

Handreiking

Milieueffectrapportage voor omgevingsplannen



Inhoudsopgave

	Managementsamenvatting	3
1	Inleiding	5
	1.1 Hoe kan milieueffectrapportage helpen bij een omgevingsplan?	5
	1.2 Welk MER sluit aan op omgeving en plan?	6
	1.3 Leeswijzer: vervlecht het MER en de stappen VNG 'ontwerpen omgevingsplan'	6
2	Wat is milieueffectrapportage eigenlijk?	9
	2.1 Waarom milieueffectrapportage?	9
	2.2 Wat is een MER?	9
	2.3 Welke onderdelen bevat een MER?	9
	2.4 Wie is wie bij het MER?	10
	2.5 Wanneer en waarom advies van de Commissie m.e.r.?	11
3	Wat willen we waar regelen en waarom? Gebiedsbeschrijving deel A	12
	3.1 Wat is het doel in het plangebied?	12
	3.2 Wat is de foto van de leefomgeving? Welke knelpunten zijn er nu en straks?	12
	3.3 Hoe benut je het milieuonderzoek bij de omgevingsvisie ook voor het plan en het programma?	13
	3.4 Kunnen we het doel ook op een andere manier bereiken?	14
4	Wat moeten, willen of kunnen we regelen in het omgevingsplan? Gebiedsbeschrijving deel B	16
	4.1 Hoe sluit het beoordelingskader van het MER aan bij het omgevingsplan en de doelen ervan? Welke effecten op de leefomgeving zijn echt belangrijk?	16
	4.2 Hoe bepaal je de milieueffecten van een omgevingsplan met lange looptijd en nadere afwegingsmomenten?	16
	4.3 Hoe om te gaan met langjarige transformaties?	18
	4.4 Wat betekent de optelsom van de milieueffecten en is dat aanvaardbaar?	19
	4.5 Welke maatregelen kun je nu of straks nemen om ongewenste effecten te verzachten?	20
	4.6 Hoe ga je om met onzekerheden? Hoe zet je monitoring en bijsturing in?	20
5	Hoe willen we het regelen? Specificaties	22
	5.1 Hoe leg je het voorkeursalternatief op een goede manier vast in het omgevingsplan?	22
	5.2 Kan de informatie uit het MER ook voor vervolgbesluiten worden gebruikt?	22
	5.3 Samenvatting	23

Managementsamenvatting

Met de komst van de Omgevingswet veranderen de instrumenten waarmee we onze leefomgeving beschermen en benutten. Deze nieuwe wet vraagt een integrale afweging in omgevingsplannen (de opvolger van bestemmingsplannen en lokale verordeningen) en maakt die ook mogelijk. Dat klinkt mooi, maar is in de praktijk niet zo eenvoudig. In de leefomgeving spelen zoveel belangen: van natuur, landschap en water, tot infrastructuur, landbouw en industrie. Pas daar maar eens je ambities voor mobiliteit, klimaatadaptatie, energie en woningbouw in!

Milieueffectrapportage kan je helpen met:

- integraal kijken en wegen. Milieueffectrapportage gaat over de volle breedte van de leefomgeving. Integraal kijken zit in het bloed van milieueffectrapportage en de mensen die ermee werken.
- inzicht in de leefomgeving en het maken van beleidskeuzes. Milieueffectrapportage biedt je inzicht in de speelruimte. Waar is plek voor iets nieuws, waar moet het bestaande beschermd worden, welke keuzes heb je of zijn zelfs nodig, welke optimaliseringsslagen zijn mogelijk?
- vroegtijdig betrekken van bewoners en belanghebbenden. Milieueffectrapportage maakt inzichtelijk wat de impact is voor alle stakeholders in een gebied en biedt zo de basis voor een gesprek over die impact.
- de onderbouwing van het omgevingsplan. Als je milieueffectrapportage inzet, sta je sterk!

Oftewel: een goed omgevingsplan (begint) met milieueffectrapportage. **Maar hoe?**

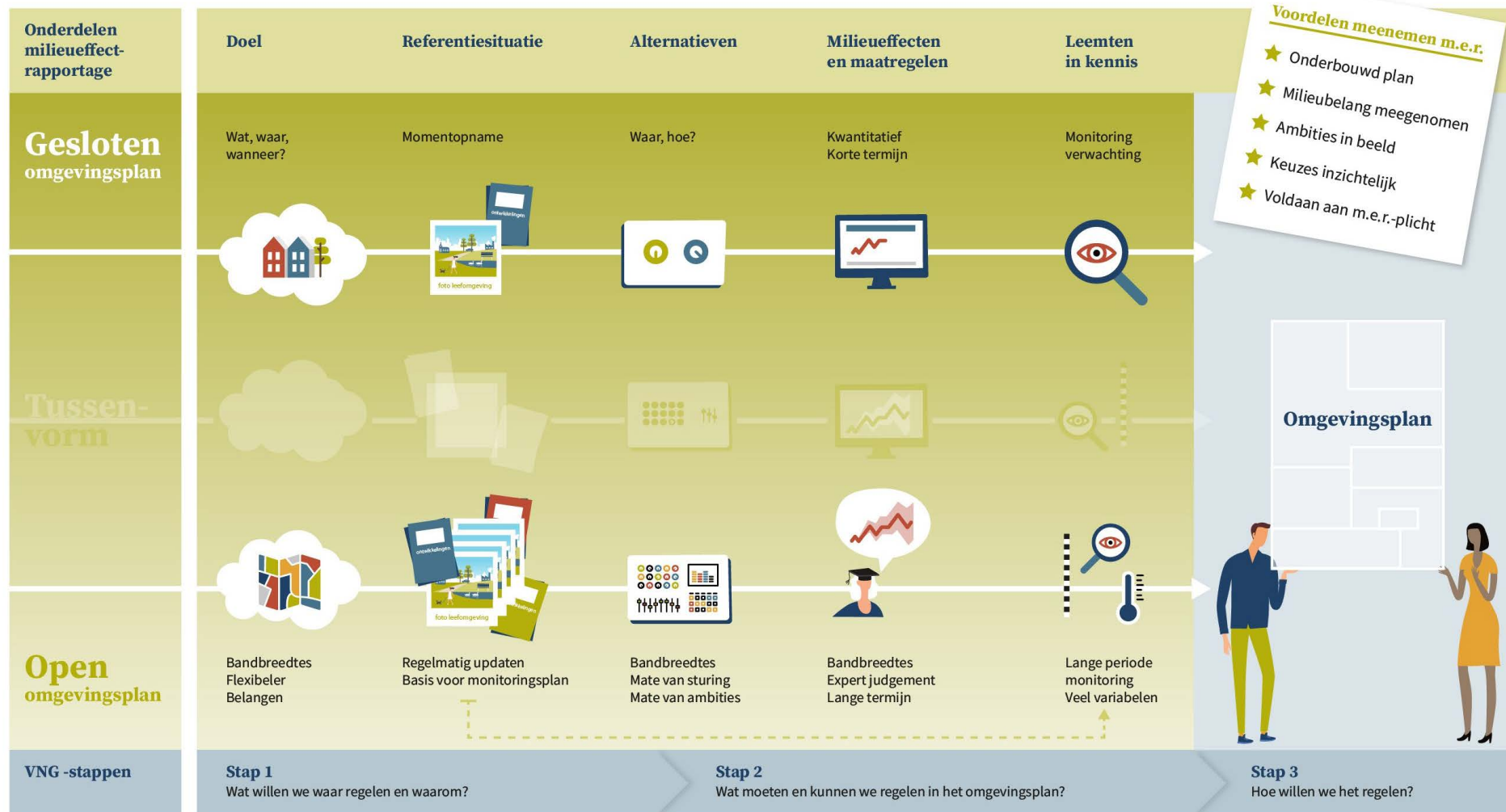
Deze handreiking geeft tips om het instrument milieueffectrapportage te benutten bij nieuwe omgevingsplannen. Een selectie:

- **Doel.** Het doel van het omgevingsplan is bepalend voor het MER. En het doel in het MER bepaalt de alternatieven die worden onderzocht. Denk vooraf dus goed na over welke doelen passen bij het soort omgevingsplan en hoe deze worden geformuleerd (wat, waar wanneer? Of eerder bandbreedtes, flexibele doelen en belangen?).
- **Foto leefomgeving.** Maak een 'foto van de leefomgeving', die je vertelt hoe de leefomgeving er nu voorstaat, en beschrijf welke ontwikkelingen nog op stapel staan.
- **Alternatieve oplossingen.** Baken onderscheidende alternatieven af, zodat de verschillende mogelijkheden duidelijk worden. Alternatieven zijn de keuzes die je kunt maken of die zelfs nodig zijn om je doelen te halen, en de wijze waarop je met planregels kunt sturen. Het MER beschrijft bijvoorbeeld of doelen en ambities gehaald kunnen worden met strikte randvoorwaarden of met een beperkt aantal regels en flexibele normen. Daarmee maak je het resultaat veel beter.
- **Beoordelingskader.** Stel een beoordelingskader op. Geef aan welke milieuaspecten worden bekeken, op welke doelstellingen de alternatieven worden gescoord en welke meetmethode wordt gehanteerd. Dit geeft een stevige basis voor het bepalen van de effecten van het plan.
- **Milieueffecten op maat.** Breng de milieueffecten, passend bij het abstractieniveau van het plan, in beeld. Kijk ook of de doelen van het plan met de alternatieven worden gehaald. Dit kan kwantitatief of via expert judgement. Als een plan open normen bevat, geef dan een bandbreedte weer waarbinnen effecten kunnen optreden. En als het plan een lange looptijd heeft, formuleer dan een ijkpunt in de nabije toekomst (5 à 10 jaar) en in de verre toekomst (20 à 30 jaar).
- **Botsende belangen.** Ga na in hoeverre doelen en ambities onderling botsen of elkaar juist kunnen versterken. Dan weet je wat past, wat niet, en hoe je kansen kunt benutten.
- **Effectieve maatregelen.** Onderzoek maatregelen waarmee effecten worden verzacht of gecompenseerd.
- **Monitoren en bijsturen.** Denk vooraf na over monitoring, om de werkelijke effecten in beeld te hebben. Hoe flexibeler het plan, hoe belangrijker de monitoring. Stel daarom een goed monitoringsplan op, met maatregelen achter de hand om snel in te grijpen als de leefomgeving zich anders ontwikkelt.
- **Omgevingsplan vormgeven.** Aan de hand van alle onderzoeksresultaten kunnen de regels van het omgevingsplan uitgewerkt worden: welke regels zijn nodig om de doelen te bereiken en welke activiteiten worden op welke manier toegelaten? Met deze stap, het vastleggen van activiteiten in het omgevingsplan, krijgen de gemaakte keuzes juridische doorwerking.

