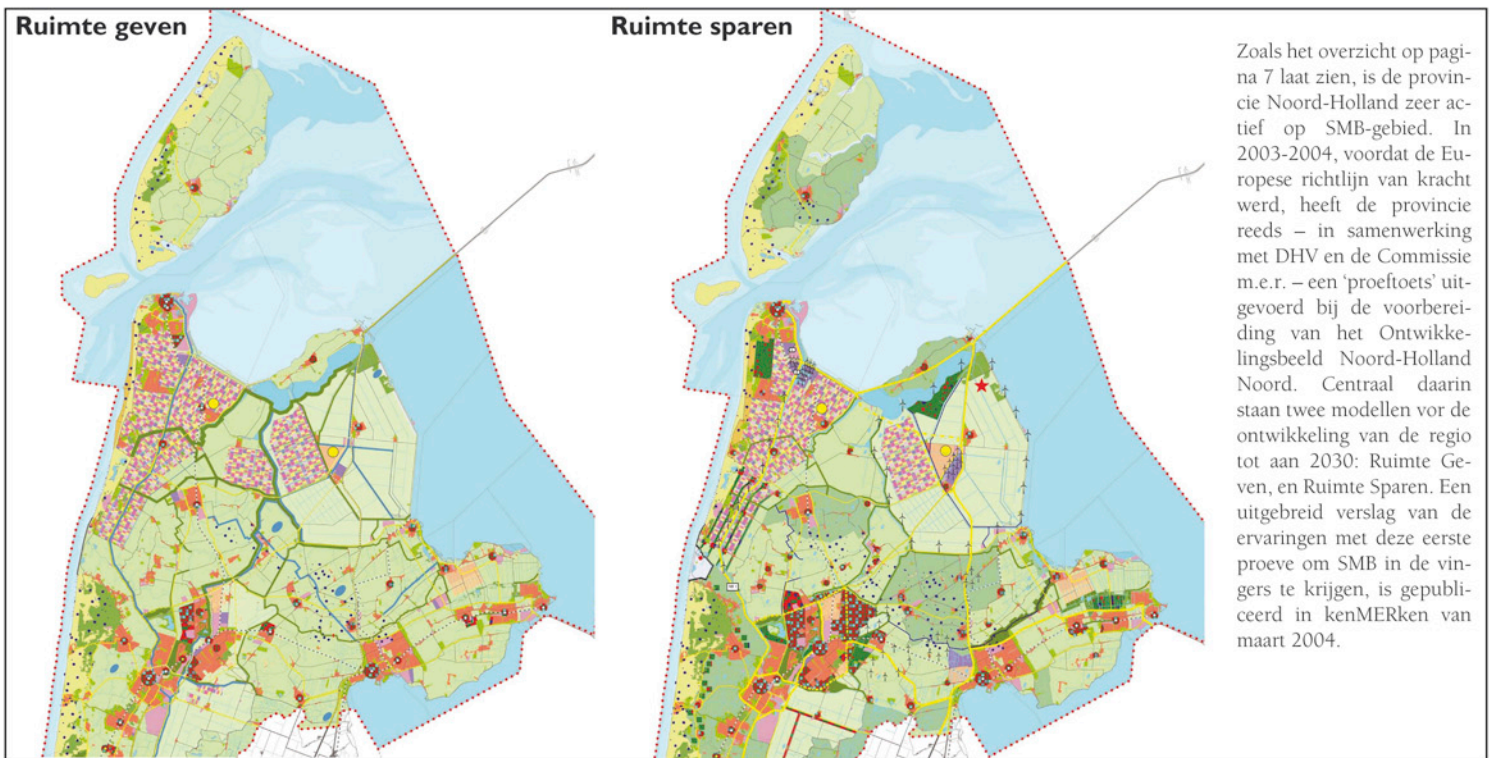
Een tweede rode draad is dat een overheidsinstantie anno 2005 heel goed in staat wordt geacht zelf per geval de juiste aanpak te kiezen. "Het is," schrijft staatssecretaris Van Geel in zijn nota van 5 augustus jl., "aan het bevoegd gezag om, rekening houdend met lokale omstandigheden, de passende procedurele zwaarte te bepalen. Wetgeving dient zich te beperken tot de basisvoorwaarden voor de totstandkoming van een kwalitatief goed milieuraapport en tot het mogelijk maken van maatwerk door het bevoegd gezag in het beoordelingsproces."

### Onafhankelijke toetsing

De Europese richtlijn stelt onafhankelijk toetsing van het milieuraapport niet verplicht. Het Nederlandse wetsvoorstel doet dit wel, maar uitsluitend bij plannen met mogelijke gevolgen voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en voor de Ecologische Hoofdstructuur. In die gevallen moet de Commissie voor de milieueffectrapportage het milieuraapport toetsen. In alle andere gevallen niet. Ook als het niet verplicht is, kan een overheidsinstantie wel degelijk bij de Commissie aankloppen. Zowel met een verzoek om advies over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen milieuraapport, als met de vraag om een eenmaal afgerond rapport te beoordelen. Een adviesvraag op beide momenten kan ook. In de afgelopen periode heeft de Commissie inmiddels over zo'n vijftien verschillende SMB's geadviseerd. Een overheidsinstantie kan veel baat hebben bij zo'n advies, bijvoorbeeld wanneer een plan complex of controversieel is. Via de inbreng van de Commissie valt ook te profiteren van ervaringen die elders met vergelijkbare plannen en projecten zijn opgedaan. En de advisering is gratis. Maar natuurlijk niet vrijblijvend: stap je er eenmaal in, dan moet je er ook iets mee. In elk geval is het niet erg sterk te reageren met: "We hebben wel om dat advies gevraagd, maar bij nader inzien komt het ons toch niet zo goed uit en trekken we ons er maar niets van aan." Bedenk ook dat de adviezen van de Commissie openbaar zijn en zich niet onder de pet laten houden. Iedereen kan ze immers bekijken op [www.eia.nl](http://www.eia.nl) / [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl).

