

VOORSTEL OMGEVINGSWET LIGT NOG TER AKKOORD BIJ DE EERSTE KAMER

# M.E.R. EN DE OMGEVINGSWET: KLEINE WIJZIGINGEN, GROTE VERANDERINGEN

Door de instemming van de Tweede Kamer met het wetsvoorstel Omgevingswet komt de implementatie hiervan een stuk dichterbij. Hoewel het Omgevingsrecht flink over de kop gaat, verandert er voor m.e.r. relatief weinig. Ja, enkele procedurele en inhoudelijke zaken op het gebied van m.e.r. veranderen, maar de essentie van de huidige m.e.r.-wetgeving blijft overeind. Toch zal de Omgevingswet waarschijnlijk wel leiden tot een andere positionering van m.e.r. bij ruimtelijke plannen. Dit blijkt reeds uit enkele pilotprojecten die vooruitlopend op de Omgevingswet alvast mogen experimenteren met de nieuwe wetgeving. Met name het vormgeven van alternatieven en omgaan met flexibiliteit en onzekerheid spelen een belangrijke rol.

**D**e kern van de Omgevingswet is stroomlijning, integraliteit en flexibiliteit. Ruimtelijke plannen moeten (weer) uitdagend, prikkelend en uitdagend worden. Dit is ook hard nodig. Waar in de wetenschap postmodernistische denkbeelden gemeengoed zijn, is ons ruimtelijke ordenings- en milieubeleid nog hopeloos modernistisch ingestoken. De plannen van nu moeten immers exact voorspellen hoe de wereld er over tien jaar uit komt te zien. Dit is niet alleen onmogelijk, het is ook in strijd met alles wat om ons heen gebeurt. Ook in milieuland wordt nog te veel in maakbaarheid en oplosbaarheid gedacht.

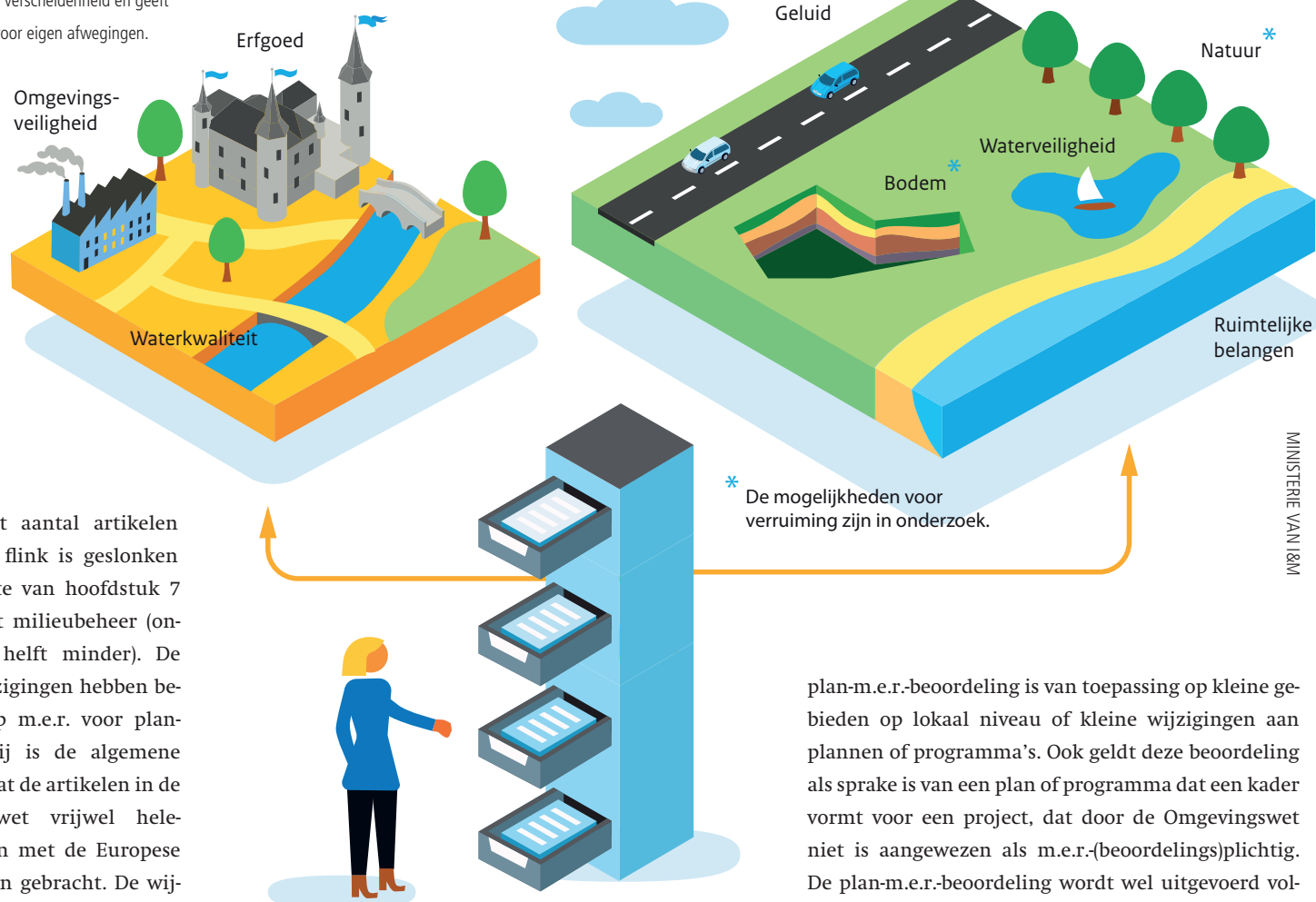
In de Omgevingswet kunnen plannen straks flexibeler worden gemaakt en voor langere tijd (>20 jaar) worden vastgesteld. Dit betekent dat planologen vooral kaderstellend bezig moeten zijn: wat willen we wel, wat niet en welke kaders moeten nu al worden vastgelegd en wat is beter om later te doen.