Zo helpt het MER besluitvormers om keuzes te maken over de inhoud van een omgevingsplan en om die keuzes te onderbouwen.

Een goed omgevingsplan (begint) met milieueffectrapportage

In een omgevingsplan staan regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld voor woningbouw. Een omgevingsplan kan een meer open of een meer gesloten karakter hebben. Handig hulpmiddel bij het maken van een omgevingsplan is milieueffectrapportage. Hiermee wordt duidelijk wat de effecten zijn van verschillende keuzes voor de leefomgeving en wat mogelijke alternatieven zijn.



www.commissiemer.nl

1 Inleiding

Onder de Omgevingswet kunnen omgevingsplannen flexibeler worden: met open normen en globale regels voor activiteiten op locaties, en globale functies. Daarnaast is het nog steeds mogelijk om in een omgevingsplan concrete functies aan locaties te verbinden, zoals in bestemmingsplannen.

Bij een flexibel plan staan de ontwikkelingen niet vast: ze worden over een langere periode (gefaseerd) gerealiseerd en de planregels kunnen globaal zijn en brede, open normen bevatten. Het omgevingsplan wordt ook voor onbepaalde tijd vastgesteld. Het is dan nog belangrijker dan bij het aanwijzen van concrete functies om te investeren in het voortraject van visies, programma's en ander beleid. Als deze set doelen, ambities en randvoorwaarden voor de lange termijn er ligt, is het mogelijk beleid, uitvoering en de verschillende disciplines met elkaar te verbinden. Zo kijk je integraal naar een gezonde en veilige fysieke leefomgeving.

1.1 Hoe kan milieueffectrapportage helpen bij een omgevingsplan?

De Omgevingswet biedt mogelijkheden voor flexibel en integraal werken. Hoe benut je die terwijl je ook wil werken aan een gezonde en veilige fysieke leefomgeving? Een milieueffectrapport (MER) opstellen helpt bij het vormgeven van het omgevingsplan. Voor zowel 'open' en 'gesloten' plannen helpt een MER omdat in het MER de volle breedte van de leefomgeving meegenomen kan worden en zich aanpast aan het besluit. Het biedt inzicht in de effecten op de leefomgeving en helpt verschillende oplossingen te wegen.

Doelen van het omgevingsplan volgens de Omgevingswet

De Omgevingswet geeft voor het omgevingsplan een aantal opdrachten aan de gemeenteraad. Hoofddoel van de wet is een balans tussen 'beschermen' en 'benutten' van de fysieke leefomgeving, met het oog op duurzame ontwikkeling, woonbaarheid van het land en bescherming en verbetering van het leefmilieu.¹ Het (wijzigen van het) omgevingsplan moet gericht zijn op die opdracht.² Daarnaast moet het omgevingsplan voldoen aan een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'³, waaronder het beschermen van de gezondheid.⁴ En ook moet de raad in samenhang alle onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en rechtstreeks daarbij betrokken belangen in het omgevingsplan betrekken.⁵

Het MER helpt besluitvormers om keuzes te maken over de inhoud van een omgevingsplan. Het beschrijft bijvoorbeeld of doelen en ambities gehaald kunnen worden met strikte randvoorwaarden of met een beperkt aantal regels en flexibele normen. Dit kan voor het ene gebied anders zijn dan voor het andere gebied. Actuele informatie uit eventuele monitoring ondersteunt het bevoegd gezag bij vergunningverlening. Milieueffectrapportage (m.e.r.) is dus het proces dat leidt tot een goed afgewogen en onderbouwd omgevingsplan.

Het MER geeft daarvoor antwoord op vragen als:

- Wat is het doel in het plangebied?
- Wat is de foto van de leefomgeving? Welke knelpunten zijn er nu en straks?
- Hoe benut je het milieuonderzoek bij de omgevingsvisie ook voor het plan en het programma?
- Kunnen we het doel ook op een andere manier bereiken?
- Hoe sluit het beoordelingskader van het MER aan bij het omgevingsplan en de doelen ervan? Welke effecten op de leefomgeving zijn echt belangrijk?

1 Artikel 1.3 Omgevingswet.

2 Artikel 2.1, eerste lid Omgevingswet.

3 Artikel 4.2 Omgevingswet.

4 Artikel 2.1, vierde lid Omgevingswet.

5 Artikel 2.1, tweede lid jo artikel 4.1 Omgevingswet.

- Hoe bepaal je de milieueffecten van een omgevingsplan met lange looptijd en nadere afwegingsmomenten?
- Hoe om te gaan met langjarige transformaties?
- Wat betekent de optelsom van de milieueffecten en is dat aanvaardbaar?
- Welke maatregelen kun je nu of straks nemen om ongewenste effecten te verzachten?
- Hoe ga je om met onzekerheden? Hoe zet je monitoring en bijsturing in?
- Hoe leg je het voorkeursalternatief op een goede manier vast in het omgevingsplan?
- Kan de informatie uit het MER ook bij vervolgbesluiten worden gebruikt?

Deze vragen behandelen we in hoofdstuk 3, 4 en 5 van deze handreiking.

Een MER bij een omgevingsplan is in bepaalde gevallen verplicht. Meer over m.e.r.-plicht staat in hoofdstuk 2 en op de website van het [Informatiepunt Leefomgeving](#). Een gemeente kan daarnaast ook vrijwillig een MER opstellen om alle effecten goed in beeld te hebben en keuzes te onderbouwen.

1.2 Welk MER sluit aan op omgeving en plan?

Een MER past zich altijd aan aan het besluit dat genomen wordt. Dat principe werkt twee kanten op:

1. Als het detailniveau van het besluit al duidelijk is, sluit het MER daarop aan. Een MER bij een nationale of provinciale visie is minder gedetailleerd dan een MER voor een fabrieksuitbreiding.
2. Een MER kan onderzoeken welk detailniveau in het besluit gekozen kan of moet worden. Als het MER op deze manier gebruikt wordt, is een aandachtspunt dat het uiteindelijk opgeleverde MER aansluit bij de maximale mogelijkheden van het omgevingsplan. Het MER mag wel meer effecten onderzoeken, maar niet minder. Zie hierover ook hoofdstuk 4.

Een MER onderzoekt de gevolgen van het omgevingsplan en houdt hierbij altijd rekening met de specifieke context van de gemeente.⁶ Door in het MER beleidsambities uit te werken (bijvoorbeeld uit de omgevingsvisie) en deze te vertalen naar deelgebieden blijkt hoe die ambities gehaald kunnen worden. Als in een gemeente gezondheid prioriteit heeft, kan het MER onderzoeken hoe de maximale gezondheidswinst geboekt kan worden.

1.3 Leeswijzer: vervaecht het MER en de stappen VNG 'ontwerpen omgevingsplan'

Net als een omgevingsplan komt een MER stap voor stap tot stand. Dit proces loopt idealiter samen op met het tot stand komen van het omgevingsplan. Het opstellen van het MER is goed te koppelen aan de stappen in het [Handboek stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen](#) ('Handboek ontwerpen omgevingsplan').

Informatie uit het ene traject kan gebruikt worden om het andere traject te verrijken in een iteratief proces. Dit zodat dubbel onderzoek voorkomen wordt en het MER ook echt helpt bij het opstellen van het omgevingsplan.

De VNG heeft verschillende staalkaarten gemaakt voor het omgevingsplan (hierna: 'staalkaarten'). De staalkaarten bevatten (juridische) regels en een toelichting die als voorbeeld en inspiratie voor een gemeente kunnen dienen. De VNG biedt daarmee nadrukkelijk geen 'model' of 'standaard'. De VNG ontwikkelt staalkaarten, waaronder een voorbeeldstructuur (casco), maar ook gebiedsgerichte staalkaarten zoals [Bedrijventerrein](#) en [Buitengebied](#). Deze Handreiking over milieueffectrapportage is ongeveer tegelijkertijd opgesteld met de Staalkaart Transformatiegebied; we verwijzen in deze handreiking ook naar voorbeelden uit de staalkaarten. De feitelijke uitwerking in een omgevingsplan van een gemeente is uiteraard afhankelijk van de lokale afwegingen over beleidskeuzes en mate van regulering en wijze van annoteren ter publicatie van het plan in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De aanbevelingen en lessen van de VNG uit het project van het ontwerpen van de staalkaarten, hebben geleid tot het Handboek ontwerpen omgevingsplan. Het Handboek ontwerpen omgevingsplan kan als leidraad worden gebruikt bij het opstellen van het omgevingsplan.

