



DAG VAN DE OMGEVINGSWET

OMGEVINGSWET EN FLEXIBEL ACTEREN MET M.E.R.

De Omgevingswet beoogt het omgevingsrecht te vereenvoudigen door het samenvoegen en het op elkaar afstemmen van verschillende wetten voor de fysieke leefomgeving, waaronder m.e.r. Volgens het wetsvoorstel Omgevingsrecht kan toepassing van milieueffectrapportage eenvoudiger door het bevoegd gezag meer ruimte te geven om zelf te bepalen welke informatie nodig is voor een goede besluitvorming. Tevens kan de m.e.r.-procedure beter worden afgestemd op de procedure van het te nemen besluit. In evaluaties over milieueffectrapportage komt telkens als kritiek naar voren dat m.e.r. weinig flexibel is en niet meebeweegt met planprocessen. Milieueffectrapportage zou geen raad weten met het cyclische en interactieve karakter van planvorming. Is deze kritiek wel terecht? Tijdens de Dag van de Omgevingswet (VVM) op 2 oktober jl. zijn in een workshop twee voorbeelden getoond van het goed afstemmen van planproces en m.e.r.-procedure. Flexibel acteren met milieueffectrapportage is vooral een kwestie van politieke en ambtelijke wil en kunde.

Peter van de Laak en Ruud Krijnen

18

TOETS 03/04 14

De Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel Omgevingswet bevat de uitgangspunten voor het vereenvoudigen van de toepassing van het instrument milieueffectrapportage (zie kader). Twee uitgangspunten zijn aanleiding geweest voor het organiseren van een workshop tijdens de Dag van de Omgevingswet van de VVM op 2 oktober jl. In het eerste deel van dit artikel wordt onderzocht hoe milieueffectrapportage beter en flexibel kan worden afgestemd op proces en procedure van het te nemen besluit. Dit vindt plaats aan de hand van de twee casussen die in de workshop zijn gepresenteerd en de discussie die daarover heeft plaatsgevonden. Dit artikel sluit af met een pleidooi voor het concretiseren van de milieugebruiksruimte als reactie op de roep om meer afwegingsruimte bij het nemen van besluiten over plannen en programma's en de mogelijkheden die het instrument m.e.r. hiervoor biedt.

Effectieve koppeling m.e.r. en planproces

Bij de ontwikkeling van plannen, programma's of projecten kan een onderscheid worden gemaakt tussen een (informele) voorbereidingsfase en een wettelijke procedure. Tijdens de voorbereidingsfase van het plan, programma of project vindt er een oriëntatie plaats op uitgangspunten, pro-

gramma van eisen, mogelijke ontwikkelingsrichtingen, kosten en financiering. De m.e.r.-procedure kent een vormvrije voorbereidingsfase met wettelijk verplichte onderdelen, zoals de kennisgeving, de mogelijkheid bieden om zienswijzen in te brengen en een verkenning van reikwijdte en detailniveau. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer hebben veel vrijheid en ruimte wat betreft invulling en timing van de verplichte procedureonderdelen. Het vooraf goed doordenken en structureren van de processtappen van het plan maakt het mogelijk om de vormvrije onderdelen van de m.e.r. te integreren in het planproces. Door tijdens de voorbereidingsfase de twee processen goed op elkaar af te stemmen (zwaluwstaarten) kan milieueffectrapportage tijdens de formele wettelijke procedure een waar-

DE AUTEURS

Peter van de Laak (06-41979398, info@milieuregie.nl) is zelfstandig adviseur bij Milieuregie en secretaris sectie Leefomgevingskwaliteit bij VVM, Ruud Krijnen (06-31662009, ruud.krijnen@dcmr.nl) is senior adviseur milieu bij DCMR en voorzitter sectie m.e.r. bij VVM.



De Dag van de Omgevingswet van VVM op 2 oktober jl. werd drukbezocht.

OMGEVINGSWET: UITGANGSPUNTEN VEREENVOUDIGING M.E.R.

De Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel Omgevingswet noemt de volgende uitgangspunten voor het vereenvoudigen van de toepassing van het instrument milieueffectrapportage:

- Aansluiten bij Europese verplichtingen voor milieueffectrapportage. Daardoor vervalt de mogelijkheid om bij provinciale verordening m.e.r.-plichtige activiteiten aan te wijzen. Voor project-m.e.r. is het verplichte advies van de Commissie m.e.r. omgezet in een facultatief advies.
- Voorkomen van stapeling van milieueffectrapporten door het beter benutten van bestaande informatie. Daarnaast introductie van een plan-m.e.r.-beoordeling voor bepaalde plannen of programma's, onder andere bij kleine gebieden en wijzigingen. Hiermee is een vermindering van onderzoekslasten mogelijk.
- Vereenvoudiging van de procedure voor de m.e.r.-beoordeling. Het wetsvoorstel brengt de twee procedures voor de m.e.r.-beoordeling terug tot één. Als uit de project-m.e.r. beoordeling blijkt dat er geen MER nodig is, is voor de beoordeling geen apart besluit nodig. Motivering ervan kan in het ontwerpbesluit voor het project.
- Meer ruimte voor het bevoegd gezag om zelf te bepalen welke informatie relevant is en bijdraagt aan een goede besluitvorming. Voor het bevoegd gezag betekent dat meer afwegingsruimte; tevens kunnen de onderzoekslasten worden beperkt. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer kunnen in samenspraak met elkaar en met belanghebbenden de keuzes motiveren in een notitie reikwijdte en detailniveau.
- Het zo goed mogelijk afstemmen van de m.e.r.-procedure op de procedure van het te nemen besluit. Het advies van de Commissie Elverding is daarbij richtinggevend. In de voorbereidingsfase van het te nemen besluit dient in een interactief proces en vanuit een brede verkenning getrechterd te worden naar enkele kansrijke alternatieven. Selectie van alternatieven vindt plaats op basis van een beperkt aantal criteria en met behulp van beschikbare informatie, vuistregels en *expert judgement*. In de daarop volgende formele besluitvormingsfase worden de kansrijke alternatieven beoordeeld op hun milieugevolgen in de m.e.r.-procedure.

devolle rol vervullen bij de beoordeling en selectie van alternatieven en het voorkeursalternatief (zie figuur 1).

