Alternatieven en varianten

⚠ Er bestaat een **uitgebreide handleiding "**Alternatieven in de milieueffectrapportage". Deze pagina vormt hier een synthese van. Voor het regelgevend kader met betrekking tot alternatievenontwikkeling wordt verwezen naar de handleiding.

- Definities en termen i.v.m. alternatieven uit de m.e.r.-praktijk
- Werken met alternatieven
  - Waarom alternatieven ontwikkelen?
  - Hoe alternatieven ontwikkelen?
  - Trechteren, afwegen en kiezen van alternatieven
- Tips en aandachtspunten

Alternatievenonderzoek in het kader van de milieueffectrapportage is er op gericht tot een plan of project te komen dat de goedkeuring van de initiatiefnemer wegdraagt én dat zo weinig mogelijk schadelijke gevolgen heeft voor mens en milieu; het is dus een **essentieel deel van de milieueffectrapportage**, en het **leidt tot betere plannen en projecten.**

Onderzoek van alternatieven en varianten is een vast onderdeel van de m.e.r. -praktijk en wordt ook **voorgeschreven door de regelgeving**. Dit geldt zowel voor MER's voor projecten als voor MER's die betrekking hebben op plannen en programma's. In project-MER-ontheffingsnota's en in project-m.e.r.-screeningsnota's wordt minder aandacht besteed aan alternatieven. Als deze instrumenten worden ingezet laat de projectdefinitie immers meestal nog slechts weinig variatie toe en is het onderzoeken van alternatieven dan ook niet aan de orde. Ook in plan-m.e.r. screenings is het meestal niet nodig alternatieven te onderzoeken.

Verderop wordt dieper ingegaan op de belangrijke fasen bij het omgaan met alternatieven: enerzijds het **ontwikkelen van alternatieven**, anderzijds het **afwegen en vergelijken** ervan. De principes die hier worden verwoord hebben een brede geldigheid; zij zijn dus doorgaans toepasbaar op zowel project-MER's als plan-MER's, op private en publieke initiatieven en op industriële en infrastructuurprojecten. Waar dit niet het geval is wordt dit duidelijk aangegeven.

Definities en termen i.v.m. alternatieven uit de m.e.r.-praktijk

Het ***basisplan/basisproject*** is het plan of project dat voorgedragen wordt door de initiatiefnemer en waarvoor (eventueel) alternatieven worden ontwikkeld en beoordeeld. Een ***alternatief*** is een andere manier om de doelstelling van het basisplan of basisproject te realiseren. Een ***variant*** is een keuzemogelijkheid binnen een bepaald alternatief, en heeft betrekking op een beperkt aantal aspecten of elementen van dat alternatief. Varianten verschillen te weinig van elkaar om ze als aparte alternatieven te beschouwen. Een ***bouwsteen*** is een element/onderdeel van een alternatief dat essentieel is voor het bereiken van de doelstellingen van het plan of project.

Een ***locatiealternatief*** is een alternatief dat erin bestaat het plan of project (of delen ervan) te realiseren op een andere locatie dan die voorzien in het basisalternatief. Een ***inrichtingsalternatief*** is een alternatief dat erin bestaat binnen eenzelfde plan- of projectgebied een andere (ruimtelijke) configuratie van dezelfde bouwstenen te voorzien. Een ***uitvoeringsalternatief*** is een alternatief dat slechts van het basisalternatief verschilt door de manier waarop het wordt uitgevoerd.

Naast de hierboven genoemde in MER's **meest voorkomende** soorten van alternatieven, kan in een concreet MER een **specifiek type** van alternatief meegenomen worden. Voorbeelden daarvan zijn:

Een ***faseringsalternatief*** is een alternatief waarbij de verschillende onderdelen van het plan of project in een andere volgorde of op een ander tijdstip uitgevoerd worden. Een ***programma-alternatief*** is een alternatief waarbij de verschillende bouwstenen van een plan of project verschillend (bv. maximaal dan wel minimaal) ingevuld worden. Bij een ***termijnalternatief*** kan de duur waarbinnen bepaalde activiteiten (bv. ontginning) uitgeoefend worden verschillen. Een ***ontsluitingsalternatief*** heeft betrekking op het bestuderen van alternatieve ontsluitingsroutes. Bij een ***nabestemmingsalternatief*** worden verschillende opties in nabestemming onderzocht.

Bijzondere vormen van alternatieven, die op zich niet voldoen aan de definitie van 'alternatief' (volgens de handleiding 'Alternatieven in de milieueffectrapportage') maar die in bepaalde gevallen wel relevant zijn om te onderzoeken, zijn het ***nulalternatief*** (het 'alternatief' dat erin bestaat het voornemen (plan of project) niet uit te voeren) en het ***nulplusalternatief***. Doorgaans stemt het nulalternatief overeen met (één van) de referentiesituatie(s).

