

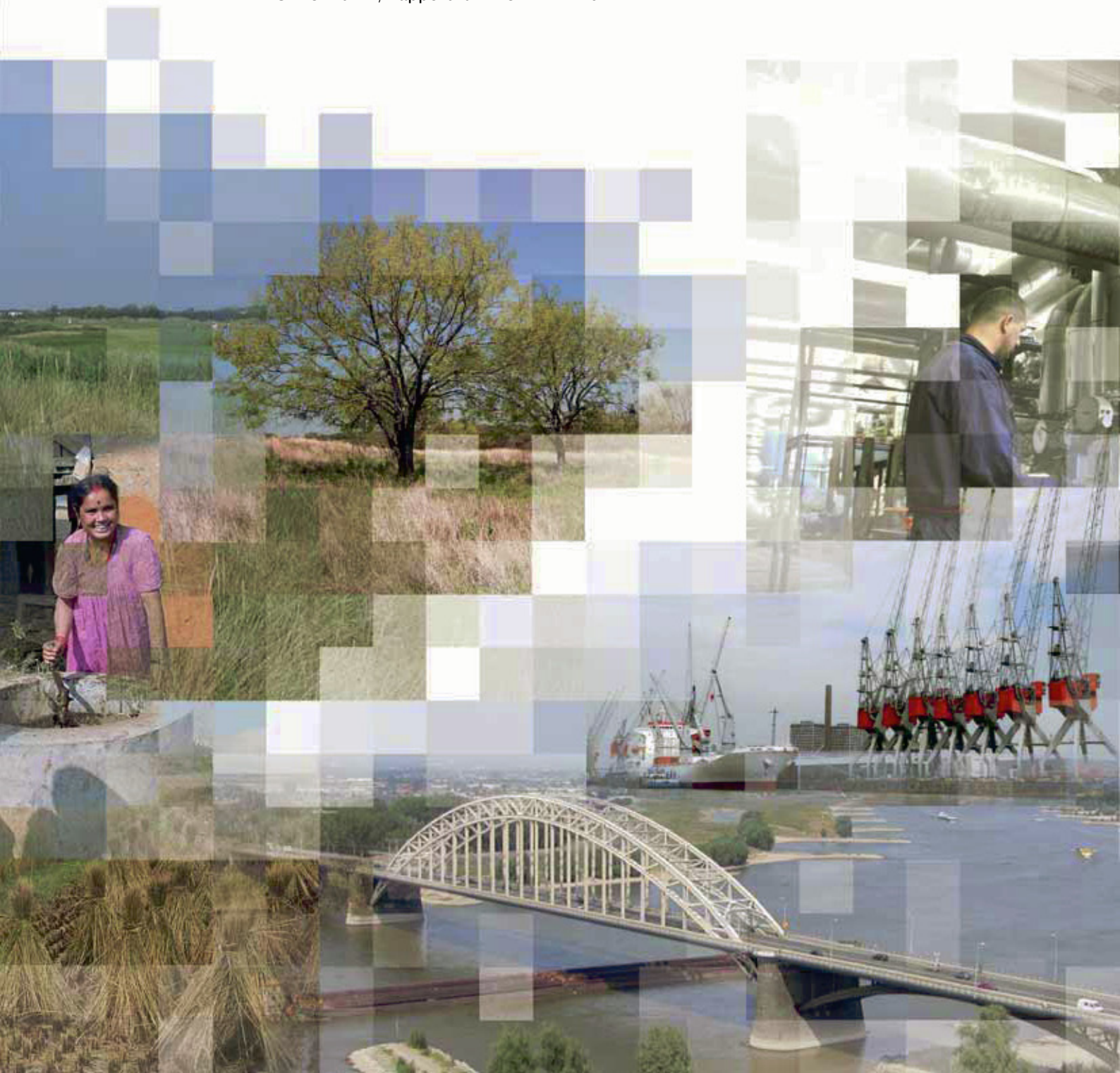


Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Visie Ruimte en Mobiliteit Zuid-Holland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

15 mei 2014 / rapportnummer 2771-76





# 1. Oordeel over het MER en de Aanvulling daarop

Ten behoeve van de besluitvorming over de provinciale Visie Ruimte en Mobiliteit en de bijbehorende Programma's Ruimte en Mobiliteit is de procedure van milieueffectrapportage<sup>1</sup> (m.e.r.) doorlopen.

