



Een plan-m.e.r. voor de Regionale Energie Strategie?

Advies

Een plan-m.e.r. voor de Regionale Energie Strategie?

Advies

maart 2022

Voorwoord

Dit adviestraject is begonnen met de vraag in hoeverre moet de RES zelf onderworpen worden aan een milieueffectrapport ook wel plan-MER genaamd. De inzichten en resultaten van de plan-MER leveren overwegingen op voor besturen van gemeenten en provincies die ze meenemen in de besluitvorming. We hebben gekeken naar de juridische kant van de vraag, maar ook naar de handelingsperspectieven van de RES regio's.

Burgers maken zich zorgen over de plek waar ze wonen, want ze weten dat er plannen worden gemaakt die hun woongenot zouden kunnen aantasten. Nieuwe woonwijken, windmolens, snelwegen, spoorwegen, bedrijventerreinen: allerlei ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de woonomgeving. Ze wensen een mooie, rustige, veilige, kortom een plezierige leefomgeving. En elke aantasting daarvan doet wat met ze. Ze maken zich bijvoorbeeld zorgen over de gevolgen voor hun gezondheid en hun woongenot. Om die reden willen ze weten wat er in hun omgeving kan gaan gebeuren. Ze willen serieus worden genomen en invloed uit kunnen oefenen op de mogelijke plannen. Zo vroeg mogelijk in het proces, wanneer er nog echt iets te kiezen valt. En daarvoor gebruiken ze ook de planMER. Dat is de ene kant van het verhaal.

De andere kant is mijn ervaring in het openbaar bestuur. Nog niet zo heel lang geleden was ik gedeputeerde. In die rol schrok ik elke keer als mij werd verteld dat een project aan een m.e.r. onderworpen moest worden. Het betekende ernstige vertraging, want vaak hadden we er in de planning geen rekening mee gehouden. Daar kwam nog bij dat het extra geld ging kosten. Dat waren allemaal aannames, die je houding ten opzichte van een m.e.r. bepaalde. Zeker de vertraging was een belangrijk bezwaar, omdat we altijd een snelle uitvoering hadden beloofd. Sterker nog: we werden altijd aangemoedigd om tot snelle resultaten te komen en elke vertraging in dat proces vonden we hinderlijk. Met andere woorden: ik had in die tijd een stevig vooroordeel ten aanzien van een m.e.r..

Ik denk dat dit het moment moet zijn dat we anders moeten kijken naar een plan-MER. Het is een document dat bestuurlijk Nederland kan helpen om op een systematische manier de effecten voor de omgeving van een bepaald voornemen in kaart te brengen. Het geeft burgers een manier om daar iets van te vinden. Daarmee kan het een bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen tussen overheid en burger. En ja, het gaat tijd kosten. In het begin, tenminste, maar die tijd zal in de loop van het traject teruggewonnen kunnen worden. En als dat niet zo is, dan was het voornemen misschien toch minder goed dan het op het eerste gezicht was. In plaats van bang te zijn voor een m.e.r., moeten we deze aanvaarden als een onderdeel van de nieuwe cultuur van het Nederlandse openbaar bestuur.

Met deze gedachten in mijn achterhoofd zijn we begonnen met het zoeken naar een gedeeld antwoord op de vraag of en wanneer de planMER vereist is in het RESproces.

Bij de opstelling van het rapport hebben veel mensen geholpen. In de bijlage treft u de samenstelling van de werkgroep aan en de lijst van personen die we gesproken hebben bij onze zoektocht. Hun bijdrage was cruciaal om tot dit resultaat te komen. Maar, zoals in ieder rapport, wij zijn verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport. Rest mij Alfredo Verboom te danken voor zijn harde werken aan dit rapport. Hij was de secretaris van deze werkgroep en zonder hem was dit rapport er niet gekomen.

Jan Jacob van Dijk

Inhoudsopgave

	Voorwoord	3
	Samenvatting	5
1	Inleiding en vraagstelling	8
2	Werkwijze	9
3	Inhoudelijke en Juridische aspecten	10
4	Participatie en inspraak	20
5	Handelingsperspectieven	22
6	Conclusies en aanbevelingen	27
	Bijlage 1: Deelnemers werkgroep	29

Samenvatting

In hoeverre bestaat er op basis van nationale en/of Europese regelgeving een plicht om een plan-m.e.r.-procedure te doorlopen bij de vaststelling van de documenten van het RES-proces? Onder andere de Kamervragen eind 2021 van de fractie van Volt in de Tweede Kamer, maakten deze kwestie actueel.

Er bleek behoefte aan een gedeeld beeld over de vraag of en wanneer een plan-m.e.r. op grond van de Europese richtlijn strategische milieubeoordeling (smb-richtlijn) vereist of gewenst is bij de nadere uitwerking van de RES en de verankering hiervan in instrumenten van de Omgevingswet. De staatssecretaris van Economisch Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie gaf in de beantwoording van de bovengenoemde Kamervragen¹ aan dat het Nationaal Programma RES een werkgroep met vertegenwoordigers van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zal vragen om tot dit gedeeld beeld te komen.

De directeur van het Nationaal Programma RES (NPRES) verleende opdracht aan de heer Jan Jacob van Dijk om onder zijn voorzitterschap een werkgroep samen te stellen om deze vraag te beantwoorden en een advies te formuleren.

De werkgroep bestond uit ambtelijk vertegenwoordigers van:

- Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
- Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)
- Het Interprovinciaal Overleg (IPO)
- De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- De Commissie voor de milieueffectrapportage (commissie m.e.r.)
- De vereniging Netbeheer Nederland (NBNL)
- Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën (NPRES).

Ook kwam er input over dit onderwerp vanuit een aantal maatschappelijke organisaties en een aantal externe deskundigen.

Conclusies

Op basis van de literatuur en de gevoerde gesprekken wordt een aantal conclusies gedeeld.

Over de plan-m.e.r.-plicht:

1. Een al in besluitvorming zijnde of al vastgestelde RES 1.0 is onder de huidige wet- en regelgeving geen 'programma' in de zin van de smb-richtlijn. Een RES 1.0 is in de huidige situatie namelijk geen programma dat door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven. Als er geen sprake is van een 'programma', kan er op grond van de smb-richtlijn ook geen verplichting zijn om een plan-m.e.r. uit te voeren. Voor de totstandkoming van de RES 1.0 was een plan-m.e.r. dus niet verplicht. Dat neemt overigens niet weg dat een vrijwillige plan-m.e.r. aan te raden kan zijn.
2. Met de beoogde invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2023, krijgt het programma een positie als kerninstrument in de wet. Het document RES 2.0 zal in bepaalde gevallen kwalificeren als een uitwerking van beleid of een set aan maatregelen bevatten om doelstellingen voor de leefomgeving te bereiken, en daarmee kwalificeren als een programma dat door een wettelijke bepaling is voorgeschreven. Er is sprake van een plan-m.e.r. plicht of een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht voor de RES 2.0 als:
 - de RES kaderstellend is voor een m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit of
 - een passende beoordeling voor de gevolgen op een Natura 2000 gebied moet worden gemaakt, of
 - de RES het kader vormt voor besluitvorming over andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

¹ [Beantwoording vragen over het toepassen van een milieueffectrapportage voorafgaand aan het vaststellen van de besluitvorming rondom de Regionale Energie Strategieën, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, d.d. 3 december 2021, kenmerk DGKE-WO / 21247755](#)

De wijzigingen die optreden met de beoogde invoering van de Omgevingswet leiden ertoe dat in veel gevallen een vergelijkbaar document als de RES 1.0 in de toekomst plan-m.e.r.-plichtig zal zijn.

Over de implicaties voor de RES 2.0:

3. Het document RES 2.0 dient op hoofdlijnen twee doelen. Enerzijds is dat een monitorings- en verantwoordingsdoel ten aanzien van de voortgang in het realiseren van de ambities die in de RES 1.0 zijn omschreven. Anderzijds is het doel om strategisch vooruit te kijken op hoofdlijnen met daarin de benoeming van eventuele nieuwe ambities, zoekgebieden of locaties.
 - Het 'monitorings- en verantwoordingsdeel' zoomt in op de vraag of de regio met het regionale aanbod op koers ligt voor 2030. Het verantwoordt de stappen die tussen juli 2021 en juli 2023 zijn gezet in het realiseren van de ambities. Het geeft het verloop van het ruimtelijke proces, de aanpassing van de infrastructuur voor de opwek en het participeren door de omgeving weer. Dit onderdeel heeft geen kaderstellend karakter en de plan-m.e.r.-plicht zal hier niet op van toepassing zijn.
 - Het 'strategiedeel' kijkt vooruit naar 2025 op grond van inzichten uit de uitvoering, van nieuwe regionale en landelijke ontwikkelingen en van innovaties. Dit deel kan daarmee kaders stellen voor de toekomstige ontwikkelingen en moet dan in veel gevallen wel als plan-m.e.r.-plichtig worden beschouwd.
4. De in het Klimaatakkoord vastgelegde planning van de RES - met een tweejaarlijkse herijking en rapportage - is vooral gericht op het vinger aan de pols houden of de 30 regio's samen op koers liggen voor het doelbereik. Dat gebeurt via de monitoring door het Planbureau voor de Leefomgeving. Deze tweejaarlijkse ritmiek van de RES is onder andere van belang voor het eventueel bijsturen van het doelbereik. Het ruimtelijk-inhoudelijk proces in de individuele regio's heeft echter veel meer een maatwerk karakter. Het is weinig zinvol om daarvoor een landelijk synchrone planning te hanteren. Wel blijft voor alle regio's de afspraak gelden dat de vergunningen voor de locaties en infrastructuur met betrekking tot het doel van 35 TWh, voor 1 januari 2025 moeten zijn verleend.
5. Een plan-m.e.r.-plicht op en sectoraal document kan per individuele overheid of collectief (zoals de RES) zijn opgesteld. Er is bij sommige overheden ervaring opgedaan met hoe een plan-m.e.r. op een sectoraal document dat per individuele overheid of collectief (zoals de RES) kan zijn opgesteld, zich verhoudt tot de integrale documenten die ook plan-m.e.r.-plichtig zijn zoals de omgevingsvisies, omgevingsplannen en provinciale verordeningen van gemeenten en provincies.

Aanbevelingen

De werkgroep komt tot de volgende aanbevelingen.

Ten aanzien van het handelingsperspectief voor de RES regio's:

1. Het verdient aanbeveling om in de door de RES regio's op te stellen documenten onderscheid te maken tussen:
 - enerzijds het monitorings- en verantwoordingsdocument en
 - anderzijds het document waarin nieuwe ambities, nieuwe zoekgebieden en nieuwe locaties en bijvoorbeeld regionale warmte aspecten worden beschreven.

Het monitorings- en voortgangsdokument heeft een procesmatig karakter en kijkt op procesniveau naar de voortgang. We noemen het 'RES Voortgangsdokument 2023' etc. Het wordt opgesteld volgens de afgesproken tweejaarlijkse ritmiek van het Klimaatakkoord en is de basis voor de landelijke monitoring. Het wordt vastgesteld door de besturen (Colleges van B&W, GS en DB Waterschap) van de RES partijen in de regio. Het wordt ter kennisgeving aan de volksvertegenwoordigende organen voorgelegd.

Het herijkte strategisch ambitiedocument voor de RES (hierna te noemen RES herijking 2.0, RES herijking 3.0 etc.) omvat aanvullingen of wijzigingen op de RES 1.0. Het kan net als eerder de RES 1.0, vastgesteld worden door de volksvertegenwoordigende organen. Het is plan-m.e.r.-(beoordelings)plichtig als het kaders bevat voor latere project-m.e.r.-plichtige of project-m.e.r.-beoordeling-plichtige projecten. Dit geldt ook als een passende beoordeling nodig is voor de RES of als de RES het kader vormt voor andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Of, en zo ja op welk moment, een dergelijke RES-herijking wordt opgesteld is van vele factoren afhankelijk. Zoals van aangepaste landelijke of regionale ambities en van hoe de ambities in het omgevingswet-instrumentarium worden verankerd. Als een dergelijk herijkt strategisch ambitiedocument wordt vastgesteld dan wordt daarover ook gerapporteerd in het monitorings- en voortgangsdokument.

