



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsplan Zeeland 2012–2018

**Advies over reikwijdte en detailniveau
van het milieueffectrapport**

12 december 2011 / rapportnummer 2590-53



1. Hoofdpunten van het MER

De provincie Zeeland wil een nieuw Omgevingsplan vaststellen voor de periode van 2012 tot 2018. Het Omgevingsplan bevat het provinciale Milieubeleidsplan, de ruimtelijke Structuurvisie en het regionale Waterplan. Het nieuwe Omgevingsplan is de opvolger van het Omgevingsplan 2006–2012.

Ter ondersteuning van het planproces en ter onderbouwing van de besluitvorming wordt de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen.

De provincie Zeeland verwacht via de plan–m.e.r. een antwoord op de volgende vragen:

- in welke mate draagt het nieuwe Omgevingsplan bij aan een duurzame ontwikkeling van Zeeland vergeleken met voortzetting van het huidige beleid? Zijn er reële alternatieve beleidslijnen ten opzichte van het voorgenomen beleid en zijn die wenselijk, gezien vanuit de duurzaamheidsdoelen?
- daar waar het Omgevingsplan kaders stelt voor, of voorziet in, nieuwe ontwikkelingen die m.e.r.(beoordelings)plichtig zijn of significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000–gebieden¹: wat zijn de milieugevolgen van die ontwikkelingen en zijn er alternatieven die beter bijdragen aan de duurzaamheidsdoelen?

De Commissie voor de m.e.r.² vindt dat dit hier inderdaad de meest relevante vragen zijn en denkt daarom dat de belangrijkste opgaven in het MER zijn:

- het beschrijven en evalueren van de huidige milieusituatie in Zeeland en de autonome ontwikkeling daarvan om zo in beeld te brengen wat de tekortkomingen en kansen zijn in relatie tot duurzaamheid: welke provinciale sturing of ingrepen zijn nodig om de doelen dichterbij te brengen;
- het ontwikkelen van heldere criteria die bruikbaar zijn voor toetsing aan de duurzaamheidsdoelen, waarbij in het MER de milieuaspecten duidelijk herkenbaar en expliciet aan de orde komen;
- het in beeld brengen van de milieugevolgen van de nieuwe ontwikkelingen die in de planperiode worden voorzien en het vergelijken van die milieugevolgen met de gevolgen van reële alternatieven.

De diepgang van het MER wordt daarbij bepaald door de concreetheid van het beleid en de besluiten die in de Structuurvisie staan. Meer algemene beleidsuitspraken worden onderbouwd met een toetsing aan beleidsdoelen gericht op (milieu)duurzaamheid, terwijl bij concrete voornemens de milieugevolgen als zodanig in beeld kunnen komen.

Indien significante gevolgen voor Natura 2000–gebieden niet zijn uit te sluiten, is een op het abstractieniveau van het plan gerichte Passende beoordeling verplicht onderdeel van het MER.

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

¹ zelfstandig of in cumulatie

² Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de werkgroep en verdere projectgegevens.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie naar haar oordeel in het MER moet worden opgenomen. De Commissie bouwt in haar advies voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau Omgevingsplan Zeeland 2012–2018, de Nota Krachtig Zeeland en voorstellen voor het te hanteren beoordelingskader die in de adviesperiode zijn ontvangen.³

2. Vigerend kader

Geef in het MER aan welke wet- en regelgeving relevant is voor het nieuwe Omgevingsplan en hoe kan worden bereikt dat nieuwe ontwikkelingen in de provincie voldoen aan de randvoorwaarden die hieruit voortkomen. Ga daarbij in ieder geval in op:

- Natuurbeschermingswet/Natura 2000, inclusief stand van zaken en belangrijkste conclusies uit de Natura 2000-beheerplannen;
- Programmatische Aanpak Stikstof;
- Ecologische Hoofdstructuur (EHS): toetsingskader 'Spelregels EHS' en stand van zaken in zake de herijking;
- Kaderrichtlijn water;
- Watertoets;
- Wettelijke kaders in Vlaanderen voor zover relevant voor het Omgevingsplan, bijvoorbeeld voor de Natura 2000.

