

RUIMTE VOOR M.E.R. IN DE PLANVORMING VAN MORGEN

“In de energieke maatschappij van de toekomst is er ruimte voor een bredere m.e.r. Daarin zal de ruimtelijke ingreep vaak een gebiedsopgave zijn, die samen met andere initiatiefnemers wordt opgepakt. Wij kunnen dat niet alleen en daarom blijven we investeren in kennisdeling zoals op deze IenM m.e.r.-dag”, concludeerde André van Lammeren, directeur Bereikbaarheid en Infrastructuur van Rijkswaterstaat (Water, Verkeer & Leefomgeving) tijdens de IenM m.e.r.-dag op 6 oktober. In voorliggend artikel een impressie van de dag.

Geke Kiers, Karin van der Wel en Amar Sjauw En Wa

Maatwerk

“Hoe bepalen we de waarde van het instrument m.e.r. bij de opgaven voor de toekomst?”, vroegen de aanwezigen zich af. Bij gecombineerde ruimtelijke opgaven past een instrument dat verder kijkt dan de wettelijke verplichtingen. Peter Heij, directeur-generaal Ruimte en Water vroeg aan de deelnemers waar het nuttig is maatwerk te verrichten. De Omgevingswet die eraan komt, biedt hiervoor de ruimte. Dat dit samen met andere spelers in het veld moet gebeuren, blijkt uit het karakter van de Nationale Omgevingsagenda (NOA) en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), dat momenteel door het ministerie van IenM wordt voorbereid.

DE AUTEURS

Geke Kiers (0521-350350, kiersjrn@hetnet.nl) is journalist en tevens eindredacteur van MER-nieuws, Karin van der Wel (06-27062046, karin.vanderwel@arcadis.com) is senior adviseur m.e.r. bij ARCADIS en tevens hoofdredacteur van Toets en Amar Sjauw En Wa (06-15589084, amar.sjauwenwa@rws.nl) is adviseur MIRT bij Rijkswaterstaat Water, Verkeer & Leefomgeving en tevens contactpersoon van de IenM m.e.r.-dag 2015.



