

Provincie en adviesbureau maken in vier maanden
een milieurapport

SMB Streekplan Gelderland



Begin dit jaar had de provincie Gelderland de primeur: samen met het ontwerp-streekplan Gelderland werd voor het eerst in Nederland een SMB-rapport ter inzage gelegd. Op het moment waarop deze SMB van start ging, was het streekplan al voor een belangrijk deel uitgekristalliseerd. De SMB in kwestie is dan ook vooral een beoordeling achteraf. Dat neemt niet weg dat er verschillende typische SMB-kwesties aan de orde kwamen, die ook bij toekomstige projecten de kop op zullen steken. Bijvoorbeeld: welke onderdelen van een streekplan neem je wel en niet mee in de beoordeling? En hoe ga je om met mogelijke effecten voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden? Een verslag van selectieve en pragmatische pioniersarbeid.

MARISKA HARINK

De auteur

Mariska Harink (024-3284232, m.harink@royal-haskoning.com) is werkzaam bij de adviesgroep Strategie & Proces binnen de divisie Ruimtelijke Ontwikkeling van Royal Haskoning. Dank gaat uit naar Rob Bonte (Royal Haskoning) en Dick Harmhuis en Ton Heeren van de provincie Gelderland (leden van het kernteam van het streekplan en begeleiders van de SMB).

In juni 2004 besloot de provincie Gelderland de publicatie van het ontwerp van het nieuwe streekplan, waaraan op dat moment al bijna twee jaar gewerkt was, een half jaar op te schuiven, naar december 2004. Daardoor moest de provincie, omdat de Europese richtlijn voor strategische milieubeoordeling (SMB) per 21 juli 2004 van kracht werd, alsnog een SMB voor het plan uitvoeren.

De beslissing om het streekplan een half jaar later te publiceren, vormde de opmaat voor de eerste afgeronde SMB in Nederland. In een

periode van vier maanden heeft de provincie samen met het adviesbureau Royal Haskoning gepoogd de Europese richtlijn te vertalen naar de Nederlandse ruimtelijke-ordeningspraktijk; in dit geval het opstellen van het nieuwe streekplan Gelderland. Dit betekende wel dat de SMB is uitgevoerd terwijl een groot deel van de discussie rond het nieuwe streekplan al gevoerd was. De hoofdlijnennota was al gereed. Hoewel het definitieve ontwerp-streekplan nog niet was vastgesteld, waren de belangrijkste richtingen al wel uitgezet. Desondanks was er nog wel ruimte

voor aanpassingen waar nodig. De doelstelling van de SMB-richtlijn is te bevorderen dat juist in een vroeg stadium van de planvorming de milieubelangen worden meegenomen. Door de hierboven geschetste praktische omstandigheden heeft de SMB voor het nieuwe streekplan Gelderland voor een deel het karakter gekregen van een beoordeling achteraf. Met de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving rondom de milieueffectrapportage en de SMB zal deze situatie in de toekomst niet meer voorkomen. In dat opzicht is deze eerste Nederlandse SMB dus enigszins atypisch. Maar dat neemt niet weg dat er verschillende leerervaringen te noemen zijn die ook bij toekomstige SMB's van pas kunnen komen.

Keuzes maken

Om verdere vertraging in de planvorming rond het streekplan te voorkomen, is gekozen voor een pragmatische en selectieve aanpak. Dat kan