Geef ook aan met welk beleid van andere overheden bij het opstellen van het nieuwe Omgevingsplan rekening moet worden gehouden. Bespreek daartoe documenten als het Nationaal waterplan, MIRT Grevelingen, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Deltaprogramma, PKB Ruimte voor de Rivier, Structuurvisie Buisleidingen, Structuurvisie Wind op Land (in ontwerp). Ga in op de consequenties van de rapportage Status van de Nederlandse dijken en waterkeringen (2011) voor het beleid in Zeeland wat betreft de hoogwaterveiligheid.

3. Probleemstelling en doel

3.1 Evaluatie uitgangssituatie

Het nieuwe Omgevingsplan bouwt voort op het Omgevingsplan 2006 tot 2012. Dit (huidige) beleid is halverwege de plantermijn geëvalueerd. De uitkomsten zijn beschreven in de Omgevingsbalans Zeeland 2009. In de Nota Krachtig Zeeland worden ook uitspraken gedaan over de vraag welke eventuele beleidsaanpassingen de provincie wenselijk acht.

Geef in het MER de belangrijkste uitkomsten uit deze nota's weer voor zover ze in relatie tot het nieuwe Omgevingsplan en het op te stellen MER van belang zijn:

³ Dit door het adviesbureau opgestelde (voorlopige) voorstel voor het beoordelingskader is te raadplegen via de website van de Commissie bij de projectliteratuur onder projectnummer 2590.

- Wat zijn de belangrijkste nieuwe beleidslijnen?
- Welke milieuknelpunten⁴ vragen om provinciaal ingrijpen?

Deze analyse geeft de input voor de MER-hoofdstukken over de voorgenomen activiteit.

De Omgevingsbalans kan, na actualisatie, ook worden benut bij de beschrijving van de huidige milieusituatie. Deze huidige situatie is het startpunt voor het beschrijven van de milieugevolgen (zie paragraaf 4.4 en hoofdstuk 5 van dit advies) en kan dienen als nulmeting bij een toekomstige evaluatie van het nieuwe Omgevingsplan.

3.2 Beoordelingskader

Aansluitend op de insteek uit de Notitie Reikwijdte en Detailniveau adviseert de Commissie het MER bij dit Omgevingsplan in te zetten als een beoordeling in het kader van duurzaamheid. Dat vraagt om het formuleren van heldere en meetbare criteria voor de invulling van dat begrip. Door toetsing van het voorgenomen beleid aan deze criteria wordt duidelijk:

- of het voorgenomen beleid⁵ bijdraagt tot een duurzame ontwikkeling of deze juist belemmert;
- of de Structuurvisie inderdaad de beleidsvoornemens bevat die nodig zijn voor een duurzame ontwikkeling van Zeeland.

Het beoordelingskader kan breed van opzet zijn, mits de milieuaspecten in het MER in voldoende mate en voldoende expliciet aan bod komen. Daarbij is het belangrijk de toe te delen scores te motiveren en milieudoelen van overige doelen te scheiden.⁶

4. Voorgenomen activiteit en alternatieven

4.1 Voorgenomen activiteit

In dit MER voor het nieuwe Omgevingsplan Zeeland kan als voorgenomen activiteit worden beschouwd:

- het stellen van randvoorwaarden en/of aangeven van zonerings voor mogelijke toekomstige voornemens van andere partijen (andere overheden, bedrijven of particulieren);
- het doen van kaderstellende uitspraken over concreet benoemde nieuwe ontwikkelingen.

De belangrijkste mogelijke ontwikkelingen zijn al in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau vermeld. Maar het is niet ondenkbaar dat het overzicht nog wijzigt, bijvoorbeeld als uitkomst van de evaluatie van de uitgangssituatie⁷, of door andere meest recente inzichten.

⁴ Denk daarbij onder meer aan: uitstoot van broeikasgassen, klimaatadaptatie, achteruitgang biodiversiteit, volksgezondheid (lucht, geluid, veiligheid), ruimtelijke kwaliteit.

⁵ Beter dan het nu vigerende beleid.

⁶ Doe dit in ieder geval voor de criteria waarbij de score "goed" niet altijd beter voor het milieu is dan de andere scores, zoals de beoordeling "goed" voor een situatie met een overmaat aan ruimte voor zware industrie en glastuinbouw.