MARCEL WILLEMS

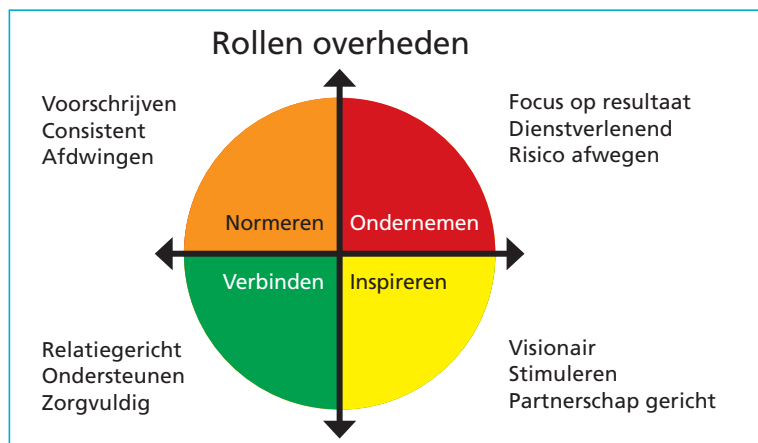
ENERGIEKE SAMENLEVING VRAAGT OM RUIMTE

Het thema van de IenM m.e.r.-dag luidde 'M.e.r. voor ruimte, Ruimte voor m.e.r.' In de energieke samenleving van de toekomst verandert de rol van de overheid. Dit vraagt om een ander soort planologie, waarin de overheid stimuleert en randvoorwaarden aangeeft en de maatschappij de uitnodiging oppakt om zelf initiatieven te nemen. Nu al verschuiven ruimtelijke ontwikkelingen van grootschalige opgaven naar gebiedsopgaven met verschillende doelstellingen. Initiatiefnemers slaan vaker de handen ineen en vormen gezamenlijke projectbureaus, die georganiseerd zijn vanuit een gezamenlijk ruimtelijk initiatief. Hiernaast zijn er inhoudelijke ontwikkelingen zoals wijzigingen in wet- en regelgeving en opkomende maatschappelijke thema's als gezondheid, duurzaamheid en klimaat. De ruimtelijke planvorming van morgen is daarmee vooral een gezamenlijk belang, waarin kennisuitwisseling en samenwerking tussen organisaties in ieders belang is. Op de IenM m.e.r.-dag werd stilgestaan bij de vraag welke eisen bovengenoemde veranderingen stellen aan de uitvoeringspraktijk van m.e.r.? En welke ruimte neemt m.e.r. in bij de planvorming van de toekomst?

De IenM m.e.r.-dag sloot hier alvast op aan. Met deelnemers vanuit de rijksoverheid, provincie, lokale overheden, adviesbureaus en andere betrokkenen bij ruimtelijke ordeningsopgaven en m.e.r. werd de dag letterlijk 'samen met anderen' doorlopen. Een ontwikkeling die kennisdeling en onderlinge uitwisseling versterkt en die goed past bij de bredere uitvoeringsorganisatie die Rijkswaterstaat tegenwoordig is, zoals op het gebied van duurzaamheid. Maar ook vanwege Kenniscentrum Infomil, tegenwoordig onderdeel van Rijkswaterstaat, waardoor Rijkswaterstaat als breed informatiepunt fungeert voor gemeentes, provincies, waterschappen en milieudiensten.

Overheid 3.0

Ontwikkelingen die helemaal bij een overheid 3.0 passen, gaf Yves de Boer, voorzitter van het Jaar van de Ruimte aan. Hij onderscheidt een accentverschuiving in de vier rollen van de overheid. Waar voorheen de focus op de normerende en resultaatgerichte rollen lag ziet hij nu een noodzakelijke verschuiving naar een inspirerende en verbindende overheid. "Het past niet meer dat de overheid de regels strak naleeft. Maak het allemaal wat lossier en je krijgt een veel interessantere ruimte en samenleving. Het lukt de samenleving steeds meer zichzelf te ontwikkelen en te organiseren. Dat is niet dankzij – maar ondanks – de overheid. Soms gaat het fout en in dat geval vraagt de samenleving van de overheid om in te grijpen. Dat is een veel stimulerender uitgangspunt."



Figuur 1. Rollen overheden. Bron: Yves de Boer.

De Omgevingswet geeft ruimere mogelijkheden voor uitnodigingsplanologie, waarbij overheden op hoofdlijnen aangeven welke ruimtelijke veranderingen mogelijk zijn en zich faciliterend opstellen. Volgens Hans van der Vlist, oud-secretaris-generaal van VROM en plaatsvervangend voorzitter van de Commissie m.e.r. verschuift de manier van werken naar het geleidelijk transformeren van de ruimte in plaats van werken van een vooraf gedefinieerd project naar project. "Wat er morgen komt, hangt niet meer af van de overheid, maar vooral van initiatieven uit de samenleving. Maar het veroorzaakt ook een dilemma. Hoe beoordeel je hiervan de milieueffecten, zodat de rechtszekerheid van de omwonenden wordt geborgd?"

Geen fouten afstraffen

M.e.r.-jurist Marcel Soppe wees erop dat de Raad van State meer ruimte biedt voor flexibiliteit. Angst voor de Raad van State is daarom niet meer van deze tijd, vindt hij. De Raad is er allang niet meer op uit fouten af te straffen, maar gaat na of m.e.r. op de juiste manier wordt ingevuld. Zijn advies? "Pak het instrument vroeg op en laat het mede sturend zijn voor de keuzes die voorliggen." Hij preees daarin de rol van de Commissie m.e.r. "Door de commissie vroeg in te schakelen worden de valkuilen duidelijk. De advisering van de Commissie zorgt bovendien voor een sterke positie bij de Raad van State."

