

Van: BügelHajema adviseurs  
Aan: College van burgemeester en wethouders Westerveld  
Onderwerp: advies Omgevingsvisie en Mer-plicht

Op 15 januari 2022 hebben wij het memo van de fractie van Progressief Westerveld ontvangen over de Omgevingsvisie en de Mer-plicht met het verzoek dit juridisch te analyseren. Bijgevoegd het gevraagde advies.

---

In de nieuwe Omgevingswet is de Omgevingsvisie Mer-plichtig als het plan kaderstellend is voor Mer-plichtige besluiten. Daarin wordt de omvang niet langer meegewogen. Onbekend is of een omgevingsvisie die hieraan niet voldoet, als omgevingsvisie blijft gelden als de Omgevingswet in werking treedt.

**Het niet doorlopen van m.e.r.-procedure heeft geen gevolgen voor de vastgestelde Omgevingsvisie. Deze blijft gelden als Omgevingsvisie.**

Als je de Omgevingsvisie behandelt als Structuurvisie, wat nu feitelijk het geval is, zijn er twee redenen voor Mer-plicht:

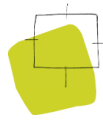
1. Op basis van het besluit Milieueffectrapportage, omdat de omgevingsvisie kaderstellend is voor mer-plichtige besluiten (met in achtname van de omvang van de besluiten);
2. Als gevolg van het nodig zijn van een passende beoordeling.

**Dit betekent derhalve dat een afweging moet worden gemaakt omtrent een eventuele Planm.e.r.-plicht. Vragen die moeten worden beantwoord zijn:**

1. bevat de Omgevingsvisie kaderstellende uitspraken?
2. Leidt de Omgevingsvisie tot significante effecten?

**Beide vragen zijn in de Omgevingsvisie onderbouwd beantwoord. Conclusie is dat – gelet op het schaal- en detailniveau van de Omgevingsvisie – beide vragen met ‘nee’ worden beantwoord. Daarmee is geen sprake van een Planm.e.r.-plicht. Deze conclusie blijft overeind.**

- Ad 1. Volgens de kolommen uit het besluit Milieueffectrapportage zijn er besluiten die mer-plichtig zijn en waar de visie kaders voor stelt: C17.2 (aardgaswinning . 50.000 m3 per dag), D9 (stedelijk ontwikkelingsproject > 125 ha), D14 (wijziging/uitbreiding fokken mesten of houden van dieren: bv melkvee. 200 melkkoeien).
- Ad 2. De Wet natuurbescherming schrijft voor dat ieder plan dat gevolgen kan hebben voor een Natura 2000 gebied beoordeeld moet worden op zijn effecten voordat het plan wordt



vastgesteld. Wederom wordt hier in de zienswijzennota onder 15.10 de redenering gebezigd dat een passende beoordeling niet nodig is voor het plan (de Omgevingsvisie) maar slechts voor concrete projecten. Deze redenering lag ook ten grondslag aan de vernietiging van drie bestemmingsplannen buitengebied en is de reden geweest om het bestemmingsplan kleinschalige hernieuwbare energie in te trekken om deze eerst passend te beoordelen. Nu wil het college voor de vijfde maal deze redenering gebruiken. Voor de argumenten hiertegen verwijs ik naar alle correspondentie die we bij het bestemmingsplan buitengebied en het bestemmingsplan kleinschalig hernieuwbare energie hebben gestuurd, het heeft weinig zin om dit hier allemaal te herhalen.

Omdat de Omgevingsvisie passend moet worden beoordeeld, is er ook een Mer voorgeschreven.

Wij kennen de bedoelde redenering achter de bestemmingsplannen buitengebied en kleinschalige hernieuwbare energie niet. Wel maakt het groot verschil of het betreffende bestemmingsplan wordt ingezet als plan (kolom 3 van het Besluit m.e.r.) of besluit (kolom 4 van het Besluit m.e.r.) In het tweede geval (besluit) gaat een vergelijking met de Omgevingsvisie (enkel genoemd in kolom 3) niet op.

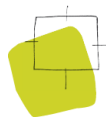
Daarnaast zij gewezen op het inhoudelijke verschil tussen Omgevingsvisie (ambities, zelfbindend) versus het bestemmingsplan (regels, bindend voor inwoners/ondernemers).