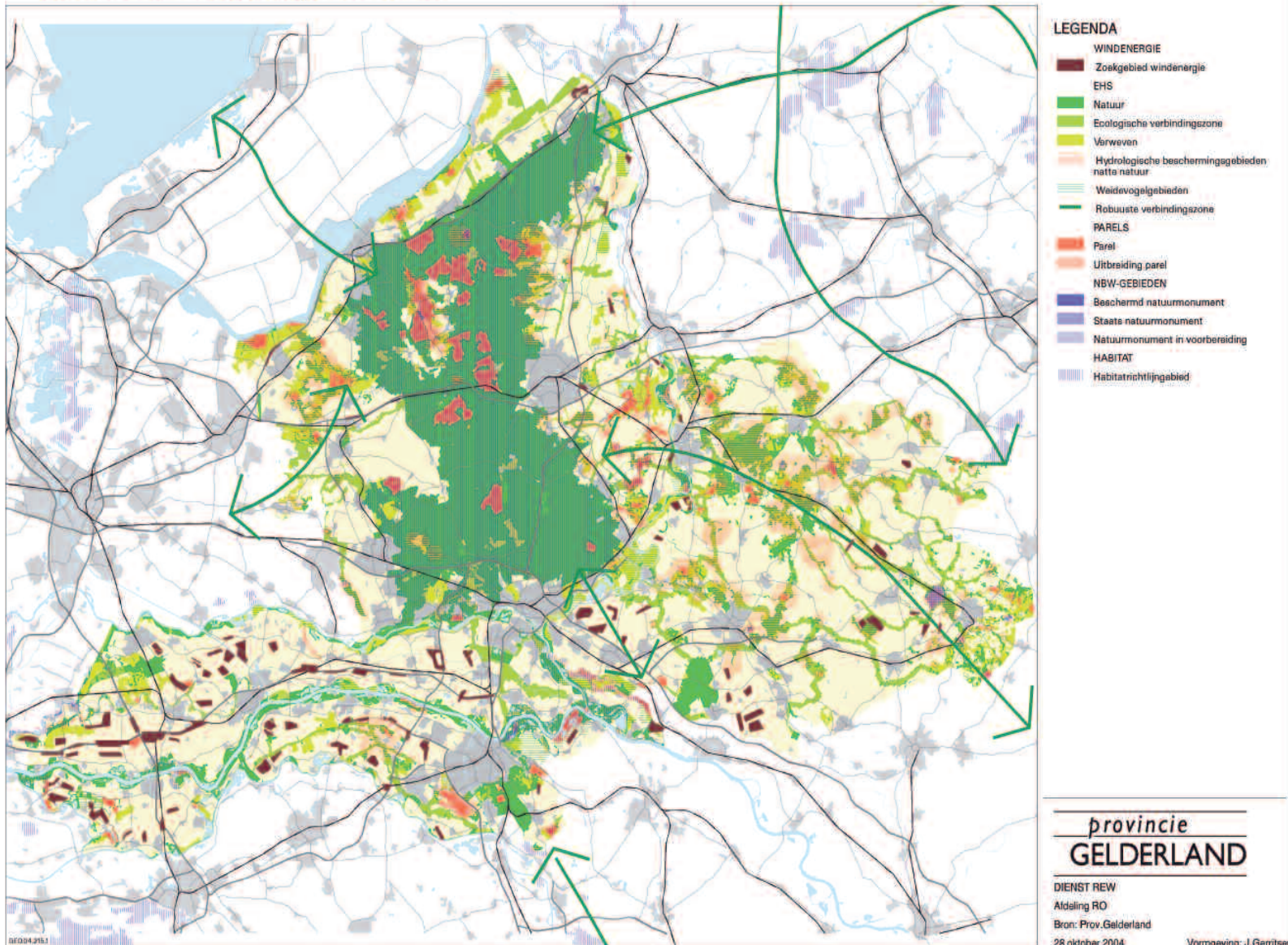
alleen als je verschillende keuzes maakt. Zo is ervoor gekozen niet het streekplan als geheel te beoordelen, maar slechts enkele planonderdelen (voorkomend op de C- en D-lijst van het Besluit m.e.r. en de SMB-richtlijn zelf). Daarnaast is de SMB alleen gebaseerd op bestaande informatie en zijn geen nieuwe alternatieven ontwikkeld. Verder is de SMB opgesteld in het licht van de randvoorwaarden die voortvloeien uit eerder vastgesteld beleid op rijks- danwel provinciaal niveau. De SMB heeft zich gericht op die onderwerpen waarover het streekplan als eerste kaderstellende uitspraken doet.

De uitspraken die het streekplan doet over bijvoorbeeld windenergie, moeten daarnaast ook nog voldoende concreet zijn om de mogelijke milieugevolgen in beeld te kunnen brengen. Een indeling op de streekplankaart in drie gebieden met wel, geen of beperkte mogelijkheden voor windmolens, zegt immers niets over waar de

windmolens uiteindelijk komen te staan en waar de milieueffecten zullen optreden. Met andere woorden: er is geen direct causaal verband te leggen tussen de beleidsuitspraak en de locatie en aard van de milieueffecten.

