

ÉÉN ALTERNATIEF IN EEN MER

KAN DAT EN HOE DOE JE DAT?

Dikwijls denken opdrachtgevers dat het verplicht is om bij m.e.r. op zoek te gaan naar alternatieven. De Wet milieubeheer schrijft immers voor dat in een MER, naast een beschrijving van de voorgenomen activiteit, ook alternatieven moeten worden beschreven, die “redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen”.¹

Frans Dotinga

Het ‘bemerren’ van alternatieven past echter niet altijd bij plannen en projecten die voortkomen uit beleids-, gebieds- of ontwerpprocessen. In sommige planprocessen is gedurende het proces al een uitkomst ontstaan, die vaak resultante van onderhandeling is. De uitkomst houdt vaak gebalanceerd rekening met de verschillende belangen of er worden – als dat niet is gelukt – bepaalde belanghebbenden gecompenseerd. Het is in zo’n proces niet handig als je in het MER alternatieven moet uitwerken die al van tafel zijn of die fictief zijn. Ze kunnen discussies over ‘oude koeien’ weer oprakelen of leiden tot nieuwe, ongewenste discussies. Daar komt bij dat m.e.r.-procedures in deze gevallen veelal vrij laat in het planproces worden opgestart, als de beleids- en gebiedsprocessen al zijn doorlopen. Ook kan het zo zijn dat in een ontwerpproces op basis van uitgangspunten uiteindelijk tot één mogelijke inrichting van een plangebied is gekomen en dat alternatieven niet aan de orde zijn.

Doorgaans heeft de Commissie voor de m.e.r. oog voor deze situatie. Zij adviseert dan om in het MER het doorlopen proces te beschrijven en de keuzen die gemaakt zijn, inclusief de milieuoverwegingen, overzichtelijk weer te geven. Dan maak je dus een MER waarin je met de milieuoverwegingen motiveert dat er één alternatief is, waarvan je de effecten vergelijkt ten opzichte van de referentiesituatie.

Dit artikel laat aan de hand van eigen praktijkvoorbeelden zien hoe het op drie verschillende abstractieniveaus mogelijk is gebleken om aan deze aanpak met één alternatief invulling te geven:

- beleids-strategisch niveau: planMER’en voor de Brabantse en Limburgse waterplannen 2009-2015;
- tactisch-operationeel niveau: planMER voor de intergemeentelijke structuurvisie Maasplassen;
- ontwerpniveau: projectMER voor de Groene Loper, A2 Maastricht.

Het artikel sluit af met een beschouwing en enkele do’s en don’ts.

Waterplannen: invulling geven aan beleidsdoelen

In 2008 zijn er twee planMER’en opgesteld die de effecten van zowel de provinciale waterplannen als de waterbeheerplannen van de waterschappen voor de periode 2010-2015 behandelden.²

De basis voor de provinciale waterplannen en de meer op de uitvoering gerichte waterbeheerplannen van de waterschappen kwam tot stand via nationale kaderstelling (de spelregels op hoofdlijnen), aangevuld met regionale gebiedsprocessen onder regie van de provincies. Hier werd op regionaal niveau besproken op welke wijze invulling te geven aan de

DE AUTEUR

Frans Dotinga (06-27061031, frans.dotinga@arcadis.nl) werkt als adviseur m.e.r. en groene ruimte bij ARCADIS.

¹ Zie Wm, artikel 7.7 en 7.23, eerste lid, onder b.

² PlanMER Waterplan en Waterbeheerplannen Noord-Brabant (ARCADIS, 14 oktober 2008) en PlanMER Waterplan en Waterbeheerplannen Limburg (ARCADIS, 10 oktober 2008).



Tungeler Beek.

verschillende beleidsdoelen (vooral van de Kaderrichtlijn Water (KRW)), met name de hoogte van het ambitieniveau en de periode waarin ambities bereikt moesten worden. De uitkomsten van de gebiedsprocessen gingen naar het Maas-brede bestuurlijk overleg. In de vertaalslag die daarna plaatsvond naar de waterplannen en de onderliggende waterbeheerplannen moest ieder provinciaal bestuur én elk waterschapsbestuur keuzen maken. Dit kwam vooral neer op fasering van de ambities binnen de uitvoeringstermijn en rekening houden met de maatschappelijke en financiële draaglast voor de burger. Daardoor kon het totale gebiedspakket niet geheel binnen de eerste planperiode van de KRW worden uitgevoerd, maar werden de maatregelen gefaseerd over de gehele uitvoeringstermijn van de KRW, die van 2010 tot en met 2027 loopt.

