



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Milieueffectrapportage bij programma's

In 7 stappen naar een plan-milieueffectrapport





Inleiding

Het programma onder de Omgevingswet is een instrument voor beleidsontwikkeling, -doorwerking en -uitvoering. Ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten zijn volop bezig met het opstellen van programma's. Voorbeelden zijn het Programma Ruimte voor Defensie, het programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet of warmteprogramma's van gemeenten. Om bij de besluitvorming over deze programma's milieueffecten in beeld te hebben, moeten soms plan-mer procedures worden doorlopen. In de praktijk leven er veel vragen over het instrument programma en de plan-mer daarbij. Bijvoorbeeld: Wanneer maakt u een plan-MER bij een programma? Hoe kan de plan-mer zo worden ingezet dat het nuttige informatie oplevert voor het programma? Waar moet u aan denken als beleidsmaker, maar ook als MER-maker? In deze publicatie geven we tips hoe om te gaan met plan-mer bij programma's.

Programma's onder de Omgevingswet

Het programma is een flexibel instrument dat de overheid kan inzetten in verschillende fasen van de beleidscyclus. Er zijn verplichte en niet-verplichte programma's.

Wat is mer en waarom doen we het?

Milieueffectrapportage (mer) is een hulpmiddel bij het opstellen van programma's. U beschrijft in het milieueffectrapport (MER) de effecten van uw programma, en de effecten van alternatieven, op het milieu. De wettelijke basis voor mer ligt in Europa.



De mer
de milieueffectrapportage,
de procedure



Het MER
het milieueffectrapport,
het rapport

De eisen van de Europese richtlijnen zijn omgezet in nationale wetgeving, namelijk in de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit.



Mer als kapstok

- Structureert het verzamelen van informatie en helpt bij de keuze van alternatieven.
- Waarborgt dat alle relevante milieu-informatie bij het besluit wordt betrokken.
- Draagt bij aan het structureren van de inbreng en betrokkenheid van belanghebbenden.
- Kan het draagvlak voor de besluitvorming verbeteren bij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen en bestuurders.



Wanneer maakt u een plan-MER bij een programma?

Bij een plan of programma dat wettelijk of bestuursrechtelijk verplicht én kaderstellend is, geldt een plan-mer(-beoordelings)plicht.

Een plan of programma is kaderstellend als het criteria of modaliteiten bevat voor de goedkeuring of uitvoering van projecten door het bevoegd gezag, dat uiteindelijk toestemming moet geven voor een project. Bijvoorbeeld criteria voor de locatie, de omvang of de wijze van uitvoering. Een 'kader' moet concreet genoeg zijn en is in zekere mate bindend voor een later besluit. Algemene milieuregels kunnen tevens kaderstellend zijn, zie ook de handreiking plan-mer decentrale regels.

Ook als een passende beoordeling voor het plan of programma nodig is, moet er een plan-mer (-beoordeling) worden doorlopen. Zie voor meer informatie of uw programma plan-mer-(beoordelings)plichtig is tevens het beslisschema plan-mer.

Waar moet u aan denken bij plan-mer voor programma's?

De werkwijze bij iedere plan-mer bestaat uit een aantal vaste stappen.

-  **Stap 1** - Go/no go mer
-  **Stap 2** - Bepaal de mer-strategie
-  **Stap 3** - Opstellen NRD
-  **Stap 4** - Raadpleging en advies NRD
-  **Stap 5** - Opstellen milieueffectrapport
-  **Stap 6** - Terinzagelegging en toetsingsadvies
-  **Stap 7** - Vaststelling definitief programma

Alternatieven

Het bedenken van alternatieven voor een plan-mer kan lastig zijn vanwege het abstractieniveau. Kijk naar de doelen die u wilt bereiken met het programma en kies alternatieven waarmee de doelen op verschillende manieren en/of in verschillende mate worden behaald.

