

Van A naar **SMB**Beter

Strategische milieubeoordeling voor het NVVP

Hoofdrapport, augustus 2003



Van A naar SMBeter

Strategische milieubeoordeling voor het NVVP

Hoofdrapport, augustus 2003

Eindrapport afstudeeronderzoek Irene de Groot

Colofon

Publicatienummer

DWW-2003-084.

Titel en subtitel

Van A naar SMB Beter

Strategische milieubeoordeling

voor het NVVP

Hoofdrapport Afstudeeronderzoek

Auteur

I.R.E. de Groot

Afstudeerrapport Civiele Techniek

Specialisatie Infrastructuurplanning

Faculteit der Civiele Techniek en

Geowetenschappen

Stevinweg 1

Postbus 5048

2600 GA Delft

Gefaciliteerd en uitgegeven door

Rijkswaterstaat

Dienst Weg- en Waterbouwkunde

Van der Burghweg 1

Postbus 5044

2600 GA Delft

Informatie

Dienst Weg- en Waterbouwkunde

Tracé-m.e.r.-centrum

Tel. 015 - 2518478

Datum publicatie

Augustus 2003

Omslag

Met dank aan dhr. Dingjan (DWW).

De titel is een variatie op de titel

van het NVVP: 'Van A naar Beter'

[V&W 2001]. De illustratie van de

wegwerker verwijst naar de

wegwerker die bij V&W-projecten

vaak wordt afgebeeld naast slogan

'Van A naar Beter'. De sterren

refereren aan de EU-richtlijn. De

wereldbol verbeeldt duurzaamheid.

Trefwoorden

Strategische milieubeoordeling,

Nationaal Verkeers- en

Vervoersplan, milieu-effect, richtlijn,

duurzaamheid, benutten, Strategic

Environmental Assessment, SMB,

NVVP, SEA.

Beknopte Samenvatting

De Europese Richtlijn strategische milieubeoordeling (SMB) moet worden geïmplementeerd. Geconcludeerd kan worden dat het Nationale Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) onder de richtlijn valt, omdat het wettelijk is voorgeschreven en omdat het een kader vormt voor projecten door doorwerking in lager beleid. Het NVVP draagt de titel 'Van A naar Beter'. Dit afstudeeronderzoek over het raakvlak tussen het NVVP en SMB, draagt daarom de titel 'Van A naar SMB Beter'. In dit onderzoek wordt bepaald hoe SMB van het NVVP er procedureel en inhoudelijk uit zou moeten zien en hoe dit methodisch ingevuld kan worden. De werkwijze is in dit rapport globaal toegepast op benutting.

Weerstand tegen SMB lijkt niet gegrond: als gekozen wordt voor brede implementatie kan SMB bijdragen aan een meer transparante planning en zal SMB helpen bij het bereiken van het doel van duurzame ontwikkeling. VROM heeft echter gekozen voor een minimale invulling van de richtlijn. SMB blijkt procedureel een strategische m.e.r. te zijn, echter zonder startnotitie en bijbehorende publieksinspraak, zonder toetsingsadvies en met een sterker accent op monitoring.

De SMB-procedure vraagt slechts om enige aanvullingen op de NVVP-procedure, die te maken hebben met het maken van het milieुरapport, en het rekening houden met de informatie daaruit.

De richtlijn geeft aan welke specifieke informatie in het milieुरapport verwacht wordt. De wettelijke inhoudseisen zijn niet heel anders dan bij m.e.r., een 'meest-milieuvriendelijk-alternatief' is echter niet vereist. Ook al liggen de procedurele en inhoudseisen van SMB dichtbij m.e.r., de invulling moet anders: op een strategisch abstractieniveau.

Op basis van bestaande ervaringen zijn lessen te trekken. Er moet voor worden gekozen deze factoren mee te nemen in het proces. Daarbij is vooral de overgang naar duurzaamheidstoetsing van belang: iedere sector zou verplicht een duurzame lange termijn invulling moeten geven.

DWW lijkt de aangewezen dienst om verder te achterhalen wat SMB en duurzaamheidstoetsing betekenen.

Afstudeercommissie

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden onder begeleiding van de volgende afstudeercommissie:

- | | |
|----------------------------------|--|
| • prof. ir. F.M. Sanders | afstudeerhoogleraar |
| • prof. dr. ir. C. van den Akker | referent duurzame ontwikkeling |
| • ir. P. van Eck | dagelijks begeleider en afstudeercoördinator |
| • dr. E.J.M.M. Arts | extern lid afstudeercommissie, vanuit DWW |
| • ing. E. Jurakic | extern lid afstudeercommissie, vanuit DWW |

Voorwoord

Mijn zoektocht naar een afstudeeronderwerp werd geleid door twee wensen. Een onderwerp dat enerzijds past binnen mijn afstudeerspecialisatie infrastructuurplanning van de studie Civiele Techniek. Daarbij heeft beleid altijd mijn voorkeur gehad en heb ik me bovendien willen specialiseren in de 'droge' kant van de infrastructuurplanning. Anderzijds echter ook een onderwerp dat betrekking heeft op duurzame ontwikkeling, waarvoor ik binnen mijn keuzevakken een basis heb proberen te leggen, en waarmee ik hoop het certificaat duurzame ontwikkeling te verkrijgen.

Al gauw ging mijn voorkeur uit naar SEA (Strategic Environmental Assessment), ofwel strategische milieubeoordeling (SMB), soms ook wel strategische m.e.r. genoemd. SMB wordt ook wel als eerste stap richting een duurzaamheidstoets gezien. Door het onderzoeken van de doorsnede tussen het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) en strategische milieubeoordeling lijkt een combinatie van beide wensen zeer goed mogelijk. Binnen de studie Civiele Techniek zijn veel onderzoeken gericht op het maken van een ontwerp of een model. Vanwege initiële en experimentele karakter van SMB is dit echter nog te vroeg. Bovendien is dit vanwege het strategische karakter van SMB moeilijk. Dit onderzoek heeft daarom meer een begripsbepalend en gedachten-scheppend karakter. Er zal veel aandacht worden besteed aan literatuuronderzoek en raadpleging van deskundigen. De verkregen informatie wordt vervolgens zo gekneed dat duidelijk wordt hoe vorm gegeven kan worden aan SMB, zowel beleidsmatig, als inhoudelijk, als juridisch. Daarbij zal wel veel met conceptuele modellen worden gewerkt.

De Europese Unie heeft een richtlijn aangenomen betreffende de milieubeoordeling van plannen en programma's. Deze strategische milieubeoordelingsrichtlijn zal in Nederland moeten worden geïmplementeerd. Ik heb mijn keuzeruimte onder meer ingevuld met enkele vakken recht, waaronder milieurecht, dat mij binnen dit afstudeeronderzoek zeer goed van pas zal komen.

De keuze om dit onderzoek toe te spitsen op het NVVP, een droog-infrastructuurplan, is niet alleen voortgekomen uit mijn voorkeur voor een plan dat zich voornamelijk richt op weginfrastructuur, maar ook uit het feit dat het NVVP zeer waarschijnlijk onder de Europese richtlijn valt.

Binnen het ministerie van V&W poogt de productgroep Tracé/m.e.r. van de Dienst Weg- en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat in te spelen op de voorbereiding van de implementatie van de EU-richtlijn. Aan dit rapport is gewerkt in de vorm van een afstudeerstage bij deze productgroep. Het afstudeeronderzoek heeft plaatsgevonden van oktober 2002 tot augustus 2003. De eerste zes maanden is parttime aan het afstuderen gewerkt. De looptijd van het onderzoek is dan ook langer geweest dan het half jaar, dat officieel voor het afstuderen staat. Daardoor was het mogelijk de ontwikkelingen rond de implementatie van de Europese richtlijn over een langere periode te volgen.

Mijn dank gaat uit naar mijn afstudeercommissie voor hun goede begeleiding en naar de Dienst Weg- en Waterbouwkunde voor het faciliteren van mijn onderzoek.

Augustus 2003,
Irene de Groot

Samenvatting

0.1 Inleiding van A naar SMB_{Beter}

De Europese Unie ziet het belang in van het op strategisch niveau rekening houden met de effecten van keuzes op het milieu: in 2001 is een Europese Richtlijn vastgesteld, die bekend is als richtlijn strategische milieubeoordeling (SMB). Eerder werd strategische milieubeoordeling vaak aangeduid als strategische milieueffectrapportage (s.m.e.r.). De richtlijn moet voor 27 juni 2004 worden geïmplementeerd. Strategische milieubeoordeling wordt vaak geplaatst tussen de milieutoets en de milieueffectrapportage (m.e.r.) en wordt ook wel de eerste stap richting een duurzaamheidstoets genoemd. Zeer waarschijnlijk valt het Nationale Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) onder de richtlijn. Het NVVP draagt de titel 'Van A naar Beter'. Dit onderzoeksrapport over het raakvlak tussen het NVVP en SMB, draagt daarom de titel 'Van A naar SMB_{Beter}'.

Afkortingen:

SMB

Strategische milieubeoordeling

NVVP

Nationaal verkeers- en vervoersplan

M.e.r.

Milieu-effectrapportage

Planwet

Planwet Verkeer en Vervoer

PKB

Planologische kernbeslissing

WRO

Wet op de ruimtelijke ordening

MR

Milieurapport

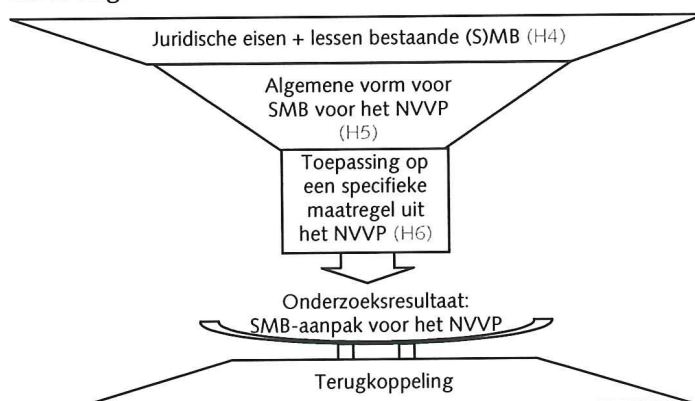
0.2 Probleemsignalering

Binnen Nederland coördineert het ministerie van VROM de implementatie. De andere ministeries zullen elk op hun eigen verantwoordelijkheidsgebied de implementatie moeten voorbereiden, als ze niet voor al te grote verrassingen willen komen te staan. Binnen het ministerie van V&W ligt bij deze voorbereiding een adviserende rol door het Tracé/m.e.r.-centrum van de Dienst Weg- en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat voor de hand.

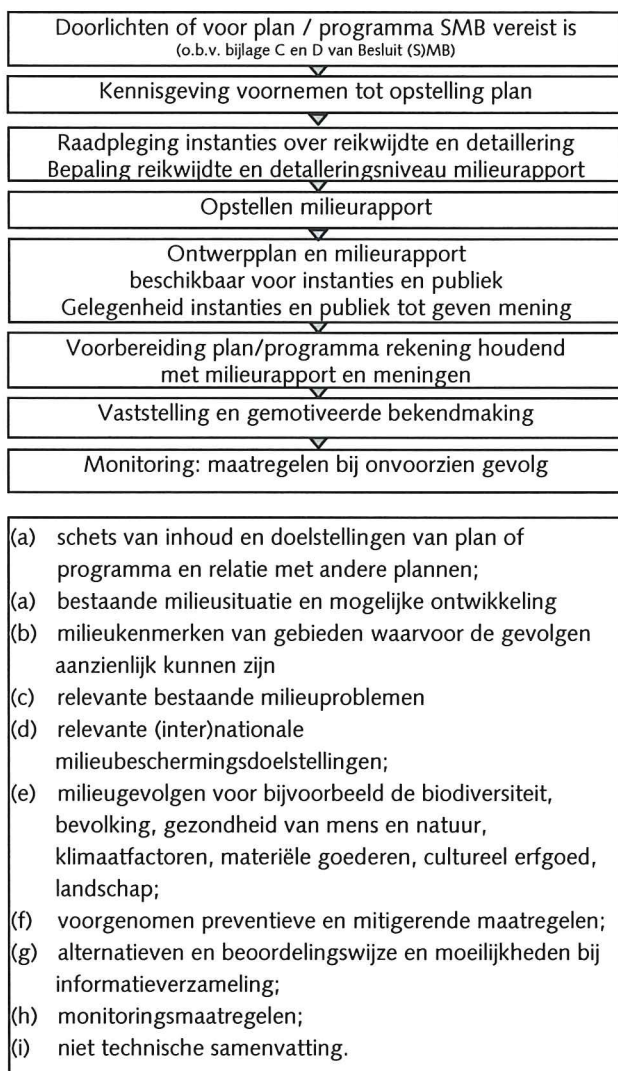
- **Probleemstelling:** Het is zeer waarschijnlijk dat het NVVP onder de SMB-richtlijn valt, het is echter nog niet helder hoe strategische milieubeoordeling van het NVVP er procedureel en inhoudelijk uit zou moeten zien en hoe dit methodisch ingevuld zou moeten worden.
- **Doelstelling:** Het, op basis van de SMB-richtlijn, formuleren van mogelijke procesmatige, procedurele- en inhoudseisen en het bepalen van een geschikte manier voor strategische milieubeoordeling van het NVVP.

0.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoeksproces vindt plaats als door een trechter, zoals gevisualiseerd in figuur 0.1. Op basis van deelvragen wordt gezocht naar een antwoord op de hoofdvraag: hoe kan de implementatie van de SMB-richtlijn voor het NVVP het beste uitgevoerd worden?



Figuur 0.1: de onderzoekopbouw



0.4 Positionering SMB

De SMB-richtlijn is geanalyseerd evenals de bestaande ervaringen met milieubeoordeling. Er is uitgegaan van de wettelijke verplichting zoals die er ligt, maar er werd ook even kort ingegaan op nut en noodzaak daarvan. *De wettelijke grondslag voor SMB is de effectieve basis om grotere invloed van de milieuaspecten op het besluit te bewerkstelligen:* afwegingen moeten publiekelijk gemotiveerd worden, dit leidt tot explicitering, waardoor zaken minder snel aan de aandacht ontglippen. De wettelijke procedurele en inhoudelijke eisen van SMB en m.e.r. blijken niet ver uit elkaar te liggen.

Procedure

VROM heeft gekozen voor een minimale invulling van de richtlijn, VROM heeft echter wel bepaald dat er kennisgeving moet plaatsvinden van het voornemen tot opstelling van een plan. De procedurele verplichting is hiernaast weergegeven (zie figuur 0.2). SMB blijft procedureel een strategische m.e.r. te zijn, echter zonder startnotitie en bijbehorende publieksinspraak, zonder toetsingsadvies en met een sterker accent op monitoring.

Figuur 0.2: de SMB-procedure

Inhoud

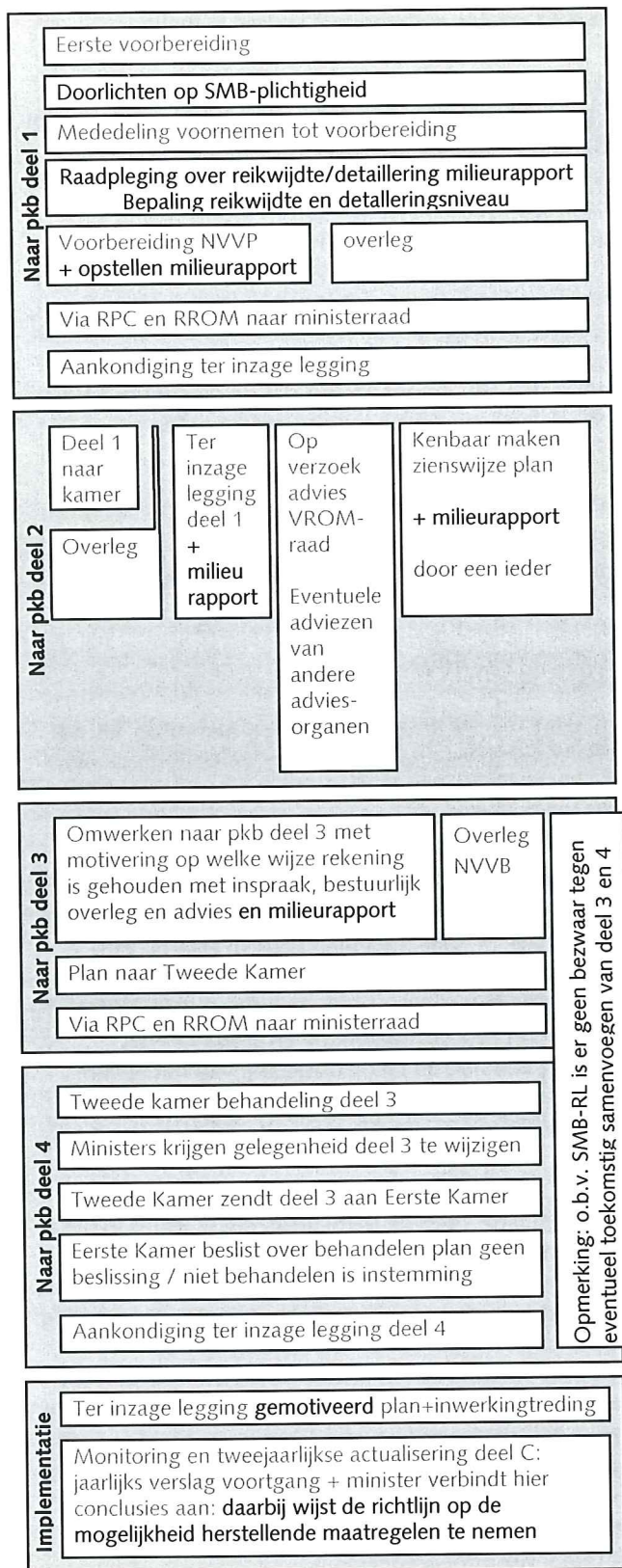
De richtlijn verwacht dat het milieurapport (MR) de informatie bevat die 'redelijkerwijs mag worden vereist'. De informatie omvat de elementen die hiernaast weergegeven zijn (zie figuur 0.3). De wettelijke inhoudseisen zijn niet heel anders dan bij m.e.r., een 'meest-milieuvriendelijk-alternatief' is echter niet vereist. Omdat de richtlijn vraagt om een milieurapport bij een plan moet terughoudend worden opgetreden met de integratie van de milieubeoordeling in het plan, en als daartoe al wordt overgegaan moet worden toegezien op expliciete invulling van de overall-inhoudseisen a, i en j.

Figuur 0.3: SMB-inhoudseisen o.b.v. richtlijn bijlage 1

Lessen

Op basis van bestaande ervaringen met milieubeoordeling kunnen de volgende lessen worden getrokken:

- SMB moet vroeg, gericht en geïntegreerd in het planproces plaatsvinden, met aandacht voor kwaliteitswaarborging en monitoring.
- Het milieurapport moet een strategisch abstractieniveau hebben.
- Een minimalistische invulling van de richtlijn is niet wenselijk: er is een brede voorkeur voor de ontwikkeling richting duurzaamheidstoets.
- Met het oog op een duurzaam draagvlak is aandacht voor publieksparticipatie van belang.
- Bij integrale toetsing moeten de gevolgen per deelaspect zichtbaar gehouden worden.



Duurzaam eindbeeld

Om invulling te kunnen geven aan een ontwikkeling richting duurzaamheidstoets is duurzaamheid nader gedefinieerd. Duurzaam beleid zou gericht moeten zijn op een lange termijn eindbeeld, waarbij sprake is van een eerlijke verdeling van welvaart en welzijn over de wereld, onder behoud / verbetering van natuurgebieden en biodiversiteit.

0.5 Naar een SMB-werkwijze voor het NVVP

Het NVVP zal het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) uit 1990 moeten gaan opvolgen. De basis voor het NVVP ligt in de Planwet Verkeer en Vervoer. Het NVVP doorloopt bovendien de procedure van de planologische kernbeslissing (PKB) uit de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). In 2002 is het NVVP (PKB deel 3) afgestemd door de Tweede Kamer. Het nieuwe deel 1 staat al in de steigers.

Het NVVP valt onder de werkingssfeer van de richtlijn, omdat het wettelijk is voorgeschreven en omdat het een kader vormt voor toekenning voor vergunningen voor m.e.r.-plichtige projecten door doorwerking in het lagere verkeers- en vervoers- en RO-beleid. Wellicht kan men onder SMB voor het NVVP uit, maar met het oog op de alternatieven is het de vraag of men dat moet willen.

Procedure

De huidige NVVP-procedure is een praktijkcombinatie van twee wetten (Planwet en WRO). De SMB-procedure vraagt slechts om enige aanvullingen op de NVVP-procedure. De procedurele toevoegingen voor SMB voor het NVVP zijn in figuur 0.4 in zwart aangegeven in de bestaande NVVP-procedure (in grijs). Extra zijn:

- raadpleging reikwijdte/detaillering MR
- opstellen milieuraapport
- inzage / inspraak milieuraapport
- rekening houden met het milieuraapport
- motivering definitief plan, ook t.a.v. MR

Bovendien wijst de richtlijn bij monitoring expliciet op de mogelijkheid van het nemen van herstellende maatregelen

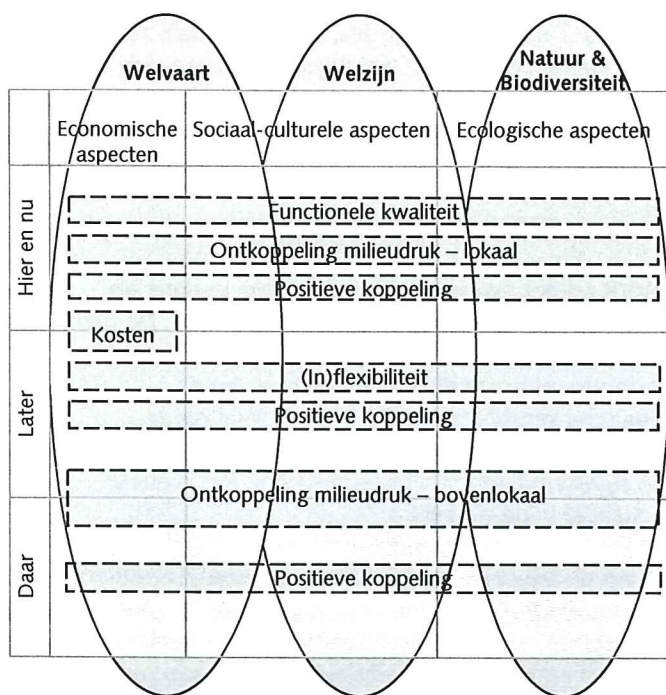
Figuur 0.4: procedurele toevoegingen SMB voor het NVVP

Inhoud

Er waren tot nu toe weinig expliciete wettelijke vereisten ten aanzien van milieu-informatie. Met de komst van SMB moeten resultaten van milieuonderzoek bovendien gemotiveerd worden meegenomen.

Wensen

De officiële milieubeoordeling moet slechts een 'dreiging' vormen om eerder na te denken over de milieueffecten. Het is verstandig een gemengd projectteam op te zetten en betrokkenen in het planproces te laten meespreken tijdens de milieubeoordeling. De doelstelling van het NVVP



zou bepaald moeten worden in interactie met de milieubeoordeling. Er zou een document met beslisproblemen en doelstellingen moeten komen, als basis voor het advies over reikwijdte/detaillering van de milieuinstanties. De politiek moet goed geïnformeerd worden, opdat ze in staat is onderbouwd keuzes te maken.

Een duurzame uitwerking

Met het oog op een duurzaam draagvlak moet er een breed beschikbaar startdocument komen. Inhoudelijke moeten maatregelen die nu genomen worden een bijdrage leveren richting een duurzaam verkeers- en vervoerssysteem of tenminste die ontwikkeling niet onmogelijk maken. Bij duurzaamheidsbeoordeling moet aandacht geschonken worden aan welvaart, welzijn, en natuur en biodiversiteit, aan het hier en nu en aan effecten elders en in de toekomst. Het internaliseren van externe (milieu)kosten kan ervoor zorgen dat de randvoorwaarden door de individuele consument gevoeld worden.

Figuur 0.5: aandachtsvelden duurzame ontwikkeling

0.6 Toepassing SMB-eisen op een NVVP-maatregel

Er is gekozen voor de toepassing van de SMB-werkwijze op benutting, en wel specifiek op 'faciliterende hoofdrijbaanmaatregelen', zoals de spitsstrook en de doelgroepstrook.

Procedure

Er moeten voor de bepaling van de reikwijdte en het detailleringsniveau instanties geraadpleegd worden die met de milieueffecten van het NVVP, en in dit geval in het bijzonder benutten, te maken kunnen krijgen. Daarbij kan gedacht worden aan belangenvereniging van omwonenden van wegen, aan experts, aan milieu- en natuurinstellingen, en aan beschermingsorganisaties. Milieubeoordeling zou vroeg in het proces moeten: de effecten van het benuttingsbeleid zijn echter niet beoordeeld bij de opstelling van het NVVP. Om informatie op de juiste momenten bij de juiste personen te kunnen insteken, moet de procedure helder en inzichtelijk zijn.

Inhoud

Er is globaal invulling gegeven aan de eisen uit de richtlijn, daarnaast is in het bijzonder aandacht geschonken aan het element duurzaamheid. Na de theoretische beschouwing in de eerdere hoofdstukken, heeft de toepassing op benutting de complexiteit van de uitvoering van strategische milieubeoordeling aan het licht gebracht. Veelal is het aangeven van de richting van de ontwikkeling voldoende en zeer waardevol. Als echter wordt over gegaan tot kwantificering, moet worden gewaakt voor onbalans in het detailniveau tussen de verschillende indicatoren. Het is belangrijk vooraf rekening te houden met (inter)nationale doelstellingen: als maatregelen genomen worden die daar niet aan voldoen, zijn soms extreem dure mitigerende maatregelen nodig. Er moet voor gewaakt worden dat niet alleen beleidsinstrumenten – als benutten – individueel, maar ook het totaal wordt beoordeeld.

Methode

Benutting is in dit rapport beoordeeld op basis van bestaande ervaringen, deze insteek is wellicht niet de meest optimale voor ex ante beleidsevaluatie. Daarvoor lijkt expert-judgement, al dan niet met behulp van kaartmateriaal, modellen en (grove) indicatoren, een geschikte manier. Afdaling naar projectniveau heeft z'n beperkingen. Wellicht kunnen ex post op basis van ervaringen enkele gegeneraliseerde conclusies worden getrokken over de beleidsuitgangspunten. Daarbij is terugkoppeling van beleidsinstrumenten en strategische doelen nodig.

0.7 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Lagere overheden blijken hogere beleidsinstrumenten als uitgangspunt te nemen. Vanwege die doorwerking is een milieubeoordeling van het NVVP nodig. Als sterke kanten van SMB kunnen dus de verplichte motivering en de ruimere beschrijving van inhoudelijke milieuaandachtspunten worden genoemd. Door monitoring is het achterhalen van het werkelijk effect en daaraan gekoppeld het ondernemen van acties gegarandeerd. SMB kan bijdragen aan een meer transparante planning. Maar SMB kent ook zwakke kanten. De werkingssfeer van de richtlijn is niet eenduidig te interpreteren. Er zijn weinig garanties geschept voor de integratie van SMB in het planproces, en geen garanties voor de milieubeoordeling van het doel van het plan. Bij gebrek aan toetsing bestaat het gevaar dat de politiek de beoordeling beïnvloedt. Door het ontbreken van een duurzaamheidsbeoordeling, wordt het doel van de richtlijn niet gerealiseerd.

Aanbevelingen

Omdat SMB zal leiden tot beter besluitvorming, en niet tot veel extra werk, is het van belang politieke wil voor SMB te organiseren. Er moet voor worden gekozen de eerder beschreven wenselijke toevoegingen, wettelijk of vrijwillig mee te nemen in het proces. Daarbij is vooral de overgang naar duurzaamheidstoetsing van belang. Iedere sector zou verplicht een lange termijn invulling van duurzaamheid moeten geven: een door het publiek gedragen eindbeeld. VROM zou de overstap naar een duurzaamheidstoets moeten heroverwegen, anders moet V&W vast die richting opgaan. DWW is de aangewezen dienst om te achterhalen wat SMB en duurzaamheidstoetsing betekenen. Het algemene kader, dat hier gegeven is, verdient nog nadere uitwerking tot een gedragen handreiking geschikt voor alle overheidsniveaus. Bij implementatie van SMB moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de hiernaast weergegeven dilemma's.

Meta-advies: uitvoering implementatie SMB-richtlijn voor het NVVP

Als gekozen wordt voor brede implementatie van de richtlijn kan milieubeoordeling bijdragen aan een meer transparante planning en zal milieubeoordeling helpen bij het bereiken van het doel van duurzame ontwikkeling.

1. Weerstand tegen SMB lijkt niet gegrond: SMB leidt tot betere besluitvorming, nauwelijks tot extra werk.
2. SMB moet gestructureerd, vroeg, gericht en geïntegreerd in het planproces plaatsvinden met aandacht voor kwaliteitswaarborging en monitoring.
3. Voor een duurzame ontwikkeling is publieksparticipatie van belang en zouden beleidsinstrumenten een bijdrage moeten leveren richting een duurzaam verkeers- en vervoerssysteem.
4. Invulling moet plaatsvinden op een strategisch abstractieniveau.

Dilemma's

Goede punten uit m.e.r. overnemen
versus in m.e.r. vervallen

Kennis onderzoeker
versus politieke besluitvorming

Starheid door definities
versus vaagheid

Abstract plan
versus concrete beoordeling

Openheid planproces
versus snelheid planproces

Integratie in plan
versus ondersneeuwen in plan

Beperken bestuurslast
versus minimalisme

Informatie gericht op politici
versus beïnvloeding door politici

Korte termijn effect
versus lange termijn effect

Resultaten model
versus acceptatie uitgangspunten

Summary

The strategic environmental assessment (SEA) Directive has to be implemented in 2004. It's almost certain that the National Traffic- and Transport Plan ('NVVP') falls under this directive, because it is legislatively required and because it sets the framework local policies and projects requiring environmental impact assessment (EIA). The NVVP carries the title 'Van A naar Beter' (From A to Better). This master's thesis about the interface of the NVVP and SEA, therefore carries the title 'Van A naar SMBBeter' (From A to SEA-Better). This study provides an overview of content requirements of an environmental report (ER) and gives a framework for an operational procedure and methodology to carry out an SEA for the NVVP. The developed methodology is roughly applied on more efficient use of existing roads. There has been some resistance against SEA. But this study shows that is not well founded: if a wide implementation is chosen, SEA can contribute to a more transparent planning and SEA can even assist in reaching the goal of sustainable development. Determining the real effect and taking linked actions is guaranteed by monitoring, which is strictly required by the directive. The ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment ('VROM') has however chosen for minimum filling-in of the directive. SEA turns out to be procedurally almost the same as strategic environmental impact assessment (EIA), however without a startdocument and accompanying public participation, without a review advice of the commission EIA, but with a stronger accent on monitoring. The SEA-procedure requests only for some additions to the NVVP-procedure. This concerns the making of an environmental report, and taking its information into account. The directive also sets down which specific information is expected in the environmental report. The legal content requirements are not very different from the ones for the EIA, a 'alternative most friendly to the environment' however is not required. Based on existing experiences, there are lessons, which can be drawn:

- SEA has to take place early, targeted, integrated in the plan process, with guarantees for quality and monitoring.
- The environmental report has to have a strategic level of abstraction.
- There is a wide preference for development towards sustainability assessment.
- For a sustainable basis of public support, public participation is important.
- On integral assessment, the results on subaspects have to stay visible.

For the procedural framework to be developed these lessons should be considered as valuable tools. Furthermore the changeover to sustainability assessment highly matters: every sector has to be obligated to make a sustainable long-term interpretation.

The Road and Hydraulic Engineering Institute ('DWW') is an obvious institute to find out further what SEA and sustainability assessment mean.

Inhoudsopgave

Colofon	iv
Voorwoord	v
Samenvatting	vii
Summary	xiii
Inhoudsopgave	xv
1 Inleiding van A naar SMB^{Beter}	1
1.1 Introductie strategische milieubeoordeling voor het NVVP	1
1.2 Leeswijzer	2
2 Probleemsignalering: SMB invullen voor het NVVP	3
2.1 Huidige situatie rond (S)MB en DO-toetsing	3
2.2 Probleembeschrijving: onduidelijkheid invulling SMB voor het NVVP	6
2.3 Probleemstelling	7
2.4 Doelstelling	7
2.5 Randvoorwaarden en afbakening onderzoek	8
2.6 Onderzoeksresultaat	8
3 Onderzoeksaanpak	9
3.1 Onderzoeksvraag	9
3.2 Wijze van beantwoording	9
4 Positionering van strategische milieubeoordeling	13
4.1 Analyse EU-richtlijn strategische milieubeoordeling	13
4.1.1 Werkingssfeer Europese SMB-richtlijn	13
4.1.2 Procedure SMB volgens de EU-richtlijn	14
4.1.3 Inhoudseisen SMB volgens de EU-richtlijn	15
4.2 Vergelijking met bestaande vormen van (S)MB	15
4.2.1 Doel en werkingssfeer bestaande vormen van (S)MB	16
4.2.2 Procedures en inhoudseisen van vormen van (S)MB	19
4.3 Lessen uit succes- en faalfactoren van bestaande (S)MB	21
4.3.1 Waarom SMB?	21
4.3.2 Procedurele lessen	23
4.3.3 Lessen ten aanzien van de inhoud	26
4.3.4 Methodische lessen	26
4.3.5 Lessen ten aanzien van duurzaamheidstoetsing	27
4.4 Nederlandse uitwerking: wetsvoorstel VROM betreffende SMB	29
4.4.1 Aanpak implementatie SMB-richtlijn door VROM	29
4.4.2 Werkingssfeer: SMB voor Nederlandse plannen en programma's	30
4.4.3 Procedure	31
4.4.4 Inhoudseisen	33
4.5 Tijd voor duurzaamheid: duurzaamheid gedefinieerd	34
4.6 Conclusies: SMB, wat moet en wat kan?	36

5	Naar SMB voor het NVVP	41
5.1	Introductie op het NVVP	41
5.2	De keuze voor het NVVP als SMB-plichtig plan	43
5.2.1	Het NVVP is door wettelijke bepaling voorgeschreven	45
5.2.2	Het NVVP is kaderstellend	45
5.3	Inpassing procedure SMB voor het NVVP	48
5.3.1	Analyse bestaand proces: Planwet en WRO	48
5.3.2	Actoren rond het NVVP	51
5.3.3	Procedurele toevoegingen voor SMB van het NVVP?	53
5.4	Inpassing inhoud SMB voor het NVVP	55
5.4.1	Analyse bestaande inhoud NVVP	55
5.4.2	Inhoudelijke toevoegingen SMB voor het NVVP	58
5.5	Tijd voor duurzaamheid: duurzame ontwikkeling voor v&v	60
5.5.1	Bestaande concepten voor duurzaamheid en verkeer en vervoer	60
5.5.2	Het duurzaam eindbeeld ingevuld voor verkeer en vervoer	64
5.5.3	Eerste invulling van het beleid richting een duurzaam v&v-systeem	66
5.6	Conclusies: SMB voor NVVP	67
6	Toepassing SMB-eisen op benutting	71
6.1	Keuze specifieke maatregel: benutting	71
6.2	Introductie op benutting	72
6.3	Benutting procedureel	74
6.4	Benutting inhoudelijk beoordeeld	74
6.4.1	Hoe inhoudelijk met maatregel aan de slag	74
6.4.2	Inhoudelijke analyse benutting	78
6.5	Conclusies: invulling SMB voor beleidsmaatregelen	86
7	Conclusies, aanbevelingen en terugkoppeling	89
7.1	Conclusies op hoofdlijnen	89
7.2	Beantwoording deelvragen	90
7.2.1	SMB, wat moet en wat kan?	90
7.2.2	SMB voor NVVP	90
7.2.3	Invulling SMB voor beleidsmaatregelen	90
7.3	Concluderend	91
7.3.1	Sterke kanten van SMB	91
7.3.2	Zwakke kanten van SMB	91
7.3.3	Kansen voor SMB	91
7.3.4	Bedreigingen voor SMB	91
7.4	Aanbevelingen en adviezen	92
7.4.1	Acceptatie SMB	92
7.4.2	Hoe moet invulling gegeven worden aan SMB	92
7.4.3	Duurzaamheidstoetsing	93
7.4.4	Vervolgtraject	94
7.4.5	Gang van zaken implementatie van (volgende) richtlijn	95
7.5	Dilemma's;	96
7.6	Terugkoppeling	96
	Epiloog	99
	Bijlage onderbouwing tabel 6.4	101
	Verklarende woordenlijst / afkortingen	105
	Bronnen	109

1 Inleiding van A naar SMBBeter

1.1 Introductie strategische milieubeoordeling voor het NVVP

Beslissingen op strategisch niveau hebben vaak grote gevolgen voor concrete projectbeslissingen op een later tijdstip. Keuzes op strategisch niveau versmallen veelal het spectrum van keuzemogelijkheden op operationeel niveau.

Met behulp van milieueffectrapportages (m.e.r.) worden de milieueffecten van projecten al in kaart gebracht. Op het niveau van plannen en programma's – documenten met een strategisch karakter – worden daarentegen slechts enkele milieubeoordelingen uitgevoerd, vaak in de vorm van een m.e.r. op strategisch niveau.

Door de Europese Unie wordt onderschreven dat het van belang is op strategisch niveau al rekening te houden met de effecten van keuzes op het milieu: op 27 juni 2001 is een Richtlijn van het Europees Parlement en de Europese Raad (2001/42/EG) betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's vastgesteld. Deze richtlijn, beter bekend als SMB-richtlijn moet voor 27 juni 2004 worden geïmplementeerd. In Nederland is het ministerie van VROM daar verantwoordelijk voor, maar ook de andere ministeries doen er goed aan op de ontwikkelingen in te spelen. Strategische milieubeoordeling (SMB) wordt wel gezien als een eerste stap richting duurzaamheidsbeoordeling.

Welke plannen en programma's precies onder de werkingssfeer van de richtlijn zullen vallen is ten tijde van dit onderzoek nog niet helder. Het is echter zeer waarschijnlijk dat het Nationale Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) onder de richtlijn gaat vallen. Het NVVP draagt de titel 'Van A naar Beter'. Dit onderzoeksrapport over het raakvlak tussen het NVVP en strategische milieubeoordeling (SMB), draagt daarom de titel 'Van A naar SMBBeter'.

In dit onderzoek worden de procedurele en inhoudseisen van SMB geanalyseerd. Er wordt bepaald hoe daar het beste invulling aan kan worden gegeven voor het NVVP. Omdat gebleken is dat er een brede voorkeur is voor ontwikkeling richting duurzaamheidstoetsing, wordt daar veel aandacht aan besteed.

SMB en het NVVP zijn zeer actueel: daardoor is tijdens dit onderzoek regelmatig gebruik gemaakt van concepten en interne notities. Er ligt een voorstel van VROM voor de implementatie van SMB; de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), waarop de procedure van het NVVP deels gebaseerd is, ondergaat momenteel een structurele herziening; zelfs het NVVP is afgestemd in de Tweede Kamer en heeft dus nog geen officiële status. Bij afronding van dit onderzoek is sprake van een derde versie van het SMB-wetsvoorstel van VROM, het voorstel begint definitieve vormen aan te nemen. In de nieuwe WRO komt waarschijnlijk een structuurvisie in de plaats van de planologische kernbeslissing, daaraan zijn in het huidige WRO-wetsvoorstel geen wettelijke procedurele eisen verbonden. Het nieuwe deel 1 van het NVVP zal volgens de huidige planning in het voorjaar van 2004 verschijnen.

Met dit onderzoek wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de discussies binnen V&W over SMB, en de toepassing ervan voor het NVVP.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het probleem – de onduidelijkheid over de invulling van de vastgestelde SMB-richtlijn voor het NVVP – vermeld, het onderzoek afgebakend en het gewenste resultaat beschreven. Om tot dat resultaat te komen is in hoofdstuk 3 een aanpak beschreven voor de invulling van drie deelvragen. Die invulling is terug te vinden in hoofdstuk 4 t/m 6 (zie box 1.1), de kern van dit rapport. In hoofdstuk 4 wordt gekeken wat op basis van juridische eisen en eerdere ervaringen moet en kan rond SMB in Nederland. In hoofdstuk 5 wordt een werkwijze voor SMB voor het NVVP voorgesteld. Die wordt in hoofdstuk 6 inhoudelijk op het NVVP-instrument benutting toegepast. In hoofdstuk 7 volgen de conclusies en aanbevelingen.

De hoofdstukken beginnen met een korte introductie, waarin vermeld is wat in dat hoofdstuk beschreven wordt en in welke paragraaf. Na het lezen van het inleidende hoofdstuk 1, kan een lezer met weinig tijd, met de hulp van de intro's op de hoofdstukken, snel bepalen wat wel en niet zijn interesse heeft. De centrale hoofdstukken (4t/m) 6 worden afgesloten met een concluderende paragraaf, waarin snel het antwoord op de drie deelvragen is te vinden. Omdat gebleken is dat er een brede voorkeur bestaat voor een ontwikkeling richting duurzaamheidstoetsing is in de centrale hoofdstukken 'tijd voor duurzaamheid' ingeruimd. Afsluitend verdienen de conclusies en aanbevelingen, zoals in elk onderzoek, de meeste aandacht.

Box 1.1: Indeling rapport

Antwoord op deelvragen:

1. Wat is t.a.v. strategische milieubeoordeling vereist en wat is daarnaast wenselijk?	H4
2. Hoe moet strategische milieubeoordeling voor het NVVP vorm worden gegeven?	H5
3. Hoe kunnen de milieueffecten voor een maatregel uit het NVVP worden bepaald?	H6
Conclusies en aanbevelingen	H7

In figuren en tabellen is direct relevante, in dit onderzoek samengevoegde of ontwikkelde informatie te vinden. In de boxen is ander soort informatie opgenomen: zijdelingse informatie; gerelateerde figuren en beschrijvingen uit andere rapporten; en korte herhalingen van informatie uit eerdere hoofdstukken.

Vaktermen en afkortingen uit dit onderzoek zijn achterin in dit rapport opgenomen in een verklarende woordenlijst. De interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden zijn opgenomen in een aparte rapportage.

2 Probleemsigralering: SMB invullen voor het NVVP

2.1 Huidige situatie rond (S)MB en DO-toetsing

Er wordt al veel gedaan om milieueffecten van projecten in kaart te brengen. Momenteel is het voor het ondernemen van diverse grote bouw- en of andere ontwikkelingsactiviteiten noodzakelijk om, voorafgaand aan de toestemming hiervoor van het bevoegd gezag, een milieu-effectrapport (MER) te maken. In 1986 is de milieu-effectrapportage (m.e.r.) als onderdeel van de Wabm (Wet algemene bepalingen milieuhygiëne) in de wetgeving opgenomen [Schutte-Postma 1997]. De m.e.r.-regeling is nu te vinden in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (Wm). Op 27 juni 1985 was ook de Europese Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten vastgesteld. Deze richtlijn is van toepassing op de milieu-effectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Op het niveau van plannen en programma's – overheidsdocumenten met een strategisch karakter, zoals het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) en het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) – worden echter slechts enkele milieubeoordelingen uitgevoerd. Uit Europese Gemeenschapswetgeving, zoals de Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand, Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van habitats en flora en fauna, en Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor waterbeleidsmaatregelen, vloeit momenteel de verplichting voort om, in daar genoemde gevallen, een milieubeoordeling uit te voeren. Onder meer op het vlak van het afvalstoffenbeleid wordt in Nederland al op strategisch planniveau milieu-effectrapportage toegepast.

De milieutoets, waarmee ontwerpregelgeving op rijksniveau, met belangrijke gevolgen voor het milieu, wordt getoetst, is eveneens een voorbeeld van milieubeoordeling op strategisch niveau. Deze manier van toetsing is in het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-2, 1993-1994) opgenomen. Bij de milieutoets wordt ook al gesproken over het toetsen van bijvoorbeeld plannen en nota's op hun milieu-effecten, maar er is gekozen om daar in de eerste periode geen accent op te leggen. [VROM 1996-1]

Uit enkele EU- en VN-verdragen/actieprogramma's, waarnaar in de overwegingen bij de richtlijn wordt verwezen, volgt de noodzaak van een milieueffectbeoordeling van plannen en programma's. Er is daartoe een aantal gemeenschappelijke procedurele Europese voorschriften nodig. Daarom achtte de Europese Gemeenschap het noodzakelijk een minimumkader voor milieubeoordelingen tot stand te brengen.

Op 27 juni 2001 is een Richtlijn van het Europees Parlement en de Europese Raad (2001/42/EG) betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's vastgesteld. De EU heeft deze Richtlijn uitgevaardigd met als doel 'te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen' [EU 2001]. De richtlijn wordt

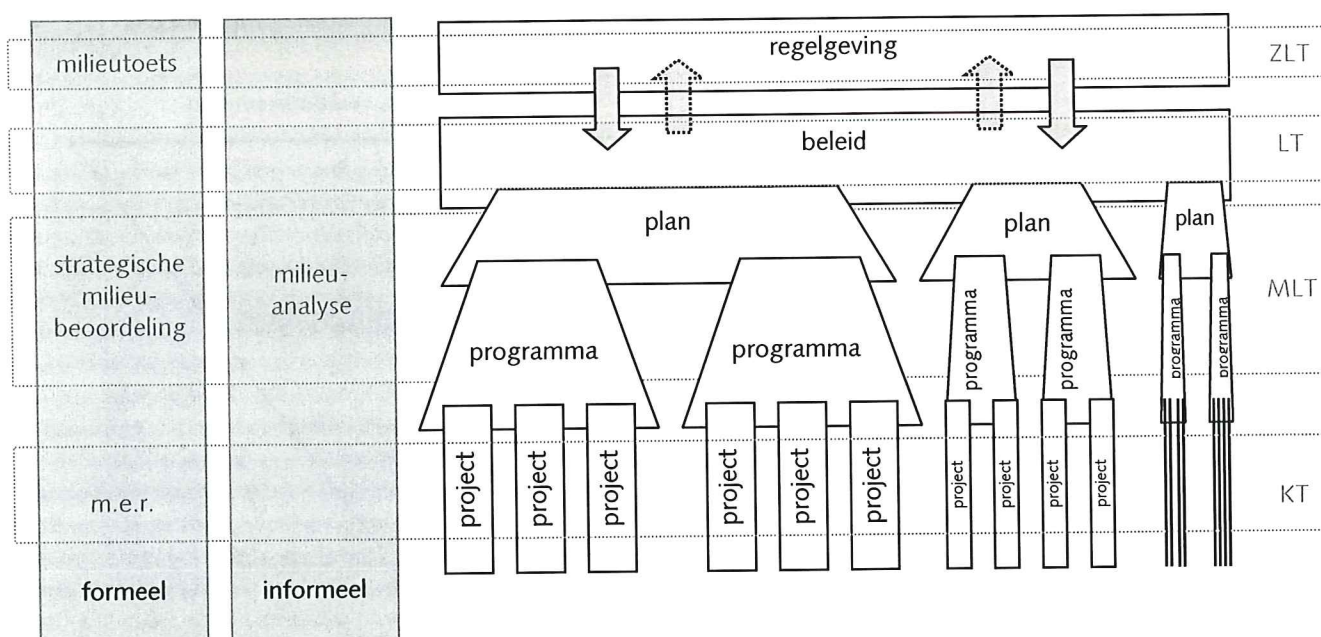
inmiddels alom afgekort tot SMB-richtlijn, waarbij SMB staat voor strategische milieubeoordeling. Eerder werd strategische milieubeoordeling vaak als strategische milieueffectrapportage (s.m.e.r.) aangeduid. Uit interviews is naar voren gekomen dat de oorzaak voor de overstap op de term SMB gevonden moet worden in de negatieve gevoelens die er rond m.e.r. heersen, met de term SMB moet worden voorkomen dat het instrument direct van een stempel wordt voorzien.

Ook al gebruiken ze soms verschillende definities, de meeste beoefenaars van strategische milieubeoordeling (SMB) zijn het volgens Verheem en Tonk [2001] eens over wat het overkoepelende concept van SMB inhoudt: een gestructureerd, pro-actief proces ter versterking van de rol van milieukwesties bij strategische beslissingen.

Het ministerie van VROM moet binnen Nederland de implementatie coördineren. Daartoe heeft zij vooruitlopend op de richtlijn de werkingssfeer ervan al aan een eerste inventarisatie onderworpen. Het rapport daarvan [VROM 2001-1] geeft een eerste idee welke plannen en programma's onder de richtlijn kunnen vallen. Voor dit rapport is in digitale bronnen van wet- en regelgeving en beleidsstukken middels zoekmachines gezocht naar documenten waarin het woord 'plan' en/of 'programma' is opgenomen. Bij de zo gevonden plannen en programma's is vervolgens kort beredeneerd of het plannen en programma's zijn in de zin van de richtlijn. Een duidelijk overzicht van V&W-plannen en -programma's die SMB zouden moeten ondergaan is echter in dit rapport helaas niet terug te vinden.

In verband met strategische milieubeoordeling wordt op strategisch niveau vaak onderscheid gemaakt tussen beleid, plannen, programma's. Op operationeel niveau worden daar projecten tegenover gezet. Het onderscheid tussen de strategische documenten is soms echter moeilijk te maken. Thérivel en Partidário geven aan dat het ene beleid, plan of programma vaak de structuur geeft voor een ander, die op zijn beurt projecten kan beïnvloeden: er is dus een hiërarchie of getraptheid van beleid, plannen en programma's. In hun boek wordt, net als in veel Engelstalige literatuur gebruik gemaakt van de algemene term 'PPP' (policy, plan, program). Echter waar onderscheid gemaakt moet worden, gebeurt dit als volgt: beleid > plan > programma > project [Thérivel and Partidário 1996].

Zoals uit figuur 2.1 blijkt wordt in dit rapport dezelfde volgorde aangehouden. Uit interviews blijkt dat er in verschillende landen verschillende benamingen voor de verschillende niveaus zijn. Er wordt aangegeven dat met het in Nederland gebruikte begrip beleid, het waarom-niveau bedoeld wordt, met het Nederlandse plan of programma wordt het concretere wat- en waar-niveau aangeduid, en met het Nederlandse begrip project, wordt het hoe-niveau bedoeld.



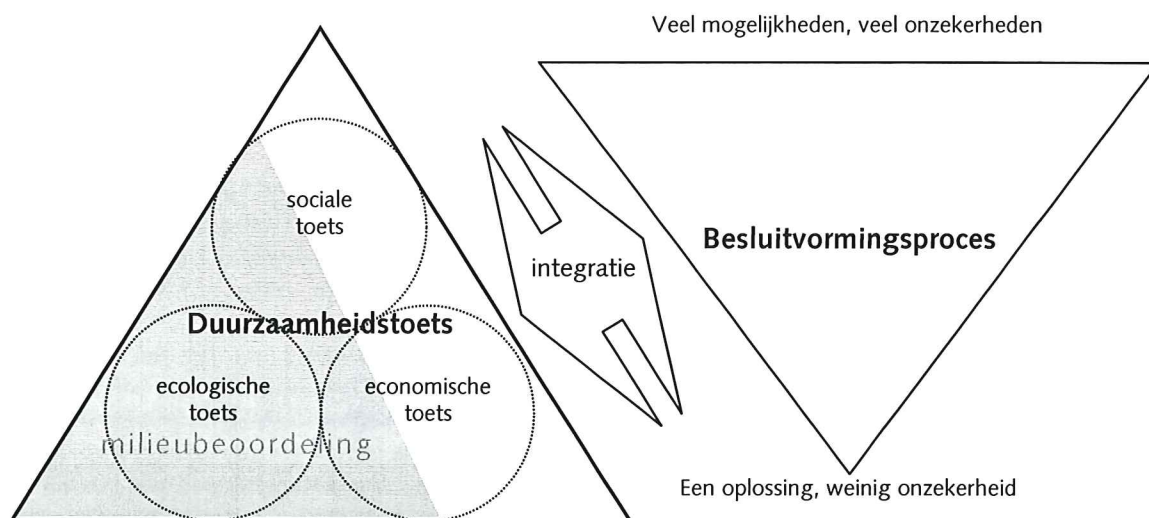
Figuur 2.1: Samenhang tussen SMB, m.e.r. en de milieutoets

Strategische milieubeoordeling wordt vaak geplaatst tussen de milieutoets, een instrument voor milieubeoordeling van regelgeving, en de m.e.r., waarmee projecten op hun milieueffecten beoordeeld worden. Behalve formele instrumenten voor milieubeoordeling, bestaan er ook een informele milieuanalyses. Deze worden nu al op planniveau toegepast. De milieutoets is een formeel instrument, verplicht voor ontwerpregelgeving, maar heeft een sterk informeel karakter. Regelgeving wordt veelal voor zeer lange termijn vastgelegd (ZLT), plannen en programma's voor middellange termijn (MLT), projecten zorgen voor de korte termijn (KT) operationalisering.

