

Een ervaring op lokaal niveau: weinig extra's

SMB niet altijd ingewikkeld

Sinds de Europese richtlijn SMB in Nederland van toepassing is, zijn vooral op provinciaal niveau bij diverse projecten ervaringen met dit nieuwe instrument opgedaan. Over ervaringen op lokaal niveau is nog weinig bekend. De gemeente Roosendaal heeft SMB recent toegepast in het kader van het structuurplan voor het gebied SpoorHaven. Daarbij bleek dat SMB bij een projectgericht structuurplan weinig extra eisen stelt ten opzichte van het vele milieuonderzoek dat voor een gemeentelijk structuurplan toch al verplicht is. Opvallend is ook dat in een plan voor bestaand stedelijk gebied andere milieuaspecten kennelijk meer aandacht en inspanning kunnen vergen dan de aspecten die in de SMB belangrijk zijn. Al met al is een SMB niet overbodig, maar ingewikkeld hoeft het niet te zijn.

CHRIS BRUNNER

Foto: RBOI



Het spooreplacement is een belangrijke bron van hinder

Rond de vroegere binnenhaven aan de Roosendaalse Vliet, direct achter het station Roosendaal, ligt een grotendeels verouderd industrieterrein. Een nieuw en opvallend element in het gebied is het enkele jaren geleden gerealiseerde voetbalstadion van RBC Roosendaal. De gemeente onderkent al lang dat dit gebied, vanwege de ligging direct grenzend aan het centrum van Roosendaal, andere potenties heeft. Dat geldt evenzeer voor het omvangrijke goederenemplacement, dat als een grote barrière in de stedelijke structuur en als een grote belem-

mering voor de ontwikkeling van Roosendaal wordt ervaren. Eind 2003 heeft de gemeenteraad het Masterplan voor het gebied SpoorHaven inclusief goederenemplacement vastgesteld. Daarin is het streven naar een nieuw hart voor Roosendaal vertaald naar een concrete ontwikkelingsvisie. Dit Masterplan schetst een dynamisch streefbeeld voor de ontwikkeling van onderwijs, wonen, recreëren en hoogwaardige werkgelegenheid in dit voor de gehele gemeente cruciaal gelegen gebied. Met een hoogwaardige inrichting van het gebied streeft de gemeente, in

samenwerking met private partijen, naar een samenhangende oplossing van de vele bestaande knelpunten. In vervolg op dit Masterplan heeft de gemeente de planvorming voor de eerste fase, het

De auteur

Chris Brunner (010-4130620, c.brunner@rboi.nl) is senior projectmanager milieu en water bij adviesbureau RBOI Rotterdam.

verouderde industrieterrein, voortvarend ter hand genomen. Om de beoogde ontwikkelingen tijdig planologisch-juridisch te verankeren, moest er binnen zeer korte tijd een formeel structuurplan komen.

Vanaf het begin was duidelijk dat milieu in dit structuurplan veel aandacht moest krijgen. Het Masterplan had al duidelijk gemaakt dat er in het gebied rekening moet worden gehouden met diverse milieubelemmeringen. Om inzicht te krijgen in en sturing te geven aan de toelaatbaarheid van gevoelige functies in het structuurplan is daarom tegelijkertijd een Milieuumteplan opgesteld.

Waarom een SMB?

Naast substantiële woningbouw en andere voorzieningen zijn er in het gebied ook drie groot-schalige toeristisch-recreatieve ontwikkelingen voorzien. Die zijn in het latere traject van het bestemmingsplan mogelijk m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig. Het betreft de uitbreiding van het stadion van RBC en de realisatie van een grote evenementenhal en van een bioscoopcomplex. Op grond van de Europese richtlijn geldt dan voor het structuurplan een SMB-plicht.

De gemeente was bij haar voorbereidingen voor het structuurplan nog niet op de hoogte van deze verplichting. Ook voor ons, als adviesbureau voor zowel het structuurplan als het Milieuumteplan, was dit de eerste praktische toepassing van SMB op gemeentelijk niveau. Bij de start was duidelijk dat, mede omdat er weinig tijd beschikbaar was, op een zo praktisch mogelijke manier invulling moest worden gegeven aan deze verplichting.

