

DRS. G. KORF

ARCHEOLOOG EN
WERKGROEPSECRETARIS
BIJ DE COMMISSIE VOOR DE
MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

Malta *in M.E.R.*

Cultuurhistorie (met name archeologie) maakt steeds meer deel uit van ruimtelijke afwegingen. Daarin is de afgelopen tien jaar een grote slag gemaakt. Deze integratie gaat echter niet volledig probleemloos. Terecht merken Hessing, Alkemade en Kaptein in Vitruvius 10 op dat er nog een aantal weeffouten zit in de afstemming van wet- en regelgeving op verschillende vakgebieden.¹ In dit artikel ga ik specifiek in op de uitwerking van het Verdrag van Valletta met betrekking tot milieueffectrapportage (m.e.r.).

Wat is milieueffectrapportage?

Milieueffectrapportage (m.e.r.-procedure) is het in beeld brengen van milieugevolgen van een activiteit, voordat wordt besloten of en op welke manier die activiteit mag worden uitgevoerd. Het milieueffectrapport (MER), waarin deze effecten worden beschreven, dient als hulpmiddel bij de besluitvorming door de overheid die de vergunning moet verlenen of het plan moet vaststellen (het 'bevoegd gezag'). Meestal worden er in het MER verschillende manieren beschreven waarop de activiteit kan worden uitgevoerd ('alternatieven'), om de milieugevolgen van verschillende technieken en/of (locatie)keuzes met elkaar te vergelijken. Met het MER kan de bestuurder inzicht krijgen in de consequenties van keuzes in de uitvoering van een project en een afweging maken tussen milieu- en andere aspecten.

Een m.e.r. hoeft alleen te worden doorlopen voor activiteiten met (potentieel) belangrijke nadelige milieugevolgen. Welke dat zijn is vastgelegd in de regelgeving.² Voorbeelden zijn grootschalige industriële of agrarische



*Een aanzet tot discussie
over cultuurhistorie in
milieueffectrapportages*

Een opmerking vooraf: Waar ik in dit artikel de term 'cultuurhistorie' in algemene zin gebruik, bedoel ik het totaal van de drie vakgebieden archeologie, gebouwd erfgoed en landschapshistorie. Het meest uitgebreid ga ik in op archeologie. Door de onzekerheden en onvoorspelbaarheid die inherent zijn aan dit vakgebied, is archeologie van deze drie het meest problematisch in m.e.r.-procedures.

FOTO: D. SPEL, COMMISSIE M.E.R.

activiteiten en ruimtelijke projecten. Een m.e.r. hiervoor wordt 'besluit-m.e.r.' genoemd. Een overheid moet ook een m.e.r. uitvoeren voor ruimtelijke plannen (zoals een structuurplan of bestemmingsplan) die kaderstellend zijn voor een m.e.r.-plichtige activiteit. Dit heet een plan-m.e.r. Vaak is een plan-MER abstracter en minder gedetailleerd dan een besluit-MER, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn.

Omdat het bevoegd gezag niet altijd alle expertise in huis heeft om de juistheid en volledigheid van informatie in een MER te kunnen beoordelen, voorziet de procedure in onafhankelijke adviseurs hierover. Dit zijn de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) en de ministers van VROM, LNV en OCW (uitgevoerd door de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, RCE).³

Wat heeft dat met cultuurhistorie te maken?

De zichtbare (en onzichtbare) resten die menselijke activiteiten hebben achtergelaten, zijn kwetsbaar voor ruimtelijke ingrepen,

maar kunnen ook een positieve impuls geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. Cultureel erfgoed kan een rol spelen bij de identiteit van sociale groepen en van locaties, en kan daarom een rol spelen in de mate van (sociale) duurzaamheid van plannen en projecten. Bovendien zijn cultuurhistorische elementen uit het verleden per definitie een eindige bron. Mede daarom is cultureel erfgoed opgenomen in het begrip 'milieu', zoals omschreven in de Europese m.e.r.-richtlijn en de Wet milieubeheer (Wm).

Maar hoe dan?

