

Cultureel erfgoed en milieueffectrapportage in Noordwest-Europa



Amersfoort, 2006

Cultureel erfgoed en milieueffectrapportage in Noordwest-Europa

Auteurs: Carys Jones and Paul Slinn (EIA Centre, School of Environment and Development, University of Manchester), in samenwerking met Peter Burggraaff en Klaus-Dieter Kleefeld (Institut für integrierte Naturwissenschaften/Abteilung Geographie, Universität Koblenz) en George Lambrick (George Lambrick Archaeology and Heritage Consultancy)

Oorspronkelijke titel: Cultural Heritage and Environmental Impact Assessment in the Planarch Area of North West Europe

Vormgeving: Afdeling Communicatie ROB

Druk: Plantijn Casparie, Almere

Dit project is mogelijk gemaakt door *European Regional Development Funding (INTERREG IIIB)*

© Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek 2006

ISBN: 90-5799-078 4



Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek
Postbus 1600
3800 BP Amersfoort

INHOUDSOPGAVE

	VOORWOORD	5
	SAMENVATTING	7
	WOORDENLIJST	11
1	INLEIDING	15
	1.1 Planarch	16
	1.2 Fase 1 – regionale/landen onderzoeken	17
	1.3 Fase 2 - synthese	18
	1.4 Leeswijzer	18
2	REGIONALE CONTEXT	19
	2.1 M.e.r.	19
	2.1.1 Europese richtlijnen	19
	2.1.2 Regionale perspectieven op m.e.r.	20
	2.2 Cultureel erfgoed	21
	2.2.1 Europese en internationale verdragen	22
	2.2.2 Regionale perspectieven bij de beoordeling van cultureel erfgoed	24
	2.3 Strategische milieubeoordeling	27
3	STEEKPROEF VAN M.E.R.'S	29
	3.1 Steekproefselectie	29
	3.2 Steekproefkenmerken	30
4	M.E.R. EN CULTUREEL ERFGOED – REGIONALE PRAKTIJK	31
	4.1 M.e.r.-procedure - beginfases	31
	4.1.1 Screening	31
	4.1.2 Scoping	31
	4.1.3 0-situatie	33
	4.2 Beoordeling van cultureel erfgoed	36
	4.2.1 Beoordeling van effecten	36
	4.2.2 Mitigatie	38
	4.2.3 Inschakeling van specialisten op het gebied van cultureel erfgoed	41
	4.3 Overleg: specialistische organisaties en publiek	42
	4.3.1 Overleg met specialistische organisaties	42
	4.3.2 Publieke participatie	44
	4.4 M.e.r.-procedure – besluitvorming en follow-up	44
	4.4.1 Besluitvorming	44
	4.4.2 Monitoring en evaluatie	45
	4.5 Kwaliteit van de uitkomsten	45
5	CONCLUSIES	47
	5.1 Doelstellingen fase 2	47
	5.2 Belangrijkste bevindingen	47
	5.2.1 "Proces"	48
	5.2.2 "Inhoud"	49
	5.2.3 "Publiek"	50

5.3	Conclusies en aanbevelingen	50
5.4	Strategische milieubeoordeling	53
5.5	Richtsnoeren voor cultureel erfgoed bij m.e.r.	54
6	REFERENTIES	57
7	BIJLAGEN	59
7.1	Rapporten fase 1	59
7.2	Werkgroepleden	60

Voorwoord

Niet alleen in Nederland worstelen cultuurhistorici met de vraag: ‘Hoe betrek ik cultuurhistorie zo goed mogelijk bij een planproces?’ Deze vraag leeft ook in de ons omringende landen.

De milieueffectrapportage (m.e.r.) zou een goed instrument kunnen zijn. Volgens Europese wetgeving zijn initiatiefnemers van grote ruimtelijke ingrepen immers verplicht vooraf het effect op de omgeving in beeld te brengen door middel van een MER. De wet bepaalt ook dat in een m.e.r.-procedure en bij Strategische Milieubeoordelingen (SMB) cultuurhistorie opgenomen dient te worden. MER- en SMB zijn dus goede vehikels om cultuurhistorie vroeg in het proces in te brengen en maken daarmee een verantwoorde omgang met cultuurhistorie beter mogelijk.

Binnen het InterregIIIB project Planarch2 wordt door Nederland, Vlaanderen, Wallonië, Nordrhein-Westfalen, Noord-Frankrijk en Verenigd Koninkrijk onderzoek gedaan naar de uitwerking van één van de hoofduitgangspunten van het Verdrag van Valletta: de historische omgeving moet volwaardig onderdeel uitmaken van de belangenafweging in de ruimtelijke ordening.

Een van de deelprojecten van Planarch2 is een onderzoek naar de positie van cultuurhistorie in m.e.r.-procedures. De rapportage van deze vergelijking ligt nu voor u. Het is interessant om te zien waar de praktijk in de verschillende Europese landen overeenkomt en waarin zij verschilt. Uit de overeenkomsten en verschillen vallen waardevolle lessen te leren.

Uit het onderzoek blijkt dat er nog wel het één en ander te verbeteren valt aan de rol die cultuurhistorie speelt in m.e.r.-procedures. Mede daarom eindigt het rapport met een aantal aanbeveling voor een adequate en verantwoorde manier om cultuurhistorie een plaats te geven in ruimtelijke ordeningsprocessen.

Dit rapport zal samen met de Nederlandse evaluatie die de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) gelijktijdig uitgeeft, dienen om de adviespraktijk van de ROB en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (straks gefuseerd in de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten –RACM) te verbeteren. Het zal gebruikt worden als informatie- en inspiratiebron voor diverse activiteiten ten behoeve van MER-makers, zoals een handleiding cultuurhistorie in m.e.r.-procedures en in SMB's. In de handleiding zal ook ingegaan worden op de bijdrage die de ontwerp-discipline kan leveren aan het formuleren van cultuurhistorische alternatieven bij ruimtelijke plannen. Er wordt dan niet alleen rekening gehouden met cultuurhistorie, maar de cultuurhistorische waarden dienen zelfs als uitgangspunt bij inrichtingsvoorstellen. Dit alles gebeurt binnen het Actieprogramma Ruimte en Cultuur (2004) dat als uitvoeringsprogramma aan de Nota Ruimte verbonden is en waarin ten aanzien van cultuurhistorie het Belvedere motto “Behoud door Ontwikkeling” gehanteerd en gepropageerd wordt.

Met andere woorden: er valt veel te leren van de Europese praktijk en de internationale vergelijking van de m.e.r.-procedures is een volgende stap op de weg van verbetering van de positie van cultuurhistorie bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Iris Reuselaars

*Taakveldcoördinator Planvorming en Ruimtelijke Ordening
Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek*

Marjo van Loon

*Projectleider Planarch2
Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek*

SAMENVATTING

Dit rapport bevat de resultaten van zes onderzoeken naar de rol van cultureel erfgoed – in het bijzonder archeologie – bij milieueffectrapportage (m.e.r.) in Noordwest-Europa. Het onderzoek is verricht door de Planarch2-partners: België (Vlaanderen en Wallonië), Frankrijk, Duitsland (Rijnland), Nederland en het Verenigd Koninkrijk (Engeland), met steun van het Interreg IIIB-programma van de Europese Unie en verschillende nationale en regionale instanties. In het onderliggende rapport is vooral aandacht besteed aan de manier waarop de huidige uitvoeringspraktijk zich verhoudt tot internationale en nationale wet- en regelgeving ten aanzien van m.e.r. en van cultureel erfgoed. Tevens zijn vergelijkingen getrokken waar het gaat om de omgang met cultureel erfgoed in het m.e.r.-proces en is de rol van specialisten en het publiek in dit proces geëvalueerd.

De synthese is gebaseerd op een steekproef van in totaal 428 milieueffectrapporten (MER's) die in de Planarch-regio's in de periode 1997-2004 zijn ingediend voor een breed scala aan soorten projecten. De meeste MER's hadden betrekking op de infrastructuur (30%), bedrijven die grondstoffen winnen (15%), (spoor)wegprojecten (12%) en ruimtelijke plannen (10%). Voor de analyse is verder gebruik gemaakt van andere relevante documentatie, correspondentie en resultaten van overleg en participatie. Daarnaast is een meer diepgaande analyse verricht van casestudies om gedetailleerder onderzoek naar de omgang met cultureel erfgoed mogelijk te maken.

De eindconclusies uit de synthese komen aan de orde in drie hoofdonderwerpen: "proces", "inhoud" en "mensen". Deze hoofdonderwerpen zijn gebruikt om de belangrijkste overeenkomsten en verschillen van de geëvalueerde systemen in kaart te brengen in termen van procedures en praktijkgebruiken. Vervolgens zijn aanbevelingen gedaan om de uitvoeringspraktijk te verbeteren aan de hand van tien 'Richtlijnen voor Cultureel Erfgoed bij Milieueffectrapportage'.

Cultureel erfgoed is duurzaam en het kan vaak niet hersteld worden als de sporen uit het verleden eenmaal vernietigd zijn. Cultureel erfgoed kan onze kennis vergroten en is daarom een uitstekend instrument voor brede educatie. Cultureel erfgoed draagt in hoge mate bij aan het gevoel van plaats en identiteit van mensen. Het heeft in ruimere zin een belangrijke sociale en economische functie voor de ontwikkeling van de maatschappij, recreatie en toerisme en stelt de mens in staat zijn geschiedenis te beleven. Deze functie wordt internationaal erkend in afspraken over cultureel erfgoed en komt ook terug in de EU-richtlijn m.e.r. die vereist dat cultureel erfgoed naast en in combinatie met andere milieukwesties wordt meegenomen bij beslissingen.

Ondanks het bestaan van gemeenschappelijke kaders voor zowel m.e.r. als cultureel erfgoed in Europese en internationale richtlijnen en afspraken, is het duidelijk dat er binnen de landen en regio's in Noordwest-Europa verschillende interpretaties bestaan. Hoewel elk land een eigen systeem heeft voor het hanteren van m.e.r. en cultureel erfgoed, worstelen alle landen met vergelijkbare problemen, en streven ze uiteindelijk naar dezelfde resultaten.

De wijze waarop met cultureel erfgoed in MER's is omgegaan, is positief in het Verenigd Koninkrijk., Nederland, Duitsland (het Rijnland) en België (Wallonië). Er waren overigens wel verschillen tussen deze landen. Het inschakelen van specialisten op het gebied van cultureel erfgoed bij de rapportages lijkt duidelijk tot kwalitatief betere uitkomst te leiden. De evaluatie van de omgang met cultureel erfgoed bij m.e.r. in Noordwest-Europa, laat een goede uitvoeringspraktijk zien, maar ook enkele moeilijkheden. Erkend moet worden dat de meeste problemen niet specifiek zijn voor cultureel erfgoed, maar ook gelden voor de beoordeling van andere effecten waarop het m.e.r.-proces van toepassing is. De evaluatie van belang en waardering gebeurt niet altijd systematisch, en de behandeling van indirecte en cumulatieve effecten blijft problematisch. De complexiteit van het voorspellen en evalueren van effecten op het cultureel erfgoed, met de daaraan gekoppelde onzekerheid, draagt bij aan de moeilijkheden. Er wordt gefaald waar het gaat om het betrekken van het publiek of de burger als belanghebbende van cultureel erfgoed of historische landschapskenmerken, hoezeer men op lokaal niveau en in het beleid landschappelijke vraagstukken ook erkent.

Over het algemeen is cultureel erfgoed in de onderzochte landen relatief ondergeschikt bij m.e.r. Er is weinig aandacht voor de verschillende afspraken over en richtlijnen op het cultureel erfgoed en voor de integratie van cultureel erfgoed met ruimtelijke ontwikkeling. Er bestaat veelal een principiële voorkeur voor behoud *in situ*, maar het inschakelen van deskundigen bij m.e.r. en ruimtelijke ontwikkelingen, systematische advisering en de inzet van gekwalificeerde specialisten bij beoordelingen blijft achterwege.

In elk van de regionale rapporten worden specifieke aanbevelingen gedaan voor verbetering van de praktijk, maar meer in het algemeen moet bij het beoordelen van het cultureel erfgoed binnen m.e.r.-procedures worden beoogd:

- het verlies van en nadelige effecten op een belangrijk aspect van de omgeving waarin wij leven tot een minimum te beperken en de nadelige effecten op onze omgeving te vermijden;
- ervoor te zorgen dat cultureel erfgoed deel uitmaakt van ruimtelijke ordening, sociale, economische en strategieën ter bevordering van de toegang tot cultureel erfgoed en educatie die van invloed zijn op het onderzoeksgebied;
- het inzicht te verbeteren in cultureel erfgoed en de bijdrage die het kan leveren aan een bredere agenda;
- ervoor te zorgen dat, daar waar cultureel erfgoed niet behouden kan blijven, werk wordt gemaakt van adequaat onderzoek, verslaglegging en communicatie.

Uiteindelijk zijn de factoren die belangrijk zijn voor het behalen van goede resultaten: adequaat onderzoek, helder inzicht in de effecten van ontwikkeling, en een flexibele en slagvaardige benadering van mitigatie. Simpelweg de procedures naleven en vervolgens een lijvig rapport afleveren is niet voldoende. Een voor het cultureel erfgoed, en overigens voor elk ander aspect van het milieu, goede m.e.r. bevat drie hoofdkenmerken:

- **nauwkeurigheid** – van onderzoek, analyse en beoordeling;
- **robuustheid** – van procedures, besluiten en implementatie;
- **redelijkheid** – van verplichtingen voor ontwikkelaars en bij de afweging van het openbaar belang.

Uit deze analyse van MER's uit Noordwest-Europa blijkt dat er, hoewel er problemen zijn bij het beoordelen van de effecten op cultureel erfgoed, ook goede praktijkvoorbeelden zijn. Daarnaast kampen de betrokken regio's en landen veel met dezelfde problemen. Dit onderzoek biedt een basis ter verbetering van de behandeling van

cultureel erfgoed bij m.e.r. en biedt een leidraad voor het zich snel ontwikkelende terrein van de Strategische Milieubeoordeling (SMB), in het bijzonder door de 'Richtlijnen voor Cultureel Erfgoed bij Milieueffectrapportage'.

Woordenlijst

In het onderzoek zijn verschillende interpretaties en toepassingen van termen naar voren gekomen met betrekking tot de m.e.r.-procedure, cultureel erfgoed en archeologie, en termen die specifiek betrekking hebben op de regio's/landen van Noordwest-Europa. In deze woordenlijst zijn daarom definities gegeven van de voornaamste termen die in het rapport zijn gebruikt.

0-situatie – de beschrijving van de bestaande toestand van het milieu.

Aanwijzing – wettelijke bescherming van cultureel erfgoed of andere milieuwaarden.

Archeologische begeleiding – het op locatie nauwlettend in het oog houden van werkzaamheden door archeologen om in staat te zijn eventuele belangrijke elementen die worden ontdekt onmiddellijk te onderzoeken en vast te leggen.

Belvedere-beleid – *Nota Belvedere* - De Nota Belvedere geeft een visie op de manier waarop de cultuurhistorische kwaliteiten van de fysieke omgeving bij toekomstige ruimtelijke interventies in Nederland kunnen en moeten worden benaderd.

Bevoegde instantie /bevoegd gezag – de overheidsinstantie met de wettelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid die ervoor zorgt dat de m.e.r.-bepalingen juist worden toegepast op een project. Zij beoordeelt onder meer het initiatief aan de hand van het MER, en besluit of het project geïmplementeerd mag worden en zo ja, welke mitigerende maatregelen genomen moeten worden.

Cultureel erfgoed – alle overblijfselen en herinneringen uit ons verleden, hetzij in het landschap om ons heen, hetzij in de cultuur, talen en tradities. Cultureel erfgoed helpt ons inzicht te verwerven in sociale en milieuveranderingen op de lange termijn. In het kader van m.e.r. omvat cultureel erfgoed overblijfselen uit het verleden zoals historische gebouwen en bouwwerken, archeologische vindplaatsen en monumenten, artefacten, organische resten (botanisch e.d.), historische landschappen en stadsgezichten en maritiem erfgoed.

Cumulatief effect – het resultaat van twee of meer afzonderlijke milieueffecten die extra effecten veroorzaken als zij in combinatie voorkomen.

Bureauonderzoek – het onderzoek en de analyse van publicaties en andere bestaande informatie met betrekking tot een gebied, vindplaats of bouwwerk.

Diagnose – een term die voornamelijk wordt gebruikt in Frankrijk voor het geheel aan bureau-, onderzoeks-, steekproef- en veldbeoordelingen (met inbegrip van het graven van proefsleuven) dat wordt verricht als deel van de "preventieve archeologie" (zie "preventieve archeologie" hieronder) om archeologische vindplaatsen op te sporen, hun positie en omvang vast te stellen, en hun aard en eigenschappen in kaart te brengen.

Duurzame ontwikkeling – door *Our Common Future* (ook bekend als het Brundtland-rapport, 1987) gedefinieerd als "een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien".

Effecten – veranderingen in het milieu die zijn veroorzaakt door menselijk handelen.

Ex ante – bij m.e.r., de voorspellende beoordeling van de milieueffecten van een actie voordat die plaatsvindt. *Ex ante* beoordeling is het standaardmodel voor wettelijk voorgeschreven nationale m.e.r.-systemen binnen de EU en internationaal. Bij de alternatieve *ex post* benadering vindt de beoordeling van effecten plaats aan de hand van bewijs dat is verzameld nadat de actie is uitgevoerd.

Geofysica, geofysische onderzoeken – technieken zoals elektrische weerstand, magnetometrie en georadar, waarmee elementen onder de grond gelokaliseerd kunnen worden zonder deze te verstoren.

Historisch milieu – fysieke componenten van het milieu die getuigen van menselijke activiteiten in het verleden.

Intrusief onderzoek – archeologische onderzoeken waarbij de grond fysiek verstoord wordt.

Karakterisering historisch landschap – het in kaart brengen van bewaard gebleven historische kenmerken in het huidige landschap om een overzicht van de ontwikkeling daarvan te kunnen schetsen.

Karterend onderzoek – het systematisch verzamelen van artefacten van de oppervlakte van omgeploegde velden.

Landschap – een gebied waarvan het karakter in de perceptie van mensen het resultaat is van de actie en interactie van natuurlijke en/of menselijke factoren.

Milieu – de omgeving waarin mensen leven en die zowel natuurlijke elementen bevat (zoals lucht, water, klimaat, geologie en biodiversiteit) als elementen die voortvloeien uit de samenleving (ruimtelijke ordening, transport, afval, economisch en cultuurlandschap).

Milieueffectrapportage (m.e.r.) – de wettelijk voorgeschreven beoordeling van de milieueffecten van bepaalde publieke en private projecten, voordat besloten wordt tot uitvoering daarvan.

Milieueffectrapport (MER) of milieurapport – het document dat informatie geeft over het afgeronde onderzoek naar milieueffectrapportage en de conclusies daarvan. In dit rapport wordt overal MER gebruikt.

Milieueffectrapportage (m.e.r.) – de wettelijk voorgeschreven beoordeling van de milieueffecten van bepaalde publieke en private plannen en programma's, vóór de uitvoering daarvan.

Mitigatie – maatregelen om nadelige milieueffecten te vermijden, verminderen, herstellen of compenseren.

Monitoring – continue of periodieke meting tijdens en na de uitvoering, om de nauwkeurigheid van de bevindingen van het MER te toetsen, te controleren of mitigatiemaatregelen goed worden uitgevoerd, en om significante onvoorziene effecten op te sporen.

Monument – een vindplaats, element of bouwwerk van historisch belang.

Niet-intrusief onderzoek – systematisch karterend onderzoek dat geen fysieke versterking met zich meebrengt.

Omvang van effecten – het vaststellen van de omvang van een milieueffect.

Paleomilieu – betrekking hebbend op de reconstructie van het landschap en de milieuomstandigheden uit het verleden aan de hand van (o.a. botanisch) materiaal dat in het verleden is afgezet.

Preventieve archeologie – (uit het Frans, archéologie préventive) onderzoeken vanuit het perspectief van bredere wetenschappelijke, archeologische principes en doelstellingen, gericht op het opsporen en onderzoeken (zie "diagnose"). En vervolgens het door onderzoek behouden van die elementen van het archeologische erfgoed die (waarschijnlijk) worden verstoord door ruimtelijke ontwikkelingen.

Behoud in situ – het behoud van historische elementen in hun oorspronkelijke staat en op hun oorspronkelijke locatie.

Publieke participatie – het formeel betrekken van maatschappelijke groepen / personen bij het m.e.r.-proces, met inbegrip van het wettelijk recht van het publiek om in te spreken op de inhoud van het MER en dit mee te laten nemen in de besluitvorming.

Noodopgravingen – onderzoek om kennis te "redden", vóór of tijdens de vernietiging ervan door ontwikkeling.

Risicobeoordeling – een techniek om de waarschijnlijkheid en ernst te beoordelen van schade die aan het milieu of de volksgezondheid wordt toegebracht door een bekend milieurisico.

Screening – vaststellen of m.e.r. al dan niet noodzakelijk is voor een bepaald ontwikkelingsvoorstel.

Scoping – het vaststellen van de onderwerpen die in een m.e.r. aan de orde moeten komen en de omvang van en methodes die moeten worden gebruikt in gedetailleerd onderzoek naar effectrapportage.

Setting – de fysieke omgeving van een historisch(e) vindplaats, monument of bouwwerk, die van invloed is op de manier waarop deze/dit wordt gezien, gewaardeerd en begrepen.

Significantie van effecten – de beoordeling van het belang van een milieueffect, rekening houdend met de omvang van het effect en de intrinsieke kwaliteit van het milieu.

Specialist – organisatie die of individu dat door opleiding en/of ervaring gekwalificeerd is om beroepsmatig te opereren, in dit geval op het gebied van cultureel erfgoed.

Veldinspectie – een systematische visuele inspectie van een vindplaats om elementen of eigenschappen die van historisch of archeologisch belang zijn op te sporen.

Vindplaats – een plaats waarin sporen van activiteiten uit het verleden behouden zijn gebleven.

Wetenschappelijk – het beschrijven van collectief voortgebrachte methodes, standaarden en procedures die expliciet en systematisch worden toegepast naar aanleiding van onderzoeksprogramma's en –doelstellingen om kennis op te doen van en een beter inzicht te verwerven in (in geval van archeologie) samenlevingen uit het verleden, hun historie, cultuur en milieu.