2. Het is nodig om in de plan-m.e.r. die bij een RES-herijking verplicht is, in ieder geval de milieueffecten te beschrijven die verbonden zijn aan het gehele pakket aan plannen in de RES, maar er kan ook ingegaan worden op andere effecten die verbonden zijn aan deze plannen. De resultaten van de plan-m.e.r. (het milieueffectrapport) vormt een van de belangrijke overwegingen die bij de besluitvorming over de 'RES-herijking' door betreffende besturen wordt meegenomen.
3. Het is daarnaast belangrijk om een open houding vast te houden ten opzichte van het instrument plan-m.e.r.; het is immers een belangrijk middel om de milieueffecten goed in beeld te krijgen, mee te wegen en daarover het gesprek met de betrokkenen aan te gaan.
4. Aanbevolen wordt om in de regionale gezamenlijkheid afspraken te maken over wie namens de regio de plan-m.e.r. organiseert voor de ambities in de RES. De plan-m.e.r. ziet toe op het gehele regionale document en is dus voor alle betrokken regionale spelers van invloed.
5. Het is zinvol om tijdig inzichtelijk te maken hoe de plan-m.e.r. op de RES zich verhoudt tot de plan-m.e.r. op omgevingsvisies van betrokken provincies en gemeenten en/of omgevingsplannen.

1 Inleiding en vraagstelling

In het Klimaatakkoord (2019)² -en eerder al in een Interbestuurlijk Programma (2018)³ - is de afspraak gemaakt om een meerjarige programmatische nationale aanpak uit te werken met landsdekkende regionale energiestrategieën (RES). Daartoe is Nederland ingedeeld in 30 energieregio's. Die doen ieder een door de regio gedragen en daarbij passend aanbod doen om zo gezamenlijk minimaal 35 TWh hernieuwbare energie op land te realiseren. Dit wordt vastgelegd in een Regionale Energie Strategie (RES). Daarbij is ook afgesproken dat deze strategieën ruimtelijk geborgd worden via het omgevingsbeleid van gemeenten, provincies en Rijk en via het beleid van de Waterschappen.

Medio 2021 is in alle 30 RES regio's een 'RES 1.0' vastgesteld door de betreffende Gemeenteraden, Provinciale Staten en Algemeen Besturen van de Waterschappen. De regio's leggen daarmee een gezamenlijk ambitie neer als invulling van de afspraak in het Klimaatakkoord om in een 'bottom-up' proces te zorgen voor het realiseren van minimaal 35 TWh aan duurzame elektriciteit in 2030.

In de volgende fase van het RES-proces zal voor de meeste regio's gelden dat de RES geborgd wordt in de instrumenten van de Omgevingswet. Die treedt naar verwachting 1 januari 2023 in werking. Daarnaast zal de RES 2.0 een rol krijgen als instrument voor het monitoren van de voortgang van de gestelde ambities van de RES 1.0. De RES 2.0 zal volgens de afspraken in het Klimaatakkoord medio 2023 worden opgeleverd.

In het Klimaatakkoord is verder gesteld dat het gezamenlijke doel is dat uiterlijk op 1 januari 2025 alle aangevraagde benodigde vergunningen zijn afgegeven. En dat in voorkomende gevallen tenders voor uitgifte van projecten zijn afgerond met het oog op tijdelijke realisatie van de opgave. Dit heeft betrekking op zowel de installaties voor de opwekcapaciteit als op de daarvoor benodigde net-infrastructuur.

Bij het afwegen van ambities voor duurzame energie in relatie tot andere opgaven en belangen, is het belangrijk dat ook de gevolgen voor natuur, milieu en landschap in beeld worden gebracht. Als er gevolgen voor milieu, natuur en landschap optreden, moeten maatregelen worden beschreven om deze negatieve gevolgen te voorkomen of te beperken. In een milieueffectrapport⁴ worden de milieueffecten van een plan, programma of concreet project en van reële alternatieven hiervoor systematisch, transparant en objectief in beeld gebracht.

Ook worden daarin maatregelen beschreven om eventuele aanzienlijke negatieve milieueffecten te voorkomen of te beperken. De m.e.r. is daarmee een belangrijk instrument. Het helpt bestuursorganen om op basis van relevante milieu-informatie goed onderbouwde besluiten te nemen over plannen, programma's en projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De m.e.r. is ook een instrument om het publiek -in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus- vroegtijdig te betrekken bij de keuzes die in het kader van de energietransitie gemaakt moeten worden.

Tot nu toe is er geen eenduidigheid over het moment en de positie in het proces waarop deze milieueffectrapportage dient te worden uitgevoerd.

Onder andere naar aanleiding van Kamervragen van de fractie van Volt in de Tweede Kamer is de kwestie actueel geworden in hoeverre -op basis van nationale en/of Europese regelgeving- een plicht bestaat om een plan-m.e.r.procedure te doorlopen bij vaststelling van de documenten van het RES-proces.

Er bleek behoefte aan een gedeeld beeld over de vraag of en wanneer een plan-m.e.r. op grond van de Europese smb richtlijn vereist of gewenst is bij de nadere uitwerking van de RES en de verankering hiervan in instrumenten van de Omgevingswet. De staatssecretaris van Klimaat en Energie van EZK gaf in de beantwoording van de bovengenoemde Kamervragen⁵ aan dat het Nationaal Programma RES "een werkgroep met vertegenwoordigers van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zal vragen om tot dit gedeeld beeld te komen".

2 Klimaatakkoord, Den Haag, 28 juni 2019

3 Interbestuurlijk Programma 'Samenwerken aan de grote maatschappelijke opgaven', februari 2018

4 hierna wordt het rapport zelf aangeduid met 'plan-m.e.r.' of 'project-m.e.r.' en de procedure 'plan-m.e.r.' of 'project-m.e.r.'

5 Beantwoording vragen over het toepassen van een milieueffectrapportage voorafgaand aan het vaststellen van de besluitvorming rondom de Regionale Energie Strategieën, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, d.d. 3 december 2021, kenmerk DGKE-WO / 21247755

2 Werkwijze

In dit hoofdstuk wordt kort de samenstelling en de werkwijze van de werkgroep beschreven die zich inspande voor de beantwoording van de gestelde vragen.

Opdrachtformulering

De directeur van het Nationaal Programma RES (NPRES) verleende opdracht aan de heer Jan Jacob van Dijk om onder zijn voorzitterschap een werkgroep samen te stellen om de onderstaande vraag te beantwoorden en een advies te formuleren.

1. Wat is het gedeelde beeld van de partijen aanzien van een plan-m.e.r. plicht voor de Regionale Energie Strategie?
2. Welk handelingsperspectief hebben de RES-regio's in het licht van dat gedeelde beeld op dit punt?

Samenstelling werkgroep

De werkgroep bestond uit ambtelijk vertegenwoordigers van:

- Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
- Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)
- Het Interprovinciaal Overleg (IPO)
- De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- De Commissie voor de milieueffectrapportage (commissie m.e.r.)
- De vereniging Netbeheer Nederland (NBNL)
- Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën (NPRES).

Ook kwam er input over dit onderwerp vanuit een aantal maatschappelijke organisaties zoals het Democratisch Energie Initiatief (DEI), de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) en WindWiki. Vanuit DEI is ook de notitie 'Schaatsen op dun ijs' van Prof. em. dr. Albert Koers ingebracht. Deze input is in de overwegingen meegenomen.

Werkwijze

In een aantal sessies zijn de diverse aspecten besproken met de werkgroep en bediscussieerd aan de hand van concept-teksten. Daarnaast is gesproken over het onderwerp met de genoemde maatschappelijke organisaties en met een aantal externe deskundigen.

Het concept van het advies en de mogelijke consequenties ervan zijn besproken in een bijeenkomst met een aantal betrokken bestuurders op 7 februari 2022 en in ambtelijke sessie met onder andere een aantal RES-regio's op 24 februari en 2 maart 2022.

De diverse sessies met de werkgroep en de betrokken partijen hebben geleid tot voorliggende rapportage en advies. Dat is ook besproken in het Interbestuurlijk Management Team (IMT) en het Opdrachtgevend Beraad (OGB) van NPRES.

De werkzaamheden van de werkgroep vonden plaats in de periode van 19 november 2021 tot en met het eerste kwartaal van 2022.

3 Inhoudelijke en Juridische aspecten

In dit hoofdstuk worden de inhoudelijke en juridische aspecten van de gestelde vraag uitgediept. Aan de orde komen vragen als:

- Wat is het doel van het RES-proces en welke stappen worden daar in gezet?
- Wat is het verschil tussen RES 1.0, RES 2.0 etc.
- Wie neemt bestuurlijke besluiten over het RES-proces?
- Wat is het doel van het instrument milieueffectrapportage (m.e.r.) en hoe is het gestructureerd?
- Hoe verhoudt de m.e.r. zich tot de Europese richtlijn voor strategische milieubeoordeling (smb)?
- Wanneer is het verplicht om een milieueffectrapport op te stellen?
- Welk effect heeft de beoogde invoering van de Omgevingswet op de relatie tussen de RES en de m.e.r.?
- Wat is de conclusie over een plan-m.e.r.-plicht voor de RES?

Het RES-proces

Inleiding

Voor een goed begrip is het belangrijk om kort iets te schetsen over het proces dat door de RES regio's wordt doorlopen en over de producten die in dat kader tot medio 2023 zullen worden opgesteld en vastgesteld, met name de RES 1.0 en de RES 2.0.

De landelijke, provinciale, gemeentelijke overheden en de waterschappen spraken in het Interbestuurlijke Programma 'Samenwerken aan de grote maatschappelijke opgaven' (februari 2018) af een meerjarige programmatische nationale aanpak uit te werken met landsdekkende regionale energiestrategieën.

Daartoe is Nederland verdeeld in 30 'energieregio's'. Zij spraken ook af dat deze strategieën ruimtelijk geborgd worden via het omgevingsbeleid van gemeenten, provincies en Rijk en via het beleid van de Waterschappen (o.a. waterbeleidsplannen). In het Klimaatakkoord (2019) is vervolgens de afspraak vastgelegd dat elke RES-regio invulling geeft aan de afspraken uit het Klimaatakkoord die zijn gemaakt aan de sectortafels voor Elektriciteit en Gebouwde omgeving. Samen met maatschappelijke partners, bedrijfsleven, overheden en inwoners wordt gewerkt aan een regionaal gedragen RES.

Deze geeft inzicht in:

- de mogelijkheden voor het opwekken van groot-schalige duurzame elektriciteit en besparing
- die mogelijkheden vertaald naar keuzes in concrete plekken, projecten en planning
- de afstemming omtrent warmtebronnen
- de gevolgen voor de energie-infrastructuur
- al gerealiseerde projecten en plannen.

De RES is daarmee één van de instrumenten om de ruimtelijke inpassing van de energietransitie met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren. De RES is ook een manier om langjarige samenwerking tussen alle regionale partijen te organiseren, onder andere bij de voorbereiding en het realiseren van projecten. Deze samenwerking tussen provincie, waterschappen, gemeenten, de netbeheerders, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven, kan gezamenlijk gedragen keuzes bevorderen. Maar ook helpen bij het formuleren en vaststellen van omgevingsbeleid van gemeenten, provincies en Rijk, waarvoor de RES een bouwsteen is. In dat omgevingsbeleid vindt integrale besluitvorming over de fysieke leefomgeving plaats, op grond waarvan vergunningen kunnen worden verleend. Daarmee krijgen bedrijven en burgers meer zekerheid voor het doen van investeringen.

Tenslotte is de RES een product. Het is een document waarin elke regio beschrijft welke energiedoelstellingen zij zal halen en op welke termijn. En welke aanpak/strategie de regio hanteert om deze energiedoelstellingen te bepalen en te halen.

In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over het realiseren van een bepaalde hoeveelheid jaarlijks te produceren duurzame energie in 2030, om daarmee aan de doelstelling van 49% reductie van de CO₂ uitstoot bij te dragen.

Op het gebied van hernieuwbare opwek op land is afgesproken dat de 30 regio's een "aanbod" doen om in 2030 landelijk met elkaar genoeg capaciteit te hebben om jaarlijks 35 TWh aan duurzame elektriciteit te produceren uit wind en zon.⁶ Dit aanbod wordt beschreven in het document RES 1.0 dat inmiddels in alle 30 regio's is vastgesteld.