Doe dit niet alleen met het projectteam dat aan de MER werkt maar organiseer brede werksessies met specialisten vanuit verschillende disciplines. Gebruik, waar mogelijk, als het kan schetsen om de alternatieven ruimtelijk weer te geven of vat de verschillen tussen alternatieven samen in een tabel.

Rol van het Plan-MER NWP 2022-2027

Eerst dacht het projectteam van het NWP dat het MER als ontwerpend proces sturing zou kunnen geven aan het NWP. Maar omdat het NWP beleid van de voorgaande jaren samenbrengt is het plan-MER vooral ingezet als check op beleid. Voor beleidsvelden waar de doelen niet gehaald konden worden zijn in het plan-MER bouwstenen voor aanvullend beleid ontwikkeld. Het Plan-MER NWP heeft verschillende domeinen samengebracht. Dit hielp specialisten om breder te kijken dan het eigen veld.

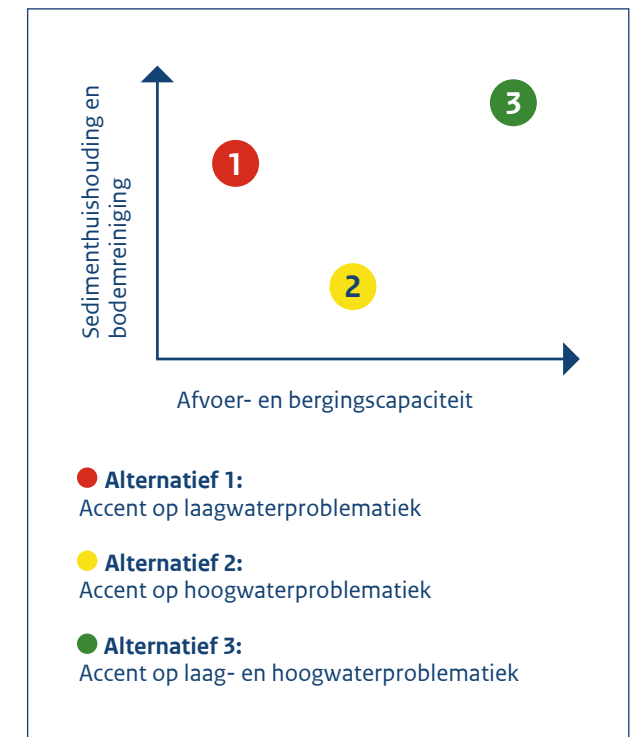
Redelijke alternatieven

In de mer worden de effecten van de redelijke alternatieven onderzocht. Dit betekent dat een alternatief ook daadwerkelijk uitvoerbaar moet zijn en dat daarmee ook de doelen van een programma worden gerealiseerd.

Daarnaast speelt de betaalbaarheid van een alternatief een rol. Bovendien is het ontwikkelen van veel alternatieven alleen zinvol als deze tot wezenlijk andere milieugevolgen leiden.

Het bevoegd gezag weegt af of een alternatief redelijk is en onderzocht wordt in de mer. Geef duidelijk aan welk doel bereikt moet worden en aan welke (milieu)eisen, regels en randvoorwaarden dit verbonden is. Op deze manier ontstaan criteria voor de keuze van redelijke alternatieven.

Figuur 1. Alternatieven Programma Integraal Riviermanagement.



Stap 1

Go/no go

Bepaal of er een plan-mer- (beoordelings)plicht is.
Overleg met uw mer-adviseur en jurist over de vraag
of er sprake is van kaderstelling.



Stap 2

Bepaal de mer-strategie

Besprek in het projectteam en met het management hoe mer in dit traject wordt ingezet.

Het is verstandig om aan het begin van deze fase ook een projectteam voor de mer te organiseren. De rol van de mer bepaalt ook hoeveel interactie nodig is tussen de mer-maker(s) en het projectteam dat het beleid vormgeeft. Voor zowel het programma als de mer is het belangrijk om in dit stadium al de doelen, opgaven en ambities in kaart te brengen.