De strategie om vanuit gebiedsprocessen met meerdere partners tot een gedeelde aanpak te komen, was al een duidelijke keuze bij aanvang en het was vertrekpunt voor de planMER'en. De KRW bepaalt namelijk dat er een brede maatschappelijke afweging gemaakt moet worden via brede publieke participatie. Uit pragmatisch oogpunt en gericht op een zo groot mogelijk maatschappelijk en financieel haalbaar en betaalbaar voorkeursalternatief, zijn landbouw- en natuuraccenten meegenomen en van tevoren afgewogen bij de doelbepaling van elk waterlichaam afzonderlijk.

In het planMER voor Noord-Brabant is als extra informatie een beschrijving gegeven van het basisalternatief (uitkomst uit de gebiedsprocessen) en van het uitvoeringsalternatief (de fasering van maatregelen door het

waterschapsbestuur). Beide alternatieven liggen echter duidelijk in elkaars verlengde. Voor de provinciale waterplannen werd zowel in Noord-Brabant als in Limburg dus één alternatief beoordeeld.

De Commissie voor de m.e.r. gaf aan dat de beide planMER'en de essentiële informatie bevatten, maar zij had ook kanttekeningen. Zij merkt in haar toetsingsadviezen³ over het keuzeproses op dat ieder MER "...[inzicht geeft] in de kaders voor het gebiedsproces en de gehanteerde werkwijze, maar niet in de afwegingen die in het gebiedsproces zijn gemaakt en de rol die het milieubelang daarbij heeft gespeeld." In beide toetsingsadviezen gaat de Commissie vanuit een soort helicopterview in op de relatie tussen gebiedsprocessen, waterplannen en m.e.r. en zij geeft daarvoor aanbevelingen. Deze zijn vooral ook bedoeld voor andere planMER'en voor waterplannen die nog werden opgesteld, en daarnaast voor toekomstige processen die afkoersen op de nieuwe generatie strategische waterplannen. De Commissie beveelt onder andere aan om het MER te laten 'meelopen' met het proces. "Het MER kan dan, naast de milieubeoordeling van het plan, ook inzicht geven in de overwegingen

³ Toetsingsadvies over het milieueffectrapport voor het Provinciaal Waterplan en Waterbeheerplannen Noord-Brabant 2010-2015 (Commissie voor de m.e.r., 27 maart 2009 / rapportnummer 2041-65) en Toetsingsadvies over het milieueffectrapport voor het Provinciaal Waterplan en waterbeheerplannen Limburg 2010-2015 (Commissie voor de m.e.r., 27 maart 2009 / rapportnummer 2202-20).



en alternatieven die tijdens het keuzeproces een rol hebben gespeeld. [...] De keuzes uit de gebiedsprocessen worden in de waterplannen of omgevingsplannen verankerd. In het bijbehorende MER moeten deze keuzes worden onderbouwd vanuit het milieubelang.” De Commissie kiest dus voor een dienende rol van m.e.r. aan het proces, maar dat moet je achteraf wél transparant kunnen verantwoorden, en dan zijn vooral de milieu-gerelateerde issues van belang. Voorwaarde bij deze aanpak is ook dat het m.e.r. vroegtijdig in het beleidsproces moet aanhaken.

Maasplassen: visie uit proces vertalen naar planologisch kader

Een goed voorbeeld van een tactisch-operationeel planMER betreft het MER voor de Structuurvisie Maasplassen. Het plangebied van de Maasplassen ligt in vijf Limburgse gemeenten, tussen Susteren in het zuiden en Reuver in het noorden. Het gebied is behalve door de rivierdynamiek van de Maas, vooral ook ontstaan door diverse zandwinningen in het verleden. Diverse overheden en belangenorganisaties hadden samen een visie gemaakt over de ontwikkeling van het gebied in het Masterplan Maasplassen. De hoofdelementen hierin waren hoogwaterbescherming, landschap en natuur, recreatieve ontwikkeling en aan water gerelateerd wonen en werken. De planologische vertaalslag zou plaatsvinden in een intergemeentelijke structuurvisie met een MER⁴ dat dat zou ondersteunen. De structuurvisie op zijn beurt vormt dan de basis voor de gemeentelijke bestemmingsplannen van de vijf gemeenten.