Besluitvorming

De RES 1.0 is in een regionaal samenwerkingsverband ontwikkeld. Het bod is daarmee een gezamenlijk bod van alle deelnemende gemeenten, waterschappen en provincie. Los van de betrokkenheid en steun van maatschappelijke organisaties, netbeheerders en bedrijven bij de opstelling van de RES, ligt het eigenaarschap van het gezamenlijke bod bij de decentrale overheden. Elk van de betrokken overheden heeft een besluitvormende bevoegdheid. Vanuit die hoedanigheid bepalen de organen dan ook hoe besluitvorming zal plaatsvinden. Ook hierbij geldt dat volksvertegenwoordigers het beste zelf kunnen bepalen welke manier van (regionale) besluitvorming het meest geschikt is. De vraag die hierbij centraal staat is in hoeverre volksvertegenwoordigers gezamenlijk op wensen te trekken en in hoeverre dit verschilt per fase in het RES-proces.

Het definitieve bod is vastgesteld door de gemeenteraden, Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur van de waterschappen in de betreffende regio. Met het besluit van volksvertegenwoordigers over de Regionale Energie Strategie vormt het document een bouwsteen voor toekomstig omgevingsbeleid.

Inhoudelijke onderdelen van het RES-bod

Het uiteindelijke kwantitatieve doel van de RES is voor wat betreft hernieuwbare opwek het realiseren van 35 TWh aan totale opwekcapaciteit in 2030. Dit heeft niet alleen betrekking op nieuwe windmolens en zonneparken, maar hierin tellen ook de nu al bestaande opwekeenheden mee. Daarnaast tellen ook de windmolens en zonneparken mee die nu al in voorbereiding zijn. Dus waar bijvoorbeeld al een vergunning voor is afgegeven. Deze categorie wordt de "pijplijn" genoemd.

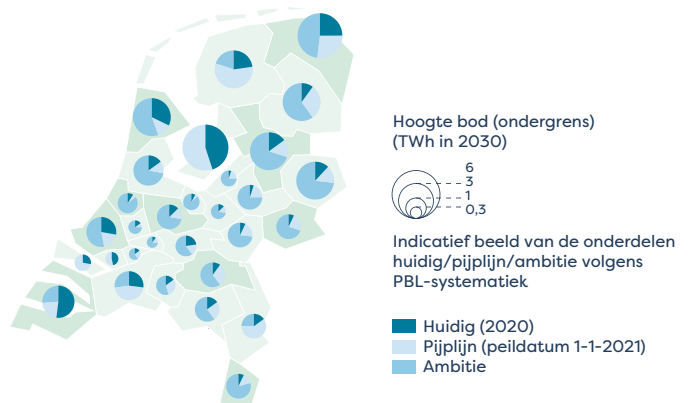
Het totale aanbod van elke regio kan dus, conform de definitie van het Planbureau voor de Leefomgeving verdeeld worden in drie categorieën:

1. Huidig: productie uit bestaand vermogen (peildatum 1 januari 2021)
2. Pijplijn: product uit vermogen waarvoor een SDE+-beschikking en (zo nodig) een vergunning voor is verleend
3. Ambitie: de productie die een regio als streven heeft geformuleerd, maar waarvoor de plannen nog minder ver zijn dan voor de pijplijnprojecten.

De verhouding tussen deze categorieën verschilt sterk per regio. In sommige regio's bestaat het aanbod wat betreft windmolens vrijwel geheel uit "bestaand" en "pijplijn" en ligt de ambitie vrijwel geheel op zon, en soms zelfs grotendeels alleen op "grootschalig zon op dak". Andere regio's hebben op dit moment nog weinig bestaande productiecapaciteit voor duurzame energie of productiecapaciteit in de pijplijn en hebben daarom vooral veel ambitie met wind- en/of zonne-energie.

In de Monitor RES 1.0 van het Planbureau voor de Leefomgeving is opgenomen hoe per regio de verdeling is tussen de drie bovengenoemde categorieën.

Bod productie hernieuwbare elektriciteit op basis van RES 1.0



Bron: CBS, RVO.nl, Regionale Energie Strategieën 1.0, bewerking PBL

Figuur: 3.1 Verdeling van het bod per regio in de categorieën 'bestaand (of huidig)', 'pijplijn' en 'ambitie' (bron: PBL, Monitor RES 1.0, Een analyse van de Regionale Energie Strategieën, publicatienummer 4509, december 2021)

6 De kleinschalige zon op dak projecten zoals bij menig particulier huishouden draagt niet bij aan de doelstelling van 35 TWh.

RES 2.0 en verder

In het Klimaatakkoord van 2019 is opgenomen dat de RES een adaptief en iteratief proces is met elke twee jaar een herijking van de aanpak. Dat wil zeggen dat iedere twee jaar het RES-document wordt herijkt en eventueel aangevuld of gewijzigd op basis van nieuwe omstandigheden.

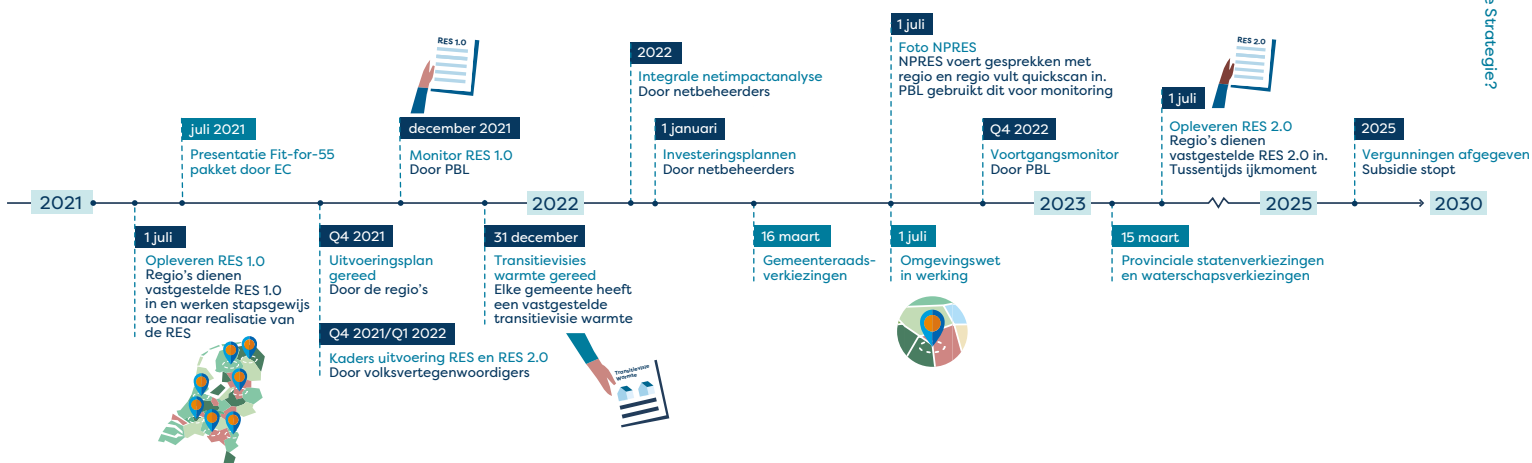
Door NPRES is, na de eerdere Handreiking voor de RES 1.0⁷, een nieuwe Handreiking⁸ opgesteld voor de regio's. Deze dient ter ondersteuning van het realiseren van de ambities die in de RES 1.0 zijn vastgelegd en van het opstellen van het document RES 2.0. Overigens is het uiteindelijk aan de regio's zelf om te bepalen wat de inhoud van het document RES 2.0 is en hoe het proces wordt doorlopen. De Handreiking is ter ondersteuning, geen strakke richtlijn.

In deze Handreiking 2.0 is nu onderstaande tijdlijn opgenomen met belangrijke mijlpalen en bouwstenen van RES 1.0 naar RES 2.0.

De fase RES 2.0 ziet er, gezien de verschillen tussen de regio's in het 'aanbod' in de RES 1.0, dus ook heel verschillend uit per regio.

Voor de drie eerder genoemde categorieën bestaat immers een verschillend handelingsperspectief.

- Voor de categorie "huidig" is geen verdere actie nodig, tenzij er afspraken zijn gemaakt over vervanging.
- Voor de categorie "pijplijn" is spoedige uitvoering aan de orde. De ruimtelijke processtappen hebben dan al wel plaatsgevonden en er heeft al een eerste check plaatsgevonden op de beschikbare netcapaciteit.
- Voor de categorie "ambitie" richt de fase RES 2.0 zich op het borgen van de ambities uit de RES 1.0 in het Omgevingswetinstrumentarium - of het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening, indien nog van toepassing- en op de stappen die nodig zijn om die ambities nader te concretiseren. Dit zowel ruimtelijk als met betrekking tot het samenhangende energiesysteem. Voor deze uitwerking is het tijdig inzicht geven in de consequenties voor natuur, milieu en landschap van belang. Op basis van de opgave voor de regio is het in deze fase daarnaast van groot belang om gezamenlijke afspraken te maken over samenwerking, afstemming, borging van kennis en capaciteit in de regio. Wie gaat wat wanneer doen?



Figuur 3.2: Tijdlijn van RES 1.0 naar 2030 uit huidige Handreiking RES 2.0 oktober 2021. Datum Omgevingswet inmiddels verschoven.

7 Handreiking 1.1, NPRES, oktober 2019
 8 Handreiking Regionale Energiestrategie 2.0, NPRES, oktober 2021

Er moet altijd een onderscheid gemaakt worden tussen het proces dat tijdens de RES 2.0 doorlopen wordt en het document RES 2.0 dat medio 2023 bestuurlijk wordt vastgesteld.

Het proces van de RES 2.0 is in de Handreiking gekarakteriseerd met de term 'Naar meer grip op uitvoering', waarvoor vijf werksporen zijn gedefinieerd. Deze werksporen hebben, kort gezegd, betrekking op:

1. Het opstellen van een uitvoeringsagenda
2. Het bijdragen aan het gezamenlijk programmeren van de duurzame opwek
3. Het verankeren van de RES in het omgevingsbeleid
4. Het voeren van een permanente dialoog met de samenleving
5. Het geven van inzicht in de voortgang door monitoring en verantwoording.

Zoals voorgesteld in de Handreiking 2.0 beschrijft en verantwoordt het document RES 2.0 in de meest minimale variant alleen:

- de stappen die er tussen juli 2021 en juli 2023 zijn gezet voor het uitwerken van de ambities zoals vastgelegd in de RES 1.0 en
- hoe het staat met realisatie van pijplijnprojecten en zon op dak.

Ligt de regio met het regionale 'aanbod' op koers voor 2030? Hoe verloopt het ruimtelijke proces, de aanpassing van de infrastructuur ten behoeve van de opwek, de participatie? Waar zijn knelpunten? Is bijsturen nodig?

Daarnaast zal het document vooruit kijken naar de jaren richting 2025. Wat zien we voor de periode 2023-2025 als uitdagingen? Kunnen omgevingsvergunningen tijdig verleend worden? Waar is versneling mogelijk van ruimtelijke procedures? Wat is daarvoor nodig?

Het document RES 2.0 zal dus in sommige gevallen alleen een monitoringsinstrument zijn en een strategisch vooruitzicht geven op hoofdlijnen op grond van inzichten en ervaringen uit de praktijk.

Maar er zullen ook regio's zijn waar in de RES 2.0 nog inhoudelijke keuzes worden gemaakt over bijvoorbeeld de keuze of uitwerking van zoekgebieden voor duurzame opwek. Het is dus zeker ook denkbaar dat het document RES 2.0 een nadere uitwerking van het beleid bevat.

Het instrument m.e.r. en de plan-m.e.r.-plicht

Inleiding

De m.e.r.-regelgeving komt voort uit twee Europese richtlijnen⁹, die nu zijn geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en straks in de Omgevingswet: De m.e.r.-richtlijn¹⁰ voor projecten en de smb-richtlijn¹¹ voor plannen en programma's.