Er is wel een verschil tussen de omgevingsvisie en de genoemde bestemmingsplannen: tegen de bestemmingsplannen stond bezwaar en beroep open, tegen de Omgevingsvisie niet. Als de raad de Omgevingsvisie heeft vastgesteld, dan is dat een voldongen feit. We kunnen wel last krijgen bij de vaststelling van bestemmingsplannen die voortborduren op de omgevingsvisie. Dat zijn alle komende bestemmingsplannen. Als voorbeeld: als we een bestemmingsplan vaststellen dat woningbouw tussen Diever en Dwingeloo mogelijk maakt, dan volstaat niet een beoordeling van de effecten van dat plan op de N2000 gebieden. Er moet ook aangetoond worden waarom er geen andere locatie is gekozen binnen de gemeente die mogelijk minder effecten op de natuur heeft. De keuze voor Diever-Dwingeloo als woningbouwlocatie, die gemaakt wordt in de omgevingsvisie, is immers niet beoordeeld op de milieueffecten.

In de Omgevingsvisie wordt het gebied tussen Diever en Dwingeloo – net zoals in de huidige Structuurvisie van Westerveld - genoemd als gebied met grote kans op dynamiek.

Woningbouw wordt daarbij genoemd, evenals de clustering van voorzieningen. Concreet wordt dit alles nog niet ingevuld. Het ligt dan ook niet voor de hand ineens de stap te zetten van Omgevingsvisie naar bestemmingsplan. Allereerst moet op provinciaal niveau hiervoor beleidsmatig ruimte worden geboden. Maar los daarvan zal het programma voor het bedoelde gebied nader worden bepaald. Wij stellen ons een dergelijke route voor:

1. Beleidsmatige ruimte creëren op provinciaal niveau;



2. Deeluitwerking van de Omgevingsvisie via:
  - a. Bepalen programma
  - b. Inrichtingsvarianten incl. bepalen milieueffecten
  - c. Keuze verwerken in Omgevingsvisie (beleidscyclus...)
3. Uitwerking in een Omgevingsplan

Los van de doorwerking van het achterwege laten van een Plan-mer, moet de raad zich de vraag stellen of het gewenst is om een plan vast te stellen zonder aan de wettelijke eisen te voldoen. Mag je te hard rijden als je weet dat er geen controle is? Onze fractie overweegt daarom een ordevoorstel om de omgevingsvisie nu niet vast te stellen maar eerst een Plan-mer uit te voeren.

Zoals hierboven (en in de Omgevingsvisie) aangegeven zijn wij van mening dat er voor de Omgevingsvisie geen Planm.e.r.-plicht geldt en de visie in haar huidige vorm in overeenstemming is met de wettelijke eisen.

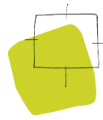
Een paar minuten googelen levert vele gemeenten op die wel een Plan-mer hebben uitgevoerd voor hun omgevingsvisie: Roosendaal, Westland, Alphen aan de Rijn, Hattum, Rotterdam, Meppel, Lisse, Doetinchem, Zwolle, Leiden, Breda, Beemster, Zaanstad. Er zijn ook veel gemeenten die geen Plan-mer hebben uitgevoerd, ondanks de wettelijke plicht. De redenatie daarbij is vaak dat de omgevingsvisie nog te abstract is om goed te kunnen beoordelen.

Een aantal van de genoemde gemeenten hebben wij bekeken. Ons valt (los van het feit dat hoofdzakelijk grote stedelijke gemeentes worden genoemd) op dat de bekeken Structuur- en Omgevingsvisies concrete opgaven en locaties beschrijven. Een paar voorbeelden:

1. Zaanstad: gemeente wil 20.000 woningen bouwen;
2. Zwolle: gemeente gaat actief aan de slag met herstructurering en/of transformatie van bestaande woningvoorraad en werklocaties;
3. Breda: gemeente wil 25.000 woningen bouwen;
4. Lisse: bouw van meer dan 1.000 woningen;
5. Meppel: havenontwikkeling (uitbreiden containerterminal), transformatie bedrijventerreinen)

Wat mij betreft is het logisch dat voor deze Structuur- en Omgevingsvisies een planMER is opgesteld: er worden immers concrete locaties en ontwikkelingen genoemd, inclusief aantallen woningen.