Cultureel erfgoed omvat alle overblijfselen en herinneringen die de schakel vormen met ons verleden, hetzij in het landschap om ons heen, hetzij in de cultuur, talen en tradities. Cultureel erfgoed helpt ons inzicht te verwerven in sociale en milieu-veranderingen op de lange termijn. In het kader van m.e.r. omvat cultureel erfgoed overblijfselen uit het verleden – historische gebouwen en bouwwerken, archeologische vindplaatsen en monumenten, artefacten, organische resten, historische landschappen en stadsgezichten, en maritiem erfgoed.

Noordwest-Europa heeft een rijk cultureel erfgoed, dat dateert vanaf de eerste aanwezigheid van de mens ongeveer 800.000 jaar geleden tot vandaag de dag. Het gaat om erfgoed, dat over het algemeen geen rekening houdt met de grenzen van de moderne politieke geografie, maar vooral een *"bron van Europees collectief geheugen"* is ("Verdrag van Valetta" – Raad van Europa, 1992). De laatste jaren neemt de druk op dit erfgoed in hoog tempo toe als gevolg van ontwikkelingen, de modernisering van landbouwtechnieken en het effect van natuurlijke processen (versterkt door de opwarming van de aarde en het ontbreken van een geïntegreerd beheer van kusten, rivieren en riviermonden).

Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de mate waarin cultureel erfgoed wordt meegenomen bij milieueffectrapportages (m.e.r.) in Noordwest-Europa, verricht door de Planarch-partners¹, met steun van het Interreg IIIB-programma van het Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds.

Het behoud van cultureel erfgoed is essentieel voor een duurzame ontwikkeling. Het is noodzakelijk dat wordt gekeken welke aspecten van het historisch milieu van belang zijn en deze op een duurzame wijze te beheren, zowel voor de huidige als voor toekomstige generaties. In Europees verband betekent dit dat de waarde van deze aspecten op lokaal, regionaal, nationaal en grensoverschrijdend niveau moet worden vastgesteld.

In tegenstelling tot andere milieuproblemen (water, lucht, grond, habitats en soorten) zijn er geen Europese richtlijnen met betrekking tot cultureel erfgoed en in het bijzonder het historische milieu. Niettemin wordt in de nationale wetgeving en de richtlijnen voor ruimtelijke ordening gewicht toegekend aan het cultureel erfgoed. Daarnaast betekent het feit dat er in de m.e.r. en Strategische Milieubeoordeling (SMB²) aandacht wordt besteed aan cultureel erfgoed dat cultureel erfgoed steeds meer wordt erkend als een belangrijk aspect van duurzame ontwikkeling (Lambrick en Hind, 2005, blz. 4). De *ex ante* beoordeling van de mogelijke milieueffecten van ontwikkeling en aan ontwikkeling gerelateerde processen wordt van steeds meer belang voor het ruimtelijke orderings-

¹België - Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed – VIOE; Universiteit Gent; Ministère de la Région Wallonne -Direction du Hainaut - Service de l'Archéologie (Ministerie van Wallonië, Dienst archeologie provincie Henegouwen)

Frankrijk - Institut National de Recherches Archéologiques Préventives – INRAP (Nationaal onderzoeksinstituut voor preventieve archeologie)

Duitsland - Landschaftsverband Rheinland - Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege – RAB (archeologische overheidsdienst in het Rijnland)

Nederland - Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek ROB

Verenigd Koninkrijk - Kent County Council (provincie Kent) (Lead Partner); Essex County Council (provincie Essex)

² Plan-m.e.r.

proces. Binnen de Europese Unie bevatten de richtlijnen over m.e.r. (85/337/EEG van 1985; 97/11/EG van 1997) en over strategische milieubeoordeling (2001/42/EG van 2001) een kader waarbinnen lidstaten hun eigen systemen moeten ontwikkelen om de gestelde doelen te realiseren. Cultureel erfgoed wordt daarin genoemd als een van de aspecten die bij dergelijke beoordelingen moeten worden behandeld.

1.1 Planarch

Planarch2, dat zich richt op Noordwest-Europa, bestaat uit organisaties uit België, Frankrijk, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Hoewel het onderzoek met betrekking tot m.e.r. zich voornamelijk richt op het archeologisch erfgoed, hebben veel aspecten ook betrekking op het bredere cultureel erfgoed. Eén van de belangrijkste doelen van de Planarch-partners is een betere integratie van cultureel erfgoed in ruimtelijke ordening, en de ontwikkeling van waardebepalende methoden en -technieken die tot een beter beheer van cultureel erfgoed zullen leiden, zowel in de afzonderlijke regio's als in de totale partnerschapsregio.

Met het eerste Planarch-project (1999-2002), dat werd gesteund door het Europese Interreg IIC-programma, werd duidelijk het voordeel aangetoond van een grensoverschrijdende benadering van het beheer van het archeologische erfgoed. Met dit project werd inzicht verworven in de wettelijke en organisatorische kaders voor het omgaan met archeologie, gevolgd door een gezamenlijke aanpak van specifieke problemen met betrekking tot de integratie van archeologie in het ruimtelijke ordeningsproces.

Het tweede Planarch-project – "Planarch2" (2003-2006) wordt gesteund door het Interreg IIIB-programma van de Europese Unie en verschillende nationale en regionale instanties.

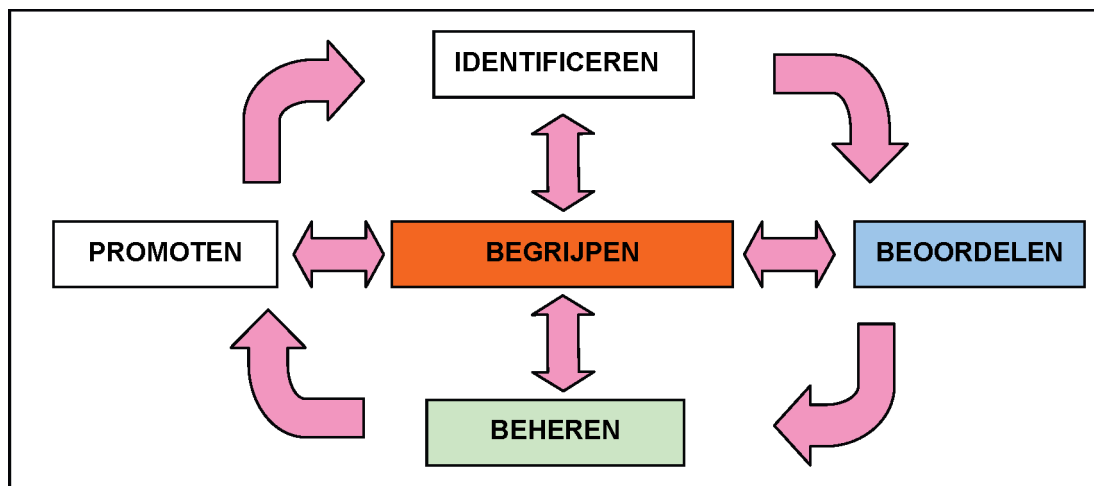
De vier belangrijkste doelstellingen van Planarch2 zijn:

1. aspecten van het gemeenschappelijke cultureel erfgoed in Noordwest-Europa opsporen en vastleggen;
2. binnen het ruimtelijke ordeningsproces strategieën ontwikkelen om de waarde van het cultureel erfgoed te beoordelen en vast te leggen;
3. binnen het ruimtelijke ordeningsproces strategieën ontwikkelen om het cultureel erfgoed van Noordwest-Europa te behouden en te beschermen;
4. het cultureel erfgoed van Noordwest-Europa te promoten.

De sleutel tot het ontwikkelen en toepassen van geschikte benaderingen van cultureel erfgoed is "inzicht", hetzij op abstract niveau, hetzij in termen van een besef van verbondenheid of eigenaarschap. Aangezien inzicht nodig is voor elke actie, is er een cyclus van activiteiten van onder meer opsporen, beoordelen, beheren en bevorderen, die elke strategie moet onderbouwen (afbeelding 1).

Activiteit 3 van Planarch2 (beheer) bevat drie deelacties, waaronder Actie 3A m.b.t. cultureel erfgoed onderdelen van m.e.r. en SMB. Actie 3A omvat een beoordeling van de huidige m.e.r.-praktijk met betrekking tot cultureel erfgoed, vooral archeologie, in de partnerregio's. Deze heeft geresulteerd in aanbevelingen voor zgn. "best practices" bij m.e.r. en SMB. Deze actie bestaat uit twee fases: fase 1 - regionale/landenonderzoeken en fase 2 - de synthese.

Afbeelding 1: Grondbegrippen van het Planarch2-onderzoek



1.2 Fase 1 – regionale/landen onderzoeken

De "instructie" voor fase 1 van het Planarch 2-onderzoek hield in dat met elke afzonderlijke regionale/landelijke beoordeling informatie en gegevens moesten worden verzameld om de volgende doelstellingen te realiseren:

- een overzicht van het m.e.r.-proces;
- het niveau van de m.e.r.-activiteit aangeven in termen van aantallen en soorten projecten;
- een selectie van MER's beoordelen om de kwaliteit van de beoordeling van het cultureel erfgoed te bepalen.

Op deze wijze is met elk onderzoek eenzelfde kader gevolgd om voor de hele regio Noordwest-Europa een synthese van de bevindingen mogelijk te maken (zie hoofdstuk 1.3.). Vanwege verschillen in wetgeving e.d. was het echter niet mogelijk dat de instructie voor fase 1 door elke regio even gedetailleerd en specifiek werd opgevolgd. Daarom zijn de m.e.r.-activiteit en –praktijk bij de beoordelingen van effecten op archeologie en cultureel erfgoed meer gedetailleerd beschreven voor Engeland, Nederland, het Rijnland en Wallonië en bieden de onderzoeken uit Vlaanderen en Frankrijk achtergrond- en ondersteunende informatie.

De onderzoeken in fase 1 waren voornamelijk gericht op m.e.r. op projectniveau en de specifieke benaderingen van de beoordeling van effecten op archeologie en cultureel erfgoed. De term m.e.r. werd gebruikt om te verwijzen naar het hele m.e.r.-proces, van eerste screening via beoordeling en implementatie van het project tot daarop volgende monitoring van de mitigatie. Waar mogelijk werd bij de regionale onderzoeken ook rekening gehouden met de SMB-richtlijn van de Europese Commissie (2001/42/EG), waarvan implementatie was gepland voor juli 2004. Deze vereist dat er rekening werd gehouden met eventuele implicaties voor de beoordeling op een meer strategisch niveau of met eventuele lessen die uit de m.e.r.-praktijk konden worden geleerd. Hoewel de relatief recente implementatie van deze richtlijn (voor vele landen in 2005) ertoe heeft geleid dat SMB minder belangstelling kreeg in het Planarch-onderzoek dan in eerste instantie was gehoopt, zijn de met dit onderzoek ontwikkelde principes van toepassing op SMB.

De zes verslagen van de regionale onderzoeken van fase 1 zijn vermeld in hoofdstuk 7.1, en de documenten kunnen worden ingezien op de website van Planarch (www.planarch.org).

1.3 Fase 2 - synthese

In de tweede fase werden de afzonderlijke regionale/landelijke beoordelingen uit fase 1 samengevoegd met het oog op een breder beeld van procedures en ervaringen in Noordwest-Europa. De synthese van fase 2 werd verricht door een team onder leiding van het EIA Centre van de Universiteit van Manchester, met steun van George Lambrick Archaeology and Heritage Consultancy en de Universiteit van Koblenz.

Deze synthese had betrekking op de belangrijkste elementen van de instructie voor fase 1, en had vooral tot doel de resultaten van de afzonderlijke onderzoeken te combineren, om:

- te beoordelen hoe de huidige praktijk zich verhoudt tot internationale en nationale wetgeving en richtlijnen voor zowel m.e.r. als cultureel erfgoed;
- vergelijkingen te maken van het omgaan met cultureel erfgoed in het m.e.r.-proces;
- de rol van specialisten en het publiek in het proces te beoordelen.

Het onderzoek voorzag niet alleen in een feitelijke synthese van de m.e.r.-praktijk met betrekking tot cultureel erfgoed in Noordwest-Europa, maar vormde tevens de basis voor 'Richtlijnen voor cultureel erfgoed bij milieueffectrapportage', die op 22 november 2005 in het Europees Parlement werden geïntroduceerd en die bedoeld zijn om de betekenis van het cultureel erfgoed binnen de m.e.r. in de Europese Unie te vergroten (zie hoofdstuk 5.5. van dit rapport).

1.4 Leeswijzer

Dit syntheserapport bevat zeven hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk zijn in het kort de geschiedenis van Planarch opgenomen en de context voor de synthese van de benadering van m.e.r., archeologie en cultureel erfgoed in Noordwest-Europa in het algemeen. In hoofdstuk 2 zijn de relevante regionale contexten voor m.e.r., cultureel erfgoed en SMB verkend. De belangrijkste richtlijnen, nationale en regionale wetgeving komen aan de orde. Hoofdstuk 3 bevat informatie over de steekproef van m.e.r.'s die in de Noordwest-Europese regio is genomen om als basis te dienen voor de daarop volgende analyse. Hierbij gaat het onder meer om de soorten projecten die aan de orde komen en de selectie daarvan. In hoofdstuk 4 is de toetsing van cultureel erfgoed binnen m.e.r. gedetailleerd onderzocht, komen de eerste procedurele fases van het m.e.r.-proces aan bod, de benadering van archeologische beoordeling, de specifieke rol van overleg met zowel specialisten als het publiek en de laatste fases van het m.e.r.-proces. In hoofdstuk 5 zijn de bevindingen van de synthese met betrekking tot de doelstellingen van Planarch2 bijeengebracht en is in het bijzonder ingegaan op de interactie tussen "proces", "inhoud" en "mensen" bij het beoordelen van archeologie en het bredere cultureel erfgoed in Noordwest-Europa. Er worden aanbevelingen gedaan voor de toekomst, die uiteindelijk resulteren in de 'Richtlijnen voor cultureel erfgoed bij milieueffectrapportage' Daarnaast is aandacht besteed aan de mogelijkheid om met m.e.r. waarde toe te voegen aan de huidige methodes voor de beoordeling van cultureel erfgoed in Noordwest-Europa. De belangrijkste bronnen die relevant zijn voor het onderzoek zijn genoemd in hoofdstuk 6 en de details van de rapporten uit fase 1 en de namen van de werkgroepleden zijn genoemd in de bijlagen in hoofdstuk 7.

2

REGIONALE CONTEXT

De wijze waarop verschillende landen in Noordwest-Europa omgaan met cultureel erfgoed in m.e.r. hangt af van de interpretatie van internationale verdragen, wetten en richtlijnen en de (vertaling hiervan in) nationale en regionale regelgeving en beleid. Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste onderwerpen voor zowel m.e.r. als cultureel erfgoed. Daarna komt SMB aan de orde. Dit gebeurt overigens vrij globaal vanwege de pas recente implementatie van SMB in Noordwest-Europa.

2.1 M.e.r.

De beoordeling van de milieueffecten van ontwikkelingsprojecten – met inbegrip van de effecten op het cultureel erfgoed – gebeurt aan de hand van EU-richtlijnen voor m.e.r. en SMB. Relevante onderdelen van deze richtlijnen en nationaal of regionaal beleid waarmee m.e.r. in de Planarch-regio's is geïmplementeerd komen hieronder aan de orde.

2.1.1 Europese richtlijnen

Als gevolg van onder meer een toenemende zorg over het verval van het fysieke milieu, en ook om oneerlijke concurrentie te vermijden tussen lidstaten in termen van het toestaan van milieugevoelige ontwikkelingen, is in de lidstaten van de Europese Unie een uniform m.e.r.-systeem vastgesteld. De Europese Commissie was van mening dat milieubeleid belangrijk was om een voor iedereen gelijke economische arena te behouden.

Richtlijn 85/337/EG (geïmplementeerd in 1988) en de wijzigingsrichtlijn 97/11/EG (geïmplementeerd in 1999) voorzien in een gemeenschappelijk bestuurskader waarbinnen lidstaten in hun specifieke context kunnen opereren. De brede doelstellingen van de m.e.r.-richtlijn zijn onder meer:

- verplichte beoordeling van bepaalde categorieën activiteiten (Bijlage I) en beoordeling van andere naar eigen inzicht (Bijlage II);
- verschaffen van informatie over het project, milieu, waarschijnlijk aanzienlijke effecten, en mitigerende maatregelen, voorgelegd aan de bevoegde (besluitvormende) instantie;
- raadpleging van relevante overheidsinstanties en het bredere publiek, dat in de gelegenheid moet worden gesteld zijn mening te geven;
- verwerking van de informatie en het advies van wettelijke instanties en opmerkingen van het publiek in het besluitvormingsproces.

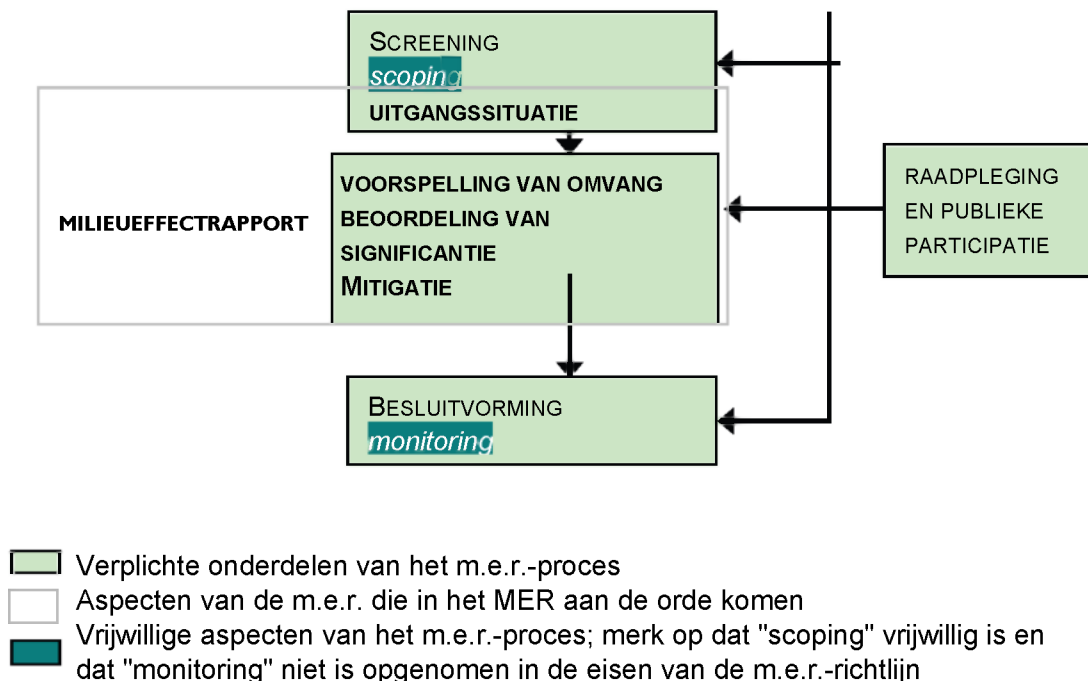
Bij het selecteren van activiteiten (bekend als "screening") waarvoor naar eigen inzicht een m.e.r. kan worden verricht, dient rekening te worden gehouden met de locatie van het project in verband met een aantal aspecten, zoals:

"landschappen van historisch, cultureel of archeologisch belang (Bijlage III, EG, 1997).

Daarnaast bepaalt bijlage III dat onderlinge verbanden tussen verschillende milieufactoren moeten worden beschreven. De informatie over het project staat in een zogenaamd milieueffectrapport (MER) en wordt ingediend samen met het verzoek om toestemming voor ontwikkeling. Dit MER bevat onder meer de aspecten *"architectonisch en archeologisch erfgoed"* (Bijlage IV, EG, 1997).

Afbeelding 2 geeft een overzicht van het m.e.r.-proces in het kader van de EG-richtlijn voor m.e.r. (85/337/EEG, gewijzigd door 97/11/EG) en geeft de belangrijkste fases aan, zoals besproken in het syntheserapport.

Afbeelding 2: M.e.r.-proces in het kader van de Europese m.e.r.-richtlijn (97/11/EG)



In 1998 werd het "Verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden" van de Europese economische commissie van de Verenigde Naties (UNECE) aangenomen. Dit werd in oktober 2001 van kracht (UNECE, 1998). In dit verdrag zijn de rechten van belanghebbenden (personen en verenigingen) vastgelegd. In die zin dat het publiek recht heeft op het ontvangen van milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken. Bovendien heeft het publiek vanaf een vroeg stadium recht op inspraak in de besluitvorming door het geven van commentaar op plannen, programma's en projecten die verband houden met of van invloed zijn op het milieu. Met dit commentaar moet rekening worden gehouden bij de besluitvorming. Ook moet er informatie worden verschaft over de definitieve besluiten en de redenen die daaraan ten grondslag liggen.

Tenslotte bestaat het recht om overheidsbesluiten voor de rechter aan te vechten, wanneer deze zijn genomen zonder deze rechten of de milieuwet in het algemeen te respecteren. Het Verdrag van Århus verwijst specifiek naar "...culturele locaties en bouwwerken..." en heeft veel overeenkomsten met de m.e.r.-richtlijn wat betreft de activiteiten, te leveren informatie en te volgen procedures. De m.e.r.-richtlijn is onlangs versterkt door een wijziging die tot doel had de eisen van het Verdrag van Århus erin te verwerken.

2.1.2 Regionale perspectieven op m.e.r.

De werking van m.e.r. in de verschillende lidstaten van de Europese Unie verschilt behoorlijk van elkaar. Hoewel er geen precieze gegevens voor handen zijn, zijn er grove patronen waarneembaar in het aantal m.e.r.'s per jaar (EG, 2003) in de Planarch-onderzoekslanden:

Frankrijk	7.000 m.e.r.'s (bevolking 60,56 miljoen; BNP € 1.648 miljard)
Duitsland	1.000 m.e.r.'s (bevolking 82,50 miljoen; BNP € 2.216 miljard)
Ver. Koninkrijk	500 m.e.r.'s (bevolking 60,04 miljoen; BNP € 1.715 miljard)
Nederland	70 m.e.r.'s (bevolking 16,31 miljoen; BNP € 489 miljard)
België	ca. 50 m.e.r.'s (bevolking 10,45 miljoen; BNP € 288 miljard)

(Eurostat – bevolking per 1 januari 2005, BNP in 2004)

Deze grote verschillen in aantallen m.e.r.'s wijzen op de variatie in nationale contexten waarin de m.e.r.-kaderrichtlijn is geïmplementeerd, zelfs als rekening wordt gehouden met de verschillen in bevolkingsomvang en BNP. In enkele landen is de m.e.r.-wetgeving geïmplementeerd voordat de eisen van de EU-richtlijnen bekend waren, bijvoorbeeld in Frankrijk en Duitsland. Er is enige bezorgdheid over verschillen in de toepassing van de richtlijn in de lidstaten (EG, 2003).

