

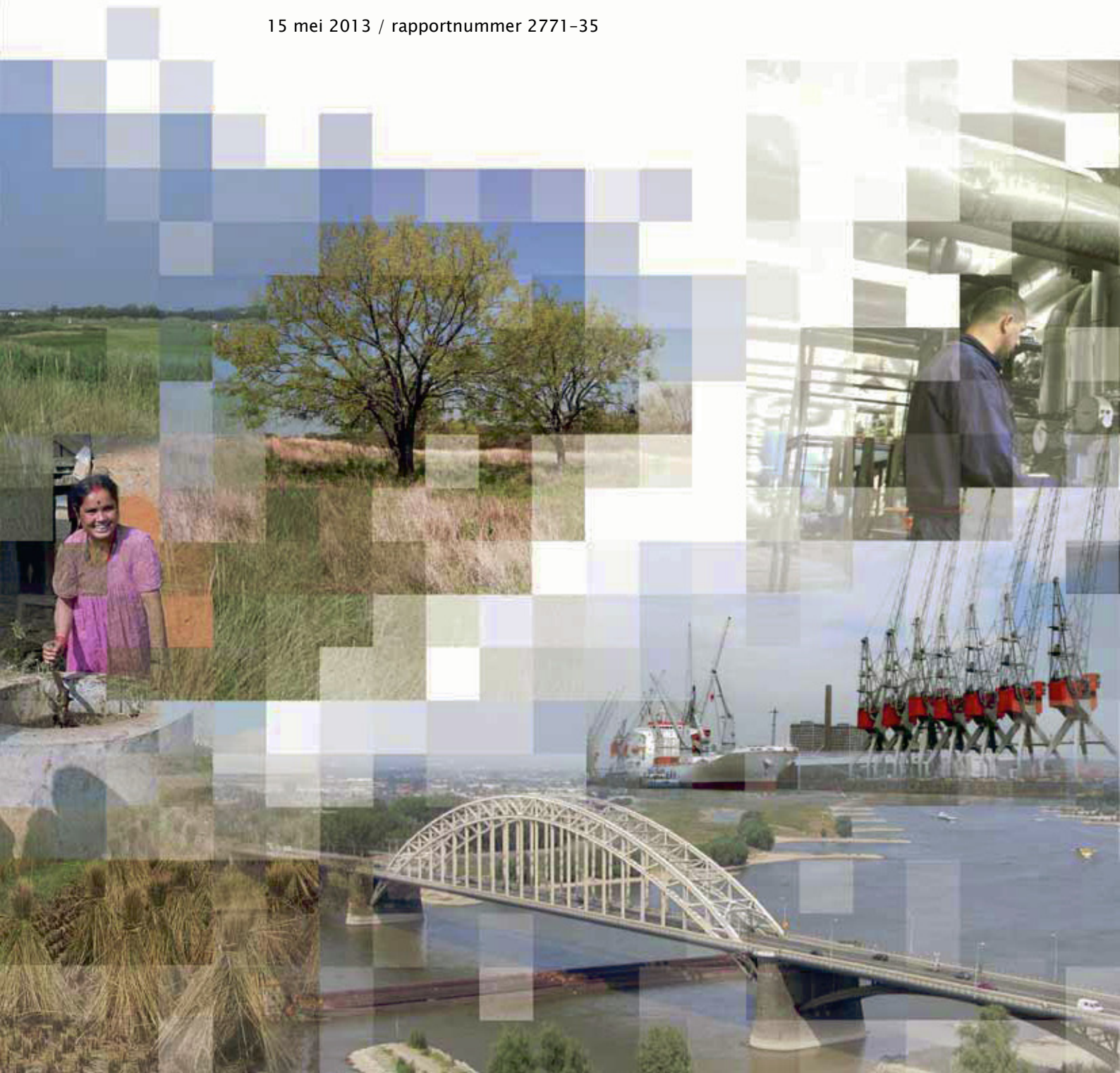


Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Provinciale Structuurvisie Zuid-Holland 2030

Advies over reikwijdte en detailniveau  
van het milieueffectrapport

15 mei 2013 / rapportnummer 2771-35





# 1. Hoofdpunten van het MER

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland willen de Provinciale Structuurvisie Ruimte en de Verordening Ruimte integraal herzien om beter te kunnen sturen op ruimtelijke kwaliteit en programmering. Ook dienen de provinciale belangen (opnieuw) tegen het licht te worden gehouden.