In een milieueffectrapport worden de milieueffecten van een plan, programma of concreet project en van reële alternatieven hiervoor, systematisch, transparant en objectief in beeld gebracht. Ook worden daarin maatregelen beschreven om eventuele aanzienlijk negatieve milieueffecten te voorkomen of te beperken. De m.e.r. is daarmee een belangrijk instrument. Het helpt bestuursorganen om op basis van relevante milieu-informatie goed onderbouwde besluiten te nemen over plannen, programma's en projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De m.e.r. is ook een instrument om burgers en andere belanghebbenden - in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus- vroegtijdig te betrekken bij de keuzes die gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld in het kader van de energietransitie

Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen een plan-m.e.r. en een project-m.e.r..

Doel van een plan-m.e.r. is om:

- in een beleidsproces de effecten op het milieu in beeld te brengen en
- ervoor te zorgen dat plannenmakers al in een vroegtijdig stadium van de planvorming nadenken over de milieugevolgen en deze milieugevolgen meewegen bij het maken van strategische keuzes.

9 Richtlijn 2014/52/EU, 16 april 2014, tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten; Richtlijn 2011/92/EU, 13 december 2011, betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten; Smb-richtlijn 2001/42/EG.

10 Richtlijn 2011/92 EU zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

11 Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's .

Via een plan-m.e.r. wordt in een vroeg stadium duidelijk welke effecten te verwachten zijn en hoe deze kunnen worden voorkomen of beperkt. Zodat daarmee in de voorbereidende fase al rekening kan worden gehouden. Zo kan worden voorkomen dat negatieve effecten pas in beeld komen bij de concrete uitwerking van projecten, wanneer het minder makkelijk is om nog andere keuzes te maken die minder nadelige gevolgen hebben. Daarnaast kan het zo zijn dat uit een plan-m.e.r. alternatieven naar voren komen met positieve (of minder negatieve) milieu-effecten die in eerste instantie onvoldoende in beeld waren. Door vooraf gedegen afwegingen te maken kan spijt achteraf worden voorkomen.

Een project-m.e.r. heeft als doel de milieueffecten van een concreet project inzichtelijk te maken en de resultaten van deze verkenning mee te laten wegen in de besluitvorming over een project.

Of een project project-m.e.r.-plichtig is, is vastgelegd in bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Daarin zijn omschrijvingen gegeven van projecten en besluiten waarvoor de m.e.r.-verplichtingen gelden.

Voor zowel de plan-m.e.r. als de project-m.e.r. geldt dat er een onderscheid is tussen een rechtstreekse m.e.r.-plicht en de situatie dat er in eerste instantie alleen een m.e.r.-beoordeling verplicht is. Bij een m.e.r.-beoordeling moet beoordeeld worden of sprake is van (mogelijke) belangrijke nadelige milieugevolgen. Als deze niet uitgesloten kunnen worden geldt een m.e.r.-plicht. Kunnen deze belangrijke nadelige milieugevolgen wel uitgesloten worden is een m.e.r. niet noodzakelijk.

In het kader van de RES is van belang dat onder andere windparken met 20 of meer turbines als project-m.e.r.-plichtig beschouwd worden.

Een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt bijvoorbeeld bij windparken met 3 of meer, maar minder dan 20 turbines.

Wanneer is het instrument plan-m.e.r. verplicht?

Op grond van de smb-richtlijn is een programma plan-m.e.r.plichtig als

1. het wordt voorbereid met betrekking tot een genoemde sector (zoals energie, ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur), en het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen waarvoor een m.e.r.- (beoordelings) plicht geldt, of
2. een passende beoordeling op grond van de Habitatrichtlijn moet worden gemaakt.

Een programma op grond van de smb-richtlijn moet door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven, waarbij echter geldt een programma is voorgeschreven als de vaststelling is geregeld in nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen waarin de voor de vaststelling van deze plannen en programma's bevoegde autoriteiten zijn aangegeven en de procedure voor de opstelling ervan is bepaald.

In Nederland geldt wat betreft punt 1 thans (onder de Wet milieubeheer) een 'gesloten systeem', waarbij plannen en programma's plan-m.e.r.plichtig zijn indien zij zijn aangewezen in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage en zij 'kaderstellend' zijn voor een m.e.r.(beoordelings)plichtig besluit.

De Omgevingswet bevat in navolging van de smb-richtlijn een open aanwijzing van mogelijk plan-m.e.r.-plichtige plannen en programma's. Plannen of programma's waarvoor een plan-m.e.r.plicht kan gelden, zijn alle plannen of programma's waarvan de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en waarin het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan en de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd. Hieronder wordt in ieder geval verstaan een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing.

Om daadwerkelijk plan-m.e.r.-plichtig te zijn, vereist de Omgevingswet vervolgens dat het programma het kader vormt voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten die zijn aangewezen in bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Als het programma het kader vormt voor besluitvorming over andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, geldt een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht. Dat betekent dat het bevoegd gezag moet beoordelen of sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Zo ja, dan moet een plan-m.e.r. worden gemaakt.

Voor het oordeel of een RES plan-m.e.r.-plichtig is, zijn dus de volgende criteria van wezenlijk belang:

1. Is er sprake van een plan of een programma als bedoeld in de smb-richtlijn?
2. Zo ja, is dit programma kaderstellend voor de toekenning van vergunningen voor projecten die zijn aangewezen als m.e.r.-(beoordelings)plichtig?
3. Zo nee, is dit programma kaderstellend voor de toekenning van andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en blijkt uit de plan-m.e.r.-beoordeling dat aanzienlijke milieueffecten niet zijn uitgesloten?
4. of moet voor het programma een passende beoordeling voor de gevolgen op een Natura-2000 gebied worden gemaakt?

De projecten die m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn, zijn aangewezen in bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Hieronder vallen onder andere de oprichting, wijziging of uitbreiding van een windpark met 3 of meer windturbines.

Bij de vraag of er sprake is van een plan-m.e.r. plicht is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de situatie onder het huidige omgevingsrecht en de situatie na de beoogde invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2023.

De verplichting op grond van de smb-richtlijn tot het uitvoeren van een plan-m.e.r. geldt alleen voor 'plannen en programma's' die onder de werkingssfeer van de smb-richtlijn vallen. Een al in besluitvorming zijnde of reeds vastgestelde RES 1.0 is geen 'programma' in de zin van de smb-richtlijn, omdat een RES 1.0 onder het huidige recht geen programma is dat door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven. Als er geen sprake is van een 'programma', is er op grond van de smb-richtlijn ook geen verplichting om een plan-m.e.r. uit te voeren. Voor de totstandkoming van de RES 1.0 is een plan-m.e.r. dus niet verplicht.

Met de beoogde invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2023 is onder andere de smb richtlijn opnieuw geïmplementeerd. De plan-m.e.r.-plicht geldt dan expliciet voor elk programma op grond van de Omgevingswet dat wettelijk of bestuursrechtelijk is geregeld. Dit ziet ook op het instrument programma dat in de Omgevingswet wettelijk wordt verankerd en dat vanaf dat moment kwalificeert als 'door wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen voorgeschreven'.

Bij de vaststelling van een document zoals de RES 2.0, gepland voor de datum 1 juli 2023, komt dus de vraag aan de orde of deze RES 2.0 gezien moet worden als een programma in de definitie van de Omgevingswet.

In artikel 3.5 van de Omgevingswet is het begrip programma (als Ow-instrument) gedefinieerd als een document dat een uitwerking van beleid is of en/of een set maatregelen omvat om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of om een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Een beleidsdocument kan dus op basis van meerdere criteria kwalificeren als 'programma':

1. als het gaat om een verplicht programma onder de Omgevingswet;
2. als het gaat om een uitwerking van beleid of een set aan maatregelen omvat om een of meerdere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken (een onverplicht programma)
3. als het anderszins wettelijk of bestuursrechtelijk is voorgeschreven.

Het begrip programma komt dus op twee manieren voor in de Omgevingswet: als Omgevingswet-instrument om beleid uit te werken via maatregelen én als 'programma' in de zin van de smb-richtlijn. Een 'Omgevingswet-programma' is altijd een 'smb-plan of -programma', maar bijvoorbeeld ook omgevingsvisies zijn altijd 'plannen of programma's' in de zin van de smb-richtlijn. Het begrip uit de smb-richtlijn is dus ruimer.

Om daadwerkelijk plan-m.e.r.-plichtig te zijn, vereist de Omgevingswet vervolgens dat het betreffende programma 'kaderstellend' is voor project-m.e.r.-plichtige of project-m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten die zijn aangewezen in bijlage V bij het Omgevingsbesluit of dat er voor het programma een passende beoordeling moet worden gemaakt. Daarnaast geldt dat als het plan of het programma kaderstellend is voor besluitvorming over andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht van toepassing is. Dat betekent dat het bevoegd gezag in dat geval moet beoordelen of sprake is van aanzienlijke milieueffecten, op basis van bijlage 2 bij de smb-richtlijn. Is dat het geval, dan leidt de plan-m.e.r.-beoordeling er dus toe dat er sprake is van een plan-m.e.r.-plicht.

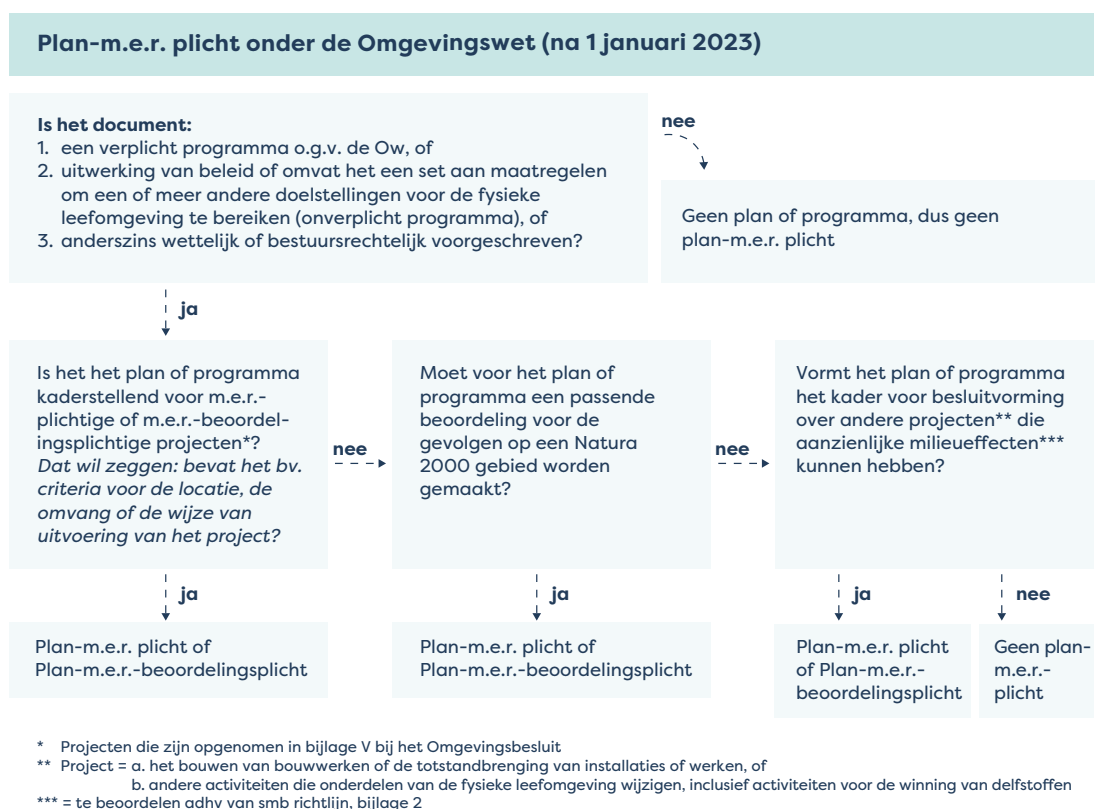
Een voorbeeld van een project dat niet m.e.r.(beoordelings)plichtig is, is de aanleg van een zonnepark omdat een zonnepark in bijlage V bij het Omgevingsbesluit niet is aangewezen als m.e.r.-(beoordelings)-plichtig project¹². Een programma dat het kader vormt voor een zonnepark kan echter alsnog een plan-m.e.r. vereisen als dat zonnepark aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Van belang is daarom de definitie van het begrip 'kaderstellend'. Dit begrip vloeit voort uit de Europese smb richtlijn. De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en de Nederlandse Afdeling bestuursrechtspraak bevat handvatten voor wat als een kaderstellend programma beschouwd moet worden. Uit de jurisprudentie komt naar voren dat het belangrijk is dat de smb-richtlijn op dit punt ruim moet worden uitgelegd. Een programma is al kaderstellend als het 'de toon zet voor' vervolgbesluitvorming. Er hoeft geen sprake te zijn van strikte juridische binding tussen het plan en het vervolgbesluit. Zo kunnen 'indicatieve normvoorstellen' kaderstellend zijn. Een omgevingsvisie of RES kan bijvoorbeeld kaderstellend zijn omdat het een zoekgebied voor windenergie aanwijst, waarbinnen een vervolgbesluit vervolgens concre-

tiseert wat binnen dat zoekgebied wordt toegestaan. Ook het beleidsmatig vastleggen van een verhouding tussen opwek van windenergie en zonne-energie is kaderstellend voor vervolgbesluitvorming. Voor een RES is het dus relevant of het document (indicatieve) criteria/voorstellen bevat voor de locatie, de omvang of de wijze van uitvoering van energieprojecten. Dit geldt ook als de RES 2.0 beleid opnieuw vaststelt dat al in de RES 1.0 was vastgesteld. Als voor de RES 1.0 een plan-m.e.r. was doorlopen of milieu-informatie was verzameld en die informatie is nog actueel, dan kan die informatie wel hergebruikt worden voor de RES 2.0.