Zie figuur 1 voor een overzicht van de VNG-producten.⁷

⁶ Zie ook paragraaf 3.4. 'wat is de relatie tussen het omgevingsplan, -programma en de -visie? In deze handreiking.

⁷ Op moment van publicatie van deze handreiking is deze staalkaart nog niet opgeleverd. Oplevering is begin 2022 voorzien, via de website [Staalkaarten omgevingsplan | VNG](#).



Figuur 1 – verband tussen VNG-producten voor Omgevingswet & MER

Deze handreiking volgt dezelfde opzet als de Staalkaart Transformatiegebied (zie figuur 2):

- Gebiedsbeschrijving Deel A (hoofdstuk 3 van deze handreiking)
- Gebiedsbeschrijving Deel B (hoofdstuk 4 van deze handreiking)
- Specificaties (hoofdstuk 5 van deze handreiking)

Figuur 2 – verband tussen staalkaart en onderdelen m.e.r.

Staalkaart Transformatie	Staalkaart Handboek 'Stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen'	Stappen MER, die hierbij aansluiten	Waar in deze handreiking
Gebiedsbeschrijving deel A	Stap 1: wat willen we waar regelen en waarom?	1. doel 2. plan en alternatieven 3. autonome ontwikkeling 4. huidige situatie en referentiesituatie	H3
Gebiedsbeschrijving deel B	Stap 2: wat moeten, willen of kunnen we regelen in het omgevingsplan?	5. beoordelingskader 6. milieueffecten 7. milieueffecten vergelijken 8. mitigerende maatregelen 9. leemten in kennis	H4
Specificaties	Stap 3: hoe willen we het regelen?	Gebruik het MER om keuzes te onderbouwen en controleer of het uiteindelijke plan past binnen het onderzoek van het MER.	H5/H6
Overige onderdelen		10. samenvatting	H6

In de volgende hoofdstukken van deze handreiking worden deze stappen en onderdelen van m.e.r. achtereenvolgens besproken. Uiteraard is in de praktijk sprake van een iteratief proces. Vanaf hoofdstuk 3 is telkens aan het begin van het hoofdstuk aangegeven over welk onderdeel van m.e.r. dat hoofdstuk gaat. Bent u nog niet zo bekend met m.e.r.? Lees dan eerst hoofdstuk 2.



2 Wat is milieueffectrapportage eigenlijk?

2.1 Waarom milieueffectrapportage?

Milieueffectrapportage (m.e.r.) helpt het Rijk, provincie, gemeente of het waterschap om het milieubelang goed mee te laten wegen bij de besluitvorming. Voorbeelden van plannen zijn de aanleg van een weg, een windturbinepark, een nieuw bedrijventerrein, de transformatie van een bestaand bedrijventerrein en de bouw van een energiecentrale. Het milieueffectrapport (MER) gaat over de hele breedte van de leefomgeving en is daardoor een integraal instrument. Het rapport is openbaar, zodat iedereen de resultaten van het milieuonderzoek kan zien en ook wat het plan voor zijn of haar leefomgeving kan betekenen. Vroeg ingezet helpt het ook bij de participatie, waarbij burgers en belangenorganisaties kunnen meepraten over het besluit en de oplossingsrichtingen hiervoor. Milieueffectrapportage en het milieueffectrapport horen bij een besluit over een plan, zijn bedoeld om het besluit hierover te verbeteren en zijn geen doel op zich. In de Omgevingswet (en daarvoor in de Wet milieubeheer) en het Omgevingsbesluit (daarvoor in het Besluit m.e.r.) staat wanneer milieueffectrapportage verplicht is. Een vrijwillig MER is ook mogelijk.

2.2 Wat is een MER?

De initiatiefnemer (de overheid, een burger of een bedrijf) bekijkt in het milieueffectrapport de milieugevolgen en de vraag of er alternatieve oplossingen voor het plan zijn, de zogenaamde alternatieven. Het resultaat van dit onderzoek wordt vastgelegd in het MER. Dit is het eindresultaat van het m.e.r.-proces. Zoals met veel zaken is het proces minstens net zo belangrijk als het resultaat, en het nadenken over betere oplossingen en mogelijke knelpunten in de leefomgeving gedurende de planvorming helpt al.

Een MER gaat in op de brede milieugevolgen van wijzigingen van het omgevingsplan, zoals geluid en trillingen, lucht, geur, externe veiligheid, bodem, water, biodiversiteit, verkeer, cultuurhistorie, landschap, archeologie, gezondheid, klimaat en het gebruik van grondstoffen. Een MER wordt ook tegenwoordig daarom ook wel een OER genoemd: een omgevingseffectrapport; aansluitend op de Omgevingswet.

Steeds meer is er ook aandacht voor de sociale effecten van een plan, zoals sociale cohesie en gezondheidseffecten voor kwetsbare doelgroepen. Sociale effecten meenemen in m.e.r. is niet verplicht, maar past er wel goed in.

Om te bepalen wat belangrijk is voor het MER, kan het bevoegd gezag eerst een notitie reikwijdte en detailniveau (laten) opstellen. Een MER voor een windpark op zee gaat bijvoorbeeld in op geluid onder water, wat mogelijk schadelijk is voor bruinvissen, terwijl een MER voor een omgevingsplan van een gemeente in veengebied ingaat op bodemdaling.

2.3 Welke onderdelen bevat een MER?

De inhoud van een MER is gebaseerd op Europese richtlijnen en staat in het Omgevingsbesluit⁸. Het zijn de volgende onderwerpen.

- 1. Doel:** wat is het doel met deze wijziging van het omgevingsplan? Denk bijvoorbeeld aan (een van) de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet⁹, specifiek voor het plangebied.
- 2. Plan en alternatieven:** op welke manier kan dit doel worden bereikt? Zijn er alternatieven met minder milieugevolgen? Het gaat dan om reële alternatieven, wat onderbouwd moet worden.
- 3. Autonome ontwikkeling:** welke andere besluiten zijn al vastgesteld en hebben invloed op het plan en de alternatieven? Denk bijvoorbeeld aan een woonwijk die in de buurt komt of nieuw nationaal beleid rond luchtkwaliteit.

⁸ Zie artikel 11.3 Omgevingsbesluit (Ob) voor plan-MER (artikel 7.7 onder de Wet milieubeheer) en artikel 11.16 Ob voor project-MER (artikel 7.23 onder de Wet milieubeheer).

⁹ Een balans tussen 'beschermen' en 'benutten' van de fysieke leefomgeving, met het oog op duurzame ontwikkeling, woonbaarheid en bescherming en verbetering van het leefmilieu. Zie artikel 1.3 van de wet.

4. **Huidige situatie en referentiesituatie:** wat is de huidige toestand van het milieu (leefomgevingsfoto) en de toestand van het milieu in de toekomst als het plan niet wordt uitgevoerd? Dit is de referentiesituatie, waarmee het MER de milieueffecten vergelijkt.
5. **Beoordelingskader:** hoe worden de milieueffecten beoordeeld? Een beoordelingskader bevat de milieuaspecten die in beeld worden gebracht, de te beschrijven effecten en de meetmethoden.
6. **Milieueffecten:** alle milieueffecten van het plan en van de alternatieven. De milieueffecten van de alternatieven worden per alternatief gepresenteerd. Ook wordt onderbouwd hoe de effecten zijn bepaald.
7. **Vergelijk de alternatieven:** als 1) het plan niet doorgaat (referentiesituatie), 2) het plan wordt uitgevoerd en 3) de alternatieven worden uitgevoerd. Kijk ook of het doel, of de doelen, met deze alternatieven worden gehaald.
8. **Mitigerende maatregelen:** de maatregelen die ongewenste milieugevolgen kunnen voorkomen, beperken of tenietdoen.
9. **Onzekerheden:** zoals kennisonzekerheden in de gebruikte berekeningsmethoden en -technieken; geef aan of deze kennis in de toekomst wel beschikbaar is. Een monitoringsplan, waarin staat welke maatregelen achter de hand mogelijk ingezet worden, is ook een goede manier om met onzekerheden om te gaan.
10. **Samenvatting:** deze overzichtelijke presentatie van de onderzoeksresultaten uit het MER maakt voor een breed publiek duidelijk maakt wat er is onderzocht.

Er is al veel detailinformatie beschikbaar en jurisprudentie over deze onderwerpen, bijvoorbeeld op de [website van de Commissie m.e.r.](#) Veel hiervan zijn zeker ook relevant voor omgevingsplannen.¹⁰

Wanneer is m.e.r. verplicht?

Artikel 16.36 van de Omgevingswet bepaalt dat voor omgevingsplan een plan-m.e.r. opgesteld moet worden:

- 'als het plan het kader vormt voor besluiten voor m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten en/of
- voor het omgevingsplan een passende beoordeling in het kader van natuur moet worden gemaakt'.

Van kaderstelling is sprake als het plan richting of sturing geeft aan vervolgbesluiten, bijvoorbeeld door een locatie voor een project af te wegen, maar ook al als het 'de toon zet voor' vervolgbesluiten. Op de website van het Informatiepunt Leefomgeving staat hier meer over.¹¹ De uitzondering hierop is als volstaan kan worden met een plan-m.e.r.-beoordeling.¹² Ook voor omgevingsplannen die een kader vormen voor 'andere' projecten¹³ en mogelijk aanzienlijke milieugevolgen hebben, is een plan- m.e.r.-beoordeling verplicht.

