

Notitie / Memo

HaskoningDHV Nederland B.V.
Water

Aan: provincie Noord-Holland
Van: Jan.J. Bakker
Datum: 2 augustus 2017
Kopie:
Ons kenmerk: WATBF3788-101-100N001D0.1
Classificatie: Open

Onderwerp: Advies Plan-m.e.r. en Omgevingsvisie

De 3 hoofdconclusies van dit Advies zijn:

- 1. In het Discussiedocument is al een eerste aanzet gegeven tot het benoemen van effecten op de leefomgeving van de drie verhaallijnen. Het gedachtegoed van het instrument m.e.r. is daarmee nu al actief ingezet.*
- 2. Ontwikkel een doorlopende integrale effectrapportage voor zowel de Omgevingsvisie als voor de uitwerking van dit beleid in de toekomst.*
- 3. Maak een plan-MER op hoofdlijnen ten behoeve van het opstellen van de ontwerp-Omgevingsvisie, waarin de gevolgen op de leefomgeving van ontwikkelprincipes centraal staan. Om met dit plan-MER tijdig input te kunnen leveren voor de Omgevingsvisie, zullen de voorbereidingen voor het m.e.r.-proces en de -procedure op korte termijn (najaar 2017) in gang gezet moeten worden.*

Inleiding

Wettelijke context

Milieueffectrapportage van plannen is al geruime tijd wettelijk verankerd in de Wet milieubeheer, mede als omzetting van de Europese richtlijn 2001/42 EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Het oogmerk van zowel de richtlijn als de Nederlandse wetgeving is om milieueffectrapportage een volwaardige plaats te geven in de besluitvormingsprocessen van plannen.

Met de komende Omgevingswet als kader voor de nieuwe provinciale Omgevingsvisie, en wetend dat deze wet beoogt om meer integraal beleid te ontwikkelen waarin minder accent ligt op toelating en meer accent op formulering van eigen ambities ('omgevingswaarden'), komt de vraag op tafel hoe in deze nieuwe context om te gaan met het instrument milieueffectrapportage.

Immers, hoewel de koers van de Omgevingsvisie nog niet vast staat, is het te verwachten dat in de Omgevingsvisie kaderstellende beleidsuitspraken worden gedaan voor m.e.r.-plichtige activiteiten. Ook zijn op voorhand effecten van het beleid in de Omgevingsvisie op Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten. Om die reden is de Omgevingsvisie naar alle waarschijnlijkheid m.e.r.-plichtig.

Proces Omgevingsvisie

Het proces van de Omgevingsvisie is gestart met de Verkenningenfase. Deze fase is inmiddels afgerond. Op dit moment zit het planproces in de Koersfase. De recent gereed gekomen concept-Verhaallijnen hebben tot doel om PS een koers voor de Omgevingsvisie te laten kiezen.

In het tot nu toe doorlopen proces is sprake geweest van interactie tussen feitelijke informatie over de toestand van de leefomgeving en de daarin te constateren trends bij ongewijzigd beleid enerzijds en anderzijds de interpretatie daarvan in termen van opgaven en opties voor het beleid in de op te stellen Omgevingsvisie. Door informatie over de leefomgeving (en de mogelijke gevolgen van 'niets doen') te

betrekken bij het in de steigers zetten van het beleid wordt het gedachtegoed van het instrument m.e.r. nu al actief ingezet. Deze inzet is gebleken effectief te zijn bij niet alleen de inhoudelijke onderbouwing van het beleid, maar ook bij de participatie van maatschappelijke partners.

Vraagstelling

Gelet op bovenstaande is het de wens van de provincie, om de inzet van milieu-/leefomgevingsinformatie in het beleidsproces –los van een discussie over wel/niet wettelijke m.e.r.-plicht van de Omgevingsvisie - te continueren. Grondgedachte hierbij is de wens om de beleidscyclus van de Omgevingsvisie te professionaliseren. Bovendien leidt de Omgevingswet tot een andere vorm van overheidsbeleid op het gebied van de leefomgeving: niet zozeer een ‘blauwdruk’ van de gewenste ontwikkelingen binnen de leefomgeving, maar vooral het formuleren van gewenste kwaliteit van de leefomgeving als kaders voor deze ontwikkelingen. Het accent in de beleidsevaluatie verschuift dan van de beschrijving van de gevolgen van voorgenomen beleid voor het milieu (zoals het ‘klassieke’ MER dat doet), naar het aangeven van de ‘milieuruimte’ voor ontwikkelingen, het houden van de vinger aan de pols wat betreft de na te streven kwaliteit van de leefomgeving, en het aangeven van de consequenties van veranderingen in die kwaliteit voor het beleid.