Vooralsnog is niet nader vastgelegd hoe cultuurhistorie precies in een m.e.r. moet worden betrokken. Het enige aanknopingspunt hieromtrent geeft de functie van m.e.r. in het algemeen. M.e.r. is een instrument om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in besluitvorming over activiteiten met mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Volgens de Wet milieubeheer moeten in een m.e.r. alle 'mogelijke aanzienlijke milieugevolgen' in beeld gebracht worden. Logischerwijs

moet, om gevolgen voor cultuurhistorische elementen in beeld te brengen, eerst duidelijk zijn of en zo ja in welke mate er cultuurhistorisch relevante elementen in het plangebied aanwezig zijn. Vervolgens moeten deze gewaardeerd worden, en moeten de effecten van verschillende alternatieven met elkaar vergeleken worden.⁴ De angel zit hem in de eerste stap: het inventariseren en waarderen van zowel de bovengrondse als ondergrondse elementen. Voor de bovengrondse cultuurhistorische elementen is dat redelijk te overzien. Om echter precies te bepalen wat er aan archeologische waarden aanwezig is en wordt aangetast zou vèrgaand onderzoek nodig zijn. Strikt genomen kan bij een tracé- of locatiekeuze geen afweging tussen alternatieven gemaakt worden voordat de welbekende onderzoeksstappen tot en met de fase van waarderend IVO zijn doorlopen. Dat dit een dure grap is, moge duidelijk zijn. De introductie van archeologie in m.e.r. wordt dan ook vaak als een behoorlijke lastenverzwaring ervaren. Terecht stellen Hessing, Alkemade en Kaptein dan ook de vraag naar de financiële beheersbaarheid en proportionaliteit van de te plegen inzet.⁵

Discussie

Een argument tegen het uitvoeren van vèrgaande inventarisaties in het kader van m.e.r. is één van de uitgangspunten voor besluit-m.e.r.: milieugevolgen moeten in principe op grond van (door het bevoegd gezag te verstrekken!) bestaande informatie beschreven worden.⁶ De wetgever gaat er blijkbaar vanuit dat er voor een besluit-m.e.r. altijd adequate informatie voorhanden is om de effecten op het milieu te beschrijven. In het geval van archeologie zijn vaak alleen verwachtingen bekend. Blijkbaar vindt de wetgever dat in zo'n geval een besluit kan worden genomen op basis van een verwachting. Een bouw- of aanlegvergunningstelsel in een bestemmingsplan moet dan voldoende bescherming bieden voor eventueel aanwezige archeologische vondsten. In de praktijk betekent een aanlegvergunningstelsel echter meestal dat die archeologische vondsten worden opgegraven. Wel een bescherming tegen ongeziene vernietiging dus, maar geen stap naar (ruimtelijke) afwegingen waarbij behoud 'in situ' voorop staat, het uitgangspunt van het verdrag van Valletta. Bovendien betekent het werken met 'verwachtingswaarden' dat in het MER een onzekerheid over de effecten op het bodemarchief blijft staan. (Deze 'kennisleemte' wordt overigens in de meeste MER'ren onderkend.)

Tegen het uitgangspunt van 'bestaande informatie' valt voorts in te brengen, dat de minister van OCW de mogelijkheid heeft om vast te

leggen welke archeologische gegevens ten behoeve van welke besluiten onderdeel van een MER moeten zijn. In de Memorie van Toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel van de Wamz staat zelfs expliciet vermeld dat een bureauonderzoek niet voldoende inzicht geeft voor m.e.r.-plichtige besluiten. Dit wekt de indruk dat de wetgever bedoeld heeft dat het bevoegd gezag (ook bij besluit-m.e.r.) méér kan eisen dan alleen het gebruik van bestaande informatie.

Voor plan-m.e.r. geldt het uitgangspunt van 'bestaande informatie niet. Bij plan-m.e.r. is altijd een overheidsorgaan initiatiefnemer en bevoegd gezag in één, en moet de overheid dus (in theorie) informatie aan zichzelf verstrekken. Juist plan-m.e.r. dient om strategische afwegingen (zoals locatiekeuzes) te maken. Mede daarom is in de op handen zijnde modernisering van de Wet milieubeheer een nadrukkelijker rol weggelegd voor plan-m.e.r.

Los van de procedures: het bevoegd gezag moet een besluit altijd nemen op grond van juiste, volledige en recente informatie (zorgvuldigheidsbeginsel). Waar bestaande informatie

tekort schiet zal het bevoegd gezag het verzamelen van die informatie (in het kader van m.e.r.) op het bordje leggen van de initiatiefnemer van de activiteit. De vraag komt dus weer terug bij de inhoud; de twee kernvragen:

- Welk besluit wordt op grond van het MER genomen?

- Welke gegevens zijn nodig om cultuurhistorie (als onderdeel van de milieu-informatie) bij dat besluit volwaardig mee te wegen?

