

# ERVARINGEN VERGELEKEN SPEELRUIMTE BINNEN SMB

Nu de plan-m.e.r. of SMB in Nederland eindelijk in wetgeving is geïmplementeerd, lijkt het goed om eens terug te kijken op de eerste ervaringen opgedaan in de periode van rechtstreekse werking. Het gaat vooral om de wijze waarop de richtlijn is geïnterpreteerd. Dit is gezien de bijna 1:1 vertaling van de Europese richtlijn naar de Wm ook nu nog interessant. Drie belangrijke issues worden in dit artikel nader belicht: de beoordeling van plannen op SMB-plicht, het moment van de inzet van een SMB in het planproces én het bepalen van de milieueffecten. De vraag is hoeveel ruimte de richtlijn biedt, en als die er is, wordt die wel goed bespeeld?

Ruud Broekman, Karin van der Wel & Gerrit Jan Carsjens

12

TOETS 05 06

Sinds september 2006 is de Europese richtlijn 2001/42/EG inzake de milieubeoordeling van bepaalde plannen en programma's, ook wel strategische milieubeoordeling (SMB) genoemd, geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving en wel in de Wet milieubeheer. Er is in Nederland gekozen voor een strikte vertaling van de richtlijn: er zijn weinig eisen toegevoegd aan de (vooral procedurele) eisen die de richtlijn stelt. In de gewijzigde Wet milieubeheer wordt gesproken over milieueffectrapportage voor plannen (plan-m.e.r.). In voorliggend artikel wordt nog gesproken over SMB, zowel voor de procedure als voor het op te stellen milieu(effect)rapport.

De richtlijn moest eigenlijk voor 21 juli 2004 door de lidstaten geïmplementeerd zijn in nationale wet- en regelgeving, maar deze implementatie heeft in Nederland vertraging opgelopen waardoor in de periode juli 2004 – september 2006 sprake is geweest van directe doorwerking van de Europese richtlijn. Dit was de aanleiding om onderzoek te doen naar de doorwerking van de SMB-richtlijn in de uitvoeringspraktijk in Nederland (Broekman, 2006). In deze periode zijn in Nederland verschillende strategische milieubeoordelingen conform de richtlijn uitgevoerd. De eerste praktijkervaringen geven aan dat er nog veel speelruimte is voor de concrete uitvoering van de richtlijn en daarmee ook veel speelruimte voor de uitvoering van de gewijzigde Wet milieubeheer. In dit onderzoek is voor een aantal plannen onderzocht hoe de strategische milieubeoordeling is uitgevoerd en hoe hierbij de SMB-richtlijn is geïnterpreteerd. De SMB's zijn hierbij getoetst aan de procedurele en inhoudelijke vereisten uit de SMB-

richtlijn en het toenmalige wetsvoorstel, en er is een overzicht gemaakt van de concrete dilemma's waar de betrokken opstellers van de SMB's mee te maken kregen. De praktijkervaringen, verkregen door met name interviews met de betrokkenen, vormen de voornaamste inhoud van dit artikel: hoe is de uitvoering van de SMB-richtlijn geïnterpreteerd, welke dilemma's speelden hierbij een rol en welke aandachtspunten zijn van belang voor de toekomst? Drie dilemma's zijn in dit artikel uitgelicht, te weten de beoordeling van plannen op SMB-plicht, het moment van de inzet van een SMB in het planproces en het bepalen van de milieueffecten.