De vertaling van de EU-richtlijn in nationale wet- en regelgeving vertoont aanmerkelijke verschillen. Dit is mede een gevolg van de variatie in wetstelsels, bestuur en cultuur. Bijvoorbeeld in België is specifieke m.e.r.-wetgeving vastgesteld, Frankrijk en Nederland hebben m.e.r.-voorschriften als onderdeel van milieuwetgeving en het Verenigd Koninkrijk regelt de m.e.r.-richtlijn via het ruimtelijke ordeningsstelsel. De verantwoordelijkheid voor m.e.r. is in België (de gewesten Brussel, Vlaanderen en Wallonië), Duitsland (bondsstaten ofwel Bundesländer) en het Verenigd Koninkrijk (verschillende niveaus) grotendeels neer-gelegd op regionaal niveau. In de meeste lidstaten zijn ontwikkelaars verantwoordelijk voor het verrichten en financieren van m.e.r.'s, waarbij zij vaak adviseurs benoemen om hen te assisteren. In Vlaanderen stelt de Afdeling Monumenten en Landschappen een lijst van bevoegde organisaties of bedrijven op die MER's kunnen opstellen voor specifieke aspecten (bijvoorbeeld archeologie). De ontwikkelaar maakt vervolgens een keuze uit deze lijst van specialisten, maar is zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren en financieren van het m.e.r.-proces. In Nederland en Vlaanderen zijn m.e.r.-commissies opgericht. In Nederland assisteert de commissie bij scoping, beoordeelt zij de geschiktheid van MER's en ontvangt zij informatie over de monitoring. In Vlaanderen behelst de opdracht van de commissie het beoordelen van kwalificaties van degenen die m.e.r.'s uitvoeren, het vaststellen van de reikwijdte van onderzoeken en het toetsen van MER's op naleving van de wettelijke eisen. In Vlaanderen, het Rijnland en het Verenigd Koninkrijk is het besluit of een project wel of geen doorgang kan vinden de verantwoordelijkheid van de bevoegde instantie.

2.2 Cultureel erfgoed

Het bredere belang van cultureel erfgoed blijkt uit het bestaan van verschillende verdragen en overeenkomsten met betrekking tot een groot aantal daaraan gerelateerde aspecten. Deze zijn hieronder genoemd, met speciale aandacht voor hun relatie met ruimtelijke ordening en ontwikkeling. De juridische status van de documenten verschilt. EU-richtlijnen bevatten bepaalde verplichte eisen voor elke lidstaat, ongeacht de omzetting in nationaal beleid. Bijvoorbeeld, de verdragen van de Raad van Europa en handvesten van UNESCO zijn getekend en daarmee bindend in een aantal landen, terwijl handvesten van ICOMOS "Best practices" beschrijven die, waar mogelijk gehanteerd kunnen worden. Vervolgens komt de regionale wet- en regelgeving aan de orde van de regionale Planarch-partners.

2.2.1 Europese en internationale verdragen

In de Europese Unie (EU) wordt het optreden ten aanzien van cultureel erfgoed beperkt door enerzijds het "subsidiariteitsbeginsel" en anderzijds artikel 151 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (het Verdrag van Rome), dat harmonisatiemaatregelen op onder meer dit terrein uitsluit. Niettemin kan de Europese Commissie invloed uitoefenen op cultureel erfgoed door hiermee in haar eigen beleid rekening te houden (artikel 151, lid 4) en door middel van de milieuwetgeving voor lidstaten en waarin cultureel erfgoed aan de orde komt als deel van "het milieu" (Teller en Bond, 2003).

Het herziene Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed, Valetta 1992 (Raad van Europa (RvE), 1992), borduurt voort op de lessen die zijn geleerd sinds het oorspronkelijke verdrag in 1969 werd getekend en weerspiegelt de ontwikkeling van de archeologische praktijk. Het verdrag benadrukt het belang van het archeologisch erfgoed en het aanwenden van passende maatregelen voor de fysieke bescherming daarvan (artikel 4). Daarnaast wijst het verdrag op de bedreigingen voor het archeologisch erfgoed van Europa, afkomstig van onder meer grote ruimtelijke ontwikkelingen. De tekst wijst op de context van ruimtelijke ontwikkelingen in steden en op het platteland bij de bescherming en verbetering van het archeologisch erfgoed en onderstreept in het bijzonder de noodzaak in het ruimtelijke orderingsbeleid maatregelen op te nemen om het archeologisch erfgoed te beschermen. Voor een optimale instandhouding van het archeologisch erfgoed is samenwerking tussen archeologen en ruimtelijke planvormers (zowel stedelijk als regionaal) noodzakelijk.

De deelname van archeologen aan de verschillende fases van ontwikkelingsplannen wordt als essentieel beschouwd, evenals stelselmatig overleg tussen archeologen en planologen/stedenbouwkundigen et cetera. Het doel van het Verdrag van Valetta is in het bijzonder te waarborgen dat:

".. milieueffectrapportages en de daaruit voortvloeiende beslissingen ten volle rekening houden met archeologische vindplaatsen en hun context"
(artikel 5).

Een basisprincipe is behoud *in situ*, waar mogelijk, van het archeologisch erfgoed, of dat nu van te voren in kaart is gebracht of als resultaat van het ontwikkelingsproces. Daarnaast wordt in het verdrag gewezen op het zoveel mogelijk toepassen van non-destructieve onderzoeksmethodes en op het belang van het gebruik van "*bekwame en speciaal daartoe bevoegde personen*" voor opgravingen en andere mogelijk tot vernietiging leidende technieken. Als de ontwikkeling doorgang vindt, en dat is vaak het geval, dan eist artikel 5 van het Verdrag van Valetta dat er voldoende tijd en middelen worden toegewezen om passend wetenschappelijk onderzoek op de vindplaatsen te verrichten. Kwalitatief goede onderzoeken voorafgaand aan de ontwikkeling verminderen of voorkomen situaties waarin toevallige vondsten tijdens bouwwerkzaamheden afgehandeld moeten worden.

Vergelijkbare thema's met betrekking tot de bescherming van erfgoed en het bevorderen van samenwerking zijn ook te vinden in de Overeenkomst inzake de bescherming van het architectonisch erfgoed in Europa, Granada 1985 (RvE, 1985). Volgens de omschrijving in de overeenkomst bevat architectonisch erfgoed onroerende goederen, waaronder zowel monumenten als groepen van gebouwen (met inbegrip van archeologische goederen). De overeenkomst wijst op de noodzaak aan toekomstige generaties een referentiekader op cultureel gebied door te geven, het stads- en

plattelandsmilieu te verbeteren en de economische, sociale en culturele ontwikkeling te bevorderen. Net als bij het Verdrag van Valetta wordt de nadruk gelegd op de bescherming van het architectonisch erfgoed als een *"essentieel doel van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw"* bij het verlenen van toestemming voor ontwikkelingen (artikel 10). De noodzaak van een doeltreffende samenwerking tussen ruimtelijke ontwikkelingen en de bescherming van erfgoed, met passende structuren voor het uitwisselen van informatie tijdens besluitvormingsprocessen, is ook vermeld (artikel 13 en 14).

Het Europees Landschapsverdrag, Florence 2000 (RvE, 2000) streeft naar *"bevordering van landschapsbescherming, beheer en ruimtelijke ordening, en het organiseren van Europese samenwerking inzake landschapskwesties"* (Artikel 3). Het verdrag is van toepassing op alle gebieden met inbegrip van *"natuur-, plattelands- en stedelijke gebieden en gebieden rondom steden"* en bevat zowel land als water (zowel op het land als op zee). Daarnaast heeft het verdrag betrekking op alle landschappen, ongeacht of zij *"opmerkelijk"*, *"alledaags"* of zelfs *"gedegenereerd"* zijn. In de preambule bij het verdrag wordt specifiek verwezen naar de rol van het landschap in culturele kwesties en zijn functie als onderdeel van het Europees cultureel erfgoed en de Europese identiteit.

De ruimere context van de bescherming van cultureel erfgoed is ook aan de orde gesteld door de International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), in het International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites, Venetië 1964, als gewijzigd in 1989 (ICOMOS, 1964). In artikel 6 is aangegeven dat de bescherming van een monument ook het behoud van de omgeving impliceert en dat traditionele ensembles behouden moeten blijven. Ook wordt het belang van monumenten voor de samenleving benadrukt als deel van een gemeenschappelijk erfgoed. In het Charter for the Protection and Management of the Archaeological Heritage, Lausanne 1990 (ICOMOS, 1990) wordt de noodzaak belicht van *"wetenschappelijk onderzoek naar het archeologisch erfgoed"*, dat *"het hele scala aan methoden van non-destructieve technieken via steekproeven tot en met totale opgraving"* omvat (artikel 5).

In het raamverdrag inzake de waarde van cultureel erfgoed voor de samenleving, Faro 2005 (RvE, 2005), is sprake van een accentverschuiving in de bescherming van cultureel erfgoed, doordat in dit verdrag de *"noodzaak mensen en menselijke waarden centraal te stellen in een verruimd en multidisciplinair concept van cultureel erfgoed"* wordt erkend. Erfgoed wordt hier beschouwd als een rijkdom in termen van menselijke ontwikkeling, versterking van de culturele diversiteit en bevordering van een ruimere dialoog, maar ook in termen van economische ontwikkeling op basis van de beginselen van een duurzaam gebruik van rijkdommen. Het accent ligt op de vraag **waarom** de waarde van erfgoed versterkt moet worden en voor wie, in plaats van op de specifieke procedures **hoe** erfgoed behouden moet blijven. In artikel 8a en b wordt van de partijen verlangd dat zij aspecten met betrekking tot erfgoed benutten in de verschillende ontwikkelingsprocessen – met inbegrip van ruimtelijke ordening – en waar nodig het effect op cultureel erfgoed en mitigatiestrategieën beoordelen. De bevordering van kwalitatief hoogstaand werk door een formele erkenning van specialisten komt ook aan de orde (artikel 10).

Het verdrag van de organisatie van de Verenigde Naties voor onderwijs, wetenschap en cultuur (UNESCO) inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk werelderfgoed, Parijs 1972, legt het accent op de noodzaak effectieve systemen in te stellen om het cultureel erfgoed te beschermen. Er komt een aantal archeologische kenmerken aan de orde, en in artikel 5 is de noodzaak belicht om bescherming op te nemen in de

ruimtelijke ordening. In het bijzonder wordt in artikel 5c en d de noodzaak benadrukt van het feit dat elke staat die partij is bij het verdrag doeltreffende en passende maatregelen moet treffen om bedreigingen van zijn cultureel erfgoed tegen te gaan, met inbegrip van maatregelen die nodig zijn voor identificatie, bescherming, instandhouding, presentatie en herstel. Het verdrag van UNESCO inzake de bescherming van cultureel erfgoed onder water, Parijs 2001 bevat maatregelen om cultureel erfgoed onder water te beschermen. Dit verdrag noemt ook behoud *in situ* als eerste optie, waarbij de staten die partijen mitigatie moeten waarborgen van nadelige effecten die voortvloeien uit incidentele of directe activiteiten. Ook is de behoefte aan competente en gekwalificeerde specialisten belicht.

Een kenmerk van al deze verdragen is dat zij het cultureel erfgoed breed definiëren, in sommige gevallen ruimer dan de wetgeving ter bescherming van het erfgoed in de afzonderlijke staten die de verdragen hebben getekend. Daarnaast is het opmerkelijk dat zij consistent de nadruk leggen op de noodzaak de bescherming van cultureel erfgoed op te nemen in het ruimtelijk beleid en op internationale samenwerking als het gaat om technische en procedurele kwesties.

2.2.2 Regionale perspectieven bij de beoordeling van cultureel erfgoed

In het Belgische gewest **Vlaanderen** zijn de wetgeving en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor cultureel erfgoed sinds het begin van de jaren negentig aanzienlijk veranderd. Pas in 1993 is wetgeving met betrekking tot archeologie ingevoerd, en binnen de ruimtelijke ordening werd de bijdrage van archeologie tot voor kort beperkt tot beschermde archeologische gebieden en monumenten. Historische monumenten en landschappen werden op een vergelijkbare manier behandeld. In de praktijk bestaan er slechts twee beschermde archeologische gebieden, terwijl er sprake is van duizenden monumenten in combinatie met vele landschappen. Bij recente ontwikkelingen zijn de verantwoordelijkheden van het nieuwe Vlaams Instituut voor Erfgoed en de Afdeling Monumenten en Landschappen opnieuw vastgelegd, met als doel een geïntegreerd kader en geïntegreerde wetgeving inzake erfgoed te creëren. Daarnaast is erfgoed-beheer inmiddels onderdeel van het Departement Ruimtelijke Ordening en is het beheer van archeologisch erfgoed nu neergelegd bij een specifiek onderdeel van de Afdeling Monumenten en Landschappen. Deze ontwikkelingen moeten leiden tot een betere integratie van archeologie in de ruimtelijke ordening.

In **Frankrijk** is in 2001 een nationale wet inzake archeologie tot stand gekomen, die in 2003 is gewijzigd met het oog op uitvoering van het Verdrag van Valetta en de m.e.r.-richtlijn. Zo is er efficiënt beheer van de archeologisch rijkdommen, onderworpen aan wetenschappelijke onderzoeksprogramma's. Cultureel erfgoed wordt in de "Erfgoed-codex" gedefinieerd als al het onroerende of persoonlijke goed met betrekking tot publiek of privaat eigendom van historisch, artistiek, archeologisch, esthetisch, wetenschappelijk of technisch belang. Er is onderscheid gemaakt tussen historische monumenten (meestal zichtbaar) en archeologische overblijfselen (over het algemeen ondergronds en onzichtbaar). Tot de jaren zeventig en tachtig werden archeologische overblijfselen benaderd met "noodopgravingen", wat inhield dat tijdens de uitvoering opsporing en berging plaatsvond. Inmiddels heeft zich een "preventieve archeologie" ontwikkeld, wat inhoudt dat het wettelijk vereist is dat bij ontwikkelingsprocessen vooraf planning en integratie van archeologische onderzoeken plaatsvinden. M.e.r. gebeurt onder beheer van de overheid en wordt verricht door de eigen lokale diensten of particuliere bureaus. Het beslisdocument wordt, als het eenmaal is goedgekeurd in de vorm van een publieke kennisgeving, overhandigd aan de Regionale Archeologische Dienst (SRA), een onderdeel van het Ministerie van Cultuur, met het oog op de

belastinginning en het toezicht op de naleving. Het besluit kan inhouden dat er archeologische "diagnoses" moeten worden gesteld om archeologische overblijfselen op te sporen, te lokaliseren en te evalueren, via het Institut National de Recherches Archéologiques Préventives (INRAP) of via de officieel erkende archeologische diensten van lokale gemeenschappen. Alle ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor m.e.r. is vereist, evenals andere ontwikkelingen, worden onderworpen aan een belasting waaruit deze "diagnose" wordt betaald. De diagnose wordt over het algemeen intrusief verricht, door middel van het graven van onderzoeksgeulen. M.e.r. is een onvermijdelijke stap in het proces en moet kwalitatief hoogwaardige informatie opleveren.

In **Duitsland** ligt de verantwoordelijkheid voor internationale verdragen en overeenkomsten bij de nationale regering van de Bondsrepubliek. De regering bekrachtigt verdragen en overeenkomsten en zet deze om in wetgeving of legt die taak neer bij de bondsstaten. De nationale Duitse overheid heeft bijna alle verdragen aanvaard, met uitzondering van het Europees Landschapsverdrag. De 16 bondsstaten zijn verantwoordelijk voor de bescherming van het natuurlijk milieu en de monumenten door het opstellen en invoeren van hun eigen wetten. Dat gebeurt in elke bondsstaat op een andere manier, met verschillende wetten ter bescherming van natuurlijk milieu en monumenten. Het cultureel erfgoed bestaat in de praktijk uit monumenten en landschappen, d.w.z. het culturele landschap, omdat dat veruit het grootste deel van het wezenlijke cultureel erfgoed omvat. De wet voor monumentenbescherming heeft betrekking op monumenten en de natuurbeschermingswet op het culturele landschap. In Nordrhein-Westfalen worden archeologische en gebouwde monumenten apart behandeld, zowel in de wetgeving als door hun bevoegde instanties. Daarom is er geen duidelijke algemene bevoegdheid of verantwoordelijkheid ten aanzien van cultureel erfgoed.

De wetgeving inzake monumenten is niet bepaald geschikt gebleken voor het beschermen van gebieden, hoewel het beschermen van objecten normaliter het gevolg is van de praktische toepassing van de wet. In het beste geval ziet de wetgeving toe op bescherming van gebieden met hoge concentraties monumenten en landschappen. De wetgeving inzake het natuurlijk milieu heeft betrekking op de bescherming van zowel objecten als gebieden. In de praktijk worden cultuurlandschappen of componenten die betekenisvol zijn met het oog op cultureel erfgoed veelal beschermd wanneer de betreffende gebieden ook van ecologische betekenis zijn en om die reden bescherming verdienen. Het cultuurhistorische landschap van Nordrhein-Westfalen en Duitsland kan momenteel alleen worden beschermd door middel van wetgeving inzake het natuurlijk milieu en slechts met enkele beperkte mogelijkheden via de wetgeving voor monumenten.

In **Nederland** is via het Belvedere-beleid gekozen voor "Behoud door Ontwikkeling", wat inhoudt dat er bij ruimtelijke ontwikkelingen altijd rekening moet worden gehouden met cultureel erfgoed. Besluiten over de wijze van beheer van dit erfgoed, d.w.z. behoud, instandhouding of vernietigen, moeten expliciet genomen worden en verantwoord kunnen worden. Dit is vastgelegd in de Nota Ruimte (2002), het nationale beleidskader voor ruimtelijke ordening waarop de werking van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gebaseerd is. Bestaand erfgoed kan fungeren als inspiratiebron voor nieuwe ontwikkelingen, en dat kan ertoe bijdragen dat het op lange termijn behouden blijft. Cultureel erfgoed moet bij alle ontwikkelingen in overweging worden genomen, en de m.e.r. voorziet in een procedure om dat te vergemakkelijken. De Monumentenwet van 1998 wordt momenteel gewijzigd met het oog op uitvoering van het Verdrag van Valetta, met behoud *in situ* als hoofddoel. Archeologisch onderzoek zal verplicht worden gesteld, en er zullen heldere en verantwoorde besluiten genomen moeten worden over de wijze

waarop met het archeologisch erfgoed wordt omgegaan in gevallen van belangrijke versterking van de grond, waarbij de kosten worden gedragen door degene die voor die versterking verantwoordelijk is. Toestemming voor opgravingen zal worden verleend aan adviseurs, naast overheidsinstanties en universiteiten.

In het **Verenigd Koninkrijk** worden cultureel-erfgoed onderwerpen, met inbegrip van archeologie, deels betrokken door wettelijke en niet-wettelijke aanwijzingen van archeologische vindplaatsen en monumenten, historische gebouwen en gebieden en plaatsen (momenteel onder herziening met het oog op verbetering) en het beleidsplanningsproces voor ontwikkelingsplannen en -beheer voor afzonderlijke projecten. Daarin wordt voorzien door richtlijnen voor nationaal ruimtelijke ordeningsbeleid op het gebied van archeologie, gebouwd erfgoed en het bredere historische milieu. Als standaard goed gebruik wordt vroegtijdig overleg met de relevante deskundigen op het gebied van cultureel erfgoed bij de lokale instanties aanbevolen, om kaders voor ontwikkeling overeen te komen. Er bestaan goed vastgelegde professionele normen voor het verzamelen van informatie via bureauonderzoeken en veldwerk, geleid door instructies die worden verschaft of goedgekeurd door deskundigen op het gebied van cultureel erfgoed van lokale instanties. Er zijn verschillende standaarden voor de beoordeling van het belang van cultureel erfgoed, en het principe van behoud *in situ* is in beleid vastgelegd. English Heritage en vergelijkbare organisaties in andere delen van het Verenigd Koninkrijk treden op als wettelijk adviseur voor de overheid op het gebied van cultureel erfgoed en geven zo nodig advies over het m.e.r.-proces. English Heritage is alleen een wettelijk overlegpartner voor m.e.r.'s die betrekking hebben op autowegen, waterbronnen en projecten met onbebouwde grond.

Bij de regionalisering van België in 1989 werd de Waalse Directie Archeologie ondergebracht in het Directoraat-generaal Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Patrimonium, zodat het mogelijk werd archeologische overblijfselen te beheren via ontwikkelingsbeheersing. In 1991 werd de eerste archeologische wetgeving ingevoerd in **Wallonië**, waarin is bepaald dat archeologie, met inbegrip van beschermde ondergrondse overblijfselen, formeel wordt opgenomen in stedelijke ruimtelijke ordeningsprojecten. Er is echter geen bepaling dat de ontwikkelaar moet betalen voor archeologisch werk, behalve in enkele uitzonderlijke gevallen.

De toepassing van een nieuwe wet ruimtelijke ordening in oktober 2002 betekende dat de regionale instantie "macht verloor" aan de "Communes". Ruimtelijke ordeningsaanvragen die werden ingediend bij het ministerie van het Waals Gewest worden systematisch onderzocht door de Dienst Archeologie. De nieuwe wettelijke gemeentelijke ruimtelijke ordeningsdocumenten moeten daarom worden gebruikt als instrumenten om het archeologisch erfgoed te beschermen, mits archeologen in staat zijn er archeologische gegevens in op te nemen. Gemeentelijke ruimtelijke ordeningsdocumenten bevatten gemeentelijke plannen, gemeentelijke ontwerpstandaarden die de voorschriften van algemene planningsverordeningen vaststellen zonder een verplichte archeologische bepaling, en het gemeentelijk "schéma de structure", dat de bepalingen van het ruimtelijke ordeningsprogramma moet bevatten. De niet-wettelijke "schémas directeurs" maken een flexibeler aanpak in bepaalde gebieden mogelijk, en kunnen kracht van wet krijgen door opname in het gemeentelijke ruimtelijke ordeningsprogramma. Toekomstige prioriteiten voor de gemeentes zijn een systeem voor informatie-uitwisseling met de Dienst Archeologie, een verbeterd bewustzijn van archeologische methodes en een kaart waarop archeologische beperkingen zijn aangegeven.

