

Rijks- en provinciale structuurvisies en m.e.r.

Sinds 1 juli 2008 moeten alle overheden structuurvisies opstellen voor hun grondgebied. Structuurvisies zijn vaak m.e.r.-plichtig. Deze factsheet behandelt die m.e.r.-plicht en de voordelen en mogelijkheden die m.e.r. biedt om de kwaliteit van de planvoorbereiding en van de structuurvisie te vergroten. Daarnaast is hij bedoeld om een aantal ervaringen bij rijks- en provinciale visies te delen en een aantal misvattingen weg te nemen.

Wanneer m.e.r. bij structuurvisies?

Bijlagen C en D van het Besluit milieueffectrapportage sommen de activiteiten op waarvoor de m.e.r.-plicht kan gelden. Een milieueffectrapport is wettelijk verplicht bij een structuurvisie als:

- de visie kaders stelt voor één of meer van de activiteiten uit die bijlagen. Daarnaast moet de omvang van die activiteiten de drempelwaarden die in de bijlagen zijn genoemd, overschrijden;
- de activiteiten in het plan mogelijk significante gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden in (de omgeving van) het plangebied, zodat een 'passende beoordeling' nodig is. Deze mag aansluiten bij het abstractieniveau van het plan. Zie ook de factsheet [Natura 2000 en m.e.r.](#).

Voorbeelden van activiteiten uit het Besluit m.e.r.

Een milieueffectrapport is wettelijk verplicht bij een structuurvisie als ze bijvoorbeeld uitspraken doet over:

- stedelijke ontwikkeling met een omvang van meer dan 100 ha (D11.2).
- het infiltreren van meer dan 10 miljoen m³ water per jaar (C15.1).
- een windturbinepark met meer dan 10 turbines (D22.2).

Het hele plan is m.e.r.-plichtig. U kunt het milieueffectrapport dus niet beperken tot de m.e.r.-plichtige onderdelen. Het ligt wel voor de hand om de nadruk te leggen op de fundamentele, nieuwe keuzes in het plan. Vaak zijn dat wel de activiteiten die m.e.r.-plichtig zijn en deze die belangrijke milieugevolgen hebben. Cluster de activiteiten eventueel per deelgebied. Continuering van bestaand beleid is soms ook m.e.r.-plichtig (zie ook de factsheet [Referentiesituatie in MER voor bestemmingsplannen](#)) of ten minste de moeite waard om mee te nemen.

Overstijgt de omvang van de activiteit(en) de drempel van de D-lijst niet, dan moet toch nog onderzocht worden of m.e.r. nodig is. Is de conclusie dat m.e.r. niet aan de orde is, leg de uitkomst van deze beoordeling dan vast bij het plan. Overigens kunnen bestuurders, ook als er geen sprake is van een wettelijke verplichting, er altijd voor kiezen om bij een structuurvisie een plan-m.e.r. uit te voeren. Op die manier kunnen bijvoorbeeld onverwachte (juridische) problemen later in het traject worden voorkomen en worden bestuurlijke keuzes sneller helder.



Waarom m.e.r. bij structuurvisies?

M.e.r. moet met juiste milieu-informatie bijdragen aan goed onderbouwde en breed gedragen besluiten. M.e.r. draagt hieraan bij omdat:

- het een zorgvuldig en transparant besluit waarborgt door vroege inspraak en motivering van het plan;
- alternatieven en hun effecten expliciet worden afgewogen;
- de effecten van meerdere beleidsvoornemen samenhangend in beeld komen;
- discussies over nut en noodzaak en over locatiealternatieven (kunnen) zijn afgekaart, wat een solide basis biedt voor vervolgpcedures (tijdsbesparing);
- het aanknopingspunten biedt voor discussies tussen ontwerpers, bestuurders en bewoners, bijvoorbeeld over duurzame ontwikkeling.

Tips voor een goede aanpak

De geografische begrenzing, de complexiteit en het doel van structuurvisies kunnen erg uiteenlopen en zijn bepalend voor de opzet van het milieueffectrapport. Optimaal gebruikmaken van de m.e.r. vraagt:

- helder formuleren van milieudoelen;
- alternatieven die antwoord geven op belangrijke keuzes en bestuurlijke vragen;
- gebruiken van een effectenbeoordeling die past bij de keuzes in de structuurvisie, zoals: een beoordeling van uitsluitend de milieueffecten of ook van de economische en maatschappelijke gevolgen;
- benutten van het MER om transparant en systematisch besluiten te nemen over bestuurlijke vragen. Besteed ruime aandacht aan het bepalen van reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport;
- vroeg raadplegen van belanghebbenden en vroeg investeren in het verzamelen van informatie die later, bijvoorbeeld bij het project-m.e.r., bruikbaar is. Zo wordt het proces versneld.

