

Memo

Datum:
16 november 2017

Onderwerp: windturbines en milieueffectrapportage.

Ter attentie van: de leden van de gemeenteraad.

Afzender: het college van burgemeester en wethouders.

Wij stellen u in ons voorstel aan uw raad van 13 december 2017, nr. 17-99, voor om in het kader van het onderzoek naar locaties voor de plaatsing van windturbines een m.e.r.-traject te doorlopen.

Als achtergrondinformatie daarbij bieden wij u hierbij enige documentatie over de milieueffectrapportage aan en een korte uiteenzetting over de procedure.

Documentatie

Bijgaande factsheet van de Commissie voor de Milieueffectrapportage geeft in een notendop weer wat milieueffectrapportage inhoudt.

Een (sectorale) structuurvisie als wij beogen is een plan waarvoor een plan-m.e.r. nodig is. Hiervoor geldt de uitgebreide procedure. In dit geval is de gemeenteraad zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag.

Wij voegen ook nog twee documenten bij die afkomstig zijn van Kenniscentrum InfoMil. Allereerst een korte notitie over het doel van m.e.r. Vervolgens een document waarin wordt uiteengezet wat reikwijdte en detailniveau inhoudt.

Mee informatie is te vinden op de websites van beide instanties, respectievelijk <http://www.commissiemer.nl/> en <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/>.

Procedure

De eerste fase van het traject is gericht op de notitie Reikwijdte en Detailniveau. In het hiervoor genoemde document van InfoMil wordt uitgebreid uiteengezet wat een dergelijke notitie inhoudt.

Na een openbare kennisgeving volgt er een consultatieronde waarin zowel adviseurs en instanties, alsook burgers hun inbreng kunnen hebben. Het bevoegd gezag, in dit geval de gemeenteraad, stelt de notitie Reikwijdte en Detailniveau vast.

Binnen het kader van de notitie Reikwijdte en Detailniveau vindt vervolgens het onderzoek plaats dat leidt tot het opstellen van een structuurvisie en een planMER.

Het ontwerp voor structuurvisie en planMER worden ter inzage gelegd, met de mogelijkheid voor een ieder om zienswijzen in te dienen. Daarnaast brengt de

Commissie voor de Milieueffectrapportage een toetsingsadvies uit over de planMER.

Vervolgens wordt de structuurvisie vastgesteld door de gemeenteraad.

De structuurvisie vormt het kader waarbinnen voor een of meer locaties uitwerking in bestemmingsplannen kan plaatsvinden. Voor die locaties kan dan een meer gedetailleerde milieueffectrapportage worden opgesteld.

Milieueffectrapportage in een notendop

Milieueffectrapportage (m.e.r.) brengt de milieugevolgen van een plan in beeld voordat er een besluit over is genomen. De initiatiefnemer beschrijft de verwachte gevolgen voor het milieu in een milieueffectrapport (MER). Zo kan de overheid die het besluit neemt de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken.

In deze factsheet:

- Wat is het doel van m.e.r.?
- Wanneer is m.e.r. verplicht?
- Welke m.e.r.-procedures zijn er?
- Wie doet wat in de m.e.r.-procedure?

Wat is het doel van milieueffectrapportage?

Het doel van m.e.r. is om het milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over plannen en projecten. Denk aan de aanleg van (snel)wegen, de bouw van een energiecentrale of een bedrijventerrein.

Initiatiefnemers beschrijven de verwachte gevolgen voor het milieu in een milieueffectrapport. Voor een zorgvuldige afweging bevat het rapport alternatieve oplossingen met bijbehorende milieueffecten. De verantwoordelijke overheid – Rijk, provincie, gemeente, waterschap – neemt het rapport mee in haar overwegingen.

Wanneer is m.e.r. verplicht?

De *Wet milieubeheer* regelt de m.e.r.-procedure en de inschakeling van de Commissie m.e.r. Het *Besluit m.e.r.* beschrijft welke activiteiten m.e.r.-plichtig zijn.

M.e.r. is verplicht bij een **plan** als:

- het plan kaders stelt voor activiteiten in het plangebied waarvoor volgens de *Wet milieubeheer* een project-m.e.r. of een m.e.r.-beoordeling verplicht is;

- of als de ontwikkelingen binnen het plan mogelijk tot significante gevolgen leiden voor Natura 2000-gebieden waardoor een Passende beoordeling nodig is.