De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat op basis van een ruime uitleg van de criteria van de smb-richtlijn, een programma voor energiebeleid in de fysieke leefomgeving al snel kaderstellend kan zijn voor vervolgbesluitvorming en daarmee dus plan-m.e.r.-plichtig is. Dit zal na invoering van de Omgevingswet in veel gevallen ook gelden voor de RES.

De bovenomschreven situatie na invoering van de Omgevingswet is weergegeven in de beslisboom in figuur 3.3.



Figuur 3.3: Beslisboom plan-m.e.r.-plicht onder de Omgevingswet (beoogd 2023)

12 De Commissie m.e.r. heeft in haar jaarverslag haar zorgen uitgesproken dat grootschalige zonneparken niet m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn: <https://www.commissiemer.nl/jaarverslag2020/>

Conclusie over de plan-m.e.r. plicht voor de RES

Het bovenstaande leidt tot de volgende conclusies: Een al in besluitvorming zijnde of al vastgestelde RES 1.0 is onder de huidige wet- en regelgeving geen programma in de zin van de smb-richtlijn. Een RES 1.0 is in de huidige situatie namelijk geen programma dat door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven. Als er geen sprake is van een programma, kan er op grond van de smb-richtlijn ook geen verplichting zijn om een plan-m.e.r. uit te voeren. Voor de totstandkoming van de RES 1.0 was een plan-m.e.r. dus niet verplicht. Dat neemt overigens niet weg dat een vrijwillige plan-m.e.r. aan te raden kan zijn, maar dat is een andere vraag, waar op ingegaan wordt in 3.4.

Met de beoogde invoering van de Omgevingswet, per 1 januari 2023, krijgt het programma een positie als kerninstrument in de wet. Het document RES 2.0 zal dan in bepaalde gevallen kwalificeren als een uitwerking van beleid of een set aan maatregelen bevatten

om doelstellingen voor de leefomgeving te bereiken, en daarmee kwalificeren als een programma als bedoeld in de Omgevingswet. Er is dan sprake van een programma dat 'door wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven.

Er is sprake van een plan-m.e.r. plicht of een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht voor de RES 2.0 als:

- De RES kaderstellend is voor een m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit of
- een passende beoordeling voor de gevolgen op een Natura 2000 gebied moet worden gemaakt, of
- de RES het kader vormt voor besluitvorming over andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

In onderstaande figuur 3.4 is de eerdere beslisboom toegepast op het document RES 2.0., voor de situatie na invoering van de Omgevingswet.

Plan-m.e.r. plicht onder de Omgevingswet (na 1 januari 2023), toegepast op de RES 2.0



* Projecten die zijn opgenomen in bijlage V bij het Omgevingsbesluit, zoals windmolenparken van meer dan 3 windmolens of een geothermiebron
 ** Project = a. het bouwen van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken, of b. andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten voor de winning van delfstoffen
 *** = te beoordelen adhv van smb richtlijn, bijlage 2

Figuur 3.4: Beslisboom voor de plan-m.e.r.-plicht voor het document RES 2.0 (na invoering Omgevingswet)

Wat betekent dit in de praktijk voor een plan-m.e.r.-plicht voor de RES 2.0?

De RES 1.0 is inmiddels in alle regio's vastgesteld en geconcludeerd is dat het uitvoeren van een plan-m.e.r. weliswaar nuttig en zinvol kan zijn in het RES-proces, maar dat er geen verplichting was om een plan-m.e.r. uit te voeren ten aanzien van de RES 1.0.

De beoogde invoering van de Omgevingswet brengt een wijziging met zich mee: een RES moet dan beschouwd worden als een programma als bedoeld in de Omgevingswet dat kaders kan stellen voor activiteiten of projecten waarvoor in een latere fase een project-m.e.r. of m.e.r.-beoordeling moet worden opgesteld. Een dergelijk programma moet dan, als het inderdaad kaderstellend is, als plan-m.e.r.(beoordelings)plichtig worden beschouwd. Alles wat richting geeft aan die activiteiten of projecten moet daarbij als kaderstellend worden beschouwd.

Dit zal er toe leiden dat in veel gevallen een vergelijkbaar document als de RES 1.0 in de toekomst wel plan-m.e.r.-plichtig zal zijn.

Overgangsrecht

Het overgangsrecht van de Omgevingswet kan relevant zijn als er vrijwillig een plan-m.e.r. is opgesteld voor de RES 1.0. In dat overgangsrecht is een zogenaamde gelijkstelling geregeld. Die houdt in dat een vrijwillig programma dat is vastgesteld tussen 23 maart 2016 en de inwerkingtreding van de Omgevingswet, geldt als een programma op basis van de Omgevingswet. Wel is hiervoor vereist dat het programma voldoet aan de eisen die de Omgevingswet stelt aan programma's. Dit is vastgelegd in artikel 4.11 van de Invoeringswet Omgevingswet. Daar is bepaald dat een programma dat:

1. is vastgesteld op of na 23 maart 2016,
2. voldoet aan de generieke regels uit de Omgevingswet over het instrument programma (paragraaf 3.2.1 van de Omgevingswet),
3. voldoet aan de generieke regels uit de Omgevingswet over milieueffectrapportages voor plannen en programma's (de regels bij of krachtens paragraaf 16.4.1 van de Omgevingswet), en
4. voor de inwerkingtreding van artikel 3.4 van de Omgevingswet van kracht is of onmiddellijk na de inwerkingtreding van kracht wordt,

geldt als een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet.

Bij een RES die aan deze criteria voldoet, waaronder een vrijwillig opgestelde plan-m.e.r., kan gebruik worden gemaakt van deze gelijkstelling. Dat betekent dat de RES vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet direct geldt als een programma in de zin van die wet en er op dat punt dus geen aparte vertaling naar het instrumentarium van de Omgevingswet meer nodig is.

Risico van ontbreken van een plan-m.e.r.

De vraag naar de gevolgde voorbereidingsprocedure en het daarbij ontbreken van een plan-m.e.r. zal niet rechtstreeks aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd. Tegen het vaststellen van de RES staat immers geen beroep bij de bestuursrechter open. In het kader van een exceptieve toetsing kan de rechtmatigheid van de RES (en de daarbij gevolgde procedure) op enig moment alsnog aan de orde komen. Bijvoorbeeld bij het verankeren van de RES-ambities in het omgevingsplan, of bij het verlenen van omgevingsvergunningen of projectbesluiten. Het niet uitvoeren van een plan-m.e.r. bij de RES kan leiden tot vernietiging van deze vervolgbesluiten en levert dus aanzienlijke risico's op in de vervolgprocedure¹³. Dit geldt niet voor de RES 1.0 aangezien geconcludeerd is dat hierop geen plan-m.e.r.-plicht van toepassing is.

13

Bijlage bij de presentatie over juridische aspecten rondom RES en milieueffectrapportage, Marcel Soppe en Annemarie Wagenmakers, 14 december 2020: <https://commissiemer.nl/documenten/00000476.pdf>

Is een vrijwillige plan-m.e.r. zinvol bij de RES?

Afgezien van de vraag of een plan-m.e.r. verplicht is, is ook de vraag relevant in hoeverre en op welk moment een plan-m.e.r. zinvol kan zijn in het RES-proces, zelfs als de plan-m.e.r. niet verplicht is. Ook als een plan-m.e.r. niet verplicht is, moeten aan een programma op grond van de zorgvuldigheidsnorm van artikel 3:2 Awb altijd deugdelijke onderzoeken ten grondslag liggen, ook naar de gevolgen voor milieu, natuur en landschap. In een plan-m.e.r.procedure worden de milieueffecten van het programma systematisch, transparant en objectief in beeld gebracht, waarbij het publiek in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus vroegtijdig wordt betrokken. Het biedt voordelen en zekerheid om deze procedure te benutten.

Zo kan op regionaal schaalniveau de impact van (strategische) keuzes voor het opwekken van de duurzame energie op de leefomgeving, natuur en het landschap worden onderzocht. Met alternatievenonderzoek kan worden gezocht naar plekken waar bijvoorbeeld de minste mensen hinder ondervinden of waarmee de minste impact is op natuur/biodiversiteit en (provinciale) landschap, al dan niet in cumulatie. Deze thema's beperken zich vaak niet tot de gemeentegrenzen. Verder kan het regionaal onderzoek het inzicht opleveren dat er voorwaarden moeten worden gesteld bij gemeenten aan ruimtelijke inpassing van wind of zon om negatieve (cumulatieve) impact op de natuur en landschap te voorkomen. Tot slot kan hiermee ook worden onderzocht of mitigerende maatregelen of andere inpassing nodig is om de juridische haalbaarheid/doelbereik van alle plannen te waarborgen. Bijvoorbeeld de impact op vogels of vleermuizen in het kader van de Wet natuurbescherming/Omgevingswet). Het uitgevoerde milieuonderzoek kan ook door de gemeenten worden benut bij het opstellen van hun Omgevingsvisie.

4 Participatie en inspraak

Het instrument m.e.r. is ook bedoeld om participatie of inspraak te faciliteren. Het biedt de mogelijkheid om milieu-aspecten van besluiten te laten meewegen die voor burgers en andere partijen van belang zijn.

Dit hoofdstuk gaat daarom in op de manier waarop burgers en andere partijen worden betrokken in het RES-proces en op de rol die de m.e.r. daarbij speelt. Aan de orde komen vragen als:

- Wat is het verschil tussen participatie en inspraak?
- Hoe is participatie van burgers en andere betrokken partijen georganiseerd in het RES-proces?
- Hoe gaan RES regio's in de praktijk om met participatie?
- Op welke manier is inspraak georganiseerd rondom de m.e.r.?
- Op welke manier en wanneer kunnen er bezwaar en beroep worden gemaakt tegen besluiten in het kader van de RES?

Inleiding

Het is zinvol om een (enigszins arbitrair) onderscheid te maken tussen de begrippen participatie en inspraak.

Wat betreft participatie wordt in de Monitor RES 1.0 van PBL¹⁴ gesteld dat participatie een middel is om draagvlak te bereiken. Daarbij worden drie redenen gegeven waarom het vanuit het oogpunt van draagvlak verstandig is om vóór besluitvorming partijen te betrekken:

- Het ondersteunen van (legitimeren van) democratische besluitvorming
- Het makkelijker en sneller bereiken van beleidsdoelen doordat participatie vooraf vertraging achteraf kan voorkomen
- Het naar boven halen van nieuwe kennis kan leiden tot betere plannen waarvoor meer steun bestaat.

In de Europese smb-richtlijn (2001/42) wordt in artikel 6 gesteld dat:

“ Het bedoelde publiek wordt tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid geboden om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het programma, hun mening te geven over het ontwerp-plan of -programma en het bijbehorende milieurapport. ”

Het begrip 'inspraak' heeft een brede definitie in het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij het voorbereiden, vormen of uitvoeren van beleid van de overheid. Hier doelen we met het begrip 'inspraak' vooral op de formele mogelijkheden die er zijn om op besluiten zienswijzen in te dienen. Daarnaast zijn bezwaar en beroep vormen van rechtsbescherming achteraf.