Twee casussen ter illustratie

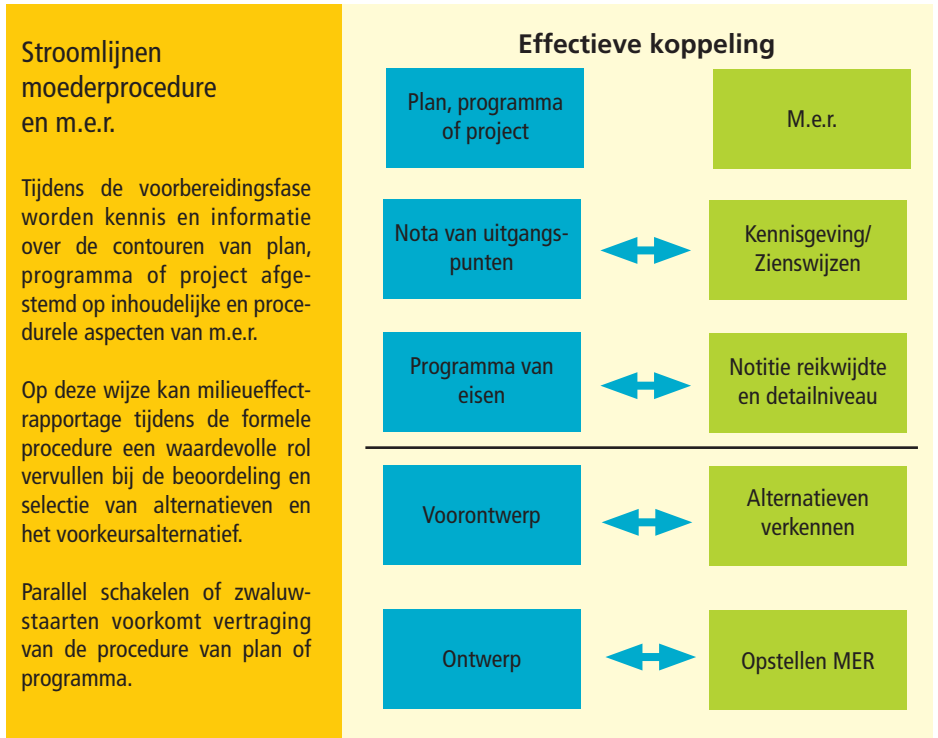
Tijdens de workshop van de Dag van de Omgevingswet zijn twee casussen gepresenteerd die laten zien hoe met een heldere structurering van het planproces effectiever gebruik kan worden gemaakt van de milieueffectbeoordeling. Ruud Westerhof, zelfstandig adviseur milieueffectrapportage (Westia), geeft een toelichting op proces en procedure van de plan-m.e.r. voor de Rondweg Voorst (N345). Eric Blom, beleidsmedewerker water bij de provincie Drenthe, laat zien hoe in de Landinrichting Peize de m.e.r.-procedure is geïntegreerd in de planontwikkeling. In beide casussen is – overeenkomstig de filosofie van de Commissie Elverding en Omgevingswet – tijdens de voorbereidingsfase stapsgewijs getrechterd naar enkele alternatieven. Met participatie van belanghebbenden zijn in een brede verkenning mogelijke oplossingen in beeld gebracht en stapsgewijs is een selectie gemaakt van enkele kansrijke alternatieven. Daarna volgt de formele procedure van het plan en de m.e.r. De twee voorbeelden laten zien dat investeren in een goede voorbereiding en een heldere structurering van het planproces, bijdraagt aan een betere afstemming van plan en m.e.r.

Elverding

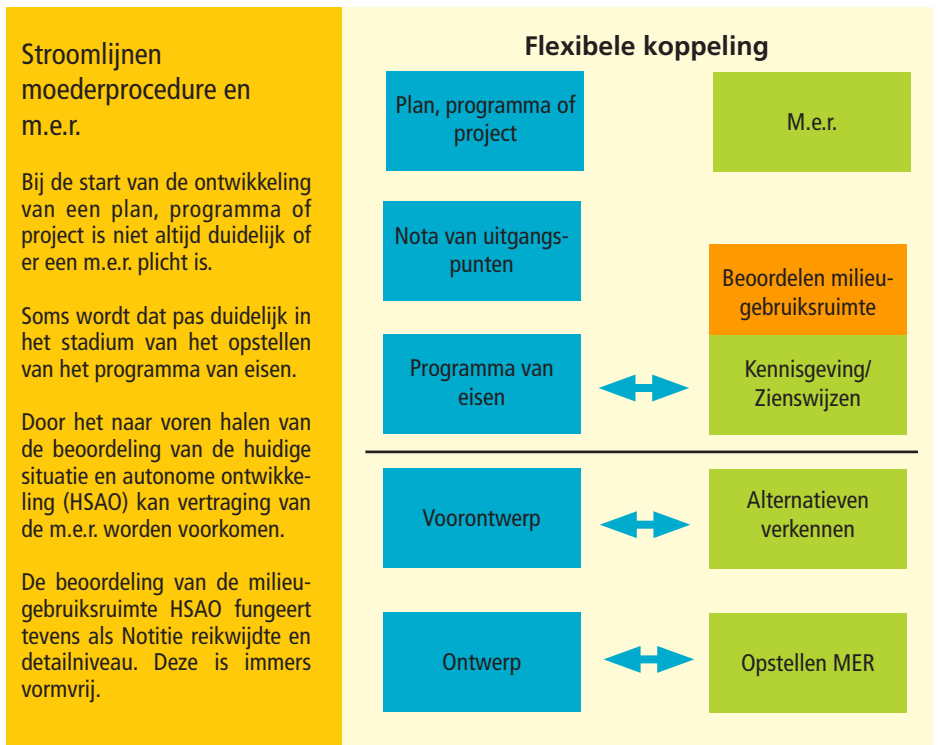
In de twee casussen is het advies van de Commissie Elverding te herkennen: starten met een brede verkenning en vervolgens stapsgewijs trechteren naar een beperkt aantal alternatieven die onderdeel zijn van een formele m.e.r.-procedure. Door het planproces helder te structureren was er de mogelijkheid om de afstemming met m.e.r. te doordenken, evenals de organisatie van het participatieproces met belanghebbenden. In beide casussen is ruim de tijd (meer dan twee jaar) genomen voor het trechteren van alternatieven en een goede afstemming tussen planvorming en de m.e.r.-procedure. De vraag is of hiervoor in de huidige tijdgeest nog wel de ruimte is, gelet op de roep naar snellere besluitvorming. Versnelling van het planproces is zeker wel mogelijk, maar dat is een kwestie van het anders organiseren van het proces in de voorbereidingsfase (verkenningfase) en de selectie van kansrijke oplossingen of alternatieven. Hoewel beide casussen hebben geleid tot een effectieve m.e.r.