Box 2.1 Duurzame ontwikkeling wordt in 'Our Common Future' gekenmerkt als 'een ontwikkeling die in de huidige behoefte voorziet zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen ook in hun behoeften te voorzien'. ['Our Common Future' van VN-commissie Brundtland 1987]

Strategische milieubeoordeling (SMB) wordt ook wel de eerste stap richting een duurzaamheidstoets genoemd [VROM 2002; Thérivel en Partidário 1996]. Duurzame ontwikkeling kan beschreven worden als het vinden van een balans tussen ecologische, sociale en economische factoren met het oog op toekomstige generaties (zie box 2.1). In een streven naar duurzame ontwikkeling moet er bij strategische beslissingen vooral voor gewaakt worden dat het milieu niet het onderspit delft. Ook de Europese Commissie noemt in een van haar rapporten de integratie van de drie factoren en geeft daarbij aan: 'duurzame ontwikkelingsmechanismen worden vaak gedreven door de noodzaak het milieu te integreren in het besluitvormingsproces, en dus is er een belangrijke link tussen de twee typen integratie' [EC 2001-1]. Een eerste stap is het milieu een belangrijke ruggesteun te geven middels een instrument als de strategische milieubeoordeling. Strategische milieubeoordeling is meer dan een ecologische toets, ook de milieugevolgen voor de mens worden meegenomen. Natuurlijk kan milieubeoordeling ook het economische aspect niet links laten liggen. Het totale veld van sociale en economische aspecten wordt echter veelal niet meegenomen.

In figuur 2.2 is aangegeven welke plaats milieubeoordeling mijns inziens inneemt in relatie tot de duurzaamheidstoets.



Figuur 2.1: Integratie duurzaamheidstoets¹ in het besluitvormingsproces. In grijs: de milieubeoordeling als onderdeel van een duurzaamheidstoets

Ook het betrekken van het publiek wordt in dit verband van belang geacht: 'SMB zal bijdragen aan een transparantere planning door het betrekken van het publiek en door het integreren van milieuoverwegingen. Dit zal helpen bij het bereiken van het doel van duurzame ontwikkeling' [EC 2002-1]².

2.2 Probleembeschrijving: onduidelijkheid invulling SMB voor het NVVP

De EU-lidstaten moeten voor 27 juni 2004 (drie jaar na de datum van inwerkingtreding van de SMB-richtlijn) de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking doen treden om aan de SMB-richtlijn te voldoen. Uiterlijk die datum moeten de lidstaten de Commissie tevens afzonderlijke informatie verstrekken over de soorten plannen en programma's die overeenkomstig werkingssfeer (artikel 3) van de richtlijn aan een milieubeoordeling uit hoofde van deze richtlijn onderworpen zouden zijn.

Voor 27 juni 2004, moet Nederland dus, net als de andere lidstaten, op basis van de richtlijn bepalen welke plannen en programma's onder de richtlijn gaan vallen. Om de richtlijn vervolgens op deze plannen en programma's toe te kunnen passen, moeten wettelijke en bestuurlijke maatregelen genomen worden, waaronder het bepalen van een procedure voor en inhoudseisen aan deze milieubeoordeling.

Binnen Nederland coördineert het ministerie van VROM, zoals reeds vermeld, de implementatie. Om er zorg voor te dragen dat de andere ministeries niet voor al te grote verrassingen komen te staan na de implementatie door VROM,

¹ Duurzaamheidstoetsing omvat de integratie van sociale, ecologische en economische aspecten. In het engels is het gebruikelijk de drie-eenheid sociaal-ecologie-economie als volgt aan te duiden: people, planet, profit

² SEA will contribute to more transparent planning by involving the public and by integrating environmental considerations. This will help to achieve the goal of sustainable development.

zullen zij elk op hun eigen verantwoordelijkheidsgebied de implementatie moeten voorbereiden. Door van tevoren mee te denken over de procedures en de inhoud van strategische milieubeoordeling kunnen zij na implementatie meteen met de uitvoering van de wetgeving als gevolg van de richtlijn aan de slag. Bovendien kunnen zij zo tijdig bij VROM aankaarten welke problemen zij verwachten en voor welke plannen en/of programma's zij geen heil zien in toepassing van strategische milieubeoordeling. Bij de voorbereiding binnen het ministerie van V&W ligt een adviserende rol door het Tracé/m.e.r.-centrum van de Dienst Weg- en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat voor de hand.

In de richtlijn wordt globaal aangegeven welke plannen en programma's onder haar regime zullen vallen. Dit levert echter niet direct een eenduidige lijst op. Zeer waarschijnlijk is echter dat het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP) onder de richtlijn zal vallen. Evenmin wordt in de richtlijn volledig vastgelegd hoe de milieueffectbeoordeling er procedureel en inhoudelijk uit moet zien. Bij de bepaling van de procedure moet worden nagegaan hoe deze is in te passen in het geheel van bestaande processen en procedures voor plannen en programma's. Het is, in het kader van dit afstudeerproject, ondoenlijk om voor elk plan/programma individueel een procedure en inhoudseisen vast te stellen, zeker als die tot een toepasbaar niveau uitgewerkt zouden worden. Daarom is gekozen een dergelijke uitwerking alleen voor het NVVP te bepalen. De daarop volgende invulling van deze procedure en inhoudseisen voor (onderdelen) van dit concrete plan vormt eveneens een uitdaging. De kennis van de processen rond het NVVP is essentieel onder meer bij de opzet van procedures voor SMB van het NVVP en de inbedding daarvan in het geheel van bestaande procedures en processen. Het bovenstaande leidt tot de volgende probleem- en doelstelling.

2.3 Probleemstelling

Het is zeer waarschijnlijk dat het NVVP onder de EU-richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's valt, het is echter nog niet helder hoe strategische milieubeoordeling van het NVVP er procedureel en inhoudelijk uit zou moeten zien en hoe dit methodisch ingevuld zou moeten worden.

2.4 Doelstelling

Het, op basis van richtlijn 2001/42/EG, formuleren van mogelijke procesmatige, procedurele- en inhoudseisen en het bepalen van een passende wijze voor de toepassing van strategische milieubeoordeling voor het NVVP.

Nevendoelen:

Om de doelstelling zinnig te kunnen verwezenlijken, worden de volgende nevendoelen gesteld:

- Onderbouwen dat het NVVP op basis van de richtlijn een duidelijke kandidaat is voor strategische milieubeoordeling, alvorens over te gaan tot het bepalen van de werkwijze van SMB voor het plan.
- Het verkrijgen van inzicht in de processen rond het NVVP, om hierbinnen tot een goede inpassing van strategische milieubeoordeling te kunnen komen.
- Het verdiepend analyseren van milieueffecten van een specifieke maatregel uit het NVVP.

2.5 Randvoorwaarden en afbakening onderzoek

De omvang van dit onderzoek wordt op twee manieren beperkt. Aan de ene kant zijn er beperkingen die als het ware van buitenaf worden opgelegd (randvoorwaarden). Aan de andere kant zal ik zelf dit onderzoek afbakenen tot een samenhangend behapbaar geheel, waarin die zaken worden behandeld die voor het bereiken van het onderzoeksdoel noodzakelijk zijn.

De eerste randvoorwaarde is het kader waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt: het is een afstudeeronderzoek. Voor dit afstuderen staat een bepaalde tijd, waarbinnen een bepaalde breedte en een bepaalde diepgang moet worden bereikt. Het onderzoek in de diepte zal interessant zijn voor het Tracé/m.e.r.-centrum, mits dit onderzoek tijdig voltooid is. De beperking in tijd leidt automatisch tot een beperking van de inhoud. Daarbij moet ervoor worden gewaakt dat er niet te lang in de breedte gezocht wordt, maar dat tijdig verdieping plaatsvindt. Dit is alleen mogelijk door het aanbrengen van een schifting in het beschikbare materiaal.

Strategische milieubeoordeling is een breed onderwerp. Om de omvang van dit afstudeeronderzoek te beperken, is het onderwerp toegespitst afgebakend. Als eerste is ervoor gekozen in het onderzoek de nadruk te leggen op de Nederlandse ervaringen met milieubeoordeling (m.e.r., milieutoets, milieuanalyses). De ervaringen buiten Nederland worden slechts zijdelings meegenomen. Ten tweede is ervoor gekozen de gevolgen van de Europese SMB-richtlijn alleen voor het NVVP op te nemen. De beperking in tijd en daarmee in inhoud maakt het namelijk ondoenlijk om voor elk V&W-plan/programma individueel een procedure en inhoudseisen vast te stellen. Ten derde vindt bij verdere versmalling/verdieping van het onderwerp toespitsing plaats op de analyse van de milieueffecten van een specifieke maatregel uit het NVVP, bijvoorbeeld benutten, beprijzen, bouwen, of de opwaardering van het onderliggend wegennet.

2.6 Onderzoeksresultaat

Het eerste resultaat van dit onderzoek is het verschaffen van duidelijkheid over wat t.a.v. SMB in Nederland na implementatie verplicht is en wat mogelijk is. Dit is momenteel namelijk nog niet helder. Dit resultaat wordt gebaseerd op een vergelijking van de eisen uit de Europese SMB-richtlijn en de lessen uit bestaande (strategische) milieubeoordeling(methoden) met het SMB-wetsvoorstel van VROM. Hierin zal gekeken worden naar de werkingssfeer, de procedurele en de inhoudelijke kant, bovendien komen de lessen t.a.v. het gebruik van methoden aan bod.

Ten tweede resulteert dit onderzoek in een aanpak voor SMB voor het NVVP, die toepassingsgericht is. Dit niveau wordt bereikt door een concretisering van de procedurele en inhoudseisen voor strategische milieubeoordeling voor het NVVP, met in het achterhoofd natuurlijk de bestaande procedures en inhoudseisen t.a.v. het NVVP.

Ten derde wordt een toepassing uitgevoerd van SMB voor een maatregel uit het NVVP, om de aanpak, zoals die in dit onderzoek voorgesteld wordt, te verifiëren.

Als laatste zal dit onderzoek resulteren in conclusies over de mogelijkheid voor een methode voor SMB bij het NVVP.

3 Onderzoeksaanpak

Om de gewenste resultaten, te bereiken wordt hieronder een aanpak opgesteld. Naar aanleiding van de probleem- en doelstelling uit het vorige hoofdstuk, rijst de hoofdvraag van dit onderzoek.

3.1 Onderzoeksvraag

De hoofdvraag van dit rapport luidt als volgt: Hoe kan de implementatie van de EU-richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's voor het NVVP het beste ingevuld worden?

Naar aanleiding van de hoofdvraag en de gewenste resultaten, zoals die in de vorige paragraaf zijn beschreven, worden deelvragen geformuleerd. De beantwoording van de eerste, respectievelijk tweede en derde deelvraag moet het eerste, respectievelijk tweede en derde resultaat opleveren (zie §2.6).

Deelvragen

1. Wat is t.a.v. strategische milieubeoordeling vereist volgens de Europese SMB-richtlijn en het wetsvoorstel van VROM en wat is daarnaast wenselijk op basis van bestaande milieubeoordelingservaringen?
2. Hoe moet de werkwijze van strategische milieubeoordeling voor het NVVP vorm worden gegeven?
3. Hoe kunnen de milieueffecten voor een maatregel uit het NVVP aan de hand van deze werkwijze worden bepaald?

3.2 Wijze van beantwoording

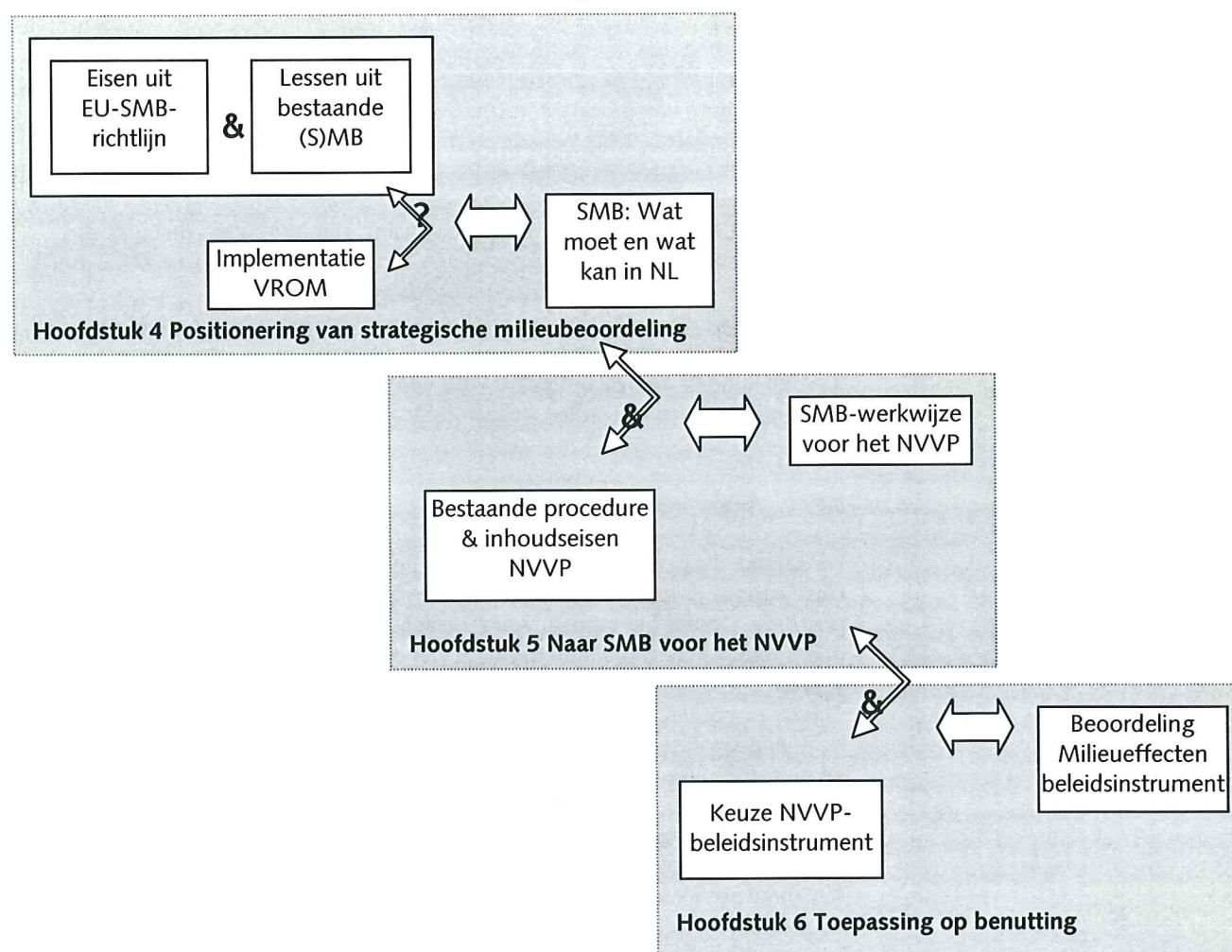
De aanpak die per deelvraag zal worden gevolgd, wordt hieronder omschreven. Deze aanpak is schematisch weergegeven in figuur 3.1 op de volgende bladzijde. Omdat het rapport wordt opgebouwd op basis van de deelvragen, is in dat figuur tegelijkertijd de opbouw van de kern van het rapport terug te vinden.

Om de eerste deelvraag te beantwoorden, wordt eerst de Europese SMB-richtlijn geanalyseerd. De eisen uit deze richtlijn zijn het minimale waaraan strategische milieubeoordeling moet voldoen. Op basis van literatuurstudie en interviews over bestaande vormen van – al dan niet strategische – milieubeoordeling wordt een oordeel gevormd. Daarbij wordt een syntheseslag uitgevoerd om lessen te kunnen trekken uit milieubeoordelingservaringen. De minimeisen van de richtlijn en de lessen uit bestaande (S)MB zullen worden vergeleken met de Nederlandse implementatie van de richtlijn door VROM. Zo kan worden aangegeven wat er in Nederland zal moeten gebeuren, en wat er daarnaast mogelijk en/of wenselijk is.

Na deze positionering van strategische milieubeoordeling is aanvang met beantwoording van de tweede deelvraag mogelijk. De eisen en mogelijkheden ten aanzien van strategische milieubeoordeling zullen nu naast de bestaande procedurele en inhoudelijke eisen aan het NVVP gelegd worden. De Planwet Verkeer en Vervoer en de Wet op de Ruimtelijk Ordening vormen de basis voor deze bestaande eisen, verdieping in beide wetten is dan ook nodig. Voor

nadere toelichting zullen in dit verband ook interviews worden gehouden. Zo is het ook mogelijk om naast de formele gang van zaken, de praktijk rond het NVVP te ontrafelen. Door de bestaande praktijk rond het NVVP naast de eisen en wensen ten aanzien van SMB te leggen kan achterhaald worden welke toevoegingen er aan de bestaande praktijk nodig zijn.

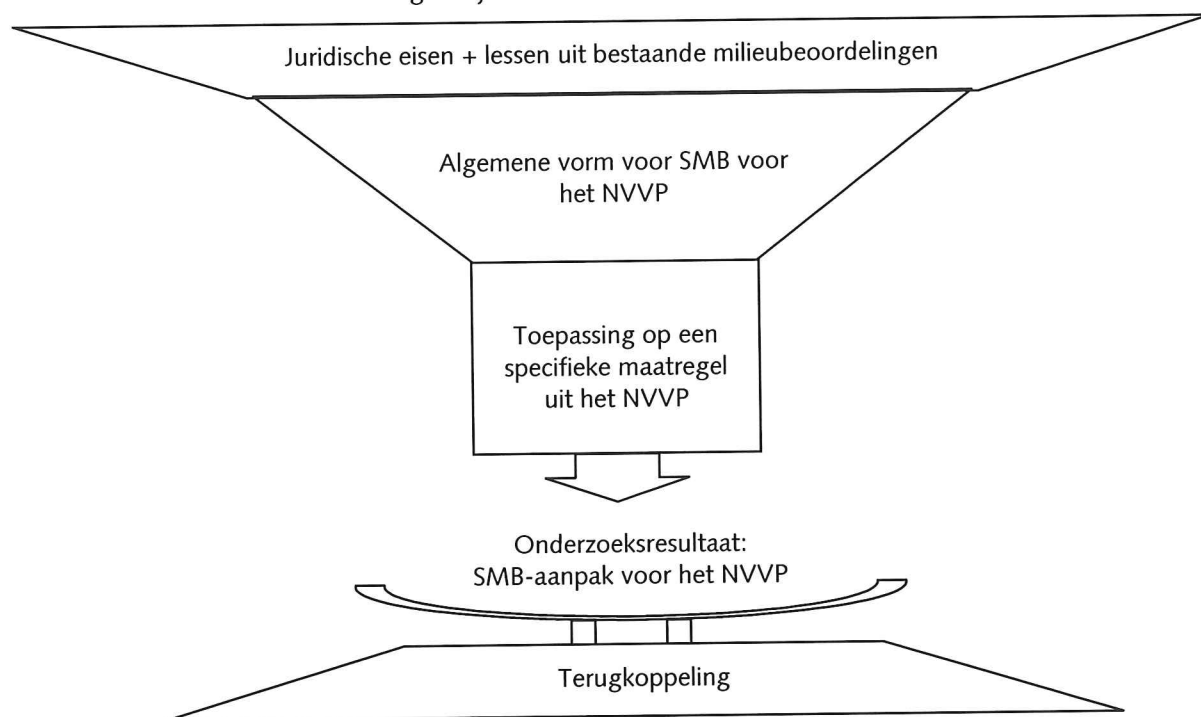
Nadat deze werkwijze is uitgekristalliseerd, zou toepassing mogelijk moeten zijn. Om dat te verifiëren wordt een specifieke maatregel, een beleidsinstrument, uitgekozen, op basis van de actualiteit in het NVVP. Met deze maatregel wordt de werkwijze, zoals voorgestaan in dit onderzoek, doorlopen. Zo wordt duidelijk hoe de milieueffecten van een beleidsinstrument uit het NVVP beoordeeld kunnen worden. Ook hierbij zal gebruik gemaakt worden van de bestaande onderzoeks aanpak en beoordelingswijze van het NVVP. Er wordt getracht zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande methoden en technieken.



Figuur 3.1: Onderzoeks aanpak en opbouw kern van het rapport

Zo vindt, als door een trechter, een proces plaats van breed naar smal en van oppervlakkig naar diep. Breed en globaal beginnend met het totale assortiment van bestaande milieubeoordelingen, via een algemene vorm van SMB voor het NVVP, smal maar diep eindigend met een toepassing van de algemene vorm op een specifieke maatregel (zie figuur 3.2). Het onderzoek resulteert zo in een methode voor SMB voor het NVVP uitgediept voor een maatregel. Ter

afsluiting van het onderzoek wordt nog een terugkoppeling gemaakt, waarin enigszins afstand wordt genomen, om nog een laatste keer op het onderzoek terug te kijken.



Figuur 3.2: Het onderzoeksproces van breed en globaal naar smal en diep

Veel informatie kan worden verkregen uit literatuur. Zoals aangegeven, wordt ook gebruik gemaakt van interviews, om gericht te zoeken naar en in informatie en documenten. Bovendien kan op basis van interviews specifiek op het onderzoeksonderwerp toegespitste informatie worden verkregen. Voor de interviews zullen enkele algemene vragenlijsten worden opgesteld, die per gesprek uitgebreid/gecombineerd kunnen worden. Op deze wijze kan aanzienlijk op de voorbereidingstijd worden bespaard. De lijsten bevatten vragen naar de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen van zowel de officiële gang van zaken, als de praktijk rond milieubeoordelingen en rond het NVVP.

4 Positionering van strategische milieubeoordeling

In dit hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt, wat strategische milieubeoordeling algemeen betekent. Daarbij zal antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek: wat is t.a.v. strategische milieubeoordeling vereist volgens de Europese SMB-richtlijn en het wetsvoorstel van VROM en wat is daarnaast wenselijk op basis van bestaande milieubeoordelingservaringen? De aanpak, zoals die is voorgesteld in hoofdstuk 3, zal daarbij worden gevolgd. Daartoe zal een analyse plaatsvinden van de Europese strategische milieubeoordelingsrichtlijn (§4.1); de bestaande ervaringen op het gebied van (strategische) milieubeoordeling (§4.2) en de daaruit te trekken lessen (§4.3); en het wetsvoorstel van VROM ter implementatie van de EU-SMB-richtlijn (§4.4). Aan het eind van het hoofdstuk is tijd ingeruimd voor duurzaamheid (§4.5). Het antwoord op de eerste deelvraag is te vinden in de concluderende paragraaf (§4.6).

4.1 Analyse EU-richtlijn strategische milieubeoordeling

In deze paragraaf wordt de EU-richtlijn (2001/42/EG) betreffende de beoordeling van milieugevolgen van plannen en programma's nader bekeken. In het hoofdstuk probleemsignalering zijn de aanleiding en het doel (richtlijn, artikel 1) van de richtlijn al aan de orde gekomen. In deze paragraaf zullen de werkingssfeer, de procedure en de inhoudseisen, die de richtlijn aan plannen en programma's stelt, aan bod komen. De milieubeoordeling zal plaatsvinden gedurende de voorbereiding van de plannen en programma's. Artikel 2 van de richtlijn geeft definities van wat er in de richtlijn wordt verstaan onder plannen en programma's, milieubeoordeling en een milieuraapport.

4.1.1 Werkingssfeer Europese SMB-richtlijn

De werkingssfeer van de richtlijn is terug te vinden in Artikel 3. Algemeen kan worden gesteld dat volgens de richtlijn een milieubeoordeling gemaakt moet worden voor alle plannen en programma's, als ook wijzigingen ervan, die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven en (artikel 2, onder a), die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben.

Meer specifiek moet een milieubeoordeling uitgevoerd worden voor alle plannen en programma's

- (a) met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik én die het kader vormen voor toekenning van toekomstige vergunningen voor – volgens de richtlijn-m.e.r. bedoelde – m.e.r.-plichtige, of m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten (art 3 lid 2 onder a).
- (b) óf waarvoor gelet op het mogelijke effect op gebieden een beoordeling vereist is uit hoofde van de Europese Vogel- en habitatrichtlijn (art. 3 lid 2 onder b).
- (ad. a,b) Indien het gaat om kleine gebieden op lokaal niveau of om kleine wijzigingen in de plannen en programma's, is milieubeoordeling alleen verplicht als het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben (art. 3 lid 3).
- (c) voor andere dan bovengenoemde plannen en programma's, die het kader vormen voor toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, is

de constatering of het plan of programma aanzienlijke gevolgen heeft voor het milieu, bepalend voor de vraag of het plan een strategische milieubeoordeling dient te ondergaan (art 3 lid 4).

Er hoeft geen milieubeoordeling uitgevoerd te worden voor plannen en programma's bestemd voor nationale defensie of noodsituaties en financiële of begrotingsplannen- en programma's en plannen die worden meegefinancierd in het kader van de huidige programmeringsperioden van de Verordeningen nr. 1260/1999 (inzake structuurfondsen) en nr. 1257/1999 (inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw) (art 3 lid 8 en 9).

4.1.2 Procedure SMB volgens de EU-richtlijn

De procedure volgens de richtlijn wordt hieronder beschreven en is schematisch terug te vinden in figuur 4.1. Of plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, wordt vastgesteld per geval (*ook wel screening genoemd*) of door specificatie van soorten plannen en programma's (*wat het opstellen van een lijst met SMB-plichtige plannen oplevert*), hierbij worden de daarvoor aangewezen instanties geraadpleegd (art. 3 lid 5 en 6). Indien vastgesteld wordt, dat dit niet het geval is, worden de redenen daarvoor aan het publiek kenbaar gemaakt (art. 3 lid 7).

De milieubeoordeling wordt uitgevoerd tijdens de voorbereiding en voor de vaststelling of onderwerping aan wetgevingsprocedure van een plan of programma (artikel 4 lid 1). Milieuaspecten moeten worden bepaald op het meest geschikte procesniveau, ten einde overlappende beoordelingen te vermijden (artikel 5 lid 2). Er kan ook voor worden gekozen elders verkregen relevante informatie over de milieueffecten als informatie te gebruiken (artikel 5 lid 3).

Bij het nemen van een besluit over de reikwijdte en het detailleringsniveau van informatie in het milieurapport moeten instanties worden geraadpleegd, die hiertoe zijn aangewezen wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de effecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken krijgen (Artikel 5 lid 4). Voor het gemak worden die instanties hier verder milieuautoriteiten genoemd.

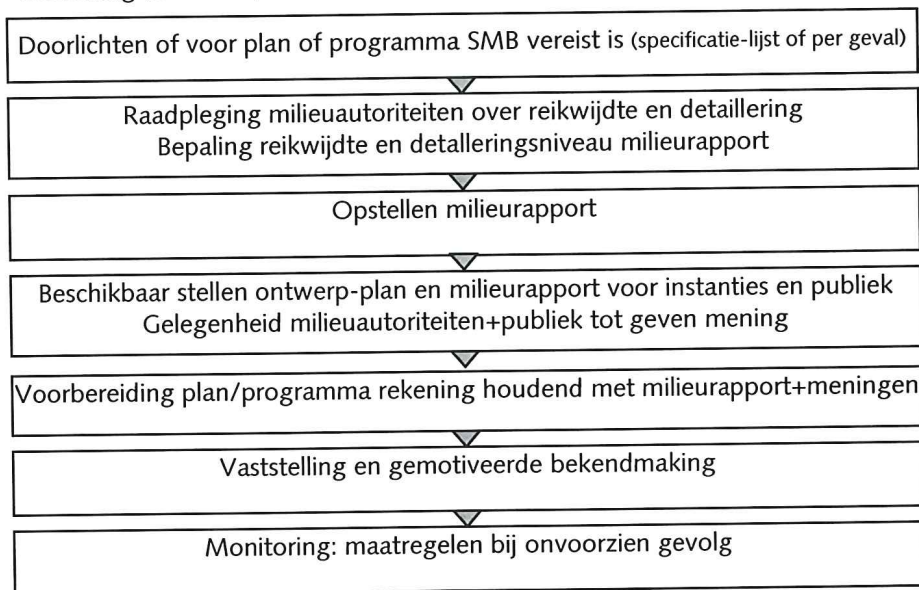
Na het opstellen van het milieurapport en het ontwerpplan/programma moeten beide voor bovengenoemde milieuautoriteiten en publiek beschikbaar gesteld worden (artikel 6 lid 1). De instanties en het publiek krijgen daadwerkelijk gelegenheid om voor de vaststelling hun mening te geven. In artikel 6 lid 4 komt naar voren dat het publiek minimaal is, dat wat door het besluitvormingsproces geraakt wordt of er belang bij heeft; relevante niet-gouvernementele organisaties; en indien sprake is van grensoverschrijdende milieueffecten (op basis van artikel 7) ook dat in de andere lidstaat.

Met het milieurapport en de meningen, wordt bij de voorbereiding en voor de vaststelling van het plan of programma rekening gehouden (artikel 8).

Wanneer het plan of programma wordt vastgesteld, wordt het ter beschikking gesteld aan de milieuautoriteiten en het publiek (artikel 9). Een verklaring die samenvat hoe rekening is gehouden met het milieurapport en de meningen en de voorgenomen monitoringsmaatregelen worden eveneens beschikbaar gesteld. Monitoring moet plaatsvinden om bij onvoorziene gevolgen tijdig herstellende maatregelen te kunnen nemen. (artikel 10)

Artikel 11 gaat in op het verband met andere gemeenschapswetgeving, en geeft aan dat gecoördineerde of gezamenlijke procedures kunnen worden voorzien, teneinde overlapping van beoordelingen te voorkomen.

De richtlijn verlangt van de lidstaten informatie over ervaring en kwaliteitsmaatregelen en geeft aan dat de Europese Commissie na 5 jaar verslag zal doen over de doeltreffendheid van de richtlijn, met het oog op herziening (artikel 12).



Figuur 4.1: SMB-procedure volgens de EU-richtlijn

4.1.3 Inhoudseisen SMB volgens de EU-richtlijn

In de richtlijn valt te lezen dat in het milieurapport de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van redelijke alternatieven, rekening houdend met het doel en de geografische werkingssfeer, worden bepaald (artikel 5 lid 1). Het milieurapport bevat de informatie die 'redelijkerwijs' (toegelicht in artikel 5 lid 2) mag worden vereist. De bijbehorende specifieke inhoudseisen, die zijn terug te vinden in bijlage 1 van de richtlijn, zijn:

- (a) schets van inhoud en doelstellingen van plan of programma en relatie met andere plannen;
- (b) bestaande milieusituatie en mogelijke ontwikkeling
- (c) milieukenmerken van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn
- (d) relevante bestaande milieuproblemen
- (e) relevante (inter)nationale milieubeschermingsdoelstellingen;
- (f) milieugevolgen voor bijvoorbeeld de biodiversiteit, bevolking, gezondheid van mens en natuur, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, landschap;
- (g) voorgenomen preventieve en mitigerende maatregelen;
- (h) alternatieven en beoordelingswijze en moeilijkheden bij informatieverzameling;
- (i) monitoringsmaatregelen;
- (j) niet technische samenvatting.

4.2 Vergelijking met bestaande vormen van (S)MB

De Europese richtlijn betreffende de beoordeling van milieugevolgen van plannen en programma's zal moeten worden geïmplementeerd in Nederland. De manier waarop dit moet gebeuren is echter wel te bediscussieren. Uit de bestaande ervaring op het gebied van de (strategische) milieubeoordeling zijn

namelijk de nodige lessen te trekken, die zeker meegenomen moeten worden bij de implementatie van de richtlijn. Zo bestaat er in Nederland al een rijke ervaring met milieu-effectrapportages, ook op strategisch niveau. Zelfs op het niveau van wet- en regelgeving bestaat in Nederland reeds een milieutoets. Ook op informele manieren worden plannen op hun milieueffecten beoordeeld middels milieu-analyses. De verhoudingen tussen deze instrumenten zijn in hoofdstuk 2 al kort aan bod geweest. In het buitenland bestaat bovendien al ervaring op het gebied van milieubeoordeling op strategisch niveau, hierover is veel literatuur verschenen.

Om SMB te kunnen positioneren ten opzichte van andere milieubeoordelingen, en om in de volgende paragraaf lessen voor strategische milieubeoordeling te kunnen trekken uit bestaande ervaringen, worden in deze paragraaf worden de diverse vormen van - al dan niet strategische - milieubeoordeling die in Nederland bestaan geanalyseerd. Er zal worden gekeken naar de m.e.r., vooral op strategisch(er) niveau (inclusief het bem.e.r.eren van PKB's), de milieutoets, milieu-analyses en andere (S)MB-achtige ervaringen. Om de verhouding tussen de diverse instrumenten helder te krijgen wordt eerst kort ingegaan op het doel en de werkingssfeer van de instrumenten. Daarna worden zowel de procedures als de inhoudseisen van de instrumenten geanalyseerd, en schematisch vergeleken.

4.2.1 Doel en werkingssfeer bestaande vormen van (S)MB

Milieu-effectrapportage (m.e.r.)³

De MER is geregeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (Wm) en in het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Het Besluit bevat bijlagen waaronder de C- en D-lijst. De C-lijst is een overzicht van activiteiten en besluiten waarvoor een milieueffectrapport verplicht is. Onderdeel D somt de activiteiten en besluiten op waarvoor per geval wordt beoordeeld of een MER moet worden uitgegeven. Het Besluit milieu-effectrapportage 1994 vloeit voort uit de Europese richtlijn voor MER. Een MER moet worden gemaakt voordat over het project het aangewezen besluit wordt genomen (en heeft een besluitblokkerende werking).

Het doel van het instrument milieueffectrapportage is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming. De werkingssfeer van de m.e.r strekt zich momenteel uit over grotere activiteiten, projecten en plannen, ook Planologische Kernbeslissingen (PKB'en) en andere rijksnota's waaraan de tweede kamer meewerkt (beleids-MER's) kunnen 'cruciale' besluiten inhouden als daarin de plaats van m.e.r.-plichtige activiteiten aan de orde komt en het een beslissing op hoofdlijnen betreft [Schutte 2001, blz. 59]. Hierop wordt nog teruggekomen in de subparagraaf over het bem.e.r.eren van PKB's. Algemeen worden er drie soorten m.e.r. onderscheiden worden: de beleidsMER's, de lokatieMER's en de inrichtingsMER's [Schutte 2001, blz. 59].

Strategische m.e.r.

Onder het Besluit m.e.r. is momenteel strategische m.e.r. vereist voor bepaald sectoraal beleid, nationale en regionale plannen en programma's. Er is een getrapte milieubeoordelingssysteem in gebruik voor bijvoorbeeld de volgende sectoren: watervoorziening, elektriciteitsopwekking en afvalverwijdering [Sadler en Verheem 1996]. Vooral op het gebied van afval bestaat er in Nederland een rijke ervaring met strategische m.e.r.'s.

³ Zie voor uitgebreidere informatie over de m.e.r., de websites van VROM en de Commissie m.e.r., hier wordt alleen de essentie van deze informatie weergegeven.

De Ministerraad stelt voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijke beleid plannen vast. Deze plannen kunnen bestaan uit structuurschetsen, structuurschema's of nota's, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid, zoals nader bepaald bij algemene maatregel van bestuur.

In het Besluit m.e.r. wordt aangegeven dat in gevallen waarin met het oog op het nemen van een beslissing op hoofdlijnen met betrekking tot de plaats van een activiteit een milieu-effectrapport wordt gemaakt of beoordeeld wordt of een MER moet worden uitgegeven voor plannen (of herzieningen van plannen) in de zin van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (PKB's⁴) of nota's.

Milieu-toets (MT)⁵

De milieu-toets is een milieubeoordelingssysteem voor nieuwe wetgeving. Het is een initiatief van VROM en de ministeries van Economische Zaken en Justitie [website VROM]. De milieu-toets is ontwikkeld als toets voor ontwerp-regelgeving en andere beleidsvoornemens (plannen, nota's). In de eerste periode ligt het accent van de milieu-toets op regelgeving. Milieueffecten moeten worden beschreven in de toelichting bij de wet of regeling [VROM 1996-1].

Met de milieu-toets wordt beoogd de gevolgen van beleidsvoornemens voor het milieu in kaart te brengen; de besluitvorming moet evenwichtiger worden; en de kwaliteit van de wetgeving kan verbeterd worden [VROM 1996-1]. Ook andere doelen worden genoemd: klantgerichtheid, selectiviteit, en makkelijke integratie in de bestaande processen van wetsontwikkeling [Verheem en Tonk 2001]. Daarnaast wordt op een externe doelstelling gewezen: via publicatie in de Staatscourant zijn geïnteresseerden in staat kennis te nemen van de milieugevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving [Bor-Reijninga 1999].

Milieuanalyses en overige vormen van (strategische) milieubeoordeling

Er zijn al milieuanalyses uitgevoerd voor plannen als het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II, voorloper van het NVVP), de Deltametropool, en de actualisering van de VINEX. Ook bij de voorbereiding van het oude NVVP (dat tijdens het tweede Paarse Kabinet slechts tot fase drie van de PKB-procedure is gekomen), zijn de milieueffecten geanalyseerd. Niet al deze milieuanalyses waren even uitgebreid.

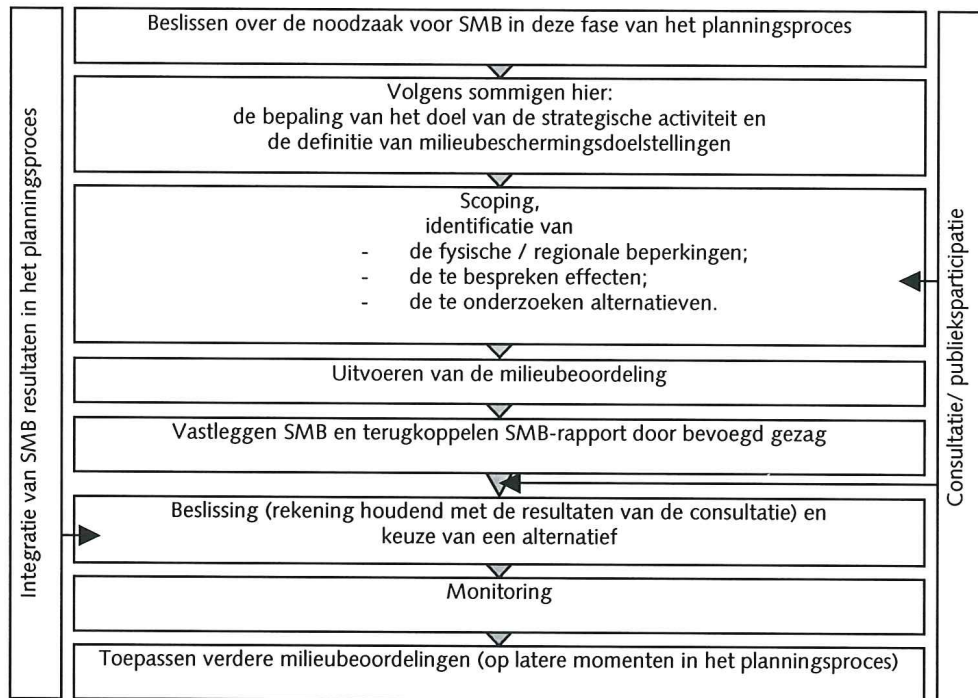
Het *bem.e.r.* van afvalplannen en PKB's is al aan de orde geweest. Er bestaan echter meer beoordeling van milieueffecten op strategisch niveau. Het ministerie van Buitenlandse zaken heeft besloten, waar passend, een vorm van strategische milieubeoordeling te gebruiken bij de planning van ontwikkelingshulp [Sadler en Verheem 1996]. Ook programma's van politieke partijen zijn in Nederland beoordeeld op hun milieueffecten [DHV 1994].

⁴ De Planologische Kern Beslissing (PKB) is een procedure, niet de nota, ook al wordt die vaak zo genoemd. Zo geeft VROM aan dat het rijk zijn plannen samenvat in een planologische kernbeslissing, en dat de PKB een ruwe, globale schets van de inrichting van de ruimte is en ook wel structuurschema genoemd wordt [website VROM]. Een PKB is in principe niet bindend, maar indicatief. Bepaalde onderdelen van de PKB die vorm gegeven worden als concrete beleidsbeslissing zijn wel bindend voor overheden. PKB's worden gemaakt van alle strategische ruimtelijke nota's en van grote (infrastructuur)projecten (HSL/Betuwe)

⁵ Zie meer informatie over de milieu-toets de brochure 'De milieu-toets in essentie' [Vrom 1996-1]

Box 4.1: Procedurele en inhoudelijke eisen op basis van Europese ervaringen

In diverse Europese rapporten worden procedurele stappen en/of inhoudelijke vereisten voor SMB aangegeven [EC 2000; EC 1999-2; ECMT 2000]. Er kan een synthese worden gemaakt van wenselijke procedures op basis van Europese ervaringen (zie het onderstaande figuur). In literatuur wordt veelal niet aangegeven wanneer en hoe vaak de resultaten van de strategische milieubeoordeling in het planningsproces betrokken moeten worden, hetzelfde geldt voor consultatie en / of publieksparticipatie.



De integratie van de SMB-resultaten zal in ieder geval plaats moeten vinden als er een beslissing wordt genomen, waarbij een alternatief wordt gekozen. Consultatie en publieksparticipatie heeft alleen zin als de beslissing nog niet genomen is. Inspraak, door bijvoorbeeld belangenorganisaties en lagere overheden kan plaatsvinden over de inhoudelijke eisen die aan het rapport gesteld dienen te worden, tijdens de scoping (scoping = de identificatie van alternatieven en effecten die onderzocht moeten worden, en het elimineren van irrelevante informatie). Tijdens het uitvoeren van de milieubeoordeling kunnen deskundigen gehoord worden over de inhoud op specifieke onderdelen, maar van publieksparticipatie kan hier geen sprake zijn, de inhoud moet zo onafhankelijk mogelijk tot stand komen. Inspraak voor een breder publiek is waarschijnlijk het meest zinvol in de fase tussen het maken van het rapport en de beslissingsfase, dan kan men op basis van voorstellen bezwaren maken en alternatieve inzichten naar voren brengen. Deze momenten zijn vergelijkbaar met de inspraakmomenten bij de m.e.r.. Dit is niet heel verwonderlijk, want als er geschiktere momenten waren, waren die bij de m.e.r.-procedure inmiddels wel gevonden. Wel kan er discussie plaatsvinden over de noodzaak van brede inspraak tijdens de scoping, er kan ook gekozen worden voor één onafhankelijke instantie, die bepaald wie betrokken moeten zijn. Omdat de plannen die strategische milieubeoordeling ondergaan zich op zo'n hoog niveau in het totale beleid bevinden, zullen zij veelal diverse sectoren raken en is een scopeadvies door één instantie niet afdoende om het hele beleidsveld te raken.

Er kan ook een synthese worden gemaakt van de wenselijke inhoud op basis van Europese ervaring: dit leidt tot de volgende eisenlijst (waarbij de volgorde niet overal identiek is):

- Definitie milieubeschermings- en duurzame ontwikkelingsdoelstellingen, relevant zijn voor het beleid, plan, of programma [EC 2000]
- Verzamelen en organiseren van relevante milieu- en transportgegevens [EC 2000]
- Schatting van de milieutoestand en zijn waarschijnlijke ontwikkeling [EC 2000]
- Definitie van alternatieven en voorspellen van de milieueffecten [EC 2000; ECMT 2000]
- Afwegen van de waarschijnlijke aanzienlijke effecten op het milieu [EC 2000; ECMT 2000]
- Aanbevelingen voor maatregelen ter voorkoming, vermindering en/of compensatie van aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu [EC 2000; ECMT 2000]
- Aanbevelingen over de diverse alternatieven (voorkeursalternatief) [EC 2000; ECMT 2000]
- Aanbevelingen monitoringsmaatregelen [ECMT 2000]

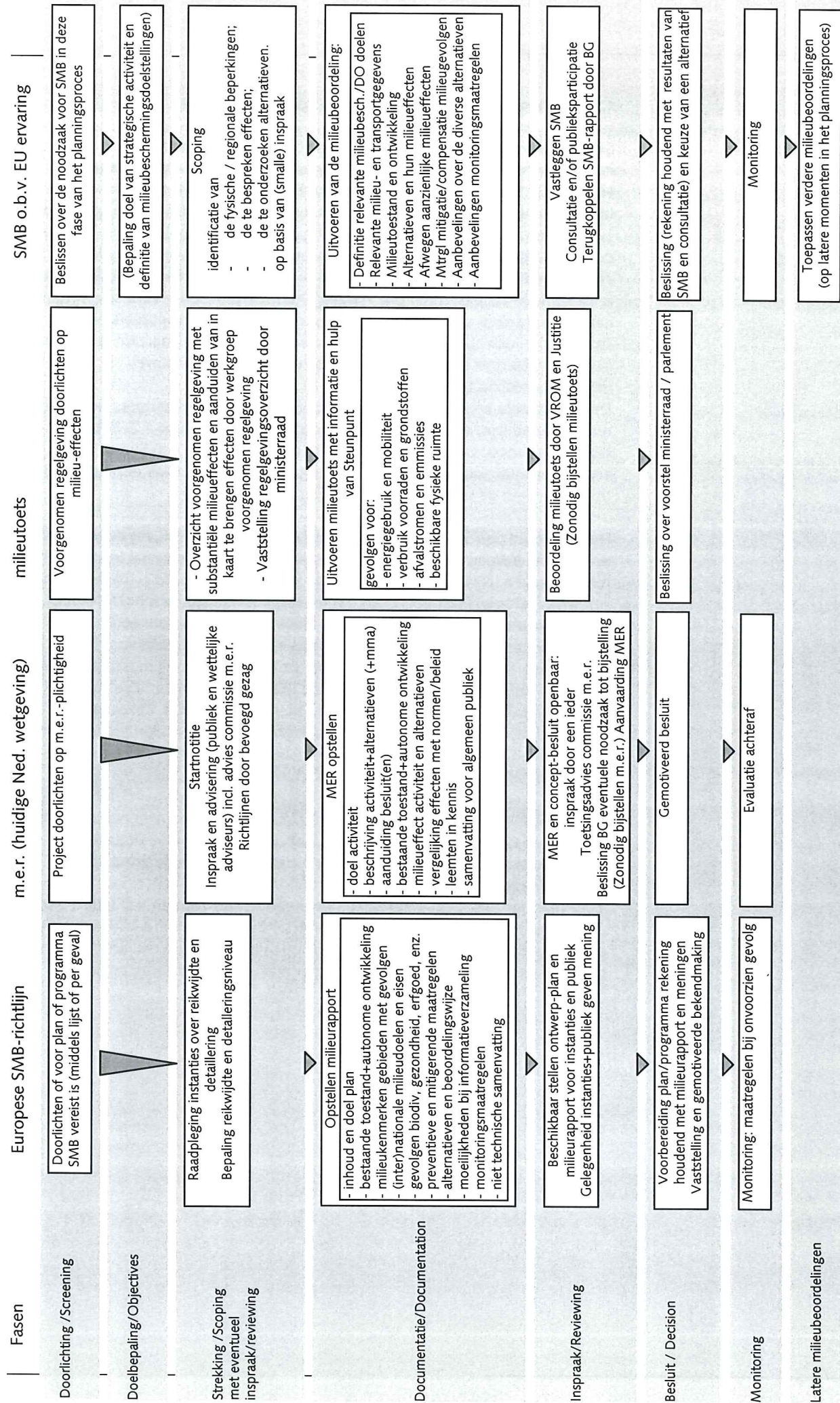
4.2.2 Procedures en inhoudseisen van vormen van (S)MB

De procedurele en inhoudelijke eisen van bestaande vormen van milieubeoordeling worden in deze paragraaf schematisch afgezet tegen de eisen uit de SMB richtlijn (zie figuur 4.2). Daarbij is gebruik gemaakt van de fasering zoals die door de Commissie m.e.r. [Cie. m.e.r. 2001] is aangebracht bij de m.e.r.: doorlichtingsfase ('screening'), strekking-bepalingsfase ('scoping'), documentatiefase ('documentation'), inspraakfase ('reviewing'), wederom documentatie, besluitfase ('disicion') en monitoringsfase. Een dergelijke fasering is met enkele aanpassingen ook mogelijk voor de procedure voor strategische milieubeoordeling op basis van de Europese richtlijn, de milieutoets en de strategische milieubeoordeling uit de Europese literatuur. Naast de fasen van de m.e.r. zijn daartoe een doelbepalingsfase en een fase van latere milieubeoordeling toegevoegd.

De procedurele en inhoudelijke eisen rond de m.e.r. en milieutoets zullen velen reeds bekend zijn, deze zijn alleen kort opgenomen in figuur 4.2. In box 4.1 komen de procedurele en inhoudelijke eisen, die op basis van Europese ervaringen vaak worden voorgesteld, uitgebreid aan bod (ook deze eisen zijn opgenomen in de schematische vergelijking in figuur 4.2).

De procedure van SMB wijkt niet veel af van die bij m.e.r.. Over de reikwijdte en het detailniveau kunnen bij SMB slechts daartoe aangewezen instanties hun mening geven, dit in tegenstelling tot de m.e.r. waar ook het publiek in kan spreken. Pieters [2002] geeft aan dat de inhoudsvereisten voor SMB niet of nauwelijks afwijken van de eisen die in Nederland gelden voor een milieueffectrapport. Tot een zelfde conclusie kan men op basis van figuur 4.2 ook komen. In tegenstelling tot de SMB-richtlijn wordt er bij m.e.r. niet expliciet gevraagd om preventieve en mitigerende maatregelen, maar deze zullen bij het zoeken naar alternatieven en varianten zeker een rol spelen. Zeker bij de ontwikkeling van het meest milieuvriendelijke alternatief spelen preventie en mitigatie een belangrijke rol. Ook een omschrijving van voorgenomen monitoringsmaatregelen in het milieueffectrapport wordt niet gevraagd, evaluatie is echter wel in de procedure opgenomen. Het ontwikkelen van een meest milieuvriendelijk alternatief is bij SMB volgens de richtlijn niet verplicht. Volgens de Commissie m.e.r. [2003] is het ontwikkelen van een dergelijk alternatief wel gewenst bij plannen en programma's met de grootste milieugevolgen.

Voor milieuanalyses en andere dan bovengenoemde vormen van (strategische) milieubeoordeling in Nederland zijn de procedurele en inhoudelijke eisen niet eenduidig of zelfs afwezig. Veelal wordt op vrijwillige wijze een analyse van de milieueffecten gemaakt. In figuur 4.2 zijn zij dan ook niet terug te vinden.



