

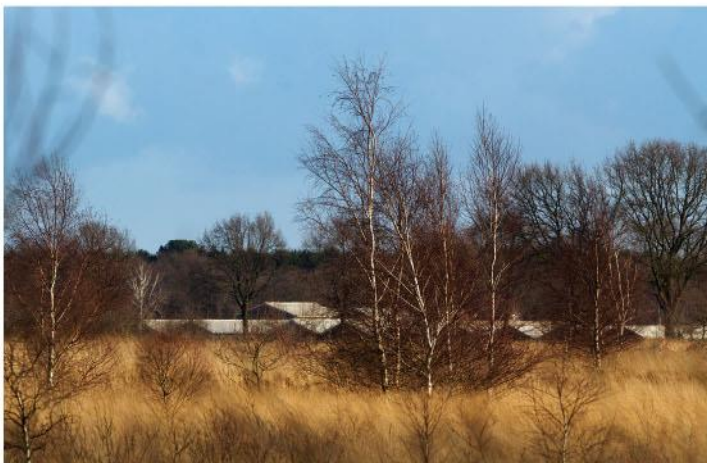


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Regionale Energiestrategie (RES) en milieueffectrapportage

Advies van de Commissie

28 oktober 2019 / projectnummer: 3340



1 Inleiding

Het Klimaatakkoord heeft als doel om de CO₂-uitstoot in Nederland te halveren. Per regio worden de haalbaarheid van dit doel en de ruimtelijke consequenties in een regionale energie strategie (RES) verkend. Het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP-RES) heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren op welke wijze strategische milieueffectrapportage (m.e.r.) het beste ingezet kan worden bij het opstellen van en het besluiten over regionale energie strategieën (RES) en hoe het m.e.r.-proces en de inhoud van het milieueffectrapport (MER) er dan uit zou kunnen zien.

Een RES leidt tot een serie van besluiten (besluitvormingsketen) om de energietransitie in een regio te realiseren. De regionale afspraken uit de RES moeten uiteindelijk worden vastgelegd in instrumenten uit de Omgevingswet, zoals in omgevingsvisies en -plannen. Bij de laatst genoemde besluiten is plan-m.e.r. wettelijk verplicht.¹ De reden hiervoor is dat tijdig een goed onderbouwde afweging van alle bij de omgevingsvisie, respectievelijk het omgevingsplan, betrokken (milieu)belangen kan plaatsvinden op rijks, provinciaal, dan wel gemeentelijk niveau.

Wat is MER?

Een MER brengt de omgevingseffecten in beeld van een plan of project, dat wil zeggen de effecten op bodem, water, lucht, geluid, veiligheid, landschap, natuur, cultuurhistorie, gezondheid, klimaat en grondstoffengebruik. Ook onderzoekt een MER mogelijke alternatieven om het doel van het plan te bereiken en onderzoekt het de omgevingseffecten daarvan. MER is dus feitelijk een effectrapportage die alle aspecten van de fysieke leefomgeving in onderlinge samenhang bekijkt. Sociaalmaatschappelijke aspecten vallen in Nederland in beginsel niet onder MER, maar kunnen er wel aan toegevoegd worden.²



Figuur 1: RES-proces volgens het Klimaatakkoord (Bron: NP-RES).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit advies gaat in op nut en noodzaak voor m.e.r. bij RES. Hoofdstuk 3 laat zien hoe m.e.r. ingepast kan worden in het proces van het opstellen van een RES. Hoofdstuk 4 bevat een stappenplan om te komen tot een goede inhoud van een MER voor een RES. Een vast stramien voor de inhoud van het MER is nog niet te geven gelet op het feit dat nog niet

¹ Zie ook de brief van het ministerie BZK over de: '[m.e.r.-plicht bij omgevingsvisie en omgevingsplan](#)'.

² Buiten Nederland is dit vaker gebruikelijk, de zogenaamde integrale sociale en milieueffectrapportage (ESIA), zie bijvoorbeeld <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/praktische/praktische-links/social-impact/>.

duidelijk is hoe RES-en in de verschillende regio's eruit gaan zien. In voetnoten zijn verwijzingen naar voorbeeldrapporten opgenomen. Deze kunnen regio's gebruiken bij het starten en invullen van hun m.e.r.-proces.

Tenslotte: eind 2019 is de handreiking RES 1.1 beschikbaar. De Commissie heeft bij het opstellen van dit advies echter gebruik gemaakt van inzichten uit de handreiking RES 1.0 (december 2018) en conceptversies van NP-RES over de Regionale structuur Warmte (RSW) en het 'afwegingskader RES'.

2 Nut en noodzaak m.e.r. bij RES

2.1 Besluitvormingsketen RES

De besluitvormingsketen voor RES bestaat uit verschillende stappen (zie figuur 1). Zowel op regioniveau als op gemeentelijk en provinciaal niveau moeten verschillende besluiten genomen worden:

- a) verkenning in een concept-RES van de mogelijkheden in de regio voor de uitvoering van de energietransitie voor zowel de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (in een regionale strategie warmte) en de daarvoor benodigde opslag en energie-infrastructuur. Deze wordt tenminste geaccordeerd door colleges van burgemeester en wethouders, gedeputeerde Staten en de dagelijkse besturen van de waterschappen. De verkenning leidt tot een aanbod vanuit de regio;
- b) Mogelijke bijstelling van de regionale bijdrage voor elektriciteit na toetsing van het regionale aanbod aan landelijke doelen van het Klimaatakkoord. Daarbij wordt de elektriciteitsopgave geconcretiseerd en ook verdeeld over de gemeenten. De regio's werken in de tussentijd hun concept-RES verder uit (elektriciteit, warmte én netwerken). Dat leidt tot een RES 1.0. Gemeenteraden, Provinciale Staten en het Algemeen bestuur van waterschappen stellen de RES 1.0 vast.

De vervolgbesluitvorming³ vindt binnen de individuele gemeenten, provincies en waterschappen als volgt plaats:

- c) vertalen opgave RES 1.0 voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energie-infrastructuur⁴ in de eigen omgevingsvisies;
- d) uitwerken van omgevingsvisies in concrete locaties en spelregels in omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en omgevingsprogramma's;
- e) verlenen van omgevingsvergunningen voor de realisatie van projecten.

Uit gesprekken van de Commissie met het NP-RES en de verschillende regio's is gebleken dat de aanpak van het RES-proces tussen de regio's sterk verschilt. Op hoofdlijnen zijn de volgende twee varianten te onderscheiden:

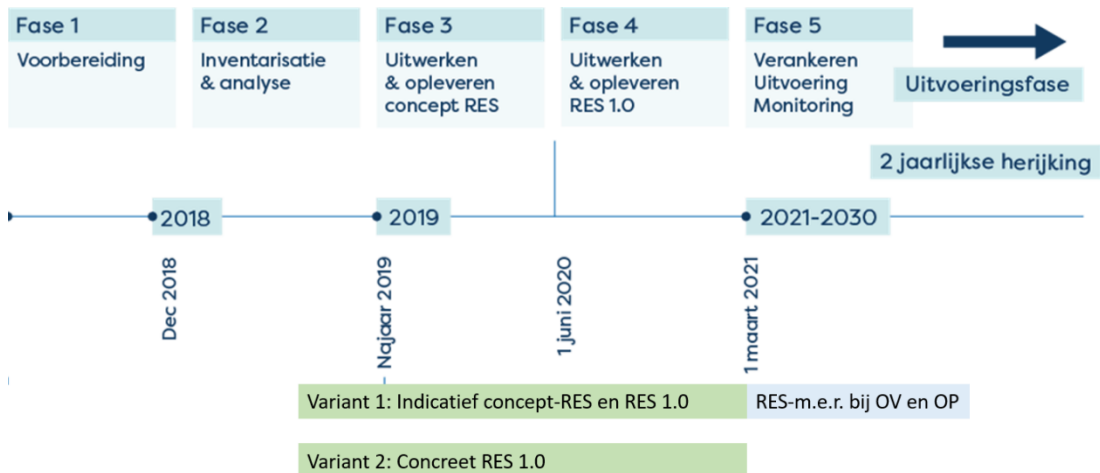
- 1) een variant waarbij de afspraken in het RES-proces vooral een politiek/bestuurlijk indicatief en strategisch karakter hebben. In het laatste geval zullen de meer concrete

³ Ervanuit gaande dat de Omgevingswet op dat moment in werking is getreden.

