

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20952 2500 EZ Den Haag

Commissie voor de Milieueffectrapportage
Mevrouw drs. Marieke van Rhijn
Wvd. Voorzitter
Postbus 2345
3500 GH Utrecht

**College van
Rijksadviseurs**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag

Contactpersoon

Prof.ir. Eric Luiten

T 088 115 9812
M 06 10 94 95 46
eric.luiten@rgd.minbzk.nl

Kenmerk

RBM-20140211

Datum

12 februari 2014

Betreft Landschap in m.e.r.

Zeer geachte mevrouw Van Rhijn,

In antwoord op uw adviesaanvraag d.d. 4 juni 2013, waarin u de Rijksadviseur voor Landschap en Water benaderde met het verzoek een bijdrage te leveren aan een beter begrippenkader en effectievere operationalisering van het aspect landschap in milieueffectrapportage, bericht ik u, namens het College van Rijksadviseurs, het volgende.

Het verzoek heeft me blij verrast, omdat ik tijdens mijn jarenlange, periodieke deelname aan werkgroepen voor de CieMER heb ervaren dat landschappelijke waarden en effecten zelden een doorslaggevende factor vormden bij de beschrijvingen, de alternatieven en de afwegingen in milieueffectrapporten. Ook het omgekeerde kwam voor: dat er in mijn ogen ruimtelijke aspecten of landschapsarchitectonische kansen in het initiatief aan de orde waren die niet onder de paragraaf landschap konden worden behandeld. Ik heb uw verzoek dus ook aangegrepen als een gelegenheid om mijn eigen ervaringen nog eens goed op een rij te zetten op weg naar een beter stramien.

Na mijn eerste enthousiasme over het verzoek kwam ook het besef dat deze kwestie een onvervalste breinbreker is. Ten eerste gaat het om totaal verschillende benaderingen van landschap. Het landschapsbegrip waarmee ik gewend ben te werken is kwalitatief, intersubjectief en integraal van aard en verhoudt zich om die reden moeilijk tot de essentiële doelstelling van m.e.r. namelijk alle relevante milieu-informatie gesegmenteerd, op geobjectiveerde, kwantitatieve wijze met de voorgenomen ruimtelijke interventie in verband te brengen. Ik heb in de totstandkoming van voorliggend advies geen poging gedaan

om mijn landschapsbegrip alsnog te verwetenschappelijkten, maar ik heb gezien of de terminologie en de werkwijze voor landschap op basis van mijn inzichten konden worden aangescherpt. Ten tweede riep de adviesvraag een discussie op over de effectiviteit van m.e.r. in algemene zin. Alle deskundige betrokkenen die ik de afgelopen maanden sprak plaatsten kanttekeningen bij de betekenis en de toegevoegde waarde van milieueffectrapporten. Iedereen ziet uit naar een geactualiseerde toetsingssystematiek, met een sterker ontwikkeld iteratief en proactief karakter, waarin recht wordt gedaan aan de wens de initiatiefnemer uit te dagen de best denkbare bijdrage te leveren aan het milieu, inclusief het landschap.

Datum
12 februari 2014

Kenmerk
RBM-20140211

Voorliggend advies levert dus – onbedoeld – ook materiaal en argumenten voor een wat ingrijpender bezinning op wat milieueffectrapportage in de 21^{ste} eeuw zou kunnen en zou moeten zijn. Het advies kwam tot stand na een uitgebreide 'intake' door een paar van uw medewerkers, een brainstormsessie in Utrecht met een aantal goed ingevoerde externe adviseurs en onderzoekers en na een discussie over praktijkvoorbeelden tijdens een speciale en wat mij betreft inspirerende themaochtend.

Allereerst wil ik een paar observaties met u delen:

1 Landschap leeft enorm in de samenleving. De grootste maatschappelijke bezorgdheid (zoals bijvoorbeeld blijkt uit inspraakreacties) over de effecten van ruimtelijke of civieltechnische initiatieven betreft dan ook de kwaliteit van het landschap vóór en na de beoogde ingreep. Kwantificeerbare milieuaspecten (zoals geluid, stikstof, dierpopulaties of elektromagnetische straling) zijn in sommige gevallen van groot belang en vaak invloedrijk bij het genereren van alternatieve oplossingen, maar zelden doorslaggevend voor de besluitvorming. Milieueffectrapportage wordt van grotere maatschappelijke, professionele en bestuurlijke betekenis als het lukt de balans tussen kwalitatieve en kwantitatieve omgevingsaspecten te verbeteren.