De vraag is dan hoe deze inzet van milieu-/leefomgevingsinformatie concreet vorm te geven, zodanig dat enerzijds de toegevoegde waarde ervan voor het omgevingsbeleid (zowel procesmatig als inhoudelijk) zo groot mogelijk is, terwijl anderzijds – indien dat aan de orde is - wordt voldaan aan de wettelijke vereisten van Wet milieubeheer. Deze memo beschrijft op hoofdlijnen hoe deze rol eruit kan zien, en welke stappen daartoe dienen te worden gezet als vervolg op de reeds ingezette stappen.

In het Discussiedocument is al een eerste aanzet gegeven tot het benoemen van effecten op de leefomgeving van de drie verhaallijnen. Het gedachtegoed van het instrument m.e.r. is daarmee nu al actief ingezet.

Naar een nieuwe toepassing van m.e.r.

De lange looptijd van de Omgevingsvisie, de voorgenomen wijze van ontwikkelingen (ontwikkelingsplanologie), de inhoud van de Omgevingsvisie (spelregels, kaders en randvoorwaarden) en vervolgbesluiten over programma's op basis van de Omgevingsvisie, vragen om een flexibele toepassing van m.e.r. als instrument.

Dat betekent in de basis een behoorlijk andere benadering van het instrument m.e.r. Onderstaande tabel 1 vat deze andere benadering samen.

Van (gangbare toepassing m.e.r.):	Naar (gewenste toepassing m.e.r.):
Wettelijk verplicht nummer ('m.e.r.-plicht'); motivatie vanuit risicobeheersing	Bewuste keuze, motivatie vanuit toegevoegde waarde
Nadruk ligt op product (MER)	Nadruk ligt op het proces (m.e.r.)
Milieu als scope	Leefomgeving als scope
Nadruk ligt op toegevoegde waarde voor één moment van besluitvorming	Nadruk ligt op toegevoegde waarde voor het beleidsproces
Beleid uitgangspunt voor beschrijving milieueffecten	Toestand leefomgeving uitgangspunt met consequenties daarvan voor het beleid

Achteraf reflecteren op beleidsproces	Actief bijdragen aan het beleidsproces
Eenmalige, statische milieu-informatie	Levend informatiesysteem
Aanbevelingen voor monitoring in toekomst	Monitoring vanaf 'dag één' meenemen als input voor het m.e.r –en beleidsproces
Eenmalig document MER als product	Meerdere deelproducten MER in de tijd
Ingebonden rapport met tekst en plaatjes	Interactieve vorm, combinaties tekstblokken en kaarten

Tabel 1

De in de tabel beschreven gewenste toepassing van het instrument m.e.r kan zich in beginsel voltrekken los van wettelijke verplichtingen tot het opstellen van een MER. Naar de wetsletter is er dan geen sprake van een Milieueffectrapport in de zin van artikel 7.7 Wet milieubeheer.

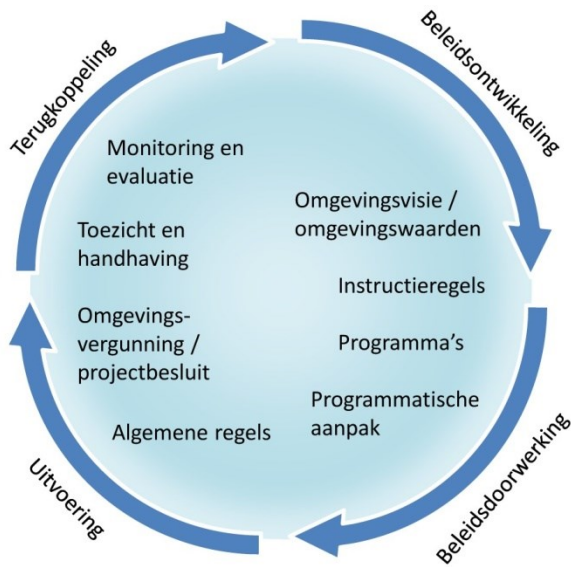
Indien echter het voornemen is om (vrijwillig) te m.e.r-procedure te doorlopen, dan zal de boven beschreven toepassing aansluiting moeten zoeken bij de vereisten van de Wet milieubeheer. In dat geval zal de planprocedure voor de Omgevingsvisie gekoppeld moeten worden aan de m.e.r-procedure. Hieronder wordt op dit aspect verder ingegaan.