⁴ Bij de vertaling speelt ook de Transitievisie warmte een rol (geen onderdeel RES, maar wel raakvlakken). Deze visie stelt elke gemeente de komende twee jaar op, hierin werken ze per wijk de warmtetransitie uit met bijbehorende planning.

besluiten vooral in het kader van procedures voor omgevingsvisies en –plannen (met bijbehorende milieueffectrapportage) voorbereid worden;^{5,6}

- 2) een variant waarbij in het RES–proces politiek/bestuurlijk bindende en meer concrete (ruimtelijke) besluiten genomen worden.



Figuur 2: Milieueffectrapportage variant 1 en 2 geplot op het RES–proces van de handreiking. OV, staat voor omgevingsvisie en OP voor omgevingsplan. Zoals hieronder beschreven adviseert de Commissie bij beide varianten m.e.r. Bij variant 1 vinden afwegingen over RES en het milieu pas bij OV en OP plaats⁶, dit is geïllustreerd met de verlengde tijdbalk in grijs.

2.2 Redenen voor m.e.r in RES–proces

Zowel voor variant 1 als voor variant 2 gelden de volgende argumenten om m.e.r. in te zetten bij de besluitvorming over de RES:

- **Verbetering van kwaliteit besluitvorming:** M.e.r. is een beproefd instrument voor het in beeld brengen van omgevingseffecten. Doordat vroegtijdig in het proces milieu–informatie en de milieugevolgen van verschillende alternatieven in beeld zijn, wordt voorkomen dat de kwaliteit van landschap, natuur en leefomgeving ongewild te ver achteruitgaat én is besluitvorming over de concept–RES en de RES 1.0 optimaal onderbouwd;
- **Snellere uitvoering energieprojecten:** Dit geldt in het bijzonder voor variant 2. Als met behulp van een MER de besluitvorming over de RES optimaal onderbouwd is, kan sneller worden geschakeld naar vergunningverlening voor projecten, nog voordat omgevingsvisies en –plannen zijn vastgesteld c.q. aangepast. Bij variant 1 is de tijds winst beperkter omdat de meer concrete keuzes later pas bij omgevingsvisies of –plannen gemaakt worden. Desondanks is ook in deze situatie veel voorwerk al uitgevoerd;
- **Inperking onderzoekslast en versimpeling:** Het MER bij een RES wordt op regioniveau opgesteld. De deelnemende gemeenten kunnen de resultaten vervolgens hergebruiken.⁷

⁵ N.B.: de handreiking RES vraagt de regio's al wel bindende en meer concrete (ruimtelijke) besluiten in het kader van de concept–RES en de RES 1.0 te nemen. De mate van ruimtelijke duiding kan daarbij verschillen per regio. Ten minste worden globale gebieden aangewezen.

⁶ N.B.: dit advies gaat verder niet in op de wijze waarop RES–resultaten straks een rol kunnen spelen in m.e.r. voor een omgevingsvisie of –plan. Zie voor m.e.r. bij [Omgevingsvisie](#) en [Omgevingsplan](#) de factsheets van de Commissie hierover.

⁷ Een MER bij een RES betekent niet dat daarmee ook voor de vervolgtrajecten het MER is gemaakt. MER moet in veel van die trajecten verplicht worden opgesteld aangepast op de beoogde inhoud van het plan of besluit dat dan voorligt (waar energie al dan niet een onderdeel van is). Inhoudelijk is dan echter al het meeste voorwerk verricht. Het totaalproces van de implementatie van een RES via omgevingsvisies, –plannen naar omgevingsvergunningen voor energieprojecten verloopt dan sneller en de kwaliteit van de besluitvorming verbetert (qua participatie, alternatievenonderzoek en weging van omgevingseffecten).

Dit leidt tot een aanzienlijke inperking van de onderzoekslast en versimpeling van de vervolgonderzoeksvragen voor omgevingsvisies en –plannen;⁶

- **Borging structuur participatie:** Een m.e.r.–proces bevat onderdelen van participatie,⁸ zowel aan de start van het proces (de mogelijkheid van zienswijzen bij bepalen scope van het MER) als bij de besluitvorming (de mogelijkheid van zienswijzen over inhoud van het MER). Door m.e.r. en participatie in een vroeg stadium samen op te pakken, kunnen zij elkaar en het plan of besluit versterken. Initiatiefnemers zoeken dan samen met maatschappelijke organisaties en individuele burgers naar oplossingen die niet alleen de doelen van het Klimaatakkoord realiseren, maar bijvoorbeeld ook een goede kwaliteit van de leefomgeving bevorderen. Maatschappelijk onaanvaardbare milieueffecten worden hiermee ook tijdig onderkend. Doordat milieueffectrapportage een (h)erkend instrument is, geeft het deelnemers houvast in de dialoog over de RES;
- **Versterking van alternatievenonderzoek:** Alternatievenonderzoek is een verplicht onderdeel van m.e.r. In het MER wordt onderzocht of alternatieven met eenzelfde doelbereik tot wellicht andere en/of beperktere milieueffecten zullen leiden. Deze informatie kan voor het bevoegd gezag behulpzaam zijn bij het maken van verantwoorde keuzes in de RES. Ook kan hiermee de voorkeurskeuze beter worden onderbouwd. M.e.r. kan op dit onderdeel alternatievenonderzoek in het kader van de RES aanvullen, cq faciliteren;⁹
- **Beperking juridische risico's verbonden aan uitvoering van energieprojecten:** Vanwege m.e.r. kunnen keuzes over de energiemix, locaties en spelregels voor duurzame energieprojecten beter worden onderbouwd. Dit helpt bij het verlenen van houdbare omgevingsvergunningen voor energieprojecten.

De vraag of een MER ten behoeve van een RES wordt opgesteld is voornamelijk een bestuurlijke keuze. Op dit moment is namelijk niet zeker of een juridische verplichting aan de orde is; de toekomst zal dit moeten uitwijzen.¹⁰ Later zal bij de vertaling van een RES in Omgevingsvisies en – plannen milieueffectrapportage in ieder geval aan de orde zijn.^{1.7}

De Commissie adviseert – gelet op bovengenoemde voordelen –voor zowel variant 1 als variant 2 het instrument van milieueffectrapportage al in te zetten bij de besluitvorming over de RES. Zij beseft dat de planning voor de totstandkoming van RES–en krap is. Met het Klimaatakkoord is echter meer tijd gereserveerd voor de totstandkoming van de RES 1.0, namelijk een tijdpad tot 1 maart 2021.

