



aan: Projectgroep Ontwerpopgave Leek-Roden

van: H.R. Roelofs, tst. 4090

datum: 1 november 2005

betreft: Advies toepassing SMB tbv opstellen Intergemeentelijk Structuurplan en samenhang met wegen-m.e.r.

Inleiding

Op grond van uitgebrachte adviezen door de provincie Groningen en de Grontmij is er aan het eind van het jaar 2004 voor gekozen om ten behoeve van de vaststelling van het Intergemeentelijk Structuurplan (IGS) Leek-Roden een m.e.r.-procedure te doorlopen. Daarbij gold als randvoorwaarde dat het op te stellen Milieu Effect Rapport (MER) tevens zal voldoen aan de sedert 21 juli 2004 in werking getreden Europese Richtlijn Strategische Milieubeoordeling (SMB).

Gelet op het schaalniveau van het IGS werd als insteek gekozen om een strategisch MER op te stellen, waarbij in latere fasen, waarin het IGS nader uitwerking krijgt in bestemmingsplannen, onder gebruikmaking van artikel 7.16 van de Wet milieubeheer zogenaamde opleg-MERREN op te stellen voor de specifieke deellocaties voor woningbouw en bedrijventerreinen.

De m.e.r.-procedure zou in nauwe samenhang worden uitgevoerd met het door bureau Juurlink en Geluk op te stellen ruimtelijk ontwerp zodat er sprake is van een wisselwerking tussen het m.e.r.- en het ruimtelijk proces. Immers de informatie die wordt verkregen uit de milieueffectrapportage zal invloed hebben op het ruimtelijk plan, terwijl het ruimtelijk plan anderzijds ook van invloed is op de m.e.r.-procedure (synergie). Voorts is, gelet op de mogelijke samenhang tussen enerzijds de thans aan de orde zijnde ontwerpopgave Leek-Roden en anderzijds de discussie rond de ontsluiting voor de regio Leek-Roden, waarvoor reeds in 2001 op basis van een in die tijd nog een in aantal lagere woningbouwopgave voor Leek-Roden gold een vrijwillige m.e.r.-procedure (de wegen-m.e.r.) is gestart, in september 2004 besloten om de wegen-m.e.r. te bevroren.

Stand van zaken

Inmiddels is het proces zo ver gevorderd dat door bureau Juurlink en Geluk een tweetal stedenbouwkundige modellen (het zogenaamd Netwerkmodel en het model 2 dorpen met 5 landschappen) is ontwikkeld, waarbinnen tevens nog ruimte aanwezig is om binnen de modellen varianten aan te brengen voor woningbouw en bedrijvigheid. Voorts zijn aan die modellen een viertal ontsluitingsvarianten op strategisch niveau toegevoegd die evenals de modellen als zodanig onderwerp vormen van de voorgenomen milieueffectrapportage. Dat betekent derhalve dat het moment in zicht komt waarin, volgens het Plan van Aanpak, daadwerkelijk een start kan/dient (te) worden gemaakt met de m.e.r.-procedure in de vorm van het opstellen van de zogenaamde Startnotitie m.e.r. voor de ontwerp-opgave.

In het Plan van Aanpak ontwerp-opgave Leek-Roden vormt het moment van het opstellen van de Startnotitie als eerste zogenaamde "koppelmoment" om een oordeel te vellen over de relatie tussen de (bevroren) wegen-m.e.r. en de strategische m.e.r. voor de ontwerp-opgave.

Landelijke ontwikkelingen

Zoals reeds in de Inleiding verwoord is sedert 21 juli 2004 de Europese Richtlijn Strategische Milieubeoordeling (SMB) in werking getreden. Aangezien deze Richtlijn op dit moment nog niet in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd komt aan deze Richtlijn zogenaamde rechtstreekse werking toe.

Voorts is er de laatste paar jaar in Nederland veel jurisprudentie ontstaan over de wijze van toepassen van milieueffectrapportage in ruimtelijke ordeningsprocedures, waarbij duidelijk is dat de bestuursrechter daarbij kritisch oordeelt over een juridisch juiste toepassing van het instrument m.e.r. Met de recent inwerking getreden SMB-Richtlijn en de verhouding daarvan met het Besluit m.e.r. lijkt een juridisch juiste toepassing in planprocedures niet bepaald eenvoudiger te maken.