⁷ Zoals genoemd in paragraaf 3.1 van dit advies.

4.1.1 Provinciale randvoorwaarden

Uit de Notitie Reikwijdte en Detailniveau valt af te leiden dat de provincie overweegt in of bij het Omgevingsplan randvoorwaarden te geven voor: recreatieve ontwikkelingen, energieopwekking, –transport en –opslag, stedelijke projecten (woningbouw, bedrijvigheid), aquacultuur, intensieve veehouderij en hoogwaterveiligheid. Waarschijnlijk wordt daarbij net als in het vorige Omgevingsplan gebruik gemaakt van kansencarten. Ook kan de Provinciale verordening randvoorwaarden in voorschriften vastleggen.

Het MER moet aangeven wat de gevolgen zouden zijn van het stellen van deze randvoorwaarden ten opzichte van het eerdere beleid, voor zover dit daarvan afwijkt. Omdat nog niet zeker is of, hoe en waar andere partijen met plannen voor nieuwe ontwikkelingen zullen komen, zullen de effecten moeten worden bepaald aan de hand van een realistisch *maximaal toekomstscenario*:⁸ wat gebeurt er als de door de provincie geboden ruimte volledig wordt benut? Waarschijnlijk nopen de onzekerheden tot het aangeven van een bandbreedte in effecten en een effectbeschrijving op hoofdlijnen.

4.1.2 Concrete ontwikkelingen

Nieuwe provinciale projecten

Op dit moment komen uit de stukken geen aanwijzingen naar voren dat de provincie zelf concrete projecten wil entameren die nog niet in het eerdere Omgevingsplan zijn besproken en die in de periode tot 2018 tot ontwikkeling zullen komen. Indien deze tijdens het planvoorbereidingsproces alsnog naar voren komen, dient het MER ten minste onderbouwing van nut/noodzaak en locatie of tracé⁹ te bevatten. Zo kan bijv. uit de knelpuntenanalyse in het MER naar voren komen dat het gewenst is het provinciale wegennet uit te breiden of aan te passen¹⁰, of klimaatmaatregelen te treffen.

Herbevestiging van eerdere provinciale projecten

Er is wel sprake van herbevestiging van provinciale voornemens die in het vorige Omgevingsplan en bijbehorend MER al zijn besproken, zoals de reservering van het industrieterrein Westelijke kanaalzone en de aanleg van de Westerschelde Containerterminal. In het MER kan worden volstaan met een verwijzing naar eerdere onderbouwingen van nut/noodzaak en locatie, vooropgesteld dat deze eerder zijn beschreven en nog steeds actueel zijn. Bij de effectbeschrijving van de gevolgen van het Omgevingsplan kunnen deze ontwikkelingen worden meegenomen bij de beschrijving van een *maximaal toekomstscenario*. Bij de verdere besluitvorming over deze projecten is of wordt een aparte m.e.r.-procedure gevolgd.

Projecten van andere initiatiefnemers

Verder wordt de provincie geconfronteerd met *externe* voornemens waarbij bijvoorbeeld het Rijk bevoegd gezag is. Deze zullen in de provincie milieugevolgen hebben, maar er wordt een zelfstandig m.e.r.-traject voor doorlopen, zoals de kernenergiecentrale Borssele II, het windturbinepark bij Krammersluizen of de natuurcompensatie Westerschelde.

⁸ Tot welke milieusituatie leidt een dergelijke ontwikkeling leiden en hoe wordt die beoordeeld (haalbaar, wenselijk)?

⁹ Inclusief een beschouwing van locatie- of tracéalternatieven.

¹⁰ De diepgang van het MER dienaangaande hangt overigens af van de vraag wat het Omgevingsplan ten opzichte van het provinciale of Verkeer- en vervoersplan daarover besluit.

Ook het MIRT Zuidwestelijke Delta of het MIRT Grevelingen kunnen leiden tot concrete projecten in Zeeland met milieugevolgen. Hoewel hierover nog niet is besloten, kunnen er bij uitvoering in de planperiode effecten optreden.

Het ligt voor de hand de effecten van deze projecten te verkennen in het kader van een scenario zoals omschreven in paragraaf 4.1.1 van dit advies.