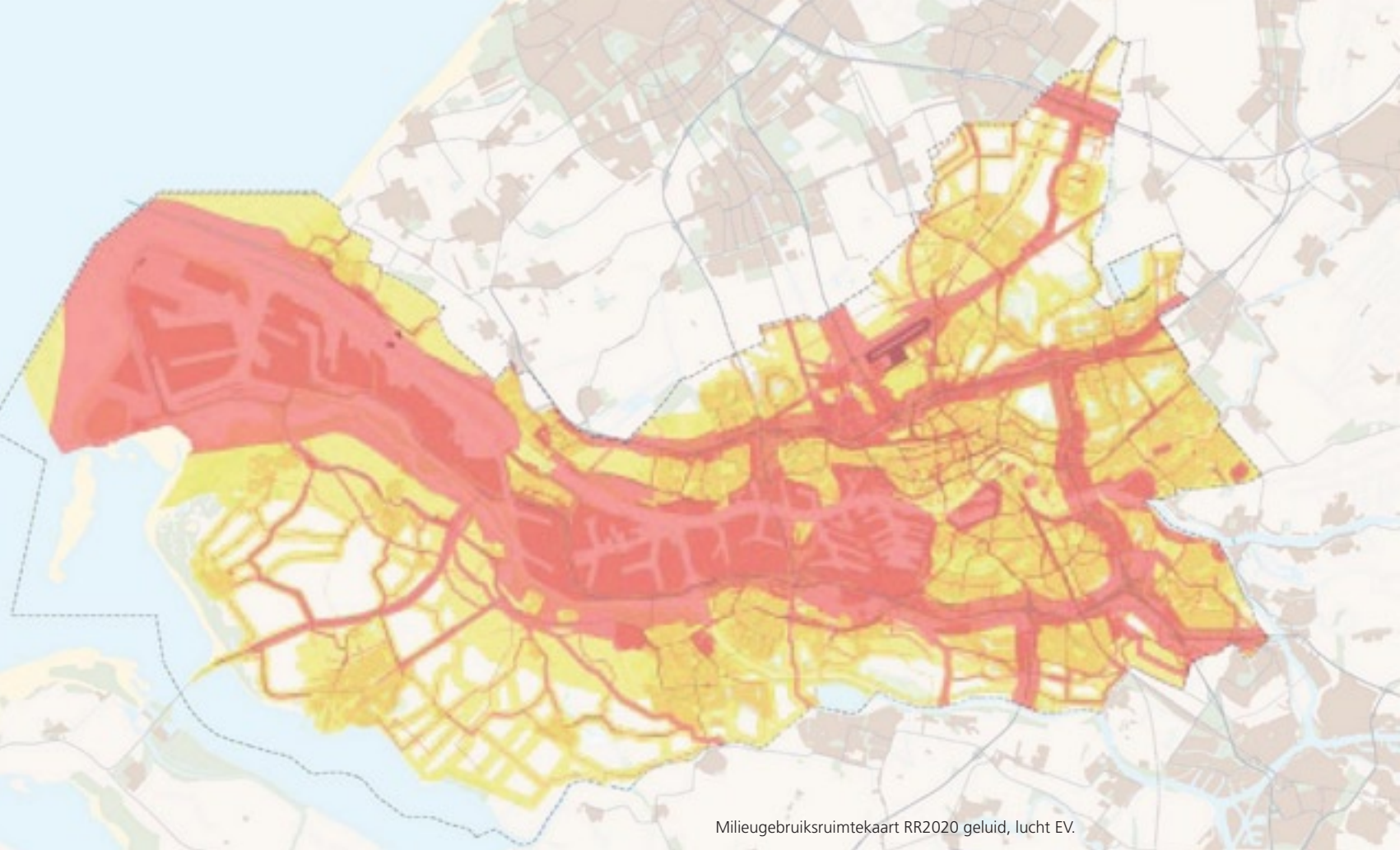
## De praktijkvoorbeelden

In het onderzoek zijn een aantal SMB-praktijkervaringen onderzocht<sup>1</sup>. De plannen waarvoor een SMB is opgesteld, verschillen voornamelijk in geografisch bereik: van provincie tot een stedelijk gebied van circa 100 ha. In dit artikel worden enkele van de onderzochte praktijkvoorbeelden aangehaald.

Alle praktijkvoorbeelden gaven grotendeels invulling aan de in de richtlijn gestelde (redelijk algemene en abstracte) eisen<sup>2</sup>. De richtlijn laat echter nadrukkelijk ruimte aan de Europese lidstaten om de implementatie zo goed mogelijk aan te passen aan eigen wet- en regelgeving. Nederland heeft hier minimaal gebruik van gemaakt, waardoor er – binnen de gestelde kaders – in de praktijk nog veel ruimte is ten aanzien van de invulling van de procedure en de inhoud. Dit geeft de planvormers en daardoor initiatiefnemers van SMB's de mogelijkheid om het proces en de inhoud van een SMB

1 Dit zijn de SMB's voor: Streekplan Gelderland 2005, Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020, Regionale Structuurvisie Stedendriehoek, Structuurplan Wieringermeer en Structuurplan Spoorhaven Roosendaal.

