



# Inventarisatie RES en mer

projectnummer 0478492.100  
definitief  
29 juli 2022



# Inventarisatie RES en mer

projectnummer 0478492.100

definitief  
29 juli 2022

## Auteurs

Lex Runia  
Rogier Pronk

## Opdrachtgever

Nationaal Programma Regionale Energietransitie  
Postbus 93218  
2509 AE Den Haag

## Gecontroleerd:

datum	beschrijving	vrijgave
29 juli 2022	definitief	

# Inhoudsopgave

Blz.

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel	2
<b>2</b>	<b>Rubricering</b>	<b>3</b>
2.1	Afweging	3
2.2	Projectenlijst	5
2.3	Doelen	6
2.4	Inhoud	7
2.5	Relatie mer en RES en politiek-bestuurlijke aspecten	7
<b>3</b>	<b>Analyse en NRD</b>	<b>9</b>
3.1	Constateringen	9
3.2	Reikwijdte en detailniveau	10
3.3	Aanbevelingen	12

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Met de vordering van de RES'en 'van 1.0 naar 2.0' wordt de stap gemaakt om de energieambities te concretiseren. Een belangrijk onderdeel van deze stap is het in kaart brengen en beoordelen van de (milieu)effecten van de ambities. Een onafhankelijke werkgroep heeft geconstateerd<sup>1</sup> dat de RES 2.0 met intreding van de Omgevingswet als omgevingswetprogramma kwalificeert, omdat het gaat om een uitwerking van beleid, of maatregel om doelen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Waar de (interpretatie van de) beleidsstatus van de RES 1.0 per regio kon verschillen, wordt dit met intreden van de Omgevingswet dus gelijk getrokken. De werkgroep stelt ook dat een RES plan-mer-plichtig is indien:

- de RES kaderstellend is voor een mer-plichtig of mer-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

Het is dus de verwachting dat met inwerkingtreding van de Omgevingswet de RES als omgevingswetprogramma kwalificeert met de verplichting om een milieueffectrapportage (mer)<sup>2</sup> uit te voeren.

Een mer moet of kan worden ingezet op verschillende manieren en op verschillende momenten in de keten van besluiten – van strategisch naar concreet. De regelgeving rond mer maakt dit mogelijk<sup>3</sup>. Gegeven de diversiteit van de dertig RES'en ten aanzien van inhoud en sturingsprincipe kunnen doel, inhoud en aanpak van mer grote verschillen vertonen. Het Nationaal Programma werkt aan een werkblad met formats hoe de mer voor de RES toegepast kan worden. Dit werkblad dient als houvast voor de regio's en (lokale)overheden, waarmee zij beter doel, rol, aanpak en functie van mer in het RES-proces kunnen bepalen. Ter voorbereiding op het 'werkblad mer en RES' is de bandbreedte en variatie van de bestaande toepassing van mer bij RES-gerelateerde (ruimtelijke) vraagstukken geïnventariseerd.

We constateren dat in de voorbeelden die we hebben opgehaald het in de meeste gevallen gaat om windenergie en mogelijke zoekgebieden voor windturbines; de aandacht voor zoekgebieden voor zon is veel kleiner<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> [Een plan-mer voor de Regionale Energie Strategie?](#) (werkgroep Van Dijk, maart 2022).

<sup>2</sup> Over het jargon: 'mer' (ook bekend als m.e.r.) is de milieueffectrapportage (proces en procedure) en 'MER' is het rapport, het belangrijkste product van een mer.

<sup>3</sup> De regelgeving van mer (inhoud en proces) biedt veel ruimte voor maatwerk. Dit blijkt ook uit het brede terrein waarvoor mer (met succes) wordt gebruikt: van concrete projecten (zoals een fabriek, een intensieve veehouderij of een snelweg) tot beleidsplannen en -visies (zoals de NOVI, de Structuurvisie Randstad 2040 en beleidskaders, bijvoorbeeld het Beleidskader Natuur van de provincie Noord-Brabant)

<sup>4</sup> Voor wat betreft effecten, toepassing in de praktijk en (dus) ook voor ruimtelijke afwegingen en milieugevolgen zijn er grote verschillen tussen wind en zon. Voor windlocaties kan in principe gebruik worden gemaakt van relatief duidelijke ruimtelijke- en milieucriteria voor het aanduiden van mogelijke locaties; voor zon speelt dat niet of nauwelijks. Daarnaast is er het aspect van schaal en opbrengst dat voor wind duidelijk aanwezig (voor wind: trend naar groter en hoger, opbrengstoptimalisatie) maar voor zon veel minder.

## 1.2 Doel

Dit document bevat de resultaten van een eerste, brede inventarisatie van de bandbreedte en variatie in toepassing van mer bij RES-gerelateerde vraagstukken. Het hier om

- (1) mer bij het opstellen van de RES zelf,
- (2) mer bij het verankeren van de resultaten van RES in omgevingsbeleid en
- (3) mer bij concrete projecten.

De inventarisatie is uitgevoerd door het versturen van een vragenlijst naar een aantal adviesbureaus. Het gaat om adviesbureaus die lid zijn van NL-ingenieurs en die actief zijn op de markt van mer en/of ruimtelijke ordening. Het was bij deze inventarisatie niet het streven om compleet te zijn, maar de bandbreedte van de toepassing van de mer te beslaan als input voor- en achtergrond van het werkblad RES en mer.