Omdat niet kan worden uitgesloten dat de Structuurvisie kaderstellend is voor m.e.r.-plichtige ontwikkelingen, dan wel er een Passende beoordeling nodig is, wordt de procedure van milieueffectrapportage<sup>1</sup> (m.e.r.) doorlopen.

De Commissie voor de m.e.r. (hierna 'de Commissie')<sup>2</sup> beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het milieueffectrapport (MER). Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- Geef aan en motiveer op welke onderdelen herziening van de vigerende Structuurvisie nodig is, als ook waar het beleid uit de vigerende Structuurvisie wordt voortgezet.
- Geef aan hoe de 'kwesties' uit de Notitie reikwijdte en detailniveau worden vertaald in (nieuw) provinciaal beleid en (nieuwe) provinciale initiatieven.
- Geef aan welke keuzen de provinciale overheid daarbij kan maken en, indien milieurelevant, vertaal die keuzen in alternatieven waarvan de milieugevolgen in beeld worden gebracht.
- Geef inzicht in de bestaande milieukwaliteit (inclusief autonome ontwikkeling) in de provincie. Breng milieuknelpunten en kansen in beeld. Geef aan of er aanleiding is het voorstellen aan te passen of aan te vullen.
- Voer de effectbeschrijving uit door aan te geven welke milieudoelen met het uitvoeren van het beleid en de initiatieven dichterbij komen, of worden bereikt en voor welke milieudoelen het doelbereik wordt belemmerd. Geef in het tweede geval aan met welke maatregelen negatieve milieugevolgen kunnen worden verzacht of tegengegaan. Besteed in dit verband expliciet aandacht aan de knelpunten bij het realiseren van de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden in de provincie.
- Geef aan hoe en op welke momenten de milieukwaliteit na vaststellen van de Structuurvisie in de provincie wordt geëvalueerd en breng in beeld welke maatregelen beschikbaar zijn om – waar nodig – bij te sturen.
- Ga in de samenvatting van het MER in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die uit het MER voortvloeien.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. De Commissie bouwt in haar advies voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau Provinciale Structuurvisie 2030 (verder Notitie R&D).

---

<sup>1</sup> Het gaat om de procedure van milieueffectrapportage voor plannen.

<sup>2</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

## 2. Proces

In de Notitie R&D staat nog niet duidelijk aangegeven wat de inhoud van de Structuurvisie zal zijn. Wel geeft de Notitie R&D zogenoemde 'kwesties' aan, onderwerpen waarop de Structuurvisie en het bijbehorende MER naar verwachting in moeten gaan. De inhoud van het voorgenomen beleid zal worden bepaald na het doorlopen van een open planproces met externe themabijeenkomsten, waarna in juni 2013 een *Koersnotitie* bestuurlijk wordt vastgesteld.

De Commissie waardeert de openheid van het planproces en het vroegtijdig inzetten van het instrument m.e.r. daarbij. Zij sluit in haar advisering aan bij de opzet van de Notitie R&D en adviseert over:

- het betrekken van het milieubelang bij vertalen van de kwesties naar provinciaal beleid en provinciale initiatieven die in de Structuurvisie worden opgenomen (hoofdstuk 4 en 5 van dit advies);
- de wijze van in beeld brengen van de milieugevolgen van het voorgenomen beleid en mogelijke alternatieven ten behoeve van de uiteindelijke besluitvorming (hoofdstuk 6 van dit advies).

## 3. Achtergrond en beleidskader

### 3.1 Aanleiding van de integrale herziening

In de Notitie R&D staat dat de wens om de Structuurvisie integraal te herzien in belangrijke mate voortkomt uit veranderingen in de ruimtelijke ordening en de rol van de provincie daarbij. Daarnaast spelen de veranderende economische omstandigheden een rol.

- Ga in het MER uitgebreider in op de wijze waarop de provincie in de komende jaren via de Structuurvisie en de Verordening Ruimte sturing zal geven op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu; zet dit af tegen de taken en verantwoordelijkheden van rijk, gemeenten en waterschappen.
- Geef aan welke economische scenario's in het MER worden gehanteerd bij het beschrijven van toekomstige ontwikkelingen.
- Geef aan en motiveer op welke onderdelen herziening van de vigerende Structuurvisie nodig is, alsook wat ongewijzigd blijft.