2 'Landschap' is in principe een sterk merk, maar met een slechte beleidsmatige verankering en een povere operationalisering in de m.e.r. Dat is te herleiden tot het gegeven dat de aandacht voor landschap een meervoudige oorsprong heeft: een natuurwetenschappelijke, een erfgoedelijke, een visueel-topografische en een groenvoorzieningstechnische. In de context van de beschrijving van milieueffecten zijn met name de historisch-geografische en de panoramische kanten gaan domineren. Deze twee componenten bedienen naar mijn mening in onvoldoende mate de belofte van integrale ruimtelijke diagnose en planvorming die in het aspect landschap besloten liggen.

3 Landschap komt in de m.e.r. nogal obligaat aan de orde en dan altijd als kwetsbare factor, nooit als te verbeteren conditie. Dat wreekt zich bij de ontwikkeling van alternatieven omdat ze alleen gebaseerd zijn op de wens om milieueffecten te minimaliseren. M.e.r. zou ook inzicht moeten bieden in de mate waarin de beoogde interventie zou kunnen bijdragen tot nieuwe landschappelijke kwaliteit. Dit opent de deur naar oordeelsvorming over plankwaliteit, die momenteel in het kader van de m.e.r.-procedure niet plaatsvindt.

4 Naast de m.e.r.-procedure is de laatste jaren een parallelle praktijk van oordeelsvorming op gang gekomen, die valt te begrijpen als een soort welstandsadvisering-nieuwe-stijl. In projecten met een bovengemiddelde omvang en ruimtelijke betekenis wordt in toenemende mate een vorm van multidisciplinaire supervisie toegepast, met het doel de kwaliteit (de balans tussen doelmatigheid, houdbaarheid en oogstrelendheid) in het project te garanderen. Deze praktijk ontwikkelt zich snel en interfereert met de wijze waarop in de MER's het landschapsaspect aan de orde wordt gesteld.

Datum
12 februari 2014

Kenmerk
RBM-20140211

5 De laatste jaren is er een sterke neiging van overheden om de contouren van een ruimtelijke interventie alleen in termen van doelen en vereisten te formuleren en marktpartijen uit te dagen voorstellen te doen voor situering, trasering, ontwerp, bouw en steeds vaker ook financiering en beheer. Ook stedelijke uitbreidingen die door gemeenten alleen worden voorbereid op basis van een aantal spelregels voor zelfbouwers, aannemers, corporaties en ontwikkelaars kennen een vergelijkbaar open eind. Deze ontwikkeling verhoudt zich moeilijk tot de praktijk van m.e.r. omdat daarin het aantal te beschouwen alternatieven eindig moet zijn wil men tot een overzicht van wenselijke en minder wenselijke oplossingen kunnen komen. Het zou goed zijn als via de discussie over landschap in de m.e.r. ook dit vraagstuk aan de orde komt.

Landschap in het MER: vraag om een betere rapportage

Mijn eerste voorstel is om de samenstellers van het MER dringend een nieuwe structuur van de rapportage te suggereren. Het MER moet een meer dynamische en communicatieve inzet van landschap omvatten. Met behulp van kennis over landschap is een scherp beeld te vormen van de ruimtelijke impact van het initiatief. Ik adviseer u om – voortbouwend op de interpretatie van landschap als integratiekader – in de Nota Reikwijdte en Detailniveau op te nemen dat u hecht aan een *ruimtelijke diagnose* en aan een *ruimtelijke ambitie* en dat u die twee aspecten met behulp van landschappelijke termen ingevuld wilt zien. Het begrip diagnose komt in de plaats van 'beschrijving', omdat die term de bestaande topografie op een statisch manier neerzet. Een *ruimtelijke diagnose* is doeltreffend als hij de opmaat kan zijn voor de ruimtelijke alternatieven die binnen de scope van de interventie mogelijk en realistisch zijn. Een *ruimtelijke ambitie* is doeltreffend als hij aanknopingspunten biedt voor een nieuwe ruimtelijke structuur of landschappelijke compositie. Idealiter zijn diagnose en ambitie herleidbaar uit gemeentelijk of provinciaal landschapsbeleid of ruimtelijke kwaliteitsbeleid. Als dat ontbreekt dient een nieuw kader te worden ontwikkeld, bijvoorbeeld als beeldkwaliteitsplan of landschapsvisie bij een bestemmingsplan.

De diagnose en de ambitie 'omarmen' in tekstuele zin in het MER een meer geobjectiveerd middendeel waarin meetbare sectorale omgevingscomponenten worden behandeld (lucht, water, bodem, geluid, erfgoed, natuur en dergelijke). Die krijgen dan naast hun verhouding tot de wettelijke normeringen, dankzij de ruimtelijke diagnose en ambitie, ook een meer regiospecifieke inkleuring.