## 2 Rubricering

Dit hoofdstuk ordent de input van verschillende ervaringen in het veld. De input is geleverd door verschillende adviesbureaus die aan een mer en/of RES hebben bijgedragen. De bandbreedte van toepassing van de mer is opgedeeld in doelen, inhoud, relatie tot de RES en politiek-bestuurlijke kenmerken. De projectenlijst geeft een overzicht van projecten waarover input is geleverd.

### 2.1 Afweging

In de dertig RES-regio's is nog beperkt ervaring opgedaan met het 'bemerren' van de RES. Een aantal regio's heeft tijdens de RES 1.0 op vrijwillige basis meegedaan aan pilots van de commissie-mer. Los van het RES-proces hebben gemeenten en provincies de afgelopen jaren al wel mer-ervaring opgedaan bij de ontwikkeling van duurzame opwek en infrastructuur, alsmede plannen en projecten die geen onderdeel zijn van de energietransitie.

Voordat er dieper in wordt gegaan op de toepassing van de mer worden de afwegingen achter het wel én niet toepassen van de mer in/voor een RES uiteengezet. Deze paragraaf doet dit op basis van input uit het veld door terug te kijken op de mer en RES in de praktijk. Voor deze paragraaf staat de vraag centraal:

- *Wat zijn de belangrijkste overwegingen in RES-regio's geweest voor het toepassen van de mer-procedure?*

Ten eerste is een belangrijke constatering dat er veel onduidelijkheid is geweest over wanneer het noodzakelijk is om een mer toe te passen. Daarbij speelde ook de associatie dat de mer een complex en langdurig project is, dat daardoor moeilijk in het proces van een RES past. Omdat RES 1.0 veelal niet was gekoppeld aan een formeel kaderstellend besluit en de Omgevingswet nog niet van kracht is, bestond voor RES geen mer-verplichting. Dit wordt verstrekt door de positie van de RES als overeengekomen strategie van gemeenten, waterschap(pen) en provincie; in tegenstelling tot de overheden zelf, hebben de regio's als zodanig geen positie in het huis van Thorbecke.

Nu er voor de RES 2.0 gewerkt wordt aan concretere uitwerking van de RES en er een status in de zin van de omgevingswet ontstaat, komt de vraag vaker op tafel, gemotiveerd door het vermoeden van de regio's dat de RES 2.0 op een zeker moment in het besluitvormingsproces mer-plichtig zal zijn. Bij de situaties waar tot nu toe een mer voor een RES is toegepast of overwogen, kwam de afweging vanuit drie verschillende perspectieven aan de orde:

1. Direct vanuit de RES, waarbij de gehele RES-regio als plan centraal staat;
2. Indirect voor de RES, waarbij een deelnemer van de RES (gemeente of provincie) de behoefte heeft om (een deel van) de RES op milieueffecten te onderzoeken;
3. Indirect vanuit de ontwikkeling van omgevingsbeleid, waar de resultaten van de RES als één van de thema's wordt onderzocht (bijvoorbeeld in omgevingsvisies).

Direct vanuit de RES geïnitieerde mer-onderzoeken zijn nog beperkt. Het RES Holland Rijnland is de enige waar vanuit de deelnemende partijen het gezamenlijke initiatief voor een planMER is ontstaan en afgerond. Regio's Noord-Holland Zuid, Noord-Holland Noord, Arnhem-Nijmegen en de Fruitdelta Rivierenland hebben als RES de commissie verzocht te adviseren op de milieu-informatie van de concept RES, of RES 1.0, echter zonder dat de RES onderzoeken zijn aangemerkt als een MER.

Een bijzonder geval is de provincie Noord-Holland waar de provincie de resultaten van de twee Noordhollandse RES-regio's heeft opgenomen in de provinciale verordening (2022), en daarvoor een Addendum heeft opgesteld bij het planMER dat is gemaakt ten behoeve van het beleid voor Wind op land (2014). Dit Addendum is opgesteld zonder een nieuwe mer-procedure op te starten (en valt procedureel onder de eerdere mer); de RES-zoekgebieden zijn hierbij het startpunt geweest. Door het opnemen van de RES-resultaten in de provinciale verordening is een kader gecreëerd op basis waarvan in de RES-gebieden in beginsel het bouwen van windturbines mogelijk is (en daar buiten dus niet). Voor afzonderlijke locaties moeten vervolgpcedures worden gestart.

Vermeldenswaard is overigens dat binnen dezelfde provincie en dus voor dezelfde zoekgebieden uit RES NHZ twee projecten lopen<sup>5</sup> waarin vanuit gemeentelijk perspectief ook naar de RES-resultaten wordt gekeken. Dat zijn Amsterdam (waar een gemeentelijk programma Wind wordt voorbereid, te behoeve waarvan een mer wordt uitgevoerd) en Diemen. Hier wordt een mer gestart om de RES-locaties die binnen de gemeente vallen nader te onderzoeken met het oog op (1) het leveren van input aan RES en (2) het opnemen van de zoekgebieden in een gemeentelijk ruimtelijk plan. Daarbij speelt mogelijk nog de vraag van afstemming op de buurgemeenten (hoe en in welke vorm). Dit illustreert dat binnen één regio voor in principe dezelfde zoekgebieden een verschillende mer wordt uitgevoerd<sup>6</sup>. Vermeldenswaard is verder dat vanuit Amsterdam wordt aangegeven dat windenergie maatschappelijk buitengewoon gevoelig ligt en dat met de mer (inclusief een daaraan gekoppeld participatieproces) wordt beoogd om objectieve informatie op tafel te krijgen die aansluit bij de informatievragen van zowel de gemeentelijke politiek als van de maatschappelijke omgeving.