### 3.2 Beleidskader

Geef in het MER aan welk beleid en welke wet- en regelgeving relevant zijn voor de toekomstige Structuurvisie. Denk daarbij met name aan:

- de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de Verordening Ruimte van het Rijk<sup>3</sup>;
- 'overig' vigerend rijks- en provinciaal beleid voor zover dat van invloed is op het vaststellen van de Structuurvisie (waaronder op de thema's hoogwaterveiligheid (Deltaprogramma), water, bodembeheer en energie);
- randvoorwaarden uit milieuwet- en regelgeving<sup>4</sup> waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van de nieuwe Structuurvisie.

Over de Ecologische Hoofdstructuur en Windenergie in Goeree-Overflakkee zullen afzonderlijke herzieningen worden opgesteld. Geef aan hoe de planning zal zijn en de afstemming met de integrale herziening.

## 4. Van kwesties naar voorgenomen beleid

### Kwesties in de Notitie reikwijdte en detailniveau

De Notitie R&D geeft voornemens aan die de provincie in de Structuurvisieperiode ten uitvoer wil brengen. In plaats daarvan worden er 'kwesties' genoemd, onderwerpen waarover naar verwachting in de nieuwe Structuurvisie beleid moet worden opgenomen. Ze zijn gegroepeerd rond thema's als:

- kanteling van economie en samenleving, met bijvoorbeeld als kwestie *terugdringen over-programmering* nieuwe stedelijke functies;
- verstedelijking en positie van de stad, bijvoorbeeld *selectief locatiebeleid*;
- anticiperen op klimaatverandering, bijvoorbeeld *zoetwaterstrategie, bodemdaling*;
- verduurzaming van voorzieningen en gebruik van energie;
- betere balans in het landelijke gebied tussen leefbaarheid, vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit.

### Vertaling naar voorgenomen beleid

De Commissie beschouwt deze kwesties als een eerste probleemverkenning. Zij adviseert ten behoeve van de Koersnotitie de volgende stappen te doorlopen<sup>5</sup>:

- Onderbouw waarom de genoemde kwesties belangrijk zijn voor de Structuurvisie (en geef voor zover mogelijk de ruimtelijke component aan).
- Ga na of koppeling met andere kwesties voor de hand ligt. (Het MER kan overzichtelijk blijven door te focussen op een niet te groot aantal onderwerpen.)
- Vertaal de kwesties in concreet (kaderstellend) beleid of concrete initiatieven<sup>6</sup>. Licht toe hoe de provincie daaraan invulling zal geven (zelf initiëren, stimuleren, subsidiëren, kaderstellen, toezicht houden, regie voeren).
- Licht toe waarom sprake is van een provinciaal belang en een provinciale taak.
- Geef daar waar belangrijke (milieurelevante) keuzen voorliggen, aan welke alternatieven mogelijk zijn.

<sup>3</sup> Met name in relatie tot het invullen van vervallen rijkstaken en instrumenten.

<sup>4</sup> Ook op Europees niveau (Natura 2000, Kaderrichtlijn Water, Nitraatrichtlijn).

<sup>5</sup> De hoofdlijnen van dit proces dienen in het MER te worden samengevat.

<sup>6</sup> Ruimtelijke ontwikkelingen die de provincie zelf, al dan niet in samenwerking met andere overheden of instanties, wil initiëren. Deze kunnen voortvloeien uit de kwesties (bijvoorbeeld ruimte geven voor windenergie) of uit de zogenoemde 'regionale initiatieven' die de provincie wil ondersteunen of overnemen.

Geef in relatie tot de vigerende Structuurvisie daarnaast aan welk beleid of welke ruimtelijke projecten/ontwikkelingen worden geschrapt en of hier keuzemogelijkheden (bijvoorbeeld verschillende locaties) aan de orde zijn.

### **Wettelijke aspecten vanuit de m.e.r.-regelgeving**

Wanneer de Structuurvisie concrete projecten bevat die zelfstandig m.e.r.-(beoordelings)-plichtig zijn of wanneer significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten, dan dienen deze in het MER te worden uitgewerkt in een meer concrete beschrijving van het voornemen, van nut en noodzaak en mogelijke alternatieven. Ook zal het MER dan een meer uitgewerkte<sup>7</sup> Passende beoordeling moeten bevatten.