Om deze vragen te beantwoorden, is het belangrijk te bepalen wat er precies wel en niet in het besluit wordt vastgelegd en waar nog 'ruimte' bestaat. De mate van detail van m.e.r.-plichtige besluiten kan sterk variëren. Gaat het om een vlekkenplan, waarvan de uitwerking nog volgt, of wordt al exact vastgelegd waar er bodemingrepen gaan plaatsvinden, hoe hoog het dijkprofiel precies wordt of wat de afmetingen van bouwwerken worden? In het eerste geval zijn de exacte gevolgen op cultuurhistorische waarden hoe dan ook nog niet weer te geven. In het MER kan dan ook volstaan worden met een meer indicatieve bepaling van die waarden. Maar in het tweede geval dient een m.e.r. om de voor- en nadelen van de exacte bepaling

Samenvatting

Cultuurhistorie (met name archeologie) maakt steeds meer deel uit van ruimtelijke afwegingen. Eén van de ruimtelijke instrumenten die hierbij een rol spelen is milieueffectrapportage (m.e.r.). Er is controverse over hoe gedetailleerd het cultuurhistorisch onderzoek voor m.e.r. moet zijn. De auteur betoogt dat in voorkomende gevallen een tamelijk hoog detailniveau van informatie nodig kan zijn.

2 - CULTUURLANDSCHAP IN DE ZAA NSTREEK FOTO: C.A. BALDUK VAN DE COMMISSIE M.E.R.



van plaats of omvang van ingrepen tegen elkaar af te zetten.

Om die afweging te maken lijkt het dan toch nodig dat er gedetailleerde informatie beschikbaar is over:

- de aanwezige waarden,
- in hoeverre deze worden aangetast (in de verschillende alternatieven),
- en wat er eventueel kan worden gedaan om de aantasting te beperken (mitigatie).

Proportionaliteit en kosten

De vraag naar de proportionaliteit van de te plegen inzet is dus terecht. Het kan verhelderend zijn te kijken naar andere milieuaspecten die aan de orde komen in een MER, zoals naar 'klassieke' omgevingsaspecten als luchtkwaliteit en geluidhinder. Deze kennen norm- en streefwaarden, die het vereenvoudigen om te bepalen welke aantasting acceptabel is en welke niet. Het bepalen van gevolgen voor deze aspecten gebeurt niet zozeer aan de hand van metingen, maar vooral op basis van berekeningen (op grond van breed gedragen modellen). Het aantal variabelen dat daarbij een rol speelt, is relatief beperkt. Deze 'klassieke' omgevingsaspecten zijn hierdoor moeilijk vergelijkbaar met archeologie.

Liever maak ik daarom een vergelijking met een 'grillig' milieuaspect als natuur. De bescherming van natuurwaarden is in Nederland, net als de bescherming van monumenten, behoorlijk strikt geregeld. Om in het kader van m.e.r. effecten op beschermde natuurgebieden te bepalen, moeten deze worden gerelateerd aan doelstellingen die voor die gebieden zijn geformuleerd. Het bepalen van het effect van een activiteit op populatie of leefgebied is specialistenwerk (hoeveel geluidsverstoring over een hoe grote zone? hoeveel broedgevallen daardoor minder? hoeveel minder geschikt leefgebied voor een zeldzame plant?). Ook voor projecten die niet in een beschermd gebied plaatsvinden, moet worden bekeken of er beschermde dieren of planten voorkomen. Daarbij geldt dat vrijwel alle in Nederland voorkomende dieren en planten een zekere mate van bescherming genieten. Waar de bestaande informatie tekort schiet, vereist dit veldinventarisaties, die niet alleen door gespecialiseerd en hoogopgeleid personeel, maar ook nog eens in het juiste jaargetijde moeten worden uitgevoerd.