4.2 Alternatieven

De Commissie adviseert in het MER op de volgende wijze met alternatieven om te gaan:

- in relatie tot de randvoorwaarden en zoneringen dient het MER in beeld te brengen wat de (milieu)voor- en nadelen zijn van strakkere of minder stringente provinciale sturing;
- bij concrete provinciale projecten gaat het in principe om nut/noodzaak en locatie- of tracéalternatieven.

4.3 Speciale aandachtspunten

Groei en krimp

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte geeft het Rijk aan voor zichzelf slechts een ondersteunende rol te zien bij de ruimtelijke problematiek als gevolg van bevolkingskrimp. Dan dienen de provincies de regie te nemen en afwegingen te maken over de toedeling van de (boven)regionale ruimtelijke opgaven, zoals staat in de Nota Krachtig Zeeland. Het MER kan informatie leveren om de keuze over de te voeren strategie(en) te onderbouwen. Houd daarbij rekening met regionale differentiatie. Geef bijvoorbeeld aan waar huidige plancapaciteit kan leiden tot een overaanbod aan woningen en hoe dit, zo nodig, kan worden teruggebracht. Geef aan wat de rol van de provincie is met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit bij sloop en herstructurering als gevolg van (actuele) krimp, alsmede hoe zij aan die rol invulling denkt te geven. Ga ook in op ontwikkelingen in aangrenzende gebieden in Vlaanderen.

Ecologische hoofdstructuur (EHS)

De provincie heeft aangegeven dat de discussie over de herijking van de EHS in de periode van het voorbereiden van het nieuwe Omgevingsplan nog niet zal zijn uitgekristalliseerd. Dat betekent dat het Omgevingsplan op dit punt later zal worden aangevuld/bijgesteld. Het verdient aanbeveling om hierop in het MER in te gaan en mogelijk uitgangspunten en aanbevelingen op te nemen in het Omgevingsplan.

4.4 Referentie

Bij het beschrijven van milieugevolgen fungeert de bestaande toestand van het milieu in het studiegebied en de te verwachten milieutoestand als gevolg van de autonome ontwikkeling, als referentie. Daarbij wordt onder de 'autonome ontwikkeling' verstaan: de toekomstige ontwikkeling van het milieu, zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. Ga bij deze beschrijving uit van ontwikkelingen van de huidige activiteiten in het studiegebied en van nieuwe activiteiten waarover reeds is besloten.

5. Milieugevolgen

5.1 Beoordelingskader

Bij het in beeld brengen van de milieugevolgen van het voorgenomen beleid kan gebruik worden gemaakt van het beoordelingskader zoals is toegezonden op 17 november 2011 (zie voetnoot 3 in dit advies), met daarbij de volgende kanttekeningen:

Algemeen

- Ga afzonderlijk in op de effecten van de grootste nieuwe voornemens, zodat eventuele knelpunten zichtbaar worden, bijvoorbeeld in relatie tot de Natuurbeschermingswet.
- Besteed aandacht aan:
 - de kans op grensoverschrijdende gevolgen;
 - cumulatieve effecten
 - risico op afwenteling naar elders of naar toekomstige generaties.

Landschap en cultuurhistorie

- Geef voor het criterium kwaliteit landschap en cultuurhistorische waarden concreet aan wat de bedoelde kernkwaliteiten zijn.¹¹
- Maak daarnaast duidelijk wanneer sprake is van 'versterking', dan wel van 'achteruitgang' en 'verlies'.

Natuur

- Ga in het beoordelingskader ook in op beschermde en bedreigde niet-beschermde soorten buiten de beschermde natuurgebieden.
- Behandel in het beoordelingskader niet alleen de invulling van de ecologische hoofdstructuur (EHS) zelf, maar ook de invloed van nieuwe ontwikkelingen op de EHS.
- Omdat alle grote wateren naast Natura 2000-gebied ook EHS zijn, zou dit criterium in het beoordelingskader Kust en deltawateren moeten worden meegenomen.
- Voor Natura 2000, zie paragraaf 5.2 van dit advies.