2 De extra eisen die worden gesteld in de Wet Milieubeheer zijn niet in ieder praktijkvoorbeeld ingevuld. Dit is gedeeltelijk te verklaren uit het feit dat het wetsvoorstel nog niet gereed was ten tijde van de uitvoering van enkele onderzochte SMB's.



Milieugebruiksruimtekaart RR2020 geluid, lucht EV.

af te stemmen op en daardoor op maat te maken voor het plan(proces) waarvoor de SMB uitgevoerd wordt. In de praktijkvoorbeelden is hier (soms expliciet, soms onbewust) ook gebruik van gemaakt. De onderzochte SMB's zijn afgestemd op hun specifieke inhoudelijke en procesmatige context. Gevolg hiervan is dat de onderzochte SMB's niet allemaal een identieke inhoud hebben.

### Beoordeling op SMB-plicht: hoe hiermee om te gaan?

Voordat met de ontwikkeling van een plan wordt gestart, moet worden bepaald of voor het betreffende plan een SMB moet worden opgesteld. Voor een plan moet een SMB worden opgesteld als<sup>3</sup>:

- het plan het kader vormt voor toekomstige m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten; of
- voor het plan een passende beoordeling moet worden opgesteld vanwege mogelijke significante effecten op Natura 2000-gebieden.

In de praktijkvoorbeelden is, vooral bij plannen met een abstract of strategisch karakter, gebleken dat het lastig kan zijn de SMB-plicht van een plan duidelijk te bepalen. Twee dilemma's spelen hierbij een rol.

Het eerste dilemma betreft het vaststellen of een plan een kader vormt voor toekomstige m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten. Hoe concreet moet dit kader zijn? Is een algemene doelstelling als 'bereikbaarheid' een kader voor mogelijke m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten? Misschien dat er, om deze doelstelling te bereiken, een nieuwe weg aangelegd moet worden, maar dit is nog allerminst zeker. Ook de strategische keuze voor

uitbreiding van de woningvoorraad kan m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten tot gevolg hebben, maar als er geen verdere (ruimtelijke) uitwerking wordt gegeven aan dit strategische doel, is het niet mogelijk om een reëel overzicht te geven van de mogelijke milieugevolgen. Anderzijds kan het kader al in een eerder (hoger) plan vastgesteld zijn; in dit geval zou er voor dit eerdere plan al een SMB opgesteld moeten zijn. Dit blijkt, mede vanwege de nog recente invoering van SMB, echter (nog) niet altijd het geval te zijn.

Het tweede dilemma betreft de cumulatie van activiteiten. Zo kan er in een streekplan de keuze gemaakt worden om nieuwe woningbouw te spreiden over kleine kernen en geen grote uitbreidingslocaties aan te wijzen. De kans is groot dat er dan geen m.e.r.-(beoordelings)plichtige bouwactiviteiten ontplooid gaan worden. Ofwel: het plan vormt geen kader voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten, dus geen SMB-plicht. Anderzijds zou het totaal aan nieuwe woningbouw wel eens over de drempelwaarde voor de m.e.r.-(beoordelings)plicht heen kunnen gaan. Kijk je dan naar

### DE AUTEURS

Ruud Broekman (073 – 68 09 114, R.A.J.M.Broekman@arcadis.nl) heeft voor zijn studie ruimtelijke planning aan Wageningen Universiteit een afstudeeronderzoek verricht naar SMB in wetenschap, beleid en uitvoering bij de adviesgroep Milieu en Leefomgeving van ARCADIS. Karin van der Wel (026 – 37 78 255, K.M.Wel@arcadis.nl) is adviseur m.e.r./SMB bij de adviesgroep Milieu en Leefomgeving van ARCADIS. Gerrit Jan Carsjens (0317 – 48 48 40, gerrit-jan.carsjens@wur.nl) is universitair docent bij de leerstoelgroep Landgebruiksplanning van Wageningen Universiteit.

<sup>3</sup> Echter, zoals bij zoveel regels, zijn ook hier enkele uitzonderingen; zo behoeft voor plannen met een financieel karakter (zoals begrotingen), defensieplannen of plannen voor noodsituaties geen SMB-procedure te worden doorlopen.

mogelijke m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten afzonderlijk of naar de ontwikkeling als geheel?