Zoals vermeld is er eerder in het proces ISG-Leek-Roden voor gekozen om een m.e.r.-procedure te koppelen aan het vaststellen van het IGS. Daarbij was het dan van belang dat het MER tevens zou voldoen aan de sedert 21 juli 2004 rechtstreeks werkende EG-Richtlijn SMB. Reeds in het advies van de Grontmij in 2004 is uitvoerig op deze materie ingegaan en ook toen was vooral ook een vraagpunt of aan een IGS een m.e.r.-procedure kon worden gekoppeld, gelet op het karakter van een Structuurplan. Aangezien in die periode echter nog niet veel duidelijkheid bestond over de betekenis, de reikwijdte en de inhoud van de SMB-Richtlijn, werd "veiligheidshalve" de insteek gekozen om aan het IGS een strategische m.e.r.-procedure te koppelen, die tevens "SMB-proof" was. Inmiddels is het echter zo dat er zich landelijk veel ontwikkelingen hebben voorgedaan op het gebied van de ruimtelijke ordening en de toepassing van m.e.r. Vanuit de jurisprudentie is het inmiddels evident dat een IGS niet de planvorm is waaraan een m.e.r. gekoppeld kan worden. Er lijkt dus ten aanzien daarvan meer aanleiding te zijn om daaraan een SMB-procedure te koppelen en bij latere vertaling in bestemmingsplannen de m.e.r.-procedure te doorlopen. Vanuit onderzoeksoptiek betekent dit niet dat daar zeer fundamentele verschillen t.o.v. de eerder gedachte m.e.r.-procedure ontstaan. Voor het proces geldt wel dat er een procedure t.b.v. de IGS wordt gevolgd die moet leiden tot in naam andere producten.

Afspraken Project/Stuurgroep

In de Projectgroep Leek-Roden als ook in de Stuurgroep is in de afgelopen periode meerdere malen gesproken over de wijze waarop het m.e.r.-proces voor de ontwerp-opgave moet worden benaderd; daarbij speelt uiteraard tevens een beantwoording over het zogenaamde eerste koppelmoment een belangrijke rol. Voorts is in de Projectgroep ook gesproken over de hierboven geschetste landelijke ontwikkelingen. In de Stuurgroep van 20 september 2005 is de zogenaamde Beslispuntennotitie besproken, waarin ook een aantal "m.e.r.-vragen" in het licht van het vorenstaande aan de orde zijn gesteld. Afgesproken is dat de Projectgroep op 8 november a.s. de Stuurgroep nader advies geeft over de wijze waarop dient te worden omgegaan met het koppelmoment alsmede over de vraag of het voorgenomen m.e.r.-proces zowel inhoudelijk als procedureel-juridisch de toets der kritiek kan doorstaan, zodat een vanuit juridische optiek minder hoog afbreukrisico voor het totale proces ontstaat. Om dit advies te kunnen opstellen is besloten om op informele basis een gesprek te arrangeren met vertegenwoordigers van de Commissie voor de m.e.r. te Utrecht, waarin werd beoogd op een aantal in een daarvoor vooraf opgestelde gespreksnotitie gestelde kernvragen antwoord te krijgen.

Resultaten gesprek met Commissie m.e.r.