De Commissie adviseert eveneens, ongeacht of een m.e.r. bij een RES juridisch verplicht is, de formele spelregels die gelden voor het m.e.r.–proces en de inhoud van een MER¹¹ te volgen. Hiermee wordt namelijk optimaal gebruik gemaakt van de hierboven genoemde voordelen. Bij het deels of niet volgen van deze spelregels zal de betekenis van m.e.r. kleiner zijn.

⁸ De gemeenteraad van Emmen koos er in 2015 voor om in een [structuurvisie](#) niet alleen locaties voor windparken vast te leggen, maar ook spelregels. De spelregels bepalen of aanleg van een aangevraagd windpark mag plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn een maximale bouwhoogte (op verzoek van de omgeving) een minimaal vermogen van de turbines (om het aantal turbines te beperken en tegelijkertijd aan afspraken met de provincie Drenthe te voldoen) en een [gedragscode](#). Bewoners werden in een participatietraject – dat synchroon liep met de m.e.r.–procedure – professioneel ondersteund door de Natuur– en Milieufederatie Drenthe en de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windenergie (NLVOW). Het traject werd gefinancierd door de gemeente, [hier vindt u de gebiedsverslagen](#).

⁹ Zie verder het stappenplan in hoofdstuk 4 van dit advies.

¹⁰ Zie de bijlage bij dit advies voor een toelichting hierop.

¹¹ Als deze spelregels gevolgd worden zijn bijvoorbeeld participatiemomenten en het openbaar maken van het MER en bijbehorend ontwerpbesluit over RES aan de orde. Zie verder de openbare voorbereidingsprocedure Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ([artikel 16.40 lid 1 Omgevingswet](#)). De Commissie wijst in dit kader ook op afstemmingsoverleg met naburige RES–regio's en buurlanden.

3 Hoe past m.e.r. op het RES–proces

3.1 Functie m.e.r. in RES–proces

Zoals hierboven vermeld verschilt de aanpak van het RES–proces tussen de regio's sterk. De rol en inhoud van een MER in dit proces verschilt daarmee per regio logischerwijs ook. Regio's kunnen keuzes maken die het beste bij hun eigen RES–proces passen, ongeacht de vraag of er sprake is van de in §2.1 genoemde variant 1 of 2. Onder meer van belang is hoever het RES–proces is gevorderd. Afhankelijk daarvan kan m.e.r. op twee manieren worden ingezet.

'Toets achteraf': in sommige regio's zijn sommige conceptproducten al bijna klaar. Het MER kan dan gebruikt worden om de haalbaarheid, kwaliteit en het realiteitsgehalte te toetsen aan andere (milieu)belangen, te verwachten omgevingseffecten en maatschappelijk draagvlak en waar nodig de conceptproducten tijdig bij te sturen.

Voorafgaand aan de besluitvorming wordt het MER gepubliceerd en vrijgegeven voor inspraak. Op basis van de uitkomsten kan een regio desgewenst het (definitieve) aanbod in de concept–RES of in de RES 1.0 veranderen.

'Ontwerpend m.e.r.': Milieu–informatie uit de m.e.r. speelt dan doorlopend een rol bij de totstandkoming van de RES om oplossingsrichtingen te vergelijken, af te wegen en te komen tot optimalisatie bij de diverse RES–producten.¹² Hiervoor is een proces nodig waarbij er ruimte is om MER en RES gelijktijdig op te stellen (iteratief proces). Het milieuonderzoek in het kader van het MER zorgt voortdurend voor bijstelling in de loop van de opstelling van de RES, omdat min of meer continue adequate milieu–informatie voorhanden is. Dit verkort doorlooptijden, doordat producten parallel uitgewerkt kunnen worden. Een gefaseerde werkwijze kan bij 'Ontwerpend m.e.r.' helpen. Voorbeelden hiervan zijn de werkwijze met producten van 'meer abstract naar concreet' bij Rijksenergieprojecten zoals windturbine–parken op land¹³ en de werkwijze met een flexibel MER bij gebiedsontwikkelingen, zoals in havenstad Amsterdam.¹⁴

Om de samenhang te bewaken wordt bij besluitvormingsmomenten over de gehele RES (vaststellen concept–RES of RES 1.0) de milieubalans opgemaakt en in een samenhangend

¹² Voorbeelden van RES–producten zijn tussenproducten die desgewenst al kunnen worden 'beMERd', gepubliceerd en vrijgegeven voor inspraak voorafgaand aan een besluit over een compleet RES. Bijvoorbeeld voor het Net op zee, een concept notitie reikwijdte en detailniveau, een tussentijds–MER met daarin de resultaten van het trechteringsproces tot dan toe, een afwegingsnotitie en een definitief MER, zie bijvoorbeeld het [Net op zee Hollandse kust zuid](#). Voor de kavelbesluiten voor windparken op zee zijn ook aparte tussenproducten gemaakt, zie bijvoorbeeld de [kavelbesluiten Hollandse kust zuid](#). De windenergiegebieden zijn eerder in de [structuurvisie Wind op zee](#) en het [Nationaal waterplan](#) (beide met behulp van strategisch m.e.r.) vastgelegd.

¹³ Voorbeelden van een gefaseerde werkwijze bij windturbineparken op land met deelproducten (van grof naar fijn) zijn bijvoorbeeld: 1) windturbineparken in Wieringermeer (nu Hollandse Kroon), eerst m.e.r. voor [een gemeentelijk windplan](#) met het deelproduct opstellingspatroon (ruimtelijk model) en later een m.e.r. voor de [Rijkscoördinatie­regeling](#) met onder meer het deelproduct 'gedetailleerde uitwerking van de milieueffecten van de voorkeursop­stellingen van turbines' én 2) windturbinepark Krammer, waarbij op hoofdlijnen in drie stappen van grof naar fijn gegaan is, eerst het deelproduct m.e.r. voor [provinciaal Omgevingsplan Zeeland](#) met concentratiegebieden voor windturbineparken en daarmee de keuze voor Krammer en later ook een m.e.r. voor de [RCR](#) met zowel de deelproducten 'landschappelijke op­stellings­modellen' en de 'gedetailleerde uitwerking van de milieueffecten van de voorkeursop­stelling van het park'.