Voor de RES 2.0 zijn inmiddels enkele regio's in de startfase voor een volledige mer-procedure (zie projectenlijst, paragraaf 2.2). Deze inventarisatie richt zich op de ontwikkeling van de RES tot nu, waarbij nog veel onduidelijk of onzeker was met betrekking tot de mer. Een aantal proces-onzekerheden waren reden voor terughoudendheid met de mer: de rol en bijdrage voor het RES-proces (ervan uitgaande dat deze niet verplicht was), de benodigde tijd voor een mer en hoe dit in de RES-deadlines past en onduidelijkheid over het vervolg: de monitoring en herijking van de RES. Daarbovenop speelt de inhoud van de concept- en 1.0 RES'en een rol; deze is in veel gevallen als te abstract beoordeeld om een mer op toe te passen. Hierdoor is de mer vooral toegepast om een deel van de RES nader te onderzoeken, of de RES als onderdeel van omgevingsbeleid. Voortschrijdend inzicht en onderzoeken, zoals voorliggende inventarisatie, dragen bij om de onzekerheden en onduidelijkheden te verkleinen.

De oplevering van de RES 1.0 en bijbehorende zoekgebieden zijn voor verschillende deelnemers de aanleiding geweest om zoekgebieden nader te onderzoeken. Met het vaststellen van de RES hebben gemeenten ingestemd met o.a. zoekgebieden wind en zon die nader geprioriteerd of afgebakend moesten worden én eventueel geborgd in omgevingsbeleid. De voorgenomen mer voor windlocaties in de gemeente Diemen en de lopende mer voor de zoekgebieden in de gemeente Vijfheerenlanden zijn hier voorbeelden van. Heroverweging van de RES-locaties binnen de eigen gemeenten (zowel om deze in het eigen omgevingsbeleid te kunnen verankeren als om gerichte input te kunnen leveren aan het GIS-proces) liggen aan deze projecten ten grondslag. Dit is de belangrijkste motivatie voor gemeenten om 'indirect' voor de RES een mer toe te passen.

---

<sup>5</sup> In de inventarisatie zijn twee projecten opgenomen, maar er kunnen er meer zijn die buiten beeld van de respondenten liggen

<sup>6</sup> Interessante vraag zou dan kunnen zijn of dit had kunnen worden voorkomen door eerder in het proces, op RES-niveau, een gezamenlijke mer uit te voeren



De mer voor de windlocaties in de Metropoolregio Eindhoven (MRE) is hier een uitzondering op; deze is op RES-niveau door de provincie geïnitieerd met als doel de haalbaarheid en milieueffecten van zoekgebieden te onderzoeken en sturing te bieden aan de besluitvorming op basis van de milieugevolgen van beleidskeuzes die uit de alternatieven duidelijk wordt. Aan deze mer is echter geen concreet (ruimtelijk) besluit gekoppeld, maar het bood de initiatiefnemer de positie om inhoudelijk op de RES te sturen.

De ontwikkeling van omgevingsbeleid, en dan met name omgevingsvisies, zijn de belangrijkste en meest integrale aanleiding geweest om RES-resultaten te ‘bemerren’. Energievraagstukken en meer specifiek de RES zijn onderdeel van- en/of aanleiding voor het opstellen of herzien van omgevingsvisies en -plannen. Deze beleidsproducten zijn mer-plichtig, waarmee er geen sprake is geweest van een afweging ‘of’, maar ‘hoe’ de MER wordt uitgevoerd.

De Omgevingsvisie West-Brabant is een goed voorbeeld van hoe de RES-zoekgebieden verder gebracht worden dankzij het integrale en participatieve traject van een omgevingsvisie-planMER. Het abstractieniveau van de RES speelt hierbij wel een belangrijke rol. Door de breedte aan onderwerpen in omgevingsvisies is diepgaand onderzoek en concretisering van zoekgebieden namelijk ook vaak niet mogelijk gebleken. Waar al meer behoefte of aanleiding was voor diepgaand onderzoek is dit vanuit de gemeente voor specifieke gebieden opgestart (perspectief 2).

## 2.2 Projectenlijst

Titel	Initiatiefnemer	Bevoegd gezag	RES	Besluit
MER Omgevingsvisie gemeente Utrechtse Heuvelrug	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	gemeenteraad	U16	Omgevingsvisie
RES 1.0 Midden-Holland	Geen mer toegepast		Midden-Holland	n.v.t.
MER RES 2.0 Midden-Holland	n.t.b.	n.t.b.	Midden-Holland	RES 2.0
RES NHN en NHZ	n.t.b. (waarschijnlijk bestuurders betrokken bij RES-besluit)	n.t.b.	RES Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid	RES 2.0
West-Overijssel	n.t.b.		West-Overijssel	Onbekend, onderdeel van de vraag
Echt-Susteren	Gemeente Echt-Susteren	Gemeente en provincie (Wnb)	Noord- en Midden Limburg	Omgevingsplan
Energielandgoed Wells Meer, Bergen (L)	Gemeente Bergen	Gemeente, waterschap (water) en provincie (natuur)	Noord- en Midden Limburg	Structuurvisie Energielandgoed Wells Meer incl. bestemmingsplan
Duurzame Polder	Gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss		Noordoost Brabant	Bopa('s) en vergunning(en) windturbinepark
MER Windlocaties Diemen	Gemeente Diemen	n.t.b.	Noord-Holland Zuid	Windlocaties in omgevingsbeleid
Omgevingsvisie Geertruidenberg	Gemeente Geertruidenberg		West-Brabant	Omgevingsvisie
MER Programma windenergie Amsterdam	Gemeente Amsterdam	B&W van Amsterdam	Noord-Holland Zuid	Programma (cf omgevingswet)