M.e.r. is verplicht bij een **project** als:

- de activiteit is opgenomen in kolom 1 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r.;
- de omvang van de activiteit de drempelwaarde overschrijdt,
- en er een besluit als genoemd in kolom 4 van de C-lijst nodig is.

Boven de drempelwaarde van onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit m.e.r. moet een formele m.e.r.-beoordeling plaatsvinden.

Plan-m.e.r.

Plan-m.e.r. ondersteunt de overheid bij strategische afwegingen. Bijvoorbeeld over tracés voor hoogspanningsverbindingen door Nederland of bij de keuze van locaties voor woningen of bedrijven.

Project-m.e.r.

Bij een besluit over realisatie van een activiteit volgt een project-m.e.r. over de milieugevolgen van concrete alternatieven.

Welke procedures zijn er?

Er zijn twee m.e.r.-procedures:

- De uitgebreide m.e.r.-procedure
- De beperkte m.e.r.-procedure

De **uitgebreide procedure** geldt voor plannen, zoals structuurvisies, bestemmingsplannen en complexe projecten. Een project is complex als:

- er een passende beoordeling voor nodig is;

.....

- de overheid zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is. Bijvoorbeeld bij een bestemmingsplanherziening, een Tracébesluit of een dijkversterkingsplan.

De beperkte procedure geldt voor vergunningen zoals:

- Omgevingsvergunning;
- Ontgrondingenvergunning;
- Vergunning Kernenergiewet;
- Sommige Waterwetvergunningen.

Als voor deze vergunningen een passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet is vereist, dan geldt de uitgebreide procedure.

De stappen in de procedures

Beperkte procedure	Uitgebreide procedure
Mededeling door initiatiefnemer aan bevoegd gezag. Openbare kennisgeving niet verplicht.	Mededeling door initiatiefnemer aan bevoegd gezag (bij project). Openbare kennisgeving.
Eventueel raadplegen adviseurs en betrokken overheidsinstanties over reikwijdte en detailniveau.	Altijd raadplegen adviseurs en betrokken overheidsinstanties over reikwijdte en detailniveau.
Bevoegd gezag kan mogelijkheid bieden voor indienen zienswijzen.	Bevoegd gezag moet mogelijkheid bieden voor indienen zienswijzen.
Commissie m.e.r. kan advies geven over reikwijdte en detailniveau	Commissie m.e.r. kan advies geven over reikwijdte en detailniveau
Eventueel advies van bevoegd gezag over reikwijdte en detailniveau (op verzoek initiatiefnemer of ambtshalve)	Als bevoegd gezag niet de initiatiefnemers is: advies van bevoegd gezag over reikwijdte en detailniveau (bij project)
Opstellen en openbaar maken van het MER	Opstellen en openbaar maken van het MER
Verplichting zienswijzen in te laten dienen op het MER	Verplichting zienswijzen in te laten dienen op het MER
Op verzoek toetsingsadvies Commissie m.e.r	Verplicht toetsingsadvies Commissie m.e.r
Besluit nemen inclusief motivering	Vaststellen plan/besluiten nemen inclusie motivering
Bekendmaken besluit	Bekendmaken plan/besluit
Evaluatie	Evaluatie

Wie doet wat in de m.e.r.-procedure?

Bevoegd gezag

De overheid die het m.e.r.-plichtige besluit neemt, meestal de gemeenteraad, Provinciale Staten of een minister.

Initiatiefnemer

De initiatiefnemer van een m.e.r.-plichtige activiteit kan iedereen zijn. Een particulier die een windturbine wil plaatsen of de minister die een spoorlijn wil aanleggen. De initiatiefnemer stelt het milieueffectrapport op of laat dit doen door bijvoorbeeld een adviesbureau.

Commissie m.e.r..

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert overheden over de kwaliteit van milieu-informatie. Zij kan of moet advies geven:

- **bij de start van een m.e.r.-procedure**
Zij geeft dan een advies over reikwijdte & detailniveau: welke informatie moet het milieueffectrapport bevatten?
- **als het milieueffectrapport geschreven is**
De Commissie geeft dan een toetsingsadvies: bevat het rapport alle informatie die nodig is om het milieubelang volwaardig mee te wegen in de besluitvorming? Een toetsingsadvies in de uitgebreide procedure is verplicht.
- **op andere momenten**
De Commissie kan ook, nog voor de officiële start, adviseren over de meest logische en effectieve opzet van de m.e.r.-procedure. Ook kan het bevoegd gezag om een tussentijds advies vragen.

Heeft u een vraag?