In een m.e.r.-beoordeling kijkt het bevoegd gezag of een project mogelijk belangrijke nadelige milieugevolgen heeft. Als dat zo is, dan moet de initiatiefnemer een MER opstellen.

In bijlage V bij het Omgevingsbesluit staat wanneer een besluit over een project project-m.e.r.-plichtig is. De eerste kolom omschrijft de projecten. Als het besluit in kolom 4 staat en aan de voorwaarden in kolom 2 is voldaan, dan is er een project-m.e.r.-plicht. Als het besluit in kolom 4 staat en alleen aan de voorwaarden in kolom 3 is voldaan, dan geldt een project-m.e.r.-beoordelingsplicht.

2.4 Wie is wie bij het MER?

De volgende partijen zijn betrokken bij een MER:

- **Bevoegd gezag:** die neemt het besluit over een plan. Dit is een bestuursorgaan van het Rijk, provincie, waterschap of gemeente. Of een combinatie daarvan.
- **Initiatiefnemer:** de persoon of instantie die een plan wil uitvoeren. Bijvoorbeeld de eigenaar van een fabriek of veehouderij, het waterschap die een dijk wil verstevigen of een gemeente die een vergunning wil verlenen of een omgevingsplan wil vaststellen.

¹⁰ Zoals [Digitaal interactief milieueffectrapport, Doelen en doelbereik bepalen, Modellen in milieueffectrapportage, Gezondheid in milieueffectrapportage voor omgevingsvisies en omgevingsplannen, Klimaatadaptatie in milieueffectrapportage voor omgevingsplannen en omgevingsvisies, Landschap in milieueffectrapporten, Participatie en milieueffectrapportage, Onzekerheden in effectvoorspellingen, Monitoring, evaluatie en maatregelen achter de hand.](#)

¹¹ Zie [Plannen en programma's en de milieueffectrapportage - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\).](#)

¹² De voorwaarden waarbij een plan-m.e.r.-beoordeling gedaan kan worden, staan in het Omgevingsbesluit. Het kan, kort samengevat, als sprake is van 'kleine gebieden' of 'kleine wijzigingen' en het plan niet kaderstellend is voor project-m.e.r.-plichtige activiteiten.

¹³ Hiermee wordt bedoeld projecten die niet vermeld zijn in bijlage V van het Omgevingsbesluit.

- **Schrijver milieueffectrapport:** vaak een adviesbureau, maar de initiatiefnemer kan het rapport ook zelf opstellen.
- **Commissie m.e.r.:** kijkt als onafhankelijke organisatie of de milieu-informatie in het milieueffectrapport volledig is en klopt. Ze adviseert daarover aan het bevoegd gezag. Hoe ze dat doet, staat in de [factsheet Advies van de Commissie m.e.r.](#)
- **Belanghebbenden:** bijvoorbeeld omwonenden, ondernemers en stichtingen. Zij kunnen bij een plan zienswijzen indienen, waardevolle gebiedsinformatie geven, ideeën inbrengen en betrokken worden bij de besluitvorming door participatie.

2.5 Wanneer en waarom advies van de Commissie m.e.r.?

Gemeenten moeten een [advies vragen](#) aan de Commissie m.e.r. als het plan-MER geschreven is. De Commissie beoordeelt dan of alle informatie in het MER aanwezig is om een besluit te kunnen nemen waarbij het milieu volwaardig wordt meegewogen. Op de [website van de Commissie m.e.r.](#) lees je hier meer over

Een gemeente kan ook al in een eerdere fase de Commissie om een advies vragen, bijvoorbeeld over de Notitie reikwijdte en detailniveau, over een tussentijdse keuze of een eerdere versie van het MER. Dit is op vrijwillige basis. Dit kan nuttig zijn omdat vroeg in het proces makkelijker bijgestuurd kan worden en het MER dan maximaal benut kan worden in het planproces. Ook is dit nuttig omdat het werken met m.e.r. bij een omgevingsplan nieuwe vragen en dilemma's op zal roepen, waarover de Commissie meedenkt.

3 Wat willen we waar regelen en waarom? Gebiedsbeschrijving deel A



Gebiedsbeschrijving deel A geeft inzicht in:

1. bestaande en te behouden gebiedskenmerken, in eventuele deelgebieden
2. invulling van de toekomstvisie voor en gewenste kwaliteiten van het gebied.

In dit hoofdstuk wordt per deel aangegeven hoe het MER het beste benut kan worden, en die informatie oplevert die de besluitvorming ondersteunt.

Relevante informatie uit het MER voor de gebiedsbeschrijving: doel, plan en alternatieven, autonome ontwikkeling, huidige situatie en de referentiesituatie. Als het MER deze onderwerpen beschrijft, dan is ook de gebiedsbeschrijving grotendeels compleet.

3.1 Wat is het doel in het plangebied?

Het MER is een ondersteunend instrument. Dat betekent dat de doelen voor het plan bepalend zijn voor het MER. Denk bijvoorbeeld aan (een van) de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet¹⁴, specifiek voor het plangebied. Bijvoorbeeld:

- **Open plan.** Een open omgevingsplan dat woningbouw mogelijk moet maken heeft soms baat bij een bandbreedte (het doel is om voldoende woningen te bouwen voor de vraag uit de regio, en dan kan een bandbreedte van tussen de 3.000 en 5.000 woningen onderzocht worden) en kan daarbij andere, bredere doelen (voor de korte of lange termijn) definiëren. Denk aan het beschermen of bevorderen van de gezondheid, energie of klimaatadaptatie. Het MER kan dan antwoord geven op de vraag welke hoeveelheid woningen nog aanvaardbare effecten geeft op bijvoorbeeld landschap en leefbaarheid, of welke mix tussen wonen, energie en groen mogelijk is. Dat gebeurt via alternatieven (zie ook paragraaf 3.4). Een meer open omgevingsplan kan globalere doelen hebben, uitgedrukt in bandbreedtes, en zal vaak ook meerdere (bredere) doelstellingen hebben dan een gesloten omgevingsplan.
- **Gesloten plan.** Soms is het doel specifiek (het doel is om 2500 woningen te bouwen). Het MER kan ook benut worden om verschillende locaties voor de woningen af te wegen. Deze specifiekere afbakening van het doel zal doorgaans bij een meer gesloten omgevingsplan voorkomen. Het MER beschrijft dan een duidelijk doel waarbinnen de alternatieven afgebakend worden.

3.2 Wat is de foto van de leefomgeving? Welke knelpunten zijn er nu en straks?

De 'foto van de leefomgeving' is een momentopname van de situatie van de leefomgeving en is steeds vaker digitaal. Hoe is nu het geluid, luchtkwaliteit, groen, veiligheid, bereikbaarheid voor dit gebied? Het geeft een beeld van de huidige situatie¹⁵. Hoe ontwikkelen de milieuaspecten zich als het plan niet doorgaat? Dat is de referentiesituatie. Deze bestaat uit:

- de foto van de leefomgeving

¹⁴ Een balans tussen 'beschermen' en 'benutten' van de fysieke leefomgeving, met het oog op duurzame ontwikkeling, woonbaarheid en bescherming en verbetering van het leefmilieu. Zie artikel 1.3 van de wet.

¹⁵ Dit is ook in stap 1 van de ontwerp vragen van het Handboek ontwerpen omgevingsplan een belangrijk eerste onderdeel.

- plus de autonome ontwikkeling. Neem hierbij besluiten van andere organisaties mee (bijvoorbeeld van de provincie) en besluiten die in uitvoering zijn of reeds vergund (bijvoorbeeld een woonwijk die al in het omgevingsplan is vastgelegd en nu vergund en in uitvoering is). Let op: een nog niet gerealiseerde woningbouwopgave uit een eerder plan of uit eerder beleid behoort bij het voornemen/plan!

Een voordeel van het bijhouden van één 'foto' is dat de verandering van alle milieuaspecten tegelijkertijd zichtbaar is. De foto kan gebruikt worden om zowel de huidige situatie als de referentiesituatie, de milieueffecten van het omgevingsplan en de alternatieven te onderzoeken. De foto kan ook 'opnieuw' gemaakt worden als het omgevingsplan (deels) wordt geactualiseerd, bij verlening van omgevingsvergunningen of als het gebruikt wordt voor de monitoring.

De 'foto' borduurt voort op de beschrijving van de kwaliteit van de bestaande fysieke leefomgeving uit de omgevingsvisie¹⁶ en het bijbehorende plan-MER, en wordt voor het omgevingsplan specifiek. Zie hierover ook de volgende paragraaf.

Vaststaand beleid

Vaststaand beleid van de eigen gemeente, maar ook van de provincie en het Rijk zijn een belangrijk onderdeel in een MER. Hiermee worden bijvoorbeeld doelen onderbouwd (waarover paragraaf 3.1), maar ook de 'autonome ontwikkeling': wat gebeurt er onafhankelijk van (de wijziging van) dit omgevingsplan?

3.3 Hoe benut je het milieuonderzoek bij de omgevingsvisie ook voor het plan en het programma?

Om te bepalen waar het onderzoek naar milieueffecten zich voor het plan op moet toespitsen, is van belang te bedenken wat er in het plan wordt vastgelegd, en wat er eventueel al eerder in de omgevingsvisie of programma is vastgelegd.

De omgevingsvisies en programma's van provincie en gemeente en de bijbehorende milieueffectrapporten bieden een basis voor het plan. De gebiedsbeschrijving bij het omgevingsplan is immers een concretisering van de omgevingsvisie en vult deze waar nodig verder in. Dus als de omgevingsvisie of de visie zelf al veel gebiedsinformatie en duidelijke keuzes bevat, dan kan dat in de gebiedsbeschrijving voor het plan relatief beperkt en vice versa.