Aanvulling planMER Wind op land Noord-Holland (geen nieuwe procedure gestart)	Provincie Noord-Holland	PS Noord-Holland	Noord-Holland Noord en -Zuid	Vastleggen zoekgebieden uit RES 1.0 in provinciale verordening
MER Windlocaties Vijfheerenlanden (apart onderdeel van MER omgevingsvisie)	Gemeente Vijfheerenlanden (raadsbesluit nav RES)	Gemeente (raad)	U16	Opnemen windlocaties in omgevingsvisie en tevens input RES
Groene Metropool Regio Arnhem-Nijmegen	Groene Metropool Regio Arnhem-Nijmegen, provincie en waterschappen	Provincie, gemeenten en waterschappen	RES Arnhem-Nijmegen	Beslisinformatie voor de zoekgebieden binnen RES 2.0
Holland Rijnland	RES-regio Holland Rijnland	Provincie, gemeenten en waterschappen	RES-regio Holland Rijnland	Beslisinformatie voor de zoekgebieden binnen RES 1.0
MER windgebieden Metropoolregio Eindhoven	Provincie Noord-Brabant	Provincie	Metropoolregio Eindhoven	Ondersteuning besluitvorming RES

NB. Pilots waar enkel advies gevraagd is op milieu-informatie zijn buiten beschouwing gelaten

## 2.3 Doelen

De projectenlijst geeft inzicht in de verscheidenheid van initiatiefnemers en besluiten achter de mer-projecten. Hier valt tevens uit op te maken hoe de achterliggende doelen verschillen. Voor deze paragraaf staat de vraag centraal:

- *Wat was het beoogde resultaat van de mer en op welk schaalniveau was deze gericht?*

Deze vraag is beantwoord op basis van ervaringen van de projecten uit de projectenlijst. In sommige gevallen is het op dit moment nog onzeker of vanuit de aangegeven beoogde resultaten daadwerkelijk een mer wordt gestart; deze zijn nog in de start en verkenningsfase. Het beoogde resultaat van de mer kan op hoofdlijnen worden gecategoriseerd in drie categorieën:

1. Het genereren van locatie-specifieke milieu-informatie voor één of meerdere zoekgebieden ter ondersteuning van besluit en/of inrichtingsvarianten van locaties.
2. Het genereren van regio-brede milieu-informatie voor de RES als geheel, ter ondersteuning van de besluitvorming van de RES en het scheppen van kaders voor nadere invulling.
3. Het faciliteren van een brede, transparante en integrale ruimtelijke afweging op basis van milieu- en omgevingseffecten, met de RES/energietransitie als één van de thema's van een groter gebied (gemeente, regio of provincie).

De eerste categorie is meestal een vervolg op de RES, of onderdeel van een parallel spoor geweest, waarbij het om concretisering van, of concrete invulling van zoekgebieden gaat. Dit wordt vanuit gemeenten geïnitieerd om de regionale zoekgebieden lokaal in te kunnen passen en beoordelen. Het schaalniveau is één of meerder zoekgebieden, meestal binnen één gemeente.

De tweede categorie is, op de pilot Holland Rijnland en in mindere mate de door de provincie Noord-Brabant opgezette MER voor Metropoolregio Eindhoven na, nog niet breder uitgevoerd. Het is wel in verschillende regio's het beoogde resultaat voor de toepassing van een mer bij de

RES 2.0. Met deze invulling draagt de mer-plicht waarschijnlijk ook bij aan de inhoud en afweging van de herijking van de RES. De RES-regio is het schaalniveau.

Het beoogde resultaat van de derde categorie is net als de eerste een vervolg op de RES, maar in plaats van concretisering en focus op een beperkt gebied, staat de ontwikkeling van de leefomgeving centraal. Zoals voor Duurzame Polder in Noordoost-Brabant geformuleerd zijn een vroegtijdige en volwaardige inbreng van milieuaspecten in plan en besluitvorming en het integraal afwegen van energiekansen met gebiedskansen de voornaamste doelen. Deze insteek kan op RES-schaalniveau, maar ook groter (provincie) en kleiner (zoals Duurzame polder) worden toegepast.

In tijd gezien zijn de eerste en derde categorie na het RES-proces aan de orde; er wordt integraal en gebiedsgericht, of sectoraal en locatie-specifiek verdiept. De tweede categorie vindt tijdens de RES, voor besluitvorming plaats.

## 2.4 Inhoud

Verschillen in afwegingen en doelen leiden tot verschillen in inhoud. Deze paragraaf beantwoordt verschillende vragen om beter beeld van de inhoud te schetsen.