## **5. Aanvullende probleemverkenning**

### **In beeld brengen van knelpunten**

Om de mogelijkheden van m.e.r. goed te benutten in het planproces adviseert de Commissie om voorafgaand aan het opstellen van de Koersnotitie na te gaan of er nog belangrijke milieuknelpunten bij het formuleren van de kwesties onderbelicht zijn gebleven.

Beschrijf daartoe de bestaande toestand van het milieu in de provincie<sup>8</sup> en de te verwachten milieutoestand als gevolg van de autonome ontwikkeling. Ga bij deze beschrijving vooral uit van de huidige situatie in de provincie en alleen van nieuwe ontwikkelingen als daarover reeds zo concreet is besloten dat zeker is dat ze doorgaan.<sup>9</sup> Focus deze beschrijving op het identificeren van milieuknelpunten en -kansen in de provincie. Geef aan welke milieuknelpunten en -kansen om provinciaal ingrijpen vragen. Ga na of het beleid in de Structuurvisie kan bijdragen tot verminderen of oplossen van de milieuknelpunten, dan wel het benutten van de kansen. Omdat het MER een bijdrage dient te leveren aan de onderbouwing van de Structuurvisie Ruimte, ligt het voor de hand voor milieu een brede insteek te kiezen, in die zin dat ruimtelijke kwaliteit daar onderdeel van uitmaakt.<sup>10</sup>

Geef aan of deze probleemverkenning een nieuw licht werpt op de eerder voornemens: of aanpassing of aanvulling nodig is. De Commissie vraagt voor de hieronder genoemde onderwerpen extra aandacht in het MER.

### **Staat van instandhouding Natura 2000-gebieden**

Een knelpunt dat de Notitie R&D niet belicht, is dat de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden in de provincie niet worden gehaald<sup>11</sup> door vermesting, verdroging, verzuring en verontreiniging.<sup>12</sup> In aanvulling daarop ontbreekt langs de kust en in de Delta de benodigde abiotische dynamiek. In diverse delen van de provincie is er sprake van een relatie tussen de natuur- en de wateropgave en kunnen knelpunten worden omgezet in kansen.

In het veenweidegebied kan bijvoorbeeld het opzetten van het waterpeil en het herstel van natuurlijke peilfluctuaties in belangrijke mate bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van de

<sup>7</sup> Meer uitgewerkt dan de zogenoemde stoplichtaanpak die bij voornemens op een hogere abstractieniveau volstaat.

<sup>8</sup> Vanzelfsprekend dient, waar 'provincie' wordt aangegeven, ook te worden ingegaan op grensoverschrijdende situaties.

<sup>9</sup> Beschouw dus de huidige Structuurvisie niet als autonome ontwikkeling, maar hoogstens als een te hanteren referentie.

<sup>10</sup> Te meer daar versterken van ruimtelijke kwaliteit en gebiedsidentiteit een kern van beleid zal zijn (Startnotitie p. 6).

<sup>11</sup> Behalve in het Oudeland van Strijen.

<sup>12</sup> Zie de aanwijzingsbesluiten, knelpunten- en kansanalyses en de profieldocumenten van de Natura 2000-gebieden.

Natura 2000-gebieden, de weidevogelgebieden en leefgebieden van overige zwaar beschermde soorten en tevens bijdragen aan een afname van de bodemdaling en veenoxidatie en de daarmee gepaard gaande CO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-emissies. Er is ook een relatie met de stedelijke wateropgave (opvang van piek- en seizoensberging bij intensivering van stedelijk gebied). Peilopzet zal de mogelijkheden voor het landbouwkundig gebruik beperken, maar gunstig kunnen uitwerken voor andere belangen. Daarbij gaat het niet alleen om milieubelangen als natuur, zoetwatervoorziening en leefomgeving. Ook ontstaat er ruimte voor nieuwe economische ontwikkelingen, omdat door extensivering van het agrarisch grondgebruik de overschrijdingen in achtergronddepositie van stikstof worden teruggebracht.

De Commissie adviseert in het MER een meer fundamentele koerswijziging voor het veenweidegebied af te zetten tegen minder ingrijpende oplossingen als die worden overwogen.

### **Landschappelijke waarden**

Bij het ontwikkelen van beleid voor de veenweidegebieden dient ook de relatie te worden gelegd met het provinciale beleid inzake het behoud van de landschappelijke waarden in het Groene Hart, nu dat van rijkswege geen bescherming meer kent.

