



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie gemeente Westland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

15 augustus 2013 / rapportnummer 2520-57



1. Oordeel over het milieueffectrapport

De gemeente Westland heeft het voornemen een *Structuurvisie 2020 – perspectief 2040* voor haar hele grondgebied vast te stellen¹. Omdat deze Structuurvisie kaderstellend is voor m.e.r.(beoordelings)plichtige activiteiten als herstructurering van glastuinbouw, aanleg van woningen, bedrijventerreinen en infrastructurele werken, is een milieueffectrapport (MER)² opgesteld. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Westland is de initiatiefnemer, de gemeenteraad is verantwoordelijk voor de besluitvorming.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’³) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Uit de Structuurvisie spreekt een hoge ambitie. Het plan bevat diverse doelstellingen, uitgangspunten en ‘speerpunten’ om te komen tot een duurzame situatie in 2040. Minder duidelijk is voor welke ontwikkelingen de Structuurvisie nieuw beleid vastlegt of beleid herbevestigt. Ook het MER geeft deze informatie niet eenduidig weer, waardoor niet inzichtelijk is welke milieueffecten het gevolg zijn van de nieuwe ontwikkelingen die de Structuurvisie voorziet.

Bovendien is de effectbeschrijving en –beoordeling op de onderdelen natuur (Natura 2000-gebieden en EHS), verkeer, water, bodem, klimaat, ruimtelijke kwaliteit, archeologie en cultuurhistorie op punten onvolledig. De aandachtspunten die de Commissie in haar advies over reikwijdte en detailniveau van het MER heeft benoemd, blijken niet of niet adequaat uitgewerkt in het MER.

De conclusie van de Commissie is derhalve dat **in het MER essentiële informatie ontbreekt** om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over de Structuurvisie.

De Commissie adviseert deze informatie alsnog te verzamelen voordat het besluit over de Structuurvisie wordt genomen.

Hoofdstuk 2 bevat een toelichting op het oordeel van de Commissie.

¹ De Commissie heeft op 12 mei 2011 een advies uitgebracht over de reikwijdte en het detailniveau van het milieueffectrapport (rapportnummer 2520-32).

² M.e.r. staat voor milieueffectrapportage, MER voor milieueffectrapport. In deze procedure is sprake van een planMER.

³ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staat in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiener.nl.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

2.1 Referentiesituatie

In het MER ontbreekt een eenduidige beschrijving van de huidige (milieu)situatie en van de autonome ontwikkeling in het plangebied. Een dergelijke beschrijving is nodig om:

- een beeld te krijgen van milieuproblemen die moeten worden opgelost om de milieudoelstellingen van de Structuurvisie voor 2040 te realiseren;
- te gebruiken als referentiesituatie bij het beschrijven van de milieugevolgen van de voorgenomen activiteiten die de Structuurvisie in de planperiode voorziet.

Het MER is, evenals de Structuurvisie, opgebouwd aan de hand van de thema's economie, leefbaarheid en bereikbaarheid. Voor het thema bereikbaarheid is de referentiesituatie beschreven (zij het zeer globaal, zie ook paragraaf 2.2 van dit advies), voor de beide overige thema's en voor de milieuaspecten in het algemeen is een beschrijving van de referentiesituatie achterwege gebleven of zijn onderdelen ervan vervlochten met de effectbeschrijving. Het MER geeft daardoor geen totaalbeeld van de huidige milieu- en referentiesituatie.

De Commissie adviseert de bestaande situatie van het milieu goed in beeld te brengen en daarnaast aan te geven welke ontwikkelingen 'autonoom' en dus zeker zijn.

2.2 Voornemen en alternatieven

Woningbouw en bedrijventerreinen

Een duidelijke omschrijving van het voornemen en de mogelijke alternatieven ontbreekt in het MER. Ook ontbreekt goed kaartmateriaal in het MER, waarop het voornemen is aangeduid. Uit de Structuurvisie valt bijvoorbeeld af te leiden dat er ruimte is voor ongeveer 7000 nieuwe woningen. Voor een deel liggen deze woningbouwlocaties reeds vast in bestemmingsplannen, voor een ander deel is sprake van nieuwe plannen. Welke locaties en welke aantallen tot de eerste of de tweede categorie behoren, is niet duidelijk. Los daarvan zou het bij het vaststellen van een nieuwe Structuurvisie voor de hand liggen om de locaties en aantallen te bezien op hun milieugevolgen en op basis daarvan een evaluatie, een prioritering en/of fasering aan te geven. Hetzelfde geldt –in mindere mate– voor de bedrijventerreinen.

De Commissie adviseert duidelijk aan te geven voor welke uitbreidingslocaties al bestemmingsplannen onherroepelijk zijn vastgesteld, waardoor ze tot de autonome ontwikkeling behoren, en welke locaties onderdeel zijn van nieuw beleid. Ook ligt het voor de hand na te gaan of er overwegingen zijn om in de fasering van de ontwikkelingen te sturen.