- *Welke energievormen worden onderzocht? Is infrastructuur onderdeel van de mer?*  
 Zon en met name wind staan centraal bij alle mer-projecten, hoewel dit afhankelijk is van de mate waarin het doel een verdieping- of (integrale) verbreding van de RES beoogd. Warmte en energie-infrastructuur zijn nog beperkt onderdeel. Dit is opvallend gezien de opwektechnieken van warmte (van biomassa tot geothermie) en de energie-infrastructuren (van onderstation tot kabels en leidingen) grote milieu-impact kunnen hebben en een integraal onderdeel van de afweging dienen te zijn.
- *Worden er, naast ruimtelijke afwegingen, andere beleidsalternatieven onderzocht?*  
 Over het algemeen niet. Voor één RES is het voornemen om bij de beoordeling van de RES 2.0 ook het afwegingskader voor de invulling van zoekgebieden mee te beoordelen. Dit is een uitzondering op de regel. De mer wordt vooral andersom ingezet: om op basis van de afwegingen beleidsproducten als afwegingskaders te ontwikkelen.
- *Worden alleen omgevingseffecten beoordeeld of wordt er breder gekeken?*  
 De nadruk ligt op omgevingseffecten met de thema's gezondheid, veiligheid, omgevingskwaliteit en leefbaarheid. Er wordt aanvullend op de omgevingseffecten gekeken naar aspecten als energie-efficiëntie, de optimale verhouding tussen zon en wind, (maatschappelijke) kosten en draagvlak.
- *Is de mer onderdeel van een ruimer kaderstellend besluit, of specifiek voor de RES/een RES-vraagstuk?*  
 In geval van de omgevingsvisies was de mer onderdeel van een ruimer besluit dan de RES en voor de specifieke zoekgebieden juist een smaller besluit (één of meerdere zoekgebieden). Het valt op dat er nu, voor de RES 2.0, voor het eerst op meerdere plekken specifiek voor de RES een mer wordt toegepast (op de pilots na).
- *Wordt de formele mer-procedure met advies Commissie mer toegepast?*  
 Ja, voor zover bekend wel.
- *In welk stadium bevinden de mer-en zich en wat is de verwachte doorlooptijd?*

De RES 2.0 onderzoeken zijn in de opstartfase en zullen tot begin 2023 lopen, zodat ze vooraf aan de besluitvorming gereed zijn. De doorlooptijd van de geplande en afgeronde mer-en, al snel driekwart tot een heel jaar, maken het moeilijk om de resultaten tijdens het proces in te zetten.

## 2.5 Relatie mer en RES en politiek-bestuurlijke aspecten

Vanuit het proces van regionale energiestrategieën is het leerzaam om samen te vatten in welke mate de RES en mer elkaar beïnvloedde. Hiervoor worden drie vragen beantwoord.

- *Wat is de relatie van de mer met het RES-proces en wat zijn de effecten?*
  - o *En was er interactie tussen het mer-proces en RES-proces en hoe verliep dit?*

De relatie tussen de mer en het RES-proces is nog beperkt en wordt gedreven door de functionele aard van de mer: controlerend, informerend en faciliterend aan het proces. In de basis is de controlerende en informerende taak het beoordelen van effecten, met als effect op de RES dat deze inhoudelijk kon worden aangepast. In lijn met de eerder genoemde doelen is de relatie vooral nog faciliterend aan het RES-proces door keuzes helpen te maken.

Er is bij de projecten uit de projectenlijst opvallend weinig tot geen sprake van interactie geweest tussen de twee processen. Bij één project is aangegeven dat dit een bewuste keuze is om het politiek-bestuurlijke proces duidelijk gescheiden te houden van objectief onderzoek naar milieueffecten. In veel gevallen was er ook geen interactie mogelijk, omdat de mer volgde na de vaststelling van de RES 1.0 en/of een deel van het gebied betrof, of de Omgevingsvisie centraal stond. Voor de RES 2.0 trajecten moet de interactie nog bepaald worden. Het is aannemelijk dat, mede gezien de doorlooptijd en wenselijkheid dat de 'beslisisinformatie' van een mer gedurende het proces kan worden meegenomen, meer interactie zal worden georganiseerd. Dit past ook bij de concretiseringslag die bij de RES 2.0 maakt, waarvoor alternatieven van een MER ambtelijk en bestuurlijk afgestemd moeten worden.

- *Wat is de globale keten van besluiten voor en na de mer?*

Dit is afhankelijk van het beoogde resultaat, waardoor er drie varianten te onderscheiden zijn (gelinkt aan de poster Herijking RES, uitgaande van een gemeente):

1. Locatie-specifieke milieu-informatie voor één of meerdere zoekgebieden (Omgevingsplan, Omgevingsvergunning)



2. Regio-brede milieu-informatie voor de RES als geheel (RES herijking 2.0, Uitvoeringsagenda):



3. Faciliteren van een integrale ruimtelijke afweging op basis van milieueffecten (Omgevingsvisie, Omgevingsplan):



- *Wat was de (politieke) motivatie om de procedure te starten?*

Naast de mer-plicht als motivatie/aanleiding voor een mer komt de politieke motivatie van de geanalyseerde projecten uit het willen behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen, binnen de juiste kaders. De onderzoekssystematiek van de mer wordt gezien als middel om tot zorgvuldige afweging en keuze te komen aan de hand van de transparante inbreng van milieu/omgevingsonderzoek in de plan- en besluitvorming.