Over al deze keuzes hebben provincie en adviesbureau uitgebreid gediscussieerd en bleek een duidelijk verschil van mening. Een voorbeeld daarvan betreft de beleidsuitspraak in het streekplan over de vrijkomende agrarische bebouwing. Het streekplan staat kleinschalige bedrijvigheid en woningen in vrijkomende agrarische bebouwing toe onder bepaalde voorwaarden. Zolang het om een paar boerderijen gaat, is het milieueffect van die functieverandering niet zo heel groot. Als je echter kijkt naar het hele landelijke gebied in Gelderland, kun je wel degelijk milieueffecten verwachten. Meer woningen en bedrijvjes in het buitengebied leveren bijvoorbeeld meer verkeersbewegingen op. Dat pleit ervoor

Een van de kaarten uit het ontwerp-streekplan Gelderland





om de beleidsuitspraak in kwestie dan ook mee te nemen in de SMB.

Aan de andere kant komt de omvang van de verandering op zich niet uit boven de drempels voor m.e.r.-(beoordelings)plicht in de C- of D-lijst en is op die grond deze uitspraak niet meegenomen in de SMB. Daarnaast betreft het hier een algemene uitspraak voor het hele landelijke gebied van Gelderland. Het is niet bekend waar precies de effecten zullen gaan optreden. Als opdrachtgever en eindverantwoordelijke voor de SMB heeft de provincie op eigen verantwoordelijkheid de keuze gemaakt om de geschetste aanpak te volgen.

Aanpak SMB

De resultaten van een SMB moeten gebundeld worden in een 'milieurapport'. Ondanks enkele eerdere SMB-achtige vingeroefeningen was er nog geen voorbeeld van hoe zo'n milieurapport eruit moest zien. Hoe breng je bijvoorbeeld op het schaalniveau van een streekplan milieugevolgen in beeld? In Gelderland is ervoor gekozen gebruik te maken van de schat aan kaartmateriaal die bij de provincie aanwezig was. Door kaarten met activiteiten en kaarten met waarden over elkaar heen te leggen, krijg je snel een beeld van de locatie van de effecten en de relatieve gevoeligheid van het gebied. Dit beeld, gecombineerd met de kennis over welke activiteiten tot welke typen effecten kunnen leiden, is gebruikt om een voorspelling te doen over de aard en locatie van mogelijke milieueffecten.

Uiteindelijk is op basis van gezond verstand, expert judgement en ruime ervaring in de m.e.r.-praktijk, een milieurapport opgesteld dat informatie geeft aan de beslissers over de milieugevolgen van het nieuwe streekplan. Qua detailniveau is de beoordeling relatief globaal gebleven, omdat de uitspraken in het streekplan ook

globaal zijn. Bij het onderwerp verkeer en bereikbaarheid bijvoorbeeld is alleen gekeken naar de effecten op de provinciale wegen en niet specifiek naar de omliggende lokale wegen. Bij de invloed op de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden is ook niet een volledige Habitattoets uitgevoerd. Er is voor gekozen de SMB een signalerende functie te laten hebben, door aan te geven welke gebieden beïnvloed zouden kunnen worden (door nabijheid van voorgenomen activiteiten). Vervolgens is gekeken wat de aard van die mogelijke invloed zou kunnen zijn (bijvoorbeeld verstoring van vogels door windmolens in de uiterwaarden van de IJssel).

Ook de raadpleging van 'instanties met een milieuverantwoordelijkheid in het gebied' – een van de verplichte stappen bij een SMB – is pragmatisch

aangepakt. Met ruim 70 gemeenten is het immers lastig individueel te overleggen. Daarom is ervoor gekozen via de regio's overleg te voeren. Ook zijn andere belanghebbende instanties geraadpleegd via de Provinciale commissie voor de leefomgeving (voormalige PPC).

Leerpunten

Wat zijn nu de leerervaringen van de eerste afgeronde SMB van Nederland?

De eerste les is dat de Europese richtlijn veel interpretatieruimte heeft, die in dit geval heeft geleid tot een pittige discussie tussen de provincie en het adviesbureau. Dat moet echter kunnen in een gezonde relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, waar de opdrachtgever niet blindelings vaart op de kennis en expertise van het bureau en het bureau niet zonder meer opschrijft wat de opdrachtgever wil horen. Uiteindelijk is het wel de opdrachtgever geweest die de knoop heeft doorgemaakt en de volledige verantwoordelijkheid heeft genomen over de te volgen koers. De discussie heeft een goede samenwerking overigens niet in de weg gestaan, want met name die vergaande samenwerking heeft ervoor gezorgd dat binnen vier maanden het hele traject van een notitie over reikwijdte en detailniveau tot en met het milieurapport is doorlopen. Het is duidelijk een coproductie geweest, waarbij gezamenlijk aan het rapport is geschreven en de lijnen (door fysiek bij elkaar aanwezig te zijn) zeer kort waren. Een volgende les is dat een SMB zoals deze onmogelijk gedaan had kunnen worden zonder het vele kaartmateriaal en de hulp van de experts die bij de provincie zelf aanwezig waren. Interessant is dan ook de vraag of de provincie de SMB wellicht zelf had kunnen uitvoeren zonder de ondersteuning van het adviesbureau. In dit geval speelde mee dat het streekplanteam geen tijd had om de SMB te