Cultuurlandschappen

In de landen die deelnemen aan het Planarch-onderzoek wordt cultureel erfgoed op verschillende manieren beschermd: als archeologische en gebouwde (architectonische) monumenten, als historisch landschap, als archeologische gebieden en als beschermde archeologische opgravingsgebieden. In de meeste landen bestaan een afzonderlijke wetgeving en een instantie die verantwoordelijk is voor landschapsbescherming en beheer, maar de mate waarin culturele of historische landschappen apart worden erkend, varieert aanzienlijk.

In het Belgische **Vlaanderen** is er aparte wetgeving voor landschappen (daterend van 1996) die de bescherming van cultuurlandschappen mogelijk maakt.

In **Duitsland** is de instandhouding van cultuurhistorische landschappen sinds 1980 wettelijk vereist, sinds 1998 door wetgeving inzake ruimtelijke ordening.

Cultuurlandschap wordt ook genoemd in de wetten inzake natuur en landschap van de Duitse Bondsstaten, bijvoorbeeld Nordrhein-Westfalen, die de bevoegde instanties zijn voor de bescherming van monumenten en de natuur, en het cultureel erfgoed. Er is echter geen wetgeving inzake de instandhouding van cultuurhistorisch landschap of de opname daarvan in m.e.r.'s, en sinds 1990 is het onderzoek naar cultuurlandschap en ruimtelijke ordening grotendeels vrijwillig.

In **Nederland** wordt het cultuurhistorisch landschap niet in de wetgeving genoemd, maar speelt het niettemin een belangrijke rol in het beleid inzake landschap en ruimtelijke ordening. Sinds 1976 zijn het cultuurhistorisch landschap, culturele landschapselementen en overblijfselen meegenomen bij plannen voor landinrichting. Sinds de jaren tachtig zijn talrijke rapporten opgesteld over het cultuurhistorisch landschap voor provinciale plannen (of plannen voor delen van provincies). Over het algemeen worden aspecten van cultuurlandschap in zekere mate meegenomen in m.e.r.'s.

In het **Verenigd Koninkrijk** is historisch landschap een belangrijk onderwerp. Halverwege de jaren negentig heeft English Heritage een nationaal programma opgezet voor het karakteriseren van historisch landschap in Engeland, dat ontwikkeld en uitgevoerd is door lokale instanties voor duurzaam erfgoedbeheer. In Schotland is een in grote lijnen vergelijkbaar beoordelingsproces voor de aanwending van historisch land ontwikkeld, terwijl in Wales een niet-wettelijk register van historische landschappen is samengesteld. Al deze benaderingen hebben tot doel te waarborgen dat veranderingen worden beheerd op manieren die het historische karakter respecteren van plaatsen die door mensen gewaardeerd worden.

2.3 Strategische milieubeoordeling

In eerste instantie was het de bedoeling van de Europese Commissie een richtlijn op te stellen voor beleid, plannen, programma's en projecten. Dit bleek echter niet mogelijk, en na de succesvolle implementatie van m.e.r. erkende de Europese Commissie dat milieuraapportage op een strategisch niveau een rol kon vervullen, namelijk bijdragen aan het realiseren van duurzame ontwikkeling. In het vijfde actieprogramma van de EG, "Op weg naar duurzame ontwikkeling", werd aangegeven dat het *"... logisch [is], zonet essentieel om alle relevante beleidsvoornemens, plannen en programma's op hun milieueffecten te toetsen"*. Cultureel erfgoed is ook een belangrijk aandachtsgebied in de "Richtlijnen voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling van het Europees Continent" van de Raad van Europa (RvE, 2002).

Na 25 jaar onderhandelen werd uiteindelijk overeenstemming bereikt over Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, die op 21 juli 2004 van kracht werd. Deze SMB-richtlijn is net als de m.e.r.-richtlijn een kaderrichtlijn die moet worden omgezet in regelgeving van de afzonderlijke lidstaten. Zij is van toepassing op alle plannen en programma's op nationaal, regionaal en lokaal niveau voor een aantal sectoren, en biedt een kader voor de beoordeling van en toestemming voor toekomstige ontwikkeling van projecten die zijn genoemd in de m.e.r.-richtlijn. Bij het bepalen of plannen en programma's beoordeeld moeten worden, dienen lidstaten rekening te houden met het volgende:

*"de waarde en kwetsbaarheid van het gebied dat kan worden beïnvloed
gelet op: bijzondere natuurlijke kenmerken of cultureel erfgoed, ...
de effecten op gebieden of landschappen die door een lidstaat, door de
Gemeenschap, dan wel in internationaal verband als beschermd gebied zijn
erkend ..."* (Bijlage II, EG, 2001).

De informatie die moet worden verstrekt over de waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma dient te omvatten *"...cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen"*.

Al vóór de invoering van de SMB-richtlijn werd het belang erkend op strategisch niveau rekening te houden met de milieueffecten van maatregelen voor het cultureel erfgoed. De Overeenkomst van Granada (RvE, 1985) eist dat bij het opstellen van ontwikkelingsplannen rekening wordt gehouden met het architectonisch erfgoed, en dat de instandhouding, de bevordering en de versterking van het architectonisch erfgoed *"een belangrijk aspect"* vormen van een aantal beleidsvoornemens, waaronder ruimtelijke ordening. Ook in het Verdrag van Valetta (RvE, 1992) wordt gewezen op de noodzaak archeologen deel te laten nemen aan de ontwikkeling van ruimtelijke orderingsbeleid, en dat ontwikkelingsplannen worden gewijzigd wanneer blijkt dat het archeologisch erfgoed nadelig kan worden beïnvloed.

Als SMB verder geïmplementeerd wordt, zal zij een steeds belangrijker rol kunnen vervullen: SMB zal het mogelijk maken in een eerder stadium en in grotere mate rekening te houden met het cultureel erfgoed in het perspectief van ruimtelijke ontwikkeling, zodat de SMB niet meer simpelweg wordt gezien als een "obstakel" dat door ontwikkelaars in de projectfase moet worden overwonnen.

De "instructie" voor fase 1 van het Planarch2-onderzoek bevatte het specifieke doel een gedetailleerde beoordeling te verrichten van afzonderlijke MER's die zijn afgerond in de voorafgaande periode van ongeveer vijf jaar. Daarom werd bij de onderzoeken van fase 1 een steekproef van documenten gekozen ter beoordeling, waar mogelijk in hun regionale/nationale context. Het was de bedoeling bij de beoordeling van de MER's de volgende aspecten te bekijken:

- reikwijdte van cultureel-erfgoedvraagstukken die aan de orde komen;
- kwaliteit van verstrekte informatie;
- of uit de verstrekte informatie de status van de overblijfselen van het cultureel erfgoed blijkt;
- voorstellen voor informatievergaring in de toekomst;
- toereikendheid van de informatie over cultureel erfgoed voor de besluitvorming;
- geschiktheid van mitigerende maatregelen;
- verwerking van cultureel-erfgoedvraagstukken in de verschillende procedurele fases van m.e.r.

Hoewel alle regio's hebben deelgenomen aan de ontwikkeling van deze instructie, was het niet in alle gevallen mogelijk MER's te selecteren voor zo'n gedetailleerde beoordeling. Verder hadden niet alle lidstaten ten tijde van dit onderzoek Richtlijn 97/11/EG volledig geïmplementeerd; daardoor was de Belgische regio Vlaanderen niet in staat informatie te verstrekken over de praktische implementatie van de gewijzigde richtlijn. De Franse Planarch-partner, INRAP, is niet verantwoordelijk voor de beoordeling van m.e.r.'s en de Franse input voor dit project was daarom het verschaffen van een algemeen inzicht in de situatie in Frankrijk, en niet zozeer het verrichten van gedetailleerd onderzoek.

Om die reden is de gedetailleerde analyse van de praktijk van het beoordelen van archeologie en cultureel erfgoed bij m.e.r. in dit rapport voornamelijk gebaseerd op de rapporten uit fase 1 van Nederland, Engeland, het Rijnland en Wallonië.

3.1 Steekproefselectie

Om te kunnen vergelijken en overeenkomsten en verschillen in de praktijken in Noordwest-Europa te kunnen opsporen, was het van belang de analyse te baseren op zowel een breed scala aan projectsoorten als een relatief groot aantal MER's. Op die manier konden met een grotere zekerheid conclusies worden getrokken die gelden voor een aantal regio's/landen. Een stevige steekproef biedt in het bijzonder een duidelijke basis voor de ontwikkeling van de '**Richtlijnen voor cultureel erfgoed bij milieueffectrapportage**', zoals uiteengezet in hoofdstuk 5.5.

Bij het onderzoek in **Rijnland** zijn 93 MER's geanalyseerd die in de periode 2000-2003 in het Rijnland waren ingediend, waarbij (spoor)wegprojecten 40% van de steekproef uitmaakten. De delfstoffensector leverde 16% van de steekproef en ruimtelijke plannen nog eens 27%.

Voor het onderzoek in **Nederland** zijn in totaal 100 MER's geanalyseerd die door het hele land waren ingediend in de periode 2001-2004. Een kwart van de MER's had betrekking op woningbouw, bedrijfsterreinen en glastuinbouw, 19% op projecten in de afvalindustrie en 16% op vrije tijd, toerisme, golfbanen en jachthavens.

In het **Verenigd Koninkrijk** omvatte het onderzoeksgebied de graafschappen Derbyshire, Essex, Kent en Somerset, en het Peak District National Park. In totaal zijn er 135 in de periode 1999-2003 ingediende MER's geanalyseerd. Het grootste deel van deze MER's (ongeveer 90%) werd ingediend ingevolge de m.e.r.-regelgeving voor de ruimtelijke ordening van stad en land, wat geldt voor de meeste m.e.r.'s in het Verenigd Koninkrijk. Het merendeel van deze MER's (90%) had betrekking op Bijlage II-projecten, in hoofdzaak van de extractieve industrie (30%) en infrastructurele projecten (45%); ook dit is representatief voor de praktijk in het Verenigd Koninkrijk.

In de regio **Wallonië** zijn 100 MER's bestudeerd uit alle provincies van de regio (Brabant, Henegouwen, Namen, Luik en Luxemburg) uit de periode 1997-2004. Er is een breed scala aan soorten projecten opgenomen; 31% voor bouwpercelen en 18% met betrekking tot plannen.

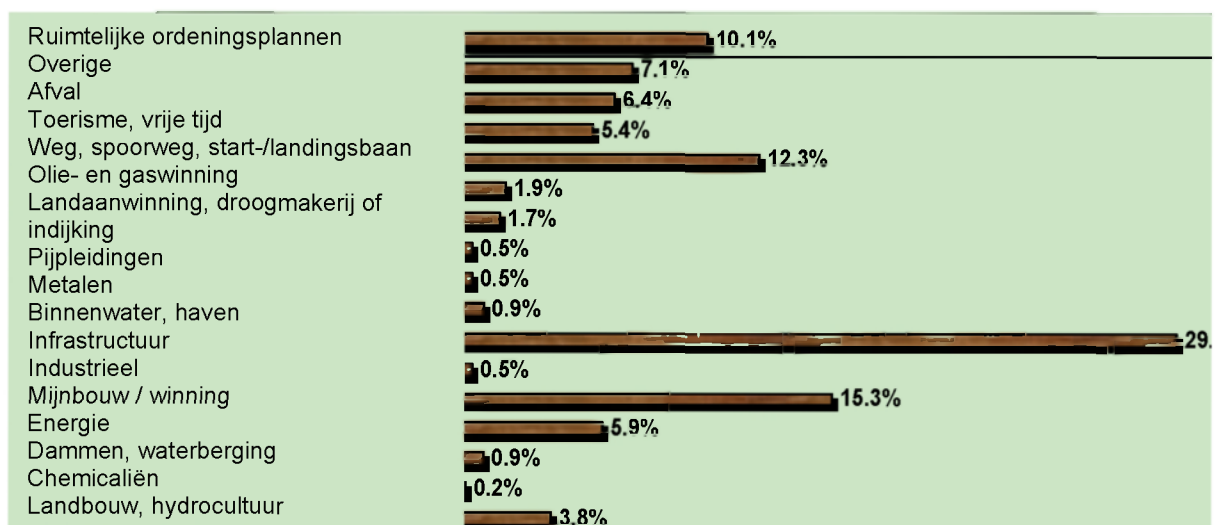
3.2 Steekproefkenmerken

De analyse voor dit syntheserapport is gebaseerd op een steekproef van in totaal 428 MER's die in de periode 1997-2004 zijn ingediend, en die betrekking hebben op een breed scala aan projecten, zoals blijkt uit afbeelding 3. De meeste MER's hadden betrekking op de infrastructuur (30%), mijnbouw / ontgroningen (15%) en (spoor)wegprojecten (12%) en plannen (10%).

Voor de analyse is gebruik gemaakt van andere relevante documentatie ter ondersteuning van de informatie en gegevens in de MER's. Deze bronnen waren onder meer: richtlijnen, preliminaire verslagen, archeologische onderzoeken, correspondentie, resultaten van overleg en participatie, en brieven met besluiten.

Daarnaast is een meer gedetailleerde analyse verricht om het omgaan met cultureel erfgoed grondiger te bestuderen. In Nederland zijn bijvoorbeeld 25 case studies geselecteerd voor een meer gedetailleerd onderzoek, met onder meer gesprekken met sleutelfiguren uit de praktijk. In het Verenigd Koninkrijk zijn 43 gevallen grondiger bestudeerd, met onder meer gesprekken met beheerders van erfgoed. Waar projecten waren uitgevoerd, werden de besluitvorming en monitoringresultaten onderzocht. Daarnaast zijn acht "benchmark-casussen" geselecteerd als basis voor het onderzoek van belangrijke onderwerpen en trends in de praktijk.

Afbeelding 3: Steekproef van m.e.r.'s uit Engeland, Nederland, het Rijnland en Wallonië, geanalyseerd voor fase 2 (428 MER's, periode 1997-2004)



4 M.E.R. EN CULTUREEL ERFGOED – REGIONALE PRAKTIJK

4.1 M.e.r.-procedure - beginfasen

4.1.1 Screening

Screening, dat wil zeggen besluiten of m.e.r. vereist is, is een fundamentele stap. Screening is enerzijds eenvoudig, in die zin dat de uitkomst ofwel ja ofwel nee is, en anderzijds complex, omdat dit besluit wordt omgeven door een aantal overlappende criteria, waarvan er veel een subjectief oordeel (wordt dit bedoeld?) met zich mee brengen. De m.e.r.-richtlijn van de EU besteedt meer aandacht aan screening dan aan enig ander element van het m.e.r.-proces, en uit het grote aantal rechtszaken dat voortvloeit uit screeningsbesluiten blijkt wel hoe belangrijk screening is.

De landen die betrokken zijn bij het Planarch-onderzoek hanteren een combinatie van benaderingen, waaronder drempels (uitsluiting, verplicht, indicatief), criteria en onderzoek per geval. De meest gangbare benaderingen waren indicatieve drempels en onderzoek per geval. Uit de voor het Planarch-onderzoek verrichte studie is gebleken dat cultureel erfgoed geen dominante rol speelt bij screeningsbesluiten. Dat is logisch, omdat de meeste screeningsbesluiten worden genomen aan de hand van de kenmerken van de voorgestelde ontwikkeling (als genoemd in bijlage I en II), en niet de kenmerken van het milieu in kwestie. Bijlage III van de richtlijn bevat echter een bepaling dat milieufactoren in overweging moeten worden genomen bij screeningsbesluiten:

"De mate van kwetsbaarheid van het milieu in de gebieden waarop de projecten van invloed kunnen zijn moet in het bijzonder in overweging worden genomen ..." (let op plaatsing van ")

Hiermee wordt een middel aangereikt waarmee men overwegingen op het gebied van cultureel erfgoed van invloed kan doen zijn op screeningsbesluiten, omdat onder meer de volgende criteria worden gehanteerd voor de beoordeling van het opnamevermogen van het milieu:

*"gebieden die in de wetgeving van de lidstaten zijn aangeduid of door die wetgeving worden beschermd ...", en
"landschappen van historisch, cultureel of archeologisch belang." (Bijlage III)*

In de praktijk blijken de instanties die verantwoordelijk zijn voor het beheer van het cultureel erfgoed gewoonlijk niet betrokken te worden bij screeningsoverleg, en blijken overwegingen op het vlak van cultureel erfgoed als belangrijke reden voor de noodzaak van een m.e.r. ook zeldzaam. In de regionale onderzoeksrapporten worden slechts drie voorbeelden genoemd, allemaal uit Engeland.

4.1.2 Scoping

Scoping is de fase waarin wordt besloten welke mogelijke milieueffecten gedetailleerd in een m.e.r. aan de orde moeten komen, en hoe deze beoordeeld moeten worden. Wat cultureel erfgoed betreft houdt dit allereerst in dat er een aantal besluiten moet worden genomen over de vraag of cultureel erfgoed moet worden opgenomen als onderwerp, en welke onderdelen aan de orde moeten komen. Daarna moet worden bekeken welke mogelijke informatie en methodes in vervolgonderzoeken moeten worden gebruikt.

Aspecten van cultureel erfgoed die in eerste instantie bij scoping in overweging moeten worden genomen, zijn: archeologie, afzonderlijke bouwwerken, historische zones in bebouwde gebieden, en cultuurlandschappen.

Bij het bepalen of het nodig is verschillende aspecten van cultureel erfgoed in overweging te nemen, moet naar de aard van de effecten worden gekeken. Gaat het om directe effecten, zoals de vernietiging van archeologische rijkdommen door bouwwerkzaamheden, of indirecte of cumulatieve, en zijn deze effecten waarschijnlijk tijdelijk of permanent?

Scoping wordt over het algemeen beschouwd als essentiële fase in het milieu-beoordelingsproces, omdat het de planning van latere activiteiten mogelijk maakt in het licht van het overleg met belanghebbenden. De m.e.r.-richtlijn stelt hierover echter slechts dat:

"... indien de opdrachtgever daarom verzoekt ...de bevoegde instantie advies uitbrengt over de door de opdrachtgever ... te verstrekken informatie. De bevoegde instantie raadpleegt de opdrachtgever en instanties ... voordat zij haar advies uitbrengt." (Artikel 5).

Dat betekent dat scoping een vrijwillige activiteit is, waar de opdrachtgever van het project om kan verzoeken, in welk geval de bevoegde instantie moet meewerken. Dit heeft geleid tot een grote variatie in de manier waarop scoping in de Planarch-regio wordt behandeld. Het Verenigd Koninkrijk heeft de tekst van de richtlijn overgenomen in zijn m.e.r.-voorschriften, waardoor scoping daar een vrijwillige activiteit blijft. Als er in dit stadium formele meningen worden verschaft over de te verstrekken informatie, houdt dat echter niet in dat er in een later stadium geen nadere informatie zal worden verlangd (zie hoofdstuk 4.4.1. en 4.5).

In andere rechtsgebieden zijn de eisen van de richtlijn overtroffen door scoping in feite verplicht te stellen. Dit is vooral duidelijk in Vlaanderen, Nederland en Wallonië, waar scoping voortvloeit uit screening, op basis van een startnotitie, en gecoördineerd wordt door de nationale (Nederland) of regionale (Vlaanderen, Wallonië) m.e.r.-organen, die wettelijk bevoegd zijn in dit stadium de bevoegde instantie te adviseren. In deze gevallen is het resultaat een formeel richtlijnadvies, bedoeld om het m.e.r.-onderzoek te leiden. In Nederland is het advies van de Nederlandse Commissie m.e.r. niet bindend, maar wordt er wel een tamelijk groot gewicht aan toegekend, en wordt het normaliter bij het opstellen van richtlijnen door de bevoegde instantie nauwgezet gevolgd. Zelfs in Engeland bleken ontwikkelaars vaak een "scopingsrapport" te produceren, als middel om belanghebbenden te informeren: wanneer de ontwikkelaar erom vraagt, produceert de bevoegde instantie een "scopingsopinie" als leidraad voor de verdere activiteiten.

Wat cultureel erfgoed betreft, is scoping van belang voor een eerste beoordeling van de mogelijkheid dat zich effecten kunnen voordoen en voor besluiten over de manier waarop eventuele onderzoeken aangepakt moeten worden. Belangrijk bij scoping is de betrokkenheid van de juiste instanties die zich bezighouden met de belangen op het vlak van cultureel erfgoed, en die in dit vroege stadium van het proces geraadpleegd moeten worden, wat in Engeland gangbaar blijkt te zijn. Scopingsdiscussies hadden eerder de neiging zich te richten op de informatie-eisen voor het vaststellen van een degelijke uitgangssituatie, terwijl de feitelijke effectbeoordelingsmethodes gewoonlijk niet aan de orde kwamen. Het kwam ook nauwelijks voor dat bij de scoping werd besloten cultureel erfgoed niet mee te nemen in het m.e.r.-onderzoek, wat kan wijzen op

erkenning van de onzekerheid die inherent is aan het beoordelen van het archeologische potentieel in dit stadium. In zeven van de vijftien gevallen waarin bij de scoping werd besloten cultureel-erfgoed vraagstukken in Engeland niet in het m.e.r.-onderzoek te betrekken, bleek dat besluit ongerechtvaardigd, en in twee van die gevallen werden vervolgens archeologische afzettingen blootgelegd.

Uit de Planarch-onderzoeken is naar voren gekomen dat de effectiviteit van scoping met betrekking tot cultureel-erfgoedkwesties in de praktijk varieerde. Bij een zorgvuldige uitvoering kan scoping uitstekende resultaten opleveren en m.e.r.'s aanzienlijk verbeteren, maar als gevolg van vele verschillende factoren waren de uitkomsten minder indrukwekkend. In bepaalde rechtsgebieden (zoals het Verenigd Koninkrijk) kon scoping volledig vermeden worden als de ontwikkelaar dat wilde. Maar zelfs wanneer scoping wel gebruikelijk was, waren er problemen; in dat geval waren er moeilijkheden met middelen, planningen en overlegvoorzieningen, die een effectieve beoordeling van cultureel-erfgoedkwesties in de weg konden staan.