Klimaat

Vul het beoordelingskader aan met criteria¹² voor klimaatadaptatie en CO₂-mitigatie. Maak, aanvullend op te realiseren aantal MW windenergie, duidelijk op welke wijze het nieuwe beleid bijdraagt aan het realiseren van de provinciale en landelijke doelen voor productie van duurzame energie en CO₂-emissiereductie (mitigatie). Geef tevens aan in hoeverre het nieuwe beleid de provincie robuuster maakt om de gevolgen van extreme neerslag en droogte respectievelijk hoogwaterniveaus te beheersen (adaptatie).

¹¹ Dit kan gebeuren door actualisatie van de paragrafen landschap en cultuurhistorie, inclusief aardkundige waarden (4.9, 4.10) uit het Omgevingsplan 2006 – 2012.

¹² In de sfeer van toename of afname.

Woon- en leefmilieu

Het verdient aanbeveling met betrekking tot de mogelijke gevolgen van bevolkingskrimp expliciete(re) beleidsdoelen op te nemen in het beoordelingskader.¹³

5.2 Passende beoordeling

Indien significante effecten op Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten dient een Passende beoordeling een verplicht onderdeel te zijn van een plan-MER. Deze kan aansluiten bij het abstractieniveau van het Omgevingsplan en het karakter hebben van een risicoanalyse. Ga in de Passende beoordeling na hoe groot de kans is dat voorgenomen beleid binnen de randvoorwaarden van de natuurbeschermingswetgeving uitvoerbaar is, en welke maatregelen eventueel nodig zijn om die uitvoerbaarheid te garanderen. Besteed daarbij expliciet aandacht aan de instandhoudingsdoelstellingen.

Deze informatie is relevant voor:

- de onderbouwing van de locatiekeuze (of zone) voor bepaalde planonderdelen;
- de onderbouwing of de betreffende planonderdelen bij nadere beschouwing, al dan niet met maatregelen, passen binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet.

Er zijn voor de dit plan in feite vier mogelijkheden.

- het planonderdeel is uitvoerbaar;
- het kan met maatregelen;
- het kan alleen in bepaalde gebieden;
- ook met maatregelen kan het op geen enkele plek.

6. Overige aspecten

Voor de overige aspecten heeft de Commissie geen speciale aanbevelingen in aanvulling op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau en de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER. Wel wil zij nog wijzen op het belang van goed kaartmateriaal in het MER (leesbaarheid, schaal aanduiding, legenda, vermelding van gebruikte topografische namen etc.)

¹³ Landelijk gebied – woningaanbod: “voldoende” is een passend aanbod. “Slecht” is leegstand. Maar, het passend aanbod van nu is misschien de leegstand van morgen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau MER

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten van Zeeland

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van Zeeland

Besluit: vaststellen van een Omgevingsplan

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege mogelijke kaderstelling voor categorie D1.1, D3.2, D10, D11, C14, D22.2, C24, D24.2, D28, D43; plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: aangeven van randvoorwaarden voor diverse ontwikkelingen in de provincie

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in de Provinciale Zeeuwse courant (PZC) van 13 augustus 2011 ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 15-08 t/m 22-09-2011

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 10 oktober 2011

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 12 december 2011

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij dit project is als volgt:

Drs. M. van Eck (secretaris)

Drs. M. Kooiman

Mr. M.A.P.C. van Loon (voorzitter)

Dr. P. Renooy

Drs. C.T.M. Vertegaal

Drs. G. de Zoeten

Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie neemt hierbij de hierna genoemde informatie die van het bevoegde gezag is ontvangen, als uitgangspunt.

Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de Commissie een locatiebezoek afgelegd.

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 advisering:

- (2590-02) Notitie reikwijdte en detailniveau (4 oktober 2011)
- (2590-04) Nota Krachtig Zeeland (juli 2011)
- (2590-21) Beoordelingskader Kanaalzone en Sloegebied (d.d. 17 november 2011), Beoordelingskader Landelijk Gebied (d.d. 17 november 2011); Beoordelingskader Kust en Deltawateren (d.d. 17 november 2011)

In de ter inzage periode is een zienswijze van de gemeente Terneuzen ontvangen.

**Advies over reikwijdte en detailniveau van het
milieueffectrapport Omgevingsplan Zeeland 2012-2018**

ISBN: 978-90-421-3421-8



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