Figuur 4.2: schematische vergelijking procedure en inhoud diverse vormen van (strategische) milieubeoordeling

4.3 Lessen uit succes- en faalfactoren van bestaande (S)MB

Er is in veel Europese landen al ervaring met milieubeoordeling op strategisch niveau opgedaan en daar is ook veel over geschreven [o.a. EC 1997-2; EC1996-1; EC, DGXI 1994]. Nederland wordt gerekend tot de 'gevestigde' landen op het gebied van SMB [EC 2000]. In deze paragraaf zal eerst aangegeven worden waarom SMB van belang wordt geacht. Vervolgens zullen uit de succes- en faalfactoren van diverse (strategische) milieubeoordelingsinstrumenten lessen worden getrokken voor de procedurele en inhoudelijke invulling van strategische milieubeoordeling. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de kansen en bedreigingen voor duurzaamheidstoetsing, waarvoor SMB een eerste opstap zou kunnen zijn.

4.3.1 Waarom SMB?

Strategische milieubeoordeling is veelbelovend en brengt nauwelijks extra kosten met zich mee. Wettelijke basisgaranties zijn echter noodzakelijk.

Strategische milieubeoordeling veelbelovend

Strategische milieubeoordeling wordt gezien als een veelbelovende benadering om milieuoverwegingen te integreren in de hogere niveaus van besluitvorming, zoals geadviseerd door de Commissie Brundtland, en in Agenda 21 [Sadler en Verheem 1996]. Als redenen voor strategische milieubeoordelingen worden verder aangedragen, dat goede strategische milieubeoordelingen onnodige milieucomplicaties en vertragingen op projectniveau voorkomen [EC 1999-2]; effecten en alternatieven ruimer beschouwen [Fischer 2002]; milieuvriendelijke alternatieven overwegen die niet langer haalbaar zijn op project niveau [EC 1999-2]; project m.e.r. versterken en efficiëntie getrapte besluitvorming vergroten [Fischer 2002; Sadler en Verheem 1996]; cumulatieve effecten eerder aangeven [Sadler en Verheem 1996]; dure mitigerende maatregelen voorkomen [EC 1999-2]; publieke weerstand tegen transport infrastructuur projecten verminderen [EC 1999-2]; de manier waarop beleids- plan en programma-processen worden gevoerd kunnen helpen veranderen en ze meer milieupeil en duurzaamheid geven [Fischer 2002-1; EC 1999-2; Thérivel en Partidário 1996]. Specifiek voor transportinfrastructuur wordt aangegeven dat SMB zowel een positieve bijdrage kan leveren aan het versterken van een cultuur van multimodaliteit als de combinatie van infrastructurele en niet-infrastructurele oplossingen kan optimaliseren [EC 2001-1].

Veel faalfactoren van diverse bestaande instrumenten wakkeren de behoefte aan strategische milieubeoordeling aan. Een knelpunt in de m.e.r.-regelgeving in Nederland is volgens Jesse [2002] de beperkte competentie van de verantwoordelijke autoriteiten, als gevolg van het territoriale principe. Als oplossing stelt Jesse een regionale of nationale controle voor of het verplaatsen van de besluitvormingsbevoegdheid naar hoger niveau [Jesse 2002]. Hier kan verwacht worden dat SMB uitkomst zal bieden. Als op een hoger niveau bij een strategisch besluit al milieuaspecten zijn meegenomen, zal dit het bem.e.r.en van besluiten op lager niveau vereenvoudigen.

Uit diverse documenten [Van Eck en Scholten 1994; Schutte 97] is gebleken dat m.e.r. leidt tot verhoogd milieubewustzijn, zeker bij de bevoegde gezagen. De bewustzijnsverhoging bij initiatiefnemers wordt nog wel in twijfel getrokken [De Valk 1997]. Eveneens wordt aangegeven dat m.e.r. leidt tot zorgvuldiger besluitvorming [Schutte 97]. Hieruit kan geconcludeerd worden, dat met het maken van MER'en het doel van de m.e.r. (volwaardige plaats van milieu bij besluitvorming) gerealiseerd wordt. Ook strategische milieubeoordeling blijkt in

de meeste gevallen invloed te hebben in het uiteindelijke besluit en veranderingen in het milieubewustzijn van de verantwoordelijke overheden te brengen [EC, DGXI 1994].

Nauwelijks extra kosten

De verhoging in kosten door SMB worden marginaal beschouwd t.o.v. het totale investeringsniveau [EC1996-1]. SMB is geen instrument dat de kosten verhoogd [Thérivel en Partidário 1996]. In andere literatuur wordt zelfs over tijd- en kostenbesparingen gesproken door vermindering van bezwaren door objectieve informatie. [EC 1997-2; M. van Eck en Scholten 1994]. Over de toegevoegde bureaucratie zijn de meningen verdeeld [EC 2000; Thérivel en Partidário 1996]. Ook over bestaande toetsvormen wordt geschreven dat ze geen extra tijd kosten. Ten aanzien van de milieutoets wordt geschreven, dat die geen extra tijd kost: het wegnemen van eventuele weerstanden bij betrokken actoren in de samenleving en de politiek is eenvoudiger wanneer met de milieuvragen vanaf het begin rekening gehouden is. Dit zou een aanzienlijke vertraging kunnen voorkomen. [VROM 1996-3]

Wettelijke basisgaranties zijn noodzakelijk

Geïnterviewden geven aan dat de inzichtelijkheid en objectiviteit die SMB verschaft op politiek niveau niet altijd gewenst zijn. Deskundigen/betrokkenen hebben in de evaluatie van de milieutoets o.a. geuit dat de voorkeur uitgaat naar een situatie waarin geen toetsen meer nodig zijn en waarin milieuaspecten als vanzelfsprekend onderdeel uitmaken van een kwalitatief goed beleidsproces [VROM 2001-2]. Dit is een vaker gehoorde wens, die ook in verband met m.e.r. zo nu en dan naar voren komt. Het is echter een vrij utopisch beeld. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat in de nabije toekomst de doorsnee beleidsmedewerker, of projectleider, het milieubelang gelijk aan het sectorale belang stelt, waardoor een milieutoets of m.e.r. overbodig is. Ook de SMB wordt door sommigen vooral gezien als weer een extra instrument. Maar de noodzaak van toetsing en daarmee samengaan de verinnerlijking wordt door een geïnterviewde als belangrijk motief aangedragen voor een verplichte beoordeling, daarbij zouden toetsen bovendien moeten bijdragen aan leerprocessen. De milieutoets, bijvoorbeeld, is in de huidige vorm slechts in beperkte mate en vooral in instrumentele zin effectief en de doorwerking van de informatie naar het besluitvormingsproces is onvoldoende [VROM 2001-2]. De vraag is of er behalve een instrumentele stok ook niet een stok achter de deur nodig is om de resultaten van de milieutoets mee te nemen in de besluitvorming, dan valt er 'milieurendement' van de toets te verwachten [VROM 2001-2]. Ook bij de SMB moet er voor gewaakt worden niet alleen de instrumentele verplichting te voldoen – geïnterviewden spreken angst uit voor een dergelijke 'papieren tijger' of 'beperking tot een A4-tje' – maar ook de resultaten te laten doorwerken in het besluit. Geïnterviewden geven aan dat door een wettelijke dimensie de invulling minder vrijblijvend wordt, bovendien wordt de toepassing consistent, de evaluatie completer en de invloed op het besluit groter [EC 2000]. De milieuanalyse van de VINEX, bijvoorbeeld, was volgens geïnterviewden minimaal. Fischer [2002-1] vergelijkt in een onlangs verschenen publicatie de strategische milieubeoordeling in Engeland, Duitsland en Nederland (zie box 4.2). Hierin zegt hij dat milieuanalyses van het SVV-II eigenlijk al voldoen aan SMB-richtlijn. Die conclusie, wordt in Nederland niet door iedereen gedeeld. Ook uit interviews blijkt dat het SVV-II inderdaad op sommige punten toevallig aan SMB voldoet, maar dat er hierbij geen specifieke aanpak gevolgd is. Uit interviews blijkt dat je een analyse pas als SMB bestempeld kan worden als de beoordeling uitgevoerd wordt volgens stelsel dat in wet- en regelgeving is opgenomen en dat er in Nederland dus nog geen SMB voor de transportsector heeft plaatsgevonden.

Box 4.2: Fischer's analyse van beleid, plannen en programma's (PPP's)

Fischer heeft PPP's bekeken, waarvoor een rapportage van milieu-effecten heeft plaatsgevonden en die door beslissingsnemers aangeduid werden als van groot belang voor de transportplanning. Fischer duidt hierbij het SVV-II aan als beleids-SMB en de actualisering van de VINEX als een programma.

In zijn analyse valt op dat van de 7 milieueffecten die hij bekeek er in het effectrapport van het SVV-II slechts 2 zijn geschat, terwijl ze alle 7 zijn geschat bij actualisering van de VINEX. Op socio-economische effecten scoort het SVV-II nog slechter, maar ook de actualisering van de VINEX neemt hier niet alle onderzochte effecten mee. Dit laatste is echter bij geen enkele van de bestudeerde PPP's het geval, en Nederland scoort hier dan ook zeker niet slechter dan Duitsland en Engeland.

Uiteraard is er veel te leren uit de ervaringen die (toevallig) vrijwillig zijn opgedaan. Zoals het SVV-II op een aantal punten toevallig voldeed aan de richtlijn, zo zal de analyse voor het NVVP op wat punten – misschien net weer andere – ook toevallig voldoen. In elk geval zijn hiervoor zonder wettelijke eisen geen garanties. Om een SMB een voldoende afdekkend instrument te laten zijn, is het van belang dat een bepaalde procedure doorlopen wordt, en er inhoudelijke eisen zijn. Er zijn wettelijke basisgaranties nodig.

Het is vanzelfsprekend heel nuttig om ook over nadelige effecten van plannen, programma's, wet- en regelgeving en projecten na te denken. Men moet wel een zeer verkokerde geest hebben, als men alleen de bijdrage voor de eigen, met het plan, programma, de wetgeving of het project beoogde, sector meeweegt. Toch is het zonder een instrument als SMB, milieutoets, of m.e.r. waarschijnlijk moeilijk om alle negatieve gevolgen voor de eigen en vooral voor andere (milieu)sector(en) te overzien. Op de tijd die, vanwege het verplichtende karakter, voor de effectbeoordeling wordt uitgetrokken, zal in een situatie zonder toets zeker worden bezuinigd. Dit kan leiden tot onevenwichtige plannen, programma's, wet- en regelgeving en projecten.

4.3.2 Procedurele lessen

Een evaluatieonderzoek van Wood c.s. [1996] naar de performance van m.e.r. geeft aan dat recentere MER-en duidelijk bevredigendere resultaten opleveren ten opzichte van eerdere MER-en. Hieruit zou men kunnen concluderen dat het principe al-doende-leert-men hier op gaat. Veel van de opties die door Wood c.s. voor de m.e.r. werden voorgesteld zijn (inmiddels) al in Nederland aanwezig: formele scoping; richtlijnen; een database van alle MER-en; een formele controle op de kwaliteit van het MER. Veel van deze opmerkingen moeten echter in het achterhoofd gehouden worden bij het ontwikkelen van een methode voor SMB, opdat ook hier een gewenst kwaliteitsniveau bereikt kan worden. Voor de duidelijkheid streven geïnterviewden dan ook een gelijke procedure voor SMB en voor m.e.r. na. Het is belangrijk strategische milieubeoordeling vroeg toe te passen en te integreren in het planproces. Daarbij zijn goede scoping, publieksparticipatie en onafhankelijke toetsing van belang. Van monitoring en evaluatie kan veel worden geleerd voor latere toepassingen.

SMB zo vroeg mogelijk toepassen

Ten aanzien van m.e.r. wordt aangegeven dat het van cruciaal belang is dat bij de start van de m.e.r. procedure nog ruimte is voor inbreng van nieuwe informatie [M. van Eck en Scholten 1994]. Dit geldt natuurlijk ook voor SMB. Vaak wordt dan ook gezegd dat SMB moet zo vroeg mogelijk uitgevoerd worden [EC 1997-2; Sadler en Verheem 1996; Thérivel en Partidário 1996].

Integratie SMB in planproces

SMB moet goed verweven worden in het planvormingsproces, om de effectiviteit ervan te verhogen. Dat SMB geen losse procedure mag zijn, wordt ook bevestigd in interviews. Het nauw betrekken van de planopstellende en beslissende autoriteit in het SMB-proces bleek in eerdere SMB-en bij te dragen aan een toegenomen bewustzijn en motivatie [EC 1997-2]. In literatuur wordt uit het oogpunt van efficiëntie het belang van het incorporeren van milieuexperts en sectorale experts in een SMB-team aangegeven, omdat zo zowel de opties voor de sectorale als voor de milieudoelen geoptimaliseerd worden [EC, DGXI 1994]. Communicatie tussen actoren wordt ook door anderen erg belangrijk gevonden [EC 1997-2], het gebrek hieraan wordt nu als obstakel gezien [EC 2000].

Het is belangrijk dat in iedere stap van besluitvorming milieueffecten meegenomen worden. Dat is lastig, omdat er veel beslissers betrokken zijn en besluitvorming niet lineair verloopt [Fischer 2002-2, blz. 6]. Het lijkt dan ook nuttiger een soort doorlopende milieu-monitor te hebben, in plaats van een momentopname, wel moet de kwaliteit daarvan op een zeker moment getoetst worden.

Beter scopen voor beknopte beslisinformatie

In interviews wordt gewezen op onnodige toeters en bellen rond de m.e.r.. De selectiviteit van de milieutoets (alleen voor regelgeving met substantiële milieueffecten) wordt gezien als sterk punt [VROM 2001-2; Bor-Reijninga 1999]. Verheem en Tonk [2001] zijn van mening dat in gevallen waarin het besluitvormingsproces niet open is of als er weinig tijd is, de milieutoets een betere kandidaat is dan de strategische m.e.r. in de huidige vorm in Nederland.

De gebruikswaarde van een effectrapportage is volgens Niekerk het grootst wanneer een effectrapportage 'op maat' is, de kunst is de effectrapportage 'toe te spitsen' op het betreffende planningsvraagstuk. Zij benadrukt de noodzaak de effectrapportage als een flexibel instrument te beschouwen [Niekerk, 2000-1; Niekerk 2000-2]. Daarin staat zij niet alleen [Bor-Reijninga 1999; Van den Berg 2002], ook geïnterviewden benadrukken dit. Door vooraf beter te scopen en hierin voldoende flexibiliteit in te bouwen is het mogelijk alleen voor het besluit relevante informatie en onderscheidende alternatieven boven te krijgen, dit geldt in nog sterkere mate voor SMB, dat nog breder is en waar de dreiging van verzuipen in onnodige details nog sterker op de loer ligt. Het belang van de richtlijnen van de commissie m.e.r. tijdens de scopefase werd onlangs benadrukt door Van den Berg [2002] en in interviews.

In een publicatie van de Europese conferentie van ministers van transport [ECMT 2000] wordt het bepalen van de doelen van de actie en de milieudoelen opvallend gepositioneerd. In de meeste literatuur is dit een inhoudelijk planonderdeel. Door de Europese ministers is daar echter een aparte fase voor ingeruimd voorafgaand aan de scoping. Hier valt zeker wat voor te zeggen, het 'scopen' kan wellicht een stuk efficiënter als de doelen van tevoren bekend zijn. Eigenlijk moet zelfs op het moment van screening al enige helderheid bestaan over de doelen van de 'strategische actie', hoe is anders te bepalen of zij het kader zullen vormen voor toekenning van toekomstige vergunningen en hoe zijn anders de mogelijke milieueffecten te overzien. Maar de vraag rijst tevens of de doelen bij meer strategische plannen ook niet zelf onderwerp van milieubeoordeling zouden moeten zijn. Ik zou hierop een bevestigend antwoord willen geven. Een eerste globale doelbepaling al voor screening en scoping is zeker nuttig, zo kunnen screening en scoping gericht plaatsvinden. Maar de doelen moeten zeker ook beoordeeld worden op hun milieueffecten.

De doelen mogen voor de inhoudelijke fase nog niet vastgepind zijn, zij moeten nog te kneden zijn, opdat hun milieugevolgen verminderd worden.

Participatie vergroot draagvlak

Op de IAIA conferentie 2002 werd publieksparticipatie in een vroeg stadium bepleit door Jan Pronk, Jan Franssen (Commissaris van de Koningin te Zuid-Holland) en Shell-topman Henk Dijkgraaf. [Arts en v/d Berg 2002]

Thérivel en Partidário [1996] geven aan dat consultatie van een breed assortiment aan groeperingen, inclusief het algemene publiek, SMB zowel kan verbeteren als het draagvlak kan vergroten. Zij geven bovendien aan dat volledige participatie van regionale en lokale autoriteiten kan leiden tot een brede acceptatie van de SMB resultaten en de PPP conclusies. Ook Fischer [2002] ziet participatie en consultatie als een van de voordelen van SMB-toepassingen. Bij reeds afgeronde strategische milieubeoordelingen blijkt publieksparticipatie nog niet gebruikelijk [EC 2000; Thérivel en Partidário, 1996].

Op strategisch niveau is sprake van dusdanige maatschappelijke belangen, dat het niet te verantwoorden is een niet-open proces te voeren. Ik ben dan ook van mening dat een open SMB moet plaatsvinden, waarbij wel geleerd kan worden van de selectiviteit van de milieutoets⁶. Ook de SMB richtlijn geeft de mogelijkheid tot selectief toepassen van SMB. Bij plannen op een zeer hoog abstractieniveau kan naar mijn mening volstaan worden met beperktere gesloten toetsing. Hiervoor voorzien geïnterviewden een minimale uitwerking van de EU-richtlijn, of achten ze milieubeoordeling daar helemaal niet aan de orde. Zelfs bij dergelijke abstracte plannen zal mijn inziens kort licht moeten worden geworpen op de milieugevolgen, dan kan dit meegenomen worden in de keuze of de gemaakte vingeroefeningen verdere uitwerkingen verdienen. Onderwerping aan de richtlijn gaat hier echter te ver.

Onafhankelijke toetsing / kwaliteitswaarborging belangrijk

Op de m.e.r.-procedure is er kritiek (inspraak etc.) wanneer het om initiatieven van de overheid zelf gaat: bevoegd gezag en initiatiefnemer zijn dan immers dezelfde [Schutte 97]. Dit zal bij SMB bij het NVVP (en andere initiatieven) altijd het geval zijn, omdat dergelijke plannen zowel door de overheid geïnitieerd als goedgekeurd worden.

Bij de milieutoets wordt de rol van het daarvoor opgerichte Steunpunt positief ervaren⁷. Enkele verbeterpunten die ten aanzien van de milieutoets worden genoemd, zoals transparantie van resultaten; en doorwerking (naast instrumentele toetsing ook toetsing van de kwaliteit van de gemaakte afwegingen) [VROM 2001-2], moeten ook meegenomen worden bij de SMB. Het grootste verschil tussen SMB en m.e.r. kan volgens Pieters [2002] misschien de onafhankelijke toetsing worden, het kan nog een discussiepunt worden of onafhankelijke toetsing bij SMB zal plaatsvinden. Hij wijst er echter op dat artikel 12 sowieso vraagt om expliciete voorziening voor kwaliteitswaarborging. Ook in interviews wordt gewezen op het belang van kwaliteitswaarborgen, vooral bij plannen die complex en vanwege milieueffecten maatschappelijk controversieel zijn.

⁶ De toepassing van de Milieutoets is op twee manieren selectief. Eerst vindt een selectie plaats van de dossiers die voor toetsing in aanmerking komen; vervolgens worden de vragen uit de Milieutoets die relevant zijn geselecteerd. [VROM 2001-2]

⁷ Het Steunpunt geeft informatie en helpt bij in kaart brengen van neveneffecten [milieutoets in essentie].

Monitoring en evaluatie tijdens eerste toepassingen, vanwege het leerelement
Eén advies van Wood c.s. mag zeker niet in de wind geslagen worden: er moet duidelijk op de monitoring en de evaluatie worden gelet. Arts wijst op het feit dat er in Nederland nog altijd weinig monitoring en evaluatie bij m.e.r.'s plaatsvindt [Arts 1998]. De actualiteit van dit punt blijkt uit interviews. Bij de tot op heden uitgevoerde strategische milieubeoordelingen blijken deze aspecten zwak [EC 1997-2], of zelfs niet gebruikelijk [EC 2000]. Deze aspecten verdienen juist ook bij SMB veel aandacht, vooral omdat tijdens de eerste officiële toepassingen het leerelement nog zo belangrijk is. Als goede monitoring en evaluatie plaatsvindt kan veel sneller toegewerkt worden naar een optimaal instrument, dat gebaseerd is op alle lessen van eerdere strategische milieubeoordelingen.

4.3.3 Lessen ten aanzien van de inhoud

Strategisch abstractieniveau milieu-indicatoren

Arts geeft de algemene kritiek weer, dat de Nederlandse MER'en veel overvloedige, irrelevante informatie bevatten [Arts 1998]. Veel van deze kritiek is nog altijd actueel. Dat blijkt uit het pleidooi van Jan Pronk op de IAIA conferentie 2002 – daarbij ondersteund door de vakgemeenschap van effectrapporteurs – voor effectrapportages die beslissingen beter en eenvoudiger maken, en beknopte beslisinformatie verstrekken. Milieu-indicatoren zijn bij de meeste SMB-en gekozen op een hoog niveau, dit blijkt werkbaar (zie box 4.3). Het abstractieniveau zou in balans moeten zijn met het strategische niveau van de informatie analyse [EC, DGXI 1994]. De Commissie m.e.r. vindt dat m.e.r. ook voor strategische plannen als het landelijk afval beheerplan (LAP) zinvol is. Zeker de meer concrete onderdelen lenen zich voor m.e.r. [M. van Eck 2002].

Box 4.3: voorbeelden strategische milieuindicatoren

Ook veel PKB's zijn bem.e.r.d.. Het Beleidsplan Drink en Industriewatervoorziening (DIV) [VROM 1993-2] heeft de procedure van een PKB doorlopen. In het bijbehorende milieu-effectrapport [VROM 1993-1] worden op beleidsniveau 'bouwstenen' onderscheiden, hieruit kan de Nederlandse drink- en industriewatervoorziening worden opgebouwd. De bouwstenen worden vergeleken op zes milieuaspecten. Deze milieuaspecten hebben een strategisch karakter, bijvoorbeeld het verbruik van grondstoffen, energieverbruik, etc en worden gekoppeld aan criteria als volksgezondheid, natuur, economie. Zo is het goed mogelijk op strategisch niveau te komen tot een rangorde van alternatieven.

4.3.4 Methodische lessen

Eerste toepassingen op basis van bestaande methoden

Over het aanwenden van m.e.r.-procedures en -methoden voor strategische milieubeoordeling schrijven Thérivel en Partidário [1996] dat SMB onafhankelijker van m.e.r. zou moeten ontwikkelen, waarbij meer strategische georiënteerde technieken ontwikkeld moeten worden. Ze denken dat het moeilijk zal zijn nieuwe ideeën voor SMB te vinden, alleen gebaseerd op bestaande m.e.r. processen en methoden. Geïnterviewden denken juist dat men met de toepassing van bestaande methoden – ook die van (strategische) m.e.r.-en – al heel ver komt. Ook in recentere literatuur wordt aangegeven dat er al veel voorspellende en evaluatietechnieken zijn [EC 1997-2]. Uit praktische overwegingen lijkt het toch verstandig te beginnen met het 'lenen' van veel zaken van de m.e.r. daarbij moet men natuurlijk wel open staan voor nieuwe methoden voor SMB, maar deze niet koste wat kost zo snel mogelijk willen ontwikkelen. Zij zullen vanzelf ontwikkeld worden op de juiste plek, namelijk daar waar bestaande m.e.r.-processen en methoden te kort schieten. De beoordeling van alternatieven is daarbij belangrijk [EC 1997-2]. Het bepalen van maatregelen voor mitigatie van milieueffecten is bij SMB ervaringen in de transportsector tot nu toe nog niet gebruikelijk [EC 2000]. In box 4.4 zijn

enkele voorbeelden gegeven van bestaande toepassingen van milieubeoordeling op strategisch niveau.

Box 4.4: voorbeelden strategische toepassingen

Zoals reeds aangegeven bestaat er op het gebied van afval in Nederland een rijke ervaring met strategische m.e.r.'s. Hierbij zijn (combinaties van) verscheidene methoden toegepast: scenario's, alternatieven (die bij voorbeeld varieerden van weinig tot veel actie), levenscyclusanalyse (LCA, met voordelen m.b.t. het gebruik van indicatoren), zogenoemde 'minimumstandaards' (vergunningen worden slechts verstrekt indien de milieudruk van de activiteit kleiner of gelijk is aan de minimumstandaard). Uit de ervaringen kunnen lessen getrokken worden t.a.v. de manier van weergave van de resultaten en de identificatie van onzekerheden [Verheem 1998; M van Eck 2002]. Uit case-analyses blijkt dat onzekerheden in SMB effectvoorspellingen vaak aanzienlijk zijn [EC, DGXI 1994].

4.3.5 Lessen ten aanzien van duurzaamheidstoetsing

In een rapport [DHV 1994] wordt geconcludeerd dat de strategische milieubeoordeling van de partijprogramma's een innovatieve en ongewone toepassing illustreert van de benadering en de mogelijkheden voor verdere toepassing voor duurzame ontwikkeling. SMB werd al eerder bestempeld als eerste stap naar duurzaamheidstoetsing. Velen zien inmiddels het nut van de integrale afweging van sociale, economische en ecologische aspecten. Zo werden ontwikkelingsorganisaties zich bewust dat technische hulp-projecten enorme sociale en milieuconsequenties kunnen hebben, vandaar dat ze nu geïnteresseerd blijken in het concept van geïntegreerde milieurapportage [Morel e.a. 2001]. Het belang van de integrale afweging van ecologische economische en sociale aspecten is ook neergelegd in het NMP4.

Brede voorkeur voor de ontwikkeling richting duurzaamheidstoets

P. van Eck brengt het heersende commentaar naar voren, dat het feit dat m.e.r. wordt toegepast, soms wordt beschouwd als een 'onjuiste rechtvaardiging' voor een de facto verkeerde beslissing [Ruiters/Sanders 1998]. Het mag duidelijk zijn dat aan een beslissing meer aspecten kleven dan alleen het milieuaspect. SMB kan net als m.e.r. dan ook niet meer zijn dan een ondersteuning van een beslissing, op andere aspecten zal ook steun gevonden moeten worden om een positieve beslissing te kunnen nemen. Voor de SMB geldt dit eigenlijk in nog sterkere mate, door het strategische niveau, dat vaak gepaard gaat met grote abstractie, zijn de gevolgen van een beslissing nog moeilijker te overzien. Het zal dus zo moeten zijn dat de gevolgen voor alle relevante aspecten duidelijk onderzocht moeten worden, alvorens een weloverwogen beslissing mogelijk is (ondersteund door een ruime dosis gezond verstand). Op de IAIA conferentie 2002 kwam naar voren dat een duurzaamheidstoets kan voorzien in de behoefte aan een meer integrale en vroegtijdige effectrapportage. Integratie van alle relevante aspecten werd van groot belang gezien voor een op de besluitvorming toegesneden effectrapportage [Arts en v/d Berg 2002]. Het onderzoek van Wood c.s. [1996] leverde onder meer een lijst met adviezen om de integratie van besluitvorming en m.e.r.-procedures te vereenvoudigen. Verdere integratie van procedures met andere sectoren en manieren om te verzekeren dat meer gebruik gemaakt wordt van de MER in de besluitvorming worden daarvoor noodzakelijk geacht. Verheem geeft in een paper voor de IAIA conferentie 2002 aan dat duurzaamheidsbeoordeling waarschijnlijk het meest effectief is in de fase van het ontwikkelen van plannen en programma's en grote projecten van strategische aard [Verheem 2002].

Intentie aansluiting SMB en NSDO

Er is een Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling (NSDO) opgesteld ten behoeve van de EsoSD-conferentie in Johannesburg, waarvoor elk land gevraagd is zijn strategie voor duurzame ontwikkeling op te schrijven. In de Nationale Strategie zelf [VROM 2002-3] wordt inmiddels niet meer gesproken van een duurzaamheidstoets, maar van een duurzame ontwikkelingsbeoordeling. Uitgangspunt voor deze beoordeling is dat alle aspecten – en de relaties daartussen – van het hieronder opgenomen afwegingskader daarbij aan de orde komen (zie box 4.5).

Box 4.5: afwegingskader (uit: NSDO Verkenning [VROM 2002-3])

Samenhang bevorderen met het oog op	Economische aspecten	Sociaal-culturele aspecten	Ecologische aspecten
Hier en nu	Goed belegde boterham	Tevredenheid eigen situatie	Stabiliteit en 'rijkdom ecosysteem NL
Daar	Ruimte / kansen arme landen om economische achterstand goed te maken	Steun arme landen voor vrede, gezondheid en welbevinden	Economische winst buiten eigen grenzen
Later	Middelen reserveren / creëren voor toekomstige productie / consumptie	Flexibiliteit met oog op volgende generatie	Ruimte, milieukwaliteit en steun voor voortbestaan ecosysteem

VROM heeft de milieutoets geëvalueerd, daarmee wilde VROM inspelen op een aantal recente ontwikkelingen, o.a. de ontwikkeling van een duurzaamheidstoets (mede in het licht van de NSDO) [VROM 2001-2, blz. 13]. In de evaluatie van de milieutoets wordt duidelijk de voorkeur uitgesproken voor een combinatie van de implementatie van de Richtlijn strategische milieubeoordeling en de ontwikkeling van een duurzaamheidstoets [VROM 2001-2]. Ook in het milieuprogramma wordt met het oog op de ontwikkeling van instrumentarium voor implementatie van de EU-SMB-richtlijn aangegeven dat nadrukkelijk de mogelijkheid wordt gezien of er aansluiting kan worden gevonden bij de NSDO [VROM 2001-4]. Enkele ervaringen met integrale toetsing zijn weergegeven in box 4.6.

Box 4.6: ervaringen met integrale toetsing

Er is als experiment een milieutoets uitgevoerd voor de Vijfde Nota, deze is vervlochten met de evaluatie van de planbureaus. In de 'evaluatie milieutoets' is geconcludeerd dat de milieutoets voor de Vijfde Nota is ondergesneeuwd door de politieke rol van economische effecten en de stedennetwerken. Het evaluatierapport concludeert dat de casus Vijfde Nota leert dat integratie van de Milieutoets in een breder toetsingsinstrument (zoals de duurzaamheidstoets) de herkenbaarheid van de toetsing op milieueffecten beperkt [VROM 2001-2]. Deze laatste conclusie volgt eigenlijk niet uit de case, daarin is namelijk geen sprake van integratie van de Milieutoets in een breder toetsingsinstrument. De Milieutoets is volgens de eigen conclusies van het rapport namelijk niet uitgevoerd. Wel is het aannemelijk dat het bij een integrale toets moeilijker is om alle aspecten goed te doordenken, en het risico bestaat dat een aspect 'vergeten' wordt. In een later stadium van de Vijfde Nota – ten behoeve van deel 3 van de PKB – is een integrale effectrapportage voor de Deltametropool uitgevoerd, hierbij is duidelijk geworden dat een integrale aanpak wel degelijk mogelijk is [Steege e.a. 2002].

Integratie deelaspecten, maar gevolgen per deelaspect zichtbaar houden

Een integrale effectrapportage heeft, zo blijkt uit onderzoek van Arts, Niekerk en Voogd [1996], zeker voordelen, zoals hogere efficiëntie, betere informatie-afstemming, een betere afweging van maatschappelijke baten en kosten, en daardoor een beter onderbouwde besluitvorming. Niekerk geeft aan dat bij extreem sectorale effectrapportages de 'kruisbestuiving' tussen de verschillende disciplines gering kan zijn, vaak worden echter geen volledig sectorale of integrale effectrapportages uitgevoerd. In praktijk blijkt dat meestal sprake is van een 'middenweg'. De huidige middenweg blijkt echter het gevaar met zich mee te brengen van een onevenwichtig rapport, door een dilemma tussen selectiviteit en omvattendheid. [Niekerk 2000-1]

Toch wordt er ook een duidelijke kanttekening geplaatst bij duurzaamheidsrapportage. Men moet de beperkingen van duurzaamheidsbeoordeling in zijn mogelijkheid om duurzaamheid te brengen erkennen, ten gevolge van de heersende politieke en economische context [Fuller 2002]. Deze kanttekening die eigenlijk voor alle effectrapportages geldt, wordt door geïnterviewden benadrukt, want wat er uiteindelijk met de informatie uit dergelijke rapporten wordt gedaan is altijd een politieke beslissing. Arts, Niekerk en Voogd [1996] wijzen ook op de nadelen van een slechtere beïnvloedbaarheid van het besluitvormingsproces door buitenstaanders en het verleggen van het zwaartepunt van de fundamentele afweging van de politiek-bestuurlijke arena naar de ambtelijke arena. Probleem is bovendien dat de methoden voor het combineren en eventueel zelfs integreren van ecologische, economische en sociale aspecten nog niet erg ver ontwikkeld zijn [Arts en v/d Berg 2002].

Publieksparticipatie wordt gezien als een van de elementen van duurzaamheid Thérivel en Partidário [1996] zijn van mening dat relateren van SMB met duurzaamheid intensievere publieksconsultatie omvatten. Uit interviews blijkt dat participatie van belang is uit het oogpunt van 'good governance' (zie bijlage A).

4.4 Nederlandse uitwerking: wetsvoorstel VROM betreffende SMB

4.4.1 Aanpak implementatie SMB-richtlijn door VROM

De Europese SMB-richtlijn wordt door VROM geïmplementeerd, hiertoe zijn meerdere voorstellen voor intern gebruik gegenereerd voor aanpassing van de Wet milieubeheer (Wm) en voor upgrading van het Besluit m.e.r. tot Besluit SMB plannen en m.e.r (hier voor het gemak verder afgekort tot Besluit (S)MB)⁸. De versie van 7 mei 2003 lijkt een combinatie van de eerdere versies van augustus 2002 en februari 2003: de memorie van toelichting is grotendeels overgenomen uit de versie van augustus '02 (er is onder andere wederom een uitgebreide artikelsgewijze toelichting).

In het wetsvoorstel van VROM wordt de richtlijn geïmplementeerd door de uitbreiding van het hoofdstuk milieu-effectrapportage (hoofdstuk 7) van de Wet milieubeheer (Wm) met een afzonderlijke titel voor milieubeoordelingen van strategische plannen en programma's. Het opschrift van hoofdstuk 7 luidt volgens het voorstel van mei '03 voortaan 'Strategische milieubeoordeling en milieu-effectrapportage'. Dit is een betere titel, dan die zoals voorgenoemen bij het voorstel van 22 augustus '02: toen werd het hoofdstuk nog aangeduid als 'milieubeoordeling en milieueffectrapportage'. Nu is een duidelijker onderscheid tussen beide vormen van milieubeoordeling verzekerd.

Het is nog niet helder of er in relevante bijzondere wetten voor de duidelijkheid en gebruiksvriendelijkheid een verwijzing naar hoofdstuk 7 Wm zal worden opgenomen. In het voorstel van februari '03 bestond dit voornemen voor

⁸ Het meest recente voorstel, ten tijde van dit onderzoeksonderdeel, was het voorstel van 7 februari 2003. In principe is met die kennis dan ook gewerkt in het vervolg van het onderzoek. De opvallendste verschilpunten met het Wm-voorstel van 22 augustus 2002 zijn echter ook geanalyseerd. De voorstellen van augustus 2002 en februari 2003 leken, opvallend genoeg, volledig los van elkaar gemaakt te zijn. De goede en duidelijke punten uit het voorstel van augustus '02 zijn in het voorstel van februari '03 niet meer terug te vinden. Omdat het voorstel van 7 februari '03 slechts een summiere toelichting heeft, is veel teruggegrepen op de beter leesbare, vollediger memorie van toelichting van 22 augustus '02. Tijdens de afronding van het volgende hoofdstuk (het 5^e) kwam mij de nog recentere versie van 7 mei 2003 onder ogen.

onder andere de Planwet Verkeer en Vervoer en de Wet op de Ruimtelijke ordening, in het voorstel van mei '03 staat dit ter discussie.

Ten aanzien van afvalbeheerplannen, plannen vereist volgens de Wm (hoofdstuk 10), zijn in het Wm-voorstel van mei '03 zelfs aanvullingen in procedurele en inhoudseisen voorzien⁹. Het is vreemd dat de eisen t.a.v. deze plannen dus wel herschreven worden in de eigen wetsartikelen, terwijl eisen voor andere plannen niet of slechts via een verwijzing naar hoofdstuk 7 Wm worden uitgebreid¹⁰.

De bevordering van duurzame ontwikkeling is een van de elementen uit het doel van de Europese SMB-richtlijn en zijn er veel voorstanders van een ontwikkeling richting duurzame ontwikkelingsbeoordeling. Toch kiest VROM (helaas) niet voor een wettelijke duurzaamheidstoets. VROM geeft in de toelichting op het SMB-wetsvoorstel mei '03 aan dat ze het te ver vindt voeren om in de wet vast te leggen, dat de informatie zo vergelijkbaar moet zijn, dat ecologische, economische en sociale aspecten met elkaar kunnen worden vergeleken. In de uitvoeringspraktijk van het opstellen van plannen met belangrijke gevolgen voor het milieu, zou volgens de toelichting echter dezelfde procedure gevolgd kunnen worden om ook de economische en sociale aspecten in beeld te brengen. VROM geeft hier dus wel het belang aan van de vergelijking van ecologische, economische en sociale aspecten, maar kiest er toch niet voor om dit verplicht te stellen.

4.4.2 Werkingssfeer: SMB voor Nederlandse plannen en programma's

Voor het begrip plan of programma in de richtlijn wordt in het Wm-voorstel van mei '03 door VROM de term plan gebruikt. In het voorstel-Besluit (S)MB van mei '03 wordt dit vooralsnog als volgt toegelicht: een plan is een plan, programma, nota van een bestuursorgaan dat een kader vormt voor activiteiten genoemd in de bijlage. In het wetsvoorstel van augustus '02 gaf VROM ook al aan dat onder plannen en programma's ook documenten kunnen vallen met een andere naam, maar wel met dezelfde strekking.

Bij het voorstel van mei '03 zijn in het Besluit-(S)MB de verwijzingen naar plannen opgenomen. Naast de opname van plannen in de C-lijst (SMB-plichtige plannen), is ook de D-lijst aangevuld met SMB-beoordelingsplichtige plannen (waarbij de beoordelingsplicht inhoudt dat wanneer een m.e.r. niet uit te sluiten is, een SMB verplicht is).

De plannen in de lijst zijn dus door VROM onder de werkingssfeer van het voorstel geplaatst. Voor deze plannen is het dan ook niet langer noodzakelijk na te gaan of ze onder de werkingssfeer van de richtlijn (artikel 2) vallen. VROM zou er goed aan doen nadrukkelijk aandacht te besteden aan de implementatie van de expliciete opsomming van sectoren (landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening en grondgebruik) uit de richtlijn. Deze opsomming was wel terug te vinden in het eerdere wetsvoorstel van augustus '02. Door plannen in deze sectoren niet meer expliciet te noemen komen ze feitelijk op een lijn met andere plannen (punt c uit §4.1.1, richtlijn art. 3 lid 4) waar van geval tot geval bepaald wordt of er aanzienlijke gevolgen zijn voor het milieu.

⁹ In de versie van februari '03 was ook het hoofdstuk t.a.v. milieubeleidsplannen aangepast (Wm hoofdstuk 4).

¹⁰ In het geval van afval heeft deze vreemde herschrijving echter een positieve kant: het schept namelijk duidelijkheid, omdat voor afvalplannen eerder m.e.r. vereist was.

In het voorstel van mei '03 is dus gekozen voor specificatie middels een lijst, in plaats van screening (keuze van geval tot geval). De EU-richtlijn (art. 3 lid 5) liet die keuze aan de lidstaten. Over die keuze heeft de nodige discussie plaatsgevonden (zie box 4.7). Een losse lijst, in plaats van een koppeling met de C- en D-lijst van de m.e.r.-plicht, lijkt eenvoudiger in gebruik: bij een analogie met de C- en D-lijst worden diverse plannen meerdere malen genoemd, omdat ze kaders vormen voor meerdere m.e.r.-en.

Daarnaast is in het wetsvoorstel aangegeven dat ook plannen die beoordeeld moeten worden volgens de habitat-richtlijn onder het SMB-regime vallen. Ook de provincie kan in een milieuverordening plannen SMB-plicht opleggen.

Box 4.7: discussie screening of lijst

Over de noodzaak voor de keuze voor een lijst of screening wordt in het veld nog veel geschreven. Pieters [2002] ziet in een lijst, naar analogie van de C- en D-lijst uit het Besluit m.e.r. het voordeel van eenduidigheid. Bovendien leidt de combinatie van planonderwerpen (RL art 2, tweede lid) en de relatie met vergunningverlening en m.e.r.- (beoordelings)plichtige projecten volgens hem tot de conclusie dat een lijst logisch is. Ook Arts [2003] spreekt zijn voorkeur uit voor een positieve lijst, bij eerste bespreking blijken V&W-ers liever een losse lijst te zien, niet een naar analogie van de C- en D-lijst, zoals in het voorstel-Besluit.

De richtlijn passages over plannen die niet SMB-plichtig zijn (de leden 8 en 9 van artikel 3 van de richtlijn) zijn letterlijk overgenomen in het Wm-voorstel van mei '03 (art 7.4).

Door de richtlijn en het daaruit volgende wetsvoorstel verandert er het een en ander aan de verhouding van m.e.r., strategische toepassingen van m.e.r. en strategische milieubeoordeling (zie box 4.8). In het voorstel van mei '03 staat de regeling voor de situatie dat een plan zowel onder SMB als m.e.r. valt nog open (art 7.6). Het voorstel van februari '03 gaf aan dat waar SMB en m.e.r. samenvallen, alleen een m.e.r. gemaakt wordt (art. 7.3). M.e.r. is in het algemeen uitgebreider, dit leek dus een goede keus. Maar op basis van de SMB-richtlijn ontstaat er daarbij wel een aandachtspunt t.a.v. monitoring. Monitoring is op basis van de EU-m.e.r.-richtlijn niet vereist. Zolang dit in de Nederlandse wet m.b.t. m.e.r. wel gehandhaafd wordt is er juridisch geen bezwaar. De ervaring is echter dat in de Nederlandse m.e.r.-praktijk niet zoveel aandacht naar de monitoring uitgaat.

4.4.3 Procedure

Het richtlijnartikel over de procedurele inpassing (art. 4 lid 2) is in het Wm-voorstel van mei '03 als volgt uitgewerkt: de SMB procedure wordt geïntegreerd in de wettelijk voor dat plan opgenomen procedure. Bij strijdigheid gaat de SMB-procedure voor (art 7.8).

De richtlijn geeft aan dat milieuaspecten moeten worden bepaald op het meest geschikte procesniveau, ten einde overlappende beoordelingen te vermijden (RL artikel 5 lid 2); en dat gecoördineerde of gezamenlijke procedures gevolgd kunnen worden, teneinde overlapping te voorkomen. Dan moet wel aan de vereisten van relevante wetgeving (dus zowel t.a.v. SMB als van m.e.r.) worden voldaan (RL art 11). VROM geeft aan dat geen SMB hoeft te worden uitgevoerd als al eerder een SMB is gedaan en geen nieuwe gegevens te verwachten zijn (art. 7.5). In het Wm-voorstel van mei '03 staat een regeling voor de situatie dat SMB en m.e.r.-plicht samenvallen nog open (art. 7.6). Ook als een plan beoordeeld moet worden volgens de habitatrichtlijn, maakt dat deel uit van de milieubeoordeling, volgens het SMB-voorstel (art. 7.7).

Box 4.8: Verhouding SMB en m.e.r.

Verhouding werkingsfeer SMB en m.e.r.

In het Wm-voorstel van mei '03 staat de regeling voor de situatie dat een plan zowel onder SMB als m.e.r. valt nog open. De toelichting geeft echter aan dat per activiteit slechts één m.e.r. dient plaats te vinden. Het Wm-voorstel (blz. 13) geeft aan, dat teneinde een overlap tussen SMB en m.e.r. te voorkomen en de nationale regelgeving meer in overeenstemming te brengen met de EU-regelgeving, het Besluit m.e.r. wordt gewijzigd. In het voorstel van augustus '02 was duidelijk te lezen wat daarmee bedoeld wordt: het Besluit m.e.r. zal zodanig gewijzigd worden dat de onderdelen van het Besluit m.e.r. die niet verplicht zijn op grond van de EU-richtlijn voor m.e.r. en die betrekking hebben op strategische lokatiekeuze of op meer beleidsmatige aspecten, zoals het landelijk afvalbeleid, planologische kernbeslissingen en streekplannen, uit dit besluit worden gehaald. Deze onderdelen waren onder de werkingssfeer van het SMB-wetsontwerp gebracht. In de toelichting op het voorstel van mei '03 wordt ingegaan op de discrepantie tussen besluit en praktijk t.a.v. m.e.r.: m.e.r. wordt niet toegepast op 'het eerste plan dat voorziet in'. In het ontwerp-Besluit-(S)MB van februari '02 werd dan ook aangegeven dat SMB dit gaat doen, en in de bijlage (C-lijst) waren de eerste plannen opgenomen.

Verhouding procedure SMB en m.e.r.

In de toelichting op het Wm voorstel van mei '03 wordt aangegeven dat de milieubeoordeling in het wetsvoorstel een 'enigszins' ander karakter gekregen heeft dan een m.e.r. en dat gekozen is voor een vorm met minder procedurele regels.

Verhouding inhoudseisen SMB en m.e.r.

Volgens de toelichting bij het voorstel van VROM van mei '03 zijn de inhoudsverplichtingen volgens m.e.r. en volgens de richtlijn ten aanzien van milieubeoordeling nauwelijks verschillend. Een vergelijking met m.e.r. levert volgens de toelichting op dat strategische milieubeoordeling verder gaat in het vragen van monitoringsmaatregelen en dat m.e.r. verder gaat in het vragen van een alternatief dat negatieve milieugevolgen zoveel mogelijk voorkomt (meest milieuvriendelijk alternatief (MMA)), en er wordt gewezen op het aanzienlijke verschil in de voorbereidingsfase (startnotitie, openbare richtlijnfase) en verplichte advisering door de m.e.r. bij de richtlijnen en concept-me.r.

De richtlijnartikelen over raadpleging van instanties bij bepaling reikwijdte en detailleringsniveau van het milieuraapport (art. 5 lid 4 en art. 6 lid 3) zijn verwerkt in artikel 7.12 en 7.13 van het Wm-voorstel van mei '03. Er wordt in artikel 7.12 echter gesproken over het betrekken van bestuursorganen i.p.v. het betrekken van instanties. Het betrekken van instanties is slechts facultatief opgenomen in artikel 7.13. De instanties worden bovendien niet duidelijker aangewezen dan in de Europese richtlijn, dit lijkt door de wettekst van geval tot geval te worden overgelaten aan de bestuursorganen.

Momenteel is er bij m.e.r. een startnotitie (deze is niet in de Wm terug te vinden). Pas na deze startnotitie volgen de richtlijnen. Bij SMB wordt geen startnotitie voorzien, maar VROM heeft wel gekozen voor verplichte kennisgeving van het voornemen van het opstellen van een plan (art 7.13). Dit is extra ten opzichte van de richtlijn. Pas daarna vindt raadpleging van bestuursorganen plaats. De procedurele verhouding tussen SMB en m.e.r. is te vinden in box 4.8.

VROM onderwerpt in het Wm-voorstel van mei '03 (art 7.14) zowel het plan als het milieuraapport aan voorbereiding volgens de openbare voorbereidingsprocedure van de AWB (AWB afdeling 3.4).

Al in de toelichting op het wetsvoorstel van augustus '02 werd aangegeven dat onder de term 'publiek' uit de richtlijn niet 'een ieder' valt, maar dat het in het kader van de Wet milieubeheer gebruikelijk is om van een ieder te spreken. Daarom werd het wenselijk gevonden dat dit ook bij strategische milieubeoordeling gebeurt: in de wetsvoorstellen is dat dan ook het geval.

Het verschaffen van informatie over het besluit (artikel 9 van de richtlijn) staat in het voorstel van mei nog open (art 7.19). Volgens de toelichting op het voorstel van februari '03 wordt dit gedekt middels de Awb artikel 3:42 (Kennisgeving van het besluit in een blad, dan wel op een andere geschikte wijze. Indien alleen van de zakelijke inhoud wordt kennisgegeven, wordt het besluit tegelijkertijd ter inzage gelegd.); en Awb artikel 3:43 (Na bekendmaking wordt van het besluit mededeling gedaan aan degenen die hun zienswijze naar voren hebben gebracht. Aan adviseurs wordt in ieder geval mededeling gedaan indien van het advies wordt afgeweken.)

Inzage van de motivering hoe milieuoverwegingen geïntegreerd zijn en waarom gekozen is voor het plan zoals het is, gelet op andere redelijke alternatieven (richtlijn artikel 9, lid 1 onder b) kan mijns inziens ook gedekt zijn op basis van Awb, Afdeling 3.7 (Motivering), Artikel 3:46 (Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering) en 3:47 (De motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit).

Het richtlijnartikel over monitoringsmaatregelen (artikel 10) is in het Wm-voorstel van mei '03 opgenomen in artikel 7.20. Echter de passage uit de richtlijn over het doel van monitoring (monitoring met het oog op het nemen van herstellende maatregelen) ontbreekt.

4.4.4 Inhoudseisen

Volgens het Wm-voorstel van mei '03 kan milieuraapport worden geïntegreerd in het plan, mits het als zodanig herkenbaar is (art. 7.9). De milieubeoordeling werd volgens het voorstel van 22 augustus '02 nog neergelegd in de toelichting van het plan (ook niet als afzonderlijk rapport). Volgens de richtlijn (richtlijn art. 2 lid a) is een milieuraapport het 'deel van de documentatie bij het plan of programma dat de in de richtlijn vereiste informatie bevat'. Het woord 'bij' is synoniem voor 'naast'. Of in het Wm-voorstel met geïntegreerd

samenvloeiën of samenvoegen wordt bedoeld is niet helder. Tegen samenvoegen kan op basis van de richtlijn geen bezwaar zijn. Maar samenfloeiën, al dan niet herkenbaar, lijkt de richtlijn niet toe te staan. Verwarring hierover kan des te groter worden na het bekijken van artikel 9 van de richtlijn, de zin 'hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd' doelt slechts over de motivering van het plan, niet op het milieuraapport.

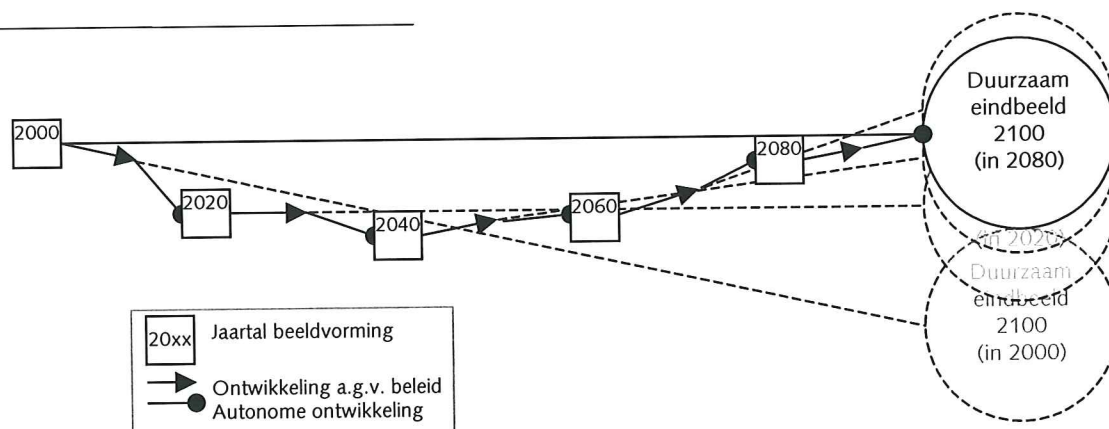
Bij de inhoudseisen aan een milieubeoordeling had VROM in haar wetsvoorstel van 22 augustus '02 de Richtlijn rechtstreeks overgenomen. In het voorstel van 7 februari '03 werd algemeen de richtlijn gevolgd, in tegenstelling tot het voorstel van 22 augustus '02 echter nergens letterlijk. In de nieuwste versie (7 mei 2003) van het Wm-voorstel worden de richtlijn-eisen vrij strak gevolgd. De opsomming van voorbeelden van gevolgen (biodiversiteit, gezondheid, enz) is echter niet overgenomen. Een vergelijking met de inhoudseisen van m.e.r. is wederom opgenomen in box 4.8.