Op 18 oktober jl. is te Utrecht een gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de Commissie voor de m.e.r. in casu mw. M. Bremmer, secretaris wegen-m.e.r. en mevrouw M. van Eck, werkgroepsecretaris en gespecialiseerd in relatie m.e.r. en Ruimtelijke Ordening. Vanuit de Projectorganisatie Leek-Roden namen de volgende personen aan dat gesprek deel: dhr. N. Hoegen-Dijkhof, projectleider ontwerp-opgave, de heer C. Geluk, stedenbouwkundig ontwerper bureau Juurlink en Geluk, mw. B. Vrieling, m.e.r./SMB-specialist provincie Drenthe, dhr. K. de Jonge, ruimtelijke ordening provincie Groningen, mw. Y. Rossloot, m.e.r.-adviseur bureau Arcadis en dhr. H. R. Roelofs, m.e.r./SMB-specialist provincie Groningen. Vanuit de projectorganisatie is richting de Commissie een toelichting gegeven op het proces alsmede op de in de gespreksnotitie gestelde vragen. Voorts is door dhr. Geluk een korte presentatie gegeven op de in ontwikkelingen zijnde modellen met de daarbij behorende ontsluitingsmodellen. Door de vertegenwoordigers van de Commissie voor de m.e.r. zijn vervolgens de volgende aanbevelingen gedaan:

- * Ten behoeve van het opstellen van het IGS dient op grond van de SMB-Richtlijn een SMB-procedure te worden gevolgd leidend tot een zogenaamd Milieurapport. Daarnaast is het volgen van een m.e.r.-procedure ten behoeve van een Intergemeentelijk Structuurplan juridisch gezien niet de juiste weg aangezien een IGS niet kan worden beschouwd als "een ruimtelijk plan dat als eerste in de mogelijke aanleg" voorziet, hetgeen het Besluit m.e.r. wel vereist;
- * Een SMB zal de milieu-effecten van de verschillende alternatieven integraal en op een bij het IGS passend abstractieniveau in kaart moeten brengen. De gepresenteerde modellen met de daarbinnen mogelijke varianten alsmede de daarbij aan de orde zijnde ontsluitingsmodellen bieden in beginsel een prima vertrekpunt voor deze milieu-analyse. De bestemmingsplannen die na het vaststellen van het IGS in procedure worden gebracht, zullen, gelet op de daarbinnen aan de orde zijnde opgave(n) waarschijnlijk een m.e.r.-plichtig zijn.
- * Bij toepassing van het instrument SMB voor het IGS is integratie van de wegen-mer niet mogelijk en gezien de gekozen insteek voor het IGS en de SMB nu ook niet nodig. Een SMB bevindt zich namelijk op een hoger abstractieniveau en is derhalve minder gedetailleerd. In het SMB worden vier (hoofd)infrastructuur alternatieven onderzocht die overeenstemmen met de "bevroren wegenmer". Na het ISG zijn er twee mogelijkheden: Of het is alsnog nodig om de wegenmer af te ronden, of de verdere detaillering van de wegen geschiedt op bestemmingsplanniveau. De verwachting is dat de milieu-effecten van de ontsluiting in een m.e.r. behorend bij een bestemmingsplanwijziging opgenomen moeten (kunnen) worden.
- * Binnen de projectorganisatie zal moeten worden bekeken of de inschakeling van de Commissie voor de m.e.r. in de SMB-procedure opportuun is (is thans nog niet verplicht!);
- * Bij een SMB wordt geen startnotitie opgesteld en ter inzage gelegd en worden geen richtlijnen door het bevoegd gezag vastgesteld. In plaats daarvan dient van te voren een notitie reikwijdte en detailniveau opgesteld te worden.
- * Tussen de stedenbouwkundige modellen en de varianten kan vanuit de milieuanalyse via het SMB-spoor uiteindelijk "geshopt" worden om tot de vaststelling van een definitief model voor het IGS te komen (de Voorkeursvariant);
- * In tegenstelling tot een m.e.r.-procedure is het in de SMB-procedure niet noodzakelijk om tot het benoemen van een zogenaamd Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA) te komen;
- * Binnen een SMB-procedure is er i.t.t. de in de Wet milieubeheer beschreven m.e.r.-procedure niet strikt sprake van een initiatiefnemer en een bevoegd gezag; naar analogie van de m.e.r.-procedure lijkt het logisch om de bevoegdheid tot het vaststellen van het Milieurapport als onderbouwing voor het IGS te leggen bij de raden van de gemeenten Noordenveld en Leek.

Advies projectgroep aan Stuurgroep

Kennis te nemen van bovenstaande en lijn te volgen van de aanbevelingen van de Commissie voor de m.e.r.