trekken, maar anders had de provincie deze SMB zeker zelf kunnen doen. De meerwaarde van het inschakelen van een adviesbureau zit hem met name in de toegevoegde ervaring met SMB-achtige trajecten, de snelheid waarmee je kan werken en de kritische houding ten opzichte van de keuzes van de provincie. Deze houding was echter wederzijds, waardoor de leerervaring eveneens zeker wederzijds is geweest.

In het algemeen kan je zeggen dat naarmate de SMB over een concreter plan gaat, een overheidsinstantie beter in staat moet zijn een eigen SMB te doorlopen. Zeker gezien het feit dat bijvoorbeeld bij alle provincies in Nederland heel veel informatie (op kaart) wordt verzameld over de waarden in de eigen provincie, bijvoorbeeld op het gebied van natuur, landschap en cultuurhistorie.

Een belangrijk leerpunt is voorts dat keuzes in het begin het resterende traject sterk beïnvloeden. Zo brengt de keuze om alleen bepaalde planonderdelen te beoordelen zowel negatieve als positieve dingen met zich mee. Een selectieve aanpak maakt dat de SMB 'lean and mean' kan worden uitgevoerd. De keerzijde is dat een aantal beleidsuitspraken in het streekplan niet aan bod zijn gekomen. Een voorbeeld daarvan is de eerder genoemde keuze van de provincie om platteland vernieuwing vorm te geven door het toestaan van andere functies in vrijkomende agrarische bebouwing. Deze keuze kan wel degelijk milieugevolgen hebben voor de hele provincie, bijvoorbeeld dat er meer verkeer komt in het buitengebied. Toch is deze uitspraak in de SMB buiten beschouwing gelaten omdat de ingreep op zich niet voorkomt op de C- en D-lijst. Ook zijn de cumulatieve effecten van de verschillende beleidsuitspraken in het hele streekplan niet specifiek aan de orde gekomen.

Het laatste leerpunt heeft te maken met hoe je omgaat met effecten op Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Op dat punt zal bijna elke toekomstige SMB, zeker als het om streekplannen gaat, een weloverwogen keuze moeten maken. In dit geval werd besloten de SMB slechts een signalerende functie te laten hebben voor de effecten op Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Dat houdt in dat de SMB voor het streekplan zich kan beperken tot het inventariseren van mogelijke knelpunten. Het 'echte' onderzoek vindt op lagere schaalniveaus plaats. De SMB voor het streekplan blijft daardoor slank, wat zeker een voordeel is, maar je kunt het ook zien als het doorschuiven van het probleem naar een lager schaalniveau. Toch is dit een bewuste keuze van de provincie geweest, passend binnen de sturingsfilosofie van het streekplan: ruimte voor regionale invulling.

Meerwaarde SMB

Doel van de SMB-richtlijn is het aspect milieu in een vroeg stadium te betrekken in de planvor-

Reacties op de SMB

Wat roept een SMB nu voor reacties op? Bij de tervisielegging van het ontwerp-streekplan is tegelijkertijd het milieurapport ter inzage gelegd. In totaal zijn op het streekplan ongeveer 1300 reacties ingediend. Daarvan richtten zich slechts enkele tientallen (circa 30-40) rechtstreeks op het milieurapport. De reacties hadden vooral betrekking op onduidelijkheden, kleine foutjes in de tekst en het (te) globale detailniveau van de milieubeoordeling.