4.5 Tijd voor duurzaamheid: duurzaamheid gedefinieerd

Om in het vervolg van dit onderzoek invulling te kunnen geven aan de brede voorkeur van ontwikkeling richting duurzaamheidstoets, zal hier eerst het begrip duurzaamheid nader worden gedefinieerd.

Naar duurzaamheid in drie tot vijf generaties

De bestaande transportinfrastructuur, of het nu kanalen, spoorwegen, of wegen betreft, is het resultaat van eeuwen investeringen [Soete 2002]. Als het infrastructuur betreft is eeuwen terugkijken niet moeilijk, zover vooruit kijken is echter minder gebruikelijk. Weg- en watersystemen zijn vaak meer dan een eeuw geleden ontstaan. De resultaten van keuzes die toen gemaakt zijn ondervinden we nog elke dag. Met het oog op een duurzame ontwikkeling zijn juist de effecten op lange termijn van belang (het 'later' in het schema van de NSDO; de behoeftevoorziening voor volgende generaties volgens Brundlandt (zie box 2.1)). Met het oog op de eerstvolgende generatie is een tijdshorizon van 30 jaar zeer geschikt. Volgens het NMP4 moet het lukken binnen dertig jaar te zijn overgestapt naar een 'duurzaam functionerende samenleving'. In die dertig jaar zijn er dan wel ingrijpende maatschappelijke nationale en internationale veranderingen en maatregelen nodig [VROM-website-1]. Het NMP 4 geeft aan: 'de gewenste situatie over 30 jaar kan als volgt worden omschreven: Het milieubeleid moet een bijdrage leveren aan een gezond en veilig leven, in een aantrekkelijke leefomgeving, temidden van vitale natuur, zonder de mondiale biodiversiteit aan te tasten of natuurlijke hulpbronnen uit te putten, hier nu elders en later [VROM 2001-3, blz. 19]. Op zich valt hier weinig op af te dingen, maar het lijkt onrealistisch binnen 30 jaar mondiale duurzaamheid te bereiken. Voor een echt duurzame toekomst is het nodig verder te kijken in de toekomst, een gewenst eindbeeld te scheppen, waar de komende generaties hun beleid op kunnen richten. Het beleid wordt dan vaak gezien als kleine stapjes in de richting van dat duurzame eindbeeld: met dat eindbeeld voor ogen kan men steeds bijsturen, eerst de ene kant, dan weer de andere kant op (zie figuur 4.3).



Figuur 4.3: de weg naar een duurzaam eindbeeld

Op basis van het duurzame eindbeeld kan back casting plaatsvinden. Daarbij wordt teruggedeneerd wat nu en in de nabije toekomst moet gebeuren om op de lange termijn ontwikkeling richting het duurzame eindbeeld te stimuleren. Zo kan dus steeds beleid voor de komende 20 jaar worden opgesteld met een doorkijk naar de eeuw erna.

Balans tussen welvaart, welzijn en biodiversiteit/natuur

Met het oog op een duurzame toekomst is voorspoed, behoeftebevrediging, een gunstige ontwikkeling in maatschappelijk en economisch opzicht, kortom welvaart van belang. In een studie [DWW 2000-1] wordt aangegeven dat volgens de traditionele visie op het creëren van welvaart 'de toename van welvaart eenvoudig een functie van een toename van productie en consumptie' is (met BNP als indicator). Daarentegen laat de nieuwe visie op welvaart volgens de studie 'zien dat een stijgend BNP ook zou kunnen samengaan met een per saldo afnemende welvaart door negatieve terugkoppelingen van factoren als afval, milieudegradatie of een samenleving die haar sociale basis verliest'. Maar ook lichamelijke en geestelijke gezondheid van de bevolking, kortweg het welzijn, speelt een belangrijke rol in een duurzame toekomst. Mensen moeten gezond en tevreden kunnen leven. Bedreigingen van gezondheid door luchtverontreiniging, geluid, externe onveiligheid, en voedselonveiligheid zijn dan niet langer aan de orde. Ook moet het voorzorgsprincipe gehanteerd worden bij zaken die mogelijk gezondheidseffecten kunnen veroorzaken (zoals momenteel biotechnologie). Naast welvaart en welzijn verdient de natuurlijke omgeving de aandacht. In een rapport [RIVM 2002 blz. 10] wordt het volgende aangegeven: 'natuur en landschap ontleen hun totale waarde enerzijds aan zichzelf (de intrinsieke waarde) en anderzijds aan hun betekenis voor welvaart en welzijn van de mens (de sociaal-economische waarde).' Zowel voor de intrinsieke waarde, als voor de sociaal-economische waarde is biodiversiteit van grote betekenis: 'Biodiversiteit, het voorkomen van grote verscheidenheid aan biologische soorten, is een noodzakelijke voorwaarde voor de processen die het leven op aarde mogelijk maken' [VROM 2001-3, blz.11].

Verdeling kosten en baten over de wereld

Er zou een eerlijker verdeling van kosten en baten over de wereldbevolking moeten zijn. Vaak wordt gesproken over de ecologische voetafdruk van mensen: algemeen wordt beschreven dat in de wereld 20% van de mensen rijk is, en 80% arm. De 20% rijken worden verantwoordelijk gehouden voor 80% van de milieuproblemen en gebruiken 80% van de grondstoffen. De grote vraag is volgens Sachs dan ook hoe het te organiseren is dat 'the global consumer class' terugtreedt ten gunste van de 80% overige wereldbevolking, die slechts 20% van de bronnen gebruikt [Sachs 2002].

Zo is dus een duurzaam einddoel te formuleren: een eerlijke verdeling van welvaart (economisch en sociaal), welzijn (sociaal) over de wereld (hier en daar), onder behoud/verbetering van natuurgebieden en biodiversiteit (ecologie). Door alternatieven zorgvuldig af te wegen moet dit toekomstbeeld in honderd jaar (3-5 generaties) te realiseren zijn, en vanaf dan moet de wereld duurzaam kunnen blijven functioneren (zie figuur 4.4).



Figuur 4.4: verbeelding van het duurzame eindbeeld

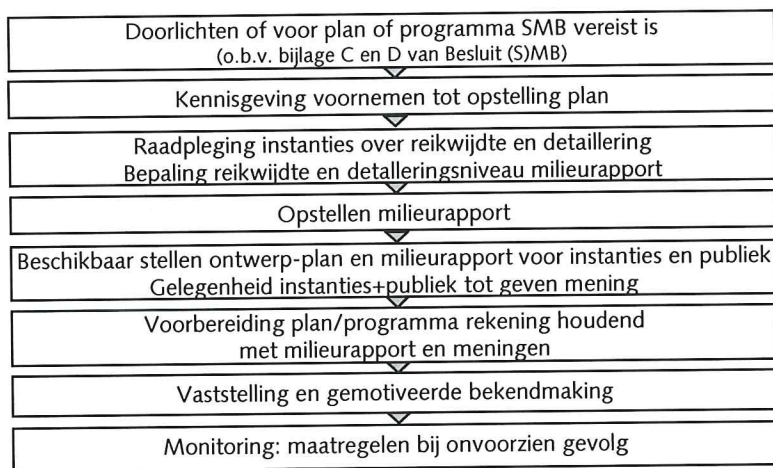
4.6 Conclusies: SMB, wat moet en wat kan?

In dit hoofdstuk is aangegeven wat vereist is ten aanzien van SMB volgens de Europese richtlijn en het wetsvoorstel van VROM en wat daarnaast wenselijk is. De richtlijn ligt er, en moet geïmplementeerd worden. Er wordt uitgegaan van de wettelijke verplichting zoals die er ligt, maar er wordt nog even kort ingegaan op nut en noodzaak daarvan. De meeste 'tegens' en gebreken die met betrekking tot strategische milieubeoordeling worden genoemd zijn van organisatorische aard. In principe kan het idee wel op brede steun rekenen.

1. *De wettelijke verplichting wordt gezien als basisgarantie voor een goede procedure en inhoud en is belangrijk voor een zakelijke besluitvorming. De wettelijke grondslag is een effectieve basis om grotere invloed van de milieuaspecten op het besluit te bewerkstelligen: afwegingen moeten publiekelijk gemotiveerd worden, dit leidt tot explicitering, waardoor milieuaspecten minder snel aan de aandacht ontglippen. Over de overige argumenten die experts voor een wettelijke verplichting aandroegen – minder vrijblijvende invulling, consistentere toepassing, completere evaluatie – kan geconcludeerd worden dat ze nevensgeschikt zijn. Plannen komen tot stand in een politiek-bestuurlijke context, SMB zorgt dat zaken minder gemakkelijk ongemotiveerd aan de kant geveegd kunnen worden. Er wordt al veel onderzoek gedaan, ook op milieugebied. Door de verplichte motivering rond SMB kan een verzakelijking optreden in de omgang met onderzoeksresultaten. Zo kan worden voorkomen dat politiek denken in het onderzoek schuift. Dat is dan ook de meerwaarde die in het instrument gezocht moet worden.*

2. *De verhoging in kosten door SMB worden marginaal beschouwd t.o.v. het totale investeringsniveau, alleen de toegevoegde bureaucratie wordt soms als obstakel gezien. Als eenvoudige, praktische methoden worden toegepast zullen de kosten van SMB zeker gering zijn. De toegevoegde bureaucratie is plan/programma-afhankelijk: plannen als het NVVP hebben al een uitgebreide procedure.*
3. *Wettelijke procedure-eisen SMB: een strategische m.e.r. zonder startnotitie en bijbehorende publieksinspraak met sterker accent op monitoring.*

De vereisten uit de richtlijn zijn al eerder schematisch weergegeven in §4.1. De toevoegingen van VROM zijn behandeld in §4.4. De combinatie van eisen is weergegeven in figuur 4.5. Eigenlijk kan gezegd worden dat de procedure-eisen van strategische milieubeoordeling en m.e.r. elkaar niet zoveel ontlopen. VROM heeft er echter voor gekozen de richtlijn strak te implementeren, er is dus geen sprake van een startnotitie, geen inspraak op de richtlijnen, en geen toetsingsadvies. Wel is er gekozen voor kennisgeving van het voornemen tot opstelling van een plan in de startfase.



Figuur 4.5: procedurele SMB-vereisten volgens de richtlijn en VROM

4. *Wettelijke inhoudseisen: strategische m.e.r. zonder MMA, terughoudendheid en alertheid bij integratie in plan gepast. De richtlijn verwacht dat het milieuraapport de informatie bevat die redelijkerwijs mag worden vereist. De informatie omvat de elementen die in de box 4.9 nog eens gegeven zijn.*

Box 4.9: inhoudsvereisten SMB

- (a) schets van inhoud en doelstellingen van plan of programma en relatie met andere plannen;
- (b) bestaande milieusituatie en mogelijke ontwikkeling
- (c) milieukennissen van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn
- (d) relevante bestaande milieuproblemen
- (e) relevante (inter)nationale milieubeschermingsdoelstellingen;
- (f) milieugevolgen voor bijvoorbeeld de biodiversiteit, bevolking, gezondheid van mens en natuur, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, landschap;
- (g) voorgenomen preventieve en mitigerende maatregelen;
- (h) alternatieven en beoordelingswijze en moeilijkheden bij informatieverzameling;
- (i) monitoringsmaatregelen;
- (j) niet technische samenvatting.

De inhoudseisen zijn niet heel anders dan bij m.e.r., een MMA is echter niet vereist. In de laatst voorhanden versie van het Wm-voorstel (7 mei 2003) heeft VROM de richtlijn-eisen vrij strak gevolgd. De opsomming van voorbeelden van gevolgen (biodiversiteit, gezondheid, enz) is echter niet overgenomen. Omdat de richtlijn vraagt om een milieurapport bij een plan moet terughoudend worden opgetreden met de integratie van de milieubeoordeling in het plan: er kan geen sprake zijn van hap-snap: alleen als een duidelijke structuur gebruikt wordt (bijvoorbeeld een milieu-paragraaf in elk hoofdstuk) is integratie mogelijk. Dan moet wel worden toegezien op expliciete invulling van de overall-inhoudseisen a, i en j.

5. *Procedurele aspecten wenselijk o.b.v. milieubeoordelingservaringen: SMB vroeg, gericht en geïntegreerd in planproces, met aandacht voor kwaliteitswaarborging en monitoring.* Uit de succes- en faalfactoren de diverse vormen van - al dan niet strategische - milieubeoordeling zijn de bovenstaande wenselijke procedurele aspecten voor strategische milieubeoordeling voortgekomen. Strategische milieubeoordeling wordt gezien als een veelbelovende benadering om milieuoverwegingen te integreren in de hogere niveaus van besluitvorming en kan, bij de juiste invulling, veel toevoegen aan milieubeoordeling op projectniveau.
6. *Inhoudelijke aspecten wenselijk o.b.v. milieubeoordelingservaringen: het strategisch niveau van informatieanalyse in het milieurapport van belang.* Het doel zou het nadenken over mogelijke gevolgen voor het milieu moeten zijn, met daaruit volgende consequenties voor het op te stellen plan, niet de exacte bepaling van die gevolgen.
7. *Procedure met oog op duurzaamheid: voorkeur voor ontwikkeling richting duurzaamheidstoets vraagt om aandacht voor publieksparticipatie.* De vraag is of een minimalistische invulling van de richtlijn, zoals door VROM gekozen, wenselijk is. Er blijkt een brede voorkeur te bestaan voor de ontwikkeling richting duurzaamheidstoets, waarbij publieksparticipatie voor een groter draagvlak van groot belang wordt geacht. Een duurzaamheidstoets vraagt om bredere procedurele en inhoudelijke eisen.
8. *Inhoud met het oog op duurzaamheid: Bij integrale toetsing gevolgen per deelaspect zichtbaar houden.* Het is belangrijk dat de politiek het belang van de deelaspecten tegen elkaar kan afwegen, daarom moeten de gevolgen per aspect duidelijk blijven.
9. *Het ontwikkelen van nieuwe methodieken voor SMB wordt niet onmiddellijk nodig geacht:* er kan eerst gezocht worden naar een geschikte toepassing van bestaande technieken.

In het volgende hoofdstuk zal eerst toegelicht worden waarom het NVVP onder de werkingssfeer van de richtlijn valt. Dan zal worden gewerkt richting een SMB-aanpak voor het NVVP. Het is gebleken dat SMB toegepast op vergelijkbare issues kan resulteren in radicaal andere benaderingen en methoden, afhankelijk van de context [EC 2001-1]. Het is dus duidelijk dat met deze context (bijvoorbeeld de gewoonten in een land) rekening gehouden moet worden. In de vrijheid die de richtlijn biedt moet dan ook aanpassing gevonden worden aan processen, procedures en inhoudseisen van het Nederlandse NVVP-systeem. De aanpak zal niet alleen op de wettelijke vereisten, maar ook op de hierboven benoemde wensen gebaseerd worden.

Deze rapportage zal expliciet aangeven hoe met het oog op een uiteindelijke ontwikkeling richting duurzaamheidstoets, aan de processen invulling kan worden gegeven. Er wordt hier dus niet gekozen voor een minimalistische invulling van de juridische vereisten.

5 Naar SMB voor het NVVP

In dit hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt, wat de gevolgen zijn van de SMB-richtlijn voor een V&W plan: het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Daarbij zal antwoord worden gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek: Hoe moet de werkwijze van strategische milieubeoordeling voor het NVVP vorm worden gegeven? Er is al aan het begin van dit onderzoek gekozen voor het NVVP op basis van in het veld beluisterde vermoedens over de interpretatie van de werkingssfeer van de richtlijn.

Na een korte introductie op het NVVP (§5.1), wordt eerst aangegeven waarom geconcludeerd kan worden dat het NVVP inderdaad onder de werkingssfeer van de richtlijn valt (§5.2). Daarna worden de procedurele- en inhoudseisen van het NVVP (op basis van de Planwet en de WRO) naast de SMB-eisen (op basis van de richtlijn) gelegd, om te bepalen wat er ten opzichte van de bestaande planprocessen extra vereist is (§5.3 en §5.4). Naast de vergelijking van NVVP- en SMB-eisen zal, mede op basis van de lessen uit het voorgaande hoofdstuk, een wenselijke procedure en bijbehorende inhoudelijke eisen worden vormgegeven. Daarbij wordt ingespeeld op de heersende voorkeur voor de ontwikkeling richting een duurzaamheidstoets. Daartoe wordt aan het eind van het hoofdstuk tijd ingeruimd voor duurzaamheid, waarbij gekeken wordt hoe invulling kan worden gegeven aan duurzaamheid voor verkeer en vervoer (§5.5). Er wordt afgesloten met conclusies waarin de derde deelvraag van het onderzoek kort wordt beantwoord (§5.6).

5.1 Introductie op het NVVP

Op basis van de planwet verkeer en vervoer is er een nationaal verkeers- en vervoersplan (NVVP) dat richting geeft aan de te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. Het NVVP zal het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II [V&W 1990]) uit 1990 moeten gaan opvolgen. Dat plan is nog geldig tot 17 januari 2004. Rijkswaterstaat geeft aan dat er naast wettelijke ook inhoudelijke redenen zijn om het verkeers- en vervoersbeleid voor de lange termijn te actualiseren: alle toekomstverkenningen duiden op verdere groei van verkeer en vervoer; belangrijke doelstellingen zullen met louter voortzetting van het SVV-II-beleid niet worden gehaald [V&W-website-1]. Maar er zijn meer redenen voor beleidsactualisatie: de andere visie op mobiliteit: 'mobiliteit mag'; de nieuwe technologische mogelijkheden; EU-ontwikkelingen, als de vrije interne markt en de toename van EU-regelgeving.

Het NVVP is een plan als bedoeld in artikel 2a van de WRO en doorloopt dus de procedure van de planologische kernbeslissing. In de WRO (art 2a. lid 2) wordt aangegeven dat op de voorbereiding van het plan de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. De vier fasen van iedere PKB worden afgesloten met een rapport:

- Deel 1: De ontwerp-PKB, waarin het beleidsvoornemen van de regering openbaar wordt gemaakt
- Deel 2: Bundeling van de reacties op het ontwerp-PKB, de resultaten van inspraak, overleg en advies
- Deel 3: Het Kabinetstandpunt, reactie kabinet op inspraakreacties
- Deel 4: De definitieve PKB, de tekst na vaststelling van het plan door Tweede en Eerste Kamer

Het oude NVVP

Op 23 april 2002 is PKB-deel 3 van het oude NVVP afgestemd door de Tweede Kamer. Uit interviews blijkt dat ervoor is gekozen weer opnieuw te beginnen bij deel 1, om juridische problemen te voorkomen. Het nieuwe deel 1 staat al in de steigers. Om verwarring tussen beide NVVP's te voorkomen, wordt het afgestemde NVVP hier steeds aangehaald als het 'oude' NVVP en het andere als het 'nieuwe' NVVP.

Uit interviews is gebleken dat voor het nieuwe NVVP zal worden voortgeborduurd op het oude, met verbeteringen ten aanzien van de kritiekpunten. Vandaar dat het relevant is de inhoud van het oude NVVP kort te bespreken. Het motto 'mobiliteit mag' uit het oude NVVP, vormde een omslag ten opzichte van het vigerende beleid. Het oude NVVP had richting moeten geven aan het verkeers- en vervoersbeleid tot 2020. De instrumenten uit het oude NVVP zijn: Beter benutten, beprijzen (gedifferentieerd naar plaats en tijd) en waar nodig bouwen; het inzetten van nieuwe technologie; en normstelling en handhaving (zie box 5.1). De combinatie van deze oplossingen moet bijdragen aan de bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving. De inspraakreacties naar aanleiding van het oude deel 1 benadrukten dat veiligheid en milieu en de financiering te weinig aandacht kregen.

Box 5.1: toelichting op instrumenten oude NVVP

- Benutten: slimme maatregelen waardoor de capaciteit van de bestaande infrastructuur beter en intensiever wordt gebruikt.
- Beprijzen: doorberekening van maatschappelijke kosten aan verkeersdeelnemers. Op langere termijn is deze extra inspanningen noodzakelijk om bereikbaarheid van met name de grote steden te garanderen.
- Bouwen: integrale uitbreiding van bestaande, of aanleg van nieuwe tracés.
- Technologie: het technologiebeleid betreft vooral stimulering van toepassingen en kennisontwikkeling.

Deel 1 en deel 3 van het oude NVVP bestonden uit drie rapporten:

- Deel A: Hoofddijnen van beleid
- Deel B: De planologische kernbeslissing (met essentiële onderdelen en plankarten)
- Deel C¹¹: NVVP-beleidsagenda, uitwerking beleid rijksoverheid

Het gehele NVVP heeft de PKB-procedure doorlopen, maar alleen deel B behoeft instemming van de Tweede en Eerste Kamer.

Het nieuwe NVVP

Voor het definitief doorhakken van knopen voor een nieuw NVVP was het, na de val van kabinet-Balkenende-1, wachten op een nieuwe V&W-minister. De planning is het verschijnen van een nieuw deel 1 in voorjaar 2004 [Post 2003-2]. Het nieuwe NVVP heeft vermoedelijk een planhorizon tot 2030. Uit NVVP-nieuwsbrieven komt naar voren dat in het nieuwe NVVP veel aandacht zal uitgaan naar de thema's regionale bereikbaarheid (zie box 5.2), de relatie tussen het hoofdwegenet (HWN) en het onderliggend wegennet (OWN) [Post 2003-1] en samenhangende gebiedsgerichte netwerkbenadering [Post 2003-2] (zie box 5.3).

Box 5.2 Regionale bereikbaarheid:

(samenhangende maatregelen op stedelijk niveau, door gebiedsgericht beleid)

- HWN/OWN
- Cie. Luteijn/mobiliteitsmarkt: mobiliteitsteam in de regio
- Regionet
- Samenhang mobiliteit, OV, regionaal/lokaal goederenvervoer

¹¹ zowel PKB deel 1 (beleidsvoornemen), als deel 3 (kabinetsstandpunt) bestaan uit de delen A, B, C. dit is dus anders dan bij vele andere PKB's, die slechts uit een deel bestaan. Laat u niet verwarren door het feit dat het beleidsvoornemen van het SVV-2 als deel A werd betiteld, het kabinetsstandpunt als deel C en de regeringsbeslissing als deel D.

In het hoofdlijnenakkoord begint Kabinet Balkenende-2 het hoofdstuk over de ruimtelijke inrichting met de term 'duurzame kwaliteit': 'met het oog op een leefbaar land voor toekomstige generaties dienen het milieu en de natuur, het wonen en de infrastructuur, verantwoord te worden beheerd en ontwikkeld.' Verder wordt aangegeven dat het beleid gericht is op evenwicht tussen wegen en openbaar vervoer, tussen grote mainports en kleinschaliger regionale infrastructuur; dat het kabinet actief middelen zal herprioriteren ten gunste van knelpunten in het OV en filebestrijding; dat decentralisatie van infrastructuurmiddelen wordt nagestreefd; en dat beprijzing wordt gezien [CDA/VVD/D66 2003]. Hiermee is een eerste tip van de sluier over het toekomstige NVVP opgelicht, aansluiting bij het oude NVVP lijkt goed mogelijk.

Box 5.3: toelichting op instrumenten nieuwe NVVP

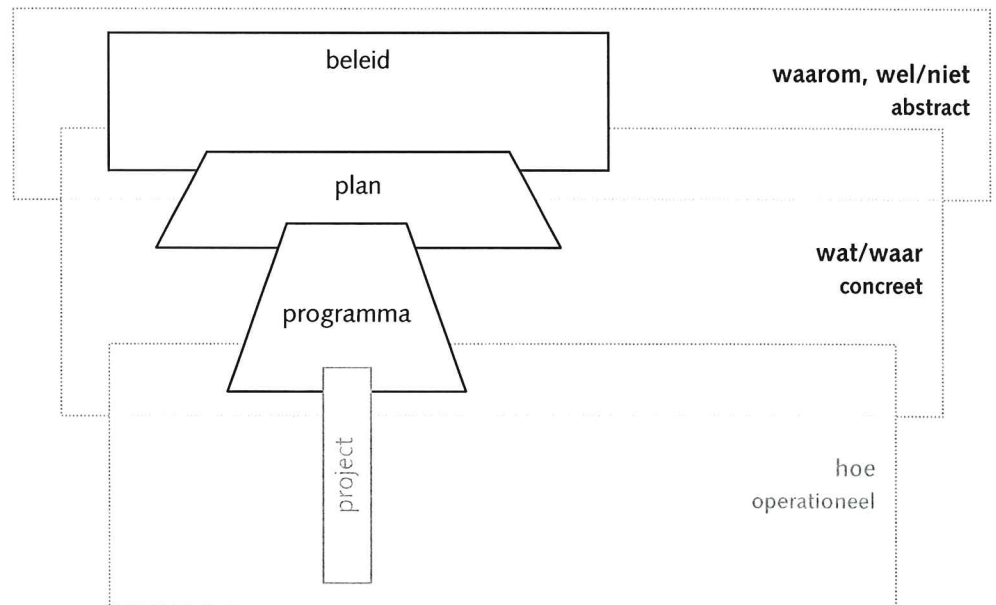
- Relatie HWN/OWN (subonderwerp regionale bereikbaarheid): de gedachte is dat een gebiedsgerichte aanpak van knelpunten leidt tot effectievere oplossingen tegen lagere kosten.
- Gebiedsgerichte netwerkbenadering (vgl. Cie. Luteijn, subonderwerp regionale bereikbaarheid) betekent het niet langer streven naar snellere verplaatsingen op het hoofdwegennet, maar naar de verbetering van de bereikbaarheid van A naar B. Alle wegbeherende overheden, en waar mogelijk marktpartijen, moeten gebiedsgewijs een samenhangende aanpak tussen de diverse infrastructuurnetten nastreven.

5.2 De keuze voor het NVVP als SMB-plichtig plan

Het NVVP valt waarschijnlijk onder de werkingssfeer van de SMB-richtlijn. Inmiddels zijn daarover diverse geluiden aangewakkerd en weer uitgedoofd. In hoofdstuk 2 is al gesteld dat het aanbrengen van een indeling naar beleid, plan, programma en project internationaal moeilijk gebleken is. De benaming is dus niet eenduidig. Implementatie van de SMB-richtlijn is daardoor niet eenvoudig. Ook al wordt er in de richtlijn gesproken over plannen en programma's, dit betekent niet dat een op een alle documenten met de woorden 'plan' of 'programma' in hun aanduiding, rechtstreeks onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Andersom is het ook niet zo dat als deze woorden in hun titels ontbreken, zij zich kunnen onttrekken aan de werkingssfeer van de richtlijn.

Onafhankelijk van de vraag of het NVVP onder de werkingssfeer van de richtlijn valt, kan echter worden nagedacht op welk niveau het strategisch beoordelen het meest effectief is.

Geïnterviewden vinden het abstractieniveau van beleid, plannen en programma's doorslaggevend voor het al dan niet noodzakelijk, of het meer of minder uitgebreid strategisch milieubeoordelen. Bij concreet beleid, concrete plannen en programma's wordt SMB van groter belang geacht. In het algemeen zijn plannen en programma's in Nederland concreter dan beleid (zie figuur 5.1).



Figuur 5.1: Beleid, plan en programma en hun mate van abstractie/concreetheid

Geïnterviewden zijn het niet eens over het abstractieniveau van het NVVP. Er bestaat dan ook geen overeenstemming over nut en noodzaak van het strategisch milieubeoordelen van een dergelijk plan. Veel geïnterviewden geven aan dat het NVVP dermate concreet is dat je het onder de richtlijn zou moeten willen laten vallen. Volgens andere geïnterviewden zou elke majeure beslissing met SMB afgewogen moeten worden. Zelfs een geïnterviewde die niets in een nieuwe toets ziet, geeft aan dat de aannames van het NVVP t.a.v. bijvoorbeeld benutten en beprizen wel meer onderbouwing, een toetsing, verdienen.

In een Europese handleiding over SMB van transportinfrastructuur plannen worden de volgende voorbeelden genoemd, waarvoor milieueffecten overwogen kunnen worden:

- strategische alternatieven zoals andere vervoersmodaliteiten of significant andere routes;
- groepen van transportprojecten zoals algemeen beleid om openbaar vervoer te stimuleren;
- groepen van kleinschalige transport activiteiten die geen m.e.r. vereisen, zoals beter benutten van het bestaande verkeersnetwerk [EC 1999-2].

Deze aspecten komen nu juist aan bod in het NVVP, dat hiermee het aangewezen niveau voor beoordeling lijkt. Ook een nauw bij het NVVP betrokken geïnterviewde, ziet ten aanzien hiervan wel een voordeel in het beoordelen van het NVVP: tracé/m.e.r.-studies hebben slechts betrekking op infrastructurele maatregelen. Er bestaan meerdere maatregelen, met effecten die niet meegenomen worden in tracé/m.e.r., maar wel in het NVVP. Bovendien is in het vorige hoofdstuk al duidelijk de wens naar voren gekomen om SMB al zo vroeg mogelijk in het proces toe te passen.

Hierna zal in een korte analyse naar voren gebracht worden, waarom toch geconcludeerd kan worden dat het NVVP onder de SMB-richtlijn valt. Backes [2003] geeft aan dat de richtlijn betrekking heeft op structuurschetsen, in sectorale wetgeving verplicht voorgeschreven structuurschema's en noemt als voorbeeld het Structuurschema Verkeer en Vervoer (de voorloper van het NVVP).

Kijkend naar de werkingssfeer van de EU-richtlijn zijn er enkele eisen waaraan een plan/programma moet voldoen alvorens eronder te vallen:

1. het moet door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven (RL art 2, onder a)
 2. daarnaast moet voor het plan het kader vormen voor toekenning van toekomstige vergunningen voor – volgens de EU-richtlijn-m.e.r. bedoelde – m.e.r.-plichtige, of m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten (RL artikel 3, lid 2, onder a).
- 2b. Pas als aan het tweede punt niet wordt voldaan is het zinvol te kijken of SMB dan wel vereist is op grond van de Vogel- en habitatrichtlijn.

5.2.1 Het NVVP is door wettelijke bepaling voorgeschreven

Ten aanzien van de eerste eis is het volgende van belang. Het NVVP is voorgeschreven in de planwet verkeer en vervoer. Bovendien is het een plan in de zin van artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, en doorloopt dus de PKB-procedure. De WRO wordt op dit moment echter essentieel veranderd. Op de website van VROM is te lezen dat de PKB in de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening afgeschaft wordt en vervangen zal worden door een zogeheten structuurvisie [VROM-website-2]. VROM geeft aan dat volgens de opstellers van de nieuwe wet, de PKB-procedure te veel belast is geraakt met andere procedures uit de Algemene wet bestuursrecht en de milieu-effectrapportage. Het NVVP blijft echter wettelijk verplicht volgens de Planwet, eventuele veranderingen aan de WRO doen hier niets aan af. Daarmee is voldaan aan de eerste eis: het NVVP is wettelijk voorgeschreven en voldoet aan de definitie van plannen/programma's volgens de richtlijn onder artikel 2.

5.2.2 Het NVVP is kaderstellend

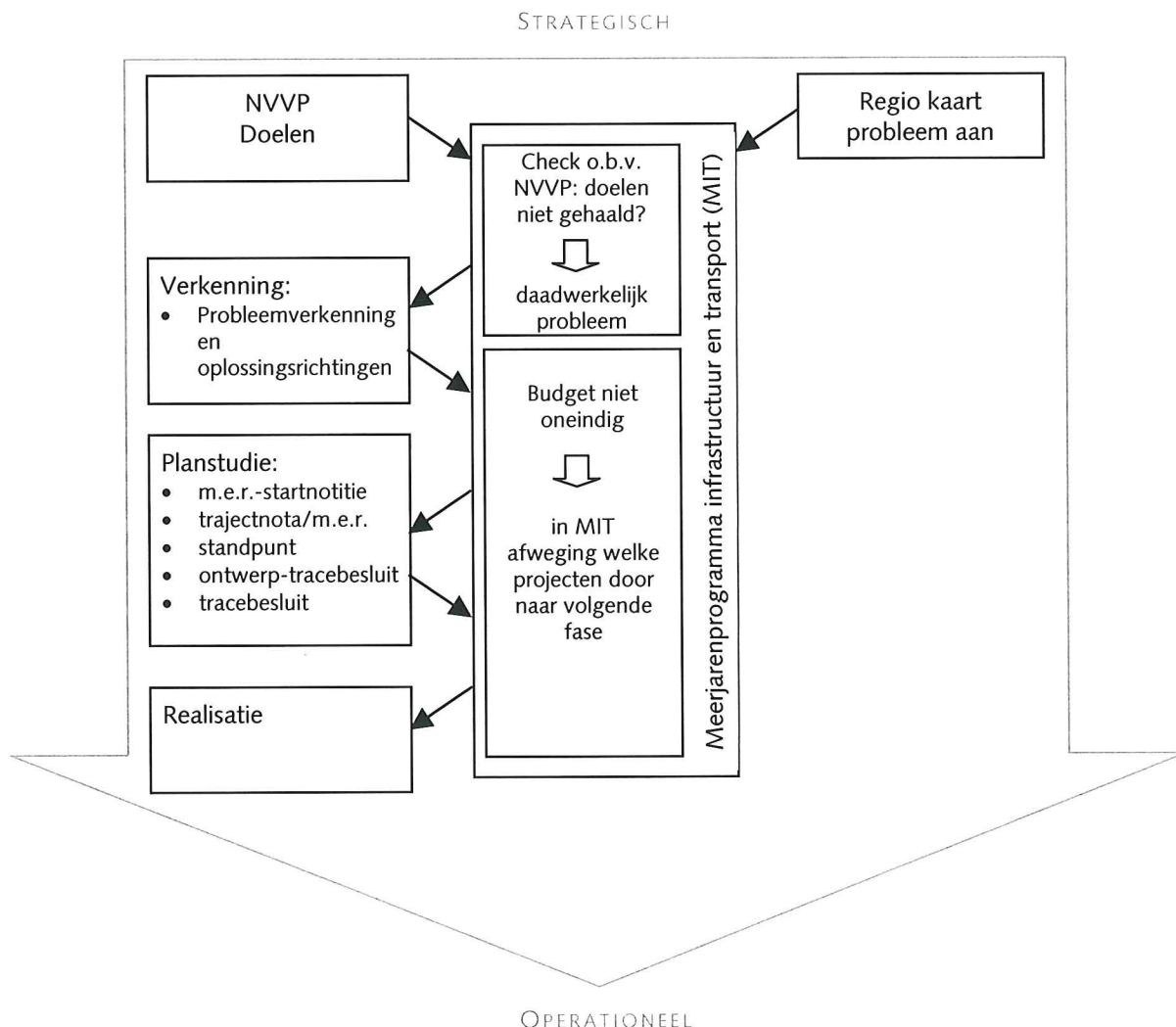
Op de vraag of aan de tweede eis is voldaan, is niet zo eenduidig antwoord te geven. Backes [2003] formuleert de vraag als volgt: 'Moet art. 3 lid 2 onder a Richtlijn SMB aldus worden begrepen dat de desbetreffende plannen en programma's juridisch bindend moeten zijn voor de verlening van vergunningen voor op grond van de M.e.r.-richtlijn m.e.r.-plichtige projecten of is het voldoende als met de inhoud van deze plannen en programma's, al dan niet op grond van enig bijzonder wettelijk voorschrift, rekening moet worden gehouden?' Backes geeft aan dat uit de concept-toelichting op de richtlijn blijkt dat de opstellers daarvan menen dat de richtlijn niet beperkt is tot plannen en programma's met een (volledige) binding voor vervolgbesluitvorming. Voor 'een kader vormen voor' zal, volgens Backes, echter een aanzienlijke mate aan concreetheid (concreet genoeg om de vervolgbesluitvorming in aanzienlijke mate te sturen) en onvoorwaardelijkheid van de inhoud van de beleidsuitspraak vereist zijn. Dat bepaalde uitspraken in plannen kaderstellend zijn voor de vervolgbesluitvorming in het kader van de WRO is volgens Backes op zich onvoldoende. De plannen moeten inhoudelijk ook beleidsuitspraken bevatten die relevant zijn voor projecten waarvoor de m.e.r.-richtlijn een m.e.r.(beoordelings)plicht eist. Volgens hem zal dit bij de meeste PKB'en het geval zijn, omdat het aantal en de diversiteit van m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten groot is. Ook in interviews wordt aangegeven dat een plan een kader vormt als het doorwerking naar buiten heeft en voldoende concreet is.

Doorwerking in het verkeers- en vervoersbeleid

De essentiële onderdelen op basis van de planwet hebben naar buiten gerichte doorwerking. Volgens de planwet moeten zij worden uitgewerkt in Provinciale Verkeers- en Vervoersplannen (PVVP's), Regionale Verkeers- en Vervoersplannen (RVVP's) en - indien van toepassing – Gemeentelijke Verkeers- en Vervoersplannen (GVVP's). Over de mate van concreetheid valt nog te discussiëren. Geïnterviewden verwachten in analogie op m.e.r. dat

plannen concrete beleidsbeslissingen moeten bevatten, alvorens SMB-plichtig te zijn. In de inleiding op deel A van het oude NVVP is te lezen dat het NVVP geen concrete beleidsbeslissingen in de zin van de AWB bevat [V&W 2001]. In de toelichting op het Wm-wetsvoorstel van mei '03 wordt echter aangegeven dat het kader zich niet beperkt tot aanduidingen in concrete beleidsbeslissingen.

De relatie die het NVVP met programma's en projecten heeft is te vinden in figuur 5.2. Op basis van de lange termijn doelen uit het NVVP kunnen vanuit de regio problemen worden aangekaart. Die zullen dan vervolgens de verkennende fase ingaan. De doelen uit het NVVP (bijvoorbeeld de 60-km norm voor gemiddelde trajectsnelheid, die de oude percentages van 2% congestiekans op achterlandverbindingen en 5% op de rest van het hoofdwegennet uit het SVV-II lijkt te gaan vervangen) zijn dus het kader voor de overgang naar de Verkenning. In het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) wordt vervolgens afgewogen welke problemen budgettaire prioriteit krijgen en doorstromen naar de planstudie en realisatiefase. Daarbij wordt aangegeven wanneer dat gebeurt (het komende jaar, binnen 5 of 10 jaar, of pas na 10 jaar). Aan de fase van planstudie is momenteel de m.e.r. gekoppeld.



Figuur 5.2: doelen uit het NVVP als kader voor afweging van projecten in het MIT

Doorwerking in het ruimtelijke beleid

De tekst van artikel 3 van het ontwerp-besluit (S)MB en m.e.r. geeft aan dat een strategische milieubeoordeling wordt gemaakt 'in gevallen waarin met het oog op het nemen van een beslissing op hoofdlijnen met betrekking tot de plaats van een activiteit, behorende tot een categorie die is omschreven in onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage (m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten): een plan (...) of nota wordt voorbereid. In de tracéwet wordt gewezen op verbindingen, die zijn aangegeven op een kaart van indicatieve en limitatieve hoofdweg- / railweg- / hoofdvaarwegverbindingen, die behoort tot een van kracht zijnd plan als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (=PKB). Daarmee wordt bedoeld op de plankaarten in het NVVP.

Uit interviews blijkt dat tracés voor hoofdwegen / railwegen / vaarwegen in het NVVP niet precies vastgelegd worden, maar dat de globale ligging in het NVVP wel al bepaald wordt¹² (daarbij wordt slechts heel globaal naar het milieu gekeken). Ook anderen vragen zich af wat de status is van de kaarten in deel B. Een boek met vragen en antwoorden over het NVVP [V&W 2000] legt uit dat het rijk met de kaarten decentrale overheden verzoekt deze ruimten in streekplannen te reserveren voor eventuele nieuwe infrastructuur (dit wil niet zeggen dat deze infrastructuur ook daadwerkelijk zal worden aangelegd). Ook in de inleiding op deel A van het NVVP [V&W 2001] is te lezen dat andere overheden wordt gevraagd om deze ruimtelijke reserveringen op de plankaarten te laten doorwerken in hun streek- en bestemmingsplannen. Als de plaats van deze verbindingen in hoofdlijnen inderdaad op een kaart worden aangegeven, zou er volgens het ontwerp-Besluit SMB plannen en m.e.r. dus strategische milieubeoordeling plaats moeten vinden. In de toelichting bij bijlage c van het ontwerp-besluit van februari '03 werd bovendien aangegeven dat het eerste verplichte ruimtelijk plan dat het tracé e.d bepaalt onder de SMB komt. Men zou hier kunnen discussiëren over het woord 'bepaalt', want bepaalt het NVVP het tracé, of gaat die eer uit naar het tracébesluit. Als men dat laatste wil menen, wat is dan nog het te bemaatregelen besluit? De trajectnota (zie figuur 5.2) – een eerste voorontwerp van het tracébesluit – wordt in de tracéwet momenteel namelijk aangeduid als het voorontwerp in de zin van de artikelen over m.e.r. in de wet milieubeheer.

Geconcludeerd kan dus worden dat met deze mate van concreetheid en doorwerking – het bepalen van de globale ligging en het kaderstellende karakter voor Verkenningen en daarmee voor planstudies – aan de 2^e eis wordt voldaan: het NVVP vormt het kader voor toekenning van toekomstige vergunningen voor – volgens de richtlijn-m.e.r. bedoelde – m.e.r.-plichtige, of m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten (Richtlijn artikel 3, lid 2, onder a), namelijk tracébesluiten. Geïnterviewden achten het waarschijnlijk dat het stelsel verkeer en vervoersplannen blijft bestaan, met de doorwerking in zowel het ruimtelijke als in het verkeer- en vervoersbeleid.

In de reeks van NVVP, via MIT naar Verkenning, is het NVVP aangewezen als het geschiktste niveau voor SMB. De EU-SMB-richtlijn maakt een uitzondering voor financiële programma's. Die uitzondering kan dus van toepassing worden verklaard op het MIT. Als de keuze wordt gemaakt het NVVP strategisch te beoordelen en dat bij het MIT niet te doen, dan moet men er naar streven in het MIT geen beleid te vormen: dat wil zeggen dat het beleid dat tot nu toe in het MIT opgesteld werd, voortaan beter in het NVVP past. Hiermee zou het NVVP een slag concreter kunnen worden. Met de Verkenningsfase na het MIT gaat een project van start en zal een m.e.r. volgen.

¹² Omdat op de plankaart de haak om Leeuwarden aan de zuidkant getekend is, kan de weg niet meer aan noordkant worden geplaatst; ook kan de A18 Enschede niet direct met Arnhem gaan verbinden, want zo staat het niet op de plankaart in het NVVP.

5.3 Inpassing procedure SMB voor het NVVP

In dit rapport wordt niet langer uitgegaan van vrijwillige vormen van SMB van het NVVP. Op basis van de EU-richtlijn en de Nederlandse implementatie zal er een procedure moeten komen. Omdat de Nederlandse uitwerking van de SMB-richtlijn ten tijde van dit onderzoek nog niet is uitgekristalliseerd, wordt de EU-richtlijn verder als uitgangspunt genomen. Door uit te gaan van de huidige situatie, kunnen de toevoegingen zo worden vorm gegeven dat zij optimaal aansluiten op de bestaande gang van zaken. Op deze wijze wordt de uitvoeringslast van SMB zo beperkt mogelijk gehouden. Dit zal de weerstand tegen het nieuwe instrument kunnen minimaliseren. Zo ontstaat een werkwijze voor SMB toegespitst op het NVVP. Hierbij zijn zowel de formele procedure als de procesmatige toevoegingen in praktijk van belang. Specifiek voor het NVVP geven geïnterviewden aan dat er waarschijnlijk helemaal niet zoveel aan de procedures rond het NVVP hoeft te veranderen, omdat de V&W-besluitvormingsprocessen al van goede kwaliteit zijn. Uit interviews blijkt bovendien dat de weerstand van diverse partijen tegen het SMB verschillend is. Er wordt ingeschat dat de weerstand binnen V&W niet al te groot zal zijn: binnen V&W is immers al veel ervaring met m.e.r., waardoor de stap naar SMB minder groot is. Ingeschat wordt dat VROM zelf meer weerstand tegen SMB en integrale toetsen zal hebben, omdat VROM zichzelf al ziet als integrerende partij, die integrale/milieutoetsing dus overbodig maakt.

5.3.1 Analyse bestaand proces: Planwet en WRO

De basis voor het NVVP ligt in de Planwet Verkeer en Vervoer, hierna kortweg de Planwet genoemd. De Planwet regelt de verhoudingen tussen Rijk, provincie en gemeenten ten aanzien van het verkeers- en vervoersbeleid. Op basis van planwet artikel 13 is er nationaal verkeers- en vervoersberaad. De voorbereiding van het NVVP vindt plaats conform de intenties van het Verdi-convenant [V&W-website-2] (voor informatie over het Verdi-convenant zie box 5.4).

Box 5.4: Verdi-convenant (Verkeer en vervoer: regionaal, decentraal, integraal)

In het Verdi-convenant zijn afspraken gemaakt over taken- en bevoegdhedenverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten op het gebied van het verkeer en vervoer. In de planwet is de planstructuur zoals afgesproken in Verdi van wettelijke basis voorzien. In het Verdi-convenant zijn verder afspraken gemaakt over decentralisatie van de gebundelde doeluitkering voor de kleine infrastructuur, decentralisatie van het interlokale openbaar vervoer, de personele consequenties van de decentralisatie en de facilitering. [Vrij naar Jorritsma 1997]

De planwet geeft aan dat het NVVP een plan is als bedoeld in art. 2a van de Wet op de Ruimtelijk Ordening (WRO) en dus de procedure van de planologische kernbeslissing doorloopt. Naast de procedurele voorschriften betekend de PKB-status dat het NVVP dient te passen in het ruimtelijke beleid [AVV 2002, blz. 7].

Er bestaat niet zoiets als een 'handleiding NVVP-aanpak/procedure'. De procedure die gevolgd wordt is de combinatie van de Planwet- en PKB-vereisten zoals die in de praktijk bij het eerste NVVP is ontstaan. De combinatie van beide procedures wordt hierna weergegeven en is schematisch terug te vinden in figuur 5.3 op blz. 50. Daarbij is ook aangegeven welke toevoegingen er in de praktijk op de procedure bestaan. Uit interviews blijkt dat het waarschijnlijk is, dat deze praktijktoevoegingen ook in volgende NVVP-procedures blijven bestaan.

De weg naar PKB deel 1

De Planwet regelt dat het NVVP in eerste instantie wordt voorbereid door de minister van Verkeer en Waterstaat, die daartoe in overleg treedt met de besturen van provincies en gemeenten. In dat wetsartikel wordt aangegeven dat pas na afloop van dit overleg door de ministers mededeling aan de Staten-Generaal gedaan wordt van het voornemen tot voorbereiding van het Nationale Verkeers- en Vervoersplan als bedoeld in WRO 2a (PKB). In de toelichting op artikel 2 van de Planwet wordt nog eens expliciet aangegeven wat dat betekent: "voorafgaand aan de PKB-procedure, bereidt de minister van verkeer en waterstaat het nationale verkeers- en vervoersplan voor en voert daarbij overleg met provincies en gemeenten" [Jorritsma 1997]. Met die mededeling aan de Staten-Generaal start officieel de PKB-procedure. Dan moet bij de voorbereiding van het plan op basis van WRO artikel 2a ook de Minister van VROM worden betrokken. Afschrift van de mededeling van voornemen tot voorbereiding zendt de minister van VROM aan de VROM-Raad.

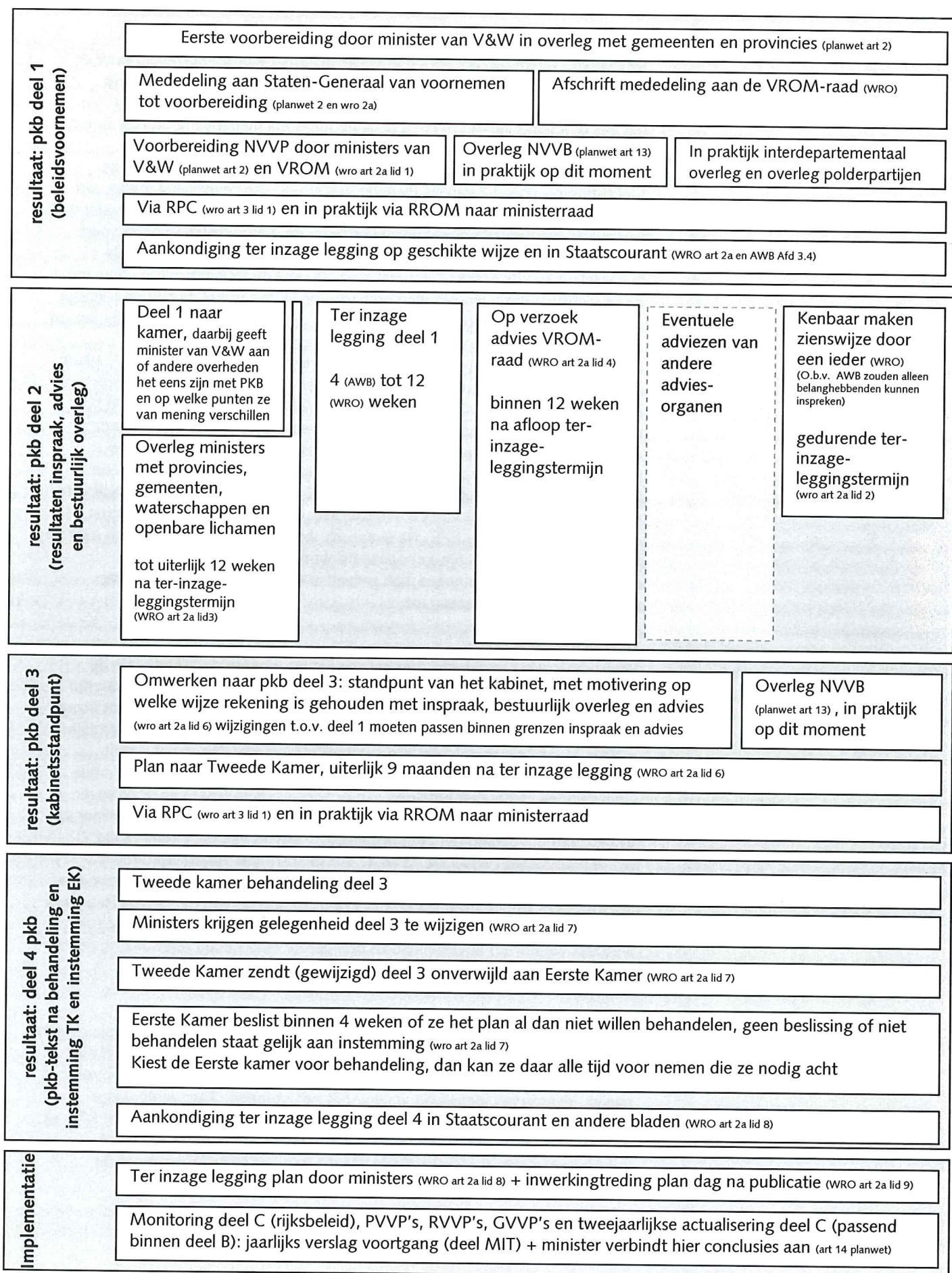
De Planwet bepaalt dat er een Nationaal Verkeers- en Vervoersberaad (NVVB) moet zijn. Tijdens de voorbereiding vindt overleg plaats in dat NVVB, ook vindt interdepartementaal overleg plaats (waarvan alleen het overleg met VROM wettelijk vereist is), evenals overleg met polderpartijen. In de WRO wordt aangegeven dat plannen, die van betekenis zijn voor het Regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening, tot stand komen door tussenkomst van de Rijksplanologische Commissie (RPC). De RPC is een ambtelijk voorportaal van een onderraad (RROM) van de ministerraad. Stukken gaan via VROM (na ondertekening) naar de RPC. Na eventuele aanpassing gaan de stukken naar de RROM. Pas als ze daar zijn goedgekeurd worden ze vastgesteld in de ministerraad. Als het ontwerp plan gereed is wordt de ter inzage legging aangekondigd in de staatskrant.