Naar aanleiding van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau had de Commissie voor de m.e.r. al geadviseerd⁵ om “[in het MER nader in te gaan] op het voortraject. Besteed daarbij aandacht aan de relevante keuzes die in voorgaande fases zijn gemaakt en de criteria die daarbij gehanteerd zijn. Geef aan hoe daarbij het milieubelang is meegewogen.” De Maasplassen-visie was tot

⁴ MER voor de intergemeentelijke Structuurvisie Maasplassen 2030 (ARCADIS, 5 september 2013).

⁵ Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport voor de Structuurvisie Maasplassen (Commissie voor de m.e.r., 23 november 2012 / rapportnummer 2714-41).

stand gekomen in een proces waaraan alle belanghebbende partijen hadden deelgenomen (recreatiesector, natuurbeheerders, gemeenten, waterschappen, provincie, Kamers van Koophandel en de Belgische counterpart NV De Scheepvaart (de Vlaamse Rijkswaterstaat)). Tijdens deze visieontwikkeling zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd en tussenproducten verschenen. Die geven een indruk wat de stand van zaken was op dat moment, welke varianten van ontwikkeling waren verkend en welke er afvielen en om welke redenen. Deze informatie is gestructureerd op een rij gezet in het planMER⁶, in de vorm van een chronologische tabel. De documenten waren uiteraard niet geschreven met de intentie om later in een MER nauwkeurig, chronologisch en gestructureerd uit de doeken te doen hoe het keuzeproces was verlopen en welke milieuarargumenten daar een rol in hadden gespeeld. Daarom was het toch lastig om de informatie goed te duiden. Een interview met de landschapontwerper, die het gehele keuzeproces tot de visie had begeleid, bleek heel behulpzaam bij het invullen van de tabel in het planMER.

In het toetsingsadvies⁷ van het MER Maasplassen besteedt de Commissie voor de m.e.r. geen aandacht aan de verantwoording van het 'bemerren' van één alternatief. Ook in het eindgesprek was dit geen issue (wel enkele andere). Dus is de Commissie akkoord met de gekozen weergave van het keuzeproces, dat uitmondde in één alternatief, en de daarbij geleverde milieu-informatie.

A2-passage Maastricht: infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Voor het Ontwerp-Tracébesluit voor de A2-passage Maastricht is op inrichtingsniveau één alternatief uitgewerkt. Daarbij moet gezegd dat het projectMER bestaat uit twee fasen. In fase 1 zijn vier tracé-alternatieven met elkaar vergeleken in 2005⁸. Door middel van een Trechteringsbesluit⁹ heeft de minister van Verkeer en Waterstaat op 29 juni 2006 gekozen voor de tunnelvariant.

Op inrichtingsniveau is in het MER fase 2¹⁰ in 2010 één alternatief beoordeeld, namelijk de dubbellaags tunnel van bouwconsortium Avenue2. Bijzonder is dat het MER fase 2 voor de A2-passage Maastricht het eerste MER was dat tot stand kwam onder de toen nog nieuwe Crisis- en herstelwet (Chw). Onder toepassing van artikel 1.11 Chw¹¹ is in het MER fase 2 afgezien van een beschrijving van uitvoeringsvarianten van het

tunnelalternatief. De Chw betekende ook dat de Commissie voor de m.e.r. niet hoefde te toetsen, hetgeen ook niet is gebeurd.

Uit de uitspraak in de bodemprocedure¹² blijkt dat de Raad van State oordeelt dat de minister voldoende onderzoek heeft gedaan naar alternatieven en dat de keuze voor dit tracé niet onredelijk is. De staatsraad was van mening dat in de reeds doorlopen procedure al bewust getracht was om nadelige milieueffecten te minimaliseren. Er is in een eerder stadium gekozen voor het alternatief 'tunneltracé' en het project A2-passage Maastricht van Avenue2 is weer een optimalisatie van dit alternatief.

Beschouwingen, do's en don'ts

Wat valt er te leren van deze voorbeelden, ook voor toekomstige processen waarbij m.e.r. 'om de hoek komt kijken'? Welke mogelijkheden en onmogelijkheden biedt de m.e.r.-praktijk in relatie tot keuzeprocessen? Wat voor rol spelen de verschillende stakeholders?