Vraag bijvoorbeeld:

- Gaat de mer beleidsuitgangspunten of voornemens vergelijken en toetsen op (milieu)effecten? In het plan-MER voor de Beleidsnota Warmte en het warmteprogramma van de gemeente Utrecht is bijvoorbeeld het beleidsuitgangspunt aardgasvrij uitgewerkt aan de hand van vijf alternatieven: stadsbreed warmtenet, middentemperatuur buurtwarmtenet, zeer lage temperatuur buurtwarmtenet, individuele lucht-water-warmtepomp en individuele bodem-warmtepomp. In de MER zijn de milieueffecten van deze alternatieven in beeld gebracht.

- Gaat de mer knelpunten of conflicten tussen verschillende beleidsvoornemens onderzoeken? Zie bijvoorbeeld het plan-MER Omgevingsvisie Bostel waarin is aangegeven waar er tegenstrijdigheden zitten tussen bepaalde beleidsuitspraken.
- Gaat de mer gebruikt worden om het beleid mee te ontwerpen? Het plan-MER Haven-Stad Amsterdam is bijvoorbeeld ontwerpend gebruikt door zowel de referentiesituatie (Staat van de Leefomgeving) als de effecten van de plannen goed in beeld te brengen, in combinatie met een monitoringsplan.



Stap 3

Opstellen Notitie Reikwijdte en Detailniveau

Eerste stap in de mer-procedure is het bepalen van reikwijdte en detailniveau. Meestal gebeurt dit met een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). De NRD bevat de aanpak voor het onderzoek: scopeafbakening van het programma én het gebied, de te onderzoeken oplossingen (alternatieven) en een aanzet voor een beoordelingskader met relevante milieuaspecten.

Bij een plan-mer moet het bevoegd gezag verplicht advies vragen, over de reikwijdte en het detailniveau, aan wettelijk adviseurs en relevante bestuursorganen.

Het opstellen van de NRD is dus een waardevolle stap omdat het projectteam de doelen moet aanscherpen en vroegtijdig moet nadenken over alternatieven. Zo leidt het opstellen van de NRD tot een duidelijke afbakening van het programma en het proces.

Aanbesteden of zelf opstellen

U kunt de NRD en het MER aanbesteden bij een ingenieurs- of adviesbureau of zelf opstellen.

Als u ervoor kiest om de NRD en/of het MER zelf op te stellen, is een randvoorwaarde dat het interne projectteam voldoende specialistische kennis in huis heeft of kan inschakelen. Houd er daarnaast rekening mee dat het

schrijven van de NRD en het MER tegelijk met het schrijven van het programma zelf veel tijd kost. Een NRD is minder complex dan een MER, dus er kan ook voor worden gekozen om alleen de NRD zelf te schrijven en het MER aan te besteden.

Het MER kan een 'boekje' (pdf) zijn, volledig digitaal worden opgezet of een vorm daartussenin.

Tip

Begin op tijd en voer dit gesprek als de opties nog openliggen en er nog wat te kiezen valt.



Stap 4

Raadpleging en advies NRD

In deze fase moet verplicht advies worden gevraagd aan de wettelijke adviseurs. De wettelijk adviseurs zijn het ministerie van IenW, LVVN en OCW. Verder kan de Commissie mer om een advies worden gevraagd. Dat is niet verplicht, maar de Commissie mer kan helpen de aanpak voor de mer te verbeteren. Daarnaast brengt het bevoegd gezag met de NRD vaak andere relevante organisaties op de hoogte van de start van het programma en de mer.

Hoewel dit niet verplicht is, wordt de NRD vaak ter inzage gelegd. Op deze wijze kan (gedeeltelijk) invulling worden gegeven aan participatie. Burgers en organisaties kunnen zo meedenken en met alternatieve oplossingen komen. Of laten weten welke milieueffecten zij graag terug zouden zien in het onderzoek.