Veel reeds verplicht onderzoek

Zoals bekend ligt in een m.e.r.-procedure of m.e.r.-beoordeling voor toeristisch-recreatieve voorzieningen in bestaand stedelijk gebied een sterk accent op de verkeersgevolgen en op de verkeersgerelateerde milieueffecten. Het spreekt vanzelf dat dit dan eveneens moet gelden voor de SMB. Nu is ook voor een projectgericht structuurplan, los van de SMB, al veel verkeersonderzoek vereist. Ook in het structuurplan moet de haalbaarheid in verband met verkeer en de bereikbaarheid van de beoogde voorzieningen in het bijzonder worden aangetoond. Dat geldt zeker in Roosendaal waar, ook los van de ontwikkelingen in SpoorHaven, veel discussie is over de toekomstige bereikbaarheid en verkeersafwikkeling op de hoofdtoegangswegen vanaf de snelwegaansluitingen. In een dergelijke discussie zijn gedegen verkeersprognoses en, daarop gebaseerd, een goede afweging van mogelijke maatregelen hoe dan ook onmisbaar.

Deze informatie kon in Roosendaal zonder meer mede worden gebruikt ten behoeve van de SMB. Relevant verschil is wel dat een structuurplan kan volstaan met onderzoek naar de haalbaarheid van de totale ontwikkeling. De SMB moet



Structuurplankaart gebied SpoorHaven Roosendaal

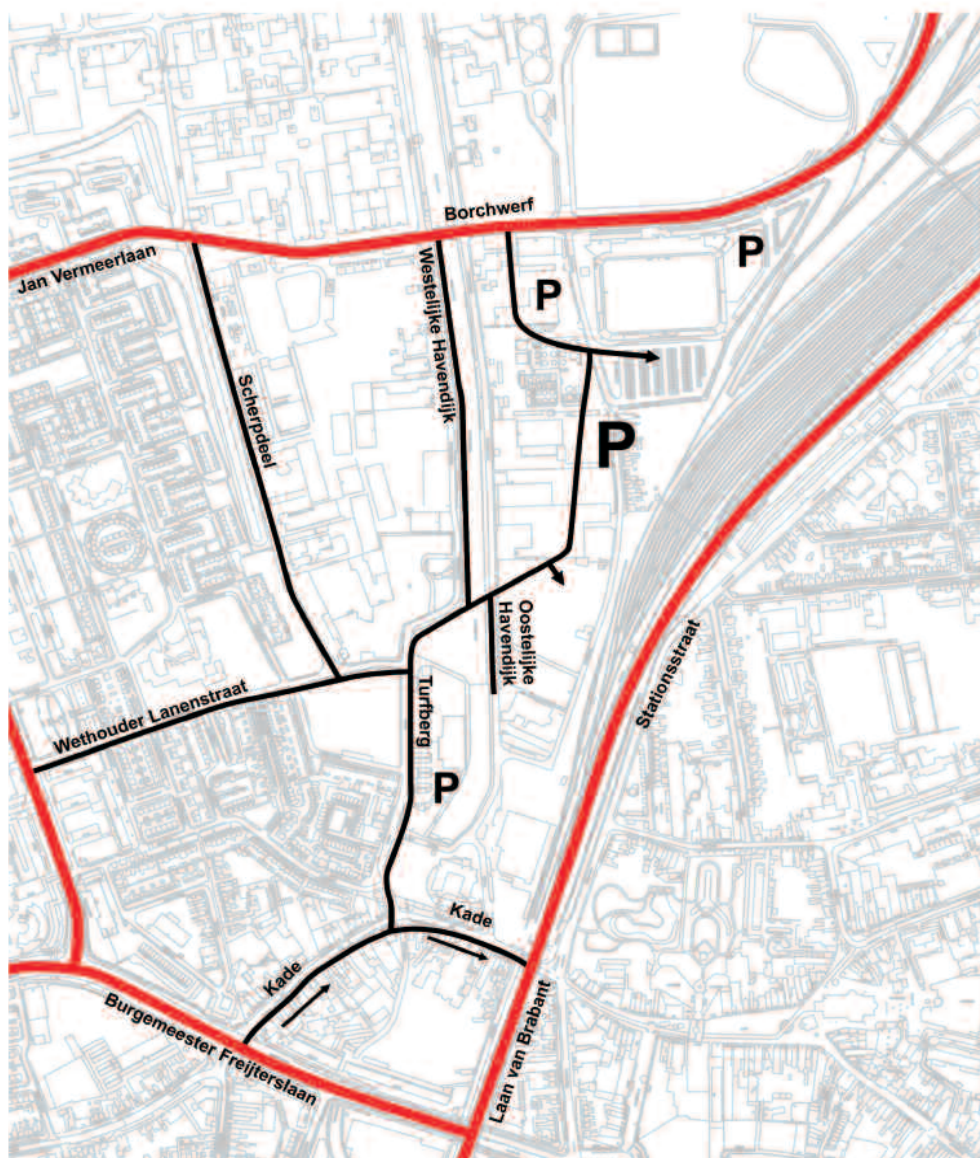
daarnaast expliciet ingaan op de verkeers- en parkeereffecten van de SMB-plichtige voorziening(en), in dit geval zelfs van drie afzonderlijke voorzieningen.