Neemt u dan contact op met de helpdesk van de Commissie m.e.r.: 030-2347666 of kennisplatform@eia.nl. Of kijk op www.commissiemer.nl.

Aan deze factsheet kunt u geen rechten ontleen. De informatie is bedoeld als handreiking voor de praktijk. Het bevat geen advies voor individuele situaties.

Bijlage Wat is het doel van m.e.r. en hoe werkt het? (bron: infomil)

Het voorkomen van aantasting van het milieu is van groot maatschappelijk belang. Het is daarom zaak om het milieubelang volwaardig in de besluitvorming te betrekken. Om hier in de praktijk vorm aan te geven is het instrument milieueffectrapportage of te wel m.e.r. ontwikkeld.

M.e.r. is een procedure met als hoofddoel het milieubelang volwaardig te laten meewegen bij de voorbereiding en vaststelling van plannen en besluiten. Plannen en besluiten van de overheid over initiatieven en activiteiten van publieke en private partijen die (uiteindelijk) belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Dit doel wordt bereikt door in de m.e.r.-procedure:

- De milieugevolgen van het initiatief of de activiteit en reële alternatieven hiervoor systematisch, transparant en objectief in beeld te brengen in het zogenoemde milieueffectrapport of MER en maatregelen te beschrijven om negatieve gevolgen te voorkomen of te beperken.
- De kwaliteit van het MER bij plannen en complexe besluiten te laten toetsen door de onafhankelijke landelijke Commissie voor de milieueffectrapportage, de Commissie m.e.r.
- De maatschappij te betrekken door één ieder de mogelijkheid te bieden om in te spreken en zijn of haar zienswijze naar voren te brengen.
- De milieugevolgen, de alternatieven en de ingebrachte zienswijzen en adviezen mee te laten wegen bij de vaststelling van het plan of het nemen van het besluit en de wijze waarop dat is gebeurd toe te lichten. M.e.r. kan de overheid dus helpen bij de besluitvorming.

Bijlage: Reikwijdte en detailniveau: wat houdt dat in? (bron: infomil)

De afbakening van het onderzoek (reikwijdte en detailniveau) is een belangrijke fase bij het opstellen van een milieueffectrapportage. Hier vindt u informatie over :

- Reikwijdte: welke alternatieven, welke milieuaspecten?
- Detailniveau: hoe uitgebreid, op welke manier?

Reikwijdte: welke alternatieven, welke milieuaspecten?

'Reikwijdte' staat voor de onderwerpen die het MER moet gaan bestrijken:

- Welke alternatieven moeten in dit geval onderzocht worden?
- Welke milieuaspecten zijn relevant in dit onderzoek?

Alternatieven

Kenmerkend voor een milieueffectrapportage is dat initiatiefnemer en bevoegd gezag zich niet kunnen blindstaren op één specifieke oplossing: er moeten alternatieven uitgewerkt en onderzocht worden. Welke soorten alternatieven in aanmerking komen verschilt van geval tot geval: alternatieve locaties voor voorzieningen en functies, alternatieve tracés voor infrastructuur, alternatieven voor het ambitieniveau van een plan of een project, alternatieven voor uitwerking en inrichting, enzovoort ([zie webpagina's Alternatieven](#)). Op deze plaats is van belang dat er *altijd* alternatieven zijn, en dat ze - vroeg of laat - ook in elke m.e.r.-procedure de kop opsteken. Laat bij het vaststellen van alternatieven ook de problemen/of doelstelling(en) die aan het plan of project ten grondslag liggen een belangrijke basis zijn. Bijvoorbeeld een kern waar veel (vracht)verkeer dwars doorheen rijdt: als u direct focust op de aanleg van een ringweg, dan kunt u ervan verzekerd zijn dat andere betrokkenen in een later stadium andere opties, zoals ondertunneling, schermen, opwaarderen van de bestaande weg zullen aandragen. De problemen/of doelstelling(en) worden dan door u door middel van één oplossing, de aanleg van een ringweg, geïnterpreteerd, terwijl meerdere (strategische) oplossingen mogelijk zijn.

Vooraf zo goed mogelijk bepalen welke alternatieven relevant zijn, is een van de belangrijkste aandachtspunten bij het afbakenen van de reikwijdte van het te verrichten onderzoek. De opgave is in een vroeg stadium een werkbare inperking aan te brengen, langs twee lijnen:

- Verken welke alternatieven op voorhand voldoende de moeite waard zijn om ze te onderzoeken.
- Breng in kaart welke alternatieven al op voorhand onuitvoerbaar of om andere redenen onrealistisch zijn, en waarom (uitvoeringstechnisch te complex, te veel weerstand, strijdigheid met wettelijke kaders of harde beleidsuitgangspunten, veel te duur gezien het beschikbare budget, enzovoort).