### **Duurzame mobiliteit**

In de Notitie R&D wordt weinig aandacht besteed aan het gegeven dat economische kanteling en versterken van de steden van invloed is op mobiliteit<sup>13</sup>. Een belangrijk beleidsinstrument van de provincie betreft het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer<sup>14</sup> aanvullend op de kwaliteit van het provinciale wegennet. Het zorgvuldig beschouwen van de relatie tussen ruimtelijke ontwikkelingen en verkeer en vervoer geeft mogelijkheden om van knelpunten kansen te maken.

### **Energie**

De energietransitie naar duurzame bronnen vraagt om een visie op provinciaal niveau vanwege de provinciale verantwoordelijkheden op dit vlak (verlenen van vergunningen). Voor de Structuurvisie gaat het om energiebronnen met een ruimtelijke impact zoals windenergie<sup>15</sup>, alsmede om een visie op bodemenergie (WKO), geothermie en het winnen van schaliegas.<sup>16</sup>

### **Bodem**

Bodem speelt een grote rol in de thema's natuur, water, gezondheid, landschap, cultuurhistorie (archeologie) en woon- en leefmilieu. Geef aan of en hoe de multifunctionele gebruiksmogelijkheden onder druk staan bij meervoudig gebruik, bijvoorbeeld bij intensivering van stedelijke gebieden.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Minder verkeer door kortere afstanden en gebruik duurzame vervoerwijzen, of juist meer verkeer wanneer bij de concentratie van voorzieningen en werk in de stad de woonfunctie van het platteland in stand blijft.

<sup>14</sup> Onder meer bij het verlenen van de openbaarvervoerconcessie.

<sup>15</sup> Invulling geven aan de afspraken met het rijk inzake 720 MW opgesteld vermogen in 2020.

<sup>16</sup> WKO is op gemeentelijk niveau een actueel onderwerp omdat het interfereert met ander bodemgebruik (funderen, ondergronds bouwen); de toepassing van geothermie kan nog toenemen in samenhang met warmteopslag (nog in een verkennende fase); het winnen van schaliegas is omstreven omdat de effecten op het natuurlijke systeem en bijvoorbeeld winning van drinkwater (onder meer vanwege de toepassing van chemische stoffen) onduidelijk zijn.

<sup>17</sup> Zie ruimtexmilieu.nl de handreiking ondergrond, ondergrondse kwaliteiten.

## 6. Milieugevolgen

In het MER moeten de milieugevolgen in beeld worden gebracht van de voornemens die in de Structuurvisie worden vastgesteld. Gebruik de beschrijving van de bestaande situatie van het milieu, zoals omschreven in de eerste paragraaf van hoofdstuk 5 van dit advies, als referentiesituatie bij het in beeld brengen van de milieugevolgen.

Bij de effectbeschrijving zal het deels gaan om de effecten van kaderstellend beleid en daarnaast mogelijk ook om effecten van (nieuwe) initiatieven (concrete ruimtelijke ontwikkelingen):

- Voor de laatstgenoemde categorie is de methode van effectbeschrijving in een MER voldoende bekend.
- Voor zover het MER zich richt op voornemens die meer abstract zijn geformuleerd (kaderstellend beleid) kan de effectbeschrijving in kwalitatieve termen en op een hoger abstractieniveau worden uitgevoerd.<sup>18</sup>

Een methode die kan worden toegepast, gaat uit van provinciale en/of algemeen geaccepteerde milieudoelen<sup>19</sup> en richt zich op de vraag welke milieudoelen met het uitvoeren van het voorgenomen beleid dichterbij komen, of worden bereikt en voor welke milieudoelen het doelbereik wordt belemmerd.<sup>20</sup> Gebruik voor het meten van doelbereik eenduidige en zo concreet mogelijke toetsingscriteria bij het operationaliseren van de milieudoelen. Ga ook in op cumulatieve en grensoverschrijdende effecten

Indien het bereiken van het doel milieunadelen heeft, moet worden aangegeven hoe deze nadelen kunnen worden gemitigeerd.