Een ander essentieel verschil betreft de locatiekeuze. Een centrale doelstelling van de introductie van het instrument SMB is immers dat milieuaspecten reeds bij de locatiekeuze op structuurniveau volwaardig worden meegenomen. In een structuurplan zonder SMB was de locatie-

keuze van de toeristisch-recreatieve voorzieningen waarschijnlijk slechts summier aan de orde gekomen. In het kader van de SMB zijn echter de binnen de gemeente Roosendaal denkbare locaties voor de twee nieuwe voorzieningen expliciet in beeld gebracht en integraal tegen elkaar afgewogen. Vanuit milieu bezien spelen ook in deze afweging de verkeersaspecten en de verkeersgerelateerde effecten vanzelfsprekend een centrale rol.

Verkeer centraal onderwerp SMB

In het kader van de SMB is vooral de locatiekeuze van de evenementenhal en de bioscoop opnieuw en op een zo objectief mogelijke manier afgewogen. Helemaal centraal daarin staat de verkeersontsluiting en bereikbaarheid. In vergelijking met de andere denkbare locaties voor deze voorzieningen in Roosendaal viel goed aan te tonen dat de gekozen locaties het beste passen in het verkeers- en vervoersbeleid. Wel is gebleken dat de restcapaciteit van de hoofdontsluitingswegen zodanig beperkt is dat vooral de bezoekers van de evenementenhal een relevante invloed kunnen hebben op de verkeersafwikkeling. In de overwegingen speelt daarbij een rol, dat de piekmomenten van dit verkeer niet dezelfde zijn als die van bijvoorbeeld het bedrijvenverkeer. Op grond van deze conclusie laat de gemeente nu een meer verfijnd onderzoek uitvoeren naar de werkelijk te verwachten belastingen, en naar mogelijke maatregelen langs de belangrijkste ontsluitingsroute. Maar ook dat was, zoals gezegd, zonder SMB eveneens nodig geweest.



Verkeersontsluiting en bereikbaarheid spelen een centrale rol in de SMB

Figuur 12
Verkeersstructuur

- gebiedsontsluitingswegen
- erftoegangswegen
- P** concentraties parkeren

In het project SpoorHaven vormt daarnaast vooral het groepsrisico in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen een belangrijk aandachtspunt voor de locatiekeuze. Ook dit aspect moet echter, onafhankelijk van de SMB-verplichting, in een structuurplan reeds volwaardig aan de orde komen. Essentieel is daarbij ook dit aspect integraal te bekijken, als onderdeel van de totale veiligheidsproblematiek en als onderdeel van het totale woon- en leefklimaat in het plangebied en de omgeving, dus zeker niet alleen gericht op de SMB-plichtige activiteiten.