Figuur 1. Effectieve koppeling van m.e.r. aan het planproces



Figuur 2. Flexibele koppeling van m.e.r. aan het planproces.



en een gedragen besluit, was er overtuigingskracht en de druk van wettelijke verplichting nodig om het instrument m.e.r. op deze manier in te zetten.

Over de vertragende factor van milieueffectrapportage bestaan overigens veel misverstanden. Doorgaans is vertraging van de besluitvorming niet het gevolg van m.e.r. maar van andere factoren, zoals het niet voldoende onderkennen van conflicterende belangen en doelstellingen over het plan bij de start. Tijdens de besluitvormingsfase kunnen partijen dan telkens nieuwe alternatieven en varianten inbrengen die beoordeeld moeten worden. Naarmate een proces langer duurt kan nieuwe wetgeving of voortschrijdend inzicht ook aanleiding zijn voor vertraging. Wat dit laatste punt betreft valt vertraging in de praktijk erg mee, want meestal kan volstaan worden met een aanvulling op het MER. Een brede verkenning à la Elverding voorkomt juist dat er nieuwe alternatieven in beeld komen.

RONDWEG VOORST (N345)

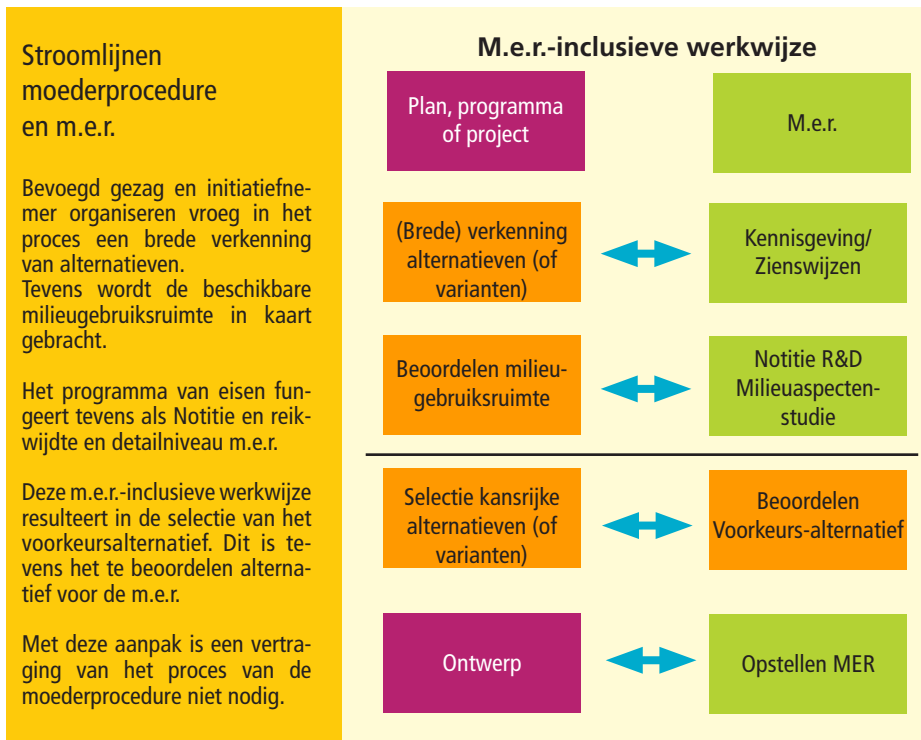
Volgens Ruud Westerhof is de m.e.r.-procedure goed af te stemmen op het planproces van wegen, mits er oog is voor een heldere structurering van planproces en m.e.r. Hij licht dit toe aan de hand van de plan-m.e.r. Rondweg Voorst. Aanleiding zijn de problemen met leefbaarheid (geluid), barrièrewerking en verkeersveiligheid langs de N345 tussen Zutphen en Apeldoorn. Gekozen is voor een brede verkenning en het stapsgewijs trechteren van alternatieven.