Ook de Commissie m.e.r. is betrokken in deze milieubeoordeling. De reactie van de Commissie had vooral betrekking op drie onderwerpen: cumulatie van milieugevolgen en de mogelijkheden om in de toekomst knelpunten rondom de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en het Besluit luchtkwaliteit te voorkomen. Met name de keuze om de SMB voor het streekplan voor wat betreft de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden alleen een signalerende functie te laten hebben, is onderwerp van discussie geweest. De provincie stond op het standpunt dat op het regionale en lokale schaalniveau pas echt duidelijk kan worden wat de gevolgen van een beleidsuitspraak kunnen zijn. Dat betekent dat de provincie ook accepteert dat bij de regionale invulling bepaalde beleidsvoornemens (zoals een bedrijventerrein of een glastuinbouwlocatie) alsnog zouden kunnen sneuvelen. Gedeputeerde Theo Peters heeft in dit standpunt heel nadrukkelijk de sturingsfilosofie van het streekplan betrokken: ruimte voor regionale invulling.

ming en niet pas bij een concreet project, wanneer vaak de locatiekeuze – doorgaans belangrijk vanuit milieuoogpunt – al gemaakt is. In dit geval was van toepassing in een vroeg stadium geen sprake. Het streekplan stond immers al een heel eind in de steigers. Toch heeft dat niet belemmerend gewerkt om een objectieve beoordeling van de milieueffecten te kunnen doen. Met andere woorden: de provincie heeft duidelijk aanvaard dat de SMB mogelijk negatieve uitspraken zou doen over de gemaakte keuzes. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de woningbouw in Ede-Oost, die in of aangrenzend aan de Veluwe was gepland. Ook het transferium in Arnhem-Noord in de Veluwe is daar een voorbeeld van.

De provincie stelde zich op het standpunt dat milieu één van de aspecten in de afweging is: milieu moet worden meegenomen en afgewogen tegen andere belangen als zorgvuldig ruimtegebruik en bereikbaarheid. De vraag is echter of in de Nederlandse planningpraktijk dit 'milieudenken' niet al ingebakken zit. Ruimtelijke ordenaars zijn immers van oudsher al gewend om na te denken over een zo efficiënt mogelijke inrichting van de ruimte, waarbij de twee sporen van economie en milieu tegen elkaar moeten worden afgewogen. Niet voor niets worden nog steeds concepten gehanteerd zoals compact bouwen, zorgvuldig ruimtegebruik (bijvoorbeeld inbreiden boven uitbreiden bij woningbouw), optimale bereikbaarheid per openbaar vervoer en bescherming van belangrijke natuurwaarden. Daar is geen SMB voor nodig.

Een meerwaarde is vervolgens weer wel dat via SMB keuzes op dit soort gebieden expliciet gemaakt worden. Vaak wordt het milieudenken in de planvorming wel meegenomen, maar is niet duidelijk welke alternatieven daardoor zijn afgevallen en welke argumenten daarbij zijn gehan-

teerd. Een SMB kan daarin een rol spelen door duidelijk te laten zien welke alternatieven voor een keuze mogelijk zijn en wat de milieugevolgen van die alternatieven zijn. Die informatie is in principe goed bruikbaar voor de motiveringsparagraaf bij het streekplan.

Als echter de relevante elementen uit de SMB al hun plek krijgen in een goede motiveringsparagraaf, heb je dan eigenlijk nog een apart milieurapport nodig? En wat is in dit verband een redelijke investering in tijd en geld voor zo'n milieurapport? Een streekplan opstellen duurt gemiddeld twee jaar. Moet de SMB dan ook twee jaar duren of kan de exercitie, zoals in dit geval, in vier maanden tegen een relatief laag percentage van de plankosten worden uitgevoerd? Als je kunt volstaan met alleen een motiveringsparagraaf, komt de inspanning overeen met de inschatting die het Ministerie van VROM in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor SMB heeft gemaakt over het bedrag dat gemiddeld met een SMB gemoeid zou zijn: zo'n vijf- à tienduizend euro.

Ten slotte: het nieuwe wetsvoorstel om de m.e.r. en de SMB om te vormen tot een plan-m.e.r. en een project-m.e.r. komt tegemoet aan de veel gevoelde hinder van de lange en vaak tijdrovende m.e.r.-procedures. De SMB heeft te kampen met dat imago en wordt nu nog vooral gezien als een procedureel 'moetje', hoewel sommige overheden het als een middel zien om de planvorming te ondersteunen of zelfs te sturen. Wat ons betreft is de SMB een weergave van een praktijk die binnen de ruimtelijke ordening reeds jaren plaatsvindt, namelijk dat goed wordt nagedacht over de locatie van een nieuwe woonwijk, bedrijventerrein of windmolen, waarbij het milieubelang wordt afgewogen tegen alle andere belangen die bij dergelijke projecten een rol spelen. ▲