Dat betekent eveneens een behoorlijke onderzoekslast. Echter, in de praktijk blijkt dat de kosten voor uitgebreid natuuronderzoek toch minder hoog uitvallen dan de kosten voor uitgebreid archeologisch onderzoek. Dit heeft onder andere te maken met de (veel) langere periode waarin al systematisch natuuronder-



3 - OOK VOOR NATUUR ZIJN VRIJ UITGEBREID-DEVELD-INVENTARISATIES NODIG FOTO: D.KRUIJT, BUREAU WAARDENBURG

zoek wordt uitgevoerd. Over natuurwaarden is veel meer informatie beschikbaar. Dit in tegenstelling met de archeologie. De landsdekkende inventarisaties voor archeologie zijn nu eenmaal verwachtingsmodellen (zoals de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden) en kennen daardoor een grotere onzekerheid dan uitgevoerde inventarisaties van gebouwd erfgoed en historische landschappen.⁷ Het beleid is er dan ook op gericht dat er geleidelijk aan meer gebruik gemaakt zal kunnen worden van gegevens uit eerder uitgevoerd onderzoek, waardoor minder veldonderzoek nodig is. De regelgeving omtrent publicatieplicht en het instellen van het informatiesysteem Archis zijn hiervoor bedoeld.

Blijft de vraag staan of archeologisch veldonderzoek in het kader van m.e.r., gegeven deze vergelijking, nu echt buitenproportioneel is. Bij de vraag naar de financiële beheersbaarheid van het proces moeten ook de consequenties van onvolledig onderzoek voor het vervolg van het planproces in acht genomen worden. Iedereen kent de mediaberichten over projecten die stil komen te liggen omdat er cultuurhistorisch (meestal archeologisch) waardevolle zaken aan het licht zijn gekomen. Blijkbaar is dan in een eerder stadium, toen de locatieafweging gemaakt werd, niet stilgestaan bij deze mogelijkheid. M.e.r. is juist bedoeld om dergelijke milieuvrassingen (met de bijbehorende kosten) achteraf te voorkomen.

Conclusie

Samenvattend pleit ik ervoor om niet al te terughoudend te zijn om een degelijke cultuurhistorische inventarisatie, waaronder, zo nodig, archeologisch veldonderzoek, onder te brengen in de m.e.r.-procedure, waar dit aan de orde is. M.e.r. dient om vroegtijdig afwegingen te kunnen maken over negatieve gevolgen van (al dan niet ruimtelijke) besluiten. Daarin mag het cultuurhistorisch vakgebied een vergelijkbare plek innemen als andere milieuaspecten.

Het kan daarom zeer zinvol zijn ook eens over de grenzen van het vakgebied heen te kijken.

Noten

- ¹ Hessing, Alkemade en Kaptein 2010.
- ² In de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 zijn twee lijsten opgenomen waarin de activiteiten staan genoemd die (mogelijk) m.e.r.-plichtig zijn.
- ³ Voor meer informatie hierover zie Reuselaars en Bel 2008.
- ⁴ Door Witteveen+Bos is, in opdracht van de RACM, een waarderingssystematiek voor cultuurhistorische elementen in het kader van m.e.r. ontwikkeld. Zie Reuselaars en Bel 2008.
- ⁵ Hessing, Alkemade en Kaptein 2010.
- ⁶ Vrije vertaling van de art. 7.10, lid 1, onder d en 7.15, lid 4, van de Wm. Overigens vindt voor vrijwel alle milieuaspecten in een m.e.r. meer onderzoek plaats dan alleen het verzamelen van bestaande informatie. Dit uitgangspunt moet dan ook niet al te letterlijk opgevat worden.
- ⁷ Bijvoorbeeld in het kader van het Monumenten Inventarisatie Project en de verkenningen voor de Belvederegebieden en Nationale Landschappen.

Literatuur

- Boer M. de 2009, *Erfgoedbalans 2009*, Amersfoort.
- Hessing W., M. Alkemade en C. Kaptein 2010, *Verder met Valletta*, Vitruvius 10, 44-47.
- *Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten ten behoeve van de archeologische monumentenzorg mede in verband met de implementatie van het Verdrag van Valletta*, Kamerstukken 2003/2004, 29 259, nr. 3, 57-58.
- Korf, G 2009, *Tussen droom en daad, diepgang van cultuurhistorisch onderzoek in m.e.r.*, TOETS jaargang 16 nr. 2, pp. 13-17.
- Korf, G 2009, *Milieueffectrapportage - wat is dat?*, Tijdschrift Monumenten, jaargang 30 nr. 11, pp. 21-23.
- Ministerie van OCW, Min. van VROM en Min. van LNV, 1999, *Nota Belvedere*, Den Haag.
- Reuselaars I. en D. Bel 2008, *Cultuurhistorie in beeld*: minister OCW nu wettelijk adviseur bij m.e.r., TOETS 15-1, 16-20
- *Wet milieubeheer*, hoofdstuk 7, *Milieueffectrapportage*, art. 7.1-7.43. ■