Omgevingsvisie Noord-Holland en m.e.r

De Omgevingsvisie heeft in beginsel een onbeperkte looptijd. De tijdhorizon van het in de visie te verwoorden beleid is 2050. Aan de Omgevingsvisie worden meer concrete programma's gehangen. In deze programma's wordt een doorvertaling gegeven van het relatief abstracte lange termijnbeleid in de Omgevingsvisie. De eerste gedachten zijn om deze programma's elke 4 jaar vast te stellen (dus één programma per collegeperiode). Deze opeenvolgende programma's reageren met hun inhoud op zowel de toestand van het milieu/de leefomgeving op dat moment als op de resultaten van het tot dusver gevoerde beleid.

Dat betekent, dat er periodiek informatie over de toestand van de leefomgeving en de resultaten van het tot dusver gevoerde beleid beschikbaar moet zijn, zodat aan de hand van voortschrijdend inzicht, afkomstig uit deze informatie, uitwerking gegeven kan worden aan de Omgevingsvisie in de vorm van een nieuw programma. Op deze manier ontstaat er een gesloten beleidscyclus (zie figuur):

- Beleidsontwikkeling (Verkenningfase, Koersfase en Visie-ontwikkeling van de Omgevingsvisie)
- Beleidsdoorwerking (uitwerking programma's van de Omgevingsvisie)
- Uitvoering (ontwikkeling concrete besluiten/regels en ander instrumentarium en toepassing daarvan)
- Terugkoppeling (resultaten van monitoring evalueren op hun betekenis voor nieuwe beleidscyclus)



Figuur 1 Beleidscyclus in context Omgevingswet. Bron: <https://www.duurzaamgebouwd.nl/expertposts/20160705-beleidscyclus-omgevingswet-kroonjuweel-voor-duurzaamheid>

Het m.e.r.-proces houdt dan in, dat informatie over de toestand van de leefomgeving in alle fasen van de beleidscyclus wordt ingezet en meegewogen, waarbij de manier waarop deze kennis is ingezet en heeft meegewogen verantwoord wordt.

Ontwikkel een doorlopende integrale effectrapportage voor zowel de Omgevingsvisie als voor de uitwerking van dit beleid in de toekomst.

Deze manier van omgaan met m.e.r is nieuw. Er is weinig of geen ervaring mee. Niettemin wordt er nu, met de Omgevingswet in het vooruitzicht, op diverse plaatsen (en niet in de laatste plaats bij de Commissie m.e.r.) gezocht naar en geëxperimenteerd met een andere, beter bij de planvormen van de Omgevingswet passende, inzet van het instrument m.e.r.. In die zin moet het onderstaande voorstel (tabel 2) voor koppeling van informatie over de leefomgeving en de m.e.r.-procedure aan de beleidscyclus worden gezien.

Fase beleidscyclus	Fase Omgevingsvisie	Benodigde informatie leefomgeving	Aanhaking met Procedure milieubeheer Wet	Toepassing van deze informatie
Beleidsontwikkeling	Verkenningen Koersfase Visie-ontwikkeling	Huidige toestand leefomgeving en waardering daarvan (knelpunten, ex post evaluatie) ¹	geen	Input voor agendavorming en probleemverkenning Omgevingsvisie

¹ Heeft inmiddels plaatsgevonden

	Tervisielegging en besluitvorming ontwerp-Omgevingsvisie	Verwachte trendombuigingen in de toestand van de leefomgeving als gevolg van het beleid van de Omgevingsvisie (ex ante evaluatie); Uitwerking monitoringplan en nulmeting vastleggen	Kennisgeving met Notitie Reikwijdte en Detailniveau Milieueffectrapport cf artikel 7.7. Wm	Input voor besluitvorming over Omgevingsvisie
Beleidsdoorwerking	1 ^e termijn Uitwerking Omgevingsvisie in programma('s)	Verwachte verandering in toestand leefomgeving als gevolg van programma (ex ante evaluatie)	Aanvullend MER bij eerste programma	Begin van collegeperiode: Input besluitvorming over programma
Uitvoering	-	Monitoring verandering leefomgeving. Aansluiting bestaande monitoringprogramma's	geen	Inzicht geven in hoeverre doelen omgevingsvisie en programma's worden gehaald
Terugkoppeling	2 ^e termijn uitwerking Omgevingsvisie in programma('s)	Evaluatie van uitkomsten programma en van uitkomsten monitoring (ex post evaluatie) Aangeven consequenties evaluatie voor beleid	Aanvullend MER bij tweede programma	Eind van collegeperiode: Input geven voor beleidsaanpassingen (2 ^e termijn programmaronde)