Het MER bij een omgevingsplan heeft een vergelijkbare relatie met het MER voor de omgevingsvisie.¹⁷ Als voorafgaand aan het omgevingsplan al een omgevingsvisie is vastgesteld waarin keuzes integraal zijn afgewogen, de milieueffecten zijn beoordeeld en de haalbaarheid is onderzocht, dan is het omgevingsplan een uitwerking hiervan via regels voor activiteiten. Het MER is dan de verdere detaillering van het MER voor de visie. Vaak kan ook informatie uit het MER bij de omgevingsvisie worden hergebruikt in het MER voor het omgevingsplan, als de informatie past op het omgevingsplan.¹⁸

Idealiter vormt informatie die bij de omgevingsvisie of het programma is gebruikt, bijvoorbeeld uit de 'foto van de leefomgeving', een goede basis voor het omgevingsplan. Of deze foto nog aangevuld moet worden hangt af van het detailniveau van de informatie bij de visie/programma en het actueel zijn van die gegevens. De vraag hierbij is steeds of de informatie redelijkerwijs aan het besluit ten grondslag kan liggen¹⁹. Dat is dus afhankelijk van wat er nu vastgelegd wordt in het plan. Let hier in het bijzonder op zaken die alleen op het schaalniveau van het plan opgepakt kunnen; denk aan het inzetten van hergebruik van restwarmte, die op gemeenteniveau nog rendabel kan zijn, maar op wijkniveau niet. Dan is het plan het moment op die optie goed te bestuderen.

Door de foto van de leefomgeving en de monitoring vanaf het begin en voor het omgevingswetstelsel als geheel goed op te zetten, kan de onderzoekslast voor latere vergunningen en wijzigingen van het omgevingsplan afnemen. Let daarom bij het uitzetten van onderzoeksvragen ook op het herhaalbaarheid van het onderzoek, en wie de eigenaar en beheerder wordt van de gegevens. Zie ook paragraaf 5.2.

¹⁶ Artikel 3.2, aanhef en onder a, Omgevingswet.

¹⁷ Zie over m.e.r. bij de omgevingsvisie de [Handreiking Afwegingskader Omgevingsvisie](#).

¹⁸ Zie ook artikel 16.37, tweede lid, Omgevingswet.

¹⁹ Artikel 16.51 van de Omgevingswet.

Geen omgevingsvisie of geen MER bij de omgevingsvisie of RES?

Als bij een omgevingsvisie (of bijvoorbeeld een Regionale Energiestrategie) geen MER is opgesteld, dan moeten de keuzes voor het omgevingsplan volledig onderbouwd worden in het MER voor het omgevingsplan. Bijvoorbeeld de keuze van energievormen, zoekgebieden en/of de gewenste milieukwaliteit in een gebied.

Als er nog geen omgevingsvisie is vastgesteld, dan moeten de alternatieven beoordeeld worden in het omgevingsplan, en ook de samenhang tussen de alternatieven. Als in het MER nieuwe alternatieven worden uitgezocht, moet ook worden aangegeven wat daarvan de milieueffecten (in samenhang met elkaar) zijn.

In een omgevingsplan kan worden afgeweken van de omgevingsvisie, maar dan moet dit in het MER voor het omgevingsplan wel goed worden onderbouwd.

Lees hierover meer in de [factsheet Omgevingsvisie en m.e.r.](#)

3.4 Kunnen we het doel ook op een andere manier bereiken?

Een van de hoofddoelen van een MER is: verkennen hoe ambities of doelstellingen kunnen worden behaald, hoe maximale gezondheidswinst kan worden geboekt of hoe de bereikbaarheid van een gebied optimaal kan worden gepland. Dit heet 'alternatievenonderzoek': doelbereik en de milieueffecten van het voornemen én van alternatieven worden in beeld gebracht en met elkaar vergeleken. Dit is een creatieve en iteratieve fase van het onderzoek. Het resultaat zijn mogelijke oplossingsrichtingen waarbij zowel kansen worden benut, als noodzakelijke keuzes inzichtelijk worden. Dit biedt ingrediënten voor de besluitvorming.

Alternatieven en varianten zijn op verschillende manieren in te richten (zie voor voorbeelden de kaders hierna):

- Alternatieven voor een concreet initiatief.
- Hoeken van het speelveld: onderzoeken wat er gebeurt als een ambitie maximaal wordt doorgevoerd. Dit kun je doen voor bijvoorbeeld 'maximaal groen' of 'maximaal bereikbaar'.
- Variaties per ambities: wat zijn de milieueffecten als de ambitie 'bereikbaarheid' minimaal, gemiddeld of maximaal wordt ingevuld? Hierbij kan de gemeente per ambitie een keuze maken.
- Bandbreedte: uitgaan van een range voor bijvoorbeeld woningen, voorzieningen en vierkante meters bedrijfsoppervlak.
- Mate van sturen: wat willen we vooraf bepalen en waar is ruimte voor flexibiliteit. Hierbij kan onderzocht worden of doelen haalbaar zijn met een beperkt aantal regels en flexibele normen of dat er (lokaal) meer regels en voorwaarden nodig zijn.
- Breder bestemmen of niet: hierbij staat het resultaat voorop, bijvoorbeeld de kwaliteit van de leefomgeving.

Voorbeeld van alternatieven in een milieueffectrapport en hoe deze in het plan landen

Afhankelijk van het plan kunnen alternatieven over locaties gaan of over de wijze van uitvoeren van activiteiten. Zo kan blijken dat meer groen en een fijnmazig fietsnetwerk in een binnenstedelijk gebied een grotere positieve impact op bewegen heeft dan in een industrieel gebied. In transformatiegebieden kunnen deze groenstructuren en fietsnetwerken centraal worden aangelegd of per (deel)ontwikkeling. Uit het MER kan bijvoorbeeld blijken dat het belangrijk is om vooraf ruimte te reserveren voor de fietsstructuur. Voor de groenstructuur kan juist blijken dat deze van voldoende kwaliteit is wanneer hier per (deel)ontwikkeling randvoorwaarden aan verbonden worden. Op basis van deze informatie kan de gemeente vervolgens besluiten wat de meeste geschikte keuze is (het voorkeursalternatief). Het voorkeursalternatief legt de gemeente vast in het omgevingsplan, met de benodigde regels om de ambities te realiseren, die in dit geval dus voor het fietsen anders kunnen zijn (reservering) dan voor het groen (% groen of afstand tot groen) en een beschrijving van de manier van samenwerking met bewoners.

De uitkomsten van een MER kunnen ook op een andere manier dan via nieuwe regels in een omgevingsplan gerealiseerd worden, zoals via een nieuwe manier van samenwerken, of kunnen worden verwerkt in de toelichting bij het omgevingsplan. Daarnaast zijn soms andere instrumenten van de Omgevingswet nodig om de gemeentelijke ambities te realiseren, zoals programma's.

Alternatieven voor de mate van sturen

Via alternatievenonderzoek kan ook nagegaan worden wat de effecten van harde en zachte kaders zijn op het halen van de ambities en op de milieueffecten:

- harde kaders zijn op iedere nieuwe ontwikkeling van toepassing. Hierbij is geen uitruil met kaders voor andere aspecten mogelijk. Wanneer een initiatief niet voldoet, wordt er geen toestemming voor gegeven.
- zachte kaders worden bij voorkeur toegepast, maar bevatten mogelijkheden voor afwijking en saldering. Denk aan de mogelijkheid om minder positieve effecten te compenseren op een ander aspect.

Eén alternatief zou kunnen bestaan uit een set gedetailleerde harde en zachte kaders. Een ander alternatief kan bijvoorbeeld bestaan uit een minimale set harde kaders. Deze 'regel-alternatieven' zullen tot een verschillende ontwikkeling van een plangebied leiden, en daarmee verschillen in de mate waarin de ambities worden gerealiseerd. Juist in het licht van de Omgevingswet, waarin overheden worden uitgedaagd om het aantal regels zo veel mogelijk te beperken, kan dit interessante inzichten opleveren.

4 Wat moeten, willen of kunnen we regelen in het omgevingsplan? Gebiedsbeschrijving deel B



Gebiedsbeschrijving deel B geeft inzicht in:

1. wettelijke kaders (onder andere. omgevingsverordening en hoofdstuk 5 Besluit kwaliteit leefomgeving)
2. normen en bandbreedtes
3. varianten en voorkeuren
4. het mengpaneel, waarbij zo nodig deelgebieden worden onderscheiden.

Als de doelen duidelijk zijn, de leefomgevingsfoto compleet is en de verschillende opties in beeld zijn om de gemeentelijke ambities te realiseren, dan is het tijd om te verkennen wat een raad moet, wil of kan regelen in het omgevingsplan. Het MER levert informatie voor deze discussies en mogelijke antwoorden op deze vraag via de milieueffecten en de alternatieven. Ook geeft het MER inzicht of er maatregelen zijn die de effecten kunnen verzachten.

4.1 Hoe sluit het beoordelingskader van het MER aan bij het omgevingsplan en de doelen ervan? Welke effecten op de leefomgeving zijn echt belangrijk?

De milieueffecten worden beoordeeld aan de hand van een beoordelingskader. Dat bevat de milieuaspecten die in beeld worden gebracht, de te beschrijven effecten en de meetmethoden. Pas als het beoordelingskader is gevuld, kunnen de milieueffecten in beeld komen.