4.1.3 0-situatie

M.e.r. is een proces dat is gebaseerd op de 0-situatie. Het is noodzakelijk voldoende inzicht te verwerven in de milieucontext van een voorgestelde ontwikkeling om sterke voorspellingen te kunnen doen over milieueffecten. Onderzoeken naar de 0-situatie worden gebaseerd op de resultaten van scoping, en worden vaak ingedeeld aan de hand van erkende wetenschappelijke disciplines en aspecten van het milieu. Cultureel erfgoed is één van die aspecten, maar het is complex als gevolg van onderverdelingen binnen het veld, en vertoont overlappingen met andere onderzoeksgebieden. De belangrijkste overwegingen op het vlak van cultureel erfgoed zijn:

- Archeologie – gewoonlijk gedefinieerd als fysieke ondergrondse restanten, wallen en vervallen staande bouwwerken;
- Gebouwd erfgoed – gebouwen en bebouwde gebieden van historisch belang die nog in gebruik zijn;
- Historische landschappen – gebieden met historische landschapskenmerken.

Wat andere m.e.r.-onderwerpen betreft, zijn landschaps- en visuele studies de belangrijkste gebieden die overlappen met cultureel erfgoed. Bij die studies is het niet ongebruikelijk dat aandacht wordt besteed aan het 'verband' van cultureel erfgoed en aan de historische component van meer algemene landschapsstudies. In het wild levende dieren en lawaai kunnen ook overlappende gebieden zijn.

Bij studies naar de 0-situatie houdt men zich daarom bezig met het verzamelen van informatie over de aanwezigheid, of de waarschijnlijke aanwezigheid, van vindplaatsen van cultureel erfgoed in het kader van een initiatief, en met het vaststellen van de feitelijke of mogelijke waarde daarvan. Cultureel erfgoed is misschien uitzonderlijk in effectrapportageonderzoeken, niet alleen omdat studies naar de 0-situatie kunnen verzuimen de aanwezigheid van rijkdommen in kaart te brengen, maar ook omdat van bepaalde belangrijke methodes van archeologisch onderzoek wordt erkend dat zij bijdragen aan de vernietiging van de overblijfselen, zelfs wanneer daarmee belangrijke informatie naar boven wordt gehaald. Het is bijgevolg altijd noodzakelijk de onderzoeksactiviteiten die nodig zijn om inzicht te verwerven in de archeologische rijkdom af te wegen tegen de noodzaak van behoud *in situ*. Eventuele door het onderzoek toegebrachte schade staat waarschijnlijk niet in verhouding tot de schade die wordt veroorzaakt door de ontwikkeling zelf. Er zijn veel benaderingen die gehanteerd kunnen

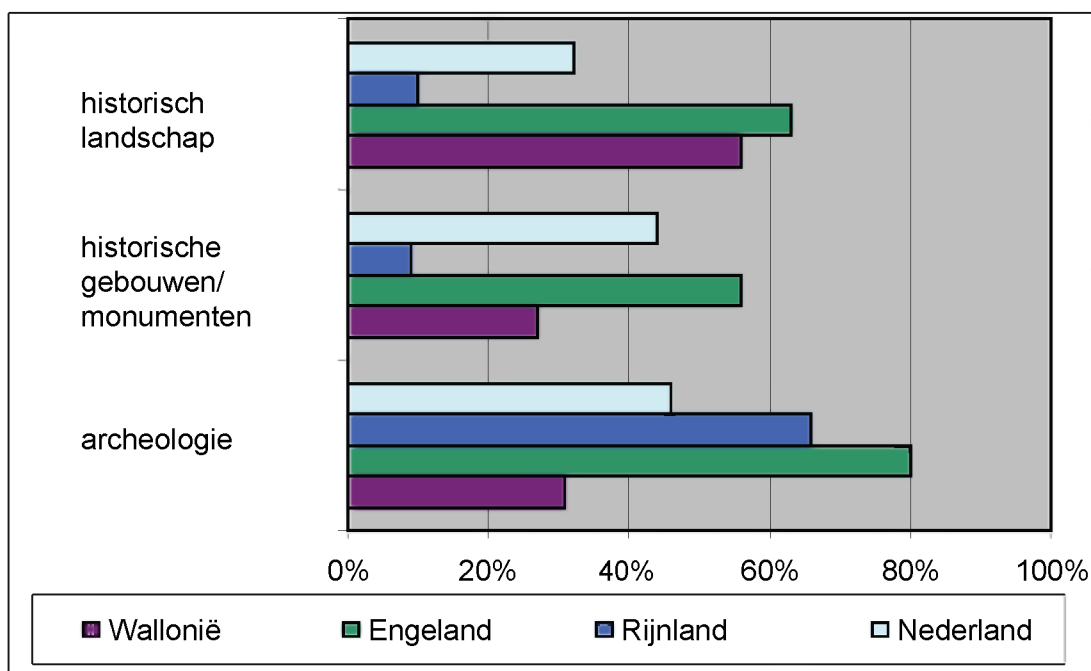
worden, en die elk mogelijk belangrijke informatie uit verschillende bronnen aanleveren. De belangrijkste methodes die door het Planarch-onderzoek in kaart zijn gebracht, zijn:

- Bureauonderzoek, waarbij gegevens worden verkregen uit bestaande informatie-bronnen zoals registers van bekend erfgoed, lijsten van beschermde locaties en gebouwen, historische documenten, kaarten en vastleggingen van eerdere archeologische of landschapsstudies en kaarten van archeologisch potentieel (zoals die er voor Nederland zijn);
- Karterend onderzoek – de eenvoudigste vorm van inspectie van een vindplaats, waarbij vondsten aan de oppervlakte en kenmerken vermeld worden en gebouwen en bouwwerken onderzocht;
- Systematisch niet-intrusief onderzoek – waaronder een aantal methodes en steekproefstrategieën, zoals traditioneel topografisch onderzoek, geofysische methodes, structureel onderzoek van gebouwen en luchtfotografie, die een breed scala aan wetenschappelijk verzamelde gegevens kunnen verschaffen zonder de mogelijke vindplaats van cultureel erfgoed die wordt onderzocht te verstoren;
- Intrusief onderzoek, waarbij de overblijfselen die worden onderzocht wordt verstoord door opgraving of het fysiek blootleggen van een bouwconstructie. In Frankrijk gebeurt dat gewoonlijk met behulp van systematische proefsleuven, en in Nederland worden regelmatig booronderzoek gebruikt om diepe alluviale afzettingen te onderzoeken. In hoeverre intrusief onderzoek noodzakelijk is, wordt bepaald aan de hand van het eerder uitgevoerde bureauonderzoek en veldkartering.

Ongeacht welke methodes worden gebruikt, het niveau van het noodzakelijke werk zal variëren al naar gelang het belang of mogelijke belang van het culturele erfgoed en de informatie die nodig is om besluiten te nemen. De praktijk is van land tot land verschillend en is afhankelijk van de wetgeving en ingeburgerde methodes. De uitkomsten dragen bij tot de besluitvorming over de aanvaardbaarheid van ontwikkeling, en tot het vaststellen van de scope (en mogelijke kosten) van eventuele noodzakelijke mitigerende maatregelen. Voor cultureel erfgoed kunnen intrusieve onderzoekstechnieken zowel een methode voor het verzamelen van informatie over de uitgangssituatie zijn als een mitigerende maatregel, waarbij informatie die een locatie bevat naar boven wordt gehaald voordat deze door de ontwikkeling verloren gaat.

De soorten cultureel erfgoed die in studies naar de uitgangssituatie aan de orde komen, vertoonden overeenkomsten in de hele Planarch-regio. In het algemeen hadden de meeste studies betrekking op archeologische onderwerpen, gevolgd door studies van het bebouwde milieu, waarbij het historisch landschap minder vaak aan de orde kwam (afbeelding 4).

Afbeelding 4: Soorten cultureel erfgoed die zijn meegenomen in onderzoeken naar de uitgangssituatie



Er werd echter ook enige variatie in benadering en onderwerpen aan het licht gebracht. Interessant is dat in ongeveer eenderde van de onderzochte Engelse m.e.r.-casussen paleomilieukwesties aan de orde kwamen, terwijl het Nederlandse onderzoek meldde dat in de beleving van sommige geïnterviewden de meeste aandacht werd besteed aan overblijfselen die hetzij zichtbaar hetzij wettelijk beschermd waren voor het bebouwde erfgoed, en dat het potentiële cultureel erfgoed van een bepaalde locatie verwaarloosd dreigde te worden. In het Rijnland werden cultureel-erfgoedkwesties in minder m.e.r.'s meegenomen, maar bij de m.e.r.'s waarvoor dat wel gebeurde werd de 0-situatie vaak grondiger behandeld, waarbij vaker topografische of geofysische onderzoekstechnieken werden gebruikt om documentatiebronnen aan te vullen. In Wallonië varieerde het raadplegen van geschreven bronnen van 31% van de m.e.r.'s voor archeologie tot ongeveer 80% van de m.e.r.'s voor monumenten en landschappen.

Wat de methodes betreft die werden gebruikt voor het verzamelen van gegevens over verschillende soorten cultureel erfgoed, waren bureauonderzoeksmethodes veruit in de meerderheid, vaak aangevuld door een kartering, maar zelden door complexere onderzoeksmethodes, en slechts bij uitzondering door een vorm van intrusief onderzoek.

Een belangrijk onderwerp dat uit de studies naar voren is gekomen, is de mate waarin wordt erkend dat een initiatief tot nu toe onbekend cultureel erfgoed aantast, met name ondergrondse archeologische vindplaatsen. Alle Duitse en beide regionale Belgische onderzoeken gaven (in verschillende mate) aan dat een zekere mate van kennis van de aanwezige archeologie binnen het te ontwikkelen gebied een belangrijke katalysator was voor het erkennen en beoordelen van die mogelijkheid. In Engeland kunnen onderzoeken vereist zijn op locaties waarvan weinig of niets met zekerheid bekend is, maar waar gegronde redenen zijn om te vermoeden dat er archeologische overblijfselen zouden kunnen zijn, gewoonlijk de brede historische, archeologische en topografische context van de ontwikkelingslocatie.

Nederland valt op met zijn nationale model voor het voorspellen van de aanwezigheid van onbekende ondergrondse archeologie. In de andere landen bestaan zulke nationale modellen niet, maar in Engeland werden een paar gevallen opgemerkt van pogingen om een model te maken voor de waarschijnlijke aanwezigheid en het karakter van tot dan toe onontdekte archeologische afzettingen. Deze benadering was echter zeldzaam, en ontbeerde een overeengekomen methodologie.

4.2 Beoordeling van cultureel erfgoed

4.2.1 Beoordeling van effecten

De m.e.r.-richtlijn gaat niet specifiek in op de methodes die gebruikt moeten worden bij het beoordelen van effecten. In plaats daarvan wordt uiteengezet welke informatie in het MER aan de orde moet komen. De richtlijn vereist:

"Een beschrijving van de waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten van het voorgestelde project ten gevolge van:

- het bestaan van het project,*
- het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen,*
- de lozing van verontreinigende stoffen, het ontstaan van milieuhinder en de eliminering van afvalstoffen,*

en beschrijving van de methode die de initiatiefnemer heeft gebruikt voor de milieueffectbeoordeling" (Bijlage IV).

Dit wordt verder ingeperkt in die zin dat de vereiste beschrijving *"betrekking [zou] moeten hebben op de directe, en in voorkomend geval op de indirecte, secundaire en cumulatieve effecten op de korte, middellange en lange termijn, permanent en tijdelijk, positief en negatief van het project"*. Het noemen van positieve effecten in deze bepaling, in één adem met negatieve effecten, is opmerkelijk.

Ondanks het scala aan goed ingeburgerde onderzoeksmethodes die ter beschikking staan voor het verzamelen van informatie over de uitgangssituatie, bestaat er geen standaardkader voor de beoordeling van mogelijke effecten op cultureel erfgoed, en is er niet één benadering die direct kan worden toegepast op het uitgebreide scala aan omstandigheden dat zich kan voordoen. Er zijn wiskundige en geautomatiseerde modelleertechnieken beschikbaar om de voorspelling van de omvang van effecten op veel terreinen te ondersteunen (luchtkwaliteit, verkeer en lawaai), maar voor cultureel erfgoed bestaan er geen specifieke technieken. Mogelijk zorgwekkende effecten zijn onder meer:

- directe effecten; vernietiging of verlies van een cultureel erfgoed door bouw-, sloop- of andere activiteiten, en veranderingen van of intrusie op het verband;
- indirecte effecten; het effect van veranderingen in luchtkwaliteit, afwatering of verkeer en machinetrillingen op de constructie van een staand bouwwerk of de staat van ondergrondse overblijfselen.

Daarnaast is het noodzakelijk de duur en omvang van effecten te beoordelen, te beoordelen of zij gunstig of ongunstig zijn, of er een effect cumulatief kan zijn met een andere bron, of dat effecten in combinatie kunnen optreden en daardoor aanvullende effecten kunnen veroorzaken. Dit kan een complexe operatie worden. Dat geldt tevens voor andere impactgebieden, zoals ecologie, en uit onderzoek is gebleken dat sommige van de moeilijker kwesties vaak ofwel in een rudimentaire vorm ofwel helemaal niet aan de orde komen.

Bij het beoordelen van effecten op cultureel erfgoed bleek uit het onderzoek voor Planarch dat de meeste onderzoeken slechts betrekking hadden op een klein aantal directe nadelige effecten, zoals verlies of schade veroorzaakt door bouwactiviteiten. Er was weinig bewijs voor de ontwikkeling van benaderingen van effectonderzoek op basis van het concept van de mens als receptor van cultureel-erfgoedeffecten. Hoewel visuele intrusie vaak expliciet onderzocht werd, werden ruimere concepten van 'verband' slecht begrepen en kwamen deze nauwelijks aan de orde in de m.e.r.'s.

Ook indirecte en cumulatieve effecten kwamen nauwelijks gedetailleerd aan de orde, alhoewel algemeen bekend is dat dit probleemgebieden zijn voor m.e.r.'s in het algemeen, en niet alleen voor het cultureel erfgoed. Een vergelijkbaar beeld bestond met betrekking tot positieve effecten: ook deze kwamen nauwelijks aan de orde. De reden hiervoor was dat onderzoekers al hun tijd moesten besteden aan het in kaart brengen en mitigeren van nadelige effecten. Er was geen specifieke methodologische of technische reden voor.

Naast het bepalen van de aard en omvang van een effect, moet een m.e.r. ook de betekenis of het belang ervan aangeven. Dat wordt gewoonlijk gedaan door de omvang en de aard van het effect af te zetten tegen de waarde en de gevoeligheid van de milieubron. Het is daarom mogelijk dat een grootschalig effect van geringe betekenis wordt geacht indien het van invloed is op een onderdeel van het milieu dat bijzonder krachtig is, relatief overvloedig aanwezig, of niet wezenlijk belangrijk. Omgekeerd kan een kleinschalig effect op gevoelige, schaarse of beschermde rijkdommen als zeer aanzienlijk worden beschouwd. In afbeelding 5 is deze benadering, die op dezelfde manier kan worden toegepast op zowel negatieve als positieve effecten, in beeld gebracht.

Afbeelding 5: Vaststelling belang effect

Omvang van effect	Groot	Gemiddeld	Groot	Groot
	Gemiddeld	Gering	Gemiddeld	Groot
	Gering	Gering	Gering	Gemiddeld
		Gering	Gemiddeld	Groot
		Waarde cultureel erfgoed		

Wat betreft cultureel erfgoed kan het beoordelen van zowel de omvang als het belang van effecten problematisch zijn vanwege de subjectieve aard van een groot deel van het effectbeoordelingsproces, en meer in het bijzonder vanwege de mate van onzekerheid

omtrent de aard van ondergrondse en niet-gedocumenteerde overblijfselen. Dat blijkt ook wel uit de bevindingen van de regionale Planarch-onderzoeken, die aangeven dat benaderingen om het belang van cultureel erfgoed te bepalen varieerden en in veel gevallen veel te wensen overlieten. In Engeland werden bijvoorbeeld in slechts 30% van de gevallen specifieke criteria gehanteerd voor het beoordelen van het belang van cultureel erfgoed. Meestal waren die criteria gebaseerd op wettelijke regelingen voor beschermende aanwijzingen van locaties of bouwwerken, met als resultaat een beoordeling van in hoeverre overblijfselen van nationaal, regionaal of lokaal belang waren. Hoewel deze benadering het voordeel heeft dat zij nauw aansluit bij bestaande beleidskaders voor milieubehoud in het Verenigd Koninkrijk en relatief gemakkelijk te hanteren is, is zij ook beperkt, en houdt zij weinig rekening met ruimere factoren die voortvloeien uit de afzonderlijke lokale context van elke m.e.r.-casus. In sommige gevallen werden variaties op deze benadering gebruikt, met meer categorieën of verschillende criteria voor het vaststellen van waarde, maar veel minder vaak werden pogingen gevonden om het belang van een effect in bredere, holistische termen te omschrijven, zoals die welke worden gehanteerd in de "Quality of Life Assessment"-benadering.

Op een vergelijkbare manier werd cultureel erfgoed in Nederland meestal beschreven met effectbeschrijvingen en scores op basis van descriptieve onderzoeken. Het verband tussen de scores en de feitelijke waarde van cultureel erfgoed was niet altijd duidelijk. In het Rijnland werden de effecten op cultureel erfgoed in bijna driekwart van de bestudeerde MER's beschreven, terwijl slechts in een paar MER's gedetailleerde verklaringen en indirecte effecten werden opgenomen.

4.2.2 Mitigatie

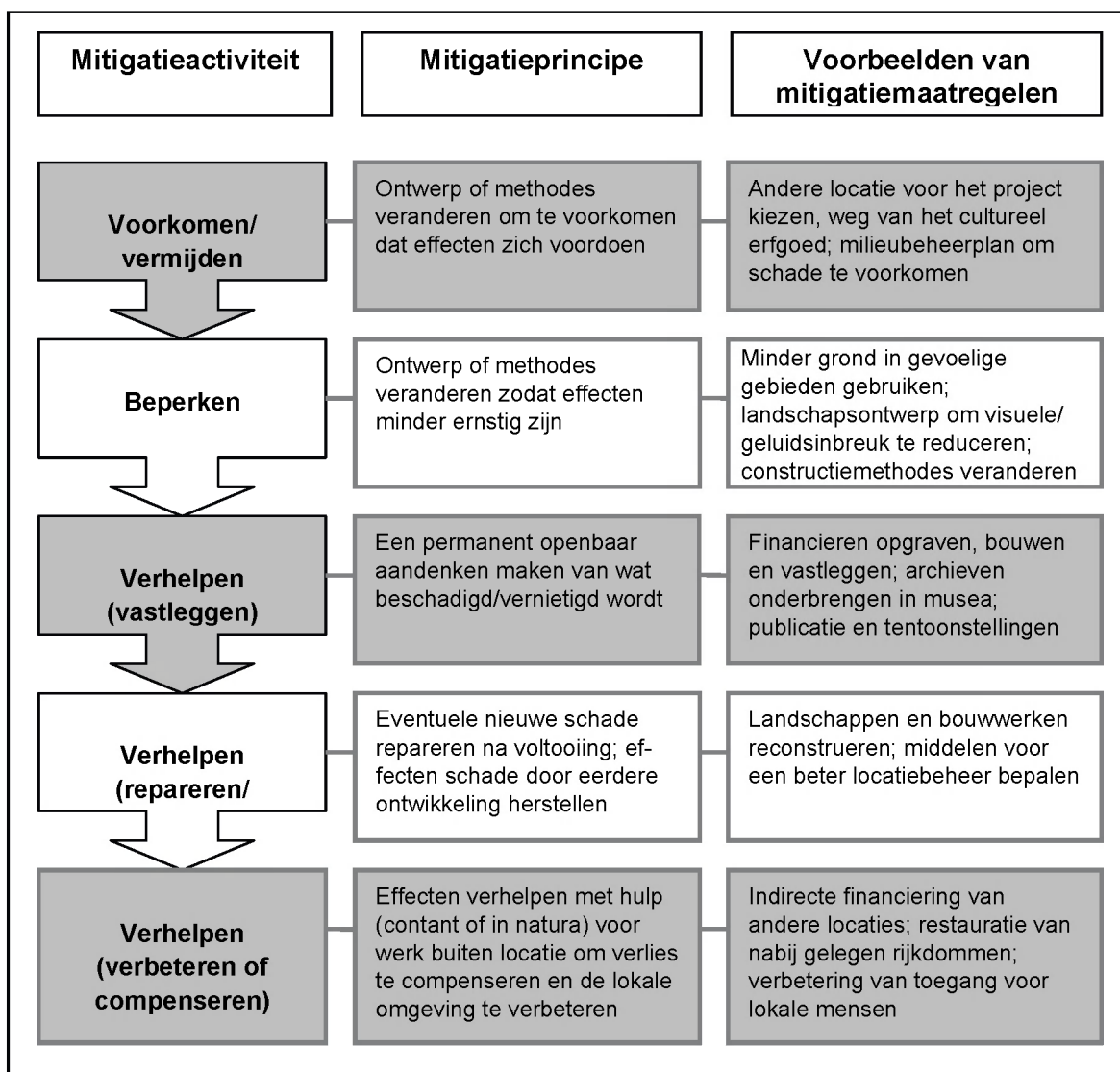
De Europese Richtlijn vereist dat het MER minimaal de volgende informatie biedt:

"een beschrijving van de beoogde maatregelen om aanzienlijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen." (Artikel 5, herhaald in Bijlage IV).

Hiervoor moet de opdrachtgever met plannen komen voor de mitigatie van eventuele aanzienlijke effecten op het cultureel erfgoed. In algemene termen omvat mitigatie van nadelige effecten een breed scala aan mogelijke acties en het nalaten van acties, overeenkomstig een algemeen aanvaarde hiërarchie van mogelijkheden (zie afbeelding 6).

De hiërarchie getuigt tot op zekere hoogte van de kernprincipes die uiteen zijn gezet in de preambule van de SMB-richtlijn, dat het beste milieubeleid erin bestaat "... hinder van meet af aan te vermijden, veeleer dan later de gevolgen ervan te bestrijden", en de nadruk van deze richtlijn op het feit dat "in een zo vroeg mogelijk stadium rekening dient te worden gehouden met de gevolgen voor het milieu". Daarnaast weerspiegelt deze hiërarchie kernprincipes van internationaal beleid inzake cultureel erfgoed, die voortdurend de prioriteit benadrukken van behoud *in situ*, het belang van registratie, het vinden van artefacten en het analyseren en publiceren van gegevens over cultureel erfgoed waarvan behoud *in situ* niet mogelijk is. Maatregelen om de schade te "verhelpen" door compensatie (afbeelding 6) worden over het algemeen beschouwd als veel minder geschikt. Over het algemeen is men de mening toegedaan dat mitigatie de grootste voordelen oplevert tegen de laagste kosten als het vroeg wordt toegepast en door middel van wijzigingen in het projectontwerp, zodat de effecten helemaal vermeden worden.