Tabel 2

Uit de tabel komt naar voren, dat evaluatie van de situatie van de leefomgeving en de implicaties daarvan voor de beleidsontwikkeling een doorlopend proces is. De aanhaking bij de wettelijke procedure gebeurt op een aantal concreet omschreven momenten in dat proces, namelijk de momenten waarop besluitvorming plaatsvindt over wettelijk voorgeschreven planfiguren (in dit geval Omgevingsvisie en programma's).

Met deze tabel is een aanpak op hoofdlijnen geschetst. Het is nu te vroeg, om alle in de tabel beschreven stappen voor wat betreft het m.e.r.-proces tot in detail uit te werken. Wel dient concreet inzicht te komen in de op korte termijn te zetten stappen. Dat betreft met name het traject tot en met de tervisielegging van de ontwerp-Omgevingsvisie. Dit traject kan weer in twee onderdelen worden uiteengelegd:

1. Het traject tot en met de bekendmaking van het voornemen en de tervisielegging van de Notitie Reikwijdte en detailniveau (NRD);
2. Het traject vanaf de NRD tot en met de tervisielegging van het MER en de ontwerp-Omgevingsvisie.

Deze memo werkt alleen onderdeel 1) uit. Verdere uitwerking van de aanpak van onderdeel 2) is pas zinvol tijdens en na het uitschrijven van de NRD.

Maak een plan-MER op hoofdlijnen ten behoeve van het opstellen van de ontwerp-Omgevingsvisie, waarin de gevolgen op de leefomgeving van ontwikkelprincipes centraal staan. Om met dit plan-MER tijdig input te kunnen leveren voor de Omgevingsvisie, zullen de voorbereidingen voor het m.e.r.-proces en de -procedure op korte termijn (najaar 2017) in gang gezet moeten worden.

Notitie Reikwijdte en detailniveau

Een plan-MER voor de Omgevingsvisie zal de (wettelijk verplichte) m.e.r.-procedure dienen te doorlopen. Daarom moet in de aanloop naar de ontwerp-Omgevingsvisie de formele m.e.r.-procedure ruim tevoren zijn opgestart².

De planning is om de ontwerp-Omgevingsvisie in de periode mei-juni 2018 ter visie te leggen. Gelijktijdig zullen dan deelproducten/verantwoordingsdocumenten vanuit het dynamische m.e.r.-proces publiek beschikbaar moeten zijn.

Opstart van de m.e.r.-procedure gebeurt door bekendmaking van het voornemen en het gelijktijdig ter visie leggen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Met deze notitie geeft het bevoegd gezag aan, hoe zij het m.e.r.-proces en het MER bij de ontwerp-Omgevingsvisie voor zich zien. Aan de hand van deze Notitie kan eenieder zienswijzen indienen en kunnen adviseurs en bestuursorganen worden geraadpleegd. Hun kennis en denkracht kunnen dan worden ingezet om de '(onderzoeks-)agenda' voor het m.e.r.-traject aan te scherpen.

Wat betreft de timing van de NRD het volgende. Enerzijds is voor de focus van de NRD zinvol als bij het uitbrengen ervan duidelijkheid is over de door PS gekozen koers voor de Omgevingsvisie, en deze keuze verwerkt kan worden in de NRD. Anderzijds moet er voldoende ruimte in de tijd zijn om de 'oogst' uit de tervisielegging van de NRD te kunnen benutten voor de ontwerp-Omgevingsvisie en het bijhorende MER³. Dat betekent, door de oogbaren beschouwd, dat de tervisielegging van de NRD nog in 2017 moet plaatsvinden.