Neem in het beoordelingskader niet alleen de brede milieuaspecten op, maar ook de doelstellingen. Zo kan worden getoetst in hoeverre de verschillende alternatieven bijdragen aan het bereiken van de ambities in het plangebied. Doe dit wel los van elkaar, zodat negatieve effecten niet worden 'weggepoetst' met positieve onderdelen van het plan. Bijvoorbeeld: als het bestaande landschap vrijwel verdwijnt, maar de ruimtelijke inrichting van de beoogde wijk wel kwaliteit en veel groen bevat.

Kiezen voor milieueffecten of omgevingseffecten?

Met de komst van de Omgevingswet maken steeds meer gemeenten een omgevingseffectrapport (OER) in plaats van een milieueffectrapport (MER). Dit sluit beter aan bij de terminologie van de Omgevingswet, geeft gezondheid meer ruimte²⁰, maar gaat soms ook in op andere thema's zoals kunst of sociale effecten. Ook de integratie van lokale verordeningen in het omgevingsplan verbreedt de scope van het MER. De keuzes die de gemeente hier maakt zijn meteen onderdeel van het 'doel' zoals dat in het MER beschreven wordt.

²⁰ Dit is mede handig ter uitvoering van de opdracht aan de gemeenteraad in artikel 2.1, vierde lid, Omgevingswet.

4.2 Hoe bepaal je de milieueffecten van een omgevingsplan met lange looptijd en nadere afwegingsmomenten?

Onderzoek in een milieueffectrapport gaat over de effecten van activiteiten op de fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan het extra verkeer als gevolg van een nieuwe woonwijk of de luchtkwaliteit en geluid bij een fabrieksuitbreiding. Voor de wijziging van het omgevingsplan betekent dat de milieueffecten worden onderzocht van alle activiteiten die het plan mogelijk maakt ten opzichte van de referentiesituatie (zie paragraaf 3.2).

Een belangrijke vraag hierbij is de eindtermijn van het plan. Als het omgevingsplan een lange looptijd heeft, dan is een optie om twee ijkpunten te nemen:

1. Een punt in de nabije toekomst (5 à 10 jaar), waarvoor de effecten in de referentiesituatie en de beoordeling zo kwantitatief mogelijk bepaald worden.
2. Een punt later in de tijd (bijvoorbeeld 20 à 30 jaar), waarvoor de effecten voor de referentiesituatie en beoordeling kwalitatief bepaald worden.

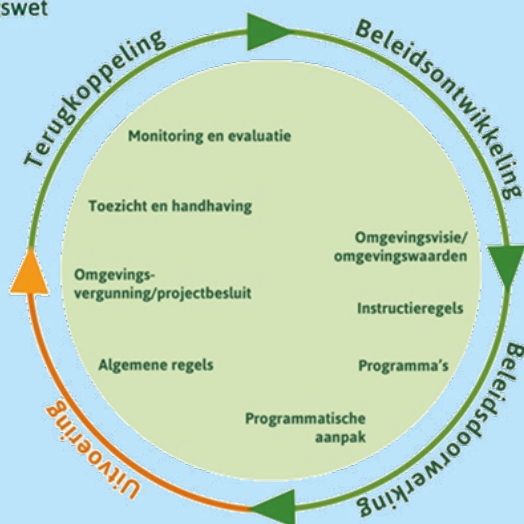
Voor ontwikkelingen die 'van buiten' komen kan het MER gebruikmaken van scenario's. Dit zijn ontwikkelingen waar je niet over besluit, zoals klimaatverandering, economische groei en bevolkingsontwikkeling. Deze kunnen veel invloed hebben op ontwikkelingen in het plangebied (en daarmee op het plan dat vastgesteld wordt). Door naar verschillende scenario's te kijken, zoals hoge economische groei en lage economische groei, zijn de milieueffecten van het plan en de alternatieven²¹ goed te beoordelen. Is het voornemen ook gunstig onder andere externe omstandigheden?

Expert judgement en in de toekomst kijken

Voor de foto van de leefomgeving zijn veel gegevens beschikbaar. Bij inschattingen van de toekomst natuurlijk niet. Hiervoor is het beter om met een beperkt aantal criteria te werken, en om met experts tot een goede inschatting van toekomstige effecten en de alternatieve oplossingen te komen. Werk bij een meer open omgevingsplan zoveel mogelijk met bandbreedtes van milieueffecten, zodat duidelijk is hoe het plan kan uitpakken. Beschrijf hierbij ook welke bronnen en expertises worden benut, met welke groeps grootte en opzet is gewerkt zodat dit bij actualisatie herhaald kan worden. Dit legt ook een meer nadruk op een beschrijving van onzekerheden en op monitoring.

Aansluiten beleidscyclus I

De gemeenteraad kan informatie uit het MER gebruiken om haar besluit te onderbouwen. Het MER geeft daarmee voor het vaststellen van het plan informatie. In feite geeft het MER daarmee invulling aan het kwadrant rechtsboven in de beleidscyclus onder de Omgevingswet: beleidsontwikkeling. Ook bevat het MER vaak een doorkijk naar vervolgbesluiten die in de beleidscyclus genomen moeten worden: omgevingsvergunningen, projectbesluiten. Bij meer open omgevingsplannen ligt vaak in het MER meer nadruk op monitoring en evaluatie (zie daarvoor ook paragraaf 4.6).



²¹ Alternatieven en scenario's worden soms door elkaar heen gebruikt. In een MER zijn alternatieven de keuze die het bevoegde gezag kan maken (de haven uitbreiden, of niet), een scenario valt buiten de directe invloedssfeer van het bevoegde gezag.

Het omgevingsplan heeft, in tegenstelling tot het bestemmingsplan, geen einddatum. Een bestemmingsplan werd periodiek gewijzigd of opnieuw vastgesteld. Wijzigingen van een omgevingsplan zullen voortkomen uit veranderingen in de omgevingsvisie, uit nieuwe initiatieven of uit de monitoring ('terugkoppeling' in de beleidscyclus).

Maximale invulling en nadere afwegingsmomenten

In het MER moet altijd worden uitgegaan van de maximale invulling van het plan. Als een bepaalde activiteit niet kan worden uitgesloten in het plan, dan moet het milieueffectrapport voor het bepalen van de effecten wel rekening houden met deze activiteit. Bijvoorbeeld: als nieuwe bebouwing moet aansluiten op de omgeving, en ruimte laat voor hoogteaccenten, moet voor de landschappelijke effecten worden uitgegaan van de maximale hoogte én van hoogteaccenten.

De Omgevingswet biedt een aantal voordelen voor het bepalen van de maximale mogelijkheden:

- De meeste regels voor activiteiten staan in het omgevingsplan, waar deze onder de Wet ruimtelijke ordening en Wet milieubeheer vaak op verschillende overheidsniveaus staan (in wetten, amvb's, verschillende provinciale verordeningen, verschillende gemeentelijke verordeningen en bestemmingsplannen). Dat maakt het makkelijker om in te schatten welke regels voor activiteiten gelden en dus wat de omvang van het milieuonderzoek is.
- De integratie van ruimtelijke ordening en milieu in het omgevingsplan maakt het beter mogelijk om te sturen op de maximale milieueffecten die een wijziging van het omgevingsplan veroorzaakt. M.e.r. kan helpen om hierin keuzes te maken.

Het detailniveau van het MER moet aansluiten bij die van het plan en op de vraag of het plan direct activiteiten toestaat of met latere afwegingsmomenten werkt (zoals vergunningplichten en delegatiebesluiten).

Bij een open, flexibel plan zal dan waarschijnlijk naar meer activiteiten en effecten onderzoek nodig zijn, maar op een hoger abstractieniveau, dan bij een gedetailleerd plan dat activiteiten direct toestaat. Het MER brengt de milieugevolgen bij een open omgevingsplan meer op hoofdlijnen in beeld, waaronder de milieugevolgen van de nadere afwegingsmomenten die ingebouwd worden in het plan. Als het MER aanleiding geeft om maximale milieueffecten te begrenzen, dan kan dat in het omgevingsplan (bijvoorbeeld via een algemene regel of een omgevingswaarde). Zo wordt geborgd dat het omgevingsplan niet meer mogelijk maakt dan in het MER is onderzocht (zie ook paragraaf 5.1).

Er zijn in het MER verschillende aanlegroutes om structuur aan te brengen in het milieuonderzoek naar de maximale mogelijkheden. Bijvoorbeeld onderscheid maken tussen transformatie-, herstructurerings- of conserveringsgebieden of tussen gebieden zoals stedelijke ontwikkeling, buitengebied en industrieterreinen. Een ander optie is het gebied opdelen in verschillende gebiedstypen: agrarisch, rivierenlandschap, komlandschap. Deze laatste aanpak kan geschikt zijn voor gemeenten met enkele kernen en/of een lage bevolkingsdichtheid. Zie bijvoorbeeld de diverse soorten aanwijzingen in het casco omgevingsplan van de VNG (hoofdstuk 4) en de staalkaart.²²

Nu milieueffecten onderzoeken of juist later monitoren?

Een vuistregel is: of nú mogelijkheden onderzoeken en de milieugevolgen daarvan in beeld hebben of een uitgebreider monitoringsplan opzetten. Die keuze is aan de gemeente. Met een goed monitoringsplan kan in de gaten worden gehouden of milieueffecten binnen de perken blijven (zie daarover vooral paragraaf 4.6). Omdat aan monitoring ook onzekerheden kleven, moet steeds zorgvuldig gekeken worden of monitoring en maatregelen achter de hand ook in de toekomst de juiste oplossingen zijn. In het omgevingsplan kunnen ook regels over monitoring worden opgenomen.