Daarnaast zijn er nog een aantal alternatieven die niet als dusdanig aan het begin van de m.e.r.-fase geformuleerd en vervolgens onderzocht worden, maar die aan het einde van de m.e.r. of na de m.e.r.-fase benoemd kunnen worden. Het ***meest milieuvriendelijk alternatief* (MMA)** is dat alternatief dat de kleinste negatieve impact op het milieu heeft, rekening houdend met milderende of compenserende maatregelen. Het ***voorkeursalternatief*** is het alternatief dat door de initiatiefnemer gekozen wordt op basis van een integrale afweging, waarbij onder meer (maar niet uitsluitend) de resultaten van het MER worden mee in overweging genomen.

Werken met alternatieven

Werken met alternatieven in de milieueffectrapportage bestaat in essentie uit twee duidelijk onderscheiden fasen:

- een **divergerende fase**, waarin alternatieven voor de voorgenomen activiteit (het basisplan of – project) worden gedefinieerd. In deze fase neemt het aantal alternatieven dus toe;
- een **convergerende fase**, waarin aan de hand van een trechtering (i.e. het gemotiveerd inperken van alternatieven) het aantal alternatieven weer wordt gereduceerd, op basis van duidelijke criteria.

In de praktijk kunnen in de loop van de cyclus van de uitwerking van een plan of project (waarvan het m.e.r.-proces slechts een onderdeel is) verschillende divergerende en convergerende fasen elkaar opvolgen. Ook binnen het m.e.r.-proces zijn beide fasen niet steeds sequentieel en volledig gescheiden. Wel zijn er fasen of procedurele stappen die zich meer of minder lenen tot convergentie dan wel divergentie.

Waarom alternatieven ontwikkelen?

De regelgeving schrijft voor dat de milieueffecten moeten bestudeerd worden van een plan of project 'en van de redelijkerwijze in overweging te nemen' alternatieven.

Zowel in een plan-MER als in een project-MER moet minstens aangegeven worden welke alternatieven door de initiatiefnemer eerder in overweging zijn genomen en onderzocht, wat hun voor- en nadelen zijn en waarom ze al dan niet verder worden meegenomen. Als kan aangetoond worden dat er geen redelijke alternatieven zijn voor het plan of project kan het eigenlijke m.e.r.-onderzoek beperkt blijven tot het basisplan of -project. Als er wel meerdere redelijke alternatieven zijn moeten de milieueffecten hiervan in het MER op gelijkwaardige manier bestudeerd en met elkaar vergeleken worden. Het met elkaar vergelijken van de milieueffecten van verschillende alternatieven van een plan of project is dus inherent aan het m.e.r.-proces.

Hoe alternatieven ontwikkelen?

Alternatieven ontwikkelen is maatwerk

Voor de initiatiefnemer is het overwegen van alternatieven gericht op het vinden van een 'optimale' oplossing. De randvoorwaarden zijn daarbij duidelijk, het oplossingenveld afgebakend door overwegingen op het vlak van doelmatigheid, technische haalbaarheid en kost. Het is duidelijk waar men wil uitkomen, het is duidelijk waaraan de voorkeursoplossing moet voldoen.

Voor bevoegde overheden, MER-deskundigen, burgers en belangengroepen ligt het speelveld veel meer open. Hier gaat men op zoek naar alternatieve oplossingen, met als bedoeling daartussen die oplossing te vinden die de meeste milieuvoordelen biedt of de minste negatieve milieueffecten heeft en toch nog voldoet aan de doelstelling(en). De mate van divergentie is hier veel groter; men weet immers niet altijd zeker in welke richting de 'ideale' oplossing te zoeken.

Wat ook de motivatie is, alternatieven ontwikkelen is maatwerk; er bestaat geen universeel toepasbare methode of een systematisch stappenplan. Wel kan aangegeven worden in welke richting moet gezocht worden (welke parameters men kan laten variëren) om alternatieven te definiëren. Dit laat toe een reeks alternatieven te 'bedenken'; het biedt echter nog geen garantie dat deze alternatieven ook redelijk zijn. Na de divergentie moet dan ook steeds een convergentie (inperking) volgen.

Het belang van een goed geformuleerde doelstelling

Elke alternatievenontwikkeling vertrekt sowieso van de doelstelling van het plan of project. Alternatieven ontwikkelen komt immers neer op het beantwoorden van de vraag: "Hoe kan ik deze doelstelling op een andere manier bereiken?". Vandaar het grote belang van duidelijke en goed geformuleerde doelstellingen. Zijn de doelstellingen niet duidelijk, dan zullen veel alternatieven naast de kwestie zijn. Anderzijds vormt een goed geformuleerde doelstelling ook een eenvoudige en krachtige toets om na te gaan of het al dan niet de moeite loont een bepaald alternatief verder mee te nemen.