Beide bovenstaande dilemma's hebben een puur 'juridische' insteek: is een SMB volgens de letter van de wet wel of niet verplicht, en welke gevolgen zijn er als de verkeerde keuze gemaakt wordt? Bij veel SMB's wordt deze insteek door de initiatiefnemers gebruikt; men bekijkt puur vanuit juridisch oogpunt of de juiste keuze wordt gemaakt. Een andere (en planvormings-technisch meer interessante) benadering betreft niet de vraag of voor een plan een SMB moet worden opgesteld, maar de vraag of het daarnaast inhoudelijk gezien meerwaarde biedt om een SMB uit te voeren? Deze benadering is voor het structuurplan Wieringermeer doorslaggevend geweest. Er is in dit praktijkvoorbeeld in eerste instantie niet expliciet gekeken of het structuurplan SMB-plichtig was, maar de gemeente vond het belangrijk om expliciet en systematisch de mogelijke milieueffecten van te maken ruimtelijke keuzes en alternatieven te onderzoeken.

Een SMB moet dus niet altijd als een verplichting worden beschouwd, veelal kan het in het planvormingsproces vanuit de inhoud wenselijk zijn een expliciet en systematisch instrument als een SMB te gebruiken om het planproces te sturen, milieu-informatie expliciet in te brengen en daardoor het planproces en (de besluitvorming over) het plan zelf te verbeteren.



Voorkeursmodel Wieringermeer.

## 14 De inzet van SMB in het planproces

Als eenmaal het besluit is genomen om een SMB uit te voeren, komt de volgende vraag: hoe en op welk moment wordt de SMB in het planproces ingezet? Er zijn twee uiterste opties hierin: óf een SMB wordt zo integraal, parallel en interactief als mogelijk aan het planvormingsproces uitgevoerd, óf de SMB wordt achteraf gedaan. In het eerste geval kan met een SMB het planproces worden gestuurd, in het tweede geval is sprake van een toets achteraf.

### BRONNEN

- Berkenbosch, R. (2004): SMB in 2004 en 2005. KenMERken, 11/4, pp. 11-13.
- Berkenbosch, R. & D. Bel (2005): SMB: de stand van zaken. KenMERken, 12/4, pp. 4-6.
- Broekman, R.A.J.M., (2006): Strategische Milieubeoordeling (SMB): Van ideologie tot implementatie. Afstudeeronderzoek Landgebruiksplanning. Arnhem/Wageningen: ARCADIS Ruimte en Milieu BV, Adviesgroep Milieu en Leefomgeving & Wageningen Universiteit, Leerstoelgroep Landgebruiksplanning.
- EG - Europese Gemeenschap (2001): Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Brussel: Europese Gemeenschap. PB L197 van 21.7.2001, blz. 30.
- Haas, L. de; R. Berkenbosch; K. van der Wel (2004): SMB: werkingssfeer, procedure, inhoud. KenMERken, 11/4, pp. 14-19.
- VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2006): Milieueffectrapportage voor plannen. Informatieblad. 's-Gravenhage: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

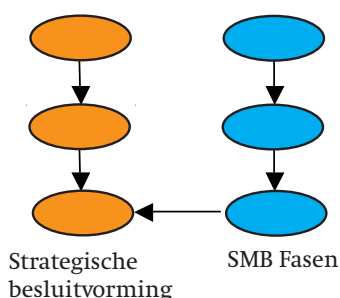
De achterliggende gedachte bij de invoering van de EU SMB-richtlijn is geweest dat een SMB een hulpmiddel moet zijn om tijdens het planproces relevante milieu-informatie aan te leveren. Toch blijken de meeste onderzochte praktijkvoorbeelden een toets achteraf te zijn. Hiervoor is overigens niet altijd bewust een keuze gemaakt, vaak bleek pas laat in het planproces dat een SMB verplicht was. In deze gevallen is de keuze gemaakt om alsnog een SMB uit te voeren. Alleen de SMB voor het structuurplan Wieringermeer is actief gebruikt als instrument om het planproces te sturen.