De weg naar PKB deel 2

Bij de aanbidding van deel 1 aan het parlement moeten de zaken waar de verschillende overheden het niet over eens zijn geworden expliciet genoemd worden. Tegelijk met de toezending aan de Staten-Generaal start de ter inzage legging. Gedurende de ter-inzage-legging kan een ieder z'n mening kenbaar maken. Voor de inspraak van een (grotendeels) nieuw document wordt meestal 12 weken (= de maximale wettelijke termijn) aangehouden. Verder vindt overleg plaats met besturen van provincies, gemeenten en voor zover relevant met waterschappen en andere openbare lichamen. Via de minister van VROM kan bovendien over het ontwerp om advies van de VROM-Raad worden gevraagd (WRO art 2a lid 4). Als de inspraak- en adviesronde is afgelopen, worden de resultaten gebundeld in PKB deel 2. Daarin staan naast de resultaten van de inspraak en het eventuele advies van de VROM-Raad ook de resultaten van het bestuurlijk overleg en eventuele andere relevante (niet wettelijk verplichte) adviezen (soms ook eerder verschenen relevante adviezen [AVV 2002 blz. 12,13]).

De weg naar PKB deel 3

Alleen op basis van inspraak, bestuurlijk overleg en adviezen mogen wijzigingen worden aangebracht in de omzetting van deel 1 naar deel 3. Bij oude NVVP zijn alle reacties weer ter inzage gelegd. Volgens een rapport kostte dit veel papier, leverde het weinig op, en zou het een volgende keer achterwege gelaten kunnen worden [AVV 2002-2, blz. 14]. Ook deel 3 gaat via de RPC en de RROM naar de ministerraad. Wederom vindt vooraf in het NVVB en interdepartementaal overleg plaats. Deel 3 van het NVVP bevat voor de duidelijkheid ook de integrale toelichting.



Figuur 5.3: huidige procedure NVVP o.b.v. Planwet en WRO

De weg naar PKB deel 4

Na eventuele amenderende moties van de Tweede kamer kunnen wijzigingen worden aangebracht. Na goedkeuring (eventueel na wijziging door Regering) door Tweede en Eerste Kamer volgt publicatie (deel 4).

Implementatie van het NVVP-beleid

Over monitoring zegt de Planwet v&v (art 14) dat de Minister verplicht is jaarlijks verslag te doen van zijn bevindingen met betrekking tot de voortgang van de uitvoering van het NVVP, de PVVP's en de RVVP's en daar conclusies aan te verbinden. Dit verslag maakt deel uit van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Bovendien is ten tijde van het oude NVVP besloten deel C eens in de twee jaar te actualiseren.

5.3.2 Actoren rond het NVVP

De SMB procedure eist het betrekken van bepaalde actoren, op expliciet vereiste momenten. In deze paragraaf wordt getracht te achterhalen welke actoren in de huidige praktijk bij het opstellen van het NVVP betrokken zijn, wat hun inhoudelijke invloed is, en op welk moment. Dan kan een en ander vergeleken worden met de SMB-vereisten, om te kunnen concluderen welke toevoegingen eventueel nog nodig zijn.

Het NVVP wordt opgesteld onder regie van de minister van Verkeer en Waterstaat in overleg met de ministeries van Economische Zaken (EZ), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Financiën, provincies, gemeenten en kaderwetgebieden, met betrokkenheid van maatschappelijke partners ('groene poldermodel') [website V&W RWS projecten]. Op de volgende bladzijde zal de betrokkenheid van actoren¹³ schematisch worden weergegeven door de tabel met beleidsrondes van Teisman [1992] in te vullen (zie tabel 5.1).

Het wordt door geïnterviewden aangeraden tijdens de opstelling van het NVVP actief actoren te betrekken, en inspraak niet pas achteraf te laten plaatsvinden. Dit lijkt tijdens de opstelling van het oude NVVP goed gelukt. De inspraak en adviezen hadden volgens een rapport in opdracht van AVV geen grote gevolgen, omdat het meeste in eerdere fasen reeds uitvoerig was afgestemd. Er werd nog slechts gevraagd om concretisering en financiële onderbouwing. Het inspraakproces heeft dan ook meerwaarde voor informatie uitwisseling en draagvlakondersteuning, maar de actoren binnen V&W stellen de inhoudelijke meerwaarde ter discussie [AVV 2002-2, blz.14].

Box 5.5: Relevante lessen uit hoofdstuk 4 voor het betrekken van actoren:

- Publieksparticipatie wordt gezien als een van de elementen van duurzaamheid

Op het IAIA congres in 2002 werden voorwaarden voor een goede participatie benoemd [Arts en v/d Berg 2002]. De belangrijkste voorwaarde daaruit is mijns inziens de bereidheid van de bestuurder om de resultaten te gebruiken. De volgende gradiënt is aan te brengen in de manier van participatie: informeren, consulteren, participeren, onderhandelen [Sadler en Verheem 1996, blz. 83]. Bij het NVVP is gebruik gemaakt van verschillende manieren van participatie, afhankelijk van de actoren en de onderwerpen. De lagere overheden participeren daadwerkelijk in de totstandkoming van de essentiële onderdelen. De polderpartijen worden geconsulteerd. Op het onderwerp rekeningrijden lijkt zelfs sprake van onderhandeling tussen het Rijk en de overige partijen.

¹³ De gebruikte afkortingen en aanduidingen van diverse organen zijn toegelicht in de verklarende woordenlijst, zie bijlage C.

Tabel 5.1: Beleidsrondes volgens Teisman, ingevuld voor het NVVP [vrij op basis van AVV 2002-2]

	Aanvangssituatie	Beleidsarena	Acties actoren	Eindsituatie
Ronde 1: Agendavorming	SVV-II moet vervangen worden (dan nog geldig tot 17 januari 2002)	-V&W, Verdi, BOR en 'polder	-V&W: tot stand brengen agendavormend document voor NVVP (toen nog SVV-III genoemd) in samenwerking met andere departementen en lagere overheden	Perspectievennota verkeer en vervoer
Ronde 2: Totstandkoming beleidsvoornemen	De waarschijnlijkste toekomst van het verkeer en vervoer en de daaruit voortvloeiende problemen zijn geïnventariseerd	-V&W (minister + stuurgroep + projectteam (dagelijkse leiding) (ACV 2002 blz. 81, VROM, EZ, SKVV en aanvankelijk IPO direct in het projectteam vertegenwoordigd) -Bestuurlijke gremia (IBP NVVB)	-Steeds sterkere betrokkenheid minister -Met Bereikbaarheidsoffensief Randstad wordt beprizen binnenboord gehouden -Met andere landsdelen wordt afgesproken dat zij regionale uitwerkingen maken voor het kabinetstandpunt. -Decentralisatie gericht op regionale schaal via mobiliteitsfondsen -VNG vindt decentralisatie te beperkt en stapt uit het overleg -Utrecht stapt uit het BOR -Maatschappelijk veld relatief laat betrokken -Burgers komen weinig aan bod	Inhoudelijke hoofdlijn ligt vast: 'paradigma-shift van modal shift en autokilometerreductie uit het SVV-II naar mobiliteit mag en kilometerheffing' (AVV 2002-2 blz. 7)
Ronde 3: Inspraak en advies	Deel 1 ter inzage	-Samenleving -Inspraakpunt van V&W -Projectdirectie	-Externe en interne communicatie: advertenties en discussierondes, informatiebijeenkomsten -Inspraakpunt van V&W coördineert inspraaktraject, dat kost ze moeite, daarom werkt projectdirectie in februari-april 2001 aan eigen impressie inspraaktraject (AVV 2002-2 blz. 13)	Samenleving geeft aan dat veiligheid, milieu, financiering en PPS te weinig aandacht krijgen
Ronde 4: Kabinetstandpunt	Inhoudelijke hoofdlijn ligt vast: start uitwerking	-Kernteam -Ministerie (projectdirectie, stuurgroep en minister knooppunt in proces) -Bestuurlijk gremia (Landsdelig Overleg (zelfde personen als NVVB)) -Consortium A4	-Procesaansturing: ministerie V&W, zwaartepunt dagelijkse aansturing naar kernteam -Frequentie bijeenkomst projectteam neemt af, meer informatief. -VROM vindt dat ze minder mogelijkheid krijgt invloed uit te oefenen -Externen voor infoverooring afhankelijk van projectdirectie/stuurgroep/minister -Accent van samenwerking naar onderhandeling (AVV 2002-2, blz. 10) -De stuurgroep neemt de besluiten (AVV 2002-2) -Polderpartners nog slechts van afstand betrokken (informeel overleg) -Overleg landsdelen meer gewicht -Stuurgroep benoemt 9 thema's (nov 2000), o.b.v. behandeling beleidsvoornemen in RROM en kabinet -Concept 1 kabinetstandpunt in april besproken in gremia: IBP, IDP, RPC, NVVB, ICES -Concept 2 begin mei ter besluitvorming ingebracht in RROM en Ministerraad -Veel informeel overleg met polderpartijen	Ministerraad stelt kabinetstandpunt NVVP deel 3 vast (18 mei 2001)
Ronde 5: Afstemming in TK	Deel 3 aangeboden aan TK (22 mei 2001)	-Tweede Kamer -ANWB -Pers	-Behandeling deel 3 in TK (19 november 2001) -Geldigheid SVVII wordt verlengd met max. 2 jaar -Diverse moties, wijzigingsvoorstellen minister	TK stemt over vaststelling NVVP (23 april 2002): afgestemd.
Ronde 6: minister De Boer	Het is niet eerder gekomen dat een PKB is afgestemd (AVV02-2, bl. 34)	Minister De Boer TK/EK	Minister de Boer initieert Spoedwet wegverbreding	Spoedwet aangenomen Val Balkenende-1
Ronde 6: Nieuw NVVP	Na val Balkenende-1 wachten op wensen nieuwe V&W-minister	-Kernteam	-Kernteam stuurt verbetering kritiekpunten oude NVVP aan. Gekozen om opnieuw bij deel 1 te beginnen, voortborduren op het oude, verbeteren kritiekpunten.	????

Bij publieksparticipatie bij strategische plannen wordt vaak het probleem opgemerkt dat mensen niet geïnteresseerd zijn in 'ver-van-hun-bed'-plannen. Echter via maatschappelijke organisaties is een groot deel van de burgers toch betrokken en vertegenwoordigd.

5.3.3 Procedurele toevoegingen voor SMB van het NVVP?

Het is vanzelfsprekend van belang om aandacht te besteden aan het ontwerp van een goede procedure. Door velen worden procedures wellicht beleefd als een lastig keurslijf, waarmee veel tijd verloren gaat. Maar de totstandkomingsduur van een PKB wordt volgens interviews niet zozeer bepaald door de wettelijke eisen, maar vooral doordat men het niet eens is over de inhoud. Dat komt door het stelsel met vierjaarlijkse verkiezingen en tussentijdse kabinetswisselingen.

Swyngedouw stelt vast dat ruimtegebruik en -inrichting gedragen en gestuurd wordt door economische en politieke machtsrelaties en -processen (en dus ook gekenmerkt wordt door sociale, economische, en ecologische conflicten die een ruimtelijke uitdrukking krijgen in de sociale strijd in en over de ruimte-inrichting) [Swyngedouw 2002]. Ook geïnterviewden benadrukken het belang van het onderkennen van de politieke processen en machtsrelaties. Er moet continu rekening worden gehouden met de politieke aard van planprocessen als bij het NVVP. Niet alles wat volgens de ambtenaar of consultant beter is wordt ook door politiek overgenomen. De uiteindelijke beslissing, afweging van de resultaten van milieubeoordeling tegen andere zaken, ligt bij de politiek. Het is dan ook vooral belangrijk dat de politiek goed geïnformeerd is, opdat ze in staat is onderbouwde keuzes te maken.

In de toelichting op het wetsvoorstel van augustus geeft VROM aan dat behalve de grensoverschrijdende raadpleging de PKB-procedure met een paar kleine aanpassingen een heel eind tegemoet komt aan de procedure als genoemd in de Richtlijn. Uit de transponeringstabel die zij ter onderbouwing van deze conclusie gebruiken blijkt duidelijk dat ook de in de Richtlijn vereiste monitoringsmaatregelen in de PKB-procedure ontbreken. De planwet (art 14) vraagt echter al om monitoring van het NVVP. In de toelichting op de planwet wordt beschreven wat dat inhoudt: monitoren van de ontwikkeling van de verkeers- en vervoerproblematiek en de effectiviteit van de getroffen maatregelen, kortom de ontwikkelingen worden in kaart gebracht. De planwet vraagt om het verbinden van conclusies aan de bevindingen. Volgens de toelichting moet regelmatig met alle betrokkenen een discussie worden gevoerd over de vordering in het beleid en de vraag in hoeverre een bijstelling van doelstellingen en beleidsvoornemens gewenst is. De richtlijn wijst expliciet op de mogelijkheid om herstellende maatregelen te kunnen nemen. (art. 10 lid 1). Het uitgangspunt moet dus niet in eerste instantie het bijstellen van doelstellingen, maar het nemen van extra / andere maatregelen zijn, om de doelstellingen te bereiken. Uit een interview is duidelijk geworden dat dit nu reeds veelal het geval is: als de doelstellingen niet gehaald blijken te worden, zal men pogen de maatregelen aan te passen. Pas als dat geen effect heeft, zal men een nieuwe PKB met nieuwe doelstellingen maken. Naast deze monitoring zou binnen het milieuraapport, het definitieve plan, en/of het monitoringsrapport ook aandacht besteed moeten worden aan een procesmatige reflectie: daarin kunnen leerelementen voor volgende toepassingen naar voren worden gebracht.

Het NVVP volgt de PKB procedure uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Binnenkort zal de WRO echter fundamenteel herzien worden, dit zal waarschijnlijk het einde van de PKB betekenen. Het is de vraag in hoeverre

bestaande procedures hierbij gehandhaafd zullen blijven¹⁴. De wijzigingen in de WRO kunnen slechts een beperking van procedurele en inhoudelijke eisen betekenen voor zover de SMB-eisen nu minder ver gaan dan de WRO-eisen. Als er voor een minder zware WRO-procedure wordt gekozen, moeten dus instanties over reikwijdte en detaillering van het milieuraapport worden geraadpleegd (in de huidige situatie bepaalt V&W de reikwijdte en het detailniveau van het milieuonderzoek mijns inziens zelf, zonder zo'n formele raadpleging); moet er dus nog steeds een ontwerpplan opgesteld worden waarbij de alternatieven op milieueffecten zijn vergeleken, moet op basis van dat ontwerp plan inspraak plaatsvinden, waarna het definitieve plan gemotiveerd bekend gemaakt moet worden. In interviews wordt de wens geuit voor een extra kwaliteitswaarborg: het startdocument (analoog aan m.e.r.). Het is vanzelfsprekend dat er een document moet komen op basis waarvan de milieu-instanties hun advies over de reikwijdte en detaillering kunnen geven. Uit dat document moet blijken welke beslisproblemen en welke doelstellingen worden verwacht, zodat de instanties hun advies gericht kunnen schrijven. Dit startdocument hoeft dus niet voor een breed publiek beschikbaar te worden gesteld, en kan om verwarring te voorkomen ook voorzien worden van een andere benaming dan bij de m.e.r.. De cruciale keuzes moeten in het ontwerpplan worden beschreven, zodat inspraak en invloed hierop nog mogelijk is.

Er moet een milieuraapport opgesteld worden tijdens de voorbereiding en voor de vaststelling van het plan. In de volgende paragraaf zal blijken dat er op milieugebied al veel onderzocht wordt, maar dat van een systematische integratie daarvan in de vorm van een milieuraapport over het NVVP nog geen sprake is. Om te zorgen dat de inhoudelijke milieuanalyse zinrijk is, is timing van belang. De inhoudelijke eisen van SMB aan het NVVP komen in de volgende paragraaf aan de orde. Het is vooral heel belangrijk dat SMB invloed op de uiteindelijke beslissing heeft, en dat het niet alleen een gecompliceerd onderzoek is naar het onvermijdelijke.

Box 5.6: relevante lessen uit hoofdstuk 4 voor procesmatige inpassing

- SMB zo vroeg mogelijk toepassen
- SMB moet in het planproces geïntegreerd zijn
- Goede scoping gericht op uiteindelijke beslisinformatie
- Helderheid rol / taakverdeling

Daarom is het belangrijk de milieubeoordeling al vroeg in het proces te beginnen. De officiële beoordeling op een later tijdstip, moet slechts een toets zijn of voldaan is aan de eisen uit de richtlijn. Doordat men vooraf weet dat achteraf zo'n toets volgt, ontstaat een 'dreiging'. Er kan zo al vroeg met het milieu rekening worden gehouden op basis van vroege analyses. Achteraf wordt alleen gecontroleerd of een en ander is uitgevoerd en of het kwalitatief in orde is: zo is een garantie geschept, maar staat niets een goede beleidsmaker in de weg. Het is van groot belang dat er uitwisseling plaatsvindt tussen planners en milieudeskundigen [Fischer 2002-2, blz. 3]. Het lijkt dan ook verstandig een gemengd projectteam op te zetten. Bovendien moet men alle partijen die betrokken zijn in het planproces ook de kans geven tijdens de milieubeoordeling mee te laten spreken.

¹⁴ In de nieuwe WRO komt een structuurvisie in de plaats van de planologische kernbeslissing, daaraan zijn in het huidige wetsvoorstel geen wettelijke procedurele eisen verbonden (het voorstel en de memorie van toelichting zijn te downloaden [vrom-site-4]).

Box 5.7: Relevante lessen uit hoofdstuk 4 voor de procedure

- Onafhankelijke toetsing / kwaliteitswaarborging van belang
- Monitoring en evaluatie, vooral voOr leerelement

In de huidige procedure wordt het ontwerpplan al beschikbaar gesteld voor publiek en instanties en is inspraak mogelijk. In de toekomst zal echter ook het milieuraapport beschikbaar moeten worden gesteld en voor inspraak open staan. Bij de voorbereiding van deel 3 zal vanaf nu ook rekening gehouden moeten worden met milieuraapport. De richtlijn vereist na vaststelling een gemotiveerde bekendmaking. Momenteel wordt deel 3 gemotiveerd, terwijl deel 4 het plan is dat uiteindelijk wordt vastgesteld. Men zou er voor kunnen kiezen bij deel 4 de motivatie van deel 3 integraal op te nemen en moet in elk geval eventuele wijzigingen van deel 4 ten opzichte van deel 3 motiveren. Daarbij moet in de toekomst uitdrukkelijk gemotiveerd worden hoe is omgegaan met de bevindingen uit het milieuraapport. Indien de procedure van de PKB dusdanig veranderd dat er nog slechts drie delen worden gemaakt (ontwerp, resultaten inspraak en advies, en definitief-plan), wordt nog steeds aan de richtlijn voldaan, mits het definitieve plan voldoende wordt gemotiveerd.

5.4 Inpassing inhoud SMB voor het NVVP

In deze paragraaf worden de wettelijke eisen aan de NVVP-inhoud, en de wijze waarop deze inhoud tot stand komt vergeleken met de eisen die de SMB-richtlijn daaraan stelt, en de eisen die daar mijns inziens met het oog op duurzame ontwikkeling aan toe gevoegd zouden moeten worden.

Box 5.8: Relevante lessen uit hoofdstuk 4 voor de inhoud

- Brede voorkeur voor de ontwikkeling richting duurzaamheidstoets

5.4.1 Analyse bestaande inhoud NVVP

In de planwet worden – abstract – enkele eisen aan de inhoud van het NVVP gesteld. Een geïnterviewde omschrijft deze eisen als vanzelfsprekend: 'doe je werk en doe het goed' (zie bijlage A). De inhoudseisen uit de planwet luiden:

- Het NVVP geeft richting aan de te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer (planwet art 2)
- Het plan moet de hoofdzaken van het nationale verkeers- en vervoerbeleid bevatten (planwet art 3)
- En moet in het plan rekening gehouden worden met de mogelijke economische, milieu-, ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen, alsmede met de van belang zijnde internationale ontwikkelingen. (planwet art 3)
- Het plan bevat in ieder geval (planwet art 3):
 - a. de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerbeleid;
 - b. een beschrijving van de te verwachten activiteiten van Rijk, provincies en gemeenten;
 - c. de afstemming met aangrenzende beleidsterreinen, zoals economie en milieu;
 - d. de fasering, de prioriteitsstelling en een indicatie van de bekostiging van de uitvoering;
 - e. de termijn waarbinnen het provinciale plan moet worden vastgesteld of herzien.
- Het door het Rijk te voeren beleid wordt neergelegd in een afzonderlijk hoofdstuk van het nationale verkeers- en vervoerplan. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport geldt tevens als

uitvoeringsprogramma van het hoofdstuk over het door het Rijk te voeren beleid. (Planwet v&v art 4)

- De noodzaak tot bestuurlijke overeenkomsten met het oog op de uitvoering kan in het nationale verkeers- en vervoerplan worden aangegeven (planwet art. 12).

Voorafgaand aan het oude NVVP heeft veel onderzoek plaatsgevonden. Op basis van dit onderzoek is de inhoud van het oude NVVP tot stand gekomen. In grote lijnen kan het inhoudelijke proces als volgt omschreven worden: voor demografische gegevens wordt uitgegaan van de CPB-scenario's. De Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) berekend op basis van deze gegevens de verkeers- en vervoerstoeiname. Op basis van die gegevens kan het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM) de gevolgen van het verkeer voor het milieu berekenen. Van de maatregelen die uitgedacht worden, worden de gevolgen voor de mobiliteit berekend door AVV, waarna het RIVM de veranderingen voor het milieu berekent (zie voor meer details box 5.9). De doelstellingen in het NVVP zijn deels gebaseerd op internationale afspraken, en worden deels nationaal ingevuld. De nationale doelen, en zeker de formulering ervan, zijn mijns inziens afhankelijk van de trend. Uit interviews blijkt dat bij het stellen van nationale doelen in het oude NVVP gekozen is voor een zakelijke insteek: op basis van analyses zijn redelijke doelen gesteld, die met de voorgestelde maatregelen moeten kunnen worden bereikt.

Het departement bepaalt in overleg met andere departementen en lagere overheden de inhoud. Daarbij spelen prognoses van het CPB een belangrijke rol. Er zijn verschillende manieren mogelijk voor het komen tot teksten. Het projectteam kan ze na het bevragen van beleidsmedewerkers opstellen. Voor het vorig NVVP zijn veel teksten echter door de beleidsmedewerkers zelf aangeleverd, gevolgd door een integratieslag van het projectteam. De minister is daarbij een belangrijke factor, daar komt alle informatie bij elkaar, en de minister maakt uiteindelijk ook de keuzes.

Box 5.9: Intermezzo over de inhoudelijke totstandkoming van het oude NVVP

T.b.v. perspectievennota verkeer en vervoer zijn in de zomermaanden van 1998 verkenningen uitgevoerd door acht themagroepen: Spanning tussen collectieve en individuele belangen; Bereikbaarheid: bestemmingen en verbindingen; Meer doen met hetzelfde; Milieu als vanzelfsprekend onderdeel van denken en doen; Technologie: mobiliteit zonder nadelen; Overheid en markt; Bestuurlijke verhoudingen; Internationale dimensies [V&W-intranet-1]. De Perspectievennota Verkeer en Vervoer is op 18 februari 1999 verschenen. De nota schetst de mogelijke oplossingen voor verkeers- en vervoersvraagstukken. Het vormde de basis voor het opstellen van het beleidsvoornemen NVVP. Er zijn t.b.v. het NVVP diverse vakgroepen ingesteld (met andere onderwerpen dan de themagroepen) waaronder de vakgroep milieu. De vakgroep milieu heeft bij het opstellen van maatregelpakketten de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) gevraagd te adviseren. AVV heeft het RIVM en het Centrum voor energiebesparing en schone technologie (CE) gevraagd per maatregel een beschrijving van de te verwachten effecten te maken (gerapporteerd in [AVV 1999-1]). Daarbij zijn de effecten op lucht (CO₂, NO_x, SO₂, NO₂ en PM₁₀), geluid, en versnippering zo mogelijk kwantitatief – ingeschat en uitgedrukt als verandering t.o.v. het EC-scenario. Tevens is aangegeven bij welke bestuurslaag de verantwoordelijkheid voor het instrument ligt. Ook is kwalitatief aangegeven of er effecten op verkeersveiligheid, externe veiligheid en congestie zijn en is de politiek maatschappelijke weerstand gegeven. De gegevens zijn opgenomen in een spreadsheet. Op basis daarvan zijn maatregelpakketten samen te stellen, maar dit is niet eenvoudig. De effecten van verschillende maatregelen kunnen niet worden opgeteld, omdat maatregelen niet onafhankelijk van elkaar zijn, en soms invloed op dezelfde groepen hebben of reboundeffecten meebrengen. Het totaal aan effecten moet dus wederom uitgerekend worden door onderzoekers. CE en RIVM onderscheiden de volgende clusters van maatregelen: regelgeving; prijsmaatregelen; stimulering; communicatie; ruimtelijke ordening; modal split beïnvloeding. De vakgroep milieu [VM 1999] geeft aan dat er gezocht is tussen realiteit en ambitie. Met hun voorstellen zullen natuur, milieu en leefbaarheid verbeteren en deze verbeteringen zijn volgens de vakgroep noodzakelijk. De vakgroep hanteerde een andere inschatting van beleidsinstrumenten dan in het vigerende beleid gebruikelijk was, en gaf aan dat het belangrijk is steeds het doel voor ogen houden i.p.v. het middel om dat te bereiken.

Nog voor de discussie over de Perspectievennota afgerond was -november 1998- is AVV gestart met het opstellen van een onderzoekprogramma [AVV 1999-2] voor fase 1 van het NVVP: het beleidsvoornemen. Basis voor dit programma vormden de perspectieven op nieuw beleid die wel duidelijk in de discussies naar voren kwamen maar nog onderbouwing misten. Het onderzoekprogramma is opgebouwd rond negen thema's: benutten, schaarste, prijzen, regionalisatie, kwaliteit leefomgeving, ruimtelijke inrichting, informatie en communicatie technologie (ICT), monitoring en evaluatie, en modellen en prognoses. Hierin is met de spreadsheet 'milieurendement maatregelpakketten NVVP' [AVV 1999-1] een zevental pakketten (uit de 60 maatregelen) samengesteld vanuit invalshoeken doelen en draagvlak. In een onderzoek van AVV [2000] staat: 'De volgende maatregelen bleken het belangrijkste te zijn: prijsmaatregelen; snelheidsmaatregelen; stimulering van alternatieve aandrijving; ZOAB, geluidsschermen en 'stille' technologie; nieuwe concepten'. De bij voorbereiding van het NVVP opgerichte vakgroep milieu [VM 1999] laat zien waar de milieudoelen vandaan komen:

- klimaatdoelen (CO₂) tot 2010 zijn al in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid [1999] (o.b.v. Kyoto-doelstellingen) te vinden, voor de periode daarna heeft de vakgroep voorstellen gedaan
- ten aanzien van verzuring (NO_x en SO₂) zijn veel Europese normen in voorbereiding
- voor leefbaarheid zijn eigen (Nederlandse) keuzes gemaakt voor:
 - geluidsmaatregelen
 - lokale luchtverontreiniging
 - inpassing (kosten onduidelijk)
 - meervoudig ruimtegebruik (kostendragers onduidelijk)
 - ontsnippering (kosten onduidelijk)

De NVVP-stuurgroep benoemd in november 2000 9 thema's, speerpunten (anders dan vakgroeptema's): infrastructuur en regionale uitwerking, benutten, veiligheid, leefbaarheid, decentralisatie, relatie met de ruimtelijke ordening (Vijfde Nota), prijsbeleid, publiek-private samenwerking (PPS) en de financiële paragraaf. In 'Mobiliteit verkend' [AVV 2000] geeft AVV aan hoe bij de totstandkoming van het NVVP is gewerkt. AVV heeft eerst een scenario zonder aanvullend nieuw beleid opgesteld. De personenmobiliteit blijkt in 2020 met 30 % toe te nemen t.o.v. 1995. Het aantal voertuigverliesuren neemt zelfs met 200% toe. AVV heeft onderzocht waar de mobiliteitsgroei vandaan komt (zie ook [AVV 2000-2]). Daarbij zijn volume factoren, vraag factoren, aanbod factoren en individuele voorkeuren van belang (zie ook [AVV 1997]). Er is veel ander onderzoek gedaan naar ontwikkelingen in het verkeer en vervoer, de mogelijke oplossingen, en naar de mening van de burgers. Er is ook onderzocht welke maatregelen het milieu ontlasten. Eenvoudige maatregelen hebben dikwijls minder effect. Effectieve maatregelen ontmoeten vaak weerstand. Tactieken als 'uitruilen en compenseren' of 'kleine stappen' kunnen een oplossing zijn. Eveneens is bekeken hoe effectief de beleidsopties zijn, door ze met het Landelijk Model Systeem verkeer en vervoer te toetsen. Voor het personenvervoer doorgerekende beleidsopties zijn bouwen, benutten, betaalstroken, variabilisatie vaste autolasten, congestieheffing, verbetering OV, NVVP-mix, (zie ook [AVV 2000-2]) voor het goederenvervoer zijn drie clusters bekeken: het Efficiency pakket, het Ruimtelijke Ordening en Modal Shift pakket, en het Prijspakket (zie ook [AVV 2000-2])

In het NVVP deel A zijn uiteindelijk de volgende aspecten onder de titel kwaliteit leefomgeving opgenomen:

- Luchtverontreiniging (zowel lokaal als verzuring)
- Geluidhinder
- Klimaatverandering
- kwaliteit leefomgeving en infrastructuur (inpassing, ontsnippering)

5.4.2 Inhoudelijke toevoegingen SMB voor het NVVP

Om aan de SMB-richtlijn te voldoen moet een milieuraapport opgesteld worden. Momenteel is er geen sprake van een dergelijke rapportage, maar het is gebleken dat er inhoudelijk momenteel al veel gebeurt.

Hier zal worden beschreven hoe omgegaan kan worden met de inhoudelijke eisen van de SMB-richtlijn aan het milieuraapport.

- (a) De inhoud en het doel van het plan moeten aangeven worden. Dit is een kwestie van doen, en kan niet moeilijk of veelgevraagd zijn. Het doel van het NVVP is impliciet terug te vinden in deel A van het NVVP: 'De overheid wil de groei opvangen en zowel de bereikbaarheid, de veiligheid, als de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren.' [V&W 2001-1, blz. 6]. In deel B is expliciet de hoofddoelstelling weergegeven: 'Nederland biedt in 2020 aan iedereen een doelmatig, veilig en duurzaam functionerend verkeers- en vervoerssysteem, waarbij de kwaliteit voor de individuele burger in goede verhouding staat tot de kwaliteit voor de samenleving als geheel.' De doelstelling zou optimaal gezien echter nog niet volledig vast moeten liggen op het moment van de milieubeoordeling, maar zou in interactie daarmee moeten worden bepaald.

Naast de doelstelling moet het verband met andere plannen worden beschreven. Voor de relatie verkeer en vervoer – milieu is vooral het Nationale Milieubeleidsplan (NMP) van belang, evenals de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur (die het Natuurbeleidsplan, de Nota Landschap, het Bosbeleidsplan en het Strategisch Plan van Aanpak Biodiversiteit inmiddels heeft vervangen), de Nota Ruimte (geplande samenvoeging van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Structuurschema Groene Ruimte¹⁵). De belangrijkste elementen uit andere plannen voor de relatie verkeer en vervoer-milieu zijn weergegeven in box 5.10. Er moet bij onderzoeken naar effecten op deelgebieden en effecten van maatregelen dus rekening worden gehouden met het beleid uit andere sectoren. In veel rapporten gebeurt dit al in- of expliciet¹⁶.

Verder is het belangrijk naast vigerend beleid, rekening te houden met beleid in vorming. Uit interviews is gebleken dat met ander voorgesteld beleid rekening moet worden gehouden, zodra het als PKB-deel 1 is gepubliceerd.

- (b-f) Volgens de planwet moet er in het plan rekening gehouden worden met milieu- en internationale ontwikkelingen (planwet art 3). Als men dit breed op wil vatten kunnen daarmee inhoudseisen b t/m f van de EU-richtlijn (bestaande milieusituatie en mogelijke ontwikkeling, milieukennissen gebieden, bestaande milieuproblemen, (inter)nationale milieubeschermingsdoelstellingen, milieugevolgen voor bijvoorbeeld biodiversiteit, gezondheid, cultureel erfgoed, enz) worden geraakt. Maar op basis van interviews valt te concluderen dat de mogelijkheid bestaat dat dan te kort door de bocht wordt gegaan. De uitwerking van deze eis zou voor de diverse onderwerpen van het NVVP gedaan moeten worden, maar ook het totaalplaatje zou aan de orde moeten komen. Bij de invulling van de diverse onderwerpen is het steeds van belang aan te sluiten bij de (verschillende) abstractieniveaus van de onderdelen uit het NVVP. Maar ook disbalans in het abstractieniveau kan zo aan de orde komen.

¹⁵ Deze samenvoeging was al gepland door kabinet Balkenende-1 [2002]. In het hoofdlijnenakkoord van Kabinet Balkenende-2 wordt wederom aangegeven 'de afzonderlijke nota's op desbetreffende onderdelen van ruimtelijk beleid zullen worden samengevoegd tot één nota ruimte'. Uit een notitie over de stand van zaken rond het NVVP en de Nota Ruimte blijkt dat zelfs rekening wordt gehouden met een integratie van de Nota Ruimte en het NVVP [Post 2003-3].

¹⁶ Een voorbeeld waarin de inhoudelijk relatie met bestaand beleid wordt beschreven is het rapport 'Effecten en kosten van leefbaarheidsmaatregelen' [DWW 2002-5].

Box 5.10: elementen uit andere plannen relevant voor de relatie milieu – verkeer en vervoer

Het NMP4 [VROM 2001] wil milieuproblemen aanpakken door transities en beleidsvernieuwingen. Voor verkeer en vervoer zijn vooral van belang de 'transitie' naar duurzame energiehuishouding, de 'beleidsvernieuwing' externe veiligheid en beleidsvernieuwing milieubeleid voor hoogwaardige leefomgeving.

NMP4 transities en beleidsvernieuwingen

Transities:

- Transitie naar een duurzame energiehuishouding;
- Transitie naar een duurzaam gebruik van mondiale biodiversiteit en hulpbronnen;
- Transitie naar een duurzame landbouw.

Beleidsvernieuwingen:

- Beleidsvernieuwing stoffen
- Beleidsvernieuwing milieu en gezondheid;
- Beleidsvernieuwing externe veiligheid;
- Vernieuwing milieubeleid voor hoogwaardige leefomgeving.

Want zoals VROM aangeeft op de website [VROM-site-3] richt transitie naar duurzame energiehuishouding zich met name op het terugdringen van de emissies van CO₂ en NO_x omdat dit de meest hardnekkige energiegerelateerde emissies zijn. Daarnaast zijn ook voor vluchtige organische stoffen, fijn stof en ammoniak reducties opgenomen die West-Europa, waaronder Nederland zou moeten realiseren om een duurzame energiehuishouding op gang te brengen. Aan deze emissies draagt het verkeer in belangrijke mate bij. Ten aanzien van de Beleidsvernieuwing externe veiligheid valt op de website te lezen dat er risico's verbonden zijn aan het transport van gevaarlijke stoffen en dat het kabinet onder meer een minimum beschermingsniveau voor burgers wettelijk wil vastleggen, en onnodig vervoer van gevaarlijke stoffen aan banden wil leggen. Ten aanzien van de beleidsvernieuwing milieubeleid voor hoogwaardige leefomgeving ('een leefomgeving ervaren als herkenbaar, prettig, schoon en aantrekkelijk voor wonen, werken en verblijven') valt op de website te lezen dat gebiedsgerichte geluidskwaliteiten ontwikkeld zullen worden die goed passen bij de functie van het gebied (akoestische kwaliteit): in de natuur, in woonwijken of in dynamische binnensteden worden verschillende eisen gesteld voor akoestische kwaliteit. Ook wordt gezocht naar nieuwe en effectievere geluidsmaatregelen. Bovendien moet de luchtkwaliteit verbeterd worden door scherpe eisen te stellen aan de uitstoot van verzurende stoffen en grootschalige luchtverontreiniging.

In 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' [LNV 2000] wordt het beleid ten aanzien van de ecologische hoofdstructuur, het soortenbeleid, het natuur- en landschapsbeleid beschreven. Infrastructuur gaat vaak door vanuit het oogpunt van natuur en landschap belangrijke gebieden, daar moet dan ook rekening worden gehouden met het beleid uit de nota Natuur. De nota ruimte beschrijft het ruimtelijke ordeningsbeleid, hierin komen wonen, verstedelijking, groen, natuur, landschap en waterbeheer, landelijk gebied, landbouw, bereikbaarheid en het ruimtelijk accommoderen van de economie aan de orde. Hierin komt, naast de belangrijke relatie verkeer en vervoer – ruimtelijke ordening (zijdelings) ook een grote hoeveelheid natuur- en milieubeleid naar voren, waarmee ook in de planvorming rond het NVVP rekening moet worden gehouden.

-
- (g) De maatregelen die nu in de Rijksbeleidsagenda (NVVP deel C) staan zijn het resultaat van afweging van de verschillende doelstellingen uit het NVVP en de daarvoor beschikbare maatregelen. In een milieurapport moet helder zijn welke preventieve en mitigerende maatregelen genomen zouden moeten worden om aanzienlijke negatieve effecten op het milieu te voorkomen.
 - (h) De reden voor de selectie van alternatieven moet volgens de richtlijn worden geschetst. Op basis van de planwet is het werken met alternatieven momenteel niet vereist. Uit interviews blijkt dat de Tweede Kamer echter wel al toetst welke maatregelen er zijn voor een bepaalde doelstelling.
 - (i) Op het weergeven van monitoringsmaatregelen is bij de procedurele eisen al ingegaan: de voorgenomen monitoringsmaatregelen moeten volgens de richtlijn worden gegeven. Monitoring van het beleid is al bij het SVV-II in gang gezet middels het project 'Meten is Weten'. Het doel was daarbij het in gang gezette beleid te kunnen bijsturen. Deze methodiek zal ook bij het NVVP worden gebruikt. Daarbij kan onder andere de Beleidseffectrapportage worden ingezet [AVV 1999-4]. In 2000 is de laatste officiële beleidseffectrapportage (BER 99 [V&W 2000-2]) gerelateerd aan het SVV-II uitgebracht. De eerste beleidseffectrapportage gerelateerd aan het NVVP (monitor NVVP) zal pas na vaststelling van het NVVP verschijnen [AVV 2003].
 - (j) Ook moet er een niet technische samenvatting van de milieubeoordeling worden geschreven: als er sprake is van integratie van het milieurapport in het plan moet dit niet worden vergeten.

Om te voldoen aan de SMB-richtlijn moet steeds worden aangegeven wat bestaande milieusituatie is, en wat autonome ontwikkelingen zijn. Om de ernst van bijvoorbeeld areaalverliezen aan te geven, moet dus ook aangegeven worden wat de milieukenmerken van die gebieden zijn, en wat bestaande milieuproblemen in die gebieden zijn. Bij het bepalen van de milieukenmerken van gebieden moeten (inter)nationale milieubeschermingsdoelstellingen, als bijvoorbeeld die ten aanzien van vogel- en habitatgebieden, een belangrijke rol spelen.

5.5 Tijd voor duurzaamheid: duurzame ontwikkeling voor v&v

In de vorige paragraaf is al aangegeven wat strikt noodzakelijk is om te voldoen aan de SMB-richtlijn, en waarmee waarschijnlijk ook voldaan wordt aan de Nederlandse implementatie. Met het oog op de heersende voorkeur richting de ontwikkeling tot duurzaamheidstoets moeten deze eisen in een breder kader worden gesteld. Hierna zal duurzame ontwikkeling dan ook vanuit de invalshoek verkeer en vervoer worden bekeken. Er zal een poging gedaan worden een duurzaam verkeers- en vervoerssysteem te definiëren.

5.5.1 Bestaande concepten voor duurzaamheid en verkeer en vervoer

Er is binnen V&W in het verleden al nagedacht over de invulling van duurzame ontwikkeling voor verkeer en vervoer [DWW 2000; DWW 2000-2]. Op basis van bestaande inzichten over duurzaamheid is een stelsel van duurzaamheidsindicatoren opgezet voor de besluitvorming over infrastructuur

(zie box 5.11)¹⁷. Dit indicatorenkader is ontwikkeld voor een niveau lager dan het NVVP, namelijk voor Verkenningen. Afhankelijk van de fase in het besluitvormingsproces werd bij het ontwerpen van de indicatoren gedacht aan de keuze voor een van de volgende functionele eenheden: een geplande ingreep in een regionaal infrastructuurnetwerk; een tracéalternatief in zijn omgeving; een uitvoeringsvariant van een weg [DWW 2000]. Bij het NVVP spelen duidelijk meer strategische 'eenheden': instrumenten voor toepassing op het totale wegennet, maar ook multimodaliteit: uitwisseling tussen verschillende netwerken. Het stelsel geeft echter een duidelijk beeld van de elementen van duurzaamheid die spelen in het verkeer en vervoer. Bij het stelsel van duurzaamheidsindicatoren wordt ook aangegeven welke indicatoren gekwantificeerd zouden moeten worden, en bij welke indicatoren met een kwalitatieve beschrijving kan worden volstaan. Ook de aanduiding van kwantificeerbaarheid heeft specifiek voor het Verkenningenniveau plaatsgevonden. Op het niveau van het NVVP zal kwantificering over het algemeen lastiger en niet altijd even zinvol zijn. Op een lagerniveau (planstudie) is waarschijnlijk meer kwantificering wenselijk.

Box 5.11: Duurzaamheidsindicatoren verkeer en vervoer (vereenvoudigde weergave van tabel 'hoofdstructuur duurzaamheidsindicatoren en uitwerking voor verkeer- en vervoerprojecten' uit: [DWW 2000-2])

Duurzaamheidscategorieën	Duurzaamheidsaspecten
Functionele kwaliteit	Vervoersprestatie Ontsluiting Niet kwantificeerbare aspecten: sociaal-economische stimulans
Kosten project	Aanlegkosten Kosten beheer en onderhoud
(In)flexibiliteit	Rigiditeit van v&v-systeem Beperking gebruiksmogelijkheden invloedsgebied Niet kwantificeerbare aspecten: aanleg hinder, faseerbaarheid, inpasbaarheid
Ontkoppeling milieudruk – lokaal	Ariaal verliezen woongerelateerd, economisch en ecologisch Sociale, economische en ecologische barièrewerking Verkeersonveiligheid Geluidshinder (sociaal/ecologisch) Hinder luchtverontreiniging (sociaal/ecologisch) Versnippering Niet kwantificeerbare aspecten: visuele aspecten, sociale en externe veiligheid, conflicten infra en waterwinning, aantasting bodem/water, doorsnijding EHS
Ontkoppeling milieudruk – bovenlokaal	Materiaalgebruik bij realisatie en t.b.v. instandhouding Energiegebruik (koolstofcyclus [DWW 1999]) bij realisatie en t.b.v. instandhouding Energiegebruik (koolstofcyclus [DWW 1999]) door gebruikers Niet kwantificeerbare aspecten: Restmateriaal en afval, energiegebruik bij ontmanteling
Positieve koppeling	Niet kwantificeerbare aspecten: besparingen op projecten, recreatieve gebruikswaarden, habitat en foerageermogelijkheden, potenties opwekking duurzame energie, versterking doelen andere beleidsterreinen.

In de SMB-richtlijn zijn een aantal voorbeelden van milieugevolgen genoemd. Deze effecten zijn over het algemeen terug te vinden in dit stelsel. In het schema wordt echter niet expliciet op biodiversiteit en helemaal niet op cultureel erfgoed en landschap ingegaan. Hierover moet om te voldoen aan de richtlijn ten minste een kwalitatieve beschrijving gemaakt worden.

Het stelsel van duurzaamheidsindicatoren is ontwikkeld voordat de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling (zie hoofdstuk 4) werd geformuleerd. Die strategie is dan ook niet de basis van dit stelsel. Toch zijn de algemene uitgangspunten ervan terug te vinden. In het stelsel is duidelijk gewerkt vanuit de drie invalshoeken 'sociaal', 'ecologie' en 'economie'. Ook is het 'later' naast

¹⁷ Duurzaamheidsindicatoren worden momenteel meegenomen in OEI (Onderzoeksprogramma Effecten Infrastructuur), hoe dat precies vorm zal krijgen is echter nog niet uitgekristalliseerd.

het 'hier en nu' herkenbaar, bijvoorbeeld in de flexibiliteit en de milieudruk bovenlokaal (klimaatverandering door energiegebruik). Alleen het 'daar' is wat minder vertegenwoordigd: bij een juiste invulling van de categorie milieudruk bovenlokaal, kan afwenteling naar het 'daar' wel worden voorkomen of beperkt. Er kan gezocht worden naar mogelijkheden voor positieve koppeling om een actieve ondersteuning van arme landen en hun ecologie te bewerkstelligen.

Verder is het opvallend dat bij de functionele kwaliteit in het stelsel geen aandacht wordt geschonken aan functionele kwaliteit van ecologisch systeem. Er wordt alleen in ecologische verliezen gedacht (areaalverliezen, versnippering, doorsnijding). De mogelijkheid om met een maatregel/project gelijktijdig een ecologische impuls te genereren (door bijvoorbeeld van afsluiting bij wegwerkzaamheden gebruik te maken voor de aanleg van een dassentunnel) zou moeten worden meegenomen. Het stelsel is dus goed te combineren met het NSDO-schema. De mogelijkheden voor positieve koppeling moet echter verder worden uitgebuit: die maken het mogelijk voldoende bijdrage te leveren aan het daar en later en aan de ecologische aspecten. Dit is nodig om het duurzame eindbeeld, zoals geschetst in hoofdstuk 4, te bereiken.

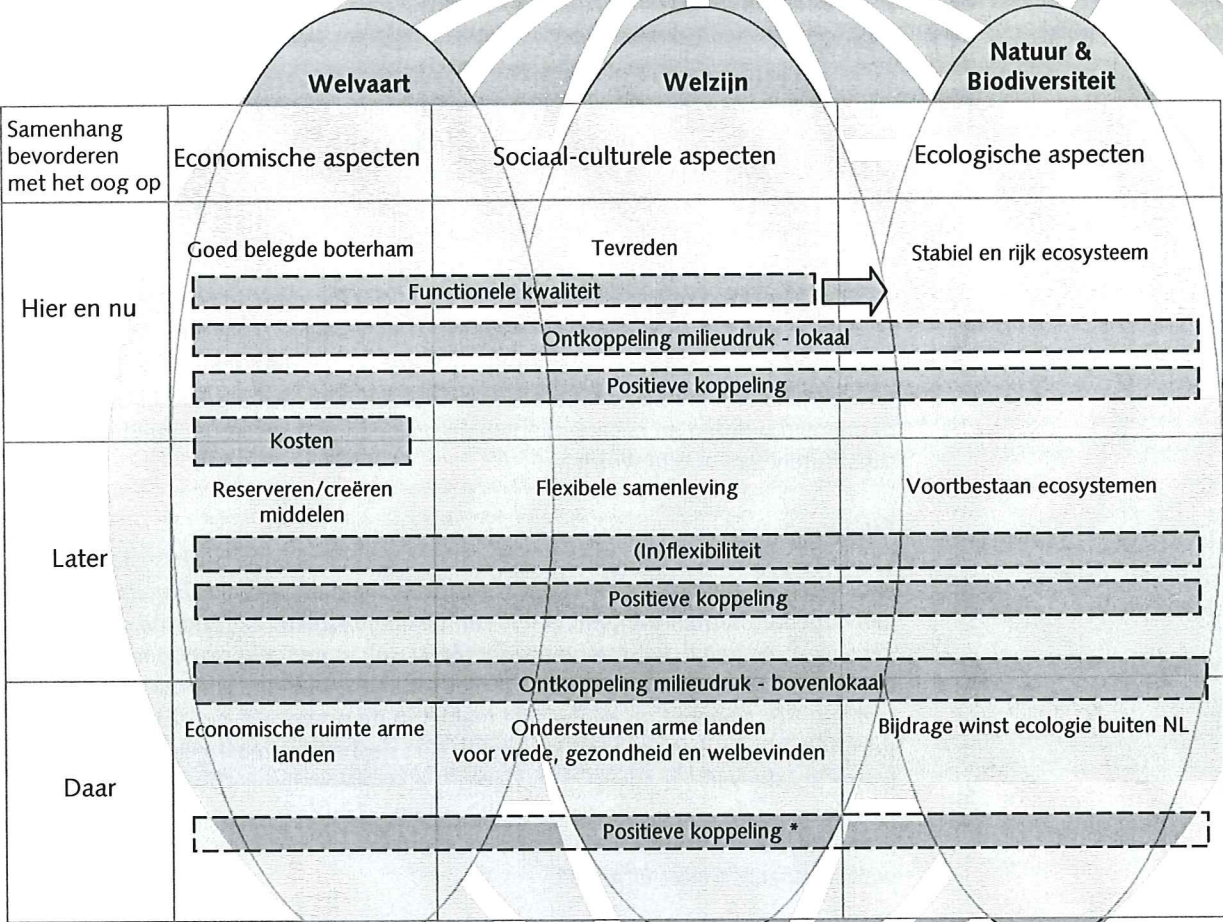
In figuur 5.4 op de volgende bladzijde wordt schematisch de verhouding tussen het duurzaam eindbeeld, de uitgangspunten van het stelsel duurzaamheidsindicatoren en duurzame ontwikkeling volgens de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling weergegeven.

Deze combinatie van concepten kan bijdragen aan de inhoudelijke discussie over een duurzaam verkeers- en vervoerssysteem. Deze inhoudelijke discussie zou gevoerd moeten worden om een duurzaam verkeers- en vervoersbeleid uit te kunnen zetten in het NVVP. Wel moet daarbij aangesloten worden bij het abstractieniveau van het NVVP.

Volgens een Europese onderzoeksgroep is een duurzaam transportsysteem een systeem dat:

- voorziet in de basisbehoeften voor toegankelijkheid en ontwikkeling van individuen, bedrijven en samenlevingen op een veilige manier consistent met gezondheid van mens en ecosysteem, en gelijkheid binnen en tussen generaties voorstaat;
- betaalbaar is, efficiënt opereert, keuzes van vervoersmodaliteit biedt, en een levendige economie en regionale ontwikkeling ondersteunt;
- emissies en afval binnen de opnamemogelijkheden van de aarde beperkt, hernieuwbare bronnen niet sneller gebruikt dan ze hernieuwd worden en niet-hernieuwbare bronnen niet sneller gebruikt dan substituten worden ontwikkeld en het landgebruik en de geluidsproductie minimaliseert [JEGTE 2000, blz. 11].

Veel elementen van het duurzame eindbeeld, het stelsel van duurzaamheidsindicatoren en het NSDO-schema zijn in- of expliciet terug te vinden in de definitie van een duurzaam verkeers- en vervoerssysteem van de onderzoeksgroep: veiligheid, kosten, functionaliteit, ontkoppeling bovenlokale milieudruk, ecologie, de mens en het 'later'.



Figuur 5.4: combinatie duurzaam eindbeeld met van uitgangspunten stelsel duurzaamheidsindicatoren en duurzame ontwikkeling volgens NSDO

* Onder positieve koppeling naar het 'daar' (andere delen van de wereld) zou men bijvoorbeeld kennisuitwisseling kunnen verstaan.