Participatie in het RES-proces

Bij de vaststelling van beleidsdocumenten is vaak de mogelijkheid voor een ieder opengesteld om een zienswijze in te dienen. Als een beleidsdocument alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt, dan is het niet gericht op rechtsgevolg en staat er geen beroep open. Het document bevat immers geen bindende normen voor burgers en bedrijven.

De RES heeft het karakter van een 'bottom-up' proces waarin participatie een belangrijke rol speelt. De handreiking(en) voor de RES 1.0 en 2.0 gaan daarom ook uitgebreid in op de manier waarop alle stakeholders bij het proces betrokken kunnen worden. Het gaat daarbij zowel om proces-participatie (meedenken) als financiële participatie (streven naar 50% lokaal eigenaarschap). Deze participatie heeft echter niet de vorm van een formele inspraakprocedure (zienswijzen), maar vindt plaats gedurende het RES proces.

In de Handreiking 1.1 voor de RES is opgenomen dat de RES 1.0 een beschrijving zou moeten omvatten van hoe inwoners, maatschappelijke organisaties en marktpartijen zijn betrokken in het RES-proces. Bovendien zou het een overzicht moeten geven van de afspraken die met maatschappelijke organisaties zijn gemaakt over hun betrokkenheid.

In de Monitor RES 1.0 gaat PBL uitgebreid in op de manier waarop de RES-regio's in de RES 1.0 zijn omgegaan met participatie. Daarbij worden de manieren waarop partijen zijn betrokken bij het opstellen van beleid ingedeeld in de vorm van een participatietrap, waarvan de representatieve democratie de eerste trede is en de minimale variant van burgerparticipatie. Verdergaande tredes van participatie zijn 'informereren', 'raadplegen', 'adviseren/meepraten', 'meebeslissen' en 'meedoen'.

Het voert te ver om hier de Monitor RES 1.0 uitgebreid te citeren. In dat document zelf zijn diverse voorbeelden van participatie in de RES-regio's te vinden. PBL concludeert dat na het gevoerde proces van burgerparticipatie en besluitvorming door volksvertegenwoordigers het totale bod in de RES 1.0 hoger is geworden dan het was in de concept RES. PBL stelt:

“zo beschouwd gaat de afspraak uit het Klimaatakkoord om de wensen van zorgen van burgers mee te wegen nog hand in hand met de afspraak uit datzelfde akkoord om 35 TWh (of meer) in 2030 te realiseren”.

Daarnaast stelt PBL ook dat er nog een weg te gaan is:

“De voornemens uit de RES betekenen nog niet direct daadwerkelijke windturbines en zonneweides in het landschap of zonnepanelen op grote daken. Dat er nog weerstand is, alle RES-participatieprocessen ten spijt, moge duidelijk zijn uit de protestborden in het landschap, petitie op internet, artikelen in de (lokale) media en discussies in de gemeenteraden. Het is een groot goed dat een ingreep van deze omvang intensief getoetst wordt.”

De relatie tussen m.e.r. en inspraak en rechtsbescherming

De m.e.r. of de m.e.r.-beoordeling is geen zelfstandig besluit, maar behoort bij een programma (plan-m.e.r.) of bij een vergunning (project-m.e.r.). Dit betekent dat de m.e.r. 'meeloopt' in de procedure van het besluit waar het bij hoort.

Binnen de bestaande kaders kan dat bijvoorbeeld een bestemmingsplanprocedure zijn of een vergunningsprocedure.

Binnen de toekomstige kaders van de Omgevingswet zijn het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voorbeelden van het besluit waaraan de project-m.e.r. kan worden gekoppeld. De plan-m.e.r. kan onder andere worden gekoppeld aan de voorkeursbeslissing bij een projectbesluit, de (gemeentelijke, provinciale of nationale) omgevingsvisie, het omgevingsplan en het programma.

Voor de mogelijkheid tot inspraak in de vorm van zienswijzen en voor bezwaar of beroep is van belang aan welke procedure de m.e.r. is gekoppeld. Voor sommige procedures geldt dat er wel de mogelijkheid is om zienswijzen in te dienen, maar dat er geen mogelijkheid is voor bezwaar en beroep. Deze zijn 'niet appellabel'.

Vaststelling van beleidsdocumenten zoals omgevingsvisies en programma's is onder de Omgevingswet, net als onder de huidige regelgeving, niet appellabel. Met uitzondering van programma's die ertoe leiden dat een activiteit is toegestaan en die daarmee in feite fungeren als vergunning.

Aangezien een RES in veel gevallen als een programma zal worden beschouwd dat alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt en niet gericht is op rechtsgevolgen, staat er geen beroep open. Het document bevat immers geen bindende normen voor burgers en bedrijven. Dit betekent dat ook voor een plan-m.e.r. of een plan-m.e.r.-beoordeling die bij die RES hoort, in dat geval wel zienswijzen mogelijk zullen zijn, maar geen bezwaar of beroepsprocedures.

De mogelijkheid voor zienswijzen en beroep zal wel vaak naar voren komen op het moment dat een project-m.e.r. wordt uitgevoerd in het kader van een vergunningsprocedure voor een van de onderdelen van een RES die valt onder de project-m.e.r. plicht.

In het kader van beroepen tegen uitvoeringsbesluiten (vergunningen) kan de RES en het plan-m.e.r. dat daaraan ten grondslag ligt wel exceptief aan de orde komen. Dat betekent dat gebreken in het RES of de plan-m.e.r. kunnen doorwerken naar de vergunning en in het uiterste geval kunnen leiden tot vernietiging van die vergunning.

5 Handelingsperspectieven

Inleiding

De RES 1.0 is inmiddels in alle regio's vastgesteld en geconcludeerd is dat het uitvoeren van een plan-m.e.r. weliswaar nuttig en zinvol kan zijn in het RES-proces, maar dat er geen verplichting was om een plan-m.e.r. uit te voeren ten aanzien van de RES 1.0. Mede naar aanleiding van adviezen van de Commissie m.e.r. zijn er in diverse RES regio's wel plan-m.e.r.'ren opgesteld; vaak in de vorm van pilots. Er is in de pilots ervaring opgedaan met RES en m.e.r.¹⁵.

De beoogde invoering van de Omgevingswet brengt echter een wijziging met zich mee: een RES moet na invoering van de Omgevingswet beschouwd worden als een programma dat kaders kan stellen voor activiteiten of projecten waarvoor in een latere fase een project m.e.r. of m.e.r.-beoordeling moet worden opgesteld. Een dergelijk programma moet dan, als het inderdaad kaderstellend is of als een passende beoordeling moet worden gemaakt, en meer betreft dan een kleine wijziging van een eerder programma, als plan-m.e.r. plichtig worden beschouwd. Daarbij moet alles wat richting geeft aan die activiteiten of projecten als kaderstellend worden gezien. Dit zal er toe leiden dat in veel gevallen een vergelijkbaar document als de RES 1.0 in de toekomst wel plan-m.e.r.-plichtig zal zijn.

Handelingsperspectief richting het opstellen van een 'RES 2.0' in 2023

Een plan-m.e.r. is een waardevol instrument om de milieu- en andere omgevingsgevolgen van ingrepen in beeld te brengen, te onderzoeken of er minder milieu-gevolgen mogelijk zijn en dit alles mee te laten wegen in het besluitvormingsproces. Dit geldt ook voor de RES. Er is dan ook altijd al van uitgegaan dat ergens in het traject tussen het vaststellen van RES 1.0 en het verlenen van een Omgevingsvergunning zowel een plan-m.e.r. als een project-m.e.r. uitgevoerd zouden worden. Daarbij werd voor de plan-m.e.r. vooral gedacht aan de besluitvorming die in het kader van het Omgevingswetinstrumentarium plaatsvindt (Omgevingsvisie en Omgevingsplan). Het nu ontstane gedeelde beeld leidt er echter toe dat ook voor een RES 2.0 (en de opvolgers daarvan) een plan-m.e.r. noodzakelijk zal zijn, tenminste als er daarin kaders worden gesteld voor de verdere uitwerking. Ook een RES 2.0 valt immers onder het Omgevingswetinstrumentarium.

In het Klimaatakkoord is, onder het kopje 'Monitoring en Herijking' afgesproken dat er een adaptief en iteratief proces wordt gevolgd met elke 2 jaar een herijking van de aanpak. Als echter elke 2 jaar de inhoudelijke kaders worden aangevuld of aangepast zou dat er toe kunnen leiden dat elke 2 jaar ook een plan-m.e.r. opgesteld zou moeten worden. Gezien de doorlooptijd van de plan-m.e.r. en de daarbij horende zienswijze-procedures lijkt dat een moeilijk te realiseren opgave. Daarvan kan ook de meerwaarde worden betwijfeld. Overigens zou dit ook mee kunnen vallen, omdat voor kleine wijzigingen van een RES mogelijk kan worden volstaan met een plan-m.e.r.-beoordeling als daaruit blijkt dat er geen aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn.

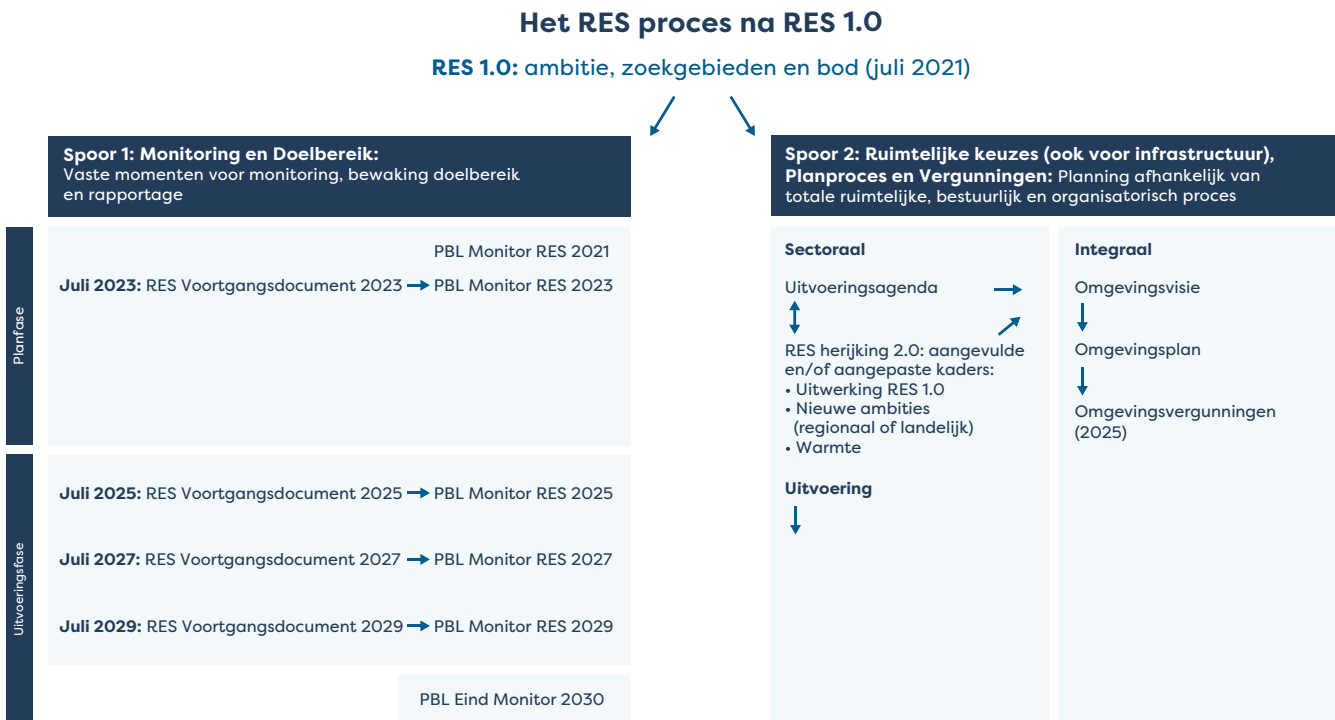
15

<https://commissiemer.nl/actueel/nieuws/regionale-energiestrategie-en-mer-de-resultaten-en-adviezen/3589> en <https://commissiemer.nl/adviezen/3589>

Het lijkt daarom zinvol om voor een praktische oplossing te kiezen. Dit kan door in het vervolgproces van de RES onderscheid te maken tussen de 2 onderdelen 'monitoring' en 'herijking'. Voor de monitoring is het belangrijk om in een synchroon ritme tweejaarlijks met alle 30 regio's tot een beeld van de ontwikkeling en de voortgang van de RES te komen. Zo kan het PBL op basis van het opgetelde beeld van de regio's ook tweejaarlijks tot een landelijke monitor komen. Op een dergelijk monitoringsdocument zal geen plan-m.e.r. plicht van toepassing zijn. Het is immers niet kaderstellend en heeft als zodanig geen milieueffecten. Voor een inhoudelijke 'herijking' lijkt het veel zinvoller om op basis van de specifieke situatie in de betreffende regio te bezien of en zo ja op welk moment een herijkingsdocument zinvol is. Ook kan dan bepaald worden in welke vorm en op welk niveau dat gebeurt. Indien dat gebeurt in de vorm van een bestuurlijk vast te stellen programma en als daarin kaders worden gesteld voor project-m.e.r. plichtige activiteiten in de toekomst dan is een plan-m.e.r.plicht of een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht

van toepassing. Met het maken van een dergelijk onderscheid in het vervolgproces van de RES blijft het proces van monitoring en verantwoording geborgd, terwijl voor de inhoudelijke herijking meer mogelijkheden voor flexibiliteit en maatwerk worden gecreëerd. Tegelijkertijd is het belangrijk om zich daarbij bewust te zijn van het feit dat dit een effect heeft op de planning van de RES en dat het halen van de beoogde data voor de vergunningen en de uiteindelijke realisatie in gevaar zouden kunnen komen.