Afbeelding 6: Mitigatiehiërarchie voor nadelige effecten op het cultureel erfgoed



Uit de resultaten van de regionale Planarch-onderzoeken komt een grote verscheidenheid naar voren in de behandeling van mitigatie binnen het projectonderzoeksgebied. In het Rijnland en in Engeland bevatte meer dan 90% van de MER's een of ander voorstel voor mitigerende maatregelen, maar het onderzoeksrapport in Nederland stelt dat "mitigerende maatregelen voor cultureel erfgoed nauwelijks voorkomen in het MER" (hoofdstuk 5.3, blz. 40, zie hoofdstuk 7.1). Uit gesprekken met belanghebbenden over de redenen daarvoor, blijkt dat men de mening is toegedaan dat mitigatie voor effecten op cultureel erfgoed heel moeilijk te verwezenlijken is. Verder bleek dat specialistische adviseurs heel zelden in dit stadium worden ingeschakeld, en alleen worden betrokken bij het verzamelen van gegevens over de uitgangssituatie. Ten slotte bleek mitigatie vaak te worden overgelaten aan de regelgevende instanties.

Uit de onderzoeken voor Vlaanderen en Wallonië bleek dat daar richtlijnen bestaan waarin de mitigatie van effecten op cultureel erfgoed aan de orde komt, en waarin behoud wordt bevorderd als voorkeursoptie, met opgraving als aanvaardbaar alternatief wanneer schade of verlies onvermijdelijk is. In Engeland verschaften nationale richtlijnen

voor cultureel erfgoed ook een duidelijk advies ten aanzien van de voorrang voor behoud *in situ*, vooral voor erfgoed dat van nationaal belang is.

In het Rijnland bleek mitigatie om behoud van cultureel erfgoed mogelijk te maken heel zelden voor te komen. Voorstellen waren eerder gericht op een deugdelijk onderzoek van de bedreigde locaties. In Engeland werd in de praktijk een grotendeels vergelijkbare situatie aangetroffen: mitigatie werd wel voorgesteld, maar voor archeologische overblijfselen was die gewoonlijk gericht op algemene strategieën voor evalueren en vastleggen, vóór of tegelijk met de bouwwerkzaamheden. In de meeste gevallen neigde men er dus toe te aanvaarden dat het verlies van archeologische overblijfselen tolerabel – of zelfs onvermijdelijk – is, mits de informatie uit de overblijfselen wordt bewaard door "behoud door middel van vastlegging". Echter, erkend moet worden dat in veel gevallen bij de primaire locatiekeuze voor een ontwikkeling het belangrijkste cultureel erfgoed al vermeden is, en in deze gevallen zal deze afwijking met het oog op het behoud *in situ* niet in het MER zijn vermeld.

In Engeland bleek dat op ontwerp gebaseerde mitigatie ongewoon was voor archeologische overblijfselen, maar (zoals te verwachten was) dat dit wel vaak de strategie was die gekozen werd voor het bebouwde milieu. Dit soort mitigatie omvat landschapsontwerp om visuele inbreuk door nieuwe ontwikkeling te voorkomen, of de toepassing van ontwerpstandaarden, zodat nieuwe gebouwen in harmonie zullen zijn met het historisch bebouwde milieu.

Mitigatie voor cultureel erfgoed gaat gepaard met een ethisch dilemma voor de archeoloog. Gedurende vele jaren is erkend dat de opgraving van archeologische overblijfselen vernietiging met zich meebrengt, en zo toekomstige generaties archeologen die misschien krachtigere onderzoekstechnieken tot hun beschikking zullen hebben, kansen ontzegt. Men zou daarom verwachten bij m.e.r. meer bewijzen aan te treffen van inspanningen om het behoud *in situ* van ondergrondse overblijfselen te bevorderen. Dat dit niet het geval blijkt te zijn, zou erop kunnen wijzen dat er een eensgezinde opvatting is ontwikkeld die aanvaardt dat mitigatie door middel van onderzoek en vastlegging tot op zekere hoogte rechtvaardig en wenselijk is, vooral wanneer deze wordt uitgevoerd met duidelijk omschreven wetenschappelijke doelen. Deze benadering maakt herstel en interpretatie van gegevens mogelijk, in de wetenschap dat men kan kiezen tussen het realiseren van enig inzicht op de lange termijn, en volledig verlies van kennis tegelijk met het fysieke verlies van de overblijfselen. Anders kan dit gebrek aan inspanningen om ondergrondse overblijfselen te beschermen gezien worden als het relatieve gewicht van behoud en ontwikkeling.

Bij cultureel erfgoed en bij effectrapportage is onzekerheid ook een belangrijke factor. Het is inherent aan archeologie dat ondergrondse overblijfselen niet altijd kunnen worden opgespoord, hoe gedetailleerd de onderzoeken van de 0-situatie ook zijn, tenzij men gebruikt maakt van methodes zoals het graven van proefsleuven, die bijvoorbeeld in Frankrijk worden gehanteerd. In mindere mate kan dit ook van toepassing zijn op staande gebouwen en landschapkenmerken. Het Engelse onderzoek concludeerde dat veel MER's deze onzekerheid en de gevolgen daarvan voor de voorspelling van effecten en de mitigatieplanning aanvaarden. Dit is zozeer ingeburgerd dat de meest gebruikte mitigatie die in Engeland wordt voorgesteld bestaat uit hetzij verdere onderzoeksfases voorafgaand aan het begin van de bouwwerkzaamheden, hetzij "archeologische begeleiding" met een bepaling inzake een vollediger onderzoek van belangrijke vondsten die tijdens de ontwikkeling worden gedaan. Dit is in vele opzichten een verstandige en praktische reactie op een moeilijk probleem, die echter wel het gevaar met zich meebrengt dat de praktijk zich zodanig ontwikkelt dat men steeds meer

zal vertrouwen op dit soort benaderingen, wat ten koste gaat van meer grondige veldonderzoeken in studies naar de 0-situatie, en wat een gedegen overweging van behoud *in situ* als optie voor mitigatie kan verhinderen. Het verrichten van geschikte onderzoeken naar de uitgangssituatie is een eis van de m.e.r.-richtlijn die voor het gerecht is aangevochten, en archeologen en ontwikkelaars dienen zich daarvan bewust te zijn als zij beginnen aan een m.e.r.

4.2.3 Inschakeling van specialisten op het gebied van cultureel erfgoed

De doeltreffendheid van het m.e.r.-proces wordt door veel factoren bepaald. Een van de belangrijkste factoren is de juiste toepassing van specialistische expertise op het gebied van milieu en techniek bij het verrichten van de beoordeling en het bepalen van eventuele mitigerende maatregelen. Daarvoor is voor cultureel erfgoed nodig dat er deskundigen op het gebied van archeologie, historische bebouwing en landschap worden betrokken bij de uitvoering van het m.e.r.-onderzoek, het overlegproces en het beoordelen van de kwaliteit van het MER voor beleidsvormers. Uit de Planarch-onderzoeksrapporten blijkt duidelijk dat er binnen het Planarch-onderzoeksgebied op verschillende manieren deskundigen worden ingezet.

In de meeste rechtsgebieden wordt bij de m.e.r.-procedure de verantwoordelijkheid voor het verrichten van een m.e.r. gedelegeerd aan de initiatiefnemers van afzonderlijke projecten. M.e.r.'s kunnen complexe operaties zijn, en vereisen het toepassen van de juiste vaardigheden zowel met betrekking tot milieuaspecten (waarvan cultureel erfgoed er één is) als de procedurele fases van de beoordeling. Projectmanagement kan, samen met redactionele en presentatievaardigheden, even belangrijk zijn als technische expertise wanneer het erom gaat dat de m.e.r. resulteert in stevige conclusies en effectieve communicatie hiervan.

Sommige initiatiefnemers zijn grote organisaties die in staat zijn zelf m.e.r.-projecten te runnen. De meeste maken echter gebruik van een adviesbureau. De adviessector is snel gegroeid om te voldoen aan de behoefte aan gespecialiseerde milieudiensten, en het aanbod van dergelijke organisaties is groot en divers. Elke organisatie heeft zijn eigen specifieke sterke en zwakke punten, gerelateerd aan het aantal medewerkers en hun specifieke vaardigheden. Omdat de organisatie die de m.e.r. leidt vaak specialistische expertise moet inkopen die zij niet in huis heeft, leidt dit gegeven tot complexiteit in de m.e.r.-projecten. Onderzoeken naar de 0-situatie en de effect-beoordeling op het gebied van cultureel erfgoed kunnen goed beschreven zijn door een professioneel team dat nauwelijks direct betrokken is bij het schrijven van het MER. Dit kan leiden tot mogelijke verkeerde redactionele interpretaties (of al dan niet opzettelijke vertekeningen) en onnauwkeurigheden, wanneer specialistische rapporten worden verwerkt in het MER.

Ondanks het aanzienlijke risico van fouten, kan men voor het verrichten van bepaalde onderzoeken gebruikmaken van niet-specialisten uit het m.e.r.-team. Voor cultureel erfgoed kan deze benadering in de praktijk alleen bureauonderzoek omvatten. Hoewel de methode daarom van beperkte waarde is, wordt er verrassend vaak gebruik van gemaakt. Uit de Planarch-onderzoeksrapporten blijkt dat de betrokkenheid van professionals bij het verrichten van m.e.r.-onderzoeken moeilijk te meten is, omdat weinig van de onderzochte MER's specifiek zijn over wie er werd ingeschakeld bij het werk inzake cultureel-erfgoedfactoren. Achterhaald kon worden dat dit werk in 37% van de gevallen in Engeland en in 15% van de gevallen in Nederland werd uitbesteed aan externe deskundigen. Het onderzoek in Engeland vermeldde dat MER's waaraan externe deskundigen hadden gewerkt vaak van betere kwaliteit waren dan die waaraan

de ontwikkelaar of belangrijkste adviseur met eigen medewerkers had gewerkt. In Vlaanderen zijn "registers van deskundigen" opgesteld, die gekwalificeerd zijn voor het verrichten van onderzoeken met betrekking tot specifieke milieuaspecten. De afdeling "Monumenten en Landschappen" gaat over cultureel erfgoed, maar archeologie was in eerste instantie niet opgenomen in de criteria aan de hand waarvan "deskundigen" getoetst worden. Hoewel dit nu wordt aangepakt, blijkt hieruit welke moeilijkheden zich kunnen voordoen als gevolg van een meer normatieve benadering.

4.3 Overleg: specialistische organisaties en publiek

Een van de belangrijkste pijlers van m.e.r. als effectief hulpmiddel bij de besluitvorming op het gebied van milieu, is dat het een open proces is, waarover achteraf verantwoording kan worden afgelegd. Dit is altijd een belangrijk onderdeel geweest van de Europese m.e.r.-richtlijnen, en meer recent, het Verdrag van Århus van de UNECE (zie hoofdstuk 2.1.1).

Details voor regelingen met betrekking tot overleg en inspraak in de m.e.r. wordt aan de lidstaten zelf overgelaten. De algemene eisen zijn duidelijk en gedetailleerd genoeg. De lidstaten moeten zorgen voor een wettelijk mechanisme dat de juiste deskundigen in de gelegenheid stelt hun mening te geven over de (vergunning)aanvraag voor het initiatief, en over de inhoud van de MER's. Ook moeten zij waarborgen dat het publiek de gelegenheid krijgt zijn mening te geven voordat besluitvorming over het initiatief heeft plaatsgevonden.

4.3.1 Overleg met specialistische organisaties

Uit hoofde van de m.e.r.-richtlijn is het bevoegd gezag verplicht specialistische organisaties te raadplegen. Vaak zijn dat erfgoedinstanties van de overheid, of andere erfgoedbeheerders. Deze verplichte raadpleging vindt plaats wanneer het afgerond MER wordt ontvangen en de bevoegde instanties zijn verplicht de naar voren gebrachte standpunten mee te nemen bij de besluitvorming. Daarnaast moeten specialistische organisaties ook relevante informatie waarover zij beschikken op verzoek verstrekken aan degenen die de rapportage opstellen.

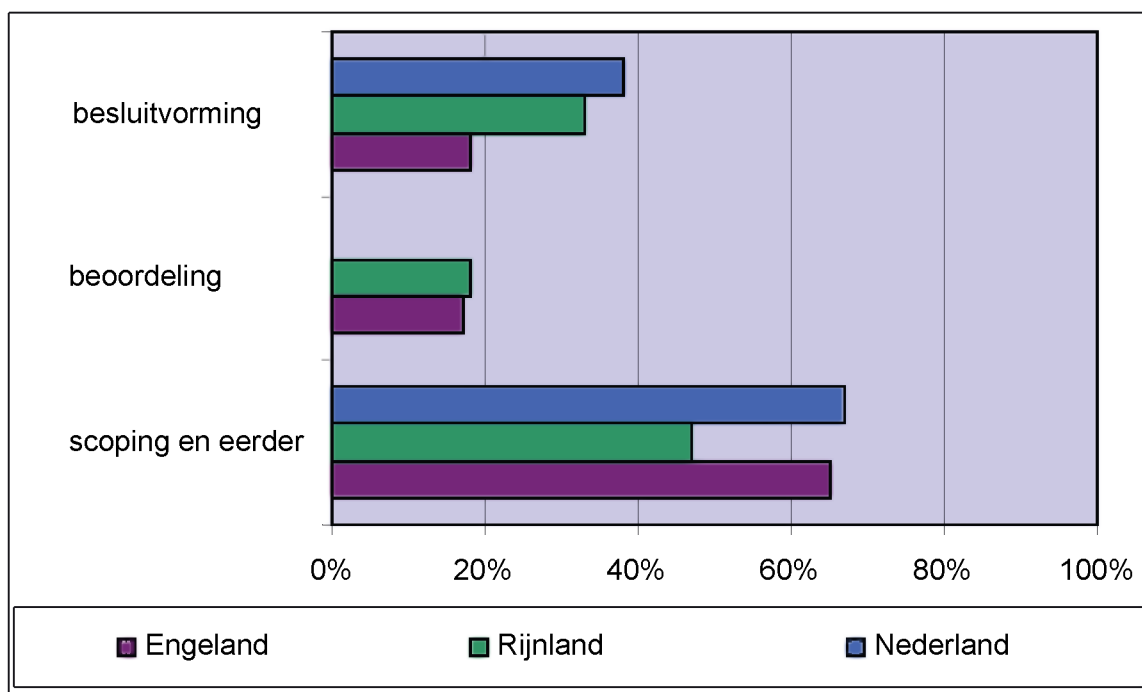
Elk in Planarch2 bestudeerd rechtsgebied voorziet in deze formele afsluitende raadplegingprocedure met een of meer specialistische organisaties die verantwoordelijk zijn voor zaken op het gebied van cultureel erfgoed: het succes van de raadpleging-procedure is vaak afhankelijk van de bereidheid of het vermogen van de specialistische organisaties om aan het proces deel te nemen. De m.e.r.-richtlijn vereist dat deze organisaties de kans wordt geboden een reactie te geven, maar verplicht hen daar niet toe. Net als bij specialistische organisaties die andere aspecten van het milieu behandelen, is de deelname aan een overleg gewoon één van de vele taken, die vaak ook als zodanig prioriteit krijgt.

Hoewel de m.e.r.-richtlijn voorziet in raadpleging en inspraak op specifieke momenten in het proces, voorkomt zij niet dat die op andere momenten plaatsvinden. Informeel overleg, vaak geleid door de ontwikkelaar, kan op verschillende momenten in een m.e.r.-project plaatsvinden, en uitermate doeltreffend zijn bij het vormgeven van de resultaten. De flexibiliteit die daarmee mogelijk wordt, kan heel nuttig zijn, maar kan ook leiden tot grote variaties en inconsistenties in de praktijk van de m.e.r. (afbeelding 7). In de preambule van de SMB-richtlijn is specifiek aandacht besteed aan het feit dat *"in een zo vroeg mogelijk stadium rekening dient te worden gehouden met de gevolgen van alle technische plannings- en beslissingsprocessen voor het milieu"* en in het onderzoeks-

rapport van het Rijnland (zie hoofdstuk 7.1) is gesteld dat *"een vroeg overleg ... in de screeningsfase of uiterlijk tijdens de scoping, bijdraagt tot het verminderen van problemen en het voorkomen van vertragingen."* Er was indicatie dat dit breder werd erkend. Uit het Planarch-onderzoek kwam een gemengd beeld naar voren ten aanzien van het overleg, in het bijzonder in de beginstadia van het m.e.r.-proces. Alleen in Wallonië werd zelden overleg in een vroeg stadium gerapporteerd, en de desbetreffende afdeling werd in slechts eenderde van de gevallen geraadpleegd over archeologie.

Hoewel scoping een duidelijke kans op overleg in een vroeg stadium biedt, is het nog steeds een vrijwillige stap waarvoor het initiatief bij de ontwikkelaar ligt. Omdat scoping niet altijd plaatsvindt, kan een cruciale kans op vroegtijdig overleg met specialistische organisaties worden misgelopen. In de praktijk hebben veel Planarch-landen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van overleg in de scopingfase. In Nederland en Vlaanderen is de startnotitie bijvoorbeeld een belangrijk hulpmiddel voor vroegtijdig overleg, en de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) gaf aan dat zij vaker haar mening gaf in de fase van de startnotitie (meer dan 60%) dan in de besluitvormingsfase (minder dan 40%), wanneer interventie niet alleen plaatsvindt om te wijzen op zwakke punten, maar ook regelmatig om er op te wijzen dat het in het MER goed is aangepakt.

Afbeelding 7: Overleg met wettelijke cultureel-erfgoedinstanties in het m.e.r.-proces



Daarnaast werd bewijs gevonden voor een aanzienlijke hoeveelheid van vroegtijdige raadpleging op een minder formele basis. In het Verenigd Koninkrijk, waar scoping vrijwillig blijft, was vroegtijdige raadpleging met deskundige organisaties (hoofdzakelijk met archeologen) door ontwikkelaars heel gebruikelijk, in iets minder dan 60% van de gevallen tijdens scoping, en in 10-20% van de gevallen tijdens de onderzoeken naar de 0-situatie en de voorspelling van de effecten, hoewel het aandeel in de screeningsfase veel lager was. In Duitsland bleek het Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege (RAB) in 51% van de gevallen tijdens de scopingfase of al eerder te worden geraadpleegd, hoewel dit in nog eens eenderde van de gevallen pas plaatsvond in de besluitvormingsfase, wat als te laat werd beschouwd om nog effectief rekening te houden met het

cultureel erfgoed. Dit gemengde beeld wordt aangevuld met bevindingen over de beperkte mate waarin het RAB participeerde in het raadplegingproces. Als gevolg van de beperkte middelen was er namelijk vaak geen vertegenwoordiger aanwezig bij de scopingsvergaderingen.

4.3.2 Publieke participatie

Publieke participatie in m.e.r. is uit hoofde van de m.e.r.-richtlijn alleen vereist in de besluitvormingsperiode, na afronding van het MER. Het bevoegd gezag dient de resultaten van de participatie in overweging te nemen bij het nemen van haar besluit. Dit besluit moet worden gepubliceerd met de eventuele voorwaarden en de beweegredenen die eraan ten grondslag liggen, met details van het proces van publieke participatie en de toe te passen mitigerende maatregelen. In Nederland heeft het publiek ook een rol bij scoping.

Het publiek krijgt de mogelijkheid m.e.r.'s te beoordelen en erop te reageren wanneer de afgeronde MER's ter beoordeling en voor besluit worden ingediend bij de bevoegde instanties. De m.e.r.-richtlijn vereist dat de MER's beschikbaar worden gesteld voor onderzoek door het publiek, dat een niet-technische samenvatting wordt gepubliceerd, en dat er een tijdsperiode wordt vastgesteld gedurende welke opmerkingen kunnen worden ingediend. Cultureel erfgoed maakt deel uit van dit proces, maar alleen als een van de vele milieuaspecten die in het MER aan de orde komen.

De regionale Planarch-onderzoeken gaven geen zeer gedetailleerd oordeel over publieke participatie. De conclusie luidde wel dat cultureel erfgoed over het algemeen geen belangrijk punt van aandacht blijkt te zijn bij de insprekers. Hoewel het wellicht geen verrassing is dat andere aspecten van het milieu in de ogen van het publiek dringender zijn, kan dit ook getuigen van onvermogen van de cultureel-erfgoedsector om een hoog aanzien te houden en de samenleving op effectieve wijze het belang van cultureel erfgoed te doen onderkennen.

4.4 M.e.r.-procedure – besluitvorming en follow-up

4.4.1 Besluitvorming

De besluitvormingsfase heeft voornamelijk betrekking op het evalueren van alle informatie over een project, waarvan het MER een van de vele aspecten is. Om vast te stellen of er toestemming moet worden verleend voor uitvoering van het project en bij het nemen van dat besluit kan bepaalde milieuschade aanvaardbaar worden geacht, om te kunnen profiteren van de economische of sociale voordelen van een bepaald project. Het is de taak van de m.e.r. een samenhangend geheel aan informatie te presenteren over de waarschijnlijke gevolgen van een project voor het milieu, zodat degenen die de beslissing nemen volledig geïnformeerd kunnen worden. Het gebeurt niet vaak dat een m.e.r. resulteert in de totale afwijzing van een project. Wel is de m.e.r. in zoverre van invloed dat de projecten neigen naar een voor het milieu aanvaardbaardere vorm, via de keuze van milieuvriendelijke alternatieven en door gedegen mitigatie.

Uit de Planarch-onderzoeken is de conclusie getrokken cultureel-erfgoedvraagstukken in de besluitvorming een beperkt gezicht hebben. Het algemene beeld kan worden samengevat in het beeld dat een van de geïnterviewden bij het onderzoek in Nederland schetste:

"Cultureel erfgoed speelt wel een rol ... maar uiteindelijk is het niet wezenlijk van invloed op de ontwikkeling."

In het onderzoek in Nederland werd geredeneerd dat dit gebrek aan gezicht voor cultureel erfgoed bij de besluitvorming een afspiegeling zou kunnen zijn van de beperkte rol van cultureel erfgoed op andere momenten in het proces, in vergelijking met andere milieuaspecten.