Herstructurering glastuinbouw

In het MER staat dat de herstructurering van de glastuinbouw zal zorgen voor klimaatbestendigheid, de instandhouding van economische randvoorwaarden en de vermindering van emissies. Er wordt vanuit gegaan dat de economische omstandigheden in de glastuinbouw voldoende zijn voor een zogenaamde 'warme sanering'.

Het is echter ook mogelijk dat er de komende jaren weinig financiële ruimte is voor een dergelijke 'warme sanering'. Grootschalige nieuwbouw van Westlandse bedrijven vindt tevens meer en meer plaats in gebieden buiten het Westland. Deze ontwikkelingen kunnen in het Westland leiden tot een 'stand still', waarbij de verwachte herstructurering zich niet voordoet. Behalve tot ongewenste emissies, lichthinder en verrommeling van het landschap vanwege toenemend gebruik van bedrijfswoningen door particulieren, kan deze 'stand still' er ook toe leiden dat de gewenste klimaatbestendigheid niet wordt bereikt. De Commissie meent dat het voor de hand had gelegen als het MER ook was ingegaan op de milieueffecten van scenario's zonder de verwachte herstructurering van de glastuinbouw.

De Commissie adviseert in het MER in te gaan op de haalbaarheid en onzekerheden van 'warme sanering' en enkele scenario's uit te werken voor de herstructurering.⁴

Verkeer en vervoer

In het MER zijn in paragraaf 7.3 de huidige en de autonome situatie van het autoverkeer, het fietsverkeer en het openbaar vervoer globaal beschreven. Door het ontbreken van kaartmateriaal, verkeersintensiteiten, I/C-waarden en wegencategorisering ontstaat geen helder en controleerbaar beeld van de huidige situatie en knelpunten.

Het MER gaat uit van de aanleg van de Blankenburgtunnel. De minister heeft besloten tot aanleg van deze tunnel en deze opgenomen in de 'Ontwerp-rijksstructuurvisie Bereikbaarheid regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding'. In het MER wordt echter niet in beeld gebracht wat de aanleg van de Blankenburgtunnel en ook de doortrekking van de A4 Schiedam-Delft betekenen voor de verkeersintensiteiten en de bereikbaarheid van de gemeente Westland. Aangezien de realisatie van de Blankenburgtunnel (nog) niet is verzekerd, hadden de effecten daarvan in het MER in een scenario uitgewerkt moeten worden. Uit het MER is bovendien niet af te leiden of de doortrekking A4 Schiedam-Delft tot de autonome ontwikkeling behoort.

Uit het MER blijkt eveneens niet duidelijk hoeveel verkeer het voorliggende plan in totaal genereert en hoe dit verkeer wordt afgewikkeld. Alleen voor de woningbouwlocatie De Lier en het bedrijventerrein Honderdland is de verkeersproductie gekwantificeerd. De bijdragen van de overige voorziene ontwikkelingen aan de verkeersintensiteiten op wegen, zoals de kleinere woningbouwlocaties, de overige bedrijventerreinen en de herstructurering van de glastuinbouw zijn niet (cumulatief) in het MER beschreven. Een vergelijking van de plansituatie ten opzichte van de autonome situatie is daarom niet mogelijk.

De Commissie adviseert de huidige situatie, de autonome ontwikkeling, het voornemen en de effecten betreffende de verkeerssituatie te beschrijven met een concrete verwijzing naar de achtergronddocumenten⁵. Daarnaast dient op een navolgbare wijze inzicht gegeven te worden hoe op grond van deze verkeersmodellen de geluid- en luchtkwaliteitsberekeningen zijn uitgevoerd, die inzicht geven in de autonome en toekomstige situatie.

⁴ Op basis van verschillende aannamen over de ontwikkeling van de glastuinbouw en de impact daarvan voor/in de gemeente Westland.

⁵ De verkeersstudies die ten behoeve van het Verkeer- vervoersplan zijn uitgevoerd.

2.3 Effecten van de Structuurvisie

In het MER wordt aangegeven dat de milieueffecten van de verwachte ontwikkelingen mee zullen vallen. Deze informatie is niet verifieerbaar. De gemeente verwijst veelal naar de toekomstige toets van afzonderlijke ruimtelijke ontwikkelingen aan wet- en regelgeving op grond waarvan de milieugevolgen van deze nieuwe ontwikkelingen aanvaardbaar moeten zijn. Dit is onvoldoende als niet aannemelijk is gemaakt dat de nieuwe ontwikkelingen daadwerkelijk binnen die wettelijke kaders realiseerbaar zijn.