Een kleine rondgang op internet levert evenveel Structuur- en Omgevingsvisies op waarvoor (al dan niet gemotiveerd) geen planMER is opgesteld: Kapelle, Druten, Oosterhout, en een keur aan plattelandsgemeenten.



Interessant is het proces in de gemeente Zeist. Daar is afgezien van een Plan-mer voor de eerste omgevingsvisie, maar tegelijkertijd vastgelegd dat in de eerste actualisatie van de visie, die uiterlijk 2025 zal worden vastgesteld, wel een plan-mer zal worden uitgevoerd. Als reden voert Zeist aan dat er dan meer bekend is over ontwikkelplannen waar de gemeente nu nog mee bezig is.

Dat laatste zou ook een optie voor onze gemeente kunnen zijn.

Dit sluit goed aan bij wat wij hierboven al beschreven. Bedenk daarbij dat de Omgevingsvisie onderdeel is van de beleidscyclus en wordt aangevuld en bijgesteld wanneer daartoe aanleiding bestaat. Bij elke bijstelling moeten ons inziens ook de beide vragen weer aan de orde komen:

1. doen we in de bijstelling van de visie kaderstellende uitspraken?
2. kan de bijstelling leiden tot significante effecten?

Met andere woorden: de m.e.r.-vraag dient iedere ronde gesteld en beantwoord te worden.

Op dit moment zijn er nogal wat plannen in voorbereiding: de Woonvisie, de Landschapsvisie, de keuze voor opwekking van energie (windmolens of zonneparken) in het kader van de RES, de transitievisie warmte. We zouden als raad kunnen afspreken dat we eerst die plannen verder ontwikkelen en vervolgens een geactualiseerde woonvisie opstellen die we wel voorzien van een passende beoordeling en een Plan-mer. Op die manier geven we een legitimatie aan het ontbreken van een Plan-mer bij de huidige omgevingsvisie. Het vaststellen van de omgevingsvisie 2.0 zou dan door de nieuwe raad kunnen worden gedaan.

De Woonvisie wordt niet genoemd in kolom 3 van het Besluit m.e.r. Voor een Woonvisie is een planMER dus niet aan de orde. Graag citeren wij op deze plaats uit de Omgevingsvisie:

*Op termijn willen we al ons sectorale beleid 'Omgevingswet-proof' maken. Dat doen we:*

1. *door de strategische componenten uit het sectorale beleid te verwerken in de Omgevingsvisie;*
2. *en de uitvoeringsaspecten uit het sectorale beleid onder te brengen in Programma's.*

We stellen ons (met de Woonvisie even als voorbeeld) deze lijn voor:

1. De strategische componenten uit de Woonvisie krijgen een plek (in de ambitie 'Een leefbaar en inclusief Westerveld') in de Omgevingsvisie. Te denken valt bijvoorbeeld aan locaties, aantallen en typen woningen. Bij het overzetten van de Woonvisie naar de Omgevingsvisie moeten wellicht concretere keuzes worden gemaakt. In dat kader komt ook de MER-vraag weer aan de orde.
2. Zaken die te maken hebben met de uitvoering (fasering, nutsvoorzieningen, etc...) landen in het Programma Wonen.



Op deze manier wordt gewerkt aan meerdere doelen uit de Omgevingswet:

- het werken in de beleidscyclus (met tussentijdse aanvulling en uitwerking van de Omgevingsvisie)
- het integreren van het strategische beleid in de Omgevingsvisie

Onze fractie is benieuwd naar de mening van de andere fracties en het college. Zouden we de vaststelling van de omgevingsvisie uit moeten stellen om eerst een passende beoordeling en een Plan-mer te maken, of is het beter om deze visie nu vast te stellen en in de volgende raadsperiode een geactualiseerde omgevingsvisie op te stellen en daarvoor dan wel een Plan-mer uit te voeren?

Ons inziens bestaat er vanuit m.e.r.-wetgeving geen bezwaar tegen vaststelling. Als de beleidscyclus gaat draaien komen er 'als vanzelf' momenten waarop herijking en aanvulling van de Omgevingsvisie aan de orde zal zijn. Dan zal ook telkens de MER-vraag worden gesteld.