In de in Nederland bestudeerde gevallen werd bij 40% na beoordeling van het MER gevraagd om meer informatie over cultureel-erfgoedkwesties te verschaffen. In Engeland was dit percentage vergelijkbaar (42%), vooral omdat de gepresenteerde gegevens over de 0-situatie en/of de analyse van het voorspelde effect gebrekkig, ontoereikend of onvolledig waren. In het onderzoek in Engeland kwamen ook zes gevallen aan het licht waarin cultureel-erfgoedvraagstukken belangrijke (en in twee gevallen de belangrijkste) redenen waren om toestemming te weigeren na indiening van een MER.

4.4.2 Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie houdt in dat de uitkomsten van het m.e.r.-proces worden gecontroleerd bij de implementatie van het project en als het in werking is. Door effectieve monitoring en evaluatie, is het mogelijk:

- de nauwkeurigheid van effectvoorspellingen te controleren;
- de effectiviteit van mitigerende maatregelen te evalueren;
- eventuele onverwachte effecten op te sporen;
- zo nodig corrigerende maatregelen te treffen.

Door m.e.r.-auteurs is continu gewezen op het belang van monitoring en evaluatie. Echter, beleidsvormers in de EU hebben daartoe nu toe geen eisen voor opgenomen in de m.e.r.-richtlijn. Deze ommissie vindt zijn weerslag in de m.e.r.-systemen van de Europese lidstaten, en het is misschien niet verbazingwekkend dat de monitoring- en evaluatieactiviteiten binnen de Planarch-onderzoeksregio zich als gevolg daarvan op een laag niveau bevinden. Cultureel erfgoed is in dit opzicht misschien beter af dan veel andere milieuaspecten. De algemene erkenning dat m.e.r.-onderzoeken ten aanzien van cultureel erfgoed veel onzekerheden bevatten, althans wat ondergrondse overblijfselen betreft, leidt tot een wijdverspreid gebruik van monitoring als een vorm van effectmitigatie als wat in Engeland "uitvoeringsinstructie" ("archeologische begeleiding" in Nederland) wordt genoemd. Hiermee kunnen uitvoeringsactiviteiten in het oog worden gehouden en kunnen de juiste maatregelen worden genomen als er ontdekkingen worden gedaan. In Engeland werd in eenderde van de bestudeerde gevallen voorzien in een uitvoeringsinstructie.

4.5 Kwaliteit van de uitkomsten

Het doel van de m.e.r.-procedure is een analyse te verschaffen die geschikt is om beleidsvormers te informeren over de waarschijnlijke gevolgen voor het milieu van een bepaald voorstel. Alle hierboven besproken factoren dragen bij tot de totale kwaliteit van de m.e.r., die slechts zo sterk is als de spreekwoordelijke zwakste schakel - of die zich nu bevindt in de vaardigheden van het team, de gebruikte methodes, de regelingen omtrent raadpleging of andere factoren. Uiteindelijk wordt het nut van de uitkomsten van de m.e.r. echter bepaald door degene die het besluit neemt over een ruimtelijke

ontwikkeling (politiek) en de geraadpleegde personen, die vrij zijn om een MER van mindere kwaliteit te accepteren als geschikt voor het doel.

In de regionale Planarch-onderzoeken zijn interessante conclusies getrokken over de "kwaliteit" van de cultureel-erfgoedaspecten van gepubliceerde MER's. In het Rijnland bleek 71% van de bestudeerde MER's (ruimschoots) te voldoen aan de minimumeisen van de m.e.r.-regelgeving. In Engeland werd 58% van de MER's als "bevredigend" of beter beoordeeld, aan de hand van een breed toegepaste verzameling beoordelingscriteria, hoewel een beoordeling van de feitelijke uitkomsten van sommige van deze MER's suggereert dat de meeste minder effectief waren bij het in kaart brengen en beoordelen van effecten dan het geval leek te zijn. In Wallonië was duidelijk verbetering mogelijk waar het gaat om het rekening houden met cultureel erfgoed. De onderzoeken vertoonden echter een stijgende lijn, zowel qua nauwkeurigheid als qua onderwerpen die aan de orde kwamen. Hoewel het totale tevredenheidsniveau als positief kan worden beschouwd, zijn er waarschijnlijk verschillende standaarden gehanteerd door degenen die de MER's hebben beoordeeld, binnen verschillende nationale kaders en met verschillende percepties.

Er waren ook aanwijzingen dat in overheidsprojecten vaak beter rekening werd gehouden met cultureel erfgoed dan in particuliere projecten, en dat de projecten waarvoor specialisten op het gebied van cultureel erfgoed waren ingeschakeld over het algemeen beter waren dan die waarbij dat niet was gebeurd.

Het onderzoek heeft het belang benadrukt dat in een effectieve m.e.r. gebruik wordt gemaakt van de juiste vaardigheden op het gebied van cultureel erfgoed bij de beoordeling, en tijdens onafhankelijke beoordeling en raadpleging. Daarmee worden het risico en de omvang van fouten en leemten in kennis in het MER verkleind, en neemt de kans toe dat fouten en leemten in kennis die nog wel voorkomen worden opgespoord en aangepakt voordat er belangrijke beslissingen worden genomen.

5 CONCLUSIES

5.1 Doelstellingen fase 2

In dit deel van het rapport zijn de belangrijkste conclusies opgenomen van de synthese van de zes rapporten die tijdens fase 1 van het Planarch-onderzoek zijn opgesteld. In de conclusies komen de doelstellingen van de synthesefase aan de orde, namelijk:

- het effect beoordelen van contextuele kwesties (internationale en nationale wet- en regelgeving) op zowel m.e.r. als cultureel erfgoed;
- vergelijkingen trekken waar het gaat om de omgang met cultureel erfgoed in het m.e.r.-proces;
- de rol van specialisten en het publiek in het proces evalueren.

Deze komen aan de orde in drie hoofdonderwerpen: "proces", "inhoud" en "mensen". Zij worden gebruikt om de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in kaart te brengen in termen van procedures en praktijken in de geëvalueerde systemen. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan om de praktijk te verbeteren, resulterend in de tien 'Richtlijnen voor cultureel erfgoed bij milieueffectrapportage', die op 22 november 2005 in het Europees Parlement werden uitgebracht.

5.2 Belangrijkste bevindingen

Ondanks het bestaan van gemeenschappelijke kaders voor zowel m.e.r. als cultureel erfgoed in Europese en internationale richtlijnen en afspraken, is het duidelijk dat er binnen de landen en regio's in Noordwest-Europa verschillende interpretaties bestaan. Ondanks het gemeenschappelijke cultureel erfgoed, dat zich niet houdt aan bestaande nationale grenzen, heeft elk land/elke regio zijn eigen specifieke benaderingen ontwikkeld voor de beoordeling, waardering en bescherming van dat erfgoed. Hoewel elk land een eigen systeem heeft voor het hanteren van m.e.r. en cultureel erfgoed, worstelen alle landen met vergelijkbare problemen, en streven ze uiteindelijk naar dezelfde resultaten.

Het is vermeldenswaard dat de twee belangrijkste principes die worden genoemd in de preambule van de SMB- en de m.e.r.-richtlijn (85/337/EEG en 97/11 EG) ook fundamentele internationaal aanvaarde principes zijn voor het beheer van cultureel erfgoed, namelijk dat het beste milieubeleid erin bestaat:

- *"hinder van meet af aan te vermijden, veeleer dan later de gevolgen ervan te bestrijden"*
- *waarbij wordt erkend dat "in een zo vroeg mogelijk stadium rekening dient te worden gehouden met de gevolgen van alle technische plannings- en beslissingsprocessen voor het milieu".*

In feite worden bij de aanpak van de aanzienlijke onzekerheden en niet-erkend potentieel - die inherent zijn aan de archeologische aspecten- door beide stellingen sleutelfactoren onderstreept. Deze sleutelfactoren zijn: voorrang voor het principe van behoud *in situ* bij onderzoeken inzake cultureel erfgoed, de behoefte aan zorgvuldige, technisch competente specialisten bij de beoordeling van de onderwerpen, en het belang van het vergaren van toereikende informatie over de uitgangssituatie (waar nodig door middel van verschillende fases van veldonderzoek).

In het hele m.e.r.-proces kan en moet rekening worden gehouden met cultureel erfgoed, en de m.e.r.-richtlijn bevat een specifieke bepaling daarvoor tijdens **screening**. Het Planarch-onderzoek wijst er echter op dat kwesties inzake cultureel erfgoed in het beste geval een bijrol lijken te spelen bij het besluit om een m.e.r. te beginnen, een besluit dat over het algemeen gebaseerd lijkt te zijn op de kenmerken van een activiteit. Ook werden instanties die verantwoordelijk zijn voor het beheer van cultureel erfgoed gewoonlijk niet betrokken bij de screening.

Uit hoofde van de bepalingen van de m.e.r.-richtlijn is **scoping** in feite een vrijwillig proces, maar er is verschil in de manier waarop besluiten worden genomen inzake de mogelijke milieueffecten die in de m.e.r. aan de orde moeten komen. In sommige rechtsgebieden (in Vlaanderen, Nederland en Wallonië) gaan de eisen ten aanzien van scoping verder dan de richtlijn, en is scoping een verplicht onderdeel van m.e.r. Het voordeel van een systematischere benadering wordt ook erkend in het Verenigd Koninkrijk, waar over het algemeen scopingsrapporten worden opgesteld en deze worden gestuurd door de mening van de bevoegde instanties over scoping. Wat cultureel erfgoed betreft, lijkt scoping te zijn gericht op informatie-eisen ten aanzien van de 0-situatie, met variërende discussies over de toe te passen methodes, terwijl overleg over methodes en resultaten van effectbeoordelingen ongebruikelijk is. Bespreking met beheerinstanties in dit stadium was gebruikelijk in het Verenigd Koninkrijk. Zelden werd in dit stadium door middel van scoping besloten cultureel erfgoed niet in het m.e.r.-onderzoek te betrekken. Misschien is dat tekenend voor de onzekerheid die inherent is aan het beoordelen van archeologisch potentieel in dit stadium van het m.e.r.-proces.

Het vaststellen van de **0-situatie** kan gepaard gaan met een breed scala aan cultureel-erfgoedelementen – archeologie, gebouwd erfgoed, historische landschappen – maar deze kwamen op verschillende manieren aan de orde, en werden vaak samen met andere onderwerpen behandeld, zoals landschaps- en visuele onderzoeken. Bij onderzoeken naar de 0-situatie wordt gezocht naar informatie over de aanwezigheid, of de waarschijnlijke aanwezigheid, van vindplaatsen van cultureel erfgoed en de feitelijke of waarschijnlijke waarde daarvan. De in Noordwest-Europa gebruikte methodes waren:

- verzamelen van bestaande informatiebronnen door middel van bureauonderzoeken (de populairste benadering);
- Kartering (vaak als aanvulling op bureauonderzoeken);
- systematische niet-intrusieve onderzoeken (vaak niet verricht);
- intrusief onderzoek (zeldzamer, maar steeds vaker verricht).

Deze methodes kunnen afzonderlijk of in combinatie worden gebruikt, al naar gelang de behoefte. Het gebruik van intrusief onderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van het systematisch graven van proefsleuven of het booronderzoek, wint aan populariteit als een rendabele methode om de ondergrondse archeologische overblijfselen die op een bepaalde locatie aanwezig zijn te ontdekken, te lokaliseren en inzichtelijk te maken. Frankrijk en Duitsland zijn in Noordwest-Europa de belangrijkste voorstanders van deze benadering.

De meeste onderzoeken waren gericht op archeologie, waarbij bebouwd milieu minder vaak aan de orde kwam, en historisch landschap zelden. In Engeland werd binnen het invloedsgebied meer aandacht besteed aan het in kaart brengen van gebieden met potentiële, momenteel onbekende waarden.

Het aanzien van cultureel erfgoed bij de **besluitvorming** over projecten met m.e.r. lijkt beperkt te zijn in Noordwest-Europa, hoewel het onvermijdelijk beter was waar het belangrijke locaties betrof. Het is geen verrassing dat besluiten over projecten en de vraag of zij doorgang moesten vinden zeer zelden afhingen van cultureel-erfgoed-kwesties. Niettemin was cultureel erfgoed, althans in het Verenigd Koninkrijk, vaak een van de vele factoren die werden genoemd wanneer voorstellen werden afgewezen, en waren zij vaak aanleiding tot verzoeken om meer informatie of analyse, vooral wanneer specialistische adviseurs bij de besluitvorming betrokken waren. Omkeerbaarheid van een effect is een van de criteria die worden genoemd in bijlage III van de m.e.r.-richtlijn. Het is een belangrijk aspect waarmee rekening moet worden gehouden bij de overweging of m.e.r. nodig is voor een project, en ook bij de overweging van cultureel-erfgoedvraagstukken bij het nemen van een besluit over het doorgang vinden van het project.

De **monitoring** van een project en de effecten is uit hoofde van de m.e.r.-richtlijn niet vereist en over het algemeen werd monitoring weinig gebruikt. Niettemin leidde de onzekerheid die inherent is aan cultureel-erfgoedkwesties tot het toepassen van monitoring door gefaseerd onderzoek, of door archeologische begeleiding, en vervolgens verdere mitigatie naarmate het project zich ontwikkelde. In het Verenigd Koninkrijk werd deze benadering bijvoorbeeld toegepast in eenderde van de bestudeerde gevallen.

5.2.2 "Inhoud"

De m.e.r.-richtlijn noemt cultureel erfgoed als een van de aspecten die in overweging moeten worden genomen bij het **beoordelen van het potentiële milieueffect** van een project. In de rapporten van het Planarch-onderzoek wordt aangegeven dat beoordeling van het cultureel erfgoed in de meeste m.e.r.'s beperkt blijft tot een klein aantal directe effecten. Het feit dat er minder aandacht is voor tijdelijke, indirecte en cumulatieve effecten – en ook positieve effecten – met betrekking tot cultureel erfgoed duidt op een breder probleem dat ook bestaat voor de beoordeling van alle andere milieueffecten. Daarnaast lijkt het concept van het publiek of de burger als belanghebbende nauwelijks in overweging te worden genomen, en lijken bredere concepten zoals de context van het erfgoed slecht begrepen en zelden of onvoldoende aangepakt te worden. Mogelijke koppelingen tussen cultureel erfgoed en biodiversiteit waren onderbelicht, en een dergelijke benadering zou een meer holistische denkwijze over "landschap" kunnen bevorderen, met name wanneer de grond minder intensief is gebruikt.

Net als meer in het algemeen bij m.e.r.-onderzoeken werd in verschillende mate en vaak heel weinig rekening gehouden met omvang en betekenis. Dat is misschien niet verrassend, gezien het ontbreken van standaardbenaderingen voor het beoordelen van effecten op cultureel erfgoed en de mate van onzekerheid op dit vlak. In het Verenigd Koninkrijk werden vaak specifieke criteria gehanteerd om het belang van cultureel-erfgoedaspecten te beoordelen. Deze waren echter vaak gebaseerd op wetgeving inzake aanwijzing, en daarom relatief beperkt qua reikwijdte. Daarnaast werd zelden systematisch of gedetailleerd verslag gedaan van de procedures en methodes die waren aangewend om de effecten op cultureel erfgoed te beoordelen (net als bij andere milieuonderwerpen).

Het blijkt dat de moeilijkheid van het omgaan met "onzekerheid" gewoonlijk niet bekeken wordt, hoewel het Verenigd Koninkrijk-rapport wijst op een zeer wijdverbreide algemene aanvaarding van het probleem en de gevolgen daarvan in de algemene aanbevelingen voor evaluatie en een benadering waarbij de uitvoering wordt begeleid. Dat was echter zelden gebaseerd op een systematische risicoanalyse of voorspellingen.

Mitigatie in het m.e.r.-proces heeft de meeste kans als zij vroeg in het proces in overweging wordt genomen. De behandeling van mitigatie ten aanzien van cultureel erfgoed lijkt behoorlijk te variëren binnen Noordwest-Europa. Mitigerende maatregelen werden zelden voorgesteld in MER's in Nederland, vanwege de problemen met het realiseren van effectieve resultaten. De situatie in het Rijnland lijkt vergelijkbaar, met de focus op deugdelijk onderzoek van bedreigde locaties. In het Verenigd Koninkrijk was mitigatie vaak gericht op evaluatie en vastlegging, in combinatie met bouwactiviteiten. In Wallonië bevorderden de richtlijnen echter een meer hiërarchische benadering van mitigatie, hoewel dat weer kan leiden tot onderbelichting in het MER, omdat beperkingen met het oog op cultureel erfgoed in de vroege fases van locatiekeuze en projectontwerp kunnen worden aangepakt, nog voordat met het opstellen van het MER wordt begonnen.

5.2.3 "Publiek"

Raadpleging en participatie worden alom erkend als belangrijke kenmerken van de besluitvorming op het vlak van het milieu. De m.e.r.-richtlijn eist dat lidstaten regelingen treffen om zowel het publiek als de aangewezen deskundige instanties erbij te betrekken. Raadpleging met **deskundige organisaties** op het gebied van cultureel erfgoed lijkt in alle bestudeerde regio's in alle fases van het m.e.r.-proces plaats te vinden, vooral bij scoping en besluitvorming, maar in verschillende mate, zelfs binnen eenzelfde rechtsgebied.

In geen van de geëvalueerde systemen lijken cultureel-erfgoedvraagstukken een belangrijk aandachtsgebied voor het **publiek** te zijn. Daarmee rijst de vraag hoe het aanzien van cultureel erfgoed verbeterd kan worden buiten de meer specialistische gebieden van m.e.r. en bescherming van het cultureel erfgoed.

De verantwoordelijkheid voor de m.e.r. en de productie van het MER liggen over het algemeen bij de **initiatiefnemer of ontwikkelaar** van het project. De meeste voorstanders namen een adviesbureau in de arm voor het uitvoeren van de m.e.r. en met name het opstellen van het MER. Hoewel "best practices" het nut aantonen van inzet van specialisten op het gebied van cultureel erfgoed voor de beoordeling van het mogelijke ruime scala aan cultureel-erfgoedkwesties waaraan aandacht moet worden besteed, blijkt dat vaak gebruik werd gemaakt van niet-specialisten uit het bredere m.e.r.-team. Dit kan ertoe leiden dat wordt vertrouwd op bureauonderzoeken, en niet of nauwelijks op de waardering van mogelijke effecten, en derhalve op een beperktere beoordeling.

Politici/besluitvormers moeten specialistische organisaties raadplegen bij het nemen van een beslissing over het wel of geen doorgang laten vinden van het project. Elk rechtsgebied bepaalt dat ten minste één deskundige instantie met verantwoordelijkheden op het gebied van cultureel erfgoed in dit stadium moet worden ingeschakeld. Dat inschakelen was gebruikelijk, maar kwam vaak in het gedrang door een gebrek aan middelen en hoge werkbelastingen.

5.3 Conclusies en aanbevelingen

Cultureel erfgoed is een essentieel onderdeel van duurzaamheid. Het is een waardevolle bron, die niet vernieuwd kan worden. Als sporen uit het verleden eenmaal vernietigd zijn, is het onmogelijk ze te herstellen. Cultureel erfgoed kan bovendien onze kennis vergroten, en is daarom een uitstekend instrument voor bredere educatie-doelstellingen. Cultureel erfgoed draagt in hoge mate bij tot het gevoel van plaats en

identiteit van mensen, en heeft in ruimere zin belangrijke sociale en economische functies voor de ontwikkeling van de gemeenschap, herschepping, vrije tijd en toerisme. Deze principes worden internationaal erkend in afspraken over cultureel erfgoed, en ze weerspiegelen bredere milieuprincipes die in de m.e.r.-richtlijn worden erkend met als eis dat het cultureel erfgoed naast en in combinatie met andere milieukwesties wordt meegenomen bij beslissingen.

De "kwaliteit" van de behandeling van cultureel erfgoed in MER's was evident positief in het Rijnland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Wallonië, hoewel er duidelijk verschillen waren. Het inschakelen van specialisten op het gebied van cultureel erfgoed bij het verrichten van de rapportages lijkt duidelijk tot betere kwaliteitsoutput te leiden. Cultureel-erfgoedvraagstukken blijken beter en grondiger aan de orde te komen in overheidsprojecten dan in particuliere ontwikkelingen. De evaluatie van de manier waarop cultureel erfgoed bij m.e.r. in Noordwest-Europa wordt behandeld, wijst op zekere "best practices", en ook op enkele moeilijkheden. Erkend moet worden dat de meeste problemen niet specifiek zijn voor cultureel erfgoed, maar ook gelden voor de beoordeling van andere effecten waarop het m.e.r.-proces van toepassing is. De evaluatie van omvang en belang gebeurt niet altijd systematisch, en de behandeling van indirecte en cumulatieve effecten blijft problematisch. De complexiteit van het voorspellen en evalueren van effecten voor het cultureel erfgoed met de daaraan gekoppelde onzekerheid, draagt bij aan de moeilijkheden. Er wordt gefaald waar het gaat om omgaan met de bredere historische landschapkenmerken en omgaan met het publiek als belanghebbende, hoezeer men het landschap op lokaal niveau en in het beleid ook erkent.

Over het algemeen heeft cultureel erfgoed in de onderzochte landen een relatief lage status als factor bij m.e.r., hoewel de bescherming van archeologische overblijfselen in de wet is vastgelegd (bijvoorbeeld de Franse wet van 1941). Er lijkt relatief weinig aandacht voor de sterke focus van verschillende afspraken en richtlijnen ter bescherming van cultureel erfgoed, en voor het integreren van kwesties met betrekking tot cultureel erfgoed in een bredere ruimtelijke ontwikkeling. Het idee van behoud *in situ* heeft op grote schaal ingang gevonden, maar het inschakelen van specialisten bij m.e.r. en planning, systematische advisering en het gebruik van deugdelijk gekwalificeerde specialisten voor beoordelingen blijft achterwege.

Bijgevolg worden in alle regionale rapporten specifieke aanbevelingen gedaan voor verbetering van de praktijk binnen de specifieke rechtsgebieden. Er zijn echter bredere, overkoepelende aanbevelingen voor "best practices" waarmee in alle landen rekening moet worden gehouden om het profiel van cultureel-erfgoedkwesties te verhogen:

"Proces"

- Een duidelijke afbakening van het onderzoeksgebied en de mogelijke elementen van cultureel erfgoed tijdens screening en scoping;
- Expliciete aandacht voor cultureel-erfgoedvraagstukken bij het overwegen van alternatieven binnen de m.e.r.;
- Ontwikkeling van systematische en consistente benaderingen en technieken voor zowel het waarderen van cultureel erfgoed als het voorspellen van de omvang en beoordeling van het belang van effecten op het cultureel erfgoed;
- Meer aandacht voor het in overweging nemen van indirecte en cumulatieve effecten;
- Mitigerende maatregelen die duidelijk zijn wat betreft gedetailleerde toepassing en waarschijnlijke effectiviteit met - waar relevant- specifieke voorstellen voor monitoring;

- Begeleiding van verschillende belanghebbenden bij het promoten van cultureel erfgoed, het belang en de omgang. Het bieden van zowel algemene als sectorspecifieke begeleiding (bijv. snelwegen) dient te worden onderzocht;
- Training in cultureel-erfgoedvraagstukken en de meest doeltreffende manieren om deze op te nemen in de ruimtelijke ordening, voor zowel specialisten op het gebied van cultureel erfgoed als planologen.