Milieuaspecten

Bij 'reikwijdte' gaat het er daarnaast om te bepalen welke milieuaspecten voor de besluitvorming over plan X of project Y relevant zijn. Meestal valt er in het MER niet aan te ontkomen alle milieuaspecten op z'n minst langs te lopen. Maar op voorhand is wel vaak goed aan te geven wat waarschijnlijk de belangrijkste *issues* zullen zijn. In het ene plan of project zijn dat bijvoorbeeld geluid en luchtkwaliteit, terwijl in een ander plan of project bijvoorbeeld natuur en landschap zwaar wegen. In het voortraject is het de opgave na te gaan of er alvast accenten zijn aan te brengen.

Detailniveau: hoe uitgebreid, op welke manier?

Bij 'detailniveau' draait het om de vraag hoe uitgebreid en op welk schaalniveau de verschillende milieuaspecten onderzocht moeten worden, op welke manier en in welke fase van het planproces. Ook hier geldt: dit verschilt van geval tot geval. Een algemeen aandachtspunt is wél dat een milieueffectrapportage niet per definitie inhoudt dat alle milieueffecten in cijfers moeten worden uitgedrukt en dat dus overal berekeningen op losgelaten moeten worden. Neem zoiets als een structuurvisie voor een stadsontwikkelingsproject dat onder meer als doel heeft de uitbreiding van een groot sportstadion mogelijk te maken. De verkeersaantrekkende werking van zo'n voorziening (met enorme pieken vlak voor en na afloop van een wedstrijd of evenement) is dan van groot belang. In zo'n geval zal er juist aan dit verkeer en de effecten daarvan voor lucht en geluid het nodige gerekend moeten worden. Maar bijvoorbeeld 'natuur' of 'archeologie' is bij de uitbreiding van een groot stadion in een stad een minder belangrijk thema: het moet wel aandacht krijgen, maar het is niet nodig speciaal voor zo'n plan inventarisaties en/of tellingen te laten uitvoeren. Een vrij uitgebreid natuuronderzoek is daarentegen weer wel gewenst in een m.e.r.-procedure over een plan om tussen twee grote steden in een groot natuur- en recreatiegebied te realiseren. En bij een dergelijk plan is zoiets als externe veiligheid door vervoer van gevaarlijke stoffen wellicht juist weer wat minder belangrijk, of in elk geval niet zwaarwegend genoeg om uitgebreide berekeningen te rechtvaardigen.

Bij het bepalen van het detailniveau speelt vaak ook mee welke stappen vooraf zijn gegaan en welke stappen er in een later stadium nog zullen volgen. Vormt bijvoorbeeld een structuurvisie de opmaat voor een hierop volgende meer concrete uitwerking in bestemmingsplannen, dan kan in de milieueffectrapportage voor de structuurvisie op veel punten volstaan worden met globaal onderzoek; details en rekensommen kunnen dan beter worden doorgeschoven naar de bestemmingsplannen. In een m.e.r.-procedure behorend bij strategische plannen gaat het vaak om een integrale afweging voor een groter gebied met meerdere ontwikkelingen en om cumulatieve milieugevolgen. Welke keuzes gemaakt worden in een plan is dan voor een groot deel bepalend voor het detailniveau van de bijbehorende milieueffectrapportage. Vaak geldt des te abstracter het plan, des te globaler de milieuonderzoeken.

Bij een milieueffectrapportage voor een bestemmingsplan zijn vaak goede mogelijkheden om resultaten van een milieueffectrapportage voor een hieraan voorafgaande structuurvisie te hergebruiken. In sommige gevallen zal een aanvullend onderzoek nodig zijn, maar de basisinformatie en resultaten op hoofdlijnen zijn dan reeds beschikbaar. Bij opeenvolgende plannen is het dus zaak het geheel te overzien, en vanuit dat perspectief te bepalen in welk stadium welk detailniveau in het onderzoek vereist is.

Waar het vooral om gaat, is dat er - net als bij 'reikwijdte' - ook bij 'detailniveau' keuzes mogelijk zijn. Een bevoegd gezag kan zich daarin afwachtend opstellen: 'kijken hoe het loopt'. Maar beter is om die keuzes al in het voortraject zo veel mogelijk af te kaarten. Of dat op z'n minst te proberen.