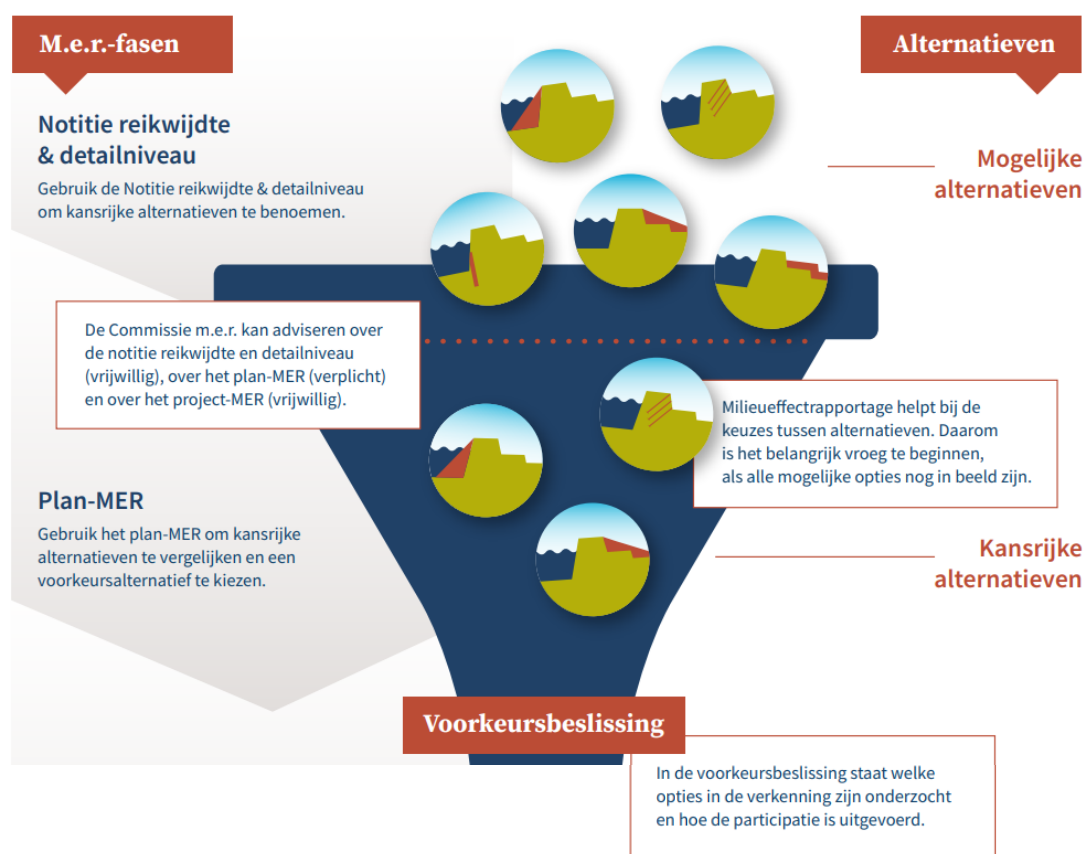
¹⁴ [Havenstad Amsterdam](#), omdat het lastig is om de effecten van toekomstige ontwikkelingen in te schatten, zeker als het gaat om ontwikkelingen die zich over enkele decennia uitstrekken, heeft Amsterdam een flexibel en dynamisch milieueffectrapport opgesteld. Hiermee zijn de effecten van concrete ontwikkelingen te monitoren en kan in de gaten gehouden worden of doelen gehaald worden en effecten binnen acceptabele grenzen blijven.

rapport (MER) gepubliceerd en vrijgegeven voor inspraak. Op deze wijze blijft het proces op formele momenten ook voor alle belanghebbenden overzichtelijk en transparant.

3.2 Inpassing m.e.r. in RES-proces

Het proces van m.e.r. en RES

In het RES-proces vindt een afweging plaats over oplossingsrichtingen (alternatieven), scenario's en vertaling daarvan in ruimtelijke keuzes en randvoorwaarden. In figuur 3 (hieronder) is het m.e.r.-proces op hoofdlijnen geïllustreerd. Hieruit blijkt dat het proces van opstelling van een RES en een MER veel overeenkomsten hebben.



Figuur 3: m.e.r.-proces op hoofdlijnen (bron: Commissie m.e.r.).

Zo vereist m.e.r.-regelgeving¹⁵ net als het RES-proces een startmoment. Dit startmoment heet bij m.e.r. doorgaans de 'Notitie Reikwijdte en Detailniveau' (verder NRD). Hierin zijn uitgangspunten, het beoogde resultaat, fasering, verantwoordelijkheden, planning e.d. weergegeven. De NRD is het document waarop vervolgens iedereen kan reageren.

Ook vragen beide processen om een markering van het beslismoment (MER gereed en beschikbaar voor zienswijzen, idem voor RES).

Tot slot is zowel bij de opstelling van een RES als van een MER een participatieproces aan de orde. Het gezamenlijk doorlopen in één proces biedt voordelen (overzichtelijkheid, doorlooptijd, kosten). Indien een regio de formele spelregels¹¹ van het m.e.r.-proces volgt (zie ook §2.2 van dit advies) volgen daaruit participatiemomenten zowel bij de start

¹⁵ [Hier](#) vindt u een overzicht van de formele procedurestappen bij strategisch m.e.r., dit valt onder de zogenaamde uitgebreide m.e.r.-procedure.

(opstelling van de NRD) als in de fase voorafgaand aan het ontwerpbesluit van een RES. Deze momenten zijn vaak ook al voorzien in het RES-proces. Deze twee processen (RES en m.e.r.) kunnen slim worden gecombineerd. Als de spelregels niet gevolgd worden is het participatieproces volledig vormvrij.

Startpunt m.e.r.

Indien wordt gekozen voor de opstelling van een MER bij een RES is ook de vraag aan de orde wanneer daarmee wordt begonnen: bij de opstelling van de concept-RES of voorafgaand aan de vaststelling van de RES 1.0. De Commissie adviseert het eerste. Daarmee kunnen regio's zoveel als mogelijk de voordelen benutten van m.e.r.^{16,17} Hierdoor kan een regio bij het concept-RES voor zowel duurzame elektriciteitsproductie, energie-infrastructuur én warmte (in een Regionale structuur warmte) al maximaal rekening houden met omgevingseffecten, en wordt voorkomen dat in een later stadium delen van het proces over gedaan moeten worden. Bij een eventuele toedeling van een extra elektriciteitsopgave door NP-RES of verdere uitwerking van andere onderdelen in het kader van de RES 1.0 kan het al opgestelde MER waar nodig bijgesteld worden.

Ongeacht het voorgaande kan niet uitgesloten worden dat pas in de fase van een RES 1.0 m.e.r. start. Redenen hiervoor kunnen zijn dat omgevingseffecten pas in een laat stadium volwaardig onderzocht (kunnen) zijn of de opgave in een regio pas bij een RES 1.0 concreet wordt gemaakt.

Volledigheidshalve merkt de Commissie op dat indien niet gekozen wordt om een MER op te stellen in het kader van de RES, de milieufafwegingen over de RES 1.0 later nog plaats zullen vinden, namelijk in het kader van milieueffectrapportage voor omgevingsvisies en -plannen¹ (zie ook §2.1 van dit advies).

Tenslotte

Samengevat lijken beide processen dus sterk op elkaar, dit vergemakkelijkt de inpassing van m.e.r. De Commissie kan desgewenst adviseren over de gewenste milieu-inhoud van verschillende stappen, zoals het startdocument (NRD) en de beoordeling van het uiteindelijke MER.

De Commissie realiseert zich (zie ook hoofdstuk 2) dat in sommige regio's de opstelling van de concept RES-en al een eind op streek is, en dat in dat kader (deels) al alternatieven en de bijbehorende omgevingseffecten zijn verkend. Zo'n tussenproduct heeft echter niet de status van een zelfstandig MER en daarmee niet in dezelfde mate de voordelen daarvan (zie §2.2 van dit advies). De Commissie kan desgewenst ook over een dergelijk tussenproduct advies uitbrengen. Een dergelijk adviesverzoek kan bijvoorbeeld gaan over de vraag wat de kwaliteit is van het al uitgevoerde onderzoek naar alternatieven en hun omgevingseffecten.¹⁸ Een andere optie is de Commissie (ook) te vragen wat nog nodig is om in een vervolgfase¹⁹ een tussenproduct uit te breiden tot een volwaardig MER.