Een dergelijk proces is schematisch weergegeven in figuur 5.1 hieronder. Daarbij moet aangetekend worden dat dit gezien kan worden als de 'koninklijke weg' die doorlopen wordt vanaf het vaststellen van de RES 1.0 tot aan het verlenen van een omgevingsvergunning voor onderdelen van de in de RES 1.0 geschetste ambities

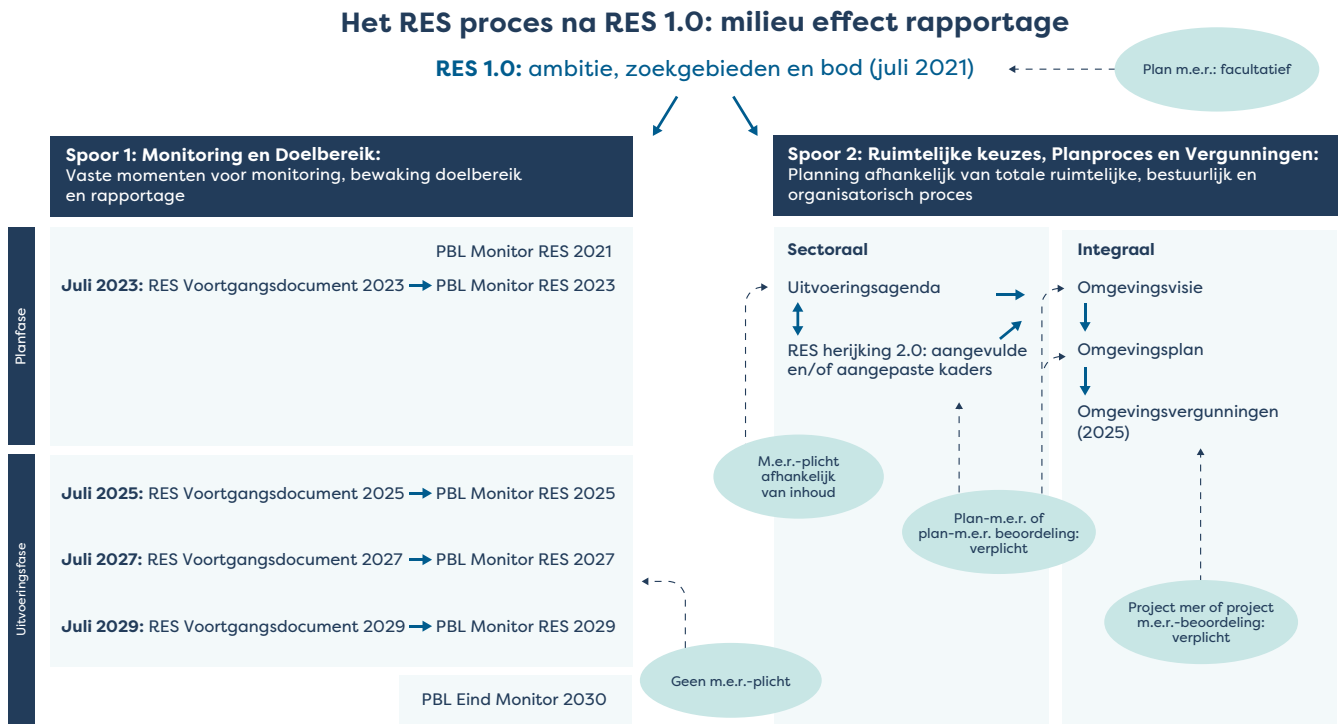


Figuur 5.1: Het RES proces gesplitst in 2 sporen: 'Monitoring en doelbereik' en 'Ruimtelijke keuzes, planproces en vergunningen'. Betreft de 'koninklijke weg'; dit is niet de enige weg.

In de praktijk zijn er in bepaalde situaties ook andere wegen mogelijk die leiden tot een omgevingsvergunning voor een duurzaam energieproject. Immers zijn er in het verleden ook wind- en zonneparken gerealiseerd met vergunning en zijn er nu ook diverse projecten in de 'pijplijn' richting realisatie.

In het hier geschetste proces zijn echter het in kaart brengen en het meewegen van de milieu-(en andere omgevings-)effecten integraal opgenomen en dat geldt ook voor de betrokkenheid (participatie) en inspraak van burgers en andere partijen in het proces.

De inbedding van het meewegen van de milieu- en omgevingseffecten is weergegeven in onderstaande figuur 5.2.



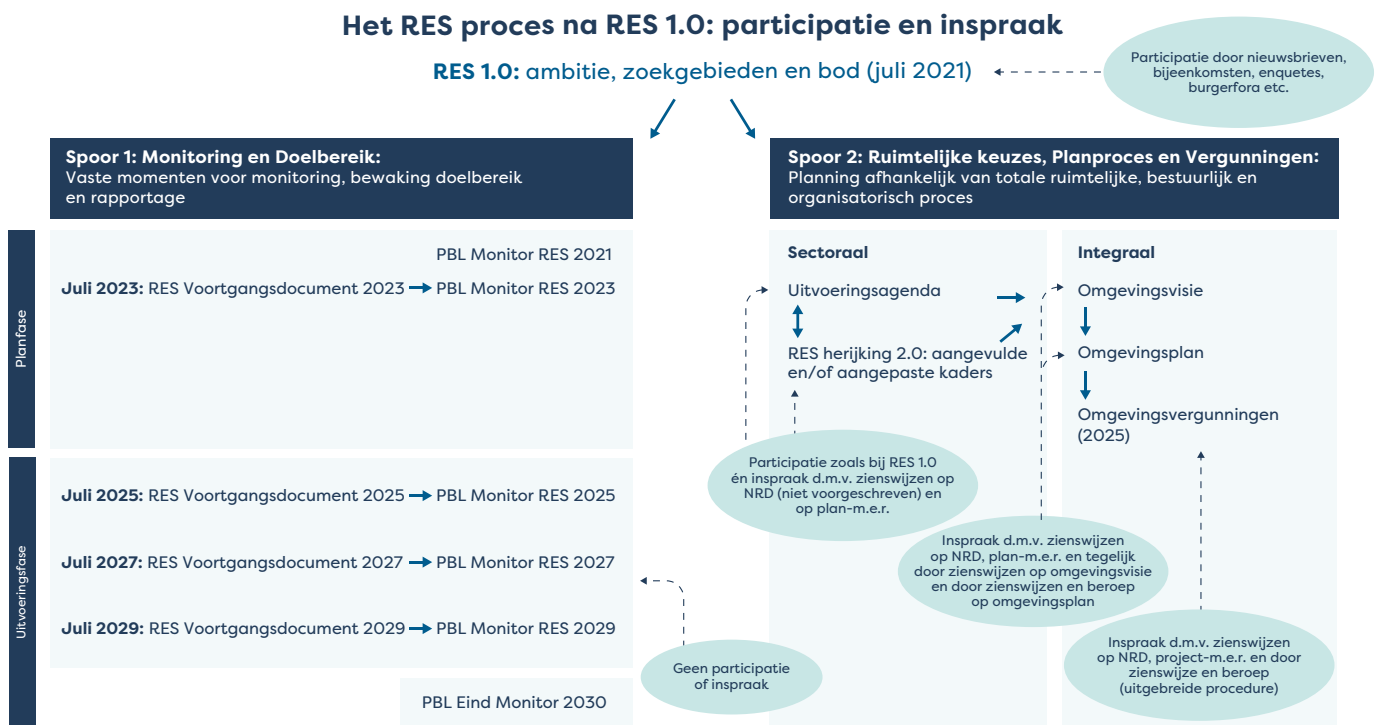
Figuur 5.2: Milieueffectrapportage in het RES proces (uitgaande van project-m.e.r.-plichtige of project-m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten)

Uitgangspunt hierbij is dat voor de RES 1.0 geen m.e.r.-plicht gold en dat ook voor de 2-jaarlijkse monitoringsrapportage (de 'RES-monitor') geen m.e.r. noodzakelijk of zinvol is.

Voor de RES-herijking 2.0 (of verder) geldt wel een plan-m.e.r.-plicht als er sprake is van kaderstelling voor m.e.r.-plichtige, m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten. Bij kleine wijzigingen van de RES en als alleen sprake is van kaderstelling voor andersoortige activiteiten, kan worden volstaan met een plan-m.e.r.-beoordeling, mits daaruit blijkt dat er geen

sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Of en zo ja op welk moment, een dergelijk RES herijkingsdocument wordt opgesteld is ter beoordeling aan de regio en afhankelijk de specifieke omstandigheden en het gekozen planproces. Of een document als een 'uitvoeringsagenda' onder een m.e.r.-plicht valt is afhankelijk van wat er in is opgenomen.

De wijze waarop participatie en inspraak een rol hebben in het gehele proces is weergegeven in onderstaande figuur 5.3.



Figuur 5.3: Participatie en inspraak in het RES proces

Handelingsperspectief in het verdere RES proces

In het bovengeschetste spoor 2 zijn nog diverse aspecten aanwezig waarvan het nog niet duidelijk is hoe die in de praktijk uitwerken op het totale RES-proces en de planning daarvan. Op dit moment is er nog niet veel ervaring met het integreren van meerdere plan-m.e.r. momenten in een totaal proces van ruimtelijke keuzes met sectorale en integrale afwegingen. Wel is het zo dat een plan-m.e.r. moet worden gemaakt dat is afgestemd op het detailniveau van het desbetreffende programma, en het is mogelijk om bij het opstellen van een plan-m.e.r. gebruik te maken van plan-m.e.r.'ren die in een eerdere fase voor een eerder programma zijn opgesteld.

Dat betekent dat onderzoeken worden afgestemd op de fase van het proces waar je in zit en dat dubbel werk wordt voorkomen.

In de gesprekken met betrokken partijen uit de RES regio's komt naar voren dat er aantal belangrijke uitdagingen wordt gesignaleerd in het verdere proces. Een aantal van de deze uitdagingen wordt hieronder nader omschreven.