"Inhoud"

- Duidelijkheid in termen van de precieze betekenis van cultureel erfgoed in het kader van elk project, en de status van niet-ontdekte archeologie;
- Vaststellen van de reikwijdte en diepte van (veld)onderzoeken meteen bij het begin van de beoordeling en voortdurende bijwerking en actualisatie zodra meer informatie wordt verkregen;
- Erkenning van het culturele landschap als explicieter element van het beoordelingsproces; koppelingen met biodiversiteitskwesties dienen te worden verkend, met nauwe samenwerking tussen instanties voor natuurbehoud en behoud van cultureel erfgoed;
- Een betere integratie met andere onderwerpen in de m.e.r., aan de hand van een interdisciplinaire benadering in alle fasen van het m.e.r.-proces, voor een meer holistische benadering van het beoordelen van effecten op het historische karakter van landschap en stadsgezichten als geheel.

"Publiek"

- Aanwending van de juiste vaardigheden op het gebied van cultureel erfgoed als essentieel bestanddeel om kwalitatief hoogstaande resultaten te bereiken met onderzoeken naar de Ausgangssituatie, beoordeling van cultureel erfgoed, overleg en beoordeling van informatie in het MER.
- Vroegtijdige inschakeling van deskundigen op het gebied van cultureel erfgoed tijdens screening en scoping, om het profiel van cultureel erfgoed in m.e.r.'s te verhogen;
- Frequente en volledige raadpleging van het publiek om "betrokkenheid" te genereren;
- Een grotere ontvankelijkheid bij specialisten voor het brede belang van het publiek bij cultureel erfgoed, zelfs als dat niet overtuigend tot uiting wordt gebracht;
- Presentatie van de bevindingen van de beoordeling van cultureel erfgoed op manieren die toegankelijk zijn voor iedereen die in het proces participeert.

Meer in het algemeen moet bij het beoordelen van het cultureel erfgoed binnen m.e.r.-procedures worden beoogd:

- het verlies van een belangrijk aspect van de omgeving waarin wij leven tot een minimum te beperken en de nadelige effecten op onze omgeving te vermijden;
- ervoor te zorgen dat cultureel erfgoed deel uitmaakt van ruimtelijke ordening, sociale, economische, en strategieën ter bevordering van de toegang tot cultureel erfgoed en educatie die van invloed zijn op het onderzoeksgebied;
- het inzicht te verbeteren in cultureel erfgoed en de bijdrage die het kan leveren aan een bredere agenda;
- ervoor te zorgen dat, daar waar cultureel erfgoed niet behouden kan blijven, werk wordt gemaakt van adequaat onderzoek, verslaglegging en communicatie.

Deze aanbevelingen zijn in hoofdstuk 5.5. verwerkt in tien richtlijnen.

Uiteindelijk zijn de factoren die belangrijk zijn voor het behalen van goede resultaten: adequaat onderzoek, helder inzicht in de impacts van ontwikkeling, en een flexibele en slagvaardige benadering van mitigatie. Simpelweg de procedures

naleven en vervolgens een lijvig rapport afleveren is niet voldoende. Een voor het cultureel erfgoed, en overigens voor elk ander aspect van het milieu, goede m.e.r. bevat drie hoofdkenmerken:

- **nauwkeurigheid** – van onderzoek, analyse en beoordeling;
- **robuustheid** – van procedures, besluiten en implementatie;
- **redelijkheid** – van verplichtingen voor ontwikkelaars en bij de afweging van het openbaar belang.

Uit elk van de regionale onderzoeken zijn specifieke aanbevelingen gekomen voor de manier waarop verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Alle onderzoeken hadden vijf thema's gemeen over de manier om "best practices" te bevorderen:

- Publicatie van professionele standaarden en richtslijnen;
- Training;
- Specifieke aanbevelingen voor belangengroeperingen;
- Verdere onderzoeken van de belangrijkste kwesties;
- Het leren van lessen op het gebied van m.e.r. om principes te ontwikkelen voor SMB.

De resultaten van het Planarch2-onderzoek van een representatieve steekproef van MER's, andere documentatie en gesprekken met de belangrijkste belanghebbenden, hebben geleid tot een aantal conclusies en aanbevelingen die relevant zijn voor alle betrokken landen en regio's. In afbeelding 8 is aangegeven hoe benaderingen voor het beoordelen van cultureel erfgoed geïntegreerd kunnen worden in de belangrijkste fases van het m.e.r.-proces, om te voorzien in een consistente en systematische benadering.

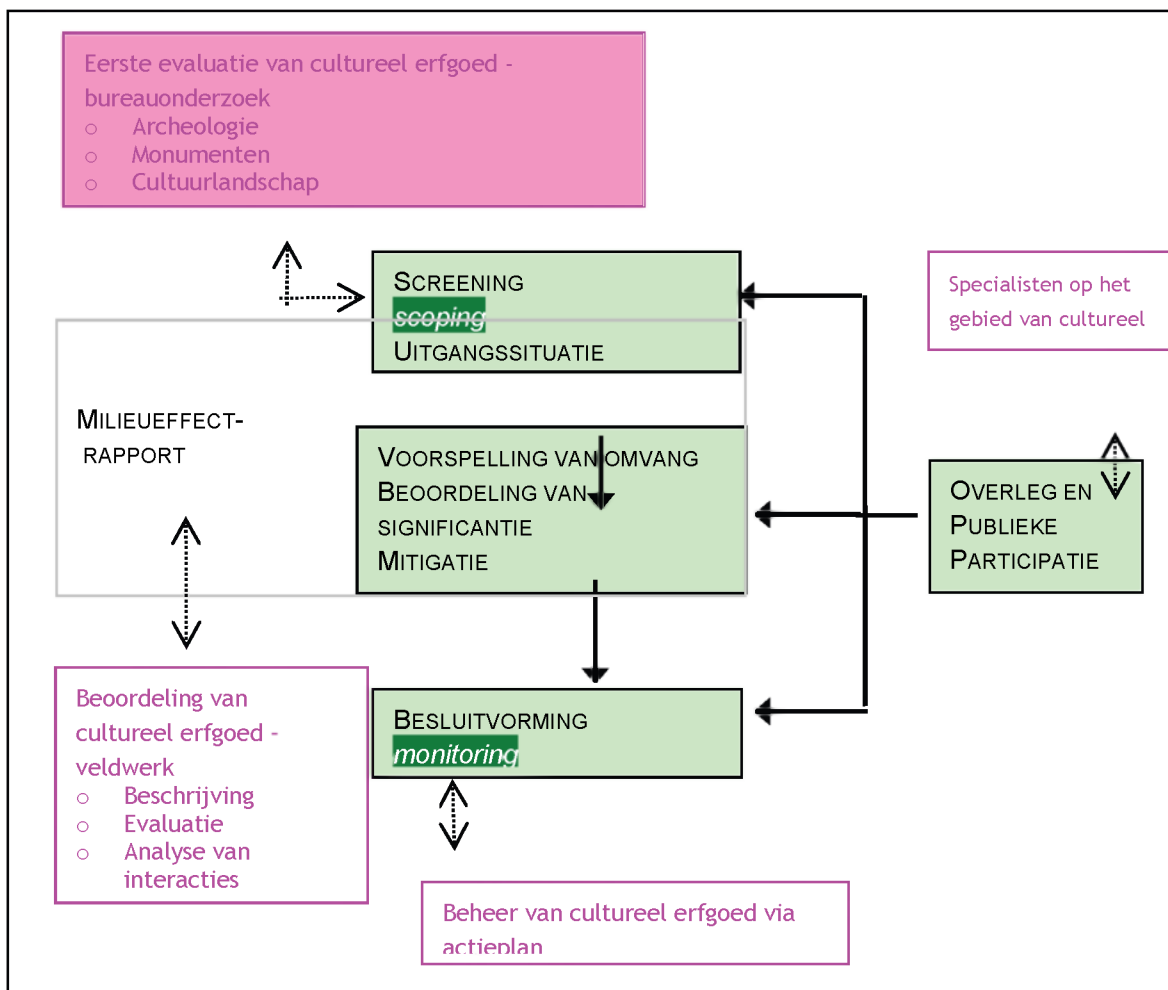
5.4 Strategische milieubeoordeling

De beoordeling van effecten op cultureel erfgoed op een meer strategisch niveau is niet specifiek aan de orde gekomen in deze evaluatie van Noordwest-Europa. Niettemin is er duidelijk ruimte om cultureel erfgoed mee te nemen in SMB, zoals blijkt uit de mogelijke rol daarvan bij de beoordeling welke plannen en programma's geëvalueerd moeten worden, en bij de verzekering dat informatie over cultureel erfgoed wordt opgenomen in het uiteindelijke rapport. Het opnemen van cultureel erfgoed in strategische plannen zou er ook toe bijdragen dat de eisen van het Verdrag van Valetta inzake cultureel erfgoed op alle planningsniveaus worden geïntegreerd.

Omdat de SMB-richtlijn zich in de Europese lidstaten in de eerste fases van omzetting bevindt, ligt hier een kans om cultureel erfgoed te verankeren in het denken op dit niveau van planning, en om de relatieve marginalisering die op m.e.r.-projectniveau is ondervonden te vermijden. Aspecten uit dit m.e.r.-onderzoek kunnen ook goed worden toegepast op SMB. Daarbij lijken vooral de vroegtijdige inschakeling en raadpleging relevant te zijn.

De onderzoeken in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en het Rijnland (en in mindere mate dat in Wallonië) brachten een aantal benaderingen naar voren die mogelijk een essentiële rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van SMB. Dat zijn onder meer: afzettingsmodellering op verschillende niveaus van analyse, karakterisering van cultuurhistorisch landschap, het gebruik van onderzoeksonderwerpen en kaders, methodes van risicobeoordeling en andere strategische beoordelingstechnieken uit een breder spectrum.

Afbeelding 8: Integratie van cultureel erfgoed in het m.e.r.-proces



- Potentieel voor integratie van cultureel-erfgoedkwesties in het m.e.r.-proces
- Verplichte onderdelen van het m.e.r.-proces
- Aspecten van de m.e.r. die in het MER aan de orde komen
- Vrijwillige aspecten van het m.e.r.-proces; merk op dat scoping vrijwillig is en dat monitoring niet is opgenomen in de eisen van de m.e.r.-richtlijn

5.5 Richtsnoeren voor cultureel erfgoed bij m.e.r.

Deze analyse van een steekproef van MER's uit Noordwest-Europa bood een unieke kans om de praktijk in het behandelen van cultureel erfgoed bij m.e.r. te beoordelen. Hoewel er duidelijk probleemgebieden zijn bij de beoordeling van effecten op cultureel erfgoed, zijn er ook "best practices" en, belangrijker nog, onderwerpen die een aantal regio's en landen gemeen hebben. Dit onderzoek biedt een platform om verder te gaan en de behandeling van cultureel erfgoed in m.e.r. te verbeteren, en tevens de verwerking van cultureel erfgoed in het zich snel ontwikkelende terrein van SMB te beïnvloeden.

De werkingsprincipes die hieronder zijn genoemd, zijn bedoeld om een nauwkeurig, robuust en redelijk kader te verschaffen om ervoor te zorgen dat cultureel erfgoed op passende wijze in het m.e.r.-proces aan de orde komt. De principes zijn bedoeld als leidraad voor al degenen die betrokken zijn bij het omgaan met cultureel erfgoed binnen het m.e.r.-proces, en zijn tevens breder van toepassing op het SMB-proces.

Richtlijnen voor cultureel erfgoed bij m.e.r.

1. Alle aspecten van cultureel erfgoed in overweging nemen.
 2. Expertise op het gebied van cultureel erfgoed integreren in alle fases van m.e.r., van screening tot en met implementatie.
 3. Het project dat beoordeeld moet worden duidelijk beschrijven, en voldoende gedetailleerd, zodat alle mogelijke effecten op het cultureel erfgoed in kaart gebracht kunnen worden.
 4. Een voldoende groot onderzoeksgebied definiëren om een helder inzicht in het cultureel erfgoed en de omvang van mogelijke effecten daarop mogelijk te maken.
 5. Alle onderzoeken op het gebied van cultureel erfgoed op hoog niveau verrichten, om er zeker van te zijn dat de aard en het belang van de bron(nen) volledig begrepen worden en om gefundeerde beslissingen mogelijk te maken.
 6. Alle voordelige en nadelige effecten op cultureel erfgoed beoordelen, met inbegrip van directe, indirecte, tijdelijke, permanente en cumulatieve effecten.
 7. Het belang van eventuele effecten op cultureel erfgoed evalueren, waarbij rekening wordt gehouden met zowel de intrinsieke waarde van de bron als de mate waarin deze gewijzigd zal worden. Relevante internationale, nationale en lokale wetgeving en beleid gebruiken om het belang aan te tonen en de basis voor eventuele verklaringen met betrekking tot waarde of belang expliciet te maken.
 8. De waarschijnlijke effecten op cultureel erfgoed van alternatieve scenario's bekijken, met inbegrip van niets doen.
 9. Een verscheidenheid aan benaderingen voor mitigatie beoordelen, met inbegrip van ontwerpwijziging, passend onderzoek en verslaglegging. Voorzieningen treffen voor onvoorziene effecten. Realistische, realiseerbare mitigerende maatregelen voorstellen en overeengekomen acties volledig monitoren en documenteren, met inbegrip van de verantwoordelijkheid voor de implementatie ervan.
 10. Ervoor zorgen dat alle communicatie met betrekking tot cultureel erfgoed in m.e.r.'s duidelijk, doelgericht en voor niet-specialisten toegankelijk is. Alle documentatie op een duidelijk herleidbare wijze archiveren en registreren.
-

Blancquaert, G, Clotuche, R, Deschod, L, Prilaux, G, Querel, P en Sauvage, L (2005) *Planarch 2 – Action 2c synthese à partir du rapport d'étude: operations archéologiques et aménagements territoriaux. Quelques exemples du Nord de la France*, Institut National de Recherches Archéologiques Préventives, Parijs

Raad van Europa (1985) *Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe* Granada, 3.X.1985, European Treaty Series 121, Raad van Europa, Straatsburg.

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/121.htm>

Raad van Europa (1992) *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage* (Herzien) Valetta, 16.I.1992, European Treaty Series 143, Raad van Europa, Straatsburg.

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/143.htm>

Raad van Europa (2000) *European Landscape Convention* Florence, 20.X.2000, European Treaty Series 176, Raad van Europa, Straatsburg.

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm>

Raad van Europa (2002) *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent* Aanbeveling R(2002)1 van het Comité van ministers aan de lidstaten

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=257311>

Raad van Europa (2005) *Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* Faro, 27.X.2005, CETS nr.: 199, Raad van Europa, Straatsburg.

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/199.htm>

Europese Commissie (1985) *Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten* Publicatieblad nr. L175, 05/07/1985, blz. 0040 - 0048

<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/85337.htm>

Europese Commissie (1997) *Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten* Publicatieblad nr. L073, 14/03/1997, blz. 0005

<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/9711.htm>

Europese Commissie (2001) *Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's* Publicatieblad nr. L197, 21/07/2001, blz. 0030

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_197/l_19720010721en00300037.pdf

Europese Commissie (2003) *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing en de doeltreffendheid van de m.e.r.-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG) - Hoe goed wordt de m.e.r.-richtlijn door de lidstaten in de praktijk gebracht?* (Impacts Assessment Unit, Oxford Brookes University) DG Milieu

http://europa.eu.int/comm/environment/eia/report_en.pdf

Eurostat, *EC Economic Data Pocketbook Quarterly* 3/2005,
http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-CZ-05-003/EN/KS-CZ-05-003-3A.PDF

Eurostat, *Population in Europe 2004* First results, Issue number 15/2005,
http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-015/EN/KS-NK-05-015-EN.PDF

Hey, G. and Lacey, M. (2001) *Evaluation of Archaeological Decision-making Processes and Sampling Strategies* Kent County Council, Maidstone

ICOMOS (1964) *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites*, Venetië, gewijzigd in 1989, International Council on Monuments and Sites

<http://www.international.icomos.org/charters.htm>

ICOMOS (1990) *Charter for the Protection and Management of the Archaeological Heritage*, Lausanne, International Council on Monuments and Sites

<http://www.international.icomos.org/charters.htm>

Teller, J. and Bond, A. (2002) Review of present European environmental policies and legislation involving cultural heritage *Environmental Impact Assessment Review* 22 611-632.

UNECE (1998) *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making, and Access to Justice in Environmental Matters* Århus, 25 juni 1998, UNECE, Genève

<http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>

UNESCO (1972) *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* Parijs, 16 november 1972, UNESCO, Parijs

<http://whc.unesco.org/pg.cfm?cid=175>

UNESCO (2001) *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* Parijs, 2 november 2001, UNESCO, Parijs

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001260/126065e.pdf>

7 BIJLAGEN

7.1 Rapporten fase 1

Hieronder staan de volledige titels van de onderzoeksrapporten van fase 1 voor de regio's/landen die hebben deelgenomen aan het Planarch-onderzoek inzake cultureel erfgoed en milieueffectrapportage in Noordwest-Europa. Exemplaren zijn beschikbaar op de website van Planarch, www.planarch.org.

VLAANDEREN

The Environmental Impact Assessment Procedure and Archaeological Heritage Management in Flanders: Past, Present and Future, Erwin Meylemans (Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed), Sam De Decker en Els Hofkens (Afdeling Monumenten en Landschappen), Augustus 2005

FRANKRIJK

Legislation and EIA regarding Cultural Heritage in France, Gertrude Blancquaert en Laurent Sauvage (Institut National de Recherches Archéologiques Préventives), juli 2005

DUITSLAND

Protection of the Cultural Heritage within EIA: Evaluation of Plans during the Consultation of the Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege - Effectiveness Regarding the Consideration of the Cultural Heritage and, in particular, of the Archaeological Heritage, Peter Burggraaff, Benjamin Hoeke, Klaus-Dieter Kleefeld, Thorsten Korn (Universiteit van Koblenz), maart 2005 [Projectcoördinatie: Nora Andrikopoulou-Strack, Elmar Knieps; Adviseur: Rainer Graafen]

NEDERLAND

Evaluatie cultuurhistorie in m.e.r.: Focus op de toekomst, Bert Groffen, Martijn ten Klooster, Mariëlle de Sain (Royal Haskoning), november 2004

VERENIGD KONINKRIJK

A Review of Cultural Heritage Coverage in Environmental Impact Assessments in England, George Lambrick en Jill Hind, met Gill Hey en Klara Spandl (Oxford Archaeology), mei 2005

WALLONIË

Impact Studies and Consideration of the Natural Heritage, Marie-Jeanne Ghenne and Martine Soumoy (Ministerie van het Gewest Wallonië), augustus 2005

7.2 Werkgroepleden

VLAANDEREN

Erwin Meylemans, Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed (VIOE)
Sam De Decker, Afdeling Monumenten en Landschappen (AML)
Els Hofkens, Afdeling Monumenten en Landschappen (AML)
Sam De Decker, Afdeling Monumenten en Landschappen (AML)
Steven Mortier, Afdeling Monumenten en Landschappen (AML)
Els Patrouille, Afdeling Monumenten en Landschappen (AML)
Ingrid van der Hoydonck, Afdeling Monumenten en Landschappen (AML)
Werner Wouters, Afdeling Monumenten en Landschappen (AML)

FRANKRIJK

Gertrude Blancquaert, Institut National de Recherches Archéologiques Préventives (INRAP)
Laurent Sauvage, Institut National de Recherches Archéologiques Préventives (INRAP)
Nathan Schlanger, Institut National de Recherches Archéologiques Préventives (INRAP)

DUITSLAND

Nora Andrikopoulou-Strack, Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege
Peter Burggraaff, Universiteit van Koblenz
Susanne Ermert, Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege
Rainer Graafen, Universiteit van Koblenz
Benjamin Höke, Universiteit van Koblenz
Klaus-Dieter Kleefeld, Universiteit van Koblenz
Elmar Knieps, Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege
Thorsten Korn, Universiteit van Koblenz
Elisabeth Marks, Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege
Inge Sahl, Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege
Martin Vollmer-König, Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege
Claus Weber, Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege

NEDERLAND

Bert Groffen, Royal Haskoning
Mariëlle de Sain, Royal Haskoning
Manfred Fielmich, Royal Haskoning
Marjo van Loon, Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB)
Iris Reuselaars, Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB)
Gerda de Bruijn, Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB)

VERENIGD KONINKRIJK

David Barratt, Derbyshire County Council
Nigel Brown, Essex County Council
Dave Buckley, Essex County Council
Robert Croft, Somerset County Council
Lis Dyson, Kent County Council
Richard Havis, Essex County Council
Jill Hind, Oxford Archaeology
Casper Johnson, Kent County Council
Carys Jones, EIA Centre, University of Manchester
Peter Kendall, English Heritage
George Lambrick, George Lambrick Consultants
Simon Mason, Kent County Council
Stephem Membury, Somerset County Council
David Earle Robinson
Wendy Rogers, Kent County Council
Paul Slinn, EIA Centre, University of Manchester
Ken Smith, Peak District National Park
Klara Spandl, Oxford Archaeology
John Williams, Kent County Council

WALLONIË

Marie-Jeane Ghenne, Ministerie van het Gewest Wallonië
Martine Soumoy, Ministerie van het Gewest Wallonië
Jacquess Teller, Ministerie van het Gewest Wallonië

DANKBETUIGING

Onze dank gaat uit naar mevrouw D. Sarlet, DGATLP, du Logement et du Patrimoine, G. Alomène, Fonctionnaire technique, Direction de Mons (DGRNE), E. Callo, Fonctionnaire technique, Direction de Charleroi (DGRNE), P. Roussille, DGATLP, Fonctionnaire délégué à la Direction de Hainaut I, R. Stokis, DGATLP, Fonctionnaire délégué à la Direction de Hainaut II, Bozet, DGRNE, Attaché, en B. Brassinne, Secrétaire au CWEDD.