Rapportage SMB

Volgens de Europese richtlijn moeten de resultaten van de SMB worden weergegeven in een 'milieurapport'. De richtlijn stelt geen eisen aan de vorm van deze rapportage; integratie in het bijbehorende plandocument is, anders dan bij m.e.r., zonder meer mogelijk. Ook het Nederlandse wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn noemt deze mogelijkheid expliciet.

Gelet op de beschreven nauwe samenhang tussen de SMB en het normale voor het structuurplan benodigde onderzoek, zal het niet verbazen dat in Roosendaal vanaf het begin voor deze mogelijkheid is gekozen. Het milieurapport is volledig geïntegreerd in de plantoelichting van het structuurplan, zij het dat er wel een herkenbare plaats aan is gegeven. Voordeel van deze aanpak is dat de extra rapportage in omvang beperkt kon blijven tot een aantal extra pagina's. Een omvangrijke afzonderlijke rapportage, zoals in m.e.r.-procedures verplicht, kon in dit geval worden voorkomen. Dit was uiteraard alleen mogelijk door te verwijzen naar het vele elders in de plantoelichting opgenomen bredere milieuonderzoek, dat zich uiteraard op alle ontwikkelingen – niet alleen op de SMB-plichtige activiteiten – richt.

Een voordeel van deze aanpak is verder dat de bij m.e.r.-procedures vaak voorkomende verwarring bij belanghebbenden en bestuurders over de samenhang tussen het milieurapport (het MER) en de plantoelichting te vermijden valt. Voordelig is ook dat de gemaakte keuzes, waaronder de locatiekeuze, in één document integraal gepresenteerd kunnen worden: milieuaspecten worden, zoals het eigenlijk hoort, naast andere overwegingen bij de te maken keuze betrokken. De SMB-plicht leidt er wel mede toe dat milieuaspecten bij deze keuzes expliciter en nadrukkelijker dan zonder SMB-plicht aan de orde komen. Uiteindelijk bleek dat de reeds gemaakte keuzes ook vanuit milieu goed konden worden gemotiveerd. SMB is wat dat betreft weinig sturend geweest voor het uiteindelijke plan.

Gevoelige functies

Er is nog een geheel andere reden waarom de SMB in dit plantraject slechts een verhoudings-

Centrale onderwerpen Milieuruimteplan



Zonder de andere milieuaspecten die in SpoorHaven spelen tekort te doen, kan zeker worden gesteld dat geluidhinder uiteindelijk het centrale onderwerp van het Milieuruimteplan vormt. En daarbij gaat het niet alleen om de werkelijke geluidsbelasting waar bewoners last van kunnen hebben, maar ook om het nauwgezet toetsen aan de regelgeving, die zoals bekend voor elke type lawaai weer verschillend is. Iets wat de planvorming als zodanig en de communicatie daarover met bestuurders en bewoners zeker niet vereenvoudigt.

Een groot deel van het plangebied maakt nu nog deel uit van een formeel industrieterrein, dat zowel de aangrenzende industrie als het spooreplacement omvat. Het plangebied ligt dan ook geheel binnen de betreffende geluidszone. Het was dus in de eerste plaats zaak deze geluidsbelasting binnen het gebied terug te dringen. Daarbij is zowel naar bronmaatregelen bij het meest bepalende bedrijf gekeken als naar de mogelijkheden om door de te realiseren bebouwing een vergaande afscherming van het erachter gelegen gebied tot stand te brengen. Dit bleek echter alleen mogelijk door langs de randen hier en daar uit te gaan van woonbebouwing met een 'dove' gevel of vliesgevel (foto).