Uit het advies Commissie mer Warmtenota en -programma gemeente Utrecht: De gemeente Utrecht is de eerste Nederlandse gemeente die een MER heeft opgesteld bij haar beleidsnota en warmteprogramma. Het MER geeft veel goede en relevante milieu-informatie voor de afwegingen voor het aardgasvrij maken van de gemeente. De Commissie signaleert desondanks bij de toetsing van het MER dat er op onderdelen nog belangrijke informatie ontbreekt. Bijvoorbeeld over ruimtegebruik: voor het alternatief stadsbreed warmtenet ontbreekt een analyse of er wel of geen uitbreiding van het elektriciteitsnet nodig is.



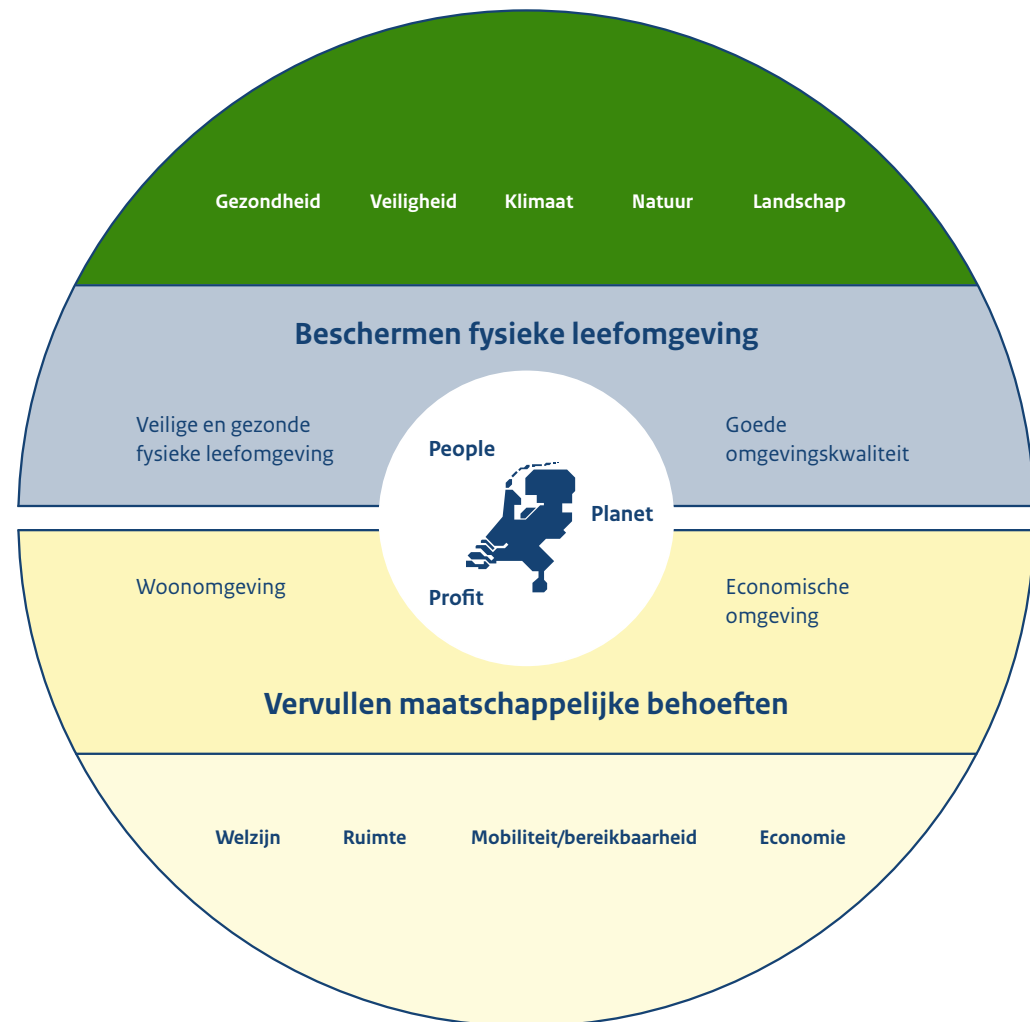
Stap 5

Opstellen milieueffectrapport

De basiseis voor het MER is dat de informatie juist en volledig is. Met juist bedoelen we dat de gepresenteerde milieu-informatie klopt en actueel is. Het MER moet een objectief verhaal vertellen, dus niet naar een vooraf bepaalde (gewenste) conclusie toewerken. Met volledig bedoelen