

Watertoets en strategische milieubeoordeling

Inhoudsopgave

1 Strategische milieubeoordeling	2
2 Meerwaarde van de watertoets naast SMB	4
3 Afstemming watertoets en SMB	6

Relatie met strategische milieubeoordeling

De doelstelling en werkingssfeer van de Europese richtlijn nr 2001/42/EG betreffende de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) ("strategische milieubeoordeling", SMB) overlapt voor een deel met de watertoets. Toepassing van de watertoets naast SMB heeft meerwaarde, net zoals toepassing van watertoets naast de milieueffectrapportage (m.e.r.).

1 Strategische milieubeoordeling

SMB is in Europa ingevoerd omdat in veel Europese landen de m.e.r. onvoldoende was gebleken om voldoende invloed uit te oefenen op sectorale en ruimtelijke beleidsprocessen (zie <http://europa.eu.int/comm/environment/> voor alles over de SMB). Volgens de m.e.r.-richtlijn is alleen een milieueffectrapport (MER) nodig voor projectbesluiten, de vergunning waarmee een initiatiefnemer toestemming krijgt om een m.e.r.-plichtige activiteit uit te voeren. In de meeste landen wordt m.e.r. daarom niet toegepast op eerdere plannen en programma's, terwijl die juist sterk richting geven aan projecten en dus grote milieueffecten hebben. Daarom worden via de SMB richtlijn nu ook plannen en programma's aan een milieubeoordeling onderworpen.

De werkingssfeer van de SMB richtlijn bestaat uit wettelijk verplichte plannen en programma's met een ruimtelijk of sectoraal karakter die een kader stellen voor verdere besluitvorming over m.e.r.-plichtige activiteiten, of voor andere activiteiten die significant effect kunnen hebben in natuurgebieden die beschermd worden door de Europese Habitatrichtlijn. De inhoud van een milieurapport lijkt bij SMB op die van de m.e.r., en omvat ook effecten op water.

Naast de inhoud lijkt ook de procedure van de SMB-richtlijn op die van de m.e.r.-richtlijn. Als een SMB verplicht is voor een plan (of programma) moet het gezag dat het plan zal vaststellen:

- de andere betrokken bestuursorganen raadplegen,
- het milieurapport moet samen met het conceptplan ter inzage leggen ten behoeve van openbare inspraak
- het definitieve plan motiveren op basis van het milieurapport en de inspraakreacties, en
- de uitvoering van het plan monitoren.

De SMB richtlijn is in 2001 aangenomen en moest op 21 juni 2004 zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving. In Nederland is dat nog niet gelukt – er is momenteel een wetsvoorstel (zie www.vrom.nl, dossier m.e.r., onder kamerstukken). In dat wetsvoorstel wordt niet over SMB maar over plan-m.e.r. gesproken ter implementatie van het Europese begrip SMB. De geest van het voorstel komt neer op een harmonisatie van de interpretatie van SMB in samenhang met m.e.r. tussen Nederland en de andere EU landen. De bedoeling van het kabinet is dat in de toekomst m.e.r. alleen nog op projectbesluiten wordt toegepast, en plan-m.e.r. op plannen en programma's. Daarmee zou de werkingssfeer van de huidige m.e.r. worden versmald, omdat die in Nederland nu vaak ook op plannen en programma's wordt toegepast (bijvoorbeeld een locatiekeuze-m.e.r. voorafgaand aan een inrichtings-m.e.r. voor hetzelfde project). In het wetsvoorstel kiest het kabinet voor een implementatievorm met zo min mogelijk extra (niet door de EU Richtlijn vereiste) verplichtingen. De extra verplichtingen in het Nederlandse voorstel zijn (zie www.vrom.nl):

- een “georganiseerde start” van het proces, waarbij partijen breed op de hoogte van het opstellen van het plan worden gesteld,
- de Commissie voor de milieueffectrapportage (Cmer) moet verplicht bij het maken van een plan-m.e.r. om advies worden gevraagd, voor zover het plan significante effecten op bepaalde beschermde natuurgebieden kan hebben. Dit levert geen verlies van doorlooptijd op, omdat het gelijktijdig met de inspraak plaatsvindt.