Ook voor de andere relevante bronnen – spoorweglawaai, het lawaai van het stadion en de geluidsbelasting van twee te handhaven losstaande inrichtingen – is op eenzelfde wijze gezocht naar maatwerkoplossingen. Daarbij stuitten we wel op de belemmering dat je nabij inrichtingen op basis van de Wet milieubeheer volgens recente jurisprudentie (anders dan bij de Wet geluidhinder) dove gevels of vliesgevels op eenzelfde wijze moet beoordelen als 'gewone' gevels. Laat staan dat voor andere bijzondere woonvormen waarmee hinder kan worden voorkomen hogere grenswaarden mogelijk zijn. Mogelijk zal de gemeente daarom in het vervolg ten behoeve van de bestemmingsplanprocedure voor enkele deellocaties gebruik maken van de Interimwet Stad- en Milieubenadering.

gewijs bescheiden plaats heeft ingenomen. De toeristisch-recreatieve voorzieningen vormen namelijk in omvang en ruimtebeslag slechts een relatief klein deel van de beoogde ontwikkelingen. De komst van woningbouw, detailhandel, kantoren en onderwijsvoorziening neemt in vergelijking daarmee een veel grotere plaats in, maar is niet SMB-plichtig. Toch zijn hieraan, zoals eerder al aangeduid, zeer belangrijke milieuaspecten verbonden. Het gebied ligt namelijk binnen de invloedssfeer van diverse milieubelas-

tende activiteiten, zoals met name de spoorlijn en het resterende, aan het plan grenzende industrieterrein met grootschalige bedrijven en het goederenemplacement. Het plan heeft daardoor te maken met plaatselijk hoge belastingen door industrielawaai, geur van bedrijven, wegverkeers- en spoorweglawaai. Ook was vanaf het begin bekend dat rekening moest worden gehouden met de externe veiligheid rond het spoor en het goederenemplacement. Op grond van de inventarisaties van het Masterplan was nog niet zeker of de beoogde ontwikkeling van gevoelige functies überhaupt mogelijk zou zijn.

In een zorgvuldig opgezet en gecommuniceerd onderzoek – het Milieuruimteplan – zijn de kansen en belemmeringen voor gevoelige functies in beeld gebracht. In dat kader is, via een Stad- en Milieubenadering, gedetailleerd nagegaan op welke wijze in het ruimtelijk ontwerp kan worden ingespeeld op en rekening worden gehouden met de milieubelasting vanuit de omgeving (milieugebruiksruimte). Dit heeft al met al een sterke stempel gedrukt op het uiteindelijke structuurplan. Anders dan bij de SMB, zijn deze milieuaspecten dus wel sterk sturend geweest voor het uiteindelijke plan.

Conclusies

De ervaringen in Roosendaal hebben ons geleerd dat SMB bij een projectgericht structuurplan, zeker als het gaat om herstructurering van bestaand stedelijk gebied, relatief weinig extra eisen hoeft te

stellen ten opzichte van het vele anderszins toch al verplichte (milieu)onderzoek. De Nederlandse regelgeving vereist reeds zodanig veel milieuonderzoek ten behoeve van een formeel ruimtelijk plan – en dat gold zeker ook in Roosendaal – dat de nieuwe SMB-richtlijn daar niet veel meer aan toevoegt.

Het lijkt dan ook logisch om het voor de SMB vereiste milieuraapport bij dergelijke plannen te integreren in de plantoelichting respectievelijk de bredere milieuraapportage die anderszins toch al nodig is. Mede daardoor behoeft de SMB-verplichting in dit soort gevallen ook niet tot veel hogere advieskosten te leiden – in de orde van grootte van slechts een beperkt aantal adviesdagen – en evenmin tot een (nog) veel dikkere rapportage of plantoelichting. Wel zorgt de nieuwe SMB-verplichting ervoor dat de locatiekeuze van de SMB-plichtige activiteit(en) en de eventueel daarmee samenhangende maatregelen reeds op structuurniveau expliciet wordt afgewogen en gemotiveerd.

De hier beschreven werkwijze stelt overigens wel de nodige eisen aan de projectorganisatie. Het meest van belang is dat de opstellers van structuurplan en de milieuraapportages zeer nauw met elkaar samenwerken en elkaars taal weten te spreken. In dit geval zijn de beide rapportages binnen één bureau opgesteld. Zowel de SMB, het Milieuruimteplan als de overige milieuparagraaf van het structuurplan werden daarbij door dezelfde milieud adviseurs verzorgd. ▲

Foto: RBOI



Verouderd industrieterrein langs de Roosendaalse Vliet