Het trechterproces bestond uit vijf fasen:

1. pre-verkenning: probleemanalyse en probleemdefinitie;
2. verkenning fase 1: brede consultatie met bewoners over oplossingen;
3. verkenning fase 2: beoordelen en trechteren van alternatieven;
4. MER: beoordelen van een oost- en west-alternatief van de rondweg op milieugevolgen;
5. provinciaal inpassingsplan: uitwerken van het voorkeursalternatief.

De brede consultatie resulteerde in 23 alternatieven. Dit aantal is in de volgende fase teruggebracht tot eerst vijf en daarna twee alternatieven. Selectiecriteria waren effectiviteit van de oplossingen, gevolgen voor Natura 2000 en kosten. De onderbouwing van het trechterproces heeft plaatsgevonden in een notitie reikwijdte en detailniveau, die ter beoordeling is voorgelegd aan de Commissie m.e.r. Na akkoord van de Commissie m.e.r. is voor de twee resterende alternatieven een MER opgesteld. Deze alternatieven zijn samen met de bewoners uitgewerkt. Deze casus toont dat er met een heldere structurering van het planproces meer ruimte is voor publieksparticipatie. Bewoners en belanghebbenden hebben ruim de gelegenheid gekregen om mee te denken over mogelijke oplossingen, waardoor er uiteindelijk voldoende draagvlak was voor het besluit over het voorkeursalternatief.

Figuur 3. M.e.r.-inclusieve werkwijze.



Flexibele koppeling m.e.r. en planproces

Wat niet uit het oog mag worden verloren is dat de twee casussen een ideale situatie tonen. In de praktijk komt het vaak voor dat pas tijdens het planproces duidelijk wordt dat er een m.e.r.-plicht is. Soms wordt dat pas duidelijk tijdens de fase van het opstellen van een programma van eisen. Wat dan te doen? Een inhaalmanoeuvre is mogelijk door in een dergelijke situatie meteen te starten met een milieubeoordeling van de huidige milieusituatie en autonome ontwikkeling. Met die kennis kan de m.e.r. alsnog een rol vervullen bij het afbakenen van de alternatieven voor het plan. De beoordeling van de milieugebruiksruimte van de huidige situatie en autonome ontwikkeling fungeert tevens als notitie reikwijdte en detailniveau. De inhoud van een notitie reikwijdte en detailniveau is immers vormvrij (zie figuur 2).