De Commissie adviseert bij de effectbeschrijving op de volgende thema's in te gaan:

- bodem (multifunctionele gebruiksmogelijkheden, zonering);
- waterkwantiteit (berging, overlast/verdroging) en waterkwaliteit (verziltning, zoet watervoorziening); let op Kaderrichtlijn waterdoelen;
- natuur (vernietiging, vermessing, verdroging, verzuring en verontreiniging, veerkracht van het systeem mede in relatie tot klimaatverandering); let op randvoorwaarden en doelen uit de Natuurbeschermingswetgeving;
- woon- en leefmilieu, c.q. gezondheid (geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid);
- duurzame mobiliteit (verkeer- en vervoersbehoefte, milieuvriendelijke verplaatsingswijzen);
- klimaat en energie (broeikasgassen, duurzame energiesystemen, toekomstbestendigheid in relatie tot klimaatverandering);
- ruimtelijke kwaliteit, landschap, cultuurhistorie.

Ga bij de effectbeschrijving ook in op synergie/win-winmogelijkheden.

Door de effectbeschrijving van milieu te verbreden naar een duurzame ontwikkelingbeoordeling op basis van het concept *people, profit, planet* kan desgewenst worden nagegaan of het

---

<sup>18</sup> Dat geldt niet in uitzonderingssituaties waarin berekeningen echt nodig zijn om goed greep te krijgen op de problematiek (bijvoorbeeld vanwege toetsen aan kwantitatieve normen).

<sup>19</sup> Ontleend die onder meer aan vigerend beleid en regelgeving, zie hoofdstuk 3 van dit advies.

<sup>20</sup> In sommige gevallen kan een eenduidig antwoord volstaan, in andere gevallen ligt de situatie genuanceerder omdat het voornemen strijdig is met milieudoel x en ondersteunend voor milieudoel y.



plan<sup>21</sup> uiteindelijk het gewenste evenwicht tussen de p's zal veroorzaken<sup>22</sup> en of voldaan wordt aan de provinciale duurzaamheidsdoelen. In ieder geval adviseert de Commissie in het MER in te gaan op het aspect afwenteling (dat wil zeggen: afwenteling van problemen naar omliggende provincies of naar later).

## 7. Monitoring en evaluatie

Geef in het MER aan op welke wijze na vaststellen van de Structuurvisie de effectiviteit van het beleid en het werkelijk optredende doelbereik wordt geëvalueerd. Ga in op mogelijke maatregelen 'achter de hand' die beschikbaar zijn als doelen niet blijken te worden gehaald. Een overzichtelijke en gestructureerde opzet van het MER maakt het gemakkelijk om bij toekomstige herzieningen van de Structuurvisie te evalueren of het vastgestelde beleid aan de verwachtingen voldoet en zo nodig aanpassingen te doen.<sup>23</sup>

## 8. Vorm en presentatie

Om het MER overzichtelijk te houden adviseert de Commissie de beschrijving van de voornemens, inclusief alternatieven en effecten op een factsheet uit te werken en het MER te reserveren voor de hoofdlijnen daarvan en onderlinge verbanden.

Ga in de samenvatting van het MER in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek in het MER voortvloeien.

Maak in het MER gebruik van recent, goed leesbaar kaartmateriaal met duidelijke legenda's en zorg dat de in de tekst gebruikte geografische namen op de kaarten terug te vinden zijn.

---

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld: [www.4ptetraheder.nl](http://www.4ptetraheder.nl).

<sup>22</sup> Dat is vanuit de m.e.r.-regelgeving niet verplicht.

<sup>23</sup> Zie de opmerkingen daarover op pagina 4 van de Startnotitie Provinciale Structuurvisie

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau MER**

**Initiatiefnemer:** Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland

**Bevoegd gezag:** Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland

**Besluit:** Vaststellen van een Provinciale Structuurvisie en een Verordening Ruimte

**Categorie Besluit m.e.r.:**

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling en mogelijk vanwege kaderstelling

**Procedurele gegevens:**

aankondiging start procedure in de Staatscourant van 19 februari 2013

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 22 februari t/m 21 maart 2013

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 20 februari 2013

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 15 mei 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. H.G. van der Aa

Drs. M. van Eck (secretaris)

Dr. F.L. Hooimeijer

Ir. J.E.M. Lax

Ir. M.L. Verspui

Ir. J. van der Vlist (voorzitter)

**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 heeft de hierna genoemde informatie van het bevoegde gezag ontvangen. Deze informatie vormt het uitgangspunt van haar advies.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- (2771-02) Notitie Reikwijdte en detail niveau (30 januari 2013)
- Startnotitie Provinciale Structuurvisie 30 januari 2013

De Commissie heeft kennis genomen van 3 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 16 april 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.



Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport Provinciale Structuurvisie Zuid-Holland 2030

ISBN: 978-90-421-3762-2



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

W [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