Het kunnen doorschuiven van onderzoeken, omgevingswaarden, saldobepalingen en dergelijke is hiervoor een bruikbaar nieuw instrument. Deze nieuwe instrumenten en denkwijzen vanuit de Omgevingswet hebben impact op de wijze waarop m.e.r.'s worden gebruikt en opgesteld. Voordat hierop wordt ingegaan, zijn eerst de belangrijkste wijzigingen voor m.e.r. in de nieuwe wetgeving kort op een rij gezet.

## Belangrijkste wijzigingen voor m.e.r.

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet dat nu naar de Eerste Kamer gaat, heeft enkele wijzigingen tot gevolg voor de huidige m.e.r.-wetgeving. In 2010 is de m.e.r.-wetgeving reeds danig gewijzigd, zodat de wijzigingen nu relatief beperkt zijn. Immers bij de modernisering van m.e.r. zijn de meeste 'koppen' uit de wetgeving gehaald en zijn diverse extra procedurele verplichtingen voor m.e.r. al gesaneerd. In het wetsvoorstel valt dat de omvang

Figuur 1. De Omgevingswet houdt rekening met regionale verscheidenheid en geeft meer ruimte voor eigen afwegingen.



MINISTERIE VAN I&M

en ook het aantal artikelen over m.e.r. flink is geslonken ten opzichte van hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (ongeveer de helft minder). De meeste wijzigingen hebben betrekking op m.e.r. voor plannen. Hierbij is de algemene strekking dat de artikelen in de Omgevingswet vrijwel helemaal in lijn met de Europese SMB-lijn zijn gebracht. De wijzigingen voor projecten zijn beperkt.

### Wijzigingen voor plannen en programma's

Uit artikel 16.36, lid 1 t/m 3 blijkt dat voor de m.e.r.(beoordelings)plicht van plannen geen lijsten van gevallen en bijbehorende drempelwaarden meer gelden, maar drie algemene criteria:

1. Als sprake is van een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma. Dit betreft in ieder geval een omgevingsvisie, programma, omgevingsplan en voorkeursbeslissing.
2. Als dat plan of programma het kader vormt voor te nemen besluiten voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten.
3. Als bij de voorbereiding van dat plan of programma op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming een passende beoordeling moet worden gemaakt.

Een andere wijziging ten opzichte van de huidige wetgeving, is de invoering van een m.e.r.-beoordeling voor plannen (artikel 16.36, lid 3 en 4). Deze

\* De mogelijkheden voor verruiming zijn in onderzoek.

plan-m.e.r.-beoordeling is van toepassing op kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen aan plannen of programma's. Ook geldt deze beoordeling als sprake is van een plan of programma dat een kader vormt voor een project, dat door de Omgevingswet niet is aangewezen als m.e.r.-(beoordelings)plichtig. De plan-m.e.r.-beoordeling wordt wel uitgevoerd volgens dezelfde criteria (bijlage II van de SMB-richtlijn) als thans m.e.r.-beoordelingen worden uitgevoerd. Ook de procedurele aspecten zijn gelijk.