¹⁶ Zie hiervoor §2.2 van dit advies.

¹⁷ Als eerder al een startdocument voor de concept-RES is opgesteld/vastgesteld, kan een separate NRD – als startpunt voor het m.e.r.-proces – worden gemaakt en apart ter inzage worden gelegd.

¹⁸ Er zijn regio's die al m.e.r.-informatie (bijvoorbeeld alternatieven) in hun concept-RES hebben opgenomen en aan de Commissie hebben aangegeven daar graag een (tussentijds) oordeel over te krijgen. Deze regio's willen namelijk wel m.e.r. doen, maar zitten krap in de tijd. Zij geven daarbij aan dat milieu-informatie grotendeels al in de concept-RES opgenomen is en willen in dit stadium op deze wijze rekening houden met omgevingseffecten.

¹⁹ Deze vervolgfase kan bijvoorbeeld het RES 1.0 zijn, in die zin sluit dit aan op de passages onder 'startpunt m.e.r.' op de vorige pagina.

4 Inhoud MER voor een RES

4.1 Kader waarbinnen MER-onderzoek plaats vindt

De RES zal straks per regio de toekomstige energievraag en het aanbod beschrijven en antwoord geven op de vraag in hoeverre dit op duurzame wijze met elkaar te verenigen is. Op basis van haar gesprekken met het NP-RES en regio's verwacht de Commissie dat de meeste RES-en het volgende bevatten:

- een omschrijving van de door een RES-regio zelf gestelde doelen, nevensdoelen en randvoorwaarden;²⁰
- een afweging van oplossingsrichtingen (alternatieven) om de ambitie te behalen²¹; en
- een vertaling hiervan in met name ruimtelijke keuzes^{22,23} én in een Regionale Structuur Warmte (RSW).²⁴

Het afwegingskader van het NP-RES gaat verder in op de uniforme spelregels²⁵ waaraan straks de inhoud van alle concept-RES-en en RES-en 1.0 getoetst worden.

Soms staat wet- en regelgeving over natuur en milieu inpassing van duurzame elektriciteitsproductie, energie-infrastructuur én warmte in de weg. Sommige regio's onderzoeken in het RES-proces ook in hoeverre hier kansen liggen als deze (deels) buiten beschouwing worden gelaten. Voorbeelden hiervan zijn grootschalige wind- en zonneparken in gebieden zoals Natuur Netwerk Nederland en/of gebieden uit het Barro²⁶, waar het niet toegestaan is dergelijke parken aan te leggen, of gebieden waar stevige beperkingen gelden zoals Natura 2000, rondom nationale luchthavens en in Nationale landschappen.

De Commissie kan zich dit voorstellen vanuit de gedachte dat ook zicht nodig is op eventueel benodigde aanpassingen van wet- en regelgeving om ruimte te creëren voor gewenste energieprojecten.²⁷ Uit het MER zal echter wel moeten blijken in hoeverre de inhoud van een

²⁰ Zie ook de [factsheet doelen en doelbereik bepalen](#) van de Commissie m.e.r.

²¹ De Commissie vindt de aanpak van de 'metropoolregio Rotterdam Den Haag' een kansrijk voorbeeld van een RES met meer abstracte oplossingsrichtingen (alternatieven). Hier is voor zowel elektriciteit als warmte met de perspectieven 'lokale kracht', 'energiepotentieel' en 'euro's' een scenario-benadering gevolgd. Op basis van de elementen uit de perspectieven is het de bedoeling een geïntegreerd perspectief op te stellen. Het valt de Commissie op dat er (tussenstand begin 2019) niet ingegaan is op de vraag er of vanuit milieu (leefomgeving, landschap, natuur) ook perspectieven nodig zijn. Zie verder [Regionale energiestrategie regio Rotterdam Den Haag Betaalbare, Gedragen naar een toekomstbestendige energievoorziening in 2050 jan/feb 2019](#).

²² Interessante voorbeelden voor een vertaling naar ruimtelijke keuzes op strategisch niveau zijn de Structuurvisie Wind op land: zie <https://commissiemer.nl/adviezen/2636> en Structuurvisie Windenergie Noord Holland: zie <https://commissiemer.nl/adviezen/2955>.

²³ De handreiking RES hanteert in dit kader bijvoorbeeld bij elektriciteit een driedeling: vaststellen ambitie, vertaling ambitie naar ruimtelijke impact en netwerkanalyse energie-infrastructuur.

²⁴ Elke Regio levert een Regionale Structuur Warmte (RSW) op als onderdeel van de RES. Provincies, gemeenten en waterschappen stellen deze gezamenlijk op en betrekken daar belangrijke stakeholders bij. In de RSW worden de warmtebronnen die in de warmteatlas/leidraad staan vermeld aangevuld, met specifieke aandacht voor de bovenregionale bronnen. Deze aanvulling betreft zowel bronlocaties, omvang van de bron en een verwachting of en wanneer deze bron beschikbaar komt voor de gebouwde omgeving. Mogelijk is de bron al in gebruik door een andere partij of kan de bron beter ingezet worden voor een andere toepassingen, met mogelijkheid tot cascadering. Ook moeten eerste stappen genomen worden tot mogelijke afspraken/ business- case op hoofdlijnen. In het kader van de RES 2.0 en verder moet de RSW verder uitgewerkt worden: (bron RSW warmte, 22 augustus 2019, NP-RES).

²⁵ Zie hiervoor het afwegingskader RES van het NP-RES, versie september 2019.

²⁶ [Besluit algemene regels ruimtelijke ordening](#).

²⁷ De Commissie wijst in dit kader ook op het inzicht dat het NP-RES vraagt in de (on)mogelijkheden voor overprogrammering in een regio.

RES voldoet aan vigerende wet- en regelgeving. Dat is behulpzaam bij de latere besluitvorming.²⁸

4.2 Stappenplan

De vraag hoe een RES er uiteindelijk uit zal zien is op dit moment voor de Commissie niet te beantwoorden, gezien de diversiteit in aanpak en verschillen tussen de regio's. Hier besluiten de betrokken overheden te zijner tijd over. Het antwoord bepaalt wel hoe het MER eruit ziet. Het MER sluit namelijk voor een groot deel aan op de inhoud van de RES.

Toch valt over de inhoud van het MER voor een RES wel degelijk al wat te zeggen. De Commissie heeft de afgelopen tien jaar geadviseerd over veel milieueffectrapporten voor visies, plannen en projecten voor windturbineparken en hoogspanningsverbindingen. Recent zijn ook rapporten voor de eerste (inter)gemeentelijke energieplannen²⁹ langse gekomen, waarbij ook andere vormen van energieopwekking (met name zonneparken) een rol spelen. Alhoewel deze MER'en qua milieuaanpak en abstractieniveau onderling sterk verschillen, werken ze allen met een vergelijkbaar stappenplan, waarbij de doelen van de betrokken overheden als startpunt gelden.

De Commissie adviseert voor een MER bij een RES ook een stappenplan te gebruiken om te komen tot een goede inhoud van het MER. In onderstaande tabel 1 is een stappenplan opgenomen, dat onafhankelijk van het detailniveau en abstractieniveau van een RES kan worden gebruikt. Het detailniveau van het MER-onderzoek past zich daarop namelijk aan. De onderliggende milieu-informatie kan later waar nodig iteratief – bij heroverwegingen of bijvoorbeeld een volgend RES-product – verder worden uitgewerkt door het stappenplan opnieuw te doorlopen.