5.5.2 Het duurzaam eindbeeld ingevuld voor verkeer en vervoer

Met behulp van deze bestaande concepten voor duurzaamheid en verkeer en vervoer is het duurzame eindbeeld, zoals geformuleerd in hoofdstuk 4 in te vullen voor verkeer en vervoer.

Welvaart

Over een eeuw moet er een goed functionerend verkeers- en vervoerssysteem zijn, dat de toegankelijkheid en ontwikkeling van bedrijven garandeert, en een levendige economie en regionale ontwikkeling ondersteunt. Daarbij zijn er geen onnodige verplaatsingen, en is er een optimale verdeling van verplaatsingen over de tijd. De kosten van het systeem zijn niet hoger dan de maatschappelijke baten. Het systeem is flexibel, opdat mobiliteit in de toekomst gegarandeerd blijft. De milieudruk is ontkoppeld van de economische groei. Daarbij worden de mogelijkheden voor positieve koppeling uitgebuit, om een bijdrage te leveren aan het daar (door bijvoorbeeld kennisuitwisseling) en later (door bijvoorbeeld investeringen te doen die zich pas op lange termijn terugverdienen). Hernieuwbare bronnen worden niet sneller gebruikt dan ze hernieuwd worden en niet-hernieuwbare bronnen niet sneller gebruikt dan substituten ontwikkeld worden.

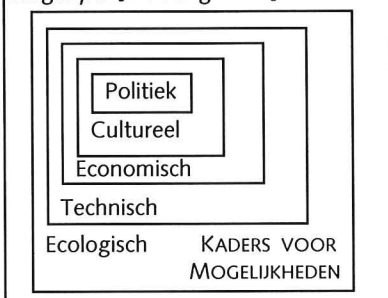
Welzijn

Over een eeuw is er een goed functionerend verkeers- en vervoerssysteem, dat voorziet in de basisbehoeften voor toegankelijkheid en ontwikkeling van individuen en samenlevingen. Het is een flexibel systeem dat voor de gebruikers de keuze voor vervoersmodaliteit ook in de toekomst open laat. Een eventuele toename in mobiliteit leidt niet tot een grotere milieudruk, het systeem functioneert op een veilige manier in de omgeving, consistent met de gezondheid van de bevolking, en produceert slechts minimaal geluid. Er is niet langer sprake van vervuiling op bovenlokale schaal, waarbij effecten van mobiliteit op de ene plaats op de andere plaats zichtbaar worden. De mogelijkheden voor positieve koppeling worden ook met het oog op het welzijn elders en later uitgebuit.

Natuur en biodiversiteit

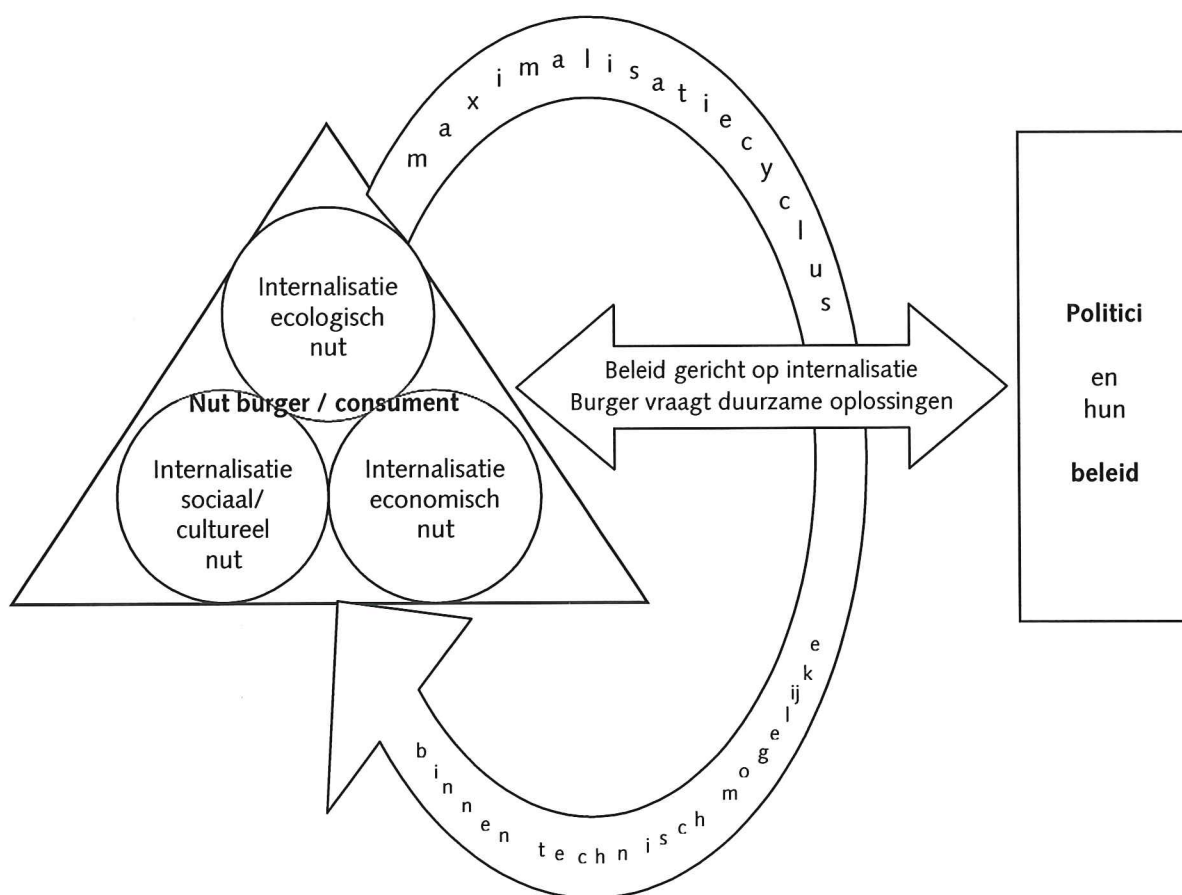
Het verkeers- en vervoerssysteem doet geen afbreuk aan het functioneren en de gezondheid van het ecosysteem. Een eventuele toename in mobiliteit leidt niet tot een grotere milieudruk: emissies en afval blijven beperkt binnen de opnamemogelijkheden van de aarde, en het landgebruik en de geluidsproductie worden geminimaliseerd. De mogelijkheden voor positieve koppeling worden uitgebuit: de vrijheid om met de uitvoer van een verkeers- en vervoersmaatregel/project gelijktijdig een ecologische impuls te genereren worden benut, niet alleen met het oog op het hier en nu, maar ook met het oog op het daar en later.

Box 5.12: De grenzen van het mogelijke [De Jong 1997]



Het is hierbij belangrijk te bedenken dat van alle mogelijke toekomsten de meest harde randvoorwaarde wordt gevormd door wat ecologisch mogelijk is (zie box 5.12). Ook Van Dieren schrijft: 'De natuur is het hoofdsysteem en de economie waarin we functioneren is het subsysteem.' Het NMP4 spreekt zelfs over de 'levensverzekering': 'Biodiversiteit en vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen (vruchtbare bodem, vis, bos enzovoort) vormen de biologische 'levensverzekering' van de mens. Het gaat niet zozeer om de bescherming van uitstervende soorten, maar om een garantie dat complete ecosystemen kunnen blijven functioneren'. Volgens het NMP is er een wereldwijde Ecologische Hoofdstructuur nodig als reservoir van genetische variatie en als basis voor het instandhouden van natuurlijke processen [VROM 2001-3, blz. 31].

De weg naar dit duurzame verkeers- en vervoerssysteem is niet eenduidig, steeds zal er beleid worden opgesteld en moeten worden bijgesteld. Een goede manier om beleid te ontwikkelen om een wenselijke eindsituatie te bereiken is via back casting¹⁸. Daarmee kan bepaald worden welke ontwikkelingen, stimuleringen etc. op welk moment nodig zijn. De ontwikkelingen, en stimuleringen die in de eerste 25 jaar nodig zijn kunnen nader worden gedefinieerd. Zo kan in het beleid voor de eerstvolgende periode aansluiting worden gevonden bij een lange termijn beeld. Om op lange termijn een duurzaam systeem te bereiken is draagvlak voor de beleidsmaatregelen nodig. Een bewustzijn van de gevolgen van het eigen handelen voor andere wereldbewoners nu en in de toekomst is daarvoor nodig. Dit kan teweeg gebracht worden door informatie en educatie. Uit interviews blijkt dat het daarbij belangrijk is dat keuzes worden gemaakt op basis van feiten. Bovendien lijkt het wenselijk daarbij algemeen aanvaarde principes als het voorzorgsbeginsel en het 'de-vervuiler-betaalt'-principe toe te passen. Om te zorgen dat de ecologische randvoorwaarde door de individuele consument gevoeld wordt, is het nodig dat mensen het ecologisch nut als deel van het eigen nut zien. Een goede manier om dat te bewerkstelligen is het internaliseren van externe (milieu)kosten (financieel of door bewustwording), zoals gevisualiseerd in figuur 5.5.



Figuur 5.5: nutsmaximalisatie consumenten: het nut van de burger bereikt door internalisatie ook het sociaal, ecologisch en economisch optimum

¹⁸ Bij back casting wordt een wenselijke eindsituatie geschetst, vervolgens wordt bepaald welke condities en welke handelingen van actoren daarvoor op bepaalde momenten nu en in de toekomst nodig zijn.

Bij duurzaamheid is het tijdselement van groot belang, worden voldoende mogelijkheden opengelaten voor toekomstige generaties. Om inzicht te krijgen in technologische ontwikkelingen op lange termijn, wordt vaak gewerkt met scenario's. Bij het voeren van beleid met het oog op het realiseren van een duurzaam verkeers- en vervoerssysteem zijn de verwachtingen voor de toekomst van het verkeer en vervoer van belang.

5.5.3 Eerste invulling van het beleid richting een duurzaam v&v-systeem

De definitie kan gezien worden als vingerwijzing bij de ontwikkeling van beleid. Op basis van de globale systeemdefinitie is concrete invulling mogelijk. Het geschetste systeem vraagt bij netto toename van mobiliteit om een grotere capaciteit, zij het door vervoer minder individueel te maken, zij het door vooruitgang in capaciteit.

V&W ontwikkelde op weg naar het NVVP vier scenario's in het project Questa¹⁹. In een van die scenario's zijn milieu en gezondheid centrale waarden in het leven. Dat scenario (het enige waarin zowel het welzijn als de welvaart hoog zijn) is daardoor mijns inziens te typeren als het duurzaamste van de vier. In dit 'waarde(n)vol Nederland'-scenario is de personenauto revolutionair schoner, en komen allerlei vormen van deelsystemen voor. Tevens wordt het autowegennet grotendeels automatisch bestuurd en geleid (zie box 5.13).

Box 5.13 Waarde(n)vol Nederland [Vrij naar De Waard e.a. 1999]

Na een aantal milieurampen zijn milieu en gezondheid in het Nederland van 2030 de centrale waarden in het leven. Functies zijn geconcentreerd. Het aantal verplaatsingen voor recreatie en onderwijs is toegenomen, terwijl het aantal verplaatsingen voor werken en winkelen sterk is gedaald. Het aantal verplaatsingen per product in het goederenvervoer daalt, omdat er over minder grote afstanden en meer gebundeld wordt vervoerd. Er zijn multimodale knooppunten waar individuele systemen zo perfect mogelijk aansluiten op collectieve systemen. De compacte gebundelde ruimtelijke ontwikkelingen scheppen goede condities voor collectief personenvervoer. De personenauto is revolutionair schoner, en allerlei vormen van deelsystemen komen voor. Het collectieve personenvervoer heeft een centrale positie. In grootstedelijke gebieden is het individuele autogebruik fors aan banden gelegd. Het autowegennet wordt grotendeels automatisch bestuurd en geleid. Multimodale knooppunten functioneren tevens als uitgifte- en innamepunten van deelauto's en -fietsen. Om vrachtauto's te weren zijn in steden nieuwe vervoersconcepten (stadsdistributiecentra / ondergrondse systemen) tot stand gekomen.

Box 5.14: automatisering systeem

De logische, volgende automatiseringsfase zoals in het geval van 'slimme wegen' waarbij een aantal bestuurshandelingen niet langer 'vrij' zijn, maar dankzij ICT overgenomen worden, zal in het succes cruciaal afhangen van de sociale acceptatie en integratie van de technologie door bestuurders. [Soete 2002]

Het huidige vervoerssysteem zal op termijn moeten veranderen. Ook in de aanbevelingen van een Europese onderzoeksgroep [JEGTE 2000, zie hoofdstuk 5] komt de noodzakelijke overgang naar een systeem dat bronnen niet uitput naar voren. Met het oog op veiligheid, emissies is eveneens overgang naar andere vormen van aandrijving en besturing gewenst (zie box 5.14). Op basis van zakelijke informatie is ruimtelijk beleid als functiemenging en compacte urbanisatie te rationaliseren voor minder mobiliteiten en vergroting van kansen voor urbaan collectief vervoer. Lokaal kan dan voorrang aan niet-gemotoriseerd en collectief vervoer worden gegeven. Door stimulering van ICT-ontwikkelingen (in de tele-sfeer: telewerken, teleconfereren, etc.) kan de oorzaak van veel mobiliteit worden weggenomen. Bestaande infrastructuur kan worden uitgebuit, onder gelijktijdig behoud van omliggende natuurwaarden, door betere benutting. Uitstoot moet worden verminderd door snelheidsbeperkingen en het voorkomen ritdynamiek, door hulpfuncties in auto's, zoals cruise control, het zichtbaar maken van actueel brandstofverbruik, en op termijn de overgang naar automatisch geleide voertuigen. Het gebruik van bepaalde vervuilende of beperkte bronnen kan worden geremd door variabilisering van (wegen- of brandstof-)belasting naar vervuilinggraad, en op termijn zelfs alle niet hernieuwbare bronnen via steeds hogere belasting uit te bannen. Door gelijktijdig (onderzoek naar) andere manieren van aandrijving te

¹⁹ Questa-scenario's [V&W 1998]: Waarde(n)vol Nederland; Nederland Vrijstaat; Grenzeloos Nederland; Nederland Polderland

stimuleren via bijvoorbeeld subsidies of convenanten met de industrie, wordt de overgang naar duurzame aandrijving versneld.

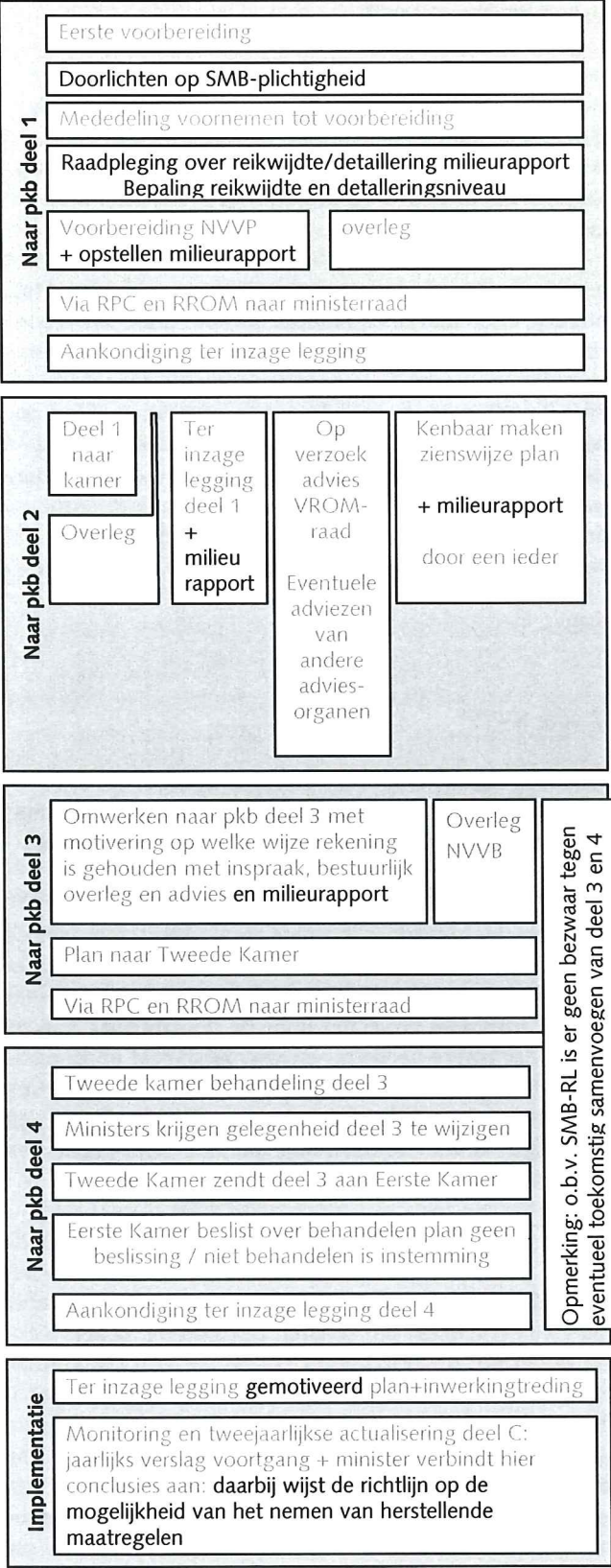
Maatregelen die je nu neemt zouden daaraan bij moeten dragen of tenminste die ontwikkeling niet onmogelijk moeten maken. Het zou te betreuren zijn als voor die bewustwording eerst een aantal milieurampen nodig zijn. Om een rendabel systeem te maken voor automatisch bestuurd en geleide systemen is een compact systeem gewenst. Met het oog op ecologische systemen moet verdere versnippering voorkomen worden.

De SMB-richtlijn stelt geen eisen aan een duurzame invulling van een plan. Het is ook moeilijk daar inhoudelijk eisen aan te verbinden. Er moet draagvlak voor duurzame ontwikkeling ontstaan binnen de politiek en het beleid, voordat een duurzame invulling kan worden verwacht. Er kunnen wijzigingen worden gegeven, zoals hierboven getracht is. Maar voor de daadwerkelijke invulling en doorwerking moet politieke wil aanwezig zijn. Strategische milieubeoordeling kan een stap zijn in dat bewustwordingsproces. Er moet steeds gezocht worden naar vergroting van de welvaart in de meest brede betekenis van deze term, dus inclusief effecten voor bijvoorbeeld het milieu en de verkeersveiligheid. Een rapport geeft aan dat bij deze welvaartsbenadering geldt dat effecten die niet in geld kunnen worden uitgedrukt, alleen in een politieke afweging tot uiting kunnen komen [CPB].

5.6 Conclusies: SMB voor NVVP

In dit hoofdstuk is geanalyseerd hoe de werkwijze van strategische milieubeoordeling voor het NVVP vorm kan worden gegeven. Alvorens daarop in te gaan wordt eerst beargumenteerd dat SMB voor het NVVP werkelijk de juiste invulling van de richtlijn is.

1. *Het NVVP is SMB-plichtig.* Het NVVP valt onder de werkingssfeer van de richtlijn: het NVVP is namelijk een in de Planwet verkeer en vervoer wettelijk voorgeschreven plan en vormt een kader voor toekenning voor vergunningen voor m.e.r.-plichtige projecten door de doorwerking van de essentiële onderdelen in het lagere verkeers- en vervoersbeleid en door de doorwerking van de plankaart in het lagere RO-beleid. In het NVVP en veel ander rijksbeleid wordt sterk ingezet op decentralisatie en gebiedsgericht beleid. Juist in die doorwerking zal het SMB-kader een belangrijke rol moeten spelen.
2. *Men kan wellicht onder SMB voor het NVVP uit, maar met het oog op de alternatieven (SMB voor Verkenningen of MIT) is het de vraag of men dat moet willen.* In Nederland is in veel sectoren sprake van getrapte besluitvorming. Ook in het verkeer en vervoer zijn hogere kaders voor m.e.r.-projecten aan te wijzen, die ook buiten het NVVP gezocht kunnen worden, zoals in het MIT of in de Verkenning. Een SMB voor het MIT is echter niet logisch, omdat de richtlijn financiële programma's uitsluit. Verkenningen zijn eigenlijk al een eerste stap in het project, daar lijkt SMB dus minder te passen. Bovendien zou het strategisch milieubeoordelen van Verkenningen leiden tot een grote bestuurslast, door de hoge frequentie ervan; dit is minder wenselijk. Er zou ook gekozen kunnen worden om geen enkele SMB te doen in de infrastructuur, maar dat gaat samen met grote risico's om door Brussel op de vingers getikt te worden: de richtlijn noemt vervoer namelijk expliciet.

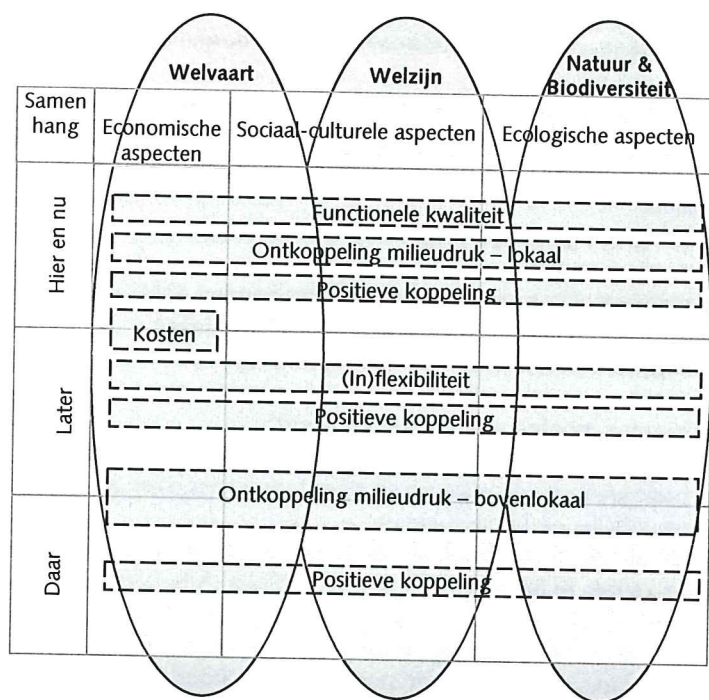


3. Naast het maken van een milieuraapport zijn er slechts enkele extra wettelijke procedurele eisen. De huidige procedure is een praktijkcombinatie van twee wetten (Planwet en WRO). De SMB-procedure is nergens strijdig met de NVVP-procedure, en vraagt slechts om enige aanvullingen. De procedurele toevoegingen voor SMB voor het NVVP zijn in de figuur hiernaast in zwart aangegeven in de bestaande NVVP-procedure (in grijs). Als het plan SMB-plichtig is:
- moet raadpleging plaatsvinden over de reikwijdte en detaillering van het milieuraapport
 - moet een milieuraapport worden opgesteld
 - moet het milieuraapport bij het ontwerpplan ter inzage worden gelegd en moet er gelegenheid zijn tot inspraak
 - moet rekening worden gehouden met het milieuraapport bij het opstellen van PKB deel 3
 - moet het definitief plan gemotiveerd worden, waarbij ook is aangegeven hoe met milieuraapport is omgegaan
 - Bovendien wijst de richtlijn bij monitoring expliciet op de mogelijkheid om herstellende maatregelen te kunnen nemen.

Figuur 5.6: procedurele toevoegingen voor SMB voor het NVVP

4. *Expliciete wettelijke vereisten t.a.v. inhoud en duidelijke motivering.* Op veel aspecten, waar inhoudelijke eisen aan de milieubeoordeling gelden, is bij het vorige NVVP al onderzoek gedaan. Er waren tot nu toe weinig expliciete wettelijke vereisten ten aanzien van milieu-informatie. Bovendien moeten de resultaten van het milieuonderzoek voortaan gemotiveerd worden meegenomen. De milieubeoordeling geeft naast het doel van het NVVP de relatie met andere plannen. Voor de relatie verkeer en vervoer – milieu is vooral het Nationale Milieubeleidsplan van belang, evenals de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur, en de Nota Ruimte. De andere eisen van de richtlijn moeten zover relevant ingevuld worden.

-
5. *Het is wenselijk gedurende het proces met een team van sectorale en milieuexperts te werken, dat continu betrokken is, ook duidelijke beslisinformatie is van belang:*
- de officiële milieubeoordeling op een later tijdstip, moet slechts een toets zijn of voldaan is aan de eisen uit de richtlijn, door die toets ontstaat een stimulans en wordt al eerder nagedacht over de gevolgen voor het milieu.
 - het is verstandig een gemengd projectteam van sectorale en milieuexperts op te zetten.
 - alle partijen die betrokken zijn in het planproces zouden ook de kans moeten krijgen tijdens de milieubeoordeling mee te spreken.
 - de doelstelling van het NVVP zou op het moment van de milieubeoordeling nog niet volledig vast moeten liggen, maar zou in interactie daarmee moeten worden gedefinieerd.
 - er zou een document met beleidsproblemen en doelstellingen moeten komen op basis waarvan de milieu instanties hun advies over de reikwijdte en detaillering kunnen geven.
 - de politiek moet goed geïnformeerd worden, opdat ze in staat is onderbouwde keuzes te maken.
6. *Een breed beschikbaar startdocument voor een duurzame procedure, en een duurzame invulling.* Een eventueel startdocument hoeft juridisch niet voor een breed publiek beschikbaar te zijn. Een brede beschikbaarheid kan echter wel overwogen worden, omdat publieksparticipatie gezien wordt als een belangrijk element van duurzaamheid. Inhoudelijk geldt met het oog op duurzaamheid, dat maatregelen die nu genomen worden zouden moeten een bijdrage leveren richting een duurzaam verkeers- en vervoerssysteem of in ieder geval die ontwikkeling niet onmogelijk maken. Op basis van de NSDO; de duurzaamheidsindicatoren, zoals die door DWW zijn opgesteld; en een EU-onderzoek naar een duurzaam v&v-systeem is het mogelijk een invulling te geven aan duurzaamheid voor verkeer en vervoer. In een duurzaam functionerend verkeers- en vervoerssysteem:
- zijn kosten niet hoger dan maatschappelijke baten
 - is het systeem flexibel, zodat mobiliteit ook in toekomst gegarandeerd is en de keuze uit modaliteiten ook in toekomst mogelijk blijft.
 - functioneert het systeem veilig in de omgeving, consistent met de gezondheid van bevolking.
 - leiden economische groei en mobiliteitsgroei niet tot grotere milieudruk
 - is er geen afwenteling naar 'daar' en 'later': o.a. door verstandig gebruik van hernieuwbare en niet-hernieuwbare bronnen
 - worden mogelijkheden voor positieve koppeling naar 'daar' en 'later' uitgebuit, o.m. door kennisoverdracht en door bij uitvoer van een verkeers- en vervoersprojecten, door de aanleg van bijvoorbeeld dassentunnels, gelijktijdig een ecologische impuls te genereren.



Voor een dergelijk systeem is de overgang naar andere vormen van voertuigaandrijving en besturing gewenst. Hiernaast zijn de aandachtspunten voor duurzaamheidsbeoordeling schematisch weergegeven. Bij duurzaamheidsbeoordeling moet aandacht geschonken worden aan welvaart, welzijn, en natuur en biodiversiteit, aan het hier en nu en aan effecten elders en in de toekomst. Het internaliseren van externe (milieu)kosten (financieel of door bewustwording) lijkt een goede manier om te zorgen dat de ecologische economische en sociaal-culturele randvoorwaarden door de individuele consument gevoeld worden.

Figuur 5.7: aandachtsvelden duurzaamheid

6 Toepassing SMB-eisen op benutting

Om te kunnen analyseren hoe toepassing van de ideeën uit het voorgaande in de praktijk zou kunnen uitpakken, worden ze toegepast op een specifieke beleidsmaatregel. Daarbij wordt antwoord gezocht op de derde deelvraag: hoe kunnen de milieueffecten voor een maatregel uit het NVVP aan de hand van de SMB-werkwijze worden bepaald? Allereerst is daartoe een aantal specifieke maatregelen uit het NVVP bekeken, waarna er één gekozen is voor nadere bestudering, namelijk benutting (§6.1). Eerst zal het beleidsinstrument benutting beknopt worden toegelicht (§6.2). Dan zullen de procedurele eisen en lessen – voor zover ze op het niveau van beleidsmaatregelen relevant zijn – worden uitgewerkt (§6.3). Vervolgens zal ook een inhoudelijke analyse plaatsvinden, daarbij wordt gekeken in hoeverre in bestaande studies al aan inhoudelijke eisen en wensen tegemoet wordt gekomen. Een aantal ontbrekende eisen en wensen zal daarna worden onderzocht. Hierbij wordt vooral ingegaan op de kwantificeerbare indicatoren om duidelijk te krijgen of milieuaspecten van het beleid al op strategisch niveau te ramen zijn (§6.4). In de laatste paragraaf worden conclusies getrokken, waarbij de derde deelvraag wordt beantwoord (§6.5).

6.1 Keuze specifieke maatregel: benutting

Alvorens over te gaan tot de toepassing van ideeën uit de voorgaande hoofdstukken op een specifieke maatregel, wordt toegelicht waarom er voor het analyseren van de maatregel benutting is gekozen. Er is een aantal specifieke maatregelen uit het NVVP bekeken. Instrumenten uit het NVVP zijn, zoals genoemd in hoofdstuk 5, benutten, beprijzen, bouwen, technologie, regionale bereikbaarheid (o.a. relatie HWN-OWN en gebiedsgerichte netwerkbenadering). In het NVVP komen bovendien de raakpunten met ruimtelijke ordening kort aan bod, ook dat instrument is meegenomen in de decompositie. Hieronder volgt een korte beschrijving van de analyse van deze instrumenten die uiteindelijk tot de keuze van benutting als maatregel voor nadere bestudering heeft geleid. Bij deze afweging hebben diverse aspecten meegespeeld, het al dan niet aanwezig zijn van literatuur, de actualiteit en de complexiteit.

Over de onderwerpen benutten, beprijzen en bouwen is individueel veel informatie beschikbaar. De combinatie – de trits benutten, beprijzen, bouwen in z'n geheel – is echter nauwelijks onderzocht. Dit is een van de redenen dat de analyse van de combinatie zeer complex is. Met benutten op zichzelf is inmiddels veel praktische ervaring opgedaan. Die ervaring is bruikbaar voor beleidsvorming in het NVVP, hierbij lijkt de stap naar een concrete raming dan ook niet zo groot. Benutten is actueel, benutting blijft ook in het nieuwe NVVP belangrijk, en speelt ook een grote rol in Spoedwetprojecten, die door de aanneming van de Spoedwet wegverbreding (zie §6.2), mogelijk zijn geworden. Bouwen wordt in het NVVP gezien als laatste optie, als beprijzen en benutten verkeersproblemen nog steeds niet voldoende oplossen is uitbreiding van het wegennet voorzien. Beprijzen op zichzelf is een erg omvangrijk onderwerp, met een overwegend financiële invalshoek.

De maatregel regionale bereikbaarheid kreeg recentelijk veel steun in het Nationaal Verkeers- en Vervoersberaad (NVVB). Ook regionale bereikbaarheid

is erg complex, zoals in hoofdstuk 5 gebleken is, omvat regionale bereikbaarheid veel onderwerpen²⁰.

De relatie van infrastructuurbeleid met ruimtelijke ordening – met locatiebeleid voorkomen van verkeer en daarmee samenhangende problemen – zou in de vorm van een case²¹ onderzocht kunnen worden, dit maakt het concreter en 'rekenbaar'. Een dergelijke case staat echter ver af van het NVVP, waarin slechts algemene beleidsopmerkingen staan.

Met het oog op het tijdsbestek van dit onderzoek en vanwege de complexiteit, lijkt het niet verstandig te kiezen voor het hier uitwerken van een duurzaamheids- / milieubeoordeling voor prijsbeleid, de trits benutten-beprijzen-bebouwen of regionale bereikbaarheid. De milieueffecten van bouwen van infrastructuur zijn in de afgelopen decennia duidelijk geworden. Omdat de overheid met betrekking tot technologie zeker niet de belangrijkste actor is wordt ook dit instrument niet gekozen.

Na bovenstaande overwegingen is gekozen voor verdere uitwerking van benutting. Benutting kan bovendien bijdragen aan een compact systeem, en voorkomt verdere doorsnijding van ecologische systemen. Hierdoor kan benutting mogelijk bijdragen aan een meer duurzame ontwikkeling, en maakt het de ontwikkeling van een duurzaam verkeers- en vervoerssysteem in de toekomst in elk geval niet onmogelijk. Vandaar dat er wordt gekozen dit onderzoek toe te spitsen op het effect van benutten op duurzaamheid in het algemeen, en op het milieu in het bijzonder.

6.2 Introductie op benutting

Eind 1998 werd besloten om voor alle lopende en nieuw op te starten tracé-m.e.r.-studies op het hoofdwegennet benuttingsvarianten mee te nemen [V&W 2001-2, blz. 3]. Benuttingsmaatregelen – slimme maatregelen waardoor de capaciteit van de bestaande infrastructuur beter en intensiever wordt gebruikt – vormen onder meer een belangrijk onderdeel van het 'Fileplan ZSM'. Voor benuttingsmaatregelen is een nieuwe wet aangenomen (Spoedwet wegverbreding, 27 mei 2003, zie box 6.1). Ook kabinet Balkenende-2 wil middelen herprioriteren voor filebestrijding [CDA/VVD/D66 2003], benutten lijkt daarvoor een kansrijke optie. Benutting zal de komende jaren dus een beleidsrelevant onderwerp blijven.

Een algemeen gehanteerde definitie van benutten binnen V&W is: 'Het realiseren van een betere bereikbaarheid met het bestaande verkeers- en vervoerssysteem met behoud of verbetering van veiligheid en milieu' [AVV-website-1]. Hiermee is ook meteen het doel van benutten geformuleerd: een betere bereikbaarheid. In een oudere, enigszins andere definitie worden ook enkele voorbeelden genoemd: 'Benutting is het vergroten van de capaciteit van de bestaande infrastructuur anders dan door uitbreiding. Het gaat bijvoorbeeld om toeritdosering, om gebruik van de vluchtstrook of het maken van meer rijstroken in het bestaande profiel' [V&W 2000].

²⁰ De nieuwe aandacht voor veel van de subinstrumenten van regionale bereikbaarheid kwam mij pas ter ore na de hier gemaakte keuze voor benutting. Deze instrumenten zijn dan ook niet nader bekeken. De nieuwe aandacht voor de relatie HWN/OWN was mij wel reeds bekend. Ook dit onderwerp kreeg veel steun in een recentelijk NVVB. Omdat deze aandacht echter nog van zeer recente datum is, heeft er nog weinig onderzoek plaatsgevonden naar de (milieu)effecten van de maatregel. De stap naar een concrete berekening acht ik bij dit instrument dan ook nog te groot. Versterking van het onderliggend wegennet leidt waarschijnlijk tot extra versnippering, dit is met het oog op duurzame ontwikkeling ongewenst.

²¹ Bijvoorbeeld: wat betekent de taakstelling voor Almere uit de nota Ruimte voor het verkeer en vervoer?

Box 6.1 ZSM en Spoedwet wegverbreding

ZSM

Het lopende Fileplan ZSM (Zichtbaar, Slim en Meetbaar) richt zich op 'maatregelen die de fileproblematiek merkbaar en meetbaar verminderen en de betrouwbaarheid van het verkeerssysteem verbeteren' [ZSM-intranetsite-1]. Daarbij zal dus veel gebruik worden gemaakt van benutting.

Spoedwet wegverbreding

De Spoedwet wegverbreding heeft tot doel zo spoedig mogelijk de capaciteit, met name gedurende de spitsperiode, van een aantal hoofdwegen te vergroten ter bestrijding van de fileproblematiek. Daarbij wil men de daadkracht en besluitvaardigheid vergroten door beperking van het aantal beslissingen per project en stroomlijning van procedures. [Vrij naar DWW 2002-3]

Er is een tweedeling aan te brengen in benuttingsmaatregelen: faciliterende en regulerende maatregelen [Veurman en Speulman 2000]. In 'Leidraad Milieueffecten van benuttingsmaatregelen' [AVV/DWW 2001] worden beide onderverdeeld in hoofdrijbaan en toe- en afrit maatregelen, waardoor vier clusters ontstaan. De benuttingsmaatregelen als onderkend door Rijkswaterstaat [AVV/DWW 2001] zijn in box 6.2 in de clusters geplaatst.

Box 6.2: benuttingsmaatregelen geclusterd

	Faciliterend	Regulerend
Hoofdrijbaan	Plusstrook, spitsstrook, doelgroepstroken, betaalstroken, wisselstroken, buffer, bus op vluchtstrook	Homogeniseren, rijbaansamenvoegingen, inhaalverbod vrachtverkeer, dynamische route-informatie (DRIP's), verkeerssignalering, incidentmanagement/ omleidingsroute bij calamiteiten
Toe- en afrit	Groep aanpassen toe- afrit, doelgroepstrook bij toeritdosering	Toeritdosering, optimaliseren van verkeersregelininstallaties, selectief afsluiten toe- en afrit, dynamische parkeer- en reisinformatie

Er wordt hier gekozen benutting te beperken tot een 'mediaan' van de benuttingsmaatregelen uit de cluster faciliteren hoofdrijbaan. Dit zijn de meest spraakmakende benuttingsmaatregelen. Deze maatregelen zijn toegelicht in box 6.3. Bovendien blijken dit ook de maatregelen met de meeste (milieu)effecten te zijn [AVV/DWW 2001]. Verder wordt in het rapport 'Milieueffecten van benuttingsmaatregelen' [AVV 1999-3] gesteld dat de effecten van regulerende maatregelen minder sterk zijn dan van faciliterende maatregelen, zowel in positieve als in negatieve zin. Bij de mediaan van benutten zal worden uitgegaan van aanpassingen binnen het bestaande profiel of aansluitend daarop, omdat maatregelen los van het bestaande profiel tot heel andere kosten en effecten leiden. Deze mediaan van benutten kan vervolgens worden vergeleken met een 0-alternatief (niets doen) en een integraal uitbreidingsalternatief. Omdat het aanleggen van nieuwe hoofdwegen in Nederland nauwelijks meer overwogen wordt als bruikbaar alternatief, wordt hier alleen gekeken naar de effecten van het aanpassen van bestaande wegen.

Box 6.3: Toelichting op faciliterende hoofdrijbaanmaatregelen

[vrij naar AVV/DWW 2001]

- Plusstrook = versmalling rijstroken gedurende de spits, met handhaving vluchtstrook, gelijktijdig aangepaste snelheid
- Spitsstrook = gebruik vluchtstrook als rijstrook gedurende de spits, onder toevoeging van vluchthavens, camerabewaking etc.
- Doelgroepstrook = rijstrook van hoofdrijbaan gebruikt door specifieke verkeerscategorie binnen/ aansluitend op of los van bestaande dwarsprofiel
- Betaalstrook = rijstrook van hoofdrijbaan gebruikt door betalend verkeer, aansluitend op of los van bestaande profiel
- Wisselstrook = rijstrook die flexibel ingezet kan worden voor de drukste rijrichting, kan evt. als doelgroep- of betaalstrook worden uitgevoerd
- Buffer = Een plaatselijke verbreding van de rijbaan die ervoor kan zorgen dat de files worden ingekort, zodat het verkeer dat de bottleneck niet hoeft te passeren geen hinder ondervindt van de congestie.
- Bus op vluchtstrook: van deze maatregel worden geringe effecten verwacht

6.3 Benutting procedureel

Milieubeoordeling zou al vroeg in het proces plaats moeten vinden. De effecten van het NVVP-beleid ten aanzien van benutting zijn naar mijn mening niet beoordeeld bij de opstelling van het plan. Er is onderzoek gedaan naar het 'milieurendement' van de maatregelpakketten van het NVVP [AVV 1999-1]. Daarbij zijn faciliterende benuttingsmaatregelen echter niet onderzocht (dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld beprijzingsmaatregelen). Volgens de SMB-richtlijn moeten voor de bepaling van de reikwijdte en het detailleringsniveau instanties geraadpleegd worden die met de milieueffecten van het plan te maken kunnen krijgen. Voor het NVVP moet onder meer worden gekeken welke instanties met beleidsmaatregelen als benutting te maken kunnen krijgen. Om de milieuaspecten die bij benutting spelen te kunnen inventariseren, kunnen instanties geraadpleegd worden. Daarbij kan gedacht worden aan belangenvereniging van omwonenden van wegen i.v.m. geluidshinder, gezondheidseffecten van luchtverontreiniging, en risico's rond externe veiligheid. Daarbij is ook advies van experts op de genoemde aspecten gewenst; aan milieu- en natuurinstellingen (als het RIVM), en beschermingsorganisaties (als de Stichting Natuur en Milieu) en andere experts, voor geluids- en lichtverstoring van natuur, luchtverontreiniging, en effecten op natuur, landschap, bodem en water. Als een dergelijk milieuonderzoek uitgevoerd wordt moet bij de onderzoekers bekend zijn hoe het planproces procedureel verloopt, dan kan de informatie op de juiste momenten bij de juiste personen worden ingestoken. Een eis is dan ook dat de procedure helder en inzichtelijk is.

6.4 Benutting inhoudelijk beoordeeld

6.4.1 Hoe inhoudelijk met maatregel aan de slag

Sommige benuttingsprojecten zijn m.e.r.-plichtig, andere niet. De strategische milieueffecten van het beleidsinstrument benutting zijn echter niet onderzocht, en langs die weg dus ook niet meegenomen tijdens het NVVP planproces. Wel kan de kennis die opgedaan is bij gerealiseerde benuttingsprojecten waardevol zijn voor strategische milieubeoordeling van benutting als beleidsinstrument.

SMB-eisen

Zoals blijkt uit de voorgaande hoofdstukken moet achterhaald worden in hoeverre benutting past binnen ander rijksbeleid. Bij de analyse van milieueffecten van benutting moeten de bestaande milieusituatie en mogelijke ontwikkeling, milieukeurmerken van relevante gebieden, bestaande relevante

milieuproblemen ('knelpunten'), relevante (inter)nationale milieubeschermingsdoelstellingen, en milieugevolgen voor bijvoorbeeld biodiversiteit, gezondheid, cultureel erfgoed, enzovoort worden gegeven. Daarnaast moeten voornemens tot preventieve en mitigerende maatregelen worden beschreven. De alternatieven en de manier van beoordeling, evenals de voorgenomen monitoringsmaatregelen moeten worden beschreven.

Duurzaamheidsbeoordeling

Op weg naar een praktische uitwerking rijst de vraag of het mogelijk is een brede welvaartsberekening te maken. Een DWW-rapportage [2000] zegt daarover: 'Op basis van de huidige kennis is het niet mogelijk modelberekeningen te maken die laten zien hoe welvaart kan worden gemaximaliseerd onder de randvoorwaarden die een duurzaam welvaartsniveau garanderen. Hiertoe zou bijvoorbeeld bekend moeten zijn welke bijdrage natuur aan de welvaart levert en hoeveel natuur er minimaal zou moeten zijn om deze bijdrage te kunnen handhaven'.

Ook voor beoordeling op duurzaamheid zijn indicatoren aan te geven. Zoals in de inleiding vermeld wordt in dit onderzoek vooral ingegaan op de kwantificeerbare indicatoren van benutten. Daarbij wordt ten eerste uitgegaan van de kwantificeerbare elementen uit de duurzaamheidsindicatoren [DWW 2000-2], zoals beschreven in hoofdstuk 5 (zie ook box 6.4)

*Box 6.4: kwantificeerbare duurzaamheidsindicatoren
([DWW 2000-2] zie ook hoofdstuk 5)*

Duurzaamheidscategorieën	Duurzaamheidsaspecten (te kwantificeren)
Functionele kwaliteit	- Vervoersprestatie - Ontsluiting
Kosten project	- Aanlegkosten - Kosten beheer en onderhoud
(In)flexibiliteit	- Rigiditeit van v&v-systeem - Gebruiksmogelijkheden invloedsgebied
Ontkoppeling milieudruk – lokaal	- Ariaal verliezen - Barièrewerking - Verkeersonveiligheid - Geluidshinder - Hinder luchtverontreiniging - Versnippering
Ontkoppeling milieudruk – bovenlokaal	- Materiaalgebruik realisatie / behoud - Energiegebruik realisatie / behoud - Energiegebruik door gebruikers

Een aantal aspecten die volgens 'Duurzaamheidsindicatoren voor infrastructuur' [DWW 2000-2] niet kwantificeerbaar zijn, worden hier dus niet meegenomen. Men kan natuurlijk vraagtekens zetten bij het al of niet kwantificeerbaar zijn van sommige aspecten, hierop wordt later in deze paragraaf nog teruggekomen.

Met het oog op duurzaamheid moeten veel aspecten, die door DWW [2000-2] onderkend zijn, meegenomen worden.

- Functionele kwaliteit

De vervoersprestatie speelt duidelijk bij benutting. Het NVVP geeft aan dat betere kwaliteit van bereikbaarheid vooral een hogere gemiddelde verplaatsingssnelheid en beter voorspelbare reistijd betekent [V&W 2001]. Op de ontsluiting heeft benutten echter nauwelijks/geen effect: er is geen verandering in het aantal aansluitingen, ook bij het 0-alternatief (niets doen) of bij integrale uitbreiding speelt dit niet. Dit aspect zal in deze vergelijking dan ook niet verder worden meegenomen.

- Kosten

Aanlegkosten spelen een rol, maar vooral ook de kosten van beheer en onderhoud verdienen de aandacht.

- (In)flexibiliteit

De rigiditeit van het v&v-systeem is in algemeenheid wel grof te kwantificeren, maar dit zou mijns inziens niet meerzeggend zijn dan een grove kwalitatieve vergelijking. Hetzelfde geldt voor de beperking van de gebruiksmogelijkheden van het invloedsgebied.

- Milieuaspecten

Externe veiligheid is bij de duurzaamheidsindicatoren getypeerd als niet kwantificeerbaar. Dit lijkt opmerkelijk: externe veiligheid wordt gewoonlijk gekwantificeerd in plaatsgebonden risico (PR, voorheen individueel risico), groepsrisico (GR) en milieurisico. Ook het rapport 'Leidraad milieueffecten van benuttingsmaatregelen' [AVV/DWW 2001] beschrijft deze manier van kwantificering. In dat rapport [blz. 72] wordt echter aangegeven dat het effect van benuttingsmaatregelen in relatie tot externe veiligheid moeilijk in te schatten is, omdat de kennis over de exacte wijze waarop benuttingsmaatregelen de ongevalskans beïnvloeden niet eenduidig is. Bovendien geeft het rapport aan dat alleen in (bijna) knelpuntsituaties berekeningen noodzakelijk zijn. Het lijkt toch wel zinnig de ongevalskans (verkeersveiligheid) ten minste te kwalificeren. De externe risico's nemen toe met de ongevalskans, maar hangen ook nog af van de aanwezigheid van gevoelige functies rond de weg. In het genoemde rapport [DWW/AVV 2001] worden naast externe veiligheid de andere milieuaspecten die kleven aan de verkeerseffecten van benuttingsmaatregelen beschouwd: geluid, lucht, bodem&water, natuur en landschap. De effecten van geluid en lucht moeten volgens dat rapport kwantitatief worden bepaald. Bij externe veiligheid geldt dit, zoals gezegd, alleen in het geval van aandachtspunten. De effecten op bodem&water en landschap kunnen over het algemeen kwalitatief bepaald worden, met behulp van expert-judgement. Bij natuur²² zijn er zowel kwantitatief als kwalitatief te bepalen effecten.

De lokale milieuaspecten van infrastructuur die daarnaast door DWW [2000-2] worden genoemd zijn de ariaalverliezen (woongerelateerd, economisch), deze worden hier onder de noemer gebruiksmogelijkheden invloedsgebied geschaard; de extra barièrewerking (sociaal, economisch en ecologisch), deze zal bij de alternatieven minimaal zijn, omdat er al een weg ligt, dit wordt dus niet meegenomen; versnippering (doorsnijding, verstoring door licht en geluid, en vernietiging). Doorsnijding is van belang in verband met barrièrewerking, hiervoor geldt dus ook dat het niet meegenomen wordt omdat er geen extra doorsnijding van het landschap is. Voor verstoring van natuur door geluid zijn veelal dezelfde gegevens nodig als bij hinder voor de mens, de verstoring is dan ook te kwantificeren. Verstoring door licht verdient ook de aandacht.

De volgende bovenlokale milieuaspecten van infrastructuur worden bij de duurzaamheidsindicatoren door DWW [2000-2] genoemd. Materiaalgebruik bij realisatie en t.b.v. instandhouding. Dit is in algemeenheid wel grof te kwantificeren, maar dit zou mijns inziens niet meerzeggend zijn dan een grove kwalitatieve vergelijking, bovendien moet in de wegenbouw steeds meer materiaal hergebruikt worden, en is dit dus minder relevant. Energiegebruik door gebruikers. Hierbij is de koolstofcyclus van belang [DWW 1999]. Het is vanzelfsprekend dat als energie duurzaam zou worden opgewekt, het probleem minder groot zou zijn, juist niet duurzaam opgewekte energie draagt bij aan de klimaatverandering²³. Uit interviews en literatuur [DWW 2000-2: tabel 2] blijkt

²² Door AVV/DWW [2001] worden bij natuur twee aspecten onderscheiden: vernietiging (areaalverliezen ecologisch) en verstoring door geluid.

²³ De belangrijkste indicator is de luchtverontreiniging met CO₂ (Klimaatverandering wordt grotendeels veroorzaakt door CO₂).

dat het energiegebruik bij realisatie en t.b.v. instandhouding valt in het niet bij de gebruiksenergie.

De ecologische hinder door verzuring is in het stelsel duurzaamheidsindicatoren niet expliciet genoemd. Dit is echter met het oog op de effecten voor de biodiversiteit (expliciet genoemd in de SMB-richtlijn) belangrijk.

Verzuringproblemen manifesteren zich niet zozeer op lokaal of mondiaal niveau, maar op nationaal/continentaal niveau. Als kwantificeerbare milieuaspecten kunnen dus worden aangemerkt geluid, lucht, natuurvernietiging en (externe) veiligheid.

De aspecten die voor benutten nader beschouwd zullen worden zijn te vinden in tabel 6.1. Bij het aspect (in)flexibiliteit kan daarbij in elk geval worden volstaan met een grof kwalitatieve beschouwing. Het aspect externe veiligheid moet ten minste kwalitatief beschouwd worden.

Een aantal aspecten (ontsluiting, barièrewerking, doorsnijding, materiaalgebruik, energiegebruik bij realisatie en t.b.v. instandhouding) worden verder niet meegenomen omdat ze voor benutten niet of slechts marginaal relevant of van toepassing zijn.

Tabel 6.1: nader te beschouwen aspecten voor benutting

Categorieën	Aspecten
Functionaliteit	Bereikbaarheid (vervoersprestatie)
Kosten	Kosten aanleg
	Kosten beheer en onderhoud
Flexibiliteit	Rigiditeit v&v-systeem
	Beperking gebruiksmogelijkheden mogelijkheden invloedsgebied (inclusief woongerelateerde en economische areaalverliezen)
Milieu	Lucht
	Geluid
	Ongevaskans als eerste indicatie voor externe veiligheid
	Vernietiging (areaalverliezen ecologie)

De milieuaspecten zijn in navolging van duurzaamheidsindicatoren [DWW 2000-2] en de 'Leidraad milieueffecten van benuttingsmaatregelen' [AVV/DWW 2001] verder op te delen, zoals te zien is in tabel 6.2.