- *Wat waren de effecten van de resultaten van de mer op het politiek-bestuurlijk en maatschappelijk proces?*

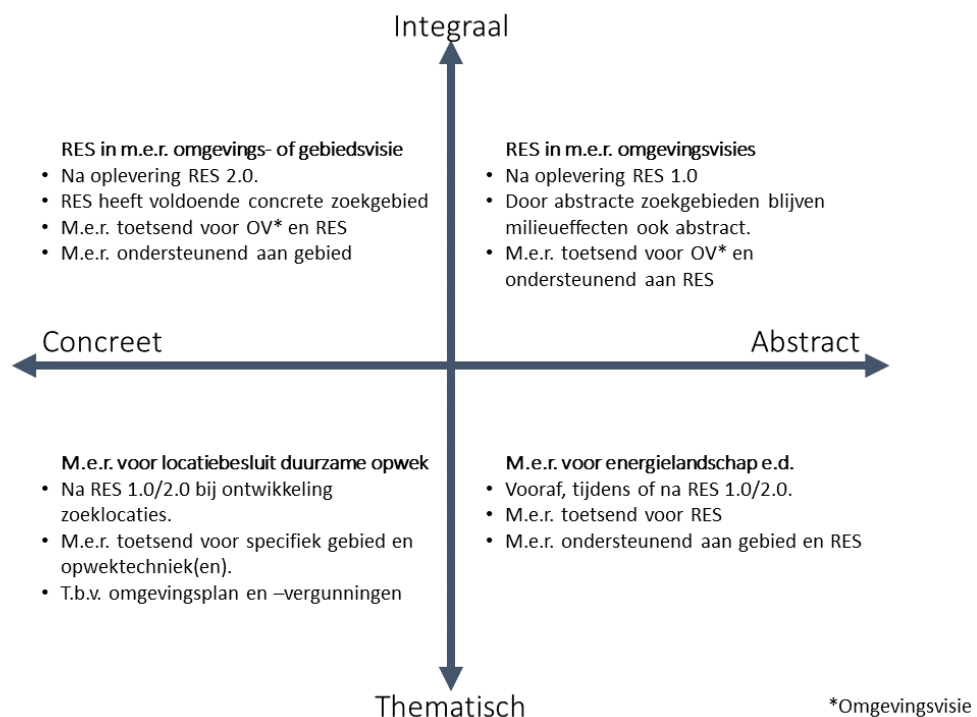
Er zijn nog geen voorbeelden waar de mer actief in het politiek-bestuurlijke proces van de RES gebruikt is. Dit komt mede door de timing (na het RES-proces) en omdat er nog weinig direct voor de RES zijn uitgevoerd. Hier kan wel geleerd worden van de vele ervaringen met omgevingsvisies en mer-en, zoals de Omgevingsvisie West-Brabant. Hier zijn aan de hand van de mer inhoudelijke keuzes gemaakt voor de visie, die vervolgens met het MER in de hand uitlegbaar zijn aan de omgeving.

### 3 Analyse en NRD

#### 3.1 Constateringen

Op hoofdlijnen zijn er twee variabelen die bepalen hoe de mer voor de RES en RES-gerelateerde vraagstukken kan worden ingezet. Enerzijds is dit keuze voor een **integrale** benadering, waarin de energietransitie één van de thema's is, of een **thematische** keuze waarbij de energietransitie centraal staat. De thematische aanpak biedt de mogelijkheid om meer te verdiepen en verkennen binnen het thema, bijvoorbeeld aan de hand van alternatieven. Dit onderscheid kan worden gemaakt voor de **doelen** waarvoor mer wordt uitgevoerd. Bij het beoordelen van de **effecten** wordt – los van de doelen – integraal gekeken (beoordelingskader met in ieder geval alle milieuaspecten, maar soms ook breder met sociale en economische aspecten).

Anderzijds is de keuze om een concreet of abstract plan centraal te stellen; de resultaten van de RES 1.0 waren vaak nog te abstract om concrete milieueffecten te kunnen onderzoeken. De rol van de mer bij (meer) concrete plannen (verwachting van RES 2.0, specifieke locaties) is meer toetsend dan ondersteunend en politiek-bestuurlijk van belang om bij te dragen aan besluitvorming of deze te verantwoorden. Voor abstracte plannen heeft de mer als functie om beslisinformatie te genereren om tot concrete plannen te komen. Onderstaand figuur laat zien hoe de toepassing van de mer inhoudelijk varieert, afhankelijk van de twee assen.



Het is opvallend dat de mer nog als separaat onderdeel van de RES wordt beschouwd. Het zou passend zijn bij de verdieping die de RES'en nu maken om deze op ijkmomenten van elkaar (bijv. het bepalen van mer-alternatieven, of besluitvorming RES) samen te laten komen. Bij ontwikkeling van de RES 1.0 is veel moeite gestoken in het ontwikkelen van generieke basis milieu-informatie in kaartenviewers. Het verbinden van de processen van de mer en RES 2.0 biedt de mogelijkheid om specifieke milieu-informatie integraal onderdeel te laten zijn van het



## 3.2 Reikwijdte en detailniveau

De termen reikwijdte en detailniveau zijn nadrukkelijk onderdeel van het jargon van mer en afkomstig uit de wetstekst van de Wet milieubeheer.

### Reikwijdte

Het begrip 'reikwijdte' raakt aan een centraal element van mer, namelijk dat in een MER alle 'redelijkerwijs te beschouwen alternatieven' moeten worden onderzocht. Daarbij zijn alternatieven 'de mogelijke manieren om het projectdoel of de voorgenomen activiteit' te behalen. De voorgenomen activiteit kan beperkt (sectoraal/thematisch) zijn, bijvoorbeeld het in een ruimtelijk plan opnemen van locaties voor windenergie of een tracé voor een kabel, maar kan ook breder, integraler zijn, bijvoorbeeld op gecombineerde opgaves voor woningbouw, bedrijvigheid, klimaatadaptatie en duurzame energievoorziening.