we dat er voldoende milieu-informatie is om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen in de besluitvorming. De wettelijke eisen voor het MER zijn vastgelegd in de Omgevingswet (Afdeling 16.4) en in het Omgevingsbesluit (hoofdstuk 11). Van belang is ook dat het MER aansluit bij het programma en alle relevante onderdelen in samenhang heeft onderzocht

Milieuthema's

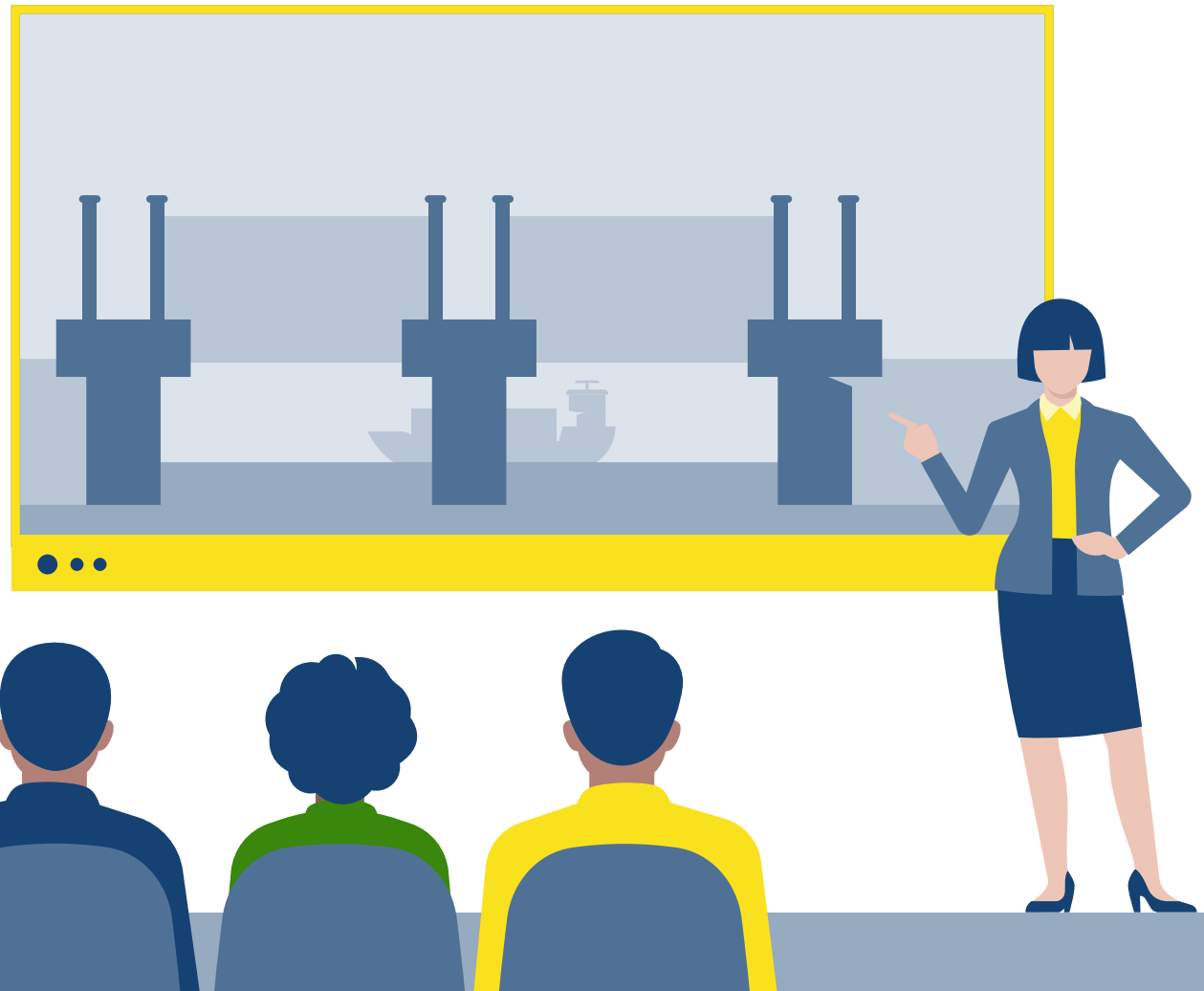
In het MER komt een beschrijving van die milieu-aspecten waar het programma effect op kan hebben. Focus daarbij op wat écht belangrijk is voor het MER. Denk bijvoorbeeld aan aspecten als bevolking, gezondheid, biodiversiteit, land, bodem, water, lucht, klimaat, materiële goederen, cultureel erfgoed en het landschap. Ook moet het MER ingaan op de samenhang tussen deze aspecten. Bij veel MER-en voor programma's wordt (een vorm van) het Rad van de Leefomgeving gebruikt om de milieuthema's te bepalen en de effecten mee weer te geven.