Rijkere bijdrage

Kees Linse, voorzitter van de Commissie m.e.r. benadrukte dat bij m.e.r. naast de inhoud ook het proces van grote waarde is. "Tegenwoordig gaat een m.e.r. veel breder dan het milieu met thema's als duurzaamheid, energie, gezondheid en biodiversiteit. Dat zijn onderwerpen waar het om draait in de samenleving. Je zou het daarom steeds meer een omgevingstoets kunnen noemen. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid opener en flexibeler te zijn, waardoor m.e.r. een veel rijkere bijdrage kan leveren aan de besluitvorming. Deze benadering tijdens het proces levert integrale kwaliteit op, die zich terugverdient in meer draagvlak in de omgeving."

Exportproduct

Nederlandse MER'en staan, volgens Karin Sluis, directeur van Witteveen + Bos Raadgevende Ingenieurs, wereldwijd bekend om hun hoge kwaliteit.

zo, die is dik!



Wees blij dat we zoveel afkortingen gebruiken,



anders was ie nog véél dikker geweest!

www.sputofthemoment.nl

M.e.r. leent zich daarom prima als exportproduct. “Met name *building with nature*, *best value procurement* en een nieuwe manier van activeren van de samenleving maken Nederlandse m.e.r.- makers gewild bij complexe projecten in het buitenland”, stelde Karin. Dat geldt ook voor ervaring met de nieuwe opgaven waar Nederland voor staat zoals klimaatverandering; geen groei en het omgaan met verstedelijking en krimp.

Nieuw jasje voor m.e.r.

Deelnemers aan de IenM m.e.r.-dag gaven aan dat m.e.r. een rol blijft houden bij de ruimtelijke opgaven van de toekomst. Wel zou m.e.r. een nieuw jasje moeten krijgen. “Misschien moeten we het geen m.e.r. meer noemen”, suggereert Yves de Boer. “Dankzij m.e.r. is het milieu zo geëmancipeerd dat ik niet meer zo de behoefte heb om op die manier over het milieu te blijven spreken. Nu zie je de ontwikkeling van verbreding naar een Omgevingssefctrapportage (OER). Zelf zou ik bij een m.e.r. nieuwe stijl willen praten vanuit ‘kansen’ en het hebben over ‘Duurzame Ontwikkelingsrapportage’ (DOR). Of als je het begrip ‘duurzaam’ zuiverder zou willen omschrijvingen zou je dit – in navolging van het Belgische woord voor duurzaamheid – ‘Volhoudbare Ontwikkelingsrapportage’ kunnen noemen.”

Op de slotbijeenkomst van het Jaar van de Ruimte, op 15 december 2015, wordt een manifest gemaakt. Hierin passen ideeën over de toekomst van

het instrument m.e.r. Yves de Boer nodigt iedereen uit inbreng te leveren aan het ‘Manifest 2040 in wording’ zie: wiemaaktnederland.nl/agenda/slotbijeenkomst-jaar-van-de-ruimte.

Aan de slag in de werksessies

De IenM m.e.r.-dag was voor velen een kennismaking met nieuwe ontwikkelingen en tools in de tien werksessies. Ook kon de deze zomer beschikbaar gekomen Aerius Calculator geprobeerd worden voor het berekenen van stikstofeffecten van economische activiteiten op Natura 2000-gebieden. Een impressie van de werksessies.

Gezonde plannen met m.e.r.