Stappen bij het ontwikkelen van alternatieven

Als de doelstelling duidelijk is, bestaat de volgende stap er in op zoek te gaan naar andere manieren om hetzelfde doel te bereiken. Dit kan bijvoorbeeld door te vertrekken van de verschillende elementen van het plan of project en te bekijken welke de vrijheidsgraden ervan zijn. Hou er daarbij rekening mee dat er meestal randvoorwaarden zijn waarbinnen de oplossing moet gezocht worden, en die het aantal vrijheidsgraden dus beperken.

Uiteraard moeten de alternatieven die zo ontwikkeld worden, ook de toets van de redelijkheid doorstaan (zie verder). Deze toets perkt het oplossingenveld terug in.

Belangrijke stappen bij het ontwikkelen van alternatieven zijn dus de volgende:

- Zorg voor een correcte omschrijving van het probleem.
- Zorg voor een duidelijk en eenvoudig geformuleerde en toetsbare doelstelling.
- Bedenk welke andere manieren er zijn om die doelstelling te bereiken, bv. door bepaalde elementen van het basisplan of -project te variëren.
- Verifieer nog eens extra of de alternatieven die men zo verkrijgt nog in staat zijn te voldoen aan de doelstelling.
- Ga na of de alternatieven redelijk zijn, en dus de moeite lonen om verder onderzocht te worden.

Redelijk alternatieven zijn kansrijk

De definitie van een redelijk alternatief is niet voor iedereen hetzelfde. Een initiatiefnemer wil een alternatief dat zo goed mogelijk voldoet aan zijn doelstelling. De overheid wil bovendien een alternatief dat zoveel mogelijk maatschappelijk aanvaardbaar is. De burger of belangenvereniging wil een alternatief dat bijvoorbeeld zo weinig mogelijk impact heeft op het (lokale) milieu.

Met 'redelijk' worden hier specifiek alternatieven bedoeld die beschikken over de kwaliteiten die het de moeite maken hen in een MER te bestuderen, en later eventueel te realiseren. Dit kan dan ook gezien worden als de ultieme lakmoesproef: een alternatief dat waarschijnlijk nooit zal gerealiseerd (kunnen) worden is geen redelijk alternatief.

Redelijke alternatieven zijn dus bovenal kansrijke alternatieven. Bestuderen van alternatieven die niet kansrijk zijn is een verspilling van energie, tijd, mensen en middelen.

Om uit te maken of een alternatief kansrijk is kunnen (zowel bij alternatievenontwikkeling als bij trechtering) volgende criteria gehanteerd worden:

- Realisme: is het alternatief niet onevenredig duur of technisch complex?
- Doelbereik: Kan met het alternatief dezelfde doelstelling gehaald worden als met het basisplan of –project?
- Randvoorwaarden: voldoet het alternatief aan de randvoorwaarden (technisch, juridisch, ...) die voor het basisplan- of basisproject vastgelegd zijn?
- Draagvlak: Bestaat er voldoende draagvlak (in eerste instantie bij de beslissers, maar ook bij de maatschappij) om te garanderen dat het plan of project ook kan gerealiseerd worden?
- Bevoegdheid: Valt het alternatief binnen de bevoegdheid of actiemogelijkheid van de initiatiefnemer?
- Beslist beleid: is het alternatief niet in tegenspraak met het beslist beleid?
- Impact op het milieu: Brengt het plan of project of zijn alternatieven niet zo'n zware en gekende milieueffecten met zich mee dat al op voorhand kan geweten worden dat het project niet kan gerealiseerd worden?

Bovenstaande criteria zijn niet absoluut en er hoeft niet aan alle criteria tegelijk voldaan te worden. Toepassen van deze criteria is de bevoegdheid van het Team Mer. Zij beslist welke van deze criteria zij in welke mate laat doorwegen in de beslissing. Zij laat zich in de interpretatie ervan bijstaan door initiatiefnemer, MER-deskundigen en de relevante adviesinstanties. Het Team Mer bepaalt, op basis van de informatie die haar wordt aangereikt, welke alternatieven redelijk zijn en legt dit vast in de richtlijnen.

Trechteren, afwegen en kiezen van alternatieven

Hiervoor werd beschreven hoe alternatieven kunnen ontwikkeld worden en hoe kan nagegaan worden of ze redelijk zijn.