Tabel 6.2: milieuaspecten verder opgedeeld

Subcategorieën		Aspecten
Lokaal milieu	Lokale milieuhygiëne	Lucht – Lokale luchtverontreiniging (gezondheid mens)
		Geluid – Hinder mens
		Ongevaskans (verkeersonveiligheid) als eerste indicatie voor externe veiligheid
	Groen milieu	Geluid – Verstoring ecologie
		Vernietiging (areaalverliezen ecologie)
Globaal milieu		Lucht – Klimaatverandering
		Lucht – Verzuring

6.4.2 Inhoudelijke analyse benutting

Relatie met andere plannen

Er moet achterhaald worden in hoeverre het beleidsinstrument benutting past binnen andere plannen en programma's. Ten aanzien van het ruimtelijk beleid verwijst Balkenende-2 in regeerakkoord [CDA/VVD/D66 2003] naar de Stellingnamebrief [Balkenende-1 2002]. In de Stellingnamebrief wordt expliciet ingezet op benutten: 'In het verkeers- en vervoersbeleid zal centraal blijven staan dat de groei van de mobiliteit wordt geacommodeerd en dat tegelijkertijd bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving worden verbeterd. Hierbij past een instrumentenmix van benutten, bouwen en – op de langere termijn – betalen voor mobiliteit.' In de Vijfde Nota, de voorloper van de Nota Ruimte, wordt de relatie met het NVVP gegeven: 'Het kabinet vindt dat de samenhang met het NVVP goed tot uiting komt in het beleid voor stedelijke netwerken dat voorziet in centrumvorming in relatie tot infrastructuur en in bundeling van de verstedelijking. Voorts staat in beide nota's de keuze voor kwaliteit centraal en zijn beide gericht op maximale benutting van het bestaande. Het kabinet heeft zijn keuzen met betrekking tot verkeer en vervoer neergelegd in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Deze keuzen passen bij de gewenste ruimtelijke ontwikkeling zoals neergelegd in deze Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Een betere benutting van de bestaande infrastructuur heeft prioriteit boven nieuwe infrastructuur bouwen.'

In lijn met het NMP4 moet een overgang naar een duurzame energiehuishouding worden nagestreefd, moet er rekening worden gehouden met de voorgenomen beleidsvernieuwing voor externe veiligheid; en het milieubeleid voor hoogwaardige leefomgeving. De ecologische hoofdstructuur zoals beschreven in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' vormt een van de randvoorwaarden. Uitgezocht dient te worden in hoeverre benutting hierme strookt.

Naar goed gebruik en om aan de SMB-richtlijn te voldoen is het daarbij steeds nodig de bestaande milieusituatie en de autonome ontwikkelingen te vergelijken met de voorgestelde alternatieven. Het is dus nodig uit te zoeken op welke aspecten benutten zich onderscheidt van niets doen en integraal uitbreiden. Ook zouden totaal andere alternatieven daartegenover moeten worden gezet. Daarbij valt te denken aan beprijzing, en zou er gezocht kunnen worden naar structurele oplossingen die de mobiliteitsgroei afremmen.

Verkeerseffecten van benutting

De verkeerseffecten van benutting moeten worden ingeschat, om iets te kunnen zeggen van de efficiëntie van benutten, maar ook om de milieueffecten in te kunnen schatten. De verkeerseffecten zijn kort aangegeven in een rapport [AVV/DWW 2001]. Hierin wordt aangegeven dat de rijsnelheid wijzigt. Over de richting van die wijziging is andere literatuur helderder: in een onderzoek [AVV 1999-3] wordt, afhankelijk van het congestiescenario, een toename ingeschat in rijsnelheid van 35 a 45 km/h in de referentiesituatie, naar 55 a 65 km/h bij faciliterende benutting. Bij integrale uitbreiding wordt een toename tot 65 a 75 km/h voorzien. Ook wordt geschat dat de intensiteit toeneemt [AVV/DWW 2001]. Dit is een logisch gevolg van het aanbieden van extra capaciteit. Die extra capaciteit heeft een verkeersaantrekkende werking, zowel vanuit dal naar spits als op nieuw verkeer. Voor de faciliterende hoofdrijbaanmaatregelen wordt een verlaging voorzien van riddynamiek [AVV/DWW 2001]. Ook dit is te verklaren: er is een verbetering van doorstroming, dus minder filevorming, en minder riddynamiek. Bovendien wordt ingeschat dat de verkeersveiligheid bij plusstrook en spitsstrook

toeneemt [AVV/DWW 2001], over andere maatregelen wordt niets gezegd. Over de verkeersveiligheid lijken de meningen echter enigszins verdeeld. Aan de ene kant wordt aangegeven dat door een homogener verkeersbeeld en rijsnelheid, de veiligheid toeneemt [AVV/DWW 2001]. Dit wordt onderbouwd aan de hand van praktijkvoorbeelden met spitsstroken, waarbij het aantal ongevallen afneemt. Eerder schatte AVV [1999-3, blz. 34] de veiligheid anders in, namelijk licht negatief, doordat de positieve bijdrage van het homogener rijpatroon tenietgedaan wordt door meer in- en uitvoegen. Recentelijk schat AVV [2002] weer een afname van ongevallen (kop-staart botsingen) in. De verkeersveiligheid hangt volgens TNO [2001] ook duidelijk af van het al dan niet aanwezig zijn van een vluchtstrook. Bij benuttingsmaatregelen met vluchtstrook wordt uitgegaan van een neutraal tot licht positief effect op de veiligheid, bij maatregelen zonder vluchtstrook wordt een licht negatief effect geconstateerd. Er valt te concluderen dat het aannemelijk is, dat er minder kop-staartbotsingen zullen zijn, door de afname van de ritdynamiek. Het aantal flankbotsingen zal echter toenemen, indien de rijbanen bij benutting versmald worden. De botsingen vinden dan echter met hogere snelheid plaats, dan in het geval van congestie. Dit leidt mijn inziens toch tot een licht negatief effect. De verkeerseffecten van benutten en bouwen ten opzichte van het 0-alternatief zijn opgenomen in tabel 6.3.

Tabel 6.3: verkeerseffecten van benutten en bouwen t.o.v. het 0-alternatief

		Verkeerseffecten			
		Rijsnelheid	Intensiteit	Ritdynamiek	Verkeersveiligheid
Alternatieven	0-alternatief ('niets doen')	—	—	—	—
	Benutten (t.o.v. 0-alt)	↑	↑↑	↓	↓
	Integrale uitbreiding (t.o.v. 0-alt)	↑↑	↑↑	↓	↑

Volgens AVV blijkt op basis van een benuttingscase dat het toepassen van faciliterende benuttingsmaatregelen en integrale uitbreiding leidt tot een verkeersaantrekkende werking vanaf het OWN. Er wordt geconcludeerd dat de verminderde belasting van het OWN positief is voor de milieueffecten aldaar. Ook wordt aangegeven dat de zwaardere belasting van het HWN niet betekent dat de milieueffecten op het HWN per definitie verslechteren. Als gevolg van een verbeterde doorstroming (minder ritdynamiek, hogere snelheid) kunnen ook hier de milieueffecten positief zijn [AVV 1999-3]. Geconcludeerd kan worden dat benutting en uitbreiding kunnen leiden tot tegenovergestelde effecten op het HWN en OWN: een positief effect op het HWN kan vergezeld gaan van een negatief effect op datzelfde aspect op het OWN.

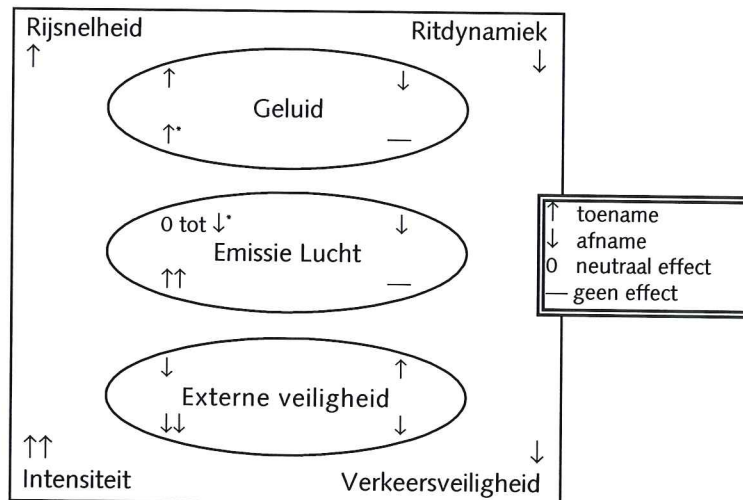
Milieueffecten van benutting

De verkeerseffecten (zie tabel 6.3) leiden tot milieueffecten zoals opgenomen in box 6.5. Hieruit wordt duidelijk dat de veranderingen in milieueffecten vaak afhangen van meerdere verkeerseffecten. Als er meer dan één verkeerseffect verandert, zoals bij benutten het geval is, is niet enkelvoudig door te redeneren wat de gevolgen zijn voor een milieueffect.

Box 6.5: Globale milieueffecten van verkeerseffecten
[Vrij naar AVV/DWW 2001]

Verkeerseffecten	Milieuaspecten	Milieueffecten
Toename rijsnelheid	Geluidsniveau	Toename / Verslechtering
	Verstoring natuur	Toename / Verslechtering
	Emissies lucht	Toename / Verslechtering (bij <40 en >100 km/uur)
	Externe veiligheid	Afname / Verslechtering
Toename intensiteit	Geluidsniveau	Toename / Verslechtering
	Verstoring natuur	Toename / Verslechtering
	Emissies Lucht	Toename / Verslechtering
	Externe veiligheid	Afname / Verslechtering
Verlaging ritdynamiek (verbetering doorstroming)	Geluidsniveau	Afname / Verbetering
	Verstoring natuur	Afname / Verbetering
	Emissies lucht	Afname / Verbetering
	Externe veiligheid	Toename / Verbetering
Verbetering verkeersveiligheid	Externe veiligheid	Toename / Verbetering

Niettemin wordt toch een poging gedaan om een gevoel te krijgen wat de milieueffecten van benutting zijn. Daartoe worden de relaties hier gevisualiseerd (daarbij zijn voor de rijsnelheid, ritdynamiek, intensiteit, en verkeersveiligheid de peilen uit tabel 6.3 overgenomen). Voor geluid geldt bij benutting bijvoorbeeld de volgende complexe relatie: de rijsnelheid en de intensiteit verhogen het geluidsniveau, maar de verlaging in de ritdynamiek leidt gelijktijdig tot een verlaging in geluidsniveau, de afnemende verkeersveiligheid heeft geen invloed op het geluidsniveau (zie figuur 6.1). Ook voor andere milieuaspecten geldt een dergelijke complexe relatie²⁴ (zie figuur 6.1)



Figuur 6.1 complexe relatie verkeerseffecten benutting op milieuaspecten

* Hier is niet exact een 1 op 1 relatie (een pijl leidt tot een pijl, twee pijlen leiden tot twee pijlen) is gevolgd: het effect van intensiteit op geluid(verstoring) is gering: twee keer zo veel voertuigen leveren 3 dB(A) extra geluid [AVV 1999-3, blz. 5]. Een hogere snelheid leidt tot lagere luchtemissie tot een snelheid van ongeveer 80 km/h, daarna neemt de emissie toe. De relatie bij NO_x ligt iets anders: al bij lagere snelheden toename van emissie [AVV 1999-3, blz. 26].

AVV geeft bovendien aan dat de effecten verschillen per wegvak, voor en na het knelpunt [AVV 1999-3]. Kortom door de tegenstrijdige effecten van een maatregel (benutting/bouwen) op een milieuaspect, die bovendien nog

²⁴ een toename bij geluid en emissie naar lucht is negatief, maar een toename van verkeersveiligheid en externe veiligheid is positief

verschilt op het HWN en OWN, en per wegvak, is het niet eenvoudig een algemene uitspraak te doen over de milieueffecten. Uit dat zelfde rapport blijkt dat algemeen kan worden gesteld dat de milieueffecten (lucht, geluid) van benuttingsmaatregelen die alleen in de spits worden toegepast, op etmaal niveau marginaal zijn. Toch is het juist voor geluid en lokale luchtverontreiniging van belang hoe sterk de hinder is op een bepaald moment, dit in tegenstelling tot de bijdrage aan klimaatverandering en verzuring.

In eerste instantie zijn de benuttingseffecten ingeschat ten opzichte van het 0-alternatief. Bij de milieuaspecten zijn de effecten op het onderliggend wegennet apart gegeven. Daar hebben emissies algemeen ernstiger gevolgen door nabijheid van bebouwing.

Tijd voor duurzaamheid: benutting?

De effecten van benutting zijn ingeschat en weergegeven in tabel 6.4. Veel informatie uit de tabel is gebaseerd op een onderzoek van AVV [1999-3]. Dat onderzoek is gebaseerd op een case A12 (in De Liemers). Met modellen zijn effecten op geluid en effecten op emissies en immissies van diverse stoffen berekend. De overige milieueffecten – externe veiligheid, natuur, en andere, zijn door AVV bepaald op basis van gesprekken met deskundigen en literatuurstudie. Bij het onderzoek is er door AVV voor gekozen voor geluid en lucht te kijken naar het drukste uur, i.p.v. het etmaal. Buiten spits verandert er voor geluid en lucht voor benuttingsmaatregelen relatief weinig ten opzichte van referentiesituatie [AVV 1999-3, blz. 5].

Tabel 6.4: effecten van benutten en bouwen ten opzichte van niets doen

Categorieën	Aspecten	Alternatieven					
		0-alternatief (niets doen)		Benutten*		Integrale uitbreiding	
Functionaliteit	Bereikbaarheid	0		+ tot ++ ⁵		++ ⁵	
Kosten	Kosten aanleg	0		€ 1.600.000 / km ¹ (prijspijl 2002)		€ 18.000.000 / km ⁴ (prijspijl 2001)	
	Kosten b/o	€ 30.500 /km /strook (ex kunstwerken)		€ 38.500		€ 30.500 /km /strook (ex kunstwerken)	
Flexibiliteit	Rigiditeit v&v-systeem	0		- ³		-- ³	
	Beperking mogelijkheden invloedsgebied	0		- ³		- ³	
		Effect op HWN	Effect op OWN	Effect op HWN	Effect op OWN	Effect op HWN	Effect op OWN
Milieu	Lucht	0	0	- (NO ₂ --) ²	+ tot 0 ²	- (NO ₂ --) ²	+ tot 0 ³
	Geluid	0	0	0 tot - ² (en met snelheids- beperking +)	+ tot 0 ²	-- ²	+ ²
	Veiligheid	0	0	- ²	0 tot + ³	+	0 tot + ³
	Vernietiging	0		- tot 0 ²		-- ²	

++ positief effect
+ licht positief effect
0 neutraal
- licht negatief effect
-- negatief effect

¹ inschatting o.b.v. AVV 2002 (zie bijlage tabel 6.3)
² inschatting o.b.v. AVV 1999 (zie bijlage tabel 6.3)
³ eigen inschatting
⁴ inschatting o.b.v. AVV 2001 (zie bijlage tabel 6.3)
⁵ inschatting o.b.v. AVV 2002 (zie bijlage tabel 6.3)
* Semi-uitbreidingen (spitsstrook, plusstrook, wisselstrook) hebben in het algemeen minder milieueffecten dan de doelgroepstroken (betaalstroken, vrachstroken, enz).

In hetzelfde rapport wordt aangegeven dat een analyse van milieueffecten in een ander studiegebied generalisaties die gemaakt zijn zou kunnen toetsen [AVV 1999-3, blz. 35]. Sinds 1999 is er wel het een en ander gebeurd: er zijn meer voorbeeldprojecten te vinden²⁵; bovendien is er ondertussen een 'Leidraad Milieueffecten van benuttingsmaatregelen' [AVV/DWW 2001], waarin is aangegeven hoe voor specifieke benuttingsprojecten milieueffecten bepaald zouden moeten worden. Generalisatie van milieueffecten van benutten op kwantitatieve wijze is voor zover ik heb kunnen achterhalen echter nog niet betracht.

Het belang van de situatie rond de weg

De eerste inschatting in tabel 6.4 duidt aan dat de grootste verschillen in milieueffecten van benutten en bouwen zijn te vinden op geluid (hinder mens en verstoring ecologie), veiligheid en vernietiging natuur. Hoewel het aspect lucht mogelijk een van de belangrijkste bezwaren vormt bij benutting of integrale uitbreiding, is op dit aspect het verschil tussen benutten en bouwen waarschijnlijk niet groot is²⁶. Op de andere milieuaspecten wordt hieronder kort ingegaan.

Geluid (hinder mens en verstoring)

Bij veel benuttingsmaatregelen zal de geluidszone toenemen. In deze geluidszones moet voor geluidsgevoelige objecten (woningen, scholen, ziekenhuizen e.d.) onderzocht worden of er sprake is van een toename van geluid. Bovendien kan er door geluid verstoring van wegbermsoorten optreden en van natuurgebieden direct naast de weg (Vogel/habitat + milieubeschermingsgebieden + EHS-gebieden) [DWW 2002-3].

Vernietiging natuur

Alleen als door verbreding bermsloten e.d. naar buiten gelegd worden en daarbij gebieden met beschermde status worden vernietigd [DWW2002-3] is vernietiging aan de orde. Bij vernietiging is dus zowel de oppervlakte als en de kwaliteit van het gebied met natuurwaarden van belang.

Veiligheid

Er wordt aangegeven dat het grofweg nodig is een berekening uit te voeren als maatregelen overwogen worden die een effect kunnen hebben op de ongevalsrisico's of op de intensiteit van het vervoer van gevaarlijke stoffen en als er sprake is van grote concentraties personen langs de autosnelweg, binnen PR-contouren vanaf 10^{-8} [AVV/DWW2001].

Bij een strategische milieubeoordeling moeten de milieukeurmerken worden gegeven van relevante gebieden; bestaande relevante milieuproblemen; relevante (inter)nationale milieubeschermingsdoelstellingen; en milieugevolgen voor bijvoorbeeld biodiversiteit, gezondheid, cultureel erfgoed, enzovoort. In verband met benutting is dit zeker geen overbodige eis: algemeen aangeven wat impact van effect van benutting of bouwen is niet mogelijk. Het blijkt nogal van belang wat er rond de weg ligt: bijvoorbeeld geluidsgevoelige

²⁵ In een meer recent rapport [TNO 2001], o.b.v. twee studiegebieden (waarvan een hetzelfde als in het rapport van AVV [1999]), is vergelijking van effecten van benuttings- en bouwvarianten voor landelijke en regionale schaal gemaakt. Het doel van dit rapport was niet de beoordeling van absolute niveaus van emissies [TNO 2001, blz. 21]. De benuttings- en bouwvarianten in dit rapport zijn minder breed dan de faciliterende hoofdrijbaanmaatregelen, zoals die eerder zijn genoemd. Er is alleen gekeken naar aanpassingen van rijbaanbreedtes, en een (inhaal)verbod voor vrachtverkeer.

²⁶ De emissies naar lucht zijn voor enkele benuttingsmaatregelen al vrij uitgebreid bepaald in een TNO-rapport [2001]. Algemeen moet verschuiving van het vrachtverkeer naar het OWN worden voorkomen, daar de emissiefactoren van deze voertuigen op het OWN relatief hoog zijn [TNO 2001, blz. 63]. De effecten op de lokale luchtkwaliteit volgen algemeen de bovenlokale emissies, maar bij verschuiving van voertuigen naar het OWN wordt de afstand tussen emissie en potentieel blootgestelden veel kleiner: de mate van blootstelling aan NO_2 en fijn stof kan aanzienlijk toenemen [TNO 2001].

objecten en natuurgebieden. Er kan wel wat gezegd worden over geluidsproductie, areaalverlies, maar daarmee is niet duidelijk wat daarvan de gevolgen zijn. Ook in 'knelpunten leefomgeving op het rijkswegennet' is de tot dan gebruikelijke variabele 'geluidsbelast oppervlak' vervangen door 'het aantal woningen in de geluidsbelaste zone'. Hetzelfde geldt voor luchtverontreiniging. Ook wordt er gewerkt met slachtofferrisico's i.p.v. ongevallenrisico's. Dit alles sluit aan bij het beleid als geformuleerd in het NVVP [DWW 2002-1].

Hier zal een voorstel voor een verdere uitwerking worden gedaan, daarbij zal vernietiging als voorbeeld worden genomen. Bij SMB- / duurzaamheidstoetsing zou dat voor alle onderscheidende aspecten moeten gebeuren. Veelal kan met GIS worden gewerkt om aspecten te analyseren.

In het rapport over leefomgevingsknelpunten [DWW 2002-1] wordt de huidige situatie geschetst, maar ook de toekomstige ontwikkelingen zijn zeer interessant. Er kan berekend worden hoeveel/welke gevoelige oppervlakten belast worden als alle uitbreidingen op hoofdwegennet, die op de NVVP-plankaart zijn gepland, via benutting (eventueel uitgesplitst naar varianten) tot stand komen, en hoe dat is bij uitbreiding. Het over een kam scheren van benuttingsmaatregelen is erg moeilijk gebleken. Daarom is het toch nodig meer onderscheid in benutting aan te brengen. Er moet rekening mee worden gehouden dat veel informatie over de waarde/gevoeligheid van objecten/flora/fauna langs de weg op provinciaal niveau beschikbaar is. Er kan ook worden gekozen de aspecten voor een of meer representatieve provincies door te rekenen. Op basis daarvan zijn waarschijnlijk al bruikbare conclusies te trekken. Bovendien kan daarmee blijken of een dergelijke exercitie voor heel Nederland nuttig is. Omdat benutten vooral in de Randstad speelt, kan eerst met één Randstadprovincie gewerkt worden: bijvoorbeeld Zuid-Holland.

Als de kaart met natuurgebieden en de plankkaart gecombineerd worden is het aantal kilometers doorsnijding te bepalen. Daarbij is het mogelijk de eigenschappen van de doorsneden natuurgebieden daarbij weer te geven, zodat een eventuele waardering van de ernst van de doorsnijding mogelijk is²⁷. Als is achterhaald hoe lang een doorsnijding is kan dit worden vermenigvuldigd met de extra breedte²⁸ van de vernietigende objecten. Zo is de extra vernietiging te bepalen. Beschermde gebieden zijn vaak opgenomen in provinciale streek- en/of natuurbeleidsplannen. Op nationaal niveau draagt het ministerie van LNV zorg voor de begrenzing van gebieden, veelal worden gegevens op GIS-kaarten beschikbaar gesteld. Provincies kunnen aan die kaarten gebieden op provinciaal niveau toevoegen. De diverse natuurgebieden vormen samen de (Provinciale) Ecologische Hoofdstructuur. In interviews wordt benadrukt dat voor deze gebieden het 'nee, tenzij'-principe geldt (aantasting van de (P)EHS is niet toegestaan, tenzij zwaarwegende belangen aangetoond worden).

Door deze exercitie met (GIS)kaarten kunnen de effecten op natuur en landschap grotendeels worden bepaald. Benutting brengt naar verwachting weinig extra doorsnijding van en barrièrewerking tussen delen van de EHS met zich mee, daarmee past het beter binnen de Nota natuur voor mensen, mensen

²⁷ Ernst aantasting is afhankelijk van waarde van de plantensoorten en vegetatie (vaak uitgedrukt in uurhokfrequentieclassen) weergegeven op Inventarisatie- of waarderingskaarten van plantensoorten en vegetatie

²⁸ Voor een spitsstrook bijvoorbeeld extra verharding: 0,25 m (verbreding huidige vluchtstrook tot rijstrook) + 0,60 m (redresseerstrook rechts toevoegen) = 0,85 m; en vluchthavens. Bij integrale uitbreiding is 3,5 meter extra verhardingbreedte nodig.

voor natuur dan bouwen. Wel is er extra geluids-, licht- en luchthinder te verwachten.

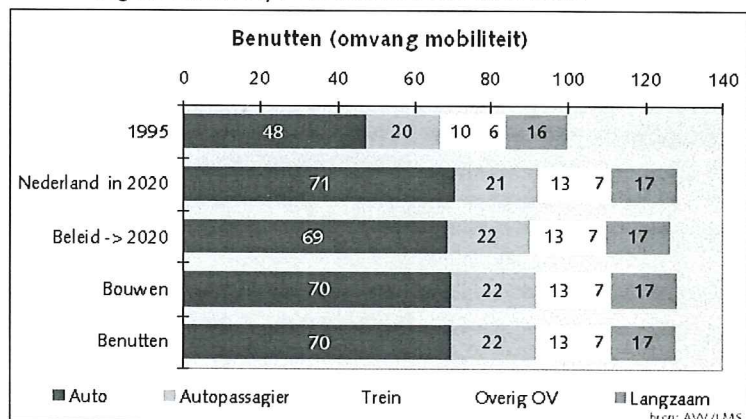
De aantasting door geluid zou op een vergelijkbare manier kunnen worden vastgesteld. Bij verstoring wordt veelal een maximale waarde van 40 dB(A) aangehouden [DWW 1998]. Ook een deel van de gezondheidseffecten voor de mens is op een vergelijkbare manier te berekenen. Zo kan de geluidhinder en de externe veiligheid met een zelfde exercitie worden bepaald. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van woningbestanden (vaak ook in GIS) van bijvoorbeeld CBS of gemeenten, en gemiddelde woningbezetting. Voor externe veiligheid zijn daarnaast gevaarlijke stoffen tellingen, en de ongevalgegevens van belang. Daarbij hangt de hinder af van bestaande en voorgenoemde mitigerende maatregelen als geluidsschermen.

Het is daarbij van belang rekening te houden met (inter)nationale beleids- en juridische doelen. Als niet aan doelen voldaan wordt, zijn soms extreem dure maatregelen nodig. Deze maatregelen zijn nodig uit het oogpunt van geloofwaardigheid: als doelstellingen alleen als uitzondering op de regel worden toegepast, wordt de waarde ervan ondermijnd. Maar doelstellingen moeten soms ook gerealiseerd worden, om te voorkomen dat sancties in werking gesteld worden: de EU deelt meer dan eens boetes aan overheden uit, als richtlijnen niet of niet juist worden nageleefd.

Strategische alternatieven en lange termijn oplossingen

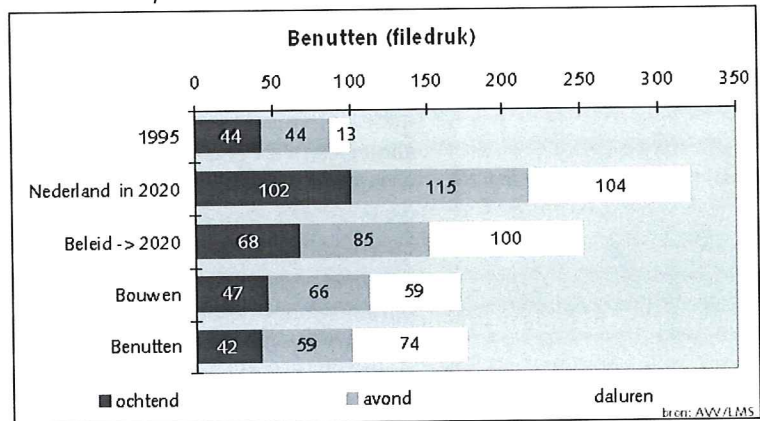
In de oren van velen klinkt benutten als een zeer korte termijn oplossing. Uit een verkenning van beleidsopties voor het NVVP [AVV 2000-2] blijkt echter dat benutten tot 2020 bijna gelijk scoort met bouwen [AVV 2000-2]: met dezelfde omvang van mobiliteit (box 6.6) is er nauwelijks verschil in filedruk (bouwen 172% benutten 175%, zie box 6.7). Benutten heeft in de ochtend en avondspits zelfs een positiever effect. In de daluren is er met benutting echter een grotere filedruk te verwachten dan met bouwen, waarbij de druk ook al veel hoger is dan in 1995. Het benutten dat daar gehanteerd wordt is echter breder dan alleen faciliterende maatregelen. Het omvat tevens een samenhangend verkeersbeheersingsprogramma (wat leidt tot een capaciteitsverhoging van het HWN met 4%); automatische voertuiggeleiding (5% capaciteitsvergroting); en compact rijden rond de stadsgewesten.

Box 6.6: omvang mobiliteit bij benutten en bouwen in 2020



In deze grafiek is de toekomstige situatie van de mobiliteit, gemeten in kilometers, per vervoerwijze voor de betreffende beleidsvarianten in percentages weergegeven. Het indexjaar 1995 is op 100% gesteld [AVV-website-2].

Box 6.7: filedruk bij benutten en bouwen in 2020



In deze grafiek is de toekomstige situatie van de voertuigverliesuren per dagdeel voor de betreffende beleidsvarianten in percentages weergegeven. Het indexjaar 1995 is op 100% gesteld [AVV-website-2].

Bovendien is uitgegaan van een voortzetting van het huidige beleid, inclusief de introductie van een spitstarief in de ochtend- en avondspits rond de vier grote stadsgewesten. Het is te verwachten dat de mobiliteitsgroei en de filedruk zonder een dergelijk spitstarief verder toeneemt. Te verwachten is wel dat benutten na 2020 minder hoog scoort. Inmiddels zijn voor de meest kansrijke benuttingslokalities al projecten (ZSM/spoedwet) gestart. De positieve verkeerskundige effecten van benuttingsmaatregelen die binnenkort doorgevoerd worden zullen in de loop der tijd waarschijnlijk ingehaald worden door de toenemende mobiliteit.

Het spitstarief speelt dus in de NVVP-benuttingsvariant al een rol. Voor strategische milieubeoordelingen zouden dergelijke andere strategische alternatieven ook een rol moeten spelen. Back casten en brainstormen zijn manieren om binnen de planvorming dergelijke alternatieven en andere alternatieven voor beprijzen en benutten te construeren. Er kan dan bijvoorbeeld gezocht worden naar (nieuwe) RO-oplossingen, of in de richting van stimulansen voor gedragsveranderingen. Ook die andere alternatieven zouden beoordeeld moeten worden op hun effecten, om een goede afweging (ten opzichte van benutting of bouwen) mogelijk te maken.

Benutten leidt waarschijnlijk tot een hoger kilometrage. Daarmee wordt voorzien in de economische/maatschappelijke behoefte, maar de vraag is of dat duurzaam is. Benutten blijkt een negatief effect te hebben op CO₂ uitstoot. Ook de geluidsproductie en onveiligheid op het hoofdwegennet neemt met benutting veelal toe. Hoewel de externe effecten plaatsafhankelijk zijn, kan algemeen gesteld worden dat benutting indruist tegen de doelstellingen uit het NMP4, voor transitie naar duurzame energiehuishouding, en de beleidsvernieuwing externe veiligheid, en vernieuwing voor een hoogwaardige leefomgeving. Daarmee is echter niet gezegd dat benutting niet zou mogen. Maar de prioriteit zou elders moeten liggen: eerst zou bijvoorbeeld geld gestoken moeten worden in de in het NMP4 voorgestane stimulering van de ontwikkeling en toepassing van zuinige en schone voertuigen en schone brandstoffen en het direct in rekening brengen van de maatschappelijke kosten van mobiliteit bij de gebruiker. Pas als dan nog behoefte is aan extra capaciteit, die dan steeds duurzamer gefaciliteerd kan worden, zou benutting een optie mogen zijn. Bovendien is benutting slechts uitstel van executie. De prikkel voor inventieve structurele aanpassingen in de vervoersbehoefte / activiteitenpatronen wordt zo weggenomen.

Een structurele oplossing is het internaliseren van externe kosten. Daarbij is het van belang dat de opbrengsten van de kosten die worden doorgerekend, dan ook ten goede komen aan het milieu, of aan de andere geïnternaliseerde aspecten. De opbrengsten voor het milieu kunnen gemaximaliseerd worden als gebruik gemaakt wordt van positieve koppeling (bijvoorbeeld het gelijktijdig aanleggen van een dassentunnel bij groot onderhoud van wegen). Ook worden ontwikkelingen richting schonere uitstoot, en hernieuwbare bronnen gestimuleerd door kosten door te rekenen. Alternatieven worden sneller ontwikkeld, dat houdt systeem betaalbaar voor (bijna) iedereen. Wellicht wordt ook meer geïnvesteerd in alternatieve systemen (fiets, OV e.a.), waardoor deze terrein winnen. Ook de kosten van bijvoorbeeld geluidshinder zijn door te rekenen (onder andere op basis van de te nemen noodzakelijke mitigerende maatregelen). Door de kosten flexibel te maken (veroorzaakt iemand meer hinder, dan kost het hem meer) worden alternatieven gestimuleerd. Indien gevolgen van CO₂ en andere bovenlokale gevolgen worden doorgerekend, kan de opbrengst in bijvoorbeeld tropisch regenwoud geïnvesteerd worden. Ook de kosten van afval moeten volledig doorgerekend worden aan de gebruiker. Daardoor kan verwijdering bekostigd en wordt de ontwikkeling van alternatieven met minder afvalproductie gestimuleerd. Dit alles sluit beter aan bij ander beleid.

Toekomstbeelden en tijdshorizon

Ten aanzien van milieueffecten van benuttingsmaatregelen is noch door AVV [1999-3], noch door DWW [AVV/DWW 2001] gewerkt met een tijdshorizon. Er worden alleen wettelijke verplichtingen genoemd, als bijvoorbeeld de calculatie van de geluidstoename na 10 jaar. Het beleid zou, zoals in hoofdstuk 4 aangegeven, kleine stapjes in de richting van een duurzaam eindbeeld moeten nastreven. Een beeld van de (wenselijke) situatie over 100 jaar, zoals geschetst in het duurzaam eindbeeld (zie hoofdstuk 4), is rond het NVVP en in documenten over benutting niet aanwezig. Een specifieke invulling van zo'n eindbeeld voor verkeer en vervoer (zoals gemaakt in hoofdstuk 5) is al helemaal niet terug te vinden. In de voorbereiding op het NVVP (1998) liepen de scenario's tot 2030. Daarmee werd de toekomst van het verkeers- en vervoersbeleid (NVVP) voorgesteld dat rond 2002 vastgesteld moest worden. Ook andere vervoersscenario's uit die tijd, bijvoorbeeld het OECD-project 'Environmentally sustainable transport', dat in 1995 van start ging [RIVM 2000]) legden de horizon in 2030. Voor het beleid is in het NVVP gewerkt met een tijdshorizon van 20 jaar, veel informatie is dan ook alleen beschikbaar tot 2020.

6.5 Conclusies: invulling SMB voor beleidsmaatregelen

Hier wordt een antwoord gegeven op deelvraag 3: hoe kunnen de milieueffecten voor een maatregel uit het NVVP aan de hand van deze werkwijze worden bepaald?

1. *Als wordt gekozen voor kwantificering, moet gelet worden op evenwicht in het abstractieniveau van de informatie op indicatoren.* Veelal is het aangeven van de richting van de ontwikkeling voldoende en zeer waardevol. Mocht toch noodzakelijk worden gevonden over te gaan tot kwantificering, dan moet worden gewaakt voor onevenwichtigheid in het detailniveau. Voor de ene indicator is vaak meer informatie beschikbaar dan op andere, bovendien zijn gegevens vaak van een verschillend abstractieniveau. Op zich hoeft dit geen

probleem te zijn, maar het moet bij de presentatie van de resultaten wel helder zijn.

2. *Er moet voor gewaakt worden dat niet alleen de beleidsinstrumenten individueel maar ook het totaal wordt beoordeeld.* Als naar bijvoorbeeld benutten wordt gekeken, zonder benutting in de context van het totale plan te plaatsen, is het de vraag of strategisch inzicht wordt verkregen. Het is belangrijk strategische alternatieven te vergelijken, ter discussie te stellen en een stimulans te verschaffen voor het ontwikkelen van totaal nieuwe alternatieven.
3. *Het is belangrijk vooraf rekening te houden met (inter)nationale doelstellingen.* Het is van belang gebleken rekening te houden met (inter)nationale beleids- en juridische doelen. Als maatregelen (als bijvoorbeeld benutting) genomen worden, waarbij niet aan doelen voldaan wordt, zijn soms extreem dure mitigerende maatregelen nodig. Bij benutting speelt dat bijvoorbeeld bij geluidhinder.
5. *Expert-judgement als instrument voor ex ante evaluatie, en gegeneraliseerde conclusies op basis van ervaring (ex post).* De insteek als gevolgd in dit hoofdstuk – een beoordeling op basis van bestaande ervaring – is wellicht niet de meest optimale. Als nieuw beleid geëvalueerd moet worden (ex ante) dan lijkt expert-judgement, al dan niet met behulp van kaartmateriaal, modellen (bijvoorbeeld bij lucht- en geluidseffecten) en (grove) indicatoren een geschiktere manier. Pas als de uitvoering van het beleid goed op gang is, is het wellicht mogelijk om op basis van ervaringen met een groot aantal projecten enige generalistische conclusies te trekken en op basis daarvan de beleidsuitgangspunten van het instrument te heroverwegen.
6. *Daarbij is terugkoppeling van maatregelen en strategische doelen nodig.* Want beoordelen van effecten van beleid is niet per definitie hetzelfde als het beoordelen van het effect van het totaal aan projecten. Als beleid klimaatverandering wil tegen gaan en als maatregel is een emissieplafond ingesteld, moet de vraag steeds zijn of met dat emissieplafond ook die strategische doelstelling gehaald.
7. *Oppassen voor afdaling naar projectniveau: generalisatie van effecten lastig.* Het is echter gebleken dat de effecten van benutten, voor zover het over een kam scheren van een waaier aan maatregelen überhaupt mogelijk is, niet eenduidig zijn. Ze verschillen per wegvak, voor en na knelpunten, op het HWN en OWN, per etmaal en in de spits. Aan benutting 'rekenen' op basis van ervaringen heeft zijn beperkingen, omdat dan afgedaald moet worden naar projectniveau.

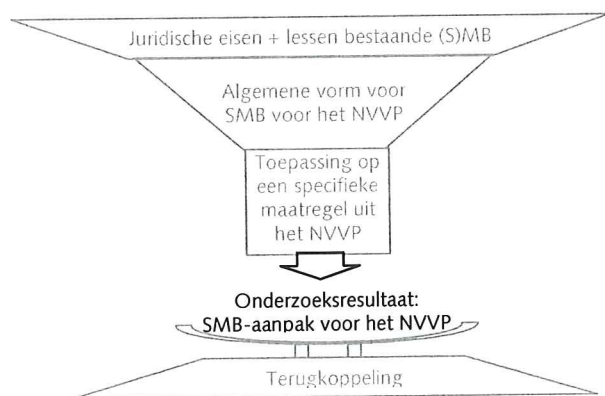
7 Conclusies, aanbevelingen en terugkoppeling

Aan strategische milieubeoordeling zijn veel dimensies verbonden: juridische, beleidsmatige, theoretisch/conceptuele en technisch/methodische kanten zijn in het voorgaande aan de orde gekomen. Al deze aspecten behoeven een verdere synthese om tot een slotsom te komen. Er wordt geconcludeerd hoe de implementatie van de SMB-richtlijn voor het NVVP het beste kan worden ingevuld. Daarbij wordt ook aangegeven hoe geschikt deze beoordeling is voor het NVVP.

Er zullen hier aanbevelingen worden gedaan richting de betrokken diensten en ministeries m.b.t. de stappen die ondernomen moeten worden om de implementatie van de EU-richtlijn succesvol te laten verlopen. Bovendien wordt in een terugkoppeling het onderzoek weer terug in de actuele context geplaatst. Er wordt ook bekeken hoe zinvol een instrument als SMB nu eigenlijk is. Waar nodig, worden kanttekeningen bij onderdelen van deze studie geplaatst.

7.1 Conclusies op hoofdlijnen

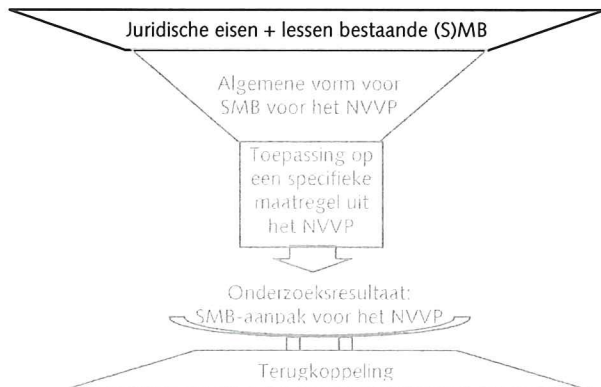
Als gekozen wordt voor brede implementatie van de richtlijn kan milieubeoordeling bijdragen aan een meer transparante planvorming en zal milieubeoordeling kunnen helpen bij het bereiken van het doel van duurzame ontwikkeling. Hier wordt kort het onderzoeksresultaat weergegeven, waarmee de hoofdvraag van het onderzoek wordt beantwoord: Hoe kan de implementatie van SMB-richtlijn voor het NVVP het beste uitgevoerd worden?



1. Men moet niet onder SMB voor het NVVP uit willen: weerstand tegen SMB lijkt niet gegrond. SMB leidt tot betere besluitvorming, en bij het NVVP niet of nauwelijks tot extra werk.
2. SMB moet gestructureerd, vroeg, gericht en geïntegreerd in planproces plaatsvinden met aandacht voor kwaliteitswaarborging en monitoring.
3. Voor een duurzame ontwikkeling is publieksparticipatie van belang en zouden beleidsinstrumenten een bijdrage moeten leveren richting een duurzaam verkeers- en vervoerssysteem.
4. Ook al liggen de procedurele en inhoudseisen van SMB dichtbij m.e.r., de invulling moet anders: op een strategisch abstractieniveau.

7.2 Beantwoording deelvragen

Hier volgt een korte beantwoording van de deelvragen. Deze zijn in de conclusies van de betreffende hoofdstukken al uitgebreider beantwoord.



7.2.1 SMB, wat moet en wat kan?

Deelvraag 1: wat is volgens de richtlijn en het VROM-wetsvoorstel vereist en wat is daarnaast wenselijk?

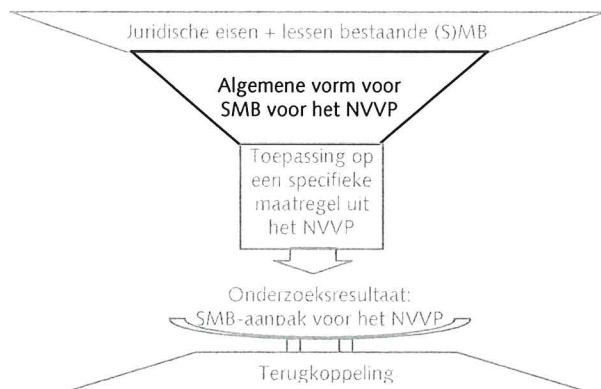
Juridisch zijn de procedurele eisen aan SMB iets beperkter dan die aan m.e.r., de inhoudelijke eisen zijn vergelijkbaar met die aan m.e.r. Vanuit het veld wordt vooral gewezen op het belang van de vroege integratie in het planproces en bestaat er een voorkeur voor de ontwikkeling richting duurzaamheidstoets.

7.2.2 SMB voor NVVP

Deelvraag 2: hoe moet de werkwijze van SMB voor het NVVP vorm worden gegeven?

De wettelijke SMB-procedure eist slechts enkele aanvullingen op de bestaande NVVP-procedure. De richtlijn geeft expliciete wettelijke vereisten t.a.v. inhoud en vraagt om duidelijke motivering.

Het is wenselijk gedurende het planproces met een continu betrokken team van sectorale- en milieuexperts te werken, ook duidelijke beslisinformatie en een breed beschikbaar startdocument zijn van belang. Er moet gewerkt worden aan een invulling van het NVVP op duurzame wijze.



7.2.3 Invulling SMB voor beleidsmaatregelen

Deelvraag 3: hoe kunnen de milieueffecten voor een maatregel uit het NVVP worden bepaald?

Het is belangrijk al bij ontwikkelen van beleidsinstrumenten rekening te houden met (inter)nationale doelstellingen. Voor ex ante evaluatie lijkt expert-judgement een geschikte manier, afdaling naar projectniveau heeft z'n beperkingen. Wellicht kunnen ex post op basis van ervaringen enkele gegeneraliseerde conclusies worden getrokken over de beleidsuitgangspunten. Niet alleen de beleidsinstrumenten op zich, maar ook het totaal aan beleidsinstrumenten moet beoordeeld worden.



7.3 Concluderend

7.3.1 Sterke kanten van SMB

1. *Verplichte motivering:* SMB leidt tot betere besluitvorming, niet tot veel extra inhoudelijk werk, doordat vanwege de motiveringsplicht hetgeen nu veelal reeds onderzocht wordt, expliciet gemotiveerd wordt meegenomen.
2. *Ruimere beschrijving inhoudelijke milieuaandachtspunten:* dankzij de SMB-richtlijn is er een ruimere beschrijving van inhoudelijke milieuaandachtspunten, dan waarin nu voorzien wordt in de Planwet verkeer en vervoer.
3. *Achterhalen werkelijk effect en acties gegarandeerd:* door de aandacht voor monitoring, worden garanties geschept voor het achterhalen van de daadwerkelijke effecten van beleid. Daarbij is vooral van belang dat aandacht wordt geschonken aan mogelijkheid om herstellende maatregelen te nemen, als effecten schadelijker uitvallen dan aangenomen. Daar wordt door de richtlijn namelijk expliciet op gewezen.

7.3.2 Zwakke kanten van SMB

1. *De richtlijnpassage 'het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen ...' over de werkingssfeer is niet eenduidig in te vullen.* Daardoor is veel discussie mogelijk over welke plannen en/of programma's onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen.
2. *Er zijn weinig garanties geschept voor de integratie van SMB in het planproces.* De richtlijn bevat geen procedurele eisen, die integratie van de milieubeoordeling in het planproces met zich meebrengen.
3. *Geen garanties voor milieubeoordeling van het doel van het plan:* er is in de SMB-procedure geen moment aangegeven voor de ontwikkeling van de doelstellingen van een plan. Er zijn dan ook geen garanties voor de milieubeoordeling van die doelstellingen.
4. *Er ontbreekt vooralsnog een concrete handleiding,* bij de richtlijn en het wetsvoorstel van VROM, waarmee overheden aan de slag kunnen.

7.3.3 Kansen voor SMB

1. *SMB kan bijdragen aan een meer transparante planning.* Door motivering, en inzicht in de structuur van de procedure kan ook voor minder nauw betrokken partijen een transparant planvormingsproces ontstaan.
2. *Milieubeoordeling van beleidsinstrumenten van een hoog abstractieniveau is noodzakelijk.* Lagere overheden blijken de beleidsinstrumenten, als benutten, als uitgangspunt te nemen. Vanwege die doorwerking is een beoordeling van het NVVP wenselijk.

7.3.4 Bedreigingen voor SMB

1. *Door het ontbreken van duurzaamheid in de beoordeling, wordt het doel van de richtlijn niet gerealiseerd:* duurzaamheid is meer dan het milieu.
2. *Weerstand minimaliseert toegevoegde waarde SMB:* Als het instrument met weerstand wordt ontvangen en benaderd, bestaat het risico dat gekozen wordt voor een zeer minimale invulling. Dan heeft de beoordeling nauwelijks toegevoegde waarde.

-
3. *Bij gebrek aan toetsing, bestaat het gevaar dat de politiek de beoordeling beïnvloedt, omdat het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is.* Er is geen sprake van onafhankelijke toetsing van de beoordeling, zoals die bij de m.e.r. door de Commissie m.e.r. wordt uitgevoerd. Daardoor is het mogelijk dat politieke belangen de beoordeling beïnvloeden.
 4. *De complexiteit van milieubeoordeling op strategisch niveau, brengt de valkuil mee te vervallen in een 'multiple' milieubeoordeling op projectniveau:* als getracht wordt de effecten op een beleidsmaatregel op basis van ervaring te kwantificeren, ontstaat veelal de neiging steeds meer in details te vervallen.

7.4 Aanbevelingen en adviezen

Bij implementatie van SMB is het nodig de kansen en sterke kanten van SMB te versterken, en de bedreigingen en zwakke kanten op te vangen, en waar mogelijk weg te nemen.

7.4.1 Acceptatie SMB

1. *Omdat SMB leidt tot betere besluitvorming, en niet tot veel extra werk is er geen reden om eronderuit te willen te komen.* Het is nodig dit naar de toekomstige gebruikers toe duidelijk te maken.
2. *Om de kans van slagen voor SMB te vergroten is het van belang politieke wil voor SMB te organiseren:* politici moeten bewust gemaakt worden van de voordelen van SMB. Alleen dan kan met de uitvoering van de verplichting uit Brussel ook daadwerkelijk het achterliggende doel worden bereikt.

7.4.2 Hoe moet invulling gegeven worden aan SMB

1. *Eén insteek volgen bij aanwijzen SMB-plichtige plannen in diverse sectoren vereenvoudigt uitwisseling en integratie.* In veel andere beleidsvelden is dezelfde verhouding te verwachten. In het waterbeleid spelen dezelfde verhoudingen tussen het rijk en de lagere overheden. Het luchtvaartbeleid vraagt echter om een andere benadering: daar wordt al op nationaal niveau projectmatig gewerkt, en kan waarschijnlijk volstaan worden met een m.e.r.. In elke sector wordt momenteel gekeken welke plannen onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Het is hierbij wenselijk steeds dezelfde insteek te volgen. Zo kan een logisch geheel van SMB-plichtige plannen ontstaan, op een zelfde abstractieniveau, wat onderlinge uitwisseling en integratie vereenvoudigt.
2. *De wenselijke elementen zoals die eerder zijn aangeduid moeten worden meegenomen:* eerder is uitgebreid ingegaan op de verplichte en wenselijke elementen rond SMB. De opname van de wenselijke toevoegingen in het instrument wordt dan ook aangeraden. Het is niet noodzakelijk dit wettelijk vast te leggen. Als de wenselijkheid van deze toevoegingen een breed draagvlak binnen het ministerie heeft, kan sprake zijn van een vrijwillige toevoeging.

-
3. *Vastleggen belang integratie milieu en sector:* integratie van SMB in het planproces kan bewerkstelligd worden door het incorporeren van milieuexperts en sectorale experts in één team. De wenselijkheid dit in de wettelijke procedure op te nemen moet nader beschouwd worden. Als wordt afgezien van een dergelijke wettelijke vastlegging is het aan te bevelen het belang ervan in een toekomstige SMB-handleiding op te nemen.
 4. *Informatie gericht op, maar niet bepaald door politici:* er moet bij het strategisch milieubeoordelen altijd rekening mee worden gehouden dat voor standpuntbepaling politici nodig zijn. De milieu-informatie moet dus ook op hen gericht worden. Er moet dan ook al in de scopefase achterhaald worden aan welke informatie de beslissende autoriteit behoefte heeft. Het is echter wel belangrijk dat niet naar de pijpen van de politici wordt gedanst en geschreven. Bij het NVVP is de controlefunctie van de Tweede Kamer en de sprekers van groot belang, bij ontbreken van een onafhankelijke toetsing.
 5. *Doelbepaling plan rekening houdend met milieu:* het is de bedoeling van SMB-richtlijn een integratie van milieuoverwegingen in plannen en programma's te bewerkstelligen. Het is dan ook nodig bij bepaling van het doel van het plan ook milieuoverwegingen mee te laten spelen. Dat kan door het doel in wisselwerking met de milieubeoordeling (daarin o.a. de milieu-instanties) te laten groeien. Er moeten ontwerpdoelen worden gesteld, die nog aan te passen zijn.
 6. *Brede publicatie startdocument neemt gevoelens 'achterkamertjespolitiek' weg.* Eventuele vroege betrokkenheid van het publiek, al is het slechts via de beschikbaarheid van een startdocument, kan de gevoelens van 'achterkamertjespolitiek' wegnemen. Dit kan leiden tot een groter draagvlak. Omdat veel V&W-beleid controversieel is, lijkt dit zeer wenselijk.

7.4.3 Duurzaamheidstoetsing

De wens bestaat SMB uit te bouwen tot duurzaamheidsbeoordeling. Duurzaamheid is een lastige term. Duurzaamheidstoetsing is zo mogelijk nog vager. Toch wordt hier gepoogd een invulling aan deze termen gegeven.