De Notitie Reikwijdte en Detailniveau is in beginsel vormvrij. De inhoud ervan wordt vooral gestuurd door het doel ervan: kennisgeving voornemen en inzicht bieden in de onderzoeksagenda voor het m.e.r.-traject. Tegen die achtergrond zijn belangrijke inhoudelijke elementen voor deze Notitie:

- a. Beschrijving van hetgeen de provincie met de Omgevingsvisie beoogt en waarom (antwoord geven op de opgaven zoals die uit de huidige toestand van de leefomgeving en uit de trends voortkomen);
- b. Verantwoording van het tot dusver doorlopen traject van beleidsontwikkeling (Verkenningenfase, Koersfase) en de manier waarop omgevingsinformatie binnen dat traject een rol heeft gespeeld;
- c. Beschrijving van de manier waarop het beleid van de Omgevingsvisie wordt uitgewerkt in programma's en welke besluiten daartoe genomen moeten worden;
- d. Beschrijving van de manier waarop omgevingsinformatie de uitwerking van het beleid van de Omgevingsvisie gaat ondersteunen en op welke wijze de uitkomsten van monitoring zullen worden ingezet;
- e. Beschrijving op hoofdlijnen van de ontwikkelprincipes in de Omgevingsvisie en de daarin spelende dilemma's;
- f. Beschrijving van de omgevingsaspecten die in het m.e.r.-traject zullen worden onderzocht, en de diepgang waarmee dit gebeurt;

² Op dit moment (augustus 2017) is de Verkenningenfase afgerond en zijn in de Koersfase 3 verhaallijnen uitgewerkt die PS moeten ondersteunen bij het kiezen van een Koers voor de Omgevingsvisie. In deze trajecten is, zoals aangegeven, al op een m.e.r.-achtige manier informatie over de leefomgeving benut voor de beleidsontwikkeling. Er kon in dit traject nog geen sprake zijn van aanhaking aan de formele m.e.r.-procedure. Immers er was nog geen sprake van een in juridische zin m.e.r.-plichtig besluit.

³ De termijn waarbinnen zienswijzen kunnen worden ingediend en een advies over reikwijdte en detailniveau van de Commissie m.e.r wordt verkregen is zes weken. Deze termijn is eenmalig te verlengen met zes weken.

Ten behoeve van de totstandkoming van de NRD zullen op korte termijn in elk geval de volgende acties moeten worden ondernomen:

1. Planning uitwerken met te zetten stappen van het traject vanaf nu tot en met de tervisielegging van de NRD, inclusief alle interne besluitvormingscircuits
2. Opstellen geannoteerde inhoudsopgave voor de Notitie Reikwijdte en Detailniveau
3. Voorbereiden procedure tervisielegging NRD (inclusief het delen van de aanpak en de planning met Commissie m.e.r)
4. Uitschrijven tekst Notitie Reikwijdte en Detailniveau; voorwaarde daartoe is dat er tijdig inhoudelijk informatie beschikbaar is/komt om de boven genoemde elementen a tot en met g van de NRD te kunnen invullen.

Wat betreft dit laatste punt 4), geeft onderstaande tabel 3 een eerste indruk van wat er al beschikbaar is en waarover er nog meer informatie beschikbaar moet komen (uitgaande van het boven beschreven eerste idee over de inhoud van de NRD).

Op te nemen in NRD	Nu beschikbaar?	Actie benodigd
Beschrijving van hetgeen de provincie met de Omgevingsvisie beoogt	Ja	geen
Verantwoording van het tot dusver doorlopen traject van beleidsontwikkeling	Nee	Verantwoordingsdocument nog op te stellen
Beschrijving van de manier waarop het beleid van de Omgevingsvisie wordt uitgewerkt in programma's en welke besluiten daartoe genomen moeten worden	Nee	Uitwerken op hoofdlijnen
Beschrijving van de manier waarop omgevingsinformatie de uitwerking van het beleid van de Omgevingsvisie gaat ondersteunen en op welke wijze de uitkomsten van monitoring zullen worden ingezet;	Nee	Uitwerking op hoofdlijnen; daarbij verkennen hoe leefomgevingsfoto (NH2016) periodiek kan worden geupdated
Beschrijving op hoofdlijnen van de ontwikkelprincipes in de Omgevingsvisie en de daarin spelende dilemma's;	Nee, maar komt beschikbaar uit werkproces komende maanden	Aftappen uit dat werkproces
Beschrijving van de omgevingsaspecten die in het m.e.r.-traject zullen worden onderzocht, en de diepgang waarmee dit gebeurt;	Deels, omgevingsaspecten zijn al in werkproces benoemd	Reikwijdte en detailniveau van onderzoek in m.e.r.-traject te benoemen
Planning en procedure van het Omgevingsplan en van het daaraan gekoppelde formele m.e.r-traject	Planning en procedure Omgevingsplan ligt er	m.e.r.-planning hieraan te koppelen

Tabel 3