In afwachting van de implementatie van SMB in Nederland is sinds 21 juni 2004 de SMB rechtstreeks van kracht geworden. Dit heeft gezorgd voor veel onduidelijkheid, met name over de werkingssfeer: welke plannen vallen er nu precies onder? Naar aanleiding daarvan heeft het ministerie van VROM een brochure “Strategische Milieubeoordeling. Aandachtspunten inzake de toepassing van de Europese Richtlijn 2001/42/BG voor Strategische Milieubeoordeling” gepubliceerd (www.vrom.nl). Kijkend naar de plannen die vallen onder de WRO (waar ook de watertoets op wordt toegepast), verwacht VROM dat een minderheid hiervan ook onder de SMB richtlijn valt, maar wel beduidend meer dan waar nu een m.e.r. voor verplicht is. Gezien de onduidelijkheid zal hierover waarschijnlijk jurisprudentie ontstaan. Momenteel zijn de eerste echte SMB's in uitvoering, maar omdat de procedure gelijk oploopt met een vaak langdurig planproces zullen de eerste afgeronde SMB's op zijn vroegst in 2005 beschikbaar zijn en geëvalueerd kunnen worden.

Tenslotte, zolang het Besluit m.e.r. nog niet is herzien, is er een overlap tussen SMB en m.e.r.: sommige ruimtelijke besluiten vergen zowel een SMB als een m.e.r. Deze kunnen gebruik maken van dezelfde inhoud maar de procedures moeten wel afzonderlijk herkenbaar zijn. Los daarvan zal het vaak voorkomen dat een m.e.r.-plichtige activiteit vaker dan nu het geval is twee (of meer) maal “bemerkt” moeten worden, eerst bij vaststelling van een plan en later bij vaststelling van een besluit. Het Europese argument hiervoor is dat in deze twee besluiten verschillende soorten keuzen gemaakt worden die beide gevolgen hebben voor het milieu (waaronder dus water). De geest waarin in Nederland de SMB en de herziening van het Besluit m.e.r. worden voorbereid is zoals gezegd om de wettelijke procedures zo eenvoudig mogelijk te maken, zodat maximaal maatwerk mogelijk is.

Hierna geven wij de relatie tussen watertoets en SMB aan, waarbij we gebruik maken van de verplichtingen volgens de EU richtlijn en wat wij daar in de praktijk van verwachten. De “extra's” volgens het Nederlandse wetsvoorstel vermelden we herkenbaar, omdat dit uiteraard nog onzeker is.

2 Meerwaarde van de watertoets naast SMB

De meerwaarde van de watertoets naast SMB is hetzelfde als naast m.e.r., en deze samenloop zal ook vaker voorkomen. Gelet op het bovenstaande is het immers duidelijk dat SMB in de toekomst in de plaats zal komen van m.e.r. als die op een ruimtelijk plan moest worden toegepast (het bestemmingsplan is in de geest van de EU Richtlijnen voor m.e.r. en SMB soms aan te merken als een projectbesluit in plaats van een plan, namelijk als er na het bestemmingsplan geen vergunning of beschikking meer kan worden aangewezen voor de betreffende activiteit. Een dergelijk bestemmingsplan valt dus onder de werkingssfeer van de m.e.r. en niet van de SMB). Daarnaast wordt SMB toegepast op andere ruimtelijke plannen.

De opzet van het SMB proces en inhoud is ook vergelijkbaar met die van m.e.r., hoewel de procedure eenvoudiger is, met name door het vervallen van de startnotitie, de inspraak daarop, en grotendeels de verplichte rol van de Commissie m.e.r.. De wetsvoorbereiders veronderstellen dat de genoemde “verlichting” van de milieuprocedure niet afdoet aan de meerwaarde ervan ten opzichte van de ruimtelijke planprocedure, maar juist zorgt voor meer flexibiliteit.

Toepassen van de watertoets op een ruimtelijk plan waarvoor ook een SMB wordt doorlopen heeft dezelfde meerwaarde als wanneer geen SMB maar een m.e.r. zou worden doorlopen. Deze meerwaarde zit in de nauwere betrokkenheid van de waterbeheerder bij het opstellen en beoordelen van het ruimtelijk plan, en de mogelijkheid om het waterbelang voor het publiek zichtbaar te maken op de wijze die de waterbeheerder zelf kiest (andere alternatieven, dieper dan in de SMB).