Het interactief gebruiken van een SMB heeft echter ook consequenties, voornamelijk in de benodigde tijd. Zo is er voor een SMB veel informatie nodig (bijvoorbeeld over mogelijke ontwikkelingsalternatieven) die pas relatief laat in het planproces bekend is. De voortgang van het SMB- én het planproces kan hierdoor gefrustreerd worden.

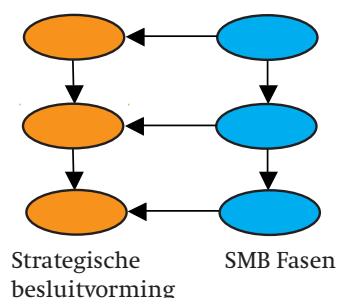
Je hoeft een SMB dus niet altijd als een interactief instrument te gebruiken. Een toets achteraf kan voldoende zijn, en is soms zelfs gewenst. Maar als een SMB interactief ingezet wordt, is het belangrijk dat alle betrokken partijen goed beseffen dat het onderzoeksproces voor een SMB en het ontwerpproces voor een plan op vele momenten gekoppeld zijn, en dat het één soms moet wachten op het ander. Ook adviseren wij om aan de start van ieder planproces stil te staan bij de vraag of een SMB moet worden opgesteld, wat de meerwaarde van een dergelijke SMB in het planproces kan zijn en wat dit betekent voor het inrichten van het planproces. Alleen dan kan SMB een meerwaarde bieden in de planvorming.

### Het bepalen van de milieueffecten

De SMB-richtlijn schrijft voor welke milieuaspecten onderzocht moeten worden, maar geeft geen invulling aan de wijze hoe dit zou moeten gebeuren. De milieuaspecten verschillen enigszins van wat gangbaar is in de



SMB is een apart proces, koppeling vindt plaats aan het eind van het proces (toets achteraf)



Utkomsten uit de SMB worden gelijk gebruikt als input voor de besluitvorming (geïntegreerd proces)

milieueffectrapportage. Toch heeft dit in de onderzochte SMB's weinig problemen opgeleverd. Zo wordt het aspect 'biodiversiteit' gedefinieerd als 'natuur' en is 'cultureel erfgoed' niet meer dan een andere benaming voor cultuurhistorie en archeologie.

Wat wel tot enige dilemma's leidt, is de wijze waarop deze aspecten beoordeeld moeten worden. Zo vereist de richtlijn dat milieueffecten ook cumulatief bepaald worden, waardoor een totaalbeeld ontstaat van alle mogelijke milieugevolgen. Effecten (ook vanuit verschillende aspecten) beïnvloeden elkaar onderling. Dit is bij SMB nog meer het geval dan bij m.e.r. Maar welke effecten moet je meenemen/cumulieren? Als alle kleine effecten meegenomen moeten worden, dan leidt cumulatie tot relatief veel extra werk terwijl hiermee misschien weinig meerwaarde behaald wordt. Zo wordt in het Streekplan Gelderland de keuze gemaakt om platteland vernieuwing vorm te geven door niet-agrarische functies toe te staan in vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. De effecten hiervan nauwkeurig bepalen voor de hele provincie is uiteraard onbegonnen werk.

Maar kleine effecten kunnen gecumuleerd wel een significante impact hebben. Zo heeft een nieuw woongebied met 100 woningen weinig effecten, maar wat als er 50 van deze woongebieden aangewezen worden? Ook is het methodologisch lastig om effecten te cumuleren; dit geldt vooral bij cumulatie van effecten voor verschillende aspecten. Goede methodieken hiervoor zijn nog niet volledig ontwikkeld.

Een insteek om de effectbeoordeling uit te voeren is het omschrijven van effecten naar impact van het gehele plan: niet de individuele gevolgen van bepaalde activiteiten, maar de totaaleffecten op het plangebied worden achterhaald. In deze benadering worden bijvoorbeeld effecten op luchtkwaliteit in een woongebied als geheel bepaald, in plaats van effecten op luchtkwaliteit door activiteit X, Y en Z (en dit eventueel te cumuleren). De SMB voor het Ruimtelijk plan Regio Rotterdam is – met succes – op deze wijze gedaan. Dit hoeft ook niet noodzakelijk kwantitatief te gebeuren; vaak is er nog te veel onduidelijkheid over de gevolgen om met cijfers te gaan werken. Een kwalitatieve beoordeling, op basis van expert judgement, is hiervoor voldoende. Een andere mogelijkheid is het beoordelen van effecten van ontwikkelingen vanuit de beschikbare milieugebruiksruimte. In een dergelijke benadering wordt eerst bekeken of (of welke) mogelijke ontwikkelingen 'passen' binnen een bepaald gebied, zonder dat er sprake is van belangrijke