De Commissie voor de m.e.r. (hierna "de Commissie")<sup>2</sup> heeft het opgestelde milieueffectrapport (MER) getoetst, rekening houdend met de wettelijke inhoudsvereisten en het Advies over reikwijdte en detailniveau van 15 mei 2013 zoals dat is vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

Omdat de Commissie enkele essentiële tekortkomingen in het MER signaleerde, heeft zij in een Voorlopig toetsingsadvies (11 maart 2014) geadviseerd het MER op onderdelen aan te vullen en/of aan te passen. De Aanvulling planMER Visie Ruimte en Mobiliteit is op 24 april 2014 aan de Commissie ter toetsing voorgelegd. Het voorliggende advies heeft betrekking op het MER inclusief de Aanvulling.

De Commissie signaleerde in haar Voorlopige advies dat de Visie Ruimte en Mobiliteit vernieuwend beleid bevatte<sup>3</sup> waarvan gunstige milieueffecten te verwachten zouden zijn. Het viel daarom op dat uit het MER ten opzichte van de referentiesituatie vrijwel geen milieuwinst naar voren komt. Het algemene beeld is dat diverse milieuproblemen niet worden opgelost en dat er in het MER geen (alternatieve) maatregelen zijn benoemd die daarin voorzien.

De Commissie heeft dit als een essentiële tekortkoming in het MER beschouwd. Zij heeft geadviseerd in een aanvulling in te gaan op mogelijke alternatieven of maatregelen om de gesignaleerde problemen op te lossen en het gewenste doelbereik te realiseren, dan wel duidelijk aan te geven waarom dat niet mogelijk is en welke beperking dat inhoudt voor de ambities inzake economische groei.

Verder wees de Commissie erop dat in de Visie Ruimte en Mobiliteit en de bijbehorende Programma's ontwikkelingen<sup>4</sup> aan de orde komen met mogelijk belangrijke nadelige milieugevolgen die niet in het MER worden besproken. Zij adviseerde in een aanvulling op het MER duidelijk aan te geven welke milieurelevante ontwikkelingen nieuw zijn en nog niet eerder met m.e.r. zijn onderbouwd. Voor deze ontwikkelingen had het MER verder uitgewerkte informatie moeten bevatten over nut/noodzaak, eventuele alternatieven en milieugevolgen.

Tot slot constateerde de Commissie inconsistenties in de effectbeoordeling voor natuur en achtte zij de beoordelingen en conclusies van de effectbeschrijving natuur en de Passende beoordeling niet navolgbaar en niet overtuigend.

---

<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.

<sup>3</sup>

- aangeven van sturingsmiddelen waarmee overaanbod aan stedelijke functies wordt gereduceerd;
- opstellen van een integraal toetsingskader voor de ruimtelijke kwaliteit in de groene ruimte, waarmee tevens taken op het gebied van landschapsbescherming die door het rijk zijn gedelegeerd, worden ingevuld;
- introduceren van een bodemladder en een bodemtoets.

<sup>4</sup> Zie voetnoot 8 van dit advies voor een overzicht.

De Commissie concludeert dat in de Aanvulling op het MER de volgende onderwerpen vol-  
doende zijn uitgewerkt:

- In de Aanvulling wordt helder aangegeven wat de belangrijkste milieuproblemen zijn en welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn.
- Benoemd is welke ontwikkelingen milieurelevant, nieuw en kaderstellend zijn. Voor de 'reservering zoetgrondwatervoorraden' bevat de Aanvulling een apart hoofdstuk met informatie. Voor andere ontwikkelingen wordt duidelijk aangegeven welke milieu-