Het milieueffectrapport is een resultante van het planvormingsproces en een verantwoordingsdocument voor de gemaakte keuzes: het proces zelf is minstens zo belangrijk.

Het instrument m.e.r. kan flexibel worden ingezet. Zorg ervoor dat de gekozen invalshoek aansluit bij de discussies die spelen bij het opstellen van de structuurvisie. Hierna volgt een korte beschrijving van enkele van de gekozen invalshoeken.

Invalshoek 'Werken met scenario's'

Een eerste invalshoek gaat uit van de analyse van groei-scenario's of ontwikkelingsperspectieven. Daarbij wordt getoetst in hoeverre de scenario's tegemoetkomen aan breed gedeelde wensen en belangen in het gebied waarvoor de visie wordt opgesteld, en welke milieugevolgen eraan zijn verbonden. De conclusies uit deze perspectievenvergelijking worden vervolgens vertaald in een ontwerp-structuurvisie. De milieugevolgen worden samengebracht in het plan-MER.

De **provincie Noord-Holland** heeft voor haar grondgebied de ruimtelijke ontwikkelingen tot 2040 vanuit vier perspectieven beschreven. Deze perspectieven zijn breed bediscussieerd en in het plan-MER getoetst op hun milieugevolgen. Daaruit is een visie afgeleid waarvan de milieugevolgen en het doelbereik opnieuw zijn bepaald. Aan de visie is tenslotte ook nog een uitvoeringsprogramma gekoppeld. Zie het [praktijkvoorbeeld](#) en het [project](#).

Invalshoek 'Hoofdopgaven beschrijven'

U kunt de structuurvisie ook benutten om de belangrijkste opgaven waarover u een besluit moet nemen geordend te bundelen. Het MER moet zich dan richten op het inventariseren van de milieugevolgen van deze opgaven en op mogelijkheden om die gevolgen in te perken.

De **provincie Groningen** heeft het MER gericht op de grotere nieuwe ontwikkelingen, zoals woningbouw, weg- en railinfrastructuur, bedrijvigheid, aardgaswinning, windenergie, glastuinbouw, CO₂-opslag, recreatie en watermaatregelen. De effecten zijn per deelgebied cumulatief in beeld gebracht. Zie het [praktijkvoorbeeld](#) en het [project](#).

Invalshoek 'Duurzaamheid beoordelen'

Door de effectbeschrijving van milieu te verbreden naar economische en sociale aspecten krijgt de bestuurder voor het besluit alle relevante informatie evenwichtig en systematisch geordende beschikbaar. Als bij de start van een m.e.r.-procedure voor een duurzame beoordeling wordt gekozen, dan is het verstandig om duidelijke afspraken te maken over de wederzijdse verwachtingen. Er is in Nederland nog weinig ervaring met duurzame ontwikkelingsbeoordelingen.

Duurzaamheidsmatrix

	people	planet	profit
hier en nu			
later			
daar			

De **provincie Drenthe** wilde voor de Structuurvisie een duurzame ontwikkelingsbeoordeling uitvoeren. De Commissie heeft geadviseerd duurzaamheid te toetsen aan de bestuurlijke (duurzaamheids)doelen. De provincie heeft gebruik gemaakt van de persistente problemen uit de Tweede Duurzaamheids verkenning van het Milieu en Natuur Planbureau. Zie het [praktijkvoorbeeld](#).

Ook in het MER **Randstad 2040** staat duurzaamheid centraal. Daarin is op advies van de Commissie het accent gelegd op een effectbeschrijving van "hier & nu & planet". Ook zijn op hoofdlijnen de gevolgen voor "daar & later" voor zowel "people" als "profit" gegeven. Zie het [praktijkvoorbeeld](#).

Plan-m.e.r. en Passende beoordeling

Bij een meer strategisch plan kan de Passende beoordeling een verkenning zijn van de kans (het risico) dat het voorgenomen beleid binnen de randvoorwaarden van de natuurbeschermingswetgeving (niet) uitvoerbaar is. Door het voorgenomen beleid te leggen naast de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden kan een (gemotiveerd) deskundigenoordeel worden gegeven. De 'stoplicht-benadering' geeft in een oogopslag weer waar met name de risico's zitten (rood geeft aan dat de risico's groot zijn, groen geeft aan dat geen problemen te verwachten zijn). Het MER bij de structuurvisie van de provincie **Noord-Holland** en de aanvulling bij het provinciaal omgevingsplan **Groningen** illustreren deze aanpak.

Meer informatie?

Meer informatie vindt u op www.commissiemer.nl

U kunt uw vraag ook stellen aan onze helpdesk:

- 030-234 7666
- kennisplatform@eia.nl

De informatie in deze factsheet is bedoeld als algemene handreiking voor de praktijk, maar bevat nadrukkelijk geen specifiek advies voor individuele situaties. U kunt hier geen rechten aan ontleen.

Factsheet nr. 8, versie 16 november 2011