Zowel binnen m.e.r. als planvorming wordt steeds vaker aandacht besteed aan gezondheidseffecten. Ook de Omgevingswet benadrukt een gezonde leefomgeving en biedt daarbij de ruimte om gemotiveerd verder te gaan dan de normen. Naast de bekende aspecten lucht, geluid, geur en veiligheid noemden deelnemers aan de werksessie leefbaarheid en bereikbaarheid (barrièrewerking) als relevant voor de gezondheid. Voor de keuze tussen alternatieven en maatregelen zijn vooral de verschillen interessant, ook als er geen wet- en regelgeving voor is of binnen de normen valt. De keuze kan namelijk wel degelijk van invloed zijn op gezondheidseffecten. Deelnemers waren het erover eens dat daarom vroege betrokkenheid – als het plan nog niet vastligt – van belanghebbenden nodig is. In Vught bijvoorbeeld voldoen alle afzonderlijke milieuaspecten aan de wettelijke grenswaarden en normen, maar toch is de leefomgeving niet gezond. Een conclusie was dat in de Notitie Reikwijdte en detailniveau al zou moeten worden aangegeven of gezondheid uitgebreid of integraal zou moeten worden meegenomen. Het koppelen van het gezondheidsdoel aan de gebiedsontwikkeling biedt ook mogelijkheden om gezonde combinaties te maken.

Omgevingswet en m.e.r.

Nieuw in de Omgevingswet zijn de ‘plan-m.e.r.-beoordeling’ en het ‘omgevingsplan met m.e.r.’. Voor kleine wijzigingen of voor plannen voor een klein gebied wordt de plan-m.e.r.-beoordeling ingezet. Hiermee wordt bepaald of er aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden die plan-m.e.r. nodig maken. Deze tussenstap sluit beter aan bij de Europese wetgeving over plan-m.e.r. Een omgevingsplan is globaler dan het bestemmingsplan en gaat breder dan wat ruimtelijk relevant is. Zo kan het bijvoorbeeld over mi-



MARCEL WILLEMS



lieueisen gaan. Ook bestrijkt een omgevingsplan een langere periode dan tien jaar. Deelnemers vroegen zich af wat dit betekent voor een MER. Echter, dat is nu nog niet bekend. Een opvallende verandering is dat in de Omgevingswet geen m.e.r.-plichtige plannen meer worden aangewezen. Dat betekent dat per plan beoordeeld moet worden of een plan-m.e.r. nodig is.

Nieuws over jurisprudentie

Welke nieuwe inzichten zijn er op basis van recente jurisprudentie? Via de website is hiervan een uitgebreide lijst te downloaden (<http://ienmmmerdag2015.ois4events.nl>). Actueel is bijvoorbeeld of mitigerende maatregelen in de m.e.r.-beoordeling moeten worden betrokken. Vraag is of een passende beoordeling nodig is als een project onder de PAS valt. In zijn algemeen-

heid werd opgemerkt dat de toets van de Raad van State zich vooral richt op de argumentatie van de appellant en niet op het toetsen van de procedure. De initiatiefnemer staat sterk met een zorgvuldige planvormingsprocedure, waarin het milieu vanaf het begin is meegenomen in de alternatieven. En positief advies van de Commissie m.e.r. Landsadvocaat Liesbeth Schippers, benadrukt dat als er discussie is over wel of niet een vrijwillige m.e.r., de voordelen van de procedure opwegen tegen de tijd die de discussie inneemt. In praktische zin adviseert ze alternatieven te trechteren en de overwegingen te benoemen om te voorkomen dat niet meegenomen alternatieven telkens weer opduiken.

Waarden langs de meetlat

In veel projecten is m.e.r. onderdeel van een (sociaal) waardendebat. Dat kunnen abstracte waarden zijn. Op basis van wetenschappelijk onderzoek van de TU Delft en buitenlandse ervaringen valt hiervan een waardering te maken. Binnen de werksessie werd als voorbeeld ingegaan op schaliegas. Hieraan zijn acht waarden toegekend. Dit zijn ongelijkheid in de maatschappij, milieuzaken, landschap, veiligheid, energie, verdeling van lusten en lasten, veiligheid en een correcte doorloop van procedure. Deelnemers hebben deze waarden tegen elkaar afgezet op basis van wat zij zelf belangrijk vinden in een project. Het ging telkens om twee waarden, die ten opzichte van elkaar werden gewogen. Door per twee in verschillende combinaties te vergelijken ontstaat een waardering die in een grafiek werd uitgedrukt. Zo werden waarden meetbaar.