<i>Omschrijving inhoud</i>	
Stap 1	startpunt MER: overzicht van kader, doelen, uitgangspunten regio etc.
Stap 2	belemmeringen/kansenkaart voor windturbine- en zonneparken, warmtebronnen en energie-infrastructuur
Stap 3	afbakening: locaties en gebieden E-productie / warmtebronnen / energie-infrastructuur
Stap 4	milieueffecten: locaties en gebieden E-productie / warmtebronnen / energie-infrastructuur
Stap 5	alternatievenontwikkeling: onderzoek naar combinaties van bronnen en locaties/gebieden
Stap 6	milieubeoordeling per alternatief, cumulatieve effecten, optimalisatie alternatieven en mitigerende maatregelen
Stap 7	voorkeurskeuze(n) en milieurandvoorwaarden

Tabel 1, stappenplan inhoud MER voor RES

²⁸ Bijvoorbeeld omdat hiermee (nog) niet uitvoerbare plannen en projecten én onnodige milieuschade voorkomen worden, zie verder §4.2.2 en §4.2.5.

²⁹ Zie bijvoorbeeld het [stappenplan](#) in de NRD voor grootschalige zonne- en windturbineparken in de Brabantse Kempen.

In het stappenplan wordt – voor zover niet anders vermeld – verder met RES bedoeld de concept-RES, respectievelijk de RES 1.0 (zie §2.2 van dit advies).

In het MER kan bij dit stappenplan met indicatieve getallen worden gerekend, zoals ook aangegeven in de Handreiking RES, bijvoorbeeld met een standaard-windturbine van 3 – 5 megawatt (MW)³⁰ en met zonneparken van een vermogen van 1 MW per hectare.

4.2.1 Startpunt MER (stap 1)

Geef een overzicht van het kader en de doelen^{31,32} (waaronder duurzame energieopwekking) waarbinnen het MER wordt opgesteld, en van bestaand omgevingsbeleid van betrokken overheden over onder meer landschap, natuur en leefbaarheid.

4.2.2 Belemmeringen/kansenkaart (stap 2)

Maak van het regionale grondgebied een belemmeringen/kansenkaart, waarop alle ‘harde’ belemmeringen³³ zijn aangegeven. Daarmee ontstaat een kaart waarop voor nieuwe windturbineparken, zonneparken (E-productie), warmtebronnen³⁴ en energie-infrastructuur^{35,36,37} de kansen voor ontwikkeling zijn aangegeven.³⁸

Voor het warmteaanbod zijn de Commissie op dit moment nog geen uitgewerkte voorbeelden van belemmeringen/kansenkaart bekend, maar zij verwacht dat dit ook voor (potentieel) warmteaanbod³⁹ mogelijk is. Hierbij kan al geput worden uit de inventarisatieaanpak in het

³⁰ Kijk daarbij naar het windaanbod op verschillende hoogtes aangezien dit een groot verschil in opbrengst betekent.

³¹ Mogelijk kan het in het kader van het MER behulpzaam zijn om doelen van de regio voor elektriciteit en warmteaanbod en –vraag in één vergelijkbare grootte (Petajoule of Gigawatt-uur) te presenteren om later in MER de vergelijking van keuzes toegankelijker te maken en de eventuele uitwisselbaarheid van oplossingen zichtbaar te maken.

³² Het NP-RES heeft voor het onderwerp ‘systeemefficiëntie’ – om de impact op de energie-infrastructuur te kunnen bepalen – voor de belangrijkste technologieën ‘invulformulieren’ opgesteld voor energievraag en –aanbod.

³³ In m.e.r. voor windturbineparken –plannen en –visies wordt meestal een belemmeringen/kansenkaart als startpunt gehanteerd. Op deze kaart zijn harde beperkingen voor deze bronnen opgenomen, zoals woonbebouwing (wind), natuur (wind en zon), vliegvelden (wind), zeer waardevolle landschappen (wind en zon) en geologische structuur (warmte) e.d. Daarmee ontstaat duidelijkheid over de omgang met gebieden waar duurzame elektriciteit niet is toegestaan of waar er stevige beperkingen gelden. Op een dergelijke kaart staan de gebieden die in beginsel voor de diverse opwekkingsbronnen geschikt zijn: de belemmeringenkaart wordt daarmee de kansenkaart. Op basis daarvan ontstaat een eerste beeld van de maximale mogelijkheden tot duurzame energieopwekking (het potentieel).

³⁴ Warmte in de ondergrond (o.a. geothermie en bodemenergiesystemen), in het kader van het [MER voor de Rijksstructuurvisie ondergrond \(Strong\)](#) en [bijlage](#) is ook een aanpak gevolgd die – weliswaar op een hoog abstractieniveau – gelijkenis heeft met belemmeringen/kansenkaarten.

³⁵ Hoogspanningsverbindingen, ook bij MER voor hoogspanning zijn voorbeeldaanpakken van belemmeringen/kansenkaarten beschikbaar, [zie bijvoorbeeld de verkenning aanlanding netten op zee 2030](#) of het [MER verbinding 380 KV Borssele Rilland](#).

³⁶ Warmtenetwerkinfrastructuur, denk aan het meenemen van de aanleg van grootschalige warmtenetwerken, in relatie tot hergebruik van bestaande afvalwarmte (industriële, glastuinbouw, datacenters etc.) en warmte gecombineerd met opslag, met name WKO is goed geschikt om seizoensfluctuaties in warmtevraag op te vangen, in combinatie met warmteopslag kunnen andere warmteoplossingen in beeld komen cq rendabel worden.

³⁷ Aandachtspunt bij regionale energie-infrastructuur is dat deze zowel voor elektriciteit als warm water vaak ondergronds is. De omgevingseffecten en ruimtevraag (archeologie, bodem, grondwater, niet gesprongen explosieven, etc.) verschillen daarmee met die van bovengrondse verbindingen. Zie in dit kader ook <https://basisregistratieondergrond.nl/werken-bro/beleidsmaker/geo-kennis-maat/>.

³⁸ Ook voor meer strategische/abstracte MER'en bij een RES adviseert de Commissie deze stap al te zetten om vroegtijdig zicht te hebben op (on)mogelijkheden van oplossingsrichtingen om duurzame energieambities te behalen.

³⁹ Denk ook aan nieuwe duurzame-warmteopwekking met biomassacentrales, deze centrales produceren warmte (en vaak ook elektriciteit) voor een warmtenetwerk. In dit kader speelt ook de discussie over hoe duurzaam de inzet van biomassa is in het kader van het tegengaan van klimaatverandering en negatieve gevolgen voor bijvoorbeeld de luchtkwaliteit.

kader van de RSW's. Mogelijk zal voor nieuwe warmtebronnen door kennisleemtes⁴⁰ de kaart deels op hoofdlijnen zijn.

De analyse-kaarten van het NP-RES ten behoeve van de RES⁴¹ kunnen in deze fase ook een rol spelen.

Indien een regio op aanpassingen in wet- en regelgeving wil voorsorteren (zie ook §4.1 van dit advies), dan adviseert de Commissie in het kader van deze kaart de locaties, gebieden en tracés e.d. waar dit speelt apart en duidelijk te vermelden.