Trechteren houdt in dat uit een verzameling alternatieven een **gemotiveerde selectie** gemaakt wordt om te komen tot een kleinere groep. De focus van de eigenlijke milieueffectbeoordeling komt te liggen op die kleinere verzameling alternatieven. Die trechtering is nodig om **te vermijden tijd en energie te steken in oplossingen die, om uiteenlopende redenen, toch nooit zullen gerealiseerd worden, of die te weinig van elkaar verschillen om een aparte behandeling nodig te maken**. Tegelijk moet men zich er ook voor hoeden de trechtering te strikt toe te passen en beloftevolle alternatieven te snel aan de kant te schuiven. Ook hier moet een evenwicht gezocht worden tussen alternatieven te vroeg uitsluiten (wat redelijke alternatieven kan doen verloren gaan) of te laat uitsluiten (wat een inefficiënt gebruik van middelen met zich meebrengt).

De trechtering aan de hand van de beschreven criteria kan in principe ingezet worden tijdens de verschillende fasen van het m.e.r.-proces en van de voorbereiding ervan: de verkenningsfase, de startdocumentfase, de fase van de richtlijnen, de eigenlijke m.e.r.-fase.

Tips en aandachtspunten

1. Het is belangrijk **in het startdocument** de alternatievenontwikkeling en –trechtering die tijdens het **voortraject** heeft plaatsgevonden zo goed mogelijk te **beschrijven** en de motivatie van de daarbij door de initiatiefnemer gemaakte keuzes duidelijk weer te geven. Het basisplan of basisproject (i.e. de voorkeur van de initiatiefnemer) moet daarbij duidelijk aangegeven worden.
2. Als er **geen redelijke alternatieven** zijn, dan bestaat er geen wettelijke verplichting, noch voor plan-MER's noch voor project-MER's, om naast het basisplan of basisproject nog andere alternatieven te onderzoeken.
3. In het **startdocument** wordt een **eerste voorstel** van redelijke (en dus te onderzoeken) alternatieven voorgesteld en zo **voorgelegd aan het publiek en de relevante adviesinstanties**.
4. **In de richtlijnen wordt de definitieve lijst met redelijke alternatieven vastgelegd**, op basis van enerzijds het startdocument en anderzijds de tijdens de terinzagelegging geformuleerde alternatieven. Als uitzonderlijk verderop in het m.e.r.-proces blijkt dat nog andere redelijke alternatieven moeten onderzocht worden wordt dit vastgelegd in aanvullende bijzondere richtlijnen.
5. **Enkel redelijke alternatieven** moeten in het MER onderzocht worden, en alle redelijke alternatieven moeten in het MER **gelijkwaardig** behandeld en beoordeeld worden.
6. Een redelijk alternatief is per definitie een **kansrijk** alternatief. Alternatieven die niet kansrijk zijn, zijn niet redelijk, en omgekeerd.
7. **Kansrijke alternatieven** voldoen aan de doelstelling van het plan of project, zijn realistisch (i.e. niet onevenredig duur of technisch complex) en vallen binnen de bevoegdheden of actiemogelijkheden van de initiatiefnemer. Ze voldoen aan de randvoorwaarden die opgelegd worden door de regelgeving, technische vereisten of fysische omstandigheden. Kansrijke alternatieven brengen geen onaanvaardbare grotere milieueffecten met zich mee, en er is voldoende draagvlak voor om hun realisatie niet in de weg te staan.
8. Elke **trechtering** die wordt doorgevoerd op een lijst met alternatieven moet duidelijk en omstandig **gemotiveerd** worden, op basis van de hoger vermelde criteria.
9. Andere criteria dan deze die hier vermeld worden mogen doorgaans niet gebruikt worden om te beslissen of een alternatief al dan niet redelijk is. Voorbeelden hiervan zijn kostprijs of techniciteit (voor zover niet 'onevenredig') en beschikbaar budget.
10. Na het vastleggen van de richtlijnen (of eventueel de aanvullende bijzondere richtlijnen) blijven enkel redelijke alternatieven over, die in principe in gelijke mate van detail moeten onderzocht worden. In de praktijk zal er, zeker als men nog te maken heeft met een **groot aantal alternatieven**, vaak nog een **verdere trechtering (of 'getrapte analyse')** doorgevoerd worden op deze redelijke alternatieven, om de effectbepaling en –beoordeling **werkbaar** te houden.
11. Het MER **mag maar hoeft geen uitspraak te doen met betrekking tot het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA)**. Het moet wel duidelijk alle **informatie** bevatten die de bevoegde overheid of initiatiefnemer in staat stelt een **onderbouwde beslissing** te nemen.
12. In het MER gebeurt **geen afweging met betrekking tot het voorkeursalternatief**. Die afweging is immers ook gebaseerd op criteria die in het MER niet aan bod komen.