De laatste belangrijke wijzigingen bij plan-m.e.r. is het beperken van het advies over reikwijdte en detailniveau. Vanuit de nieuwe wet hoeven straks alleen maar de bestuursorganen en wettelijke instanties te worden geraadpleegd (artikel 16.38). Het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. blijft verplicht bij plan-m.e.r. Het facultatieve advies over reikwijdte en detailniveau van de Commissie is wel geschrapt.

### Wijzigingen voor projecten

Voor projecten blijft de huidige systematiek, met een (limitatieve) lijst waarop activiteiten die direct m.e.r.-plichtig zijn en die m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn. Hier wordt door middel van een AMvB invulling aan gegeven, waarbij het zeer waarschijnlijk een exacte kopie van het Besluit m.e.r. zal zijn (deze lijst is immers in 2010 al flink aangepakt). Het verschil tussen vormvrije m.e.r.-beoordeling en m.e.r.-beoordeling lijkt te verdwijnen, omdat ook het formele m.e.r.-beoordelingsbesluit verdwijnt. Qua procedures vervalt ook bij project-m.e.r. de verplichting tot een openbare kennisgeving en geldt ook weer alleen het raadplegen over reikwijdte en detailniveau van bestuursorganen en wettelijke adviseurs. De Commissie m.e.r. kan worden gevraagd voor de toetsing, maar dit is niet meer verplicht. Ook geldt dat de uitgebreide en beperkte procedure zijn geïntegreerd.

Tot slot verdwijnt de verplichting tot evaluatie van het project-m.e.r. Deze eis wordt verplicht voor plannen en programma's.

### DE AUTEUR

Tim Artz (06-20491885, tim.artz@anteagroup.com) is als buitenpromovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen verbonden en werkt als projectmanager ruimtelijke ordening en m.e.r. bij Antea Group.

## Rol van alternatieven

Alternatieven blijven ook in de Omgevingswet het hart van m.e.r. Voor plannen wordt aangesloten bij de Europese SMB-richtlijn die aangeeft dat 'een schets van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de beoordeling is uitgevoerd' moet zijn opgenomen. Voor project-m.e.r. is de term 'redelijke alternatieven' (artikel 16.52, lid 2 sub b). Daarbij is in artikel 16.52, lid 3 een in de praktijk al veelvoorkomende werkwijze opgenomen. Namelijk dat als in een plan of programma reeds een voorkeursalternatief is aangewezen, er in het project-m.e.r. geen alternatieven hoeven worden onderzocht.

De wijze waarop m.e.r. is opgenomen in de Omgevingswet is te karakteriseren als stroomlijning met de moederprocedure en niet te veel extra's ten opzichte van Europese regelgeving. De voorgestelde wijzigingen maken de m.e.r.-wetgeving slanker en waarschijnlijk toegankelijker. Interessant wordt of er nog (grote) aanpassingen vanuit de AMvB's voortkomen. Daarnaast zal de nieuwe Europese richtlijn voor m.e.r. in ieder geval ertoe leiden dat thema's als biodiversiteit en klimaatverandering structureel onderdeel worden van de inhoud.

## Hoe wordt invulling gegeven aan m.e.r.?

- 26 Het is de vraag of de Omgevingswet voor een andere invulling van m.e.r. zorgt. Op basis van de procedurele en beperkte inhoudelijke wijzigingen lijkt dit niet het geval. Echter, als wordt gekeken naar de discoursverandering die de Omgevingswet ook uitstraalt, lijkt er voor m.e.r. een mooie rol weggelegd. Zoals eerder aangegeven, is de rol van het ruimtelijk plan aan verandering onderhevig. Er komen meer plannen die de onzekerheid van morgen omarmen door voldoende flexibiliteit in te bouwen en niet volstaan met randvoorwaarden, mitsen en maren. Uiteraard blijven ook voldoende plannen en projecten waar gewoon sprake is van een concreet initiatief of gerichte uitwerking. Hiervoor kan m.e.r. de rol vervullen die het nu ook vervult.



Het verouderde bedrijventerrein Binckhorst, nabij het centrum van Den Haag.