Natuur

In het MER is een Voortoets opgenomen. Daarin staat dat significante effecten in nabij gelegen Natura 2000-gebieden vanwege extra stikstofdepositie door de nieuwe ontwikkelingen niet op voorhand zijn uit te sluiten. Het MER stelt: 'Per toekomstige ontwikkeling in het kader van de te voeren ruimtelijke procedure dient in beeld gebracht te worden wat het effect van de stikstofdepositie precies zal zijn'. De Commissie merkt op dat als significante effecten niet op voorhand zijn uit te sluiten, op grond van de Natuurbeschermingswet een *Passende beoordeling* opgesteld moet worden en dat deze deel uit moet maken van het MER. Bij een MER voor een Structuurvisie mag dat een Passende beoordeling op hoger abstractieniveau zijn. Daarin moet aannemelijk worden gemaakt dat de voorziene toekomstige ontwikkelingen de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen aantasten. De Passende beoordeling moet bovendien, anders dan het MER, uitgaan van de bestaande milieusituatie als referentie. Dat houdt in dat ook de cumulatieve effecten van reeds vastgestelde, maar nog niet gerealiseerde bestemmingsplannen in de beoordeling moeten worden betrokken.

Uit het MER blijkt dat de verbreding van de Veilingroute (één van de ontwikkelingen die de Structuurvisie benoemt) leidt tot aantasting van de EHS, maar het is niet duidelijk of voldaan kan worden aan de compensatieverplichting die volgens het provinciale beleid geldt in geval van aantasting van de EHS.⁶

De Commissie adviseert in een Passende beoordeling (op hoofdlijnen) aan te geven in hoeverre de gecumuleerde voornemens van de Structuurvisie in vergelijking met de huidige feitelijke situatie kunnen leiden tot significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden in en rondom de gemeente Westland. Indien significante gevolgen op kunnen treden, dient de Passende beoordeling aannemelijk te maken dat er mitigerende maatregelen zijn die deze negatieve effecten kunnen voorkomen. Bovendien dient inzichtelijk te zijn of compensatie voor de aantasting van de EHS mogelijk is.

Water, bodem en klimaat

Voor het watersysteem wordt verwezen naar het eerder opgestelde Waterplan van de gemeente. Het MER maakt niet inzichtelijk hoe de ruimtelijke ontwikkelingen die de Structuurvisie mogelijk maakt zich verhouden tot de voornemens in het Waterplan.

⁶ Het 'nee-tenzij'-conform artikel 21, lid 2 van de Verordening Ruimte.

Ook maken de Structuurvisie en het MER niet inzichtelijk hoe wordt geanticipeerd op toekomstige klimaatverandering en wat de gevolgen daarvan kunnen zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Aangegeven wordt, dat 'duurzaamheidsuitdagingen' (zoals bijvoorbeeld het sluiten van waterkringlopen) hun vertaling vinden bij herstructurering van glastuinbouwgebieden. De Commissie constateert dat deze maatregelen zo afhankelijk worden van particulier initiatief in de glastuinbouwsector en dat daarmee dus de realisering van de water- en klimaatambities van de gemeente niet is verzekerd.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat inzichtelijk is hoe de voornemens in de Structuurvisie zich verhouden tot de voornemens in het Waterplan. Bovendien dient het MER inzichtelijk te maken in hoeverre de water- en klimaatambities realiseerbaar zijn in combinatie met de overige ambities.

Ruimtelijke kwaliteit, archeologie en cultuurhistorie

Het MER besteedt geen aandacht aan de mogelijke gevolgen van de in de Structuurvisie beoogde ontwikkelingen voor de ruimtelijke kwaliteit, de archeologie en de cultuurhistorie. Het had voor de hand gelegen hiervoor het reeds bestaande toetsingskader 'Visie Ruimtelijke Kwaliteit glastuinbouwgebied Greenport Westland' te benutten. Voorts ontbreekt in het MER een verkenning van de risico's voor aantasting van archeologische waarden bij aanpassingen in het watersysteem (bijvoorbeeld voor waterberging).

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat het MER inzicht biedt in de mogelijke gevolgen van het voornemen voor de ruimtelijke kwaliteit, de archeologie en de cultuurhistorie.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Westland

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van Westland

Besluit: vaststellen van een Structuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C11.1 en 11.4 van het Besluit m.e.r. zoals dat gold tot 1 april 2011

Activiteit: Het gaat vooral om ontwikkelingen op het gebied van herstructurering van glas-tuinbouw, woningbouw, bedrijvigheid en ingrepen op het gebied van infrastructuur.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure: 23 februari 2011

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 25 februari 2011 t/m 7 april 2011

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 2 maart 2011

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 12 mei 2011

kennisgeving MER: 4 juli 2013

ter inzage legging MER: 1 juli 2013 t/m 8 september 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 9 juli 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 15 augustus 2013

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. J.J. Bakker

ing. L.M. de Jong MSc

ir. D.R. Kooistra en drs M. van Eck (secretaris)

drs. L. Oprel

ir. M.L. Verspui

ir. J. van der Vlist (voorzitter)

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen.

Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Ontwerp Structuurvisie Westland 2020 perspectief 2040, gemeente Westland, 28 mei 2013;

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen om te werken in haar advies.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Structuurvisie gemeente Westland

ISBN: 978-90-421-3827-8



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