De introductie van een diagnose en een ambitie als ijkpunten in de rapportage draagt bij aan de nieuwe betekenis van het MER als communicatiedocument voor bezorgde burgers en betrokken organisaties. Zij kunnen teruglezen in hoeverre de

initiatiefnemer en het bevoegde gezag zich werkelijk hebben afgevraagd wat ze met de beoogde interventie 'aanrichten', welke landschappelijke kansen ze met het initiatief willen benutten en of ze zich iets aan de ruimtelijke kwaliteit van hun leefomgeving gelegen willen laten liggen.

Datum
12 februari 2014

Kenmerk
RBM-20140211

Landschap in het MER: gebruik een betere terminologie

In de uitwerking van landschappelijke termen in de m.e.r. sluiten we aan op de interpretatie van landschap als *waarneembaar topografisch integratiekader* en proberen we een onderscheidend vocabulaire te ontwikkelen naast het historische-geografische en het landschapsecologische begrippenstelsel dat in de m.e.r. wordt gebruikt. De terminologie sluit aan bij het onderscheid tussen diagnose en ambitie.

Op het niveau van de landschappelijke *beschrijving* circuleren twee verwante, min of meer neutrale begrippenkaders gericht op analyse van topografie: de triplexbenadering en de lagenbenadering, beide ontleend aan de fysische geografie. In de triplexbenadering worden abiotische, biotische en antropogene patronen onderscheiden. Beschrijving en kartering van deze patronen leert de beschouwer in hoeverre deze patronen met elkaar samenhangen (dan wel van elkaar ontkoppeld zijn geraakt). De lagenbenadering maakt een wat dynamischer onderscheid tussen de aardkundige laag (van bodem en watersystemen), de civieltechnische laag (van transport- en informatienetwerken) en de grondgebruikslaag (configuratie van eigendom en bestemmingen). Deze gelaagdheid geeft inzicht in gradaties van transformatiesnelheid en verdeling van verantwoordelijkheid. Ik pleit ervoor deze laatste lagenbenadering te gebruiken bij de beschrijving van de landschappelijke situatie ter plaatse van de beoogde interventie.

In de *diagnose* worden de (hoge of lage) kwaliteit van de actuele topografie en de aard van de interventie met elkaar in verband gebracht. Dat kan het beste op basis van terminologie die gericht is op het verbaal toekennen en cartografisch illustreren van waarden. Tegen die achtergrond wil ik ervoor pleiten gebruik te maken van de begrippen die in het discours over ruimtelijke kwaliteit al decennialang soelaas bieden: de onderlinge samenhang tussen de dimensies *doelmatigheid, houdbaarheid en oogstrelendheid*. Juist met het benoemen van de regio-specifieke samenhang tussen deze waarden kan navolgbaar en overdraagbaar worden gemaakt op welke schaalniveaus de beoogde interventie ingrijpt in het landschap en of we er voordelige, nadelige of indifferente effecten van kunnen verwachten.

Bij het uitwerken van de *ambitie* bouwen we een voorstel op voor een nieuwe landschappelijke compositie die voorziet in een gewenst landschap. Ook hier zal het vocabulaire en de tekenwijze moeten aansluiten op de aard van de fysieke topografie. De eenvoudigste, herhaalbare manier om dat uit te werken is aan de hand van de beoogde samenhang in *punten, lijnen en vlakken*, de primaire morfologische abstracties waarmee in principe elke landschappelijke compositie valt te omschrijven.

Deze indeling is bewust generiek, omdat in elk landschap en met allerlei soorten voornemens en initiatieven steeds een specifieke analyse moet worden gemaakt

van de situatie. Hier dient zich in mijn ogen ook een kans aan, namelijk dat met behulp van het aspect landschap de behoefte aan maatwerk in het MER wordt ingelost.

Landschap in de MER: start een pilot

Ik ben me bewust van het feit dat dit relatief abstracte advies niet een-twee-drie toepasbaar is binnen de mogelijkheden en beperkingen van de actuele milieueffectrapportage. Daarom adviseer ik u een pilotproject te starten dat twee doelen meekrijgt: operationaliseren van de suggesties voor zowel de nieuwe structuur als de nieuwe terminologie van de rapportage en het simultaan samenstellen van een nieuwe handreiking over landschap van de hand van de CieMER. Ik ben gaarne bereid en beschikbaar om deze pilot van commentaar te voorzien.

Met een hartelijke groet,

Het College van Rijksadviseurs,



Ir. Rients Dijkstra

Rijksadviseur Infrastructuur en Stad



Ir. Frits van Dongen

Rijksbouwmeester



Prof. ir. Eric Luiten

Rijksadviseur Landschap en Water

Datum

12 februari 2014

Kenmerk

RBM-20140211