We zien in de praktijk voorbeelden van beide; energie als onderdeel van integrale toekomstbeelden (omgevingsvisies) en energie als sectoraal vraagstuk (in de meeste gevallen locatieonderzoeken en locatiekeuzes). De reikwijdte van een MER is (dus) sterk gerelateerd aan de inhoud van het voorgenomen besluit. En daarmee wordt ook de bandbreedte van de alternatieven bepaald.

In zekere zin kan ook de breedte van het beoordelingskader worden beschouwd als een onderdeel van de reikwijdte. We zien in de praktijk een relatief smalle insteek waarbij het beoordelingskader en de in het MER te onderzoeken aspecten beperkt zijn tot de milieuaspecten, maar ook bredere beoordelingskaders komen voor. Dat houdt in dat niet alleen milieuaspecten, maar ook sociale en economische aspecten volgens mer-methodieken worden onderzocht. Vanuit de mer-regelgeving zijn de 'klassieke' milieuaspecten het minimum van hetgeen in een MER moet worden onderzocht. Dit is gebaseerd op Europese regelgeving en de vertaling daarvan in de Nederlandse wetgeving. Een breder beoordelingskader aansluiten bij (bijvoorbeeld) de indeling people-planet-profit, het gedachtengoed van brede welvaart of de internationale SDG's.

### Detailniveau

Ook het **detailniveau** van een MER is gerelateerd aan het voorgenomen besluit en de mate van concreetheid daarvan. Hierbij is van belang dat, om effecten concreet, in detail en kwantitatief te kunnen bepalen, ook het betreffende voornemen (en de daarbij behorende alternatieven) al tamelijk concrete vormen moet hebben aangenomen. Als het voornemen niet concreet is (of nog niet kan zijn) is een kwantitatieve, gedetailleerde effectbepaling niet mogelijk. Voor (locaties voor) windparken speelt mee dat een kwantitatieve effectbepaling pas mogelijk is als er een concrete opstelling (plaats en afmetingen van turbines) bekend is. Over het algemeen is dat pas het geval als een ontwikkelaar aan de slag gaat, waarbij bijvoorbeeld grondposities een belangrijke factor kunnen zijn voor de concrete x-y coördinaten van een windturbine. Dat is doorgaans pas bekend nadat zoekgebieden of locaties al ruimtelijk zijn vastgelegd. In de praktijk zijn er voorbeelden hoe met de effectbepaling (of eigenlijk: de beoordeling van de geschiktheid van zoekgebieden) in een MER kan worden opgegaan (bijvoorbeeld: MER MRE).

In essentie komt het er op neer dat het detailniveau van het MER moet passen bij het te nemen besluit. Hoe abstracter, hoe minder gedetailleerd de effectbepaling kan zijn. Te veel detail in een te vroeg stadium in een 'keten van besluiten' kan ook een risico zijn: immers, een vervolgbesluit moet passen binnen de kaders en de onderzoeken van een voorafgaand besluit.



In de praktijk kan de overweging spelen om meer detail aan te brengen omdat dat voor de omgeving en participatie wenselijk kan zijn. Dit heeft overigens wel het risico van schijnzekerheid.

Een **Notitie reikwijdte en detailniveau** (NRD, overigens een niet wettelijk voorgeschreven document, dat echter in de praktijk zeer gangbaar is) kan worden gebruikt als middel om de onderzoeksvragen voor een mer te formuleren, dus zowel de reikwijdte (wat is het doel van de mer en welke alternatieven worden onderzocht) als het detailniveau (wat is het beoordelingskader en op welke manier en op welk detailniveau worden de effectenonderzoeken uitgevoerd) kunnen erin worden toegelicht. Dat is een goede basis om bij de start van een proces met de omgeving en met bestuurders en politiek de onderzoeksvragen scherp te stellen.

Ten aanzien van de inhoud van een NRD kunnen **verschillende strategieën** worden gevolgd: van een zeer gedetailleerde beschrijving van alternatieven en onderzoeks aanpak aan het ene einde van het spectrum tot een zeer globale, procesgerichte NRD aan het andere eind. Welke aanpak de voorkeur heeft hangt af van diverse factoren, zoals de beschikbare tijd, bestuurlijke en politieke gevoeligheden, participatiestrategie (wat is de gewenste opbrengst van participatie?), al dan niet trechteren van alternatieven e.d. Van belang bij het bepalen van de inhoud is dus dat wordt nagegaan wat met de NRD wordt beoogd.

### Alternatieven

Een essentieel onderdeel van de 'reikwijdte' in een NRD (en vervolgens dus ook in een MER) is het beschrijven van de alternatieven. Zoals hiervoor al aangegeven: een alternatief is in het mer-jargon een mogelijke manier om de voorgenomen activiteit te realiseren. In de mer-praktijk zien we ten aanzien van de alternatieven een grote variatie. Het kan gaan om concrete oplossingsrichtingen (zoals een tracéalternatieven bij een weg of locatiealternatieven bij een bedrijventerrein) maar het kan ook gaan om beleidsopties (bijvoorbeeld een actieve of een passieve opstelling van een gemeente of provincie, als onderdeel van een Omgevingsvisie). Alternatieven kunnen dus worden gebruikt om keuzes te maken over ruimtelijke, technische of beleidsvraagstukken. En er kan dus worden gesteld dat de beleidsvragen de basis zijn voor de alternatieven.