nadelige milieueffecten. Hieruit volgt een 'milieukader' van het betreffende gebied. Geplande ontwikkelingen kunnen wel of niet passen in dit kader (of er is de mogelijkheid de ontwikkeling in te passen met veel maatregelen). In de SMB voor de Regionale Structuurvisie Stedendriehoek is deze beoordelingswijze gehanteerd. Tot slot kan het bepalen van het detailniveau moeilijkheden geven in een SMB. De SMB-richtlijn meldt over het detailniveau dat dit in een SMB gelijk moet zijn aan het detailniveau van een plan. Maar een milieueffect beargumenteerd voorspellen staat in Nederland al snel gelijk aan het cijfermatig onderbouwen van het effect. Hierdoor bestaat het gevaar dat effecten erg gedetailleerd onderzocht worden, puur om ervoor te zorgen dat een effect goed onderbouwd wordt. Dit kost veel tijd en geld, en is vaak niet goed mogelijk vanwege het strategische karakter van een plan. Beoordeling op basis van expert judgement met eventueel gebruik van kentallen en/of indicatieve berekeningen (bijvoorbeeld voor het aspect geluid) is voor dit probleem in de meeste gevallen een goed bruikbare en afdoende oplossing. Voordat met de milieubeoordeling wordt gestart is het verstandig om eerst na te gaan waarom je de betreffende milieueffecten onderzoekt: welk doel wil je ermee bereiken? Welke informatie is nodig voor het te nemen besluit? En wat is het te nemen besluit eigenlijk? Als je dit duidelijk hebt, kun je kiezen welke milieuaspecten moeten worden beschouwd, welke manier van beoordelen afdoende bruikbaar is, en hoe gedetailleerd je de effecten moet gaan bepalen.

## Speelruimte binnen SMB

Ook al zijn er soms kleine obstakels bij de uitvoering van de SMB-richtlijn, de algemene conclusie in het onderzoek is toch dat de SMB-richtlijn weinig problemen geeft in de praktijk. Wel blijkt dat de invulling – zeker bij onduidelijkheden in de richtlijn – sterk gebaseerd is op de ervaringen die Nederland heeft met milieueffectrapportage voor projecten. Op zich niet verwonderlijk, aangezien Nederland veel ervaring heeft met (ook strategische) milieubeoordelingen door middel van de m.e.r. Maar voor sommige dilemma's, zoals de integratie van SMB in het planproces, cumulatie van milieueffecten, of omgaan met het detailniveau van de milieubeoordeling, kan het helpen om niet vanuit m.e.r.-ervaringen te redeneren. Er zijn verschillende wijzen waarop een SMB opgesteld kan worden, waarvan de nu meestal gevolgde insteek er slechts een is. En zelfs binnen deze insteek is veel variatie mogelijk, blijkt uit de praktijkvoorbeelden. SMB is dus maatwerk: de wet- en regelgeving biedt een grof werkkader, waarbinnen nog veel overwegingen gemaakt kunnen en moeten worden. Hiermee is het mogelijk geworden om een SMB uit te voeren, die zowel ten aanzien van het proces als de inhoud passend kan worden gemaakt voor het type plan dat wordt opgesteld. Een groot pluspunt wat ons betreft.

Dit geldt niet alleen voor de wijze waarop de SMB wordt uitgevoerd, maar ook voor de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze een SMB te doen. Bij het opstellen van een SMB moet je daarom altijd het achterliggende doel van een SMB in de gaten houden: met een SMB kunnen besluitvormers een beter beeld krijgen van de mogelijke milieugevolgen van een bepaald plan. Niet minder, maar ook niet meer. Let hierbij echter wel op dat de grootste meerwaarde uit SMB wordt verkregen indien tijdig wordt stilgestaan bij de vraag op welk moment, op welke wijze en met welk doel SMB wordt ingezet in het planproces.