M.e.r.-inclusieve werkwijze

Bevoegd gezag en initiatiefnemer kunnen er ook voor kiezen om een m.e.r.-inclusieve werkwijze te volgen. Dat vraagt om een proactieve houding. Zoals de twee casussen laten zien, betekent dit het hebben van een visie over het trechteren en selecteren van alternatieven. Voor een plan of programma is de verkenning van alternatieven breder van aard en perspectief dan voor een project. In een project gaat het meer om een nadere uitwerking van een beperkt aantal alternatieven of varianten, waarvoor een keuze moet worden gemaakt. Tevens dient de beschikbare milieugebruiksruimte vooraf in kaart te worden gebracht. Daarmee wordt gestuurd op de bandbreedte van kansrijke alternatieven of varianten. Op deze wijze kunnen in de plan-m.e.r. het programma van eisen en de notitie reikwijdte en detailniveau worden geïntegreerd. Voor een project-m.e.r. is een notitie reikwijdte en detailniveau geen vereiste. De beoordeling van de milieugebruiksruimte kan eventueel worden uitgevoerd als een milieuaspectenstudie (zie figuur 3). Deze kan als bijlage worden toegevoegd aan het programma van eisen.

Uitnodigingsplanologie en afwegingsruimte

De ontwerp-Omgevingswet kiest voor het verder vereenvoudigen van het instrumentarium van de milieueffectrapportage. Vereenvoudiging moet bijdragen aan minder onderzoekslasten en meer afwegingsruimte voor het bevoegd gezag. De twee getoonde casussen laten zien dat m.e.r. zich goed leent voor het trechteren van alternatieven. Selectie van kansrijke alternatieven is gebaseerd op een beperkt aantal eenvoudige criteria, beschikbare informatie en *expert judgement*. De Omgevingswet wil meer ruimte bieden voor flexibiliteit en afwegingsruimte bij de beoordeling van milieu- en ruimtelijke kwaliteiten van een plan en mogelijke alternatieven. Daarbij speelt de vraag hoe milieueffectrapportage kan anticiperen op uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling.

De roep om meer flexibele plannen en uitnodigingsplanologie vraagt om een heel andere benadering van milieueffectrapportage bij de beoordeling van omgevingsplannen. Het zwaartepunt van het milieuonderzoek zal meer aan de voorkant komen te liggen. Het onderzoek moet zich dan richten op het bepalen van de draagkracht, de milieugebruiksruimte van

LANDINRICHTING PEIZE

Eric Blom heeft soortgelijke ervaring opgedaan met het planproces en de (plan-) m.e.r. voor het Landinrichtingsplan Peize. Het betreft hier een gecombineerde plan-m.e.r. en project-m.e.r., want behalve over het landinrichtingsplan wordt er tevens een besluit genomen over twee bestemmingsplannen. De opgave van dit landinrichtingsproject was het combineren van waterberging met natuur (EHS, Natura-2000). Daartoe zijn vier verschillende alternatieven verkend.

Ook in deze casus is in de voorbereidingsfase goed nagedacht over het structureren van het planproces en de afstemming met m.e.r. Daarbij moest wel enige ambtelijke en bestuurlijke weerstand worden overwonnen over nut en noodzaak van de m.e.r. Een belangrijk uitgangspunt is geweest om met belanghebbenden bij de start van het project overeenstemming te hebben over de doelen en ambities voor waterberging, natuur en waterveiligheid. Stapsgewijs is getrechterd van vier alternatieven naar een voorkeursalternatief. Tevens is er ruim geïnvesteerd in een goede voorlichting, communicatie en inspraak met agrariërs in het gebied, de direct belanghebbenden. Zij hebben meegewerkt aan de verdere detaillering van de alternatieven. Het voorkeursalternatief is een combinatie geworden van twee alternatieven, zodat het draagvlak optimaal was.