1. *Verplichting lange termijn invulling van duurzaamheid voor elke sector.* Het NSDO-schema zou bij duurzaamheidstoetsing voor elk plan ingevuld kunnen worden. Maar beter lijkt de verplichting duurzaamheid in te vullen voor specifiek gebied (zoals in dit rapport gepoogd voor verkeer en vervoer): zo kan verplicht worden verder in de toekomst te denken dan nu gebruikelijk. Er moet een wenselijk eindbeeld opgesteld worden. Door voorspellingen vervolgens te vergelijken met het eindbeeld en door backcasting kunnen doelstellingen geformuleerd worden, die een ontwikkeling richting het eindbeeld nastreven.
2. *Belangrijk dat publiek wenselijk eindbeeld begrijpt en deelt.* Uit democratisch oogpunt is het belangrijk dat het eindbeeld begrepen en gesteund wordt door bestuurders, volksvertegenwoordigers en het liefst het brede publiek. Publieke gelden gaan tenslotte zitten in de verwezenlijking van doelen die gebaseerd zijn op het eindbeeld.

-
3. *Geen extra toets, maar een combinatie.* De invulling van het duurzame eindbeeld met beleidsinstrumenten, zou geen extra toets moeten zijn, maar een toets 'in plaats van' (SMB, m.e.r., etc) of 'gecombineerd met' (m.e.r., OEI e.d.).
 4. *Duurzaamheidstoetsing is niet bedoeld om zaken tegen te houden, maar om tot optimale oplossingen te komen.* Met duurzaamheidstoetsing moet een balans worden gezocht tussen ecologie, economie, sociale aspecten, tussen hier en nu en elders en de toekomst. Duurzaamheidstoetsing moet niet worden aangewend om zaken tegen te houden, en moet als zodanig ook niet worden gevreesd.
 5. *VROM moet duurzaamheidstoets heroverwegen.* VROM heeft ervoor gekozen de SMB-richtlijn vooralsnog niet uit te werken tot duurzaamheidsbeoordeling. Op basis van het brede draagvlak voor zo'n toets, zou ze dat moeten heroverwegen.
 6. *Als VROM vast houdt aan het niet verplichten van duurzaamheidsbeoordeling, kan men binnen V&W niettemin alvast die richting opgaan.* Duurzaamheidstoetsing kan bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving, ook op de lange termijn. V&W heeft de balans en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving tot een van haar uitgangspunten gemaakt.
 7. *DWW is de aangewezen dienst voor SMB en duurzaamheidstoetsing.* DWW als milieuexpertisecentrum en duurzaamheidskennisinstituut van RWS lijkt de aangewezen dienst om op ontwikkelingen richting strategische milieubeoordelingen en duurzaamheid in te springen.
 8. *DWW zou moeten proberen uit te vinden wat SMB en duurzaamheidstoetsing betekenen.* In navolging van dit onderzoek naar het raakvlak van SMB / duurzaamheidstoetsing en het NVVP, is het wenselijk ook voor de andere V&W-sectoren de mogelijke invulling te onderzoeken. Bovendien verdienen de duurzaamheidsindicatoren [DWW 2000-2], zoals die eerder door DWW opgesteld zijn actualisatie: zij moeten worden aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen, door onderzoek naar de mogelijke combinatie met SMB, duurzaamheidstoetsing en beoordelingen als OEI.
 9. *Gebruik NVVP voor praktische ervaring met SMB.* Omdat er bij SMB met een overgangsregime gewerkt wordt, geldt SMB voor eerst komende NVVP waarschijnlijk nog niet. Omdat het is aan te bevelen vrijwillig vast enige praktische ervaring met het instrument op te doen, is het strategisch milieubeoordelen van het NVVP toch aan te bevelen. Zo kan men zich op pilot-achtige wijze voorbereiden op de latere verplichting.

7.4.4 Vervolgtraject

1. *Uitwerking tot gedragen handreiking geschikt voor alle overheidsniveaus.* In dit rapport is veel aandacht gegeven aan de achtergrond van de SMB-richtlijn en de verhouding van SMB met andere instrumenten. Op basis daarvan is hier een algemeen kader gegeven waarmee bij het strategisch milieubeoordelen van het NVVP gewerkt kan worden. Dit verdient nog enige nadere uitwerking. Er moet gestreefd worden naar een handleiding waarmee ook lagere overheden aan de slag kunnen. Bovendien moeten lopende ontwikkelingen, als de handleiding die Arcadis [VROM 2003-4] momenteel in opdracht van VROM opstelt, in de gaten worden gehouden

en waar mogelijk ondersteund worden. DWW zou kunnen bijdragen aan de concretisering van een dergelijke handleiding voor de weg- en waterbouwkunde.

2. *Ontwikkeling naar een gedragen model.* Het beoordelen van beleidsinstrumenten is niet eenvoudig gebleken. Op weg naar toepassing van strategische milieubeoordeling moet gestreefd worden naar verdere ontwikkeling tot een methodologie of model, waar consensus over bestaat. Het moet een eenduidige, verifieerbare structuur zijn. Het is belangrijk bij een dergelijke ontwikkeling de toekomstige gebruikers mee te laten denken.
3. *Onderzoek toepassingsmogelijkheden in pilots.* Nadat alle wet- en regelgeving vorm heeft gekregen, is het aan te raden een uitgebreider onderzoek te doen naar toepassingsmogelijkheden van SMB in de vorm van een pilot. Daarin kunnen de mogelijkheden van expert-judgement, toepassing van modellen, enzovoort worden geanalyseerd.
4. *Tijdens overgangsregime toch al monitoring volgens EU-richtlijn.* Zowel de richtlijn als het wetsvoorstel voorzien in een overgangsregeling. Ook het eerstvolgende NVVP valt formeel onder de overgangsregeling, mits het naar verwachting voor 27 juli 2006 wordt vastgesteld. Zo'n overgangsregeling lijkt logisch, maar omdat veel plannen/programma's uit overgangsperiode 5 jaar of nog langer vastliggen is het daarbij wenselijk dat de monitoring in die periode wel volgens de richtlijnvereisten verloopt.

7.4.5 Gang van zaken implementatie van (volgende) richtlijn

VROM heeft gekozen voor een minimalistische, of zoals ze het zelf noemen één op één implementatie [Van Dreumel 2003]. Ten aanzien van de VROM implementatie valt het volgende te concluderen:

1. *Het is praktisch waar mogelijk letterlijk bij richtlijn aan te sluiten:* waar andere formulering of invulling niet noodzakelijk is, kan gemakshalve de richtlijntekst letterlijk gevolgd worden.
2. *Noodzaak eenduidige toelichting richtlijn.* De richtlijnpassage 'kader vormen voor' is voer geweest voor juristen als Backes. Zij geven uiteindelijk handreikingen voor de invulling ervan. Nederland zou er bij EU echter op moeten hameren dat dergelijke bepalingen in het vervolg van eenduidige toelichting worden voorzien.
3. *Eenvoudige benaming: Besluit (S)MB.* VROM zal het Besluit m.e.r. upgraden tot 'Besluit strategische milieubeoordeling plannen en m.e.r.'. Een mogelijk betere benaming zou zijn 'Besluit (strategische) milieubeoordeling', eenvoudig af te korten tot 'Besluit (S)MB'
4. *Eenduidige lijst SMB-plichtige plannen.* Het zou wenselijk zijn een aparte lijst met SMB-plichtige plannen op te nemen. Door de SMB-plicht te koppelen aan bijlage C en D van het besluit m.e.r. moet voor elk plan keer op keer bedacht worden welk m.e.r.-project er mogelijk uit voortvloeit, en worden veel plannen meerdere malen genoemd. In een eenduidige lijst is het ook mogelijk de sectoren te benoemen die in richtlijn onder artikel 3 lid 2 onder a genoemd worden.

7.5 Dilemma's;

In de voorgaande studie zijn nogal wat dilemma's naar voren gekomen. Omdat bij implementatie van SMB nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met deze dilemma's, worden ze hieronder nog even kort geventileerd (zie tabel 7.1).

Tabel 7.1: dilemma's bij de implementatie van SMB

Goede punten uit m.e.r. overnemen	versus	In m.e.r. vervallen
Kennis onderzoeker		Politieke besluitvorming
Starheid door definities		Vaagheid
Abstract plan		Concrete beoordeling
Openheid planproces		Snelheid planproces
Integratie in plan		Ondersneeuwen in plan
Beperken bestuurslast		Minimalisme
Informatie gericht op politici		Informatie beïnvloed door politici
Korte termijn effect		Lange termijn effect
Resultaten model		Acceptatie uitgangspunten model

7.6 Terugkoppeling

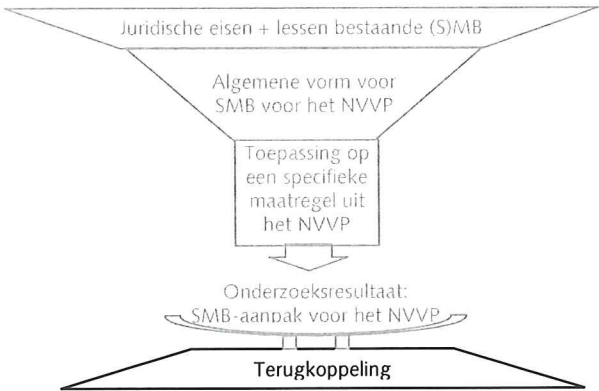
Hier wordt enigszins afstand genomen van het onderzoek, tevens wordt teruggekeken op het verloop ervan.

Tegen mijn verwachting in, was er over strategische milieubeoordeling heel veel materiaal beschikbaar. Het nieuwe wettelijke instrument, was ingeleid door jaren theorie. Het bleek lastig de juridische eisen helder te krijgen, maar de toepassing ervan is zo mogelijk nog veel moeilijker.

De poging die gedaan is de ontwikkelde methode toe te passen op een concreet beleidsinstrument uit het NVVP, heeft de complexiteit daarvan aan het licht gebracht. De methode zoals hier voorgestaan is zeker nog niet af, en behoeft de nodige bijschaving. Een uitgebreidere experimentele toepassing is dan ook nog noodzakelijk.

Er is meer energie gaan zitten in het helder krijgen van de bestaande procedure van het NVVP dan vooraf gecalculeerd. Omdat er niet zoiets bestaat als een 'handleiding NVVP-procedure', is de procedure voor een buitenstaander moeilijk te volgen. Ook het achterhalen van de inhoudelijke totstandkoming van het NVVP was niet eenvoudig en heeft achteraf gezien extra tijd gekost.

Bovendien is het vinden van de juiste personen en de juiste informatie niet gemakkelijk. Contactpersonen verwijzen steeds naar elkaar door. Soms bleek het handiger eerst zelf op internet te zoeken en eventueel op basis van namen in de daar gevonden rapporten mensen te bellen. Op de AVV-website bleek veel informatie te downloaden en korte toelichtingen te beschikbaar via een helder zoekstelsel.



Gedurende onderzoek werd ik geconfronteerd met heel veel onzekerheden en actualiteiten:

- De implementatie van de richtlijn door VROM was nog niet helder, ook niet wat de werkingssfeer betreft: het is lang onduidelijk geweest of het NVVP wel of niet onder het SMB-regime zou vallen.
- Kort voor de start van mijn onderzoek was het oude NVVP afgestemd, de nieuwe inhoud was lange tijd niet helder.
- De WRO ondergaat een herziening, lange tijd gaan al speculaties de ronde wat dat betekende voor de PKB-status.

In de korte periode van dit afstudeeronderzoek, zijn drie versies van het Wm-wetsvoorstel naar buiten gekomen. De vergelijking van de verschillende versies is niet eenvoudig: zaken komen vaak op een andere manier geformuleerd en in een ander artikel in een nieuwe versie. Het is niet helder waarom de tweede versie zo drastisch afweek van de eerste. Voor onderzoek is eigenlijk niet alleen een transponeringstabel van richtlijn naar het Wm-wetsvoorstel nodig, maar ook van Wm versie 1, naar 2, naar 3. dit zou ook het aanleveren van diverse reacties vanuit ander ministeries aan VROM vereenvoudigen.

Ik ging er van uit dat de beoordeling van benutting op basis van bestaande ervaringen mogelijk en zinnig was. Dat werd ingegeven door de vele veelbelovende rapporttitels als *'Leidraad milieueffecten van benuttingsmaatregelen'* [AVV/DWW 2001] en *'Milieueffecten van benuttingsmaatregelen'* [AVV 1999-3]. Het ene onderzoek bleek echter slechts op één voorbeeldproject gebaseerd te zijn [AVV 1999-3]. Het andere rapport gaf slechts een idee hoe de effecten van benutting zouden kunnen worden uitgezocht [AVV/DWW 2001]. Generalistische conclusies over de effecten van benutting waren hieruit dus niet direct op te maken.

Het is duidelijk geworden hoe gevoelig en genuanceerd sommige aspecten liggen. Er is niet zoiets als de goede oplossing. Bovendien is onderzoeken in de actualiteit eigenlijk synoniem voor veelal op de feiten vooruit en achter de feiten aanlopen op hetzelfde moment.

Feitelijk hebben SMB en m.e.r. veel overeenkomsten, toch blijkt de term strategisch milieu-effectrapportage (s.m.e.r.) bijzonder gevoelig te liggen. Het Wm-wetsvoorstel van VROM van 7 februari, kwam op moment dat net de inventarisatie afgerond zou zijn. Ook was er een moment dat vraagtekens rezen bij het uitgangspunt dat het NVVP onder de richtlijn zou moeten vallen. Geïnterviewden bleken daar namelijk niet zo zeker van. En ook V&W-interne correspondentie noemde het NVVP niet continu. Dit vereiste extra evaluatie en motivatie van de SMB-plichtigheid van het NVVP.

SMB wordt in de toekomst belangrijk, er is echter een uitgebreid overgangsregime. Als dat heel strikt wordt gehanteerd (ook geen extra milieueffectmonitoring) is SMB wellicht niet relevant voor het eerstvolgende NVVP. Met de veranderingen in de WRO en nog niet te voorziene veranderingen in de toekomst is het de vraag of de procedure en inhoud van het NVVP over 10 jaar bij een NVVP-II nog wel hetzelfde zijn. En of voorgaande beschrijving ervan nog wel op gaat. Wel wordt het steeds helderder dat toekomstige NVVP's onder SMB gaan vallen. De afgelopen tijd heeft V&W een 'lobby' uitgevoerd bij VROM om m.e.r. bij tracéprocedure te behouden en als daaraan voorafgaand SMB nodig is, is wens aanwezig dit op NVVP-niveau te doen. VROM lijkt dit in laatste versie wetsvoorstel overgenomen te hebben.

De richtlijn heeft een vergaande doelstelling. Met SMB kan wellicht worden voorzien in een hoger milieubeschermingsniveau. Dit kan echter alleen als SMB niet als losse toets (beoordelend) wordt toegepast maar ook in de planvorming wordt geïntegreerd. Alleen dan kan SMB bijdragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's. De SMB richtlijn is echter aangenomen met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, dat doel zal echter met alleen SMB niet gehaald worden, daartoe is zeker inhoudelijke verbreding van het instrument wenselijk. Het afwegingskader zoals dat in dit rapport is voorgesteld is geen star kader, maar behoeft verbetering en aanpassing aan toekomstige inzichten.

Ondanks de ervaren complexiteit, bleek het mogelijk een werkwijze te ontwikkelen waarmee de nodige inzichten op milieu en duurzaamheidsaspecten voor concrete beleidsinstrumenten te verkrijgen zijn.

Epiloog

De vele dimensies van dit onderzoek – beleidsmatig, juridisch, en de theoretische concepten – passen goed binnen mijn interesse en sluiten aan op mijn vakkenpakket. Ik heb de onderzoeksperiode dan ook als zeer plezierig ervaren.

Uit milieubalans van RIVM blijkt dat op een aantal zaken grote vooruitgang is geboekt, echter veel aspecten blijven een structureel probleem [RIVM 2003]. Deze generatie maakt leven toekomstige generaties moeilijk. Ook leven in minder rijke delen van de wereld wordt door irreële weergave kosten (indirecte subsidiëring) in rijke delen moeilijker gemaakt. In Nederlands beleid wordt dit echter niet met zoveel woorden weergegeven. De doelen die gesteld worden leggen de lat eigenlijk nog niet hoog genoeg om spoedig verandering in de verhouding hier en nu versus daar en later te krijgen. Bovendien wordt het niet halen van doelstellingen vaak maar zijdelings genoemd.

Er is een radicale omslag nodig: daarbij lijkt internaliseren van externaliteiten de enige mogelijkheid. Beleidsmaatregelen als betere benutting zouden dan ook niet langer geprefereerd moeten worden boven zeer gedifferentieerde beprijzing. Door gedifferentieerde beprijzing wordt waarschijnlijk de ontwikkeling van duurzamere alternatieven in een hoog tempo gestimuleerd.

Helaas wordt realisatie van zo'n kentering ondermijnd door de politieke inrichting van de maatschappij. Er is geen politicus die zich wil uitspreken voor scherpere doelstellingen met het risico daardoor zijn electoraat tegen de haren in te strijken. Ook het expliciet formuleren van het niet halen van doelstellingen betekent een politieke dood. Politici worden aangesproken op korte termijn resultaten, daar licht dan ook hun prioriteit. Dat lange termijn resultaten door deze insteek soms juist verslechteren nemen zij, wellicht onbewust, op de koop toe.

Er zouden meer openbare documenten moeten verschijnen over de roofbouw van het rijke deel van deze generatie. Voor hen die na het lezen van dit onderzoek nog niet overtuigd zijn van de negatieve effecten van ons dagelijks handelen – die overtuiging was ook zeker niet het doel van dit onderzoek – is het lezen van een monografie van prof. De Jong (bijvoorbeeld [De Jong 1995]) wellicht ontluisterend. Pas als mensen zich beter bewust van zijn van de gevolgen van hun handelen en zich er ongemakkelijk bij voelen is de tijd rijp voor een politieke verschuiving richting scherpere doelstellingen en nu nog impopulaire of ongekende maatregelen. Dan is een eerlijkere verdeling van kosten en baten mogelijk.

Bijlage onderbouwing tabel 6.4

Deze bijlage is voornamelijk gebaseerd op 2 rapporten: een rapport van in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) uit 2002, getiteld: *Effecten en kosten van bereikbaarheidsmaatregelen*; en een eerder onderzoek in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, getiteld: *Milieueffecten van benuttingsmaatregelen*. Naar dit onderzoek wordt in deze bijlage verwezen als AVV 1999.

Functionaliteit

	voertuigverliesuren	extra capaciteit	trajectsnelheid	AW 2002
plusstroken	max 1026 op traject	1600 mvt/u	vgl spitsstrook	
sptisstroken	-25%	9%	11%	
wisselstrook	-9%	5%	4%	
bus op vluchtstrook	bus heeft tijdwinst, verder geen effect op autobereikbaarheid			
totaal	-20%	8%	9%	

Integrale uitbreiding met een strook leidt tot een extra capaciteit van ongeveer 2400 eenheden per uur [Bovy/Botma 1999]

Kosten (1)

aanlegkosten	richtprijs/km	min	max	opmerkingen	gem max en min	eigen schatting richtprijs/km
plusstroken	1675000	1000000	2500000	max is incl geluidswering	1750000	1675000
sptisstroken	770000	250000	1600000	max is incl verkeerssignalering	925000	770000
doelgroepstrook		2900000	3400000	kosten bij extra rijstrook, anders vergelijkbaar met plusstrook	3150000	3000000
betalstrook		4500000	9000000	als uitgegaan wordt van een fysiek gescheiden strook, anders vergelijkbaar met doelgroepstrook	6750000	6250000
wisselstrook	2000000				0	2000000
buffer	500000	250000	800000	max incl reconstructie en extra strook	525000	500000
bus op vluchtstrook		95000	725000	max is incl verlichting	410000	400000
deze kosten zijn o.b.v. AVV 2002						

gemiddelde totaal
gemiddelde zonder betalstrook
(betalstrook is enige met fysiek gescheiden
rijbaan)
gemiddeld zonder betalstrook en bus op
vluchtstrook (bus op vluchtstrook nauwelijks
invloed op wegverkeer)

2085000

1390833

1589000

opmerking: door AVV worden lichtelijk appels met peren vergeleken: de ene maatregel is inclusief geluidswering, de andere inclusief verkeerssignalering, een derde inclusief verlichting

Kosten (2)

kosten beheer en onderhoud		
b/o: jaarlijks onderhoud 0,8% * nieuwwaarde / jaar en groot onderhoud 5% * nieuwwaarde / jaar, d.w.z. totaal b/o 1,22% * nieuwwaarde / jaar		
nieuwwaarde standaardweg (geen ingew. kunstwerken) € 2.500.000 / km strooklengte (= 10 miljoen / km 2 * 2)		
b/o standaardweg (geen ingewikkelde kunstwerken) € 30.500 / km strooklengte (= 10 miljoen / km / 4 stroken * 1,22%)		
nieuwwaarde weg incl kunstwerken tot zo'n € 17.857.143 / km strooklengte (= 12,5 miljard euro / 700 km strooklengte [AVV 2001, blz 17])		
b/o weg incl kunstwerken tot zo'n € 219.060 / km strooklengte (= 18 miljoen / km strooklengte * 1,22%)		
b/o benuttingsmaatregelen:		

Emissie geluid

Case A12 in De Liemers: emissie geluid in spitsuur

	referentie		uitbreiding integrale uitbreiding	doelgroepstr betaalstrook	semi-uitbreiding		
	referentie	referentie			herindeling dwarsprofiel		spitsstrook
					70 km/h	90 km/h	
wegvak	absoluut	index	t.o.v. index	t.o.v. index	t.o.v. index	t.o.v. index	t.o.v. index
1	87	100	106	100	102	105	105
2	91	100	102	102	99	100	99
3	91	100	102	100	99	101	101
4	92	100	97	99	95	96	97
5	87	100	101	100	100	100	100
gemiddelde	89,6	100	101,6	100,2	99	100,4	100,4
toename tov referentie			1,6%	0,2%	-1%	0,4%	0,4%
eigen waardering			--	0/-	+	0/-	0/-

o.b.v.

1999

AV

De percentages bij de case mijns inziens zo klein zijn, dat de vraag is hoe het zit met foutenmarges

gegeneraliseerde resultaten

integrale uitbreiding	betaalstrook	herindeling dwarsprofiel		spitsstrook
		70 km/h	90 km/h	
duidelijke toename op het HWN (AVV 1999 blz 33)	neutraal (AVV 1999 blz 16)	totale effect licht positief (AVV 1999 blz 19) / positief (AVV 1999)	Zonder deze snelheidsbeperking is het effect neutraal tot licht negatief (AVV 1999 blz 33)	
--	0	+0 tot +	0/-	eigen waardering
		neutraal tot licht positief (AVV blz 19) (ook wisselstrook)		
		0 tot +		eigen waardering

			doelgroep- bevoordeling	semi-uitbreiding		o.b.v. AVV	Door afname intensiteit vrchtverkeer op het OWN neemt het geluid daar af
				70 km/	overig		
spits	HWN		0	+/0	-/0		
	OWN		+/0	+/0	+/0		
etmaal			0	0	0		

congestievarianten

varianten	middelzware congestie	zware congestie
faciliterende maatregelen	-	-0
uitbreiding	--	-

geluidseffecten o.b.v. AVV 2002

plusstroken	In AVV 2002 geen inschatting geluidseffecten. Eigen inschatting: vergelijkbaar met spitsstrook?
spitsstroken	Positief door afname ritdynamiek, toename snelheid. Effect kan teniet gedaan door toename verkeersintensiteit.
	Dan afname op OWN
doelgroepstr	Positief door afname ritdynamiek, toename snelheid. Effect kan teniet gedaan door toename verkeersintensiteit.
	Dan afname op OWN
wisselstrook	Positief door afname ritdynamiek, toename snelheid.
buffer	Positief door afname ritdynamiek, toename snelheid. Effect kan teniet gedaan door toename verkeersintensiteit.
	Dan afname op OWN. Echter lokaal op plaats buffer toename geluid

eigen conclusie

In AVV 2002 durft men geen stelling te nemen, veel van het daar gepresenteerde is 1 op 1 overgenomen op de AVV website benuttingsmaatregelen. De resultaten AVV (1999) zijn niet zo duidelijk gepresenteerd, door zowel teksten als tabellen overzichtelijk bij elkaar te plaatsen kan een mijns inziens betere conclusie worden getrokken

referentie	semi-uitbreiding		semi-uitbreiding met snelheidsbeperking		integrale uitbreiding	
	HWN	OWN	HWN	OWN	HWN	OWN
0	0/-	+0	+	+0	--	+

Lucht

Case A12 in De Liemers

	referentie		uitbreiding	doelgroepstr	semi-uitbreiding		
	referentie	referentie	uitbreiding	betaalstrook	herindeling dwarsprofiel		spitsstrook
						90 km/h	
	absoluut	index	t.o.v. index	t.o.v. index	t.o.v. index	t.o.v. index	t.o.v. index
CO2 emissie	1,3 - 3,2 ton	100	115	108,2	112,8	114,4	113,2
Immissie bap	0,115-0,494 microgr/m3	100	102	91,4	106,4	105,6	105,6
Immissie NO2	5 - 7 microgr/m3	100	125	134,4	120,8	122,2	122,2
gemiddelde		100	114	111	113	114	114
toename tov referentie		0%	14%	11%	13%	14%	14,00%
eigen waardering	0	--	--/-	--	--	--	--

AVV 1999

AVV 1999

gegeneraliseerde resultaten

doelgroepstrook (AVV blz 16)	--
semi-uitbreiding (en wisselstrook) (AVV blz 19)	--

		doelgroep- bevoordelin	semi-uitbreiding	
			70 km/	overig
spits	HWN	-	-	-
	OWN	+/-0	+/-0	+/-0
etmaal		-/-0	-/-0	-/-0

o.b.v.

AVV 1999

(blz 29/30)

congestievarianten

varianten	middelzware congestie	zware congestie
faciliterende maatregelen	-/-0	-
uitbreiding	-/-0	-

(Voor Nox nog streker)

effecten lucht o.b.v. AVV 2002

plusstroken	Positief door afname ritdynamiek, toename snelheid. Effect kan teniet gedaan door toename verkeersintensiteit. Dan afname op OWN
sptisstroken	Positief door afname ritdynamiek, toename snelheid. Effect kan teniet gedaan door toename verkeersintensiteit. Dan afname op OWN
doelgroepstrook	Positief door afname ritdynamiek, toename snelheid. Effect kan teniet gedaan door toename verkeersintensiteit. Dan afname op OWN
wisselstrook	Positief door afname ritdynamiek, toename snelheid.
buffer	Positief door afname ritdynamiek, toename snelheid. Effect kan teniet gedaan door toename verkeersintensiteit. Dan afname op OWN.

eigen conclusie

AVV 2002 geeft geen verwachting van het totale effect. De tabellen o.b.v. AVV 1999 geven allen net andere resultaten. Wel wordt in AVV 1999 een totaal effect van benutting op lucht gegeven: als de afname op het OWN wordt meegenomen, is te verwachten dat de totale emissie op etmaalniveau bij faciliterende benuttingsmaatregelen iets hoger is dan de referentiesituatie (blz 33). Er is hier toch gekozen onderscheid te blijven maken in effecten van NO2 en overige stoffen.

referentie	semi-uitbreiding		semi-uitbreiding		integrale uitbreiding	
	HWN	OWN	HWN	HWN	OWN	OWN
0	- / voor NO2 --	+/-0	- / voor NO2 --	- / voor NO2 --	- / voor NO2 --	+/-0

Natuurvernietiging

Uitbreiding heeft een negatief effect, omdat asfalt wordt aangelegd, dit heeft vaak aantasting van natuurrwaarden en landschap tot gevolg. Bovendien wordt de berm aangetast (AVV 1999, blz. 34)

(Externe) veiligheid

integrale uitbreiding licht positief effect	+
faciliterende maatregelen licht negatief (homogener rijpatroon, maar meer in- en uitvoegen)	-

(AVV 1999 blz 34)

plusstroken	smaller rijbanen toename van het aantal eenzijdige ongevallen/aanrijdingen in de flank
sptisstroken	10-50% minder ongevallen door minder congestie, dus minder kop staart
totaal	veelal onbekend (AVV 2002)

Verklarende woordenlijst / afkortingen

Agenda 21	Principes afgesproken tijdens VN-conferentie in Rio de Janeiro in 1992. Enkele bekende principes zijn 'het voorzorgsbeginsel', en 'de vervuiler betaalt'
AVV	Adviesdienst verkeer en vervoer
Betaalstrook	Rijstrook van hoofdrijbaan gebruikt door betalend verkeer, aansluitend op of los van bestaande profiel
BOR	Bereikbaarheidsoffensief Randstad
Compact rijden	Het rond de stadsgewesten toevoegen van extra strookcapaciteit onder gelijktijdige verlaging van de maximum snelheid tot 90 km/uur.
Doelgroepstrook	Rijstrook van hoofdrijbaan gebruikt door specifieke verkeerscategorie binnen/ aansluitend op of los van bestaande dwarsprofiel
EsoSD	Duurzaamheidsconferentie in Johannesburg
Expert-judgement	Inschatting/oordeel door deskundige op het betreffende vakgebied
HWN	Hoofdwegenet
IBP	Interbestuurlijk Platform
ICES	Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking
IDP	Interdepartementaal platform
IPO	Interprovinciaal Overleg
KBA	Kosten baten analyse
Kernteam NVVP	V&W-projectmedewerkers NVVP
LCA	Live cycle analyses
LMS	Landelijk Model Systeem verkeer en vervoer
Mediaan	De middelste waarneming van een verzameling die naar opklimmende grootte gerangschikt is
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
NSDO	Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling
NVVB	Nationaal Verkeers- en Vervoersberaad
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
OEI	Onderzoeksprogramma Effecten Infrastructuur

Ontkoppeling	Het tegelijkertijd verbeteren van de welvaart (economische groei) en verminderen van de milieudruk. Er zijn twee mogelijkheden denkbaar: relatieve en absolute ontkoppeling. Bij relatieve ontkoppeling neemt de milieudruk minder snel toe dan de groei van de economie. Absolute ontkoppeling houdt economische groei in bij een gelijktijdige afname van milieudruk. [Vrij naar VROM 1998]
OWN	Onderliggend wegennet
Plusstrook	Versmalling rijstroken gedurende de spits, met handhaving vluchtstrook, gelijktijdig aangepaste snelheid
PKB	Planologische Kernbeslissing
PPP	Policy, plan, program. Wordt in dit rapport vertaald met: beleid, plan, programma.
Projectdirectie NVVP	kernteam en projectteams
Projectteams NVVP	- projectteam V&W-breed (kernteam + contactpersoon FEZ, HDJZ, RWS, AVV) - projectteam interdepartementaal (kernteam + contactpersoon EZ, FIN, VROM Milieu, VROM ruimte, LNV) - projectteam interbestuurlijk (kernteam + contactpersoon IPO, SKVV, VNG, UvW)
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan
Reboundeffect	Interactie tussen techniek en gedrag: bijvoorbeeld door een maatregel kunnen auto's zuiniger worden, daardoor nemen tevens de kosten per kilometer af, wat leidt tot een toename van het aantal autokilometers [AVV 1999-1]
EU-Richtlijn	In de Europese wetgeving is een richtlijn bindend voor de lidstaten met betrekking tot het te bereiken resultaat, maar wordt de lidstaten de keuze gelaten met welke middelen ze dat bewerkstelligen [EP 2002] (dit in tegenstelling tot de EU-Verordening, die in de lidstaten rechtstreeks van toepassing is).
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RO	Ruimtelijke Ordening
RPC	Rijksplanologische Commissie
RROM	Raad voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
RVVP	Regionaal verkeers- en vervoersplan
Scoping	de identificatie van alternatieven en effecten die onderzocht moeten worden, en het elimineren van irrelevante informatie
SEA	Strategic environmental assessment. Wordt in dit rapport vertaald met SMB: strategische milieubeoordeling.
SKVV	Samenwerkende Kadergebieden Verkeer en Vervoer

SMB	Strategische milieubeoordeling. Vertaling van het Engelse SEA: strategic environmental assessment.
SMILE	Strategische Model Integrale Logistieke Evaluatie
Spitsstrook	Gebruik vluchtstrook als rijstrook gedurende de spits, onder toevoeging van vluchthavens, camerabewaking etc.
Stuurgroep	directeuren directoraten-generaal en directies V&W en VROM
Wisselstrook	Rijstrook die flexibel ingezet kan worden voor de drukste rijrichting, kan evt. als doelgroep- of betaalstrook worden uitgevoerd
ZOAB	Zeer open asfaltbeton

Bronnen

Arts, Jos (1998). *EIA follow-up. On the role of EX Post Evaluation in Environmental Impact Assessment*. Groningen: Geo Press Groningen

Arts, Jos (2003). *Memo reactie TMC op VROM-wetsvoorstel Strategische milieubeoordeling*. Tracé/m.e.r.-centrum, DWW

Arts, Jos en Job van den Berg (2002). Inhoud en proces: wat moet er meer, wat kan er minder? Verslag IAIA'02. *KenMERken jaargang 9 nr. 4; september 2002*.

Arts, Jos en Femke Niekerk en Henk Voogd (1996). Over voorkoken en verkokering. *KenMERken jaargang 3 nr.1; februari 1996*. Blz. 14-18.

AVV (1997) – Adviesdienst Verkeer en Vervoer. *7 trends: mobiliteit in veranderend Nederland*. Rotterdam : Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer

AVV (1999-1) – Centrum voor energiebesparing en schone technologie (CE) en Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM) in opdracht van Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV). *Milieurendement maatregelenpakketten NVVP, factsheets en toelichting* [online]. Delft. Verkrijgbaar van: http://www.cedelft.nl/publicaties/99_4635_24.html

AVV (1999-2) – Adviesdienst Verkeer en Vervoer. *Op weg naar de 21^e eeuw, beleidsonderzoek NVVP*. Rotterdam: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer

AVV (1999-3) – Goudappel Coffeng in opdracht van Adviesdienst Verkeer en Vervoer. *Milieueffecten van benuttingsmaatregelen: eindrapport*.

AVV (1999-4) – Adviesdienst Verkeer en Vervoer. *Metten is weten en het NVVP*.

AVV (2000) – Adviesdienst Verkeer en Vervoer. *Mobiliteit verkend: feiten achter het NVVP*. Nijkerk: Van de Ridder bv.

AVV (2000-2) – Adviesdienst Verkeer en Vervoer. *NVVP Beleidsopties verkend. Deel 1 Personenvervoer / Deel 2 Goederenvervoer*

AVV – Goudappel Coffeng en ARCADIS in opdracht van Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) – (2002). *Effecten en kosten van bereikbaarheidsmaatregelen: eindrapport* [online]. Arnhem: Arcadis. Verkrijgbaar van: http://www.rws-avv.nl/pls/portal30/docs/FOLDER/AVV_NEDERLANDS/PRODUCTS/EINDRAPPORT+EKOB.PDF

AVV (2002-2) – Adviesgroep voor verkeer en vervoer (AGV) in opdracht van Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV). *De reis van A naar Beter*.

AVV (2003) – Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV). *Nulmeting NVVP Monitor 2003*.

AVV/DWW (2001) *Leidraad milieueffecten van benuttingsmaatregelen*.

AVV-website-1: http://www.rws-avv.nl/servlet/page?_pageid=121&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&p_folder_id=4498,4517,6127

AVV-website-2: rws-avv.nl/vv2020/begin.htm

Backes, Prof. dr. Ch. W. (2003). *Juridische vraagpunten richtlijn strategische milieubeoordeling*. Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS

Balkenende-1, Ministerraad (2002). *Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid* [online]. Verkrijgbaar van: http://www.vrom.nl/docs/5enota/VijfdeNota_Stellingnamebrief.pdf

Berg, Job van den (2002) *Output of Workshop 30 'EIA in the Netherlands'*. Op: IAIA 2002 CDROM

Bor-Reijninga (1999). Wat kan de grote broer milieu-effectrapportage van kleine zus milieutoets leren? *ArenA* 1999 nr. 3; mei 1999

Bovy, prof. dr. ir. P.H.L. Bovy en Ir. H. Botma (1999). *Verkeer. Deel A: Verkeersplanning en Verkeersafwikkeling*.

CDA/VVD/D66 (2003) *Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD en D66*.

Cie. m.e.r. (2001) – Commission for Environmental Impact Assessment. *Further experiences on EIA in the Netherlands, Process, Methodology, Case Study*. The Netherlands, April 2001

Cie m.e.r. (2003) – Commissie m.e.r.. *Reactie Commissie m.e.r. op het SMB voorstel, inclusief wijziging Besluit m.e.r., van 7 februari 2003, versie 27 februari 2003*

CPB mobiliteit en welvaart. *Economische effecten van het Nationaal Verkeers- en vervoersplan 2001-2020 (NVVP)*. Werkdocument [online]. Van cpb.nl

Dieren, Wouter van (1998). Wat hebben we met onze omgeving gedaan vanuit het perspectief van duurzaamheid? (Bijdrage van Wouter van Dieren aan 'Maatschappelijke ontwikkelingen in de 20^{ste} eeuw; Reflecties en opdrachten voor de komende tijd'). *SMO-Notitie* [online], September 1998. Verkrijgbaar op: <http://www.imsa.nl/nl/content/knipselmap/SMO-artikel.html>

Dreumel, Drs. F.M.C. van (2003). SMB in de Steigers. *KenMERken jaargang 10 nr. 3; juli 2003*

DWW (1998) – Dienst Weg- en Waterbouwkunde. *Overzicht voorspellingsmethoden. Voor toepassingen in tracé-m.e.r.-studies voor rijkswegen*

DWW (1999) – Dienst Weg- en Waterbouwkunde. *Naar een stelsel van duurzaamheidsindicatoren voor infrastructuur, verkennende fase*.

DWW (2000-1) – Dienst Weg- en Waterbouwkunde. *Ruimte gerelateerde indicatoren voor duurzaamheid, eindrapport tweede fase*

DWW (2000-2) – BB&C bv. en Demis bv. in opdracht van Dienst Weg- en Waterbouwkunde. *Duurzaamheidsindicatoren voor infrastructuur Fase 3.*

DWW (2002-1) – Dienst Weg- en Waterbouwkunde. *Knelpunten leefomgeving op het rijkswegennet.*

DWW (2002(-3)) – Dienst Weg- en Waterbouwkunde. *Advies Aanpak Milieueffectrapportage / Milieutoets Spoedwetprojecten. Eindversie*

DWW (2002-5) – Tauw in opdracht van Dienst Weg- en Waterbouwkunde. *Effecten en kosten van leefbaarheidsmaatregelen : gebruikersdeel : definitief* [online]. Delft: Dienst Weg- en Waterbouwkunde. Verkrijgbaar van: <http://www.rws-avv.nl>

DHV (1994) Op deze wijze geciteerd in: Sadler en Verheem [1996]. Zie EC, DGXI 1994

EC, DGXI (1994) – DHV in opdracht van Directorate General for Environment, nuclear Safety and Civil protection (DGXI). *Strategic environmental assessment. Existing methodology.*

EC (1996-1) – Europese Commissie. *EIA – A study on costs and benefits, Summary* [online]. Verkrijgbaar van: <Http://europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-studies-and-reports/eia-cost-benefit-en.htm>

EC (1997-2) – Europese Commissie. *Case Studies on SEA, Summary* [online]. Verkrijgbaar van: <Http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-studies-and-reports/sea-case-studies.htm>

EC (1999-2) – European Commission, DG Energy and Transport. *Manual on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans*

EC (2000) – European Commission, DG Environment. *Strategic Environmental Assessment in the Transport Sector: An overview of legislation and practice in EU Member States*

EC (2001-1) – O. Bina, European Commission, DG Environment. *Strategic Environmental Assessment of Transport Corridors: Lessons learned comparing the methods of five Member States*

EC (2002-1) *Environmental Assessment SEA-legal context* [online]. Verkrijgbaar van: <Http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-legalcontext.htm>

ECMT (2000) – European Conference of Ministers of Transport (ECMT). *Strategic Environmental Assessment For Transport.*

Eck, Marja van, en Jules Scholten (1994). Succesverhalen, deel 1: Direct nuttig effect. *Kenmerken, jaargang 1 nr. 4; juli 1994.* / Succesverhalen, deel 2: Indirect nuttig effect. *KenMERken jaargang 1 nr. 5; september 1994*

Eck, Marja van (2002) *MER landelijk afvalbeheerplan. Overzichtelijk rapport, maar LCA's selectiever toepassen*. KenMERken jaargang 9 nr. 3; juni 2002

EP (2002) - Directoraat-generaal voorlichting en public relations van het Europees Parlement. *Het Europees Parlement*.

EU (2001) – Europese Unie. *Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's*. Luxemburg

Fischer, Thomas B, (2002-1). *Strategic Environmental Assessment in Transport and Land Use planning*. Uitg: Earthscan.

Fischer, Thomas (2002-2) SEA Workshops [online]. Verkrijgbeer van: <http://www.IAIA.org> (via: conference > IAIA'02 > Findings/Final Results > SEA Workshops)

Fuller, Karl (2002) *Workshop 9 – Sustainability IA*. Op IAIA 2002 CDROM (daar te vinden onder WS 7: IA for Sustainability assessment Report).

Jesse, Katinka (2002). *Substantial influence of EIA in the decision-making process: a few bottlenecks in the EIA-regulation of the Netherlands, and possible solutions*

JEGTE (2000) – Joint Expert Group on Transport and Environment. *Recommendations for actions towards sustainable transport*.

Jong, Prof. dr. ir. Taeke M. de (1995). *Milieuproblemen*. TUDelft, Faculteit bouwkunde.

Jong, Prof. dr. ir. Taeke M. de (1997). *Inleiding Technische ecologie & Milieuplanning*. TUDelft, Faculteit bouwkunde.

Jorritsma-Lebbink, A. (De Minister van Verkeer en Waterstaat) (1997), *Regels inzake plannen op het terrein van het verkeer en het vervoer (Planwet verkeer en vervoer)*, MEMORIE VAN TOELICHTING [online]. Verkrijgbaar van: <http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous>

LNV (2000) – Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Nota Natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*

Morel, tefan A. A., Reinoud A. M. Post en Jules Scholten (2001). *Integrated Environmental Impact Assessment, A Step Towards Integrated Impact Assessment*. Cie. m.e.r. (2001). *Further experiences on EIA in the Netherlands, Process, Methodology, Case Study*. Blz. 19-25.

Niekerk, Femke (2000-1). *Het effect gerapporteerd, De gebruikswaarde van effectrapportages voor de planning van verkeersinfrastructuur*. Groningen: Geo Pers.

Niekerk, Femke (2000-2). *Het effect gerapporteerd. Proefschrift over de gebruikswaarde van effectrapportages*. KenMERken jaargang 7, nr. 6; december 2000.

Pieters, Steven (2002) Implementatie van de strategische m.e.r. (SMB)-richtlijn. *Milieu & Recht*, december 2002 nr. 12.

Post, Geraldine (2003-1). *Nieuwsbrief NVVP*, 19 maart 2003, nr. 4.

Post, Geraldine (2003-2). *Nieuwsflits NVVP*, 25 april 2003, nr. 5.

Post, Geraldine (2003-3). *NVVP en de Nota Ruimte: stand van zaken*. Email, 4 juni 2003

RIVM (2000) – K.T. Geurs en G.P. Van Wee, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). *Environmentally Sustainable Transport: Implementation and Impacts for the Netherlands for 2030, Phase 3 report of the OECD project 'Environmentally Sustainable Transport.'*

RIVM (2002) – Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). *Natuurbalans 2002, samenvatting* [online]. Verkrijgbaar van: http://www.rivm.nl/milieu/natuurbalans_verkenning/natuurbalans/

RIVM (2003) – Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). *Milieubalans 2003, het Nederlandse milieu verklaard* [online]. Verkrijgbaar van: <http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/030425mb2003nl.pdf>

Ruiters/Sanders (1998). *Physical Planning / policies, methods and techniques*. Delft University of Technology, 1998.

Sachs, Wolfgang (2002). In: Frans Zoer. *Na Johannesburg* [online]. Verslag van een openbare 'debriefing' van Johannesburg-gangers in De Balie. Datum publicatie: 20.10.2002. Verkrijgbaar van: <http://globalinfo.nl/article/articleview/105/1/1/>

Sadler, Barry en Rob Verheem (1996) *Strategic Environmental Assessment 53 Status, Challenges and future directions*.

Schutte-Postma, mr. Loes (1997). *Milieurecht*. Monografieën Milieu nr. 30, TU Delft, Faculteit bouwkunde.

Schutte-Postma, mr. E.T. (2001). *Technisch Milieurecht*. TUDelft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management.

Soete, Prof. Dr. L. (2002). Hoe ICT proof is de Vijfde Nota? In: Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2002) *Academische reflecties, de wetenschap aan het woord over de vijfde nota*.

Steege M. ter en J. Bakker, J. van der Wijst. (2002). Dilemma's in het Hart, *Integrale Effectrapportage Deltametropool. KenMERken jaargang 9, nr. 1; maart 2002*.

Swyngedouw, Dr. E. (2002). Globalisering en de herschaling van de politiek-economische ruimte: nieuwe machtsrelaties in de productie van de ruimte. In: Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2002) *Academische reflecties, de wetenschap aan het woord over de vijfde nota*.

Teisman, Geert R. (1992) *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. s-Gravenhage: VUGA. Geciteerd in: ir. P.M. Schrijnen, drs. E. de Boer (2001) *Verkeers en vervoersbeleid*. TU Delft, Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen

Thérivel, R., en Partidário, M.R. (1996). *The practice of Strategic Environmental Assessment*. London: Earthscan Publications

TNO (2001) – Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) in opdracht van Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) *Basiskwaliteit autosnelwegen – Milieu (emissie naar lucht, water en bodem (run off), externe veiligheid en ruimtebeslag)*.

Valk, Th. W. de (1997). *Het milieu tot besluit. Een evaluatie van de Nederlandse regeling milieu-effectrapportage*.

Verheem, Rob (1998). *SEA in Dutch National Waste Management Planning*

Verheem, Rob (2002). *Recommendations for sustainability assessment in The Netherlands*.

Verheem, Rob A.A. en Jos A.M.N. Tonk (2001). Strategic Environmental Assessment (SEA): one concept, multiple forms. (Paper presented at the Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment in Christ Church, April 1999). Cie. M.e.r. (2001) – Commission for Environmental Impact Assessment. *Further experiences on EIA in the Netherlands, Process, Methodology, Case Study*.

Veurman, J. en M. Speulman (2000) Benuttingsmaatregelen en het milieu: spitsstroken, DRIP's, toeritdoseerinstallaties, inhaalverboden, betaalstroken. *Verkeerskunde jaargang 51, nr. 12; december 2000*. BLz. 44-49.

VM (1999) – Vakgroep Milieu. *Eindrapportage vakgroep milieu*.

VROM (1993-1) – Ministerie van Volkhuysvestiging, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Milieu-effectrapport, Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening, Hoofdrapport*.

VROM (1993-2) – Ministerie van Volkhuysvestiging, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening. Deel 1: ontwerp planologische kernbeslissing*.

VROM (1996-1) – Ministerie van Volkhuysvestiging, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *De milieutoets in essentie, Effecten ontwerp-regelgeving*.

VROM (1996-3) – Ministerie van Volkhuysvestiging, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *De Milieutoets, Checklist en toelichting, Effecten Ontwerp-regelgeving. Handleiding Milieutoets. Aandachtspunten voor de toetsing van ontwerp-regelgeving op milieu-effecten*.

VROM (1998) – Ministerie van Volkhuysvestiging, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Nationaal Milieubeleidsplan 3*.

VROM (2001-1) – Haskoning in opdracht van het Ministerie van Volkhuysvestiging, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Inventarisatie werkingssfeer toekomstige EG richtlijn, concept*.

VROM (2001-2) – Ministerie van Volkhuysvestiging, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Evaluatie milieutoets, terugblikken om vooruit te kijken*.

VROM (2001-3) – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid, Nationaal Milieubeleidsplan 4 – samenvatting.*

VROM (2001-4) – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM); Economische Zaken (EZ); Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV); Verkeer en Waterstaat (VW). *Milieuprogramma 2002-2005* (een bijlage bij de rijksbegroting van het ministerie van VROM). Kamerstuk 2001-2002, 28003, nr. 2, Tweede Kamer september 2001

VROM (2002) – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten / Memorie van toelichting* (concept 22 augustus 2002)

VROM (2002-3) – J.P. Pronk, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Verkenning van het Rijksoverheidsbeleid in het kader van de Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling* [online]. Verkrijgbaar van http://www.vrom.nl/Docs/milieu/RijksverkenningNSDO_duurzameontwikkeling.pdf

VROM (2003-1) – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2001/42/EG etc./ Memorie van toelichting.* Werkversie 7 februari.

VROM (2003-3) – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Besluit strategische plannen en milieu-effectrapportage.* Concept 7 februari 2003.

VROM (2003-4) – Arcadis in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directoraat-Generaal Milieu. *Handreiking strategische milieubeoordeling van plannen (werktitel).* Versie 13 mei 2003.

Vrom 2003-5 – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2001/42/EG etc./ Memorie van toelichting.* Werkversie 7 mei 2003.

VROM 2003-7) – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Besluit strategische plannen en milieu-effectrapportage.* Concept 7 mei 2003.

VROM-website-1: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9331>

VROM-site-2: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7009#4>, inmiddels is de tekst op deze site enigszins gewijzigd

VROM-site-3: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9332>

V&W (1990) – aangeboden door de Ministers van Verkeer en Waterstaat (VenW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. Deel d. De regeringsbeslissing. Verkeer en vervoer in een duurzame samenleving.* Den Haag: SDU

V&W (1998) – Projectteam Questa, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). *Verplaatsen in de toekomst : omgevingsscenario's tweede generatie*.

V&W (2000) – Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Van A naar Beter. De meest gestelde vragen over het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Questions & Answers*.

V&W (2000-2) – Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directie Strategie en Coördinatie, Begeleidingsgroep BER. *Beleidseffectrapportage 1999. Beleidseffectmeting Verkeer en Vervoer*.

V&W (2001) – Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Van A naar Beter. Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020. Kabinetsstandpunt*.

V&W (2001-2) – Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor van de Waterstaat. *Benutten hoofdwegennet 2001 - 2006*.

V&W-website-1: <http://www.vananaarbeter.nl/> > NVVP eerder te vinden op www.minvenw.nl/rws/projects/nvvp/nota/1/tekst.html

V&W-site-2: www.minvenw.nl/rws/projects/nvvp/NVVP/wat_is/watis.htm

V&W-intranet-1:
http://www.venwnet.minvenw.nl/nvvp/nvvp/making_of_/themas/8themas.html

Waard, Jan van der, Jan Schuring, Arjan Dikmans (1999) *Perspectief op de toekomst : Nederland in 2030. Verkeerskunde jaargang 50, nr. 1; januari 1999*. BLZ. 18-23

Wood, Christopher Adam Barker, Carys Jones and Joanna Hughes (1996). *Evaluation of the performance of the EIA process*. EIA Centre University of Manchester.

ZSM-intranetsite-1: http://dgrws.venwnet.minvenw.nl/Images/2_3479.pdf,

Interessante Internetadressen:

Euopa milieuzaken:

http://europa.eu.int/comm/environment/index_nl.htm

Smb (SEA) en m.e.r (EIA) door de Europese unie

<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm>

Commissie voor milieueffectrapportage

[http://www.commissiemer.nl/](http://www.commissiomer.nl/)

International Association for Impact Assessment (IAIA)

<http://www.IAIA.org>

benuttingsmaatregelen (AVV):

<http://www.maatregelencatalogus.nl/index.jsp>

Benutten algemeen (AVV):

<http://www.rws->

[avv.nl/servlet/page?_pageid=121&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&p_fo](http://www.rws-avv.nl/servlet/page?_pageid=121&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&p_fo)

[lder_id=4498](http://www.rws-avv.nl/servlet/page?_pageid=121&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&p_fo)

Fileplan ZSM

http://dgrws.venwnet.minvenw.nl/HKW/Organisatie/Uitvoering/Fileplan%20ZSM/Fileplan_ZSM.asp

Tweede Kamer stukken:

<http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous>

Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling (NSDO)

<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=10748&ref>

Wetteksten

<http://wetten.sdu.nl/cgi-bin/login/anonymous/>

Ministerie van VROM

<http://www.vrom.nl>

Ministerie van V&W

<http://www.verkeerenwaterstaat.nl>