4.3 Hoe om te gaan met langjarige transformaties?

Wat onderzoek je nu, wat onderzoek je later? Dit zijn belangrijke vragen bij een MER voor langjarige transformaties. Welke milieueffecten nu onderzocht moeten worden verschilt per transformatie. Ook hier kan met varianten gewerkt worden, bijvoorbeeld de variant dat de duurzame warmtevoorziening in één keer voor het gehele gebied wordt gerealiseerd of juist per fase. Als er veel 'vrijheidsgraden' zijn, bijvoorbeeld omdat er een grote bandbreedte is voor het aantal woningen of als er een wens is om flexibel activiteiten toe te laten, zal het MER en het monitoringsplan uitgebreider zijn dan bij een plan waar activiteiten al aan locaties worden toegewezen. Zie over het monitoringsplan ook paragraaf 4.6.

Ook is het belangrijk om de effecten van de aanlegfase én de gebruiksfase te onderzoeken. Bij langjarige transformaties

²² Zie [Staalkaarten omgevingsplan | VNG](#).

kunnen deze fases ook door elkaar lopen. Daarom is een andere belangrijke vraag: wat zijn de effecten van latere aanleg voor de eerdere bewoners en gebruikers? Als bijvoorbeeld blijkt dat in de tussenliggende fases relatief veel geluid- of stofhinder ontstaat, kan dit aanleiding zijn om regels over de tussenfase(s) in het omgevingsplan op te nemen. In de Staalkaart Transformatiegebied is een soortgelijke situatie uitgewerkt. Met het oog op de mitigatie van de tijdelijke overschrijding van geluid- en geurnormen – vanwege de exploitatie van een bierbrouwerij gedurende maximaal 15 jaar – worden aanvullende eisen gesteld aan de gevelwering van woningen, de oppervlakte van het woonperceel en de situering van de geurarme zijde. Dit geldt alleen als de woningen binnen het geur- en geluidaandachtsgebied van de brouwerij liggen.

4.4 Wat betekent de optelsom van de milieueffecten en is dat aanvaardbaar?

Het MER onderzoekt de milieueffecten per thema, maar ook in samenhang. Bepaal of doelen en ambities botsen of elkaar juist kunnen versterken. Hoe werken de milieueffecten op elkaar in? Dat kan zowel positief als negatief zijn. Zo kan een toename van speelplekken zorgen voor meer groen in de stad en een bijdrage leveren aan het verminderen van hittestress en het verbeteren van gezondheid. Maar dit hangt wel af van de inrichting van de speelplekken.

Een ander voorbeeld is de combinatie van woningbouw, groene leefomgeving (vanwege gezondheid) en energieneutraliteit in 2050. Deze opgaven vragen allemaal ruimte, terwijl de ambitie is om dit binnenstedelijk te realiseren. Past dat? Moeten gebieden multifunctioneel ingericht worden of moeten keuzes worden gemaakt? Wanneer ambities niet samen blijken te passen kan een aanpassing van een alternatief een uitkomst zijn.

De uitkomsten van deze analyses kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat doelen worden aangepast (zie paragraaf 3.1), nieuwe alternatieven worden onderzocht (zie paragraaf 3.4) of maatregelen worden uitgewerkt (zie de volgende paragraaf). Met andere woorden: dat ook weer terug wordt gegaan naar stap 1 van de ontwerp vragen van het Handboek ontwerpen omgevingsplan, zodat een iteratief proces ontstaat.

Activiteiten regelen en de rol van m.e.r.

De staalkaarten bieden verschillende manieren om activiteiten te regelen: insluiten en uitsluiten. Met het MER kun je de effecten van insluiten of uitsluiten onderzoeken, waardoor je die keuze ook kunt onderbouwen. Deze manieren van regelen zijn onderdeel van het voornemen of de alternatieven in het MER. Wanneer al vaststaat op welke manier activiteiten worden geregeld, ligt het meer voor de hand om te kijken of onderscheid tussen deelgebieden wenselijk is (zie daarover ook paragraaf 4.2).

1. Activiteiten insluiten (gesloten, opsomming)

De eerste manier om activiteiten te regelen in het omgevingsplan is door te bepalen welke wel zijn toegestaan, zoals een activiteit met gebruiksruimte (zie de Staalkaart Transformatiegebied) en een ruimtelijke bouwactiviteit. Voor het MER geeft deze manier van regelen veel duidelijkheid. Als de activiteiten gedetailleerd en concreet zijn, dan kan het MER de milieueffecten van die activiteiten precies bepalen. Andersom kan het MER ook onderzoeken of deze activiteiten samen passen binnen de beschikbare milieuruimte.

2. Activiteiten insluiten (kwalitatief, onder voorwaarden)

Een tweede manier om activiteiten toe te staan is door deze globaal te omschrijven. Door bijvoorbeeld alleen open normen voor geluidhinder te stellen om de leefomgeving te beschermen, of door een vergunningplicht met beoordelingsregels op te nemen in het omgevingsplan voor ‘alle maatschappelijke voorzieningen’.

Als in een omgevingsplan met globale of flexibele functietoedeling gewerkt wordt, is het slim in het MER uit te gaan van bandbreedtes. Als niet te voorspellen is waar welke milieueffecten optreden, kan het MER hier rekening mee houden. Het MER kan met varianten werken, waarin bijvoorbeeld onderzocht wordt wat de effecten zijn als alleen maar dezelfde activiteiten worden gerealiseerd.

Tijdens het uitvoeren van het onderzoek kan ook blijken dat de ingesloten activiteiten (gesloten of kwalitatief) ongewenste (cumulatieve) milieueffecten hebben, bijvoorbeeld op het landschap of door geluidhinder, of omdat de doelstellingen niet worden gehaald als alleen maar dezelfde activiteiten worden gerealiseerd binnen een globale functie. In dat geval kan het MER aanleiding geven om activiteiten verder in te sluiten, bijvoorbeeld met strengere normen of concrete normen, of juist uit te sluiten.

3. Activiteiten uitsluiten

Een derde manier om activiteiten te regelen, is door bepaalde activiteiten te verbieden of door deze te verbieden tenzij een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit wordt verleend. Bijvoorbeeld een verbod op bedrijfsactiviteiten. Als al duidelijk is welke activiteiten verboden worden, hoeft het MER deze niet mee te nemen. Als dat nog niet duidelijk is, kan het MER onderzoeken welke activiteiten niet binnen de ambities passen of welke activiteiten milieueffecten veroorzaken die niet passen binnen die ambities. Het omgevingsplan kan die activiteiten dan uitsluiten, waarbij de onderbouwing volgt uit het MER.

4.5 Welke maatregelen kun je nu of straks nemen om ongewenste effecten te verzachten?

Mitigerende maatregelen zijn maatregelen waarmee milieueffecten van het voornemen en de alternatieven verzacht of voorkomen worden. Het MER maakt niet alleen duidelijk wat de milieueffecten zijn van het voornemen en de alternatieven, maar onderzoekt aan de hand van mitigerende maatregelen ook of het aan de normen kan voldoen en of het nog beter kan. Denk aan een beter geluidsscherm, bouwen buiten het broedseizoen van vogels, stikstofreductie bij de bron of extern salderen. Als mitigerende maatregelen de nadelige milieueffecten onvoldoende wegnemen of verminderen, laat het MER zien of herstel- of compenserende maatregelen mogelijk zijn. Het nadeel daarvan is dat de schade wel eerst toegebracht wordt, die daarna weer wordt hersteld of gecompenseerd. Er worden bijvoorbeeld eerst bomen gekapt en daarna worden nieuwe bomen geplant op dezelfde locatie of er vindt natuurverbetering of -uitbreiding plaats op een andere locatie.

De gemeente moet de noodzakelijke maatregelen vastleggen in de regels van het omgevingsplan. Dat geldt voor de mitigerende en compenserende maatregelen. In stedelijke transformatiegebieden zijn er bijvoorbeeld regels waarbij eerst wordt gekeken of het primaire effect (geluid) gemitigeerd kan worden aan de bron (weg), en als dat niet kan, of er maatregelen zijn om de overdracht te beperken (geluidsscherm of isolatie). Wanneer ook dat geen mogelijkheid is, kan er eventueel binnen de wettelijke kaders (zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving) gecompenseerd worden in een thema als luchtkwaliteit of recreatie. Het idee hierachter is dat het totaal van de ervaren hinder en de omgeving bepalend is voor de gezondheid. Alle maatregelen bij elkaar leiden dan tot een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

4.6 Hoe ga je om met onzekerheden? Hoe zet je monitoring en bijsturing in?

Een standaard hoofdstuk in het MER is 'leemte in kennis', met andere woorden 'wat kunnen we niet weten?' Door expliciet de belangrijke ontbrekende informatie op te schrijven wordt transparant dat dit ontbreekt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij nieuwe onderwerpen of als onderzoekers nog geen sluitende antwoorden hebben gevonden. Het gaat dan om kennis die niet verzameld kan worden tijdens het ontwerpen van het omgevingsplan en het opstellen van een MER. Het kan ook een reden zijn om een monitoringsplan op te stellen.

Een adaptieve strategie

Een manier om met onzekerheden om te gaan is met een 'adaptieve strategie' in acht stappen:²³

1. Laat in het MER duidelijk de onzekerheidsmarges bij effectbepalingen zien door een bandbreedte aan te geven of van twee scenario's uit te gaan: een gunstige en een ongunstige.
2. Bepaal in het MER hoe waarschijnlijk het is dat het meest gunstige of het meest ongunstige scenario zich zal voordoen.
3. Bepaal het belang van onzekerheden voor de alternatievenvergelijking in het MER.
4. Bepaal in het MER de kans dat (wettelijke) grenswaarden worden overschreden.
5. Beschrijf in het MER de maatregelen om risico's te beheersen.
6. Houd de risico beheersende maatregelen 'achter de hand' voor het geval de optredende effecten tegenvallen ten opzichte van de verwachtingen.
7. Monitor de optredende effecten (zie ook hierna).
8. Zet de 'maatregelen achter de hand' in als uit de monitoring blijkt dat dat nodig is om tegenvallende effecten te verminderen (zie ook hierna).