Eric Blom laat zien hoe in de Landinrichting Peize de m.e.r.-procedure is geïntegreerd in de planontwikkeling.

een gebied. We moeten ‘andersom’ gaan denken en gebiedswaarden, draagkracht, kansen en knelpunten als vertrekpunt nemen voor de verkenning van alternatieven. Wat kan het gebied accommoderen aan nieuwe ontwikkelingen en hoe is rekening te houden met cumulatieve ontwikkelingen en effecten? Het concreet maken van de milieugebruiksruimte geeft meer inzicht in de ontwikkelruimte en biedt daardoor meer ruimte voor het maken van afwegingen (zie kader). Tegelijk is er ook meer onzekerheid over wat bepaalde afwegingen en keuzes uiteindelijk gaan opleveren voor een gebied op langere termijn. Hoe kunnen die keuzes expliciet worden gemaakt in de vormgeving

en afbakening van alternatieven? Dit is nog een puzzel waarover momenteel discussie gaande is. Vanwege de onzekerheden over de milieueffecten op langere termijn is er belang bij een goede monitoring van de milieugebruiksruimte. Onder de Omgevingswet wordt monitoring een regulier onderdeel van de beleidscyclus. Milieueffectrapportage kan bijdragen aan inzicht in de kwetsbare omgevingswaarden die dienen te worden gemonitord. Het bevoegd gezag dient vervolgens een programma te ontwikkelen, waarin voor deze vastgestelde omgevingswaarden mitigerende maatregelen (en voldoende budget) achter de hand worden gehouden. ■

MILIEUGEBRUIKSRUIMTE IN M.E.R.

Voor het vaststellen van de milieugebruiksruimte kan de volgende werkwijze worden gevolgd:

1. Vaststellen concreet beoordelingskader

De inhoudseisen van m.e.r. en de doelstellingen van het plan geven duidelijkheid over de relevante thema's voor het beoordelingskader. Voor milieuthema's waarvoor normen beschikbaar zijn, wordt het voldoen aan grens- of richtwaarde als referentie gehanteerd voor het oordeel 'voldoende'. De beoordeling 'goed' staat voor de ideale situatie, waarin voldaan wordt aan de streefwaarde of 'no-effect level'. De beoordeling 'onvoldoende' wil zeggen dat grens- en richtwaarden in beperkte mate worden overschreden. 'Slecht' betekent dat er sprake is van een sanerings situatie. Voor thema's waarvoor geen normen beschikbaar zijn, zijn het beleidsdoel en de mate van doelbereik de uitgangspunten voor het construeren van een meetlat voor goed, voldoende, onvoldoende en slecht. Een beoordeling 'goed' betekent dat verwachtingen over doelbereik ruim worden overtroffen. Het oordeel 'onvoldoende' wil zeggen dat er nog (in beperkte mate) knelpunten zijn.

2. Vaststellen autonome ontwikkeling

De autonome ontwikkeling is de situatie die op middellange termijn ontstaat door:

- voorzetting van het huidige plan;
- de uitvoering van reeds genomen besluiten van diverse initiatiefnemers, zoals het Rijk, waterschap, buurgemeenten;

- de gevolgen van o.a. demografische ontwikkelingen, ontwikkelingen vastgoedmarkt, economische conjunctuur, klimaatverandering.

3. Afbakening van gebieden

Voor een zinvolle effectbeoordeling is een herkenbare gebiedsindeling nodig. De beschikbare ontwikkelruimte kan per gebied verschillen, omdat er verschillen zijn in kwetsbaarheid en gebruikintensiteit. Een juiste gebiedsafbakening draagt bij aan onzekerheidsreductie bij de effectvoorspelling. Met een goede gebiedsafbakening is het beter mogelijk om op basis van *expert judgement* te komen tot een inschatting van effecten. Met behulp van de lagenbenadering of de cascobenadering (robuust netwerk met hoog- en laagdynamische functies) kan de gebiedsafbakening worden onderbouwd.

4. Vaststellen milieugebruiksruimte HSAO

De voorgaande drie stappen zijn nodig voor een absolute waardering van de huidige situatie en autonome ontwikkeling (HSAO). Per gebied ontstaat een beeld van de kansen, knelpunten en randvoorwaarden voor het plan. Het geeft duidelijkheid over de thema's die de ontwikkelruimte beperken. Ook wordt duidelijk of er sprake is van voor- of achteruitgang in de autonome ontwikkeling. Dit helpt bij het stellen van prioriteiten. Op basis van de waardering van de HSAO kan worden verkend wat de speelruimte is voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.