Toepassing van de watertoets op een ruimtelijk plan waarvoor ook een SMB wordt doorlopen heeft meerwaarde:

- De waterbeheerder geeft in een watertoetsproces een bestuurlijke mening. Hij prioriteert, adviseert en kiest daarmee als bestuurslaag positie ten opzichte van het plan of besluit. Bij de SMB speelt het bestuurlijke aspect geen rol. Een milieurapport bevat een objectieve effectbeschrijving van verschillende alternatieven. De watertoets stelt de waterbeheerder in de gelegenheid om het bestuurlijke spel rond een ruimtelijk plan goed te kunnen spelen. De initiatiefnemer heeft door de watertoets vroegtijdig inzicht in de bestuurlijke belangen van de waterbeheerder en kan daardoor beter op die belangen inspelen.
- De watertoets waarborgt een vroegtijdiger inbreng van water. De start van een SMB is gekoppeld aan de start van een formele procedure, terwijl het uitgangspunt van de watertoets een vroegtijdiger start is. Dit is zowel voor de waterbeheerder als voor de initiatiefnemer een voordeel.
- De watertoets waarborgt een intensievere interactie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder, wat voor beide partijen gunstig is. Een SMB procedure kan formeel los van het ruimtelijk spoor doorlopen worden, terwijl de watertoets verweven is in het ruimtelijk spoor. De interactie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder is de kern van het watertoetsproces.
- De watertoets stelt de waterbeheerder in de gelegenheid om sec vanuit het waterbelang geredeneerd ideeën naar voren te brengen. In de SMB worden alle relevante

milieuaspecten meegewogen. Omdat SMB flexibeler is dan m.e.r. is het ook makkelijker om alternatieven op elkaar te laten aansluiten, maar dit is niet noodzakelijk.

- De watertoets levert in de praktijk meer diepgaande informatie over water op dan de SMB.

3 Afstemming watertoets en SMB

Watertoets en SMB zijn beide gerelateerd aan de zogenaamde moederprocedure ofwel het ruimtelijke plan. Dat betekent dat ze in principe los van elkaar toegepast kunnen worden. Het verdient echter aanbeveling om de SMB en watertoets op elkaar af te stemmen en activiteiten te verweven. Dat is efficiënter en voorkomt onduidelijkheden en tegenstrijdigheden. Dubbel werk, bijvoorbeeld het verzamelen van informatie en het doen van onderzoek, kan worden voorkomen.

De keuze voor de vorm van afstemming ligt bij de betrokken partijen. Het is verstandig om van te voren over de afstemming na te denken en daarover afspraken te maken. Hieronder wordt eerst kort de SMB procedure beschreven en vervolgens worden afstemmingsmogelijkheden aangegeven.

De SMB procedure verloopt in het kort als volgt:

Voorfase:

- (Alleen in het Nederlandse wetsvoorstel): Het bevoegd gezag moet het voornemen dat het een plan gaat maken bekend maken, en daarbij aangeven wie zij bij het plan- en SMB proces, ook additioneel aan de procedurele verplichtingen, zal betrekken. Dit moet uiterlijk wanneer de reikwijdte en het niveau van het plan worden bepaald.

Vooroverleg:

- Raadpleging bestuursorganen die met de uitvoering van het plan te maken kunnen krijgen over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen milieurapport.

Opstellen milieurapport:

- Opstellen milieurapport (het mag onderdeel zijn van het plan). Inhoudsvereisten zijn vergelijkbaar met die voor m.e.r. voor projectbesluiten, met uitzondering van het verplichte “meest milieuvriendelijk alternatief”.
- Terinzagelegging van zowel het milieurapport als het ontwerpplan.

Inspraak:

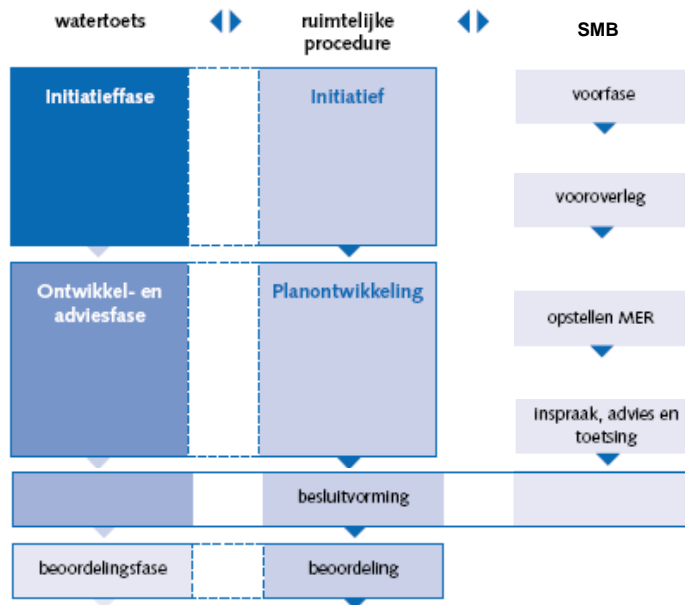
- Inspraak over milieurapport en ontwerpplan. (Alleen in het Nederlandse wetsvoorstel): Voor plannen met gevolgen voor bepaalde natuurgebieden (nl. Habitatgebieden of EHS-gebieden): raadpleging van de Commissie m.e.r.