De plannen en projecten die straks optimaal gebruik willen maken van flexibiliteit, saldobenadering en experimenteerregelingen, vragen wel om een andere houding van m.e.r. M.e.r. zal bij deze plannen en projecten moeten proberen de aanwezige onzekerheid vorm te geven middels scenario's, bandbreedten en duidelijke leemten in kennis voor eventueel vervolgonderzoek. Op structuurvisieniveau is hier al ervaring mee. Daar staan vragen centraal over de impact van een bepaalde beleidsdoelstelling of het uitpakken van diverse scenario's voor geformuleerde doelstellingen. Ook voor projecten zijn diverse voorbeelden beschikbaar waar is omgegaan met onzekerheid of onduidelijkheid over het programma. Hierbij moeten dan in het moederbesluit wel diverse voorschriften worden opgenomen, om bijvoorbeeld te zorgen dat een te hoge geluidsbelasting via een dove gevel of via overdrachtsmaatregelen en/of bronmaatregelen wordt voorkomen.

Via de Omgevingswet is het straks mogelijk een plan zonder heel concreet programma, duidelijke fasering of locaties vast te stellen, zonder al deze voorbehouden. Een plan moet immers aantonen niet 'evident onuitvoerbaar te zijn'. Veel onderzoek zal in zo'n geval worden doorgeschoven naar de toekomstige initiatiefnemers. Dit is wenselijk voor overheden die hun rol op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling zien verschuiven van initierend naar kaderstellend en uitnodigend. Een bijbehorende m.e.r. zal met minder onderzoek meer richting moeten geven. Het zal vooral moeten aangeven wat de maximale draagkracht van het milieu is en welke richtingen leiden tot positieve of minder positieve effecten op één of meer thema's. Alternatieven kunnen dan bijvoorbeeld bestaan uit scenario's of bandbreedten. Vooruitlopend op de Omgevingswet mogen diverse gemeenten al experimenteren met de nieuwe regelgeving. Bij enkele van deze pilotprojecten wordt ook op innovatieve wijze omgegaan met m.e.r.

## Alternatiefontwikkeling bij enkele pilotprojecten

### Almere Oosterwold en Floriade/Weerwater

Voor de plannen van in elk geval drie pilotprojecten is een m.e.r. in gang gezet. Nu wordt kort ingegaan op de wijze waarop deze plannen omgaan met m.e.r. en in het bijzonder alternatievenontwikkeling. Twee van de pilotprojecten bevinden zich in Almere: Oosterwold en Floriade/Weerwater. Oosterwold is een organische gebiedsontwikkeling met veel ruimte voor private initiatieven. Het planMER dat hiervoor is opgesteld, gaat uit van een worst-case-benadering aangevuld met enkele scenario's. De worst-case-benadering wordt gevolgd vanwege rechtszekerheid; wat gebeurt er als alles wat mogelijk wordt gemaakt ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd? Een dergelijk alternatief maakt vrijwel altijd deel uit van een m.e.r., zowel in verleden, heden als de toekomst.

De scenario's zijn interessant. Deze geven inzicht in de milieueffecten van mogelijke opties, zoals verdichting of verspreiding van woningbouw. Het MER stamt uit 2013 (behorend bij de intergemeentelijke structuurvisie) en mist een koppeling tussen de evaluatie en potentieel optredende milieueffecten in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Bij het opstellen



Figuur 2. Bundeling van voorwaarden in Omgevingseffectrapport Binckhorst.

van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte had hier juist een extra meerwaarde uit de m.e.r. kunnen worden gehaald. Kanttekening hierbij is wel dat de milieueffecten (ook gezien de ligging van het plangebied) relatief beperkt waren. Een ander project in Almere, Weerwater/Floriade, is thans nog in de planvorming. Ook hier worden de alternatieven vormgegeven door middel van een worst-case-benadering met enkele scenario's. Interessant is te zien hoe hier de borging en monitoring wordt vormgegeven.

### De Binckhorst

Een project waar m.e.r. anders wordt gepositioneerd, is de Binckhorst. Dit is een verouderd bedrijventerrein nabij het centrum van Den Haag dat grotendeels zal worden getransformeerd tot een gemengd woon-werkgebied. Het bijzondere aan dit project is dat hiervoor geen programma of eindbeelden zijn vastgelegd. In een regulier bestemmingsplan wordt in detail beschreven wat wel en niet mag op een specifieke locatie. Bij dit plan wordt dit veel vrijer gelaten. Er gelden weliswaar soms specifieke randvoorwaarden en kaders voor deelgebieden, maar voor het grootste deel wordt flexibiliteit geboden aan de creativiteit van bedrijven, ontwikkelaars en burgers.