²³ Gebaseerd op Hoevenaars (2013) m.e.r. en ruimte, pagina 171.

Bij flexibele plannen, met een lange tijdshorizon is monitoring vooral belangrijk omdat er in zo'n plan veel onzekerheden zitten. Het MER kan helpen om te bepalen wat wel en niet gemonitord moet worden. Informatie uit een geactualiseerde foto van de leefomgeving en uit de monitoring kan vervolgens helpen om te bepalen of en wanneer maatregelen ingezet moeten worden. Als geluid bijvoorbeeld geen knelpunt is, ook niet na vaststelling van het plan, dan hoeft dat misschien niet gemonitord te worden en hoeven er vooraf geen maatregelen voor bedacht te worden. Voor geur of luchtkwaliteit zijn er wellicht wel zorgen, dan is monitoring én de beschikbaarheid van maatregelen belangrijk.

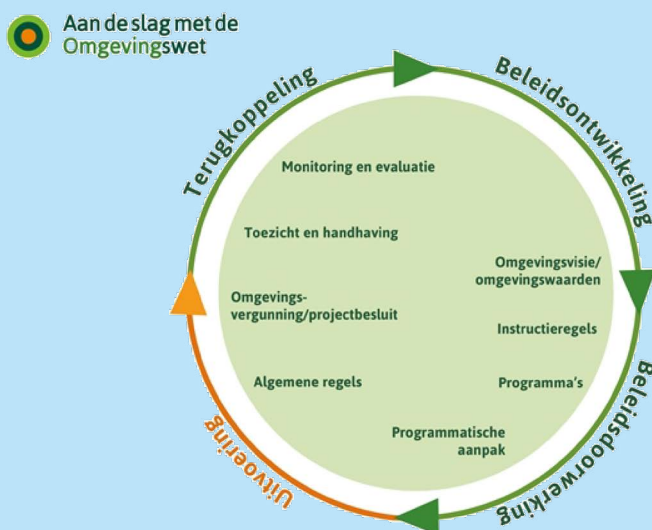
Het is zinvol om al vooraf na te denken hoe ontwikkelingen bijgestuurd kunnen worden. Het MER kan helpen bij het globaal in beeld brengen van deze maatregelen achter de hand. Voorbeelden zijn nieuwe planregels voor in het omgevingsplan, het vaststellen van een programma of het nemen van feitelijke maatregelen. De effecten van deze maatregelen worden ook zo veel mogelijk onderzocht in het MER.

Op deze manier geeft de monitoring bestuurders maar ook belanghebbenden houvast: wanneer wordt er ingegrepen, wat wordt er dan gedaan en welk doel streven we na? De wijze van monitoring kan vervolgens ook vastgelegd worden in het omgevingsplan.²⁴ Een voorbeeld hiervan is te vinden in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 'Oosterwold' van de gemeente Almere. In artikel 13.26 is aan het college de opdracht gegeven om minimaal eens in de twee jaar de cumulatieve effecten van de ontwikkeling in beeld te brengen en te evalueren. Daarbij is ook aangegeven welke stappen het monitoring- en evaluatieprogramma doorloopt, wat kritische grenzen zijn (voor verkeer, geluid, externe veiligheid en natuur) en welke mitigerende maatregelen denkbaar zijn om alsnog aan de grenswaarden te kunnen voldoen.

Ook kan binnen het omgevingsplan een regel worden opgenomen die een activiteit (onder voorwaarden) toestaat zodra daar ruimte voor is. Zie bijvoorbeeld artikel 5.15 van de Staalkaart Transformatiegebied (inherente afwijkingmogelijkheid). Bij Haven-Stad in Amsterdam heeft de gemeente bijvoorbeeld voorgesteld om in de gaten te houden of in de toekomst een metro of een andere openbaarvervoersoplossing nodig is voor de omvangrijke woningbouw in het gebied. In het plan is hier ook alvast fysiek ruimte voor gereserveerd, zodat deze maatregel ook past.

Aansluiten beleidscyclus II

Door in het MER te laten zien welke effecten wel of niet gemonitord moeten worden is de eerste stap van het monitoringsplan gezet. Aan de hand van dit monitoringsplan kan later in de beleidscyclus (het kwadrant linksboven: terugkoppeling) bepaald worden of het omgevingsplan al dan niet aangepast moet worden. Het MER geeft daarmee invulling voor wat betreft de milieueffecten aan de bovenste helft van de beleidscyclus onder de Omgevingswet.



24 Art. 20.2 van de Omgevingswet.

5 Hoe willen we het regelen?

Specificaties



Bij het opstellen van het omgevingsplan is de volgende stap om specificaties op te stellen. Specificaties zijn condities en randvoorwaarden waaronder activiteiten mogen worden verricht. De specificaties worden ontleend aan de hiervoor doorlopen stappen. Het MER helpt in het onderzoek naar en de onderbouwing van de uiteindelijke keuzes voor deze specificaties.

Door het vastleggen in het omgevingsplan krijgen de keuzes juridische doorwerking voor initiatiefnemers, bewoners en bedrijven. Kiest een gemeente voor insluiting of uitsluiting (zie ook paragraaf 4.4)? Moeten voor alle toekomstige ontwikkelingen vergunningen worden aangevraagd, of niet?

5.1 Hoe leg je het voorkeursalternatief op een goede manier vast in het omgevingsplan?

Uiteindelijk stelt de gemeente een (wijziging van een) omgevingsplan vast. Dit kan gelijk zijn aan het 'voornemen' in het MER, maar ook een van de alternatieven of een mix van meerdere. De keuze voor het voorkeursalternatief motiveert de gemeente in het plan.²⁵

Als het voorkeursalternatief niet een-op-een in het MER staat, dan moet de gemeente in de planregels van het omgevingsplan borgen dat met wat in het plan wordt vastgelegd de maximale milieubelasting die in het MER is onderzocht niet wordt overschreden. Anders maakt het plan meer effecten mogelijk dan het MER en kan het MER niet ten grondslag liggen aan het plan.

De informatie die in stappen 1 tot en met 3 wordt verzameld, is de basis voor de beslistabellen van gemeenten.

5.2 Kan de informatie uit het MER ook voor vervolgbesluiten worden gebruikt?

Er kunnen meerdere redenen zijn voor 'hergebruik' of actualisatie van het MER. Bijvoorbeeld wanneer nieuw beleid (energietransitie, mobiliteitsbeleid) in een gemeente ontwikkeld is. Benut dan het bestaande MER en actualiseer relevante onderdelen, zoals de foto van de leefomgeving. Ook voor programma's of vergunningen kan informatie uit het MER opnieuw worden gebruikt. Wanneer voor een flexibel plan opvolgende of aanvullende besluiten genomen worden, is de vraag of het bestaande MER nog voldoende actueel en volledig is (zie hierover ook paragraaf 3.3). Wat betreft procedurele eisen kan het volgende onderscheid gemaakt worden²⁶:

- **Aanvullende onderzoeken en rapportages (naast het MER):** hierbij gaat het dan om gewijzigde omstandigheden die invloed hebben op de gevolgen van het plan, maar het plan zelf blijft ongewijzigd. Omvang en ligging mogen bijvoorbeeld niet wijzigingen, want dan past de eerdere alternatievenvergelijking niet meer. Of aanvullende onderzoeken voldoende zijn moet worden onderbouwd. Het is wel nodig dat de aanvullende rapportage openbaar wordt gemaakt en dat het mogelijk is om te reageren.

²⁵ In een MER is het niet verplicht om de keuze voor een voorkeursalternatief te maken. Als ook een passende beoordeling gemaakt moet worden, hoeft alleen het voorkeursalternatief passend beoordeeld te worden.

²⁶ Vrij naar Hoevenaars (2013) m.e.r. en ruimte

- **Actualisatie MER:** wanneer het plan zelf wijzigt, ligt een actualisatie van het MER voor de hand. In een actualisatie MER wordt gekeken of de wijzigingen ook leiden tot andere of meer nadelige milieugevolgen.
- **Nieuwe procedure:** dit speelt als de activiteit wezenlijk is gewijzigd. In dat geval moet een nieuwe m.e.r.-procedure worden doorlopen.

Welke variant past, hangt volledig af van de situatie, denk ook aan de wenselijkheid, politieke gevoeligheid en het draagvlak onder omwonenden.

5.3 Samenvatting

Tot slot hoort bij een MER een samenvatting. Deze is van belang voor belanghebbenden en besluitvormers. Zo'n samenvatting moet dan ook aan het algemeen publiek voldoende inzicht geven voor de beoordeling van het MER en de milieueffecten van het voornemen en de alternatieven. Hiermee draagt de samenvatting bij aan transparantie en participatie, de nevensdoelen van milieueffectrapportage. De informatie uit het MER helpt om keuzes in het omgevingsplan te onderbouwen. De samenvatting helpt om deze informatie toegankelijk te maken en te ontsluiten voor publiek en besluitvormer.

**Commissie voor de
milieueffectrapportage**
Arthur van Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht
+30 234 76 66
info@commissierner.nl
www.commissierner.nl

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**
Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

december 2021

vng.nl