Besluitvorming:

- Motivering. Vereisten zijn vergelijkbaar met de bepalingen voor m.e.r. voor projectbesluiten.
- Bekendmaking en mededeling van het plan.

Bij terinzagelegging, inspraak en bekendmaking en mededeling geldt de wettelijke procedure van het plan, danwel de Algemene wet bestuursrecht. Bij grensoverschrijdende milieugevolgen moeten ook de autoriteiten van dat andere land worden geraadpleegd.

De SMB is in tegenstelling tot de watertoets een zelfstandige procedure. In theorie staat het opstellen van de SMB los van van de ontwikkeling van het ruimtelijke plan. Een milieुरapport kan in principe ook worden opgesteld nadat het ontwerpplan klaar is. In de praktijk beïnvloeden het milieुरapport en het ruimtelijk plan elkaar in de ontwikkeling echter wederzijds. Evenals bij de watertoets is de formele initiatiefnemer cq. bevoegd gezag altijd een overheidsinstantie. (Bij de m.e.r. is er sprake van een afzonderlijke initiatiefnemer, die ook een private partij kan zijn).



Hieronder worden de afstemmingsmogelijkheden per fase in de SMB aangegeven. Met initiatiefnemer wordt hierbij de initiatiefnemer in de zin van de watertoets bedoeld (de opsteller van het ruimtelijke plan).

Voorfase:

- De waterbeheerders houden zich, los van specifieke planprocessen, op de hoogte van ruimtelijke ontwikkelingen in hun gebied en communiceren voortdurend met de ruimtelijke autoriteiten over de (on)wenselijkheid van bepaalde ontwikkelingen. Dit kan mede aanleiding geven tot ruimtelijke plannen waarvoor een SMB vereist is (bijvoorbeeld als nieuwe ruimte voor water gevonden wordt in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water en naar aanleiding daarvan een gemeentelijk structuurplan wordt aangepast dat ook invloed heeft op verstedelijkingslocaties waardoor het plan onder de SMB valt)
- De initiatiefnemer informeert de waterbeheerder over het initiatief als één van de te raadplegen betrokken bestuursorganen. Dit is een formele handeling. Als het plan invloed kan hebben op het belang van meerdere waterbeheerders, werken die met elkaar samen; hierna spreken we daarom over “de (betrokken) waterbeheerders”.

Vooroverleg:

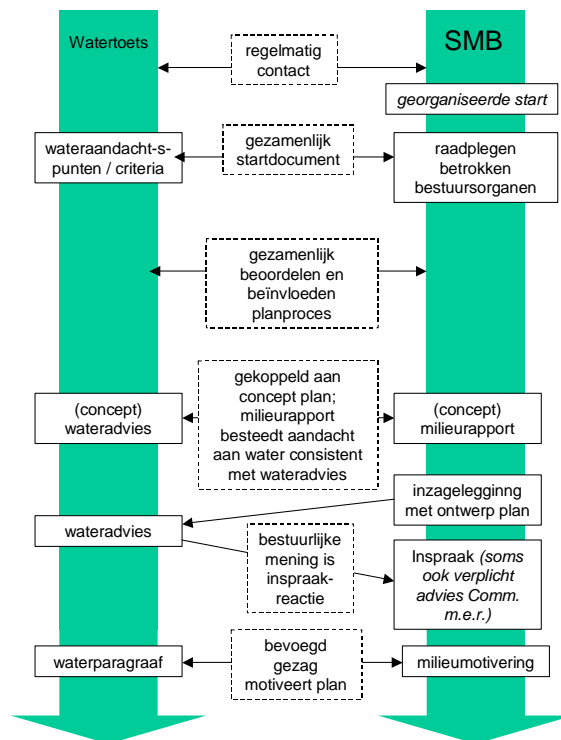
- De waterbeheerders mogen uiteraard hun reactie geven op de vraag om raad van de initiatiefnemer. Dit doen zij in een informeel overleg met de initiatiefnemer. De initiatiefnemer en waterbeheerders spreken daarbij in procesafspraken met elkaar af wat de reikwijdte en inhoud van de SMB zal zijn, wat ieders rol in het verdere proces zal zijn, welke stappen worden genomen, met name welke waterbelangen daarbij worden ingebracht. Hiermee vindt afstemming plaats tussen de wateraandachtpunten van de watertoets (of de concrete watertoetscriteria als die al beschikbaar zijn) enerzijds en de SMB anderzijds. Het is aan te bevelen om dit in een gezamenlijk “startdocument” vast te leggen. De waterbeheerders kunnen dit als formeel antwoord toezenden aan de initiatiefnemer.