De toelichting, regels en verbeelding van het Omgevingsplan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) is geheel geïntegreerd met de m.e.r. De naamgeving is daarom ook iets anders; er wordt in plaats van een MER gesproken over een OER (Omgevingseffectrapport) dat over de volledige breedte van de fysieke leefomgeving gaat (dus ook over welstand, stedenbouw en andere niet-milieuthema's).

Er is ook geen sprake van regulier alternatievenonderzoek. Per beleidsthema wordt de ambitie (of norm) die geldt, vastgelegd. Deze ambitie is voorafgaand wel uitgebreid bijgeschaafd en getoetst aan de referentiesituatie, ambities van andere thema's en de ambities voor de diverse deelgebieden. Ook wordt per beleidsthema onderzocht of een saldobenadering mogelijk of wenselijk is. Met een dergelijke saldobenadering kan gemotiveerd worden afgeweken van de ambities of zelfs van normen (zoals nu reeds mogelijk is bij de stad- en milieubenadering). Een voorbeeld is bijvoorbeeld als een nieuw initiatief een gemengd kantoor-wooncomplex vlakbij een drukke weg wil bouwen. De ambitie voor geluid wordt wellicht niet gehaald, maar het achterliggende gebied profiteert wel van de geluidluwe zone achter dit nieuwe gebouw. Het initiatief kan dan gewoon doorgaan, mits de initiatiefnemer bijvoorbeeld wel zorgt voor een groene uitstraling en extra waterberging.

Tot en met de bepaling van de beleidsambities, eventuele saldomogelijkheid en bijbehorende beleidsruimte, is alternatiefontwikkeling hiervan eigenlijk impliciet onderdeel geweest. Elke keer worden afwegingen gemaakt die wel goed moeten worden gedocumenteerd. Uiteindelijk vormen alle beleidsambities voor alle thema's een rode draad waar, mits een initiatief hier binnen past, direct kan worden gebouwd. De opzet is dat een groot deel van alle nieuwe initiatieven – die op het eerste gezicht goed passen bij de algemene ambitie voor de transformatie van de Binckhorst – binnen de opgestelde rode draad vallen. Dit moet uiteraard wel worden getest. Dit gebeurt door het uitvoeren van zogenoemde botsproeven. Hiermee wordt getoetst of het plan niet evident onuitvoerbaar is en wordt bekeken of het opgetuigde systeem werkt; passen onwenselijke eindbeelden niet binnen de kaders die het OER schept en passen wenselijke eindbeelden juist wel? In de botsproeven worden diverse scenario's (mogelijke eindbeelden) getoetst, bijvoorbeeld een worst-case-benadering om de maximale draagkracht van het gebied te onderzoeken.

Tot slot is een nieuw onderdeel het opzetten van een dynamisch monitoringsysteem. Het monitoren, inclusief bijsturingmogelijkheden, leidt tot tijdelijke signalering van problemen. Het plan kan worden bijgestuurd indien nodig.

### Conclusie

Tot besluit enkele vernieuwingen op wetgevend gebied en mogelijk grote vernieuwingen in de aanpak m.e.r. De Omgevingswet verandert niet of nauwelijks iets aan de essentie van m.e.r. De procedures zijn gestroomlijnder en overbodige stappen zijn er uitgehaald. Dit maakt dat m.e.r. in de Omgevingswet slanker is vormgegeven dan in de Wet milieubeheer. De grootste verandering zit echter in de kern van de Omgevingswet en het veranderende discours: van toelatings- naar uitnodigingsplanologie. Juist deze transitie, gefaciliteerd door diverse nieuwe instrumenten en mogelijkheden uit de Omgevingswet, kan leiden tot een (deels) veranderende rol voor m.e.r. Ook dit instrument zal met zijn tijd moeten meegaan en nieuwe methoden moeten bedenken (of goed afkijken van bestaande voorbeelden), om onzekerheid, flexibiliteit, langere plantermijnen en doorschuiven van onderzoekslasten op een juiste wijze te borgen. M.e.r. kan dan als besluitvormings- én planologisch instrument extra meerwaarde krijgen. Verheugt u zich hier ook op? ■