Provinciale Omgevingsvisies en m.e.r.

De Omgevingswet verlangt van provincies een Omgevingsvisie. De provincie Overijssel doet momenteel ervaring op met het opstellen van het

NATIONALE M.E.R.-DAG

Tweejaarlijks organiseert het ministerie van Infrastructuur en Milieu/Rijkswaterstaat met medewerking van de Vereniging van Milieuprofessionals (VVM) en de Commissie m.e.r. een themadag rondom planvorming en m.e.r. Ook leveren diverse overheden en bedrijven een bijdrage. De IenM m.e.r.-dag is bedoeld voor professionals die zijn betrokken bij planontwikkeling en m.e.r. Een brede combinatie van deelnemers vanuit de rijksoverheid, provincie, lokale overheden, adviesbureaus en andere betrokkenen bij ruimtelijke ordeningsopgaven en m.e.r. De IenM m.e.r.-dag krijgt daardoor steeds meer het karakter van een nationale m.e.r.-dag. Centraal staat het delen van kennis rondom actuele thema's en ontwikkelingen. De dag leent zich bovendien bij uitstek voor het leggen van contacten.



16 bijbehorende plan-MER, in dit geval een Omgevingseffectrapport (OER). De Omgevingswet legt een bredere focus op omgevingskwaliteit. Dit betekent voor m.e.r. breed insteken bij het beoordelingskader, maar in de praktijk zijn slechts enkele beoordelingsaspecten doorslaggevend. Om die reden is het van belang om bij de start in een gesprek met de verantwoordelijk bestuurder helder te krijgen wat de essentiële bestuurlijke vragen – oftewel de kernkwesaties – zijn waar het om draait. Belangrijk is de afstemming tussen m.e.r.- en planproces. Daarom is het raadzaam de m.e.r.-projectleider vanaf het begin binnen het projectteam volwaardig deel te laten nemen. Een mini-cursus m.e.r. is aan te bevelen

voor het projectteam en de bestuurders die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de omgevingsvisie. Dit bevordert de onderlinge communicatie en een goed samenspel tussen m.e.r. en planproces.

Omgevingswijzer bij de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie

Om duurzaamheid in projecten zichtbaar te maken heeft Rijkswaterstaat de Omgevingswijzer ontwikkeld. Deze Omgevingswijzer is onder andere toegepast bij de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie. Ambitie van het Rijk vanuit het Deltaprogramma is dat Nederland in 2050 waterrobuust en





MARGEL WILLEMS

klimaatbesteding is ingericht. De Omgevingswijzer heeft inzicht gegeven in de duurzaamheid van opgaven en projecten in het gebied. Ook heeft het geholpen discussies te structureren. Hierdoor ontstaat zicht op een gedeeld probleem in het gebied. De Omgevingswijzer maakt de effecten zichtbaar in een 'resultatenwiel'. Bij positieve effecten kleurt het wiel groen, bij een negatief effect rood. De wederzijdse versterking geeft een grotere ruimtelijke samenhang en biedt bovendien kansen voor kostenbesparing. Zo kan een duurdere oplossing op de langere termijn goedkoper uitpakken dan aanvankelijk gedacht.

Oplossingsruimte voor de aannemer

In het MER Afsluitdijk is gewerkt aan het bepalen van een zo groot mogelijke oplossingsruimte voor de aannemer om zo flexibiliteit te houden om zijn ontwerp te maken. Dit kan gunstig zijn voor zowel prijs als kwaliteit van een oplossing. Binnen de planstudie is gekozen eerst te begrenzen en vervolgens aan te scherpen en te optimaliseren. Dit geeft de aannemer aan de tekentafel maximale vrijheid binnen de gestelde grenzen, de oplossingsruimte. Het bepalen van deze oplossingsruimte verloopt niet volgens een kant-en-klaarformat, maar is een zoekproces. Bij de Afsluitdijk speelde bijvoorbeeld een dilemma met het aantasten van natuur versus aantasten van cultuurhistorie. Binnen de grenzen waren keuzen mogelijk.