Stap 6

Terinzagelegging en toetsingsadvies

Het ontwerpprogramma en het bijbehorende plan-MER worden tegelijkertijd ter inzage gelegd. Iedereen kan hier tijdens een periode van 6 weken inhoudelijk op reageren. Dit noemen we een zienswijze. Daarnaast vraagt het bevoegd gezag op dat moment ook verplicht advies aan bij de Commissie voor de milieueffectrapportage. Zij toetst de inhoud van het rapport en zal aangeven of het MER voldoende en de juiste beslisinformatie bevat om het milieubelang mee te wegen bij de vaststelling van het programma.



Stap 7

Vaststelling definitief programma

Soms wordt vóór de vaststelling van het programma nog een aanvulling op het MER gemaakt. Bijvoorbeeld vanwege zienswijzen of het toetsingsadvies van de Commissie mer. Het MER wordt gemaakt om het besluit over het programma van milieu-informatie te voorzien. In het definitieve programma moet zichtbaar worden gemaakt wat het MER heeft opgeleverd en wat met de verschillende adviezen is gedaan.

Uit MER-nieuws interview met projectleider MER Nationaal Programma Ruimte voor Defensie

‘Met de plan-mer Nationaal Programma Ruimte voor Defensie maken we inzichtelijk op welke basis de alternatieven tot stand komen en brengen we de omgevingseffecten van de verschillende alternatieven navolgbaar in beeld. De plan-mer is een van de vier pijlers waarmee we de voorkeursalternatieven bepalen. De andere pijlers zijn maatschappelijke draagbaarheid, bestuurlijk draagvlak en defensiebelang. Daarmee geven we de antwoorden op de vraag “waarom hier?”.



Doorlooptijden

Vanaf de eerste stap tot vaststelling van het definitief programma is vaak minimaal 1,5 jaar nodig, oplopend tot ruim 3 jaar. De mer hoeft daarbinnen geen extra tijd te kosten, want de stappen kunnen gelijktijdig worden uitgevoerd met het opstellen van het programma zelf.





Wat kunnen het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) en Rijkswaterstaat voor u betekenen?

Heeft u vragen over de wetgeving rondom mer? Stel uw vraag dan aan de adviseurs bij het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO). De mer-adviseurs van RWS kunnen binnen RWS en het ministerie van IenW meedenken met uw projectteam en adviseren over een passende aanpak. Wilt u meer weten? Kijk op iplo.nl/mer of neem contact op via mer@rws.nl



Informatiepunt Leefomgeving

Kenniscentrum van de overheid

Deze publicatie is een uitgave van

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
t (070) 456 00 00 (ma t/m vrij 9.00 – 21.00 uur)

Oktober 2025 | Publicatie-nr. 123456