### Wiel uitvinden

Overigens is de website van de Commissie m.e.r. vooral nog de enige plek waar inhoudelijke in-



Zoals het overzicht op pagina 7 laat zien, is de provincie Noord-Holland zeer actief op SMB-gebied. In 2003-2004, voordat de Europese richtlijn van kracht werd, heeft de provincie reeds – in samenwerking met DHV en de Commissie m.e.r. – een 'proeftoets' uitgevoerd bij de voorbereiding van het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord. Centraal daarin staan twee modellen voor de ontwikkeling van de regio tot aan 2030: Ruimte Geven, en Ruimte Sparen. Een uitgebreid verslag van de ervaringen met deze eerste proeve om SMB in de vingers te krijgen, is gepubliceerd in kenMERken van maart 2004.

formatie gebundeld is over een aantal SMB's die in de afgelopen periode van start zijn gegaan. Voor het overige is informatie over lopende en afgeronde SMB's versnipperd en slecht toegankelijk. Er is bijvoorbeeld geen centrale boekhouding met een compleet overzicht van alle SMB's, noch een bibliotheek waarin alle dossiers netjes op een rij staan. Dus kan het zomaar gebeuren dat een overheidsinstantie in het noorden des lands aan een SMB begint en tegen allerlei problemen oploopt die een overheidsinstantie in het zuiden des lands bij een vergelijkbaar project al lang bevredigend heeft opgelost. Van elkaar leren wordt er niet eenvoudiger op.

De wens te voorkomen dat op verschillende plaatsen in het land opnieuw het wiel uitgevonden gaat worden, is een van de redenen waarom het Interprovinciaal Overleg het project 'SMB OK' heeft opgetuigd. Zie de korte toelichting op pagina 13 in dit blad. De eindrapportage is nagevraagd gereed en zal concrete aanbevelingen bevatten over kwesties die bepaald weerbarstig

zijn. Bijvoorbeeld: welke onderdelen van een plan neem je wel en niet mee in een SMB? En het voorsnog allertaaiste vraagstuk: hoe kun je het detailniveau van de passende beoordeling op grond van de Habitatrichtlijn in overeenstemming brengen met het meer abstracte detailniveau van een provinciaal of regionaal plan?

Wellicht is het een goed idee, bijvoorbeeld voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, iets vergelijkbaars te doen voor de vele SMB's die eraan komen voor structuurplannen en verschillende soorten bestemmingsplannen. Dat kan onnodig getob voorkomen. Maar op dit moment is er, voor zover ons bekend, nog niets georganiseerd om uitwisseling van praktijkervaringen met SMB op gemeentelijk niveau op gang te brengen.

Naast provincies en gemeenten heeft ook het rijk met SMB te maken, met name bij de Planologische Kernbeslissing (PKB). Twee PKB's die zich qua inhoud en scope als geen ander voor toepassing van een SMB zouden kwalificeren, zijn de

Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte. SMB is hierbij echter achterwege gebleven op grond van de overgangsregeling waarin de Europese richtlijn voorziet. De eerste SMB van rijks0 komt tegen het eind van dit jaar: de SMB voor de PKB Derde Nota Waddenzee.

### Handleiding

Ook al heeft niemand een compleet overzicht van welke SMB's er op welke plaatsen in Nederland op dit moment gaande zijn, zeker is wel dat het er nog niet veel zijn. De enkele SMB-milieurapporten die inmiddels gereed zijn, gaan bovendien meestal over plannen die bij de start van de SMB al ver op streek waren. SMB wordt dan noodzakelijkerwijs deels een toetsing achteraf van reeds gemaakte keuzes. Terwijl de bedoeling juist is dat via een SMB het milieubelang vanaf het allereerste begin van de planvorming meeloopt. In dat opzicht moet SMB haar waarde in de praktijk nog bewijzen. Eveneens zal in de praktijk nog moeten blijken welke consequenties een SMB heeft in termen van tijdsbeslag en kosten (die bij de gevallen tot nu toe variëren tussen de 10.000 en de 150.000 euro).

Voor diezelfde praktijk is er ten slotte nog het goede nieuws dat er een 'Handleiding Strategische Milieubeoordeling' komt, opgesteld in opdracht van het Ministerie van VROM door het bureau ARCADIS. De complete versie komt pas op [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl) te staan als het wetgevingstraject is afgerond, maar de bedoeling is onderdelen ervan die vooral de uitvoeringpraktijk betreffen al eerder op de VROM-site te plaatsen. ▲

### Weinig juridische risico's

Elders in dit nummer komen de milieujuristen Chris Backes en Steven Pieters aan het woord. Volgens hen zijn de juridische risico's bij SMB gering. Dat komt vooral doordat SMB in de regel gekoppeld is aan plannen waartegen niet direct bezwaar en beroep openstaat. Als een overheidsinstantie bijvoorbeeld – per ongeluk of expres – vergeet een SMB te doen, dan is het niet mogelijk dit bij de bestuursrechter aan te vechten. Dat kan alleen als een plan een zogenoemde concrete beleidsbeslissing (cbb) bevat, wat echter meestal niet het geval is. Een stoet aan juridische procedures met als centrale vraag of voor plan X nu wel of niet een SMB nodig was geweest, valt in elk geval niet te verwachten.