Uitnodigingsplanologie en m.e.r.

Bij uitnodigingsplanologie is de overheid faciliterend in plaats van bepalend. Binnen de Omgevingswet worden hiervoor ruimere mogelijkheden geboden. Het eindbeeld staat niet vast, maar het gebied verandert geleidelijk door initiatiefnemers uit te nodigen om dit zelf tot ontwikkeling te brengen. Met de inzet van m.e.r. in een flexibel ruimtelijk planproces wordt momenteel ervaring opgedaan bij de transformatie van bedrijventerrein Binckhorst in Den Haag. Hiervoor wordt nu een Omgevingsplan en Omgevingseffectrapport opgesteld. Nieuw is dat de gemeente niet meer bepaalt waar iets gaat komen, maar wel de randvoorwaarden meegeeft. Zowel gemeente, gemeenteraad en omwonenden hebben vertrouwen in deze aanpak. Van belang is om de richting waarin de ontwikkeling zich voordoet goed te volgen, de kaders te bewaken en milieugevolgen goed mee te nemen. Monitoren wordt om deze reden essentieel.

Nieuwsuur: EU-richtlijn m.e.r. / PAS

In deze sessie stonden twee onderwerpen centraal. De nieuwe EU-richtlijn m.e.r. voor projecten en doorvertaling naar de Wet milieubeheer levert in de praktijk enkele veranderingen op. Zo mogen mitigerende maatregelen betrokken worden in het m.e.r.-beoordelingsbesluit, indien aanzienlijke effecten daardoor worden voorkomen. Bovendien moet er een passende scheiding worden aangebracht tussen Bevoegd Gezag en initiatiefnemer. Op project/activiteitsniveau wordt een monitoring uitgevoerd en er is een coördinatieplicht tussen m.e.r. en Passende beoordeling. Informatie moet ook elektronisch ontsluitbaar zijn.

De eerste ervaringen met de Programmatische Aanpak Stikstof bij gebiedsontwikkeling laten nog wel wat onduidelijkheden zien. Welke ontwikkelruimte zit er nu wel of niet in de PAS? Welke uitgangspunten zijn gehanteerd bij het bepalen van die ontwikkelruimte en passen deze bij de laatste inzichten? Tussen de planfase en projectfase bestaat een groot tijdsverschil, waardoor zich tussentijdse wijzigingen voordoen. Voor plannen is het, mede vanwege die onduidelijkheden, nog onzeker of er wel of geen sprake is van m.e.r.-plicht. Is de Passende beoordeling die is opgesteld in het kader van de PAS wel voldoende dekkend? Door claims op de ontwikkelruimte voor projecten ontstaan al veel veranderingen in de drempelwaarden. Hoe ga je daarmee om? Een goede juridische en inhoudelijke toets van effecten, milieuruimte en maatregelen blijft nodig.

Landschap en m.e.r.

Het verhaal van het landschap en de herkenbaarheid is voor de bewoners in een gebied belangrijk en daarom zou het dat ook voor bestuurders moeten zijn vinden de werksessieleiders. In een MER beperkt het aspect landschap zich vaak tot een inzicht in de negatieve effecten van de voorgenomen activiteit. Dat kan anders. Breder kijken naar het landschap kan door in te gaan op benutten van ruimtelijke kansen. In dat verband zou er integraal over de wensen aan het landschap moeten worden nagedacht. Denken in compensatie is hiervoor niet de oplossing, want waarden die verloren gaan maken weer ruimte voor positieve nieuwe waarden. Een plan zou daardoor neutraal kunnen scoren op het aspect landschap, ook als er waarden verloren gaan. De rijkdom van bestaande ideeën kan hiervoor kansen bieden. ■