4.2.3 Afbakening locaties en gebieden E-productie, warmtebronnen en energie-infrastructuur (stap 3)

Maak op basis van de belemmeringen/kansenkaart een eerste keuze in verdere afbakening van locaties dan wel (abstractere) gebieden⁴² voor de (potentiele) ontwikkeling van opwekking van elektriciteit uit wind en zon en productie van warmte. Voor windturbineparken en zonneparken kan deze afbakening bijvoorbeeld plaatsvinden op basis van landschapscriteria.⁴³ Voor (uitbreiding van) het netwerk (energie-infrastructuur elektriciteit en warmte)⁴⁴ kunnen tracés op hoofdlijnen of zoekgebieden voor tracés⁴⁵ afgebakend worden.

De afgebakende locaties/gebieden/warmtebronnen/energie-infrastructuur vormen de basis voor het bepalen van milieueffecten (stap 4) en het ontwerpen van alternatieven (stap 5).

N.B.: in deze stap kan een open communicatieproces met alle belanghebbenden leiden tot andere locaties, gebieden of tracés. Het meenemen van het resultaat van dit communicatieproces in het MER-onderzoek leidt meestal tot meer draagvlak voor de uiteindelijke keuzes.

4.2.4 Beoordelen milieueffecten afgebakende locaties en gebieden (stap 4)

Bepaal de milieueffecten voor de (omgeving van de) afgebakende locaties en gebieden voor windturbineparken, zonneparken, warmtebronnen en energie-infrastructuur. Onderscheid daarbij de effecten voor de leefbaarheid, natuur, landschap en veiligheid en geef (waar relevant) per locatie aan welke opbrengsten te verwachten zijn. Milieueffecten kunnen op dit

⁴⁰ Bijvoorbeeld nieuwe duurzame-warmteopwekking met:

- geothermie, als warmtebron voor netwerken en bij ultradiepe geothermie (eerst) ook voor elektriciteitsopwekking. Hier zijn nog veel kennisleemtes voor zowel economie als milieu. Daarbij is het lastig te anticiperen op geothermie als toekomstige warmtebron in een regio. Pas als (duur) seismisch onderzoek gedaan is, ontstaat duidelijkheid over hoeveel warmte er is en hoe veilig het kan (aardbevingen). Dit type onderzoek vindt vaak pas in het vergunningenstadium plaats, waardoor in het kader van MER voor RES milieueffecten onzeker blijven;
- onconventionele warmtebronnen, warmte uit oppervlaktewater, mijnen etc., bevinden zich nog min of meer in het pilotstadium. Bij de bepaling van milieueffecten van deze toekomstige warmtebronnen is vaak sprake van kennisleemtes.

⁴¹ <https://regionale-energiestrategie.nl/toolbox/analysekaarten+np+res>.

⁴² Het onderscheid tussen 'locaties', 'gebieden', 'voorkeursgebieden' en 'zoekgebieden' etc. wordt in verschillende MER-rapporten vaak anders gehanteerd. Dit advies maakt het redactionele onderscheid tussen 'locaties' voor een MER bij een meer concreet RES, passend bij de RES-handreiking en 'gebieden' voor een MER bij een meer abstract RES.

⁴³ Zie bijvoorbeeld het [MER voor windturbineparken op Goeree Overflakkee \(hoofdstuk 3\)](#).

⁴⁴ In een RES moet een netwerkanalyse van de energie-infrastructuur in samenspraak met netbeheerder(s) zijn opgenomen. Hierin is het bestaand en toekomstig netwerk uitgewerkt, op basis waarvan locaties en zoekgebieden voor duurzame elektriciteit zijn of kunnen worden aangesloten. Ook de consequenties voor onder meer de ruimtelijke inrichting moeten duidelijk zijn, zie verder de handreiking RES.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld het [MER voor de aanlanding en aantakking van het Net op zee Hollandse kust zuid](#).

abstractieniveau veelal indicatief worden bepaald, bijvoorbeeld op basis van richtafstanden⁴⁶ voor de effecten op de leefomgeving of een risicobenadering bij natuur⁴⁷. Voor het effect op het landschap adviseert de Commissie om de beoordeling uit te voeren op basis van redelijk concrete voorbeeldopstellingen (wind en zon) in de landschapstypen van de regio. Neem daarbij van de belangrijke landschappelijke gevolgen enkele voorbeeldvisualisaties op zodat de lezer van het MER zich al een beeld kan vormen van het toekomstige nieuwe landschap.⁴⁸

De Commissie adviseert stap 4 af te sluiten met een beoordeling van de milieugeschiktheid van onderzochte locaties en gebieden voor windturbineparken en zonneparken cq warmtebronnen, tracé's e.d. Denk aan een beoordeling: 'geschikt', 'geschikt te maken', 'ongeschikt'. Dit tussenresultaat is behulpzaam bij het ontwerpen van alternatieven in stap 5 en het in een later stadium eventueel aanbrengen van een prioritering.

4.2.5 Ontwerp alternatieven 'hoeken speelveld' (stap 5)

Het MER heeft tot doel potentieel kansrijke alternatieven te vinden met milieuvoordelen. Variatie ontstaat door verschillende (milieu)invalshoeken te hanteren. Tegelijkertijd zijn talrijke alternatieven denkbaar en is het ondoenlijk om die allemaal te beschrijven. In ieder geval moeten in een MER de 'hoeken van het speelveld' in beeld komen. Ontwikkel hiervoor realistische alternatieven waarmee de doelen (stap 1) zo veel mogelijk worden bereikt. Bouw deze alternatieven op uit combinaties van locaties of gebieden voor windturbineparken, zonneparken, warmtebronnen en bijpassende energie–infrastructuur uit stap 4. Dit speelveld is van belang om straks goed onderbouwde en houdbare afwegingen over ruimtelijke keuzes te kunnen maken. De ruimtelijke principes⁴⁹ uit de handreiking RES kunnen helpen bij het samenstellen van alternatieven.

Voor duurzame elektriciteit ontstaat dit speelveld bijvoorbeeld door enerzijds alternatieven met maximale inzet van wind of juist van zon te onderzoeken, en anderzijds alternatieven waarbij leefomgeving, natuur en/of landschap⁵⁰ centraal staan en duurzame energieopbrengst in (delen van) een regio meer volgend is. Voor warmte ontstaat het speelveld door geschikte warmtebronnen (uit de stappen 2 t/m 4) maximaal in te zetten om aan de warmtevraag te voldoen of deels, bijvoorbeeld vanwege veiligheidsrisico's of kennisleemtes.⁴⁰ Hierdoor wordt ook duidelijk in hoeverre met minder milieueffecten – dus 'milieuwinst' – doelen (nog) haalbaar zijn en/of welke milieugevolgen ontstaan bij het (toch) halen van doelen.

Het is van belang om dit speelveld bij de start van de m.e.r.–procedure open te stellen voor inspraak, zodat ook andere (lokale) oplossingsrichtingen tijdig in beeld kunnen komen.

Indien een regio (waar mogelijk) wet- en regelgeving wil aanpassen om ruimte te creëren voor inpassing van duurzame elektriciteitsproductie, energie–infrastructuur én warmte, dan

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld [de VRM-aanpak in het MER voor locaties voor windparken in de provincie Zuid-Holland](#) waarbij met een eenvoudige geluidberekening op basis van een grove begrenzing van een onderzoeksgebied een inschatting van de geluidsbelasting is gemaakt.

⁴⁷ Een voorbeeld hiervan is de [risicobenadering voor Natura2000-gebieden bij het MER voor de structuurvisie Wind op land](#).