In het kader van RES en de energietransitie kan bij de inhoud van de alternatieven bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- mogelijke locaties (afzonderlijke beoordeling van locaties hun geschiktheid voor wind en/of zon);
- een samenstel van locaties, waarbij de locaties gezamenlijk voldoende ruimte moeten bieden aan een bepaalde opgave, maar de samenstelling van de groep van locaties wordt gebaseerd op verschillende (landschappelijke) uitgangspunten. Bijvoorbeeld: de opgave is 25 MW, er zijn 15 zoekgebieden, om aan de opgave te voldoen zijn tenminste drie zoekgebieden nodig, alternatieven kunnen dan zijn drie zoekgebieden zover mogelijk uit elkaar (minimaliseren interferentie) of juist drie zoekgebieden die een landschappelijke samenhang mogelijk maken; clusteren of spreiden;
- een keuze uit een klein aantal zeer grote windturbines of een groter aantal kleinere turbines;
- vaststellen van uitgangspunten voor opstellingen (bijvoorbeeld: minimaal 4 turbines in een lijnopstelling) of de uitgangspunten vrij laten;
- gaat de gemeente (of regio) een actieve rol spelen bij het ontwikkelen of wordt het overgelaten aan de markt?

- verdelen we (in een RES-regio) de zoekgebieden over de gemeenten naar rato van het energiegebruik of wordt gekozen voor de optimale zoekgebieden (vanuit leefomgeving, landschap, natuur, ..... ) waarbij de ene gemeente meer krijgt dan de andere gemeente
- een sectorale benadering (bijvoorbeeld alleen windenergie) of een integrale benadering (gecombineerde opgaven voor bijvoorbeeld wind, klimaatadaptatie en natuurontwikkeling).

### 3.3 Tot slot

Voorliggende notitie heeft beschreven, gerubriceerd en geanalyseerd wat de ervaringen uit de RES met de mer zijn 'tot nu toe'. op basis van een peiling bij een aantal betrokken adviesbureaus. Gedurende het onderzoek is een aantal belangrijke noties gemaakt die nader onderzocht of uitgewerkt kunnen worden, namelijk:

1. Een mer op RES-niveau lijkt waardevol en bruikbaar voor daarop volgende trajecten, de resultaten lijken zowel thematisch (bijv. een zoeklocatie) als integraal (Omgevingsvisie) ingezet te kunnen worden. Er dient uitgezocht te worden aan welke eisen een RES-mer dient te voldoen om zo efficiënt mogelijk gebruikt te kunnen worden voor dergelijke vervolgtrajecten.
2. Een mer kan helpen bij het structureren van opgaven, het genereren van oplossingsrichtingen en het maken van afwegingen en keuzes. Als er vraagstukken zijn waarvoor keuzes nodig, overweeg dan of mer kan helpen. Niet alleen ruimtelijke keuzes, maar ook beleidsopties.
3. Om de regio's concreet handelingsperspectief te geven voor het uitvoeren van een mer is het aan te bevelen om *RES-mer for dummies*-sjabloon op te stellen. Dit moet een inhoudelijk voorbeeld zijn van de NRD-opzet, het type beoordelingskaders en alternatieven dat bij hetgeen wat wordt getoetst past.
4. De mer heeft als potentie om (op milieu en ruimte) integraal de effecten te toetsen, maar de resultaten laten zien dat dit vanuit en binnen het thema nog niet gebeurt (bijv. de beperkte scope op wind en zon). Dit verdient voor het vervolg van de mer en RES extra aandacht.

De informatie die in dit rapport is opgenomen is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en kan persoonlijke of vertrouwelijke informatie bevatten. Gebruik van deze informatie, door anderen dan de geadresseerde(n) en gebruik door hen die niet gerechtigd zijn van deze informatie kennis te nemen, is niet toegestaan. De informatie is uitsluitend bestemd om te worden gebruikt door de geadresseerde, voor het doel waarvoor dit rapport is vervaardigd. Indien u niet de geadresseerde bent of niet gerechtigd bent tot kennisneming, is openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group en wordt u verzocht de gegevens te verwijderen en direct melding te maken bij [security@anteagroup.nl](mailto:security@anteagroup.nl). Derden, zij die niet geadresseerd zijn, kunnen geen rechten aan dit rapport ontleen, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group.

---

## Over Antea Group

Antea Group is het thuis van 1500 trotse ingenieurs en adviseurs. Samen bouwen wij elke dag aan een veilige, gezonde en toekomstbestendige leefomgeving. Je vindt bij ons de allerbeste vakspecialisten van Nederland, maar ook innovatieve oplossingen op het gebied van data, sensing en IT. Hiermee dragen wij bij aan de ontwikkeling van infra, woonwijken of waterwerken. Maar ook aan vraagstukken rondom klimaatadaptatie, energietransitie en de vervangingsopgave. Van onderzoek tot ontwerp, van realisatie tot beheer: voor elke opgave brengen wij de juiste kennis aan tafel. Wij denken kritisch mee en altijd vanuit de mindset om samen voor het beste resultaat te gaan. Op deze manier anticiperen wij op de vragen van vandaag en de oplossingen voor morgen. Al 70 jaar.

---

## Contactgegevens

Monitorweg 29  
1322 BK ALMERE  
Postbus 10044  
1301 AA ALMERE  
T. 06 22976213  
E. [rogier.pronk@anteagroup.nl](mailto:rogier.pronk@anteagroup.nl)

[www.anteagroup.nl](http://www.anteagroup.nl)

### Copyright © 2022

Niets uit deze uitgave mag worden  
verveelvoudigd en/of openbaar worden  
gemaakt door middel van druk, fotokopie,  
elektronisch of op welke wijze dan ook,  
zonder schriftelijke toestemming van de  
auteurs.