Opstellen milieurapport:

- Het opstellen van het milieurapport, het wateradvies en het conceptplan gebeurt gelijktijdig. Wat de beste manier is om dit proces te organiseren is zeer afhankelijk van de situatie, met name de ernst van de effecten en de complexiteit van in beschouwing te nemen alternatieven en mitigerende en compenserende maatregelen. In een eenvoudige situatie kan een milieurapport worden geschreven op basis van het een concept van het ontwerp ruimtelijke plan. Effecten op water moeten daarin worden meegenomen, dus het verdient aanbeveling om aan te sluiten bij de analyse in het wateradvies (uiteraard zonder de bestuurlijke conclusies). Minimaal moet gebruik gemaakt worden van dezelfde basisinformatie en beoordeelde alternatieven (voor zover de waterbeheerders in de watertoets alternatieven willen beoordelen). In een complexere situatie is het aan te bevelen om het ruimtelijk plan in stappen te ontwikkelen van grof naar fijn, waarbij in iedere stap milieu- en waterbelangen worden ingebracht die mede sturend zijn in het planontwerp (en daarmee in het afwijzen van alternatieven). Hierbij kan expliciet aandacht worden besteed aan de betrokkenheid van “ruimte”, “milieu” en “water” bestuurders bij het maken van keuzes in dit proces.
- Het verdient aanbeveling om in de onderbouwing die bij het ontwerpplan gegeven wordt verslag van dit proces te doen en van de wijze waarop water- en milieubelangen zijn meegenomen. Op die manier kan helder worden dat de partijen het erover eens zijn dat relevante effecten en alternatieven voldoende zijn onderzocht en overwogen.
- De waterbeheerder kan het wateradvies, met daarin niet alleen feiten maar ook een bestuurlijke positie, ofwel gelijktijdig met het ontwerpplan en de SMB ter inzage leggen, ofwel het zien als onderdeel van de inspraak op het ruimtelijk plan. Het is ook mogelijk om hierbij het feitelijke gedeelte van het wateradvies ter inzage te leggen, en de bestuurlijke mening als inspraak te beschouwen in het kader van “raadpleging van wettelijke bestuursorganen”. Dit is echter momenteel niet verplicht en ook geen algemene praktijk; het kan alleen dienen ter informatie omdat er geen formele inspraak op de watertoets mogelijk is. Omdat SMB aandacht aan water moet geven is het nodig om op zijn minst een samenvatting van het wateradvies in het milieurapport op te nemen.
- De Commissie m.e.r. is ook inspreker bij effecten op bepaalde natuurgebieden. Deze effecten zullen dikwijls via het water lopen, omdat het waterregime een drager van veel natuurwaarden is. In dit geval kan het ook zinvol zijn om vroegtijdig met haar te overleggen.

Besluitvorming:

- De initiatiefnemer neemt een waterparagraaf (zoals bedoeld in de watertoets) op in het besluit. Dit kan als onderdeel gezien worden van de motiveringsplicht op grond van de SMB richtlijn. Water is immers onderdeel van de reikwijdte van de SMB richtlijn. Dit is vooral een kwestie van presentatie. De waterparagraaf verwijst dan zowel naar wateradvies als naar het milieuraapport en de andere inspraakreacties daarop.
- Het verdient aanbeveling om informeel de waterparagraaf al eerder in concept te bespreken, om misverstanden en misinterpretaties te voorkomen..



Figuur 1. Afstemmingsmogelijkheden tussen watertoets en SMB. Gebaseerd op de EU Richtlijn voor milieubeoordeling van plannen en programma's. Cursieve teksten zijn extra's die het huidige Nederlandse wetsvoorstel voorstelt.