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld de (al relatief concrete) [VRM-aanpak in het MER voor locaties voor windparken in de provincie Zuid-Holland](#).

⁴⁹ Ruimtelijke principes handreiking 1.0: 1) zuinig en meervoudig ruimtegebruik, 2) vraag en aanbod zo veel mogelijk dicht bij elkaar: dit bespaart ruimte voor energie–infrastructuur, 3) combineren van opgaven en investeringen, met andere opgaven en 4) aansluiten bij specifieke kenmerken van gebieden.

⁵⁰ Naast het in voetnoot 43 genoemde voorbeeld op Goeree Overflakkee zijn ook [windturbineparken in de kop van Noord-Holland](#), op de [Oosterscheldestormvloedkering](#) en [windpark Krammer](#) goede voorbeelden van de inzet van een landschappelijke visie bij MER en van landschappelijke alternatieven.

adviseert de Commissie in het MER de gebieden waar dit speelt als een apart alternatief bij de hoeken van het speelveld te beschrijven, zodat de (milieu)gevolgen hiervan duidelijk in beeld zijn.

4.2.6 Milieubeoordeling en optimalisatie alternatieven (stap 6)

De informatie uit de stappen 4 en 5 maken het mogelijk een milieubeoordeling van de samenhangende alternatieven te maken (op hoofdlijnen). De beoordeling van de omgevingseffecten uit stap 4 biedt hiervoor al de basis. Het resultaat van deze beoordeling kan reden geven voor een optimalisatie, bijvoorbeeld vanwege te negatieve cumulatieve effecten die ontstaan op natuur (regionale of trekkende populaties van vogels en vleermuizen). Beschouw in deze stap ook de effectiviteit en noodzaak van mitigerende maatregelen⁵¹ om eventuele negatieve milieueffecten te verkleinen.

N.B.: de ervaring van de Commissie leert dat de gevolgen van grootschalige wind- en zonneprojecten op het landschap en de natuur extra aandacht vergen. Dit voorkomt dat in de uitvoeringsfase losse projecten in cumulatie/samenhang leiden tot een te grote (milieu)belasting. Een (aparte) landschappelijke visie⁵⁰ en een goed communicatieproces kunnen daarbij behulpzaam zijn.

4.2.7 Milieurandvoorwaarden en voorkeurskeuze (stap 7)

Uiteindelijk leiden de stappen 1 – 6 tot een set milieurandvoorwaarden (over locaties, gebieden, warmtebronnen, energie–infrastructuur, schaal, landschap, leefomgeving, natuur etc.) op grond waarvan in de RES keuzes kunnen worden gemaakt over de energiestrategie. Vat deze overzichtelijk samen.

In deze stap 7 kan ook de voorkeurskeuze beschreven en onderbouwd worden. Uiteindelijk leidt stap 7 ook tot een set milieuspelregels (over locaties, schaal, landschap, leefomgeving, natuur) die later in de RES moeten worden verankerd en op grond waarvan concrete omgevingsvergunningen voor energieprojecten kunnen of moeten worden beoordeeld.

⁵¹ Veel gebruikte voorbeelden van mitigerende maatregelen bij windturbineparken op strategisch niveau zijn:

- landschap: regelmatig opstellingspatroon, voorkomen landschappelijke insluiting gebieden, vrijwaren zichtlijnen;
- geluid: grotere minimumafstand tot lintbebouwing en dorpen dan maximale grenswaarde vereist (ook onder de norm zijn er immers geluidseffecten op woningen), [zie bijvoorbeeld het windpark N33, waarin zo groot mogelijke afstanden tot woonkernen en woningen uitgangspunt is/was](#);
- natuur: stilstandsvoorziening (vogels, vleermuizen);

en voor zonneparken:

- landschap: spelregels voor inpassing, denk aan afscherming zichtlijnen op zonneparken met wallen en wintergroene en snel groeiende beplanting;
- natuur: spelregels minder intensief landgebruik, combinatie met natuurontwikkeling, [zie bijvoorbeeld §3.8 van het NRD-advies van de Commissie over grootschalige windturbine en zonneparken in de Kempen](#).

BIJLAGE 1: Plan-m.e.r.-plicht en RES (onder de Omgevingswet)

In Nederland (en Europa) moet een strategisch milieueffectrapport (plan-MER) worden gemaakt voor plannen en programma's in bepaalde sectoren die het kader vormen voor toekomstige besluitvorming over m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten. Kijkend naar de toekomst is de vraag wat op grond van de Omgevingswet en het daarop gebaseerde Omgevingsbesluit moet worden verstaan onder een plan of programma. In het verlengde daarvan ligt de vraag of een RES MER-plichtig is.

Voor de term 'plannen en programma's' hanteert de Omgevingswet een algemene definitie (die is ontleend aan de Europese Smb-richtlijn¹). Er is sprake van een plan of programma als het bevoegde bestuursorgaan en de procedure voor de op- en vaststelling ervan zijn vastgelegd in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen. Er is echter geen wettelijke bepaling die een RES als zodanig aanmerkt. Ook is onder meer vanwege het ontbreken van jurisprudentie dienaangaande, niet duidelijk wat precies verstaan dient te worden onder een bestuursrechtelijke bepaling.

Het is zeker niet uit te sluiten dat de Nationale Omgevingsvisie en het Klimaatakkoord als zodanig zijn aan te merken. Het ontwerp van de Nationale Omgevingsvisie bevat immers het voornemen RES-en op te stellen.² En in het Klimaatakkoord is de procedure van totstandkoming van een RES beschreven, en zijn de daarbij betrokken bestuursorganen (die tezamen het bevoegd gezag vormen) benoemd.³ Er kan dus een MER-plicht ontstaan, als een RES kaderstellend is voor latere besluiten over energieprojecten. Zekerheid daarover is op dit moment echter niet te geven.

¹ Zie bijvoorbeeld pagina 5 paragraaf 3.3 van de handreiking van de Europese Commissie hierover, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf.

² Zie onder meer pagina 78 van het MER voor de NOVI, beleidskeuze 1.4: '*... We realiseren de opgave van duurzame energie met oog voor de kwaliteit van de omgeving en combineren deze zo veel mogelijk met andere functies. Voor de inpassing op land van de opgave voor duurzame energie worden regionale energiestrategieën opgesteld...*'

³ Zie hiervoor pagina's 222 t/m 228 uit het Klimaatakkoord (versie 28 juni 2019).

BIJLAGE 2: Projectgegevens

Advies van de Commissie

Het Nationaal programma Regionale energie strategieën (NP-RES) heeft de Commissie gevraagd te adviseren op welke wijze milieueffectrapportage (m.e.r.) het beste ingezet kan worden voor het opstellen van een regionale energiestrategie (RES).

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep overlegd met het NP-RES en diverse RES-regio's. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Peter van der Boom

ir. Jan Jaap de Graeff (voorzitter)

drs. Sjoerd Harkema (secretaris)

mr. dr. Marcel Soppe

drs. Jos van der Wijst

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit(en) waar een milieueffectrapport voor wordt opgesteld

Concept-RES, RES 1.0 en/of mogelijk latere RES-en.

Bevoegd gezag besluit(en)

Gemeenteraden, Provinciale Staten en Algemeen bestuur waterschappen van een RES-regio.

Initiatiefnemer besluit(en)

Burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten en dagelijks bestuur waterschappen van een RES-regio.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

n.v.t.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3340](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