1. De voorbeelden tonen aan dat milieueffectrapportage goed kan aansluiten op het stadium waarin een proces zich bevindt. Dat proces kan al vergevorderd zijn zonder dat daarbij al m.e.r. is toegepast, zoals bij het planMER Maasplassen en het planMER Waterplannen. Het is ook dan nog mogelijk om de uitkomst van dat proces te 'bemerren' en gemotiveerd alternatieven achterwege te laten.
2. De informatie in processen is dikwijls niet specifiek gericht op motivering van de keuze van één voorkeursalternatief en is soms beperkt gedocumenteerd. Het helpt om in dergelijke gevallen sleutelpersonen of dossierhouders te bevragen. Zet daarbij je 'm.e.r.-bril' op. Met andere woorden: koers op een MER-tekst die transparant weergeeft hoe het proces is gelopen, welke alternatieven en varianten zijn verkend en op grond van welke (milieu)afwegingen deze – op één na – zijn afgefallen.
3. Belangrijk is dat in het keuzeproces alle relevante stakeholders zijn betrokken. Stakeholders die niet betrokken waren kunnen dan met succes alternatieven naar voren brengen die niet beschouwd zijn in het MER. Uiteraard zal het in een proces niet altijd lukken om eenieder zijn zin te geven, maar dat is geen reden om om dergelijke stakeholders 'heen te laveren'. Dit geldt ook voor stakeholders die nut en noodzaak ter discussie stellen. Ook hun argumenten moeten al

8 Eén plan voor stad en snelweg; Onderzoek alternatieven en varianten A2-passage Maastricht (Oranjewoud, 15 december 2005).

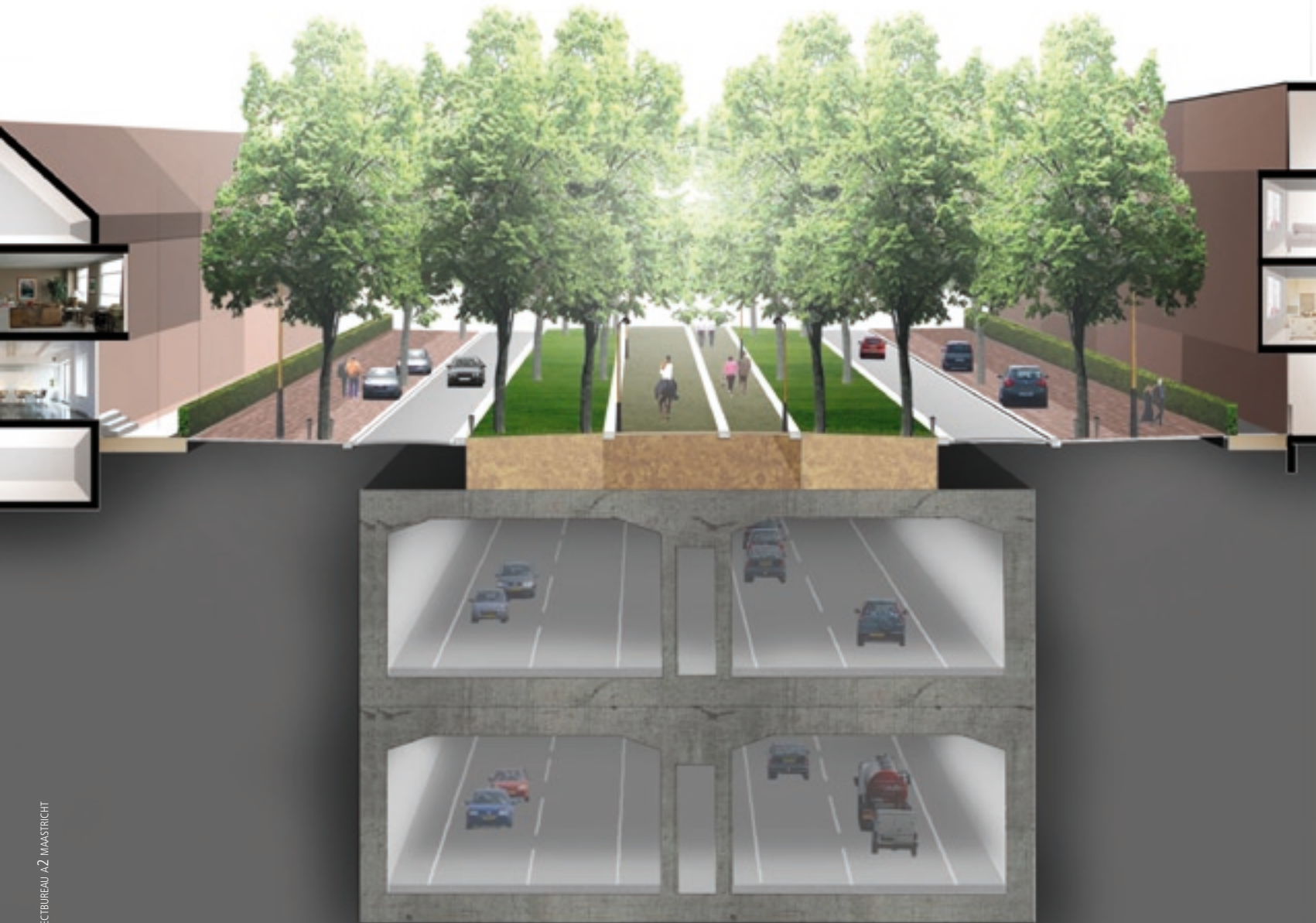
9 Trechteringsbesluit 1e fase MER A2 Maastricht (brief aan Tweede Kamer, 29 juni 2006, kenmerk DGP/WV/U.06.01313).