1. In het proces van RES 1.0 tot aan een Omgevingsvergunning zijn er meerdere momenten aan te wijzen waarop een milieueffect rapportage aan de orde kan zijn, zoals:
 1. **RES 1.0:** plan-m.e.r. facultatief, in een aantal gevallen ook daadwerkelijk uitgevoerd
 2. **RES Herijking 2.0:** plan-m.e.r. verplicht als er kaders gesteld worden voor m.e.r.-plichtige activiteiten in het vervolg
 3. **Uitvoeringsagenda:** plan-m.e.r. mogelijk verplicht, afhankelijk van aard en inhoud van de uitvoeringsagenda
 4. **Omgevingsvisie:** plan-m.e.r. verplicht
 5. **Omgevingsplan:** plan-m.e.r. verplicht
 6. **Omgevingsvergunning:** project-m.e.r. of project-m.e.r. beoordeling verplicht afhankelijk van de aard van de activiteit.
2. Bij sommige regio's bestaat de vrees dat als gevolg van het uitvoeren van een plan-m.e.r. sommige al gemaakte keuzes uit de RES 1.0 opnieuw ter discussie zullen worden gesteld. Ten aanzien van de reikwijdte van de m.e.r. voor de RES is over het algemeen wel de consensus dat een m.e.r. moet gaan over het hele pakket aan ingrepen en niet alleen over de herijkingen die in het document RES Herijking 2.0 aan de orde zijn. Dit kan inderdaad betekenen dat ten aanzien van eerder gemaakte keuzes bij de herijking blijkt dat er milieueffecten optreden die reden geven tot heroverweging. Dat kan enerzijds wellicht vertragend werken, maar anderzijds is dit ook het doel van een herijking en ligt hier ook de functie en het bestaansrecht van een m.e.r., namelijk het meewegen van milieu-effecten in de besluitvorming. Milieu-effecten zijn ook niet het enige criterium bij het nemen van een besluit; uiteindelijk is het aan het bestuur om alle aspecten af te wegen en tot een besluit te komen.
3. Procedureel wordt het door sommige regio's als een uitdaging gezien om een regionale plan-m.e.r. de zienswijzenprocedure bij alle betrokken bevoegde gezagen goed te organiseren.
4. Tenslotte wordt gesignaleerd dat er vrees bestaat het verplicht implementeren van de plan-m.e.r. procedure tot vertraging in het gehele RES-proces gaat leiden. De afspraken die in het Klimaatakkoord zijn gemaakt zouden moeten leiden tot een totale jaarlijkse productie van 35 TWh aan duurzame elektriciteit op land in 2030. Bij veel partijen wordt gevreesd dat, ook gezien de vertraging door de COVID crisis, dit een moeilijke opgave wordt. De verdere concretisering van de RES-en 1.0, met name de vertaling van ambities in technieken en zoekgebieden, zal daardoor vertraging kunnen oplopen. Dat geldt zeker als verdere concretisering door de RES-regio's wordt uitgesteld tot RES 3.0 of later. De afspraak "vergunningen verleend per 1-1-2025" komt daardoor onder druk en de netbeheerders krijgen minder tijd om hun netten gereed te maken.

Het kan dus zo zijn dat er 6 keer een m.e.r. moet worden opgesteld; 5 keer een plan-m.e.r. en 1 keer een project-m.e.r.. Daarbij moet gezegd worden dat de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan over alle thema's gaan in een gemeente, dus niet alleen over de RES.

Daar staat tegenover dat:

- Het instrument van de plan-m.e.r. beoordeling wellicht vaker kan worden ingezet dan nu het geval is, waarmee soms een relatief uitgebreide plan-m.e.r. procedure kan worden vermeden. Daarbij moet in het geval er op de RES 1.0 geen plan-m.e.r. is uitgevoerd, wel naar het geheel van maatregelen in RES 1.0 en RES-herijking worden gekeken;
- Het belangrijk is om te beseffen dat de plan-m.e.r. qua abstractieniveau kan worden afgestemd op het programma waar het betrekking op heeft;
- Het mogelijk is om gebruik te maken van plan-m.e.r.'ren en data uit eerdere fasen.

Bij een opeenvolging van momenten waarop milieueffecten beschreven, beoordeeld en meegewogen moeten worden, is het interessant om te kijken naar de mogelijkheden van een samenhangend stelsel van digitale geografische milieuinformatie te, bijvoorbeeld op het niveau van de RES-regio of van de provincie. Mogelijk kan dit in de vorm pilots voor RES-regio's verder onderzocht worden.

6 Conclusies en aanbevelingen

Het voorgaande leidt tot onderstaande conclusies en aanbevelingen die naar voren zijn gekomen in de diverse discussies die de afgelopen periode zijn gevoerd en vormen daarmee het gedeelde beeld dat is ontstaan.

Conclusies

Over de plan-m.e.r.-plicht:

1. Een al in besluitvorming zijnde of al vastgestelde RES 1.0 is onder de huidige wet- en regelgeving geen 'programma' in de zin van de smb-richtlijn. Een RES 1.0 is in de huidige situatie namelijk geen programma is dat door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven. Als er geen sprake is van een 'programma', kan er op grond van de smb-richtlijn ook geen verplichting zijn om een plan-m.e.r. uit te voeren. Voor de totstandkoming van de RES 1.0 was een plan-m.e.r. dus niet verplicht. Dat neemt overigens niet weg dat een vrijwillige plan-m.e.r. aan te raden kan zijn.
2. Met de beoogde invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2023, krijgt het programma een positie als kerninstrument in de wet. Het document RES 2.0 zal in bepaalde gevallen kwalificeren als een uitwerking van beleid of een set aan maatregelen bevatten om doelstellingen voor de leefomgeving te bereiken, en daarmee kwalificeren als een programma dat door een wettelijke bepaling is voorgeschreven. Er is sprake van een plan-m.e.r. plicht of een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht voor de RES 2.0 als:
 - De RES kaderstellend is voor een m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit of
 - een passende beoordeling voor de gevolgen op een Natura 2000 gebied moet worden gemaakt, of
 - de RES het kader vormt voor besluitvorming over andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

De wijzigingen die optreden met de beoogde invoering van de Omgevingswet leiden ertoe dat in veel gevallen een vergelijkbaar document als de RES 1.0 in de toekomst plan-m.e.r.-plichtig zal zijn.

Over de implicaties voor de RES 2.0:

3. Het document RES 2.0 dient op hoofdlijnen twee doelen. Enerzijds is dat een monitorings- en verantwoordingsdoel ten aanzien van de voortgang in het realiseren van de ambities die in de RES 1.0 zijn omschreven. Anderzijds is het doel om strategisch vooruit te kijken op hoofdlijnen met daarin de benoeming van eventuele nieuwe ambities, zoekgebieden of locaties.
 - Het 'monitorings- en verantwoordingsdeel' zoomt in op de vraag of de regio met het regionale aanbod op koers ligt voor 2030. Het verantwoordt de stappen die tussen juli 2021 en juli 2023 zijn gezet in het realiseren van de ambities. Het geeft het verloop van het ruimtelijke proces, de aanpassing van de infrastructuur voor de opwek en het participeren door de omgeving weer. Dit onderdeel heeft geen kaderstellend karakter en de plan-m.e.r.-plicht zal hier niet op van toepassing zijn.
 - Het strategisch deel kijkt vooruit naar 2025 op grond van inzichten uit de uitvoering, van nieuwe regionale en landelijke ontwikkelingen en van innovaties. Dit document kan daarmee kaders stellen voor de toekomstige ontwikkelingen en moet dan in veel gevallen wel als plan-m.e.r.-plichtig worden beschouwd.
4. De in het Klimaatakkoord vastgelegde planning van de RES - met een tweejaarlijkse herijking en rapportage - is vooral gericht op het vinger aan de pols houden of de 30 regio's samen op koers liggen voor het doelbereik. Dat gebeurt via de monitoring door het Planbureau voor de Leefomgeving. Deze tweejaarlijkse ritmiek van de RES is onder andere van belang voor het eventueel bijsturen van het doelbereik. Het ruimtelijk-inhoudelijk proces in de individuele regio's heeft echter veel meer een maatwerk karakter. Het is weinig zinvol om daarvoor een landelijk synchrone planning te hanteren. Wel blijft voor alle regio's de afspraak gelden dat de vergunningen voor de locaties en infrastructuur met betrekking tot het doel van 35 TWh, voor 1 januari 2025 moeten zijn verleend.

5. Een plan-m.e.r.-plicht op en sectoraal document kan per individuele overheid of collectief (zoals de RES) zijn opgesteld. Er is nog weinig ervaring opgedaan met hoe een plan-m.e.r. op een sectoraal document dat per individuele overheid of collectief (zoals de RES) kan zijn opgesteld, zich verhoudt tot de integrale documenten die ook plan-m.e.r.-plichtig zijn zoals de omgevingsvisies, omgevingsplannen en provinciale verordeningen van gemeenten en provincies.

Aanbevelingen

De werkgroep komt tot de volgende aanbevelingen.

Ten aanzien van het handelingsperspectief voor de RES regio's:

1. Het verdient aanbeveling om in de door de RES regio's op te stellen documenten onderscheid te maken tussen:
 - enerzijds het monitorings- en verantwoordingsdocument en
 - anderzijds het document waarin nieuwe ambities, nieuwe zoekgebieden en nieuwe locaties en bijvoorbeeld regionale warmte aspecten worden beschreven.

Het monitorings- en voortgangsdokument heeft een procesmatig karakter en kijkt op procesniveau naar de voortgang. We noemen het 'RES Voortgangsdokument 2023' etc. Het wordt opgesteld volgens de afgesproken tweejaarlijkse ritmiek van het Klimaatakkoord en is de basis voor de landelijke monitoring. Het wordt vastgesteld door de besturen (Colleges van B&W, GS en DB Waterschap) van de RES partijen in de regio. Het wordt ter kennisgeving aan de volksvertegenwoordigende organen voorgelegd.

Het herijkte strategisch ambitiedokument voor de RES (hierna te noemen RES herijking 2.0, RES herijking 3.0 etc.) omvat aanvullingen of wijzigingen op de RES 1.0. Het kan net als eerder de RES 1.0, vastgesteld worden door de volksvertegenwoordigende organen. Het is plan-m.e.r.-(beoordelings)plichtig als het kaders bevat voor latere project-m.e.r.-plichtige of project-m.e.r.-beoordeling-plichtige projecten. Dit geldt ook als een passende beoordeling nodig is voor de RES of als de RES het kader vormt voor andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Of, en zo ja op welk moment, een dergelijke RES-herijking wordt opgesteld is van vele factoren afhankelijk. Zoals van aangepaste landelijke of regionale ambities en van hoe de ambities in het omgevingswet-instrumentarium worden verankerd. Als een dergelijk herijkte strategisch ambitiedokument wordt vastgesteld dan wordt daarover ook gerapporteerd in het monitorings- en voortgangsdokument.

2. Het is nodig om in de plan-m.e.r. die bij een RES-herijking verplicht is, in ieder geval de milieueffecten te beschrijven die verbonden zijn aan het gehele pakket aan plannen in de RES, maar er kan ook ingegaan worden op andere effecten die verbonden zijn aan deze plannen. De resultaten van de plan-m.e.r. (het milieueffectrapport) vormt een van de belangrijke overwegingen die bij de besluitvorming over de 'RES-herijking' door betreffende besturen wordt meegenomen.
3. Het is daarnaast belangrijk om een open houding vast te houden ten opzichte van het instrument plan-m.e.r.; het is immers een belangrijk middel om de milieueffecten goed in beeld te krijgen, mee te wegen en daarover het gesprek met de betrokkenen aan te gaan.
4. Aanbevolen wordt om in de regionale gezamenlijkheid afspraken te maken over wie namens de regio de plan-m.e.r. organiseert voor de ambitiesstelling in de RES. De plan-m.e.r. ziet toe op het gehele regionale document en is dus voor alle betrokken regionale spelers van invloed.
5. Het is zinvol om tijdig inzichtelijk te maken hoe de plan-m.e.r. op de RES zich verhoudt tot de plan-m.e.r. op omgevingsvisies van betrokken provincies en gemeenten en/of omgevingsplannen.

Bijlage 1: Deelnemers werkgroep

Jan-Jacob van Dijk, voorzitter

Organisaties

1. Nationaal Programma RES
2. Regio Rotterdam/den Haag
3. Ministerie van I&W
4. Ministerie van BZK
5. Interprovinciaal Overleg
6. Vereniging Nederlandse Gemeenten
7. Metropool Regio Eindhoven
8. Ministerie van EZK
9. Commissie m.e.r.
10. Netbeheer Nederland
11. Regio Arnhem/Nijmegen
12. Cleantech Regio
13. Provincie Noord-Holland
14. Provincie Gelderland
15. Regio U10