10 Milieueffectrapportage A2 Passage Maastricht (Avenue2, 10 juni 2010).

11 Artikel 1.11 lid 1.a Chw biedt de mogelijkheid om artikel 7.23 Wet milieubeheer niet van toepassing te laten zijn, voor zover dat regels stelt over alternatieven voor

de voorgenomen activiteit. Met andere woorden: het is dan niet nodig om redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven van de voorgenomen activiteit te beschrijven.

12 Uitspraak Tracébesluit A2 Passage Maastricht (Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 30 november 2011, zaaknummer 201100819/1/R4).



Plan De Groene Loper. In de dubbellaagstunnel zijn de onderste buizen voor het doorgaande verkeer en de bovenste buizen voor het lokale verkeer.

vroegtijdig serieus genomen worden. Als alle naar voren gebrachte mogelijkheden zijn verkend en als gemotiveerd is hoe daarmee is omgegaan, dan maak je een stevig MER en sta je sterk bij de rechter.

4. De Commissie voor de m.e.r. betoogt in haar toetsingsadviezen van de planMER'en voor de waterplannen om m.e.r. in te zetten in keuze-processen. De inzet van het m.e.r.-gedachtegoed tijdens dergelijke keuzeprocessen kan helpen in het scherp krijgen van de informatie, op grond waarvan 'geobjectiveerd' gekozen kan worden. Ga hier met verstand mee om: inzet van het gehele m.e.r.-instrumentarium werkt niet. Sommige m.e.r.-instrumenten zijn echter zeker handig. Door te expliciteren, te objectiveren en te structureren helpen ze het keuze-proces. Het helpt bij het definiëren van de 'smaken' die we zien voor een strategie - al is het maar om naar elkaar scherp te krijgen welke variaties we zien door ze goed af te bakenen - bij het bepalen welke criteria we echt relevant vinden en bij het samen langlopen van de effecten op die criteria. Als participanten zien dat er zorgvuldig en objectief met hun inbreng wordt ingegaan, dan kunnen deze m.e.r.-instrumenten zelfs bijdragen aan een beter proces.

5. Ook de Commissie voor de m.e.r. zelf kan een rol spelen, bijvoorbeeld door de Commissie te betrekken bij (de totstandkoming van) tussen-producten. Dit doet zij inmiddels ook bij een aantal plannen en projecten. Het is de kunst om dat zo te doen dat de focus blijft op de bestuurlijk relevante zaken. Waak voor m.e.r. met alle 'toeters en bel-len'. Tussentijdse inzet vraagt flexibiliteit van de Commissie. Er kunnen ook haken en ogen zitten aan deze tussentijdse betrokkenheid: de doorlooptijd van de advisering is vaak heel kort, de Commissie moet willen beoordelen op basis van concept-informatie die oppervlakkiger en onvollediger zal zijn dan in het uiteindelijke MER en de transparantie van de Commissie moet niet worden ondermijnd. En, *last but not least*, de Commissie blijft het recht behouden om het uiteindelijke MER af te keuren. Dit laatste zal bij betrokkenheid van de Commissie bij tussenstappen mogelijk moeilijk uitlegbaar (of zelfs verteerbaar) zijn. Dit alles vergt dus dat de tussentijdse inschakeling van de Commissie aan strikte en heldere spelregels moet worden gebonden, waar bij voorkeur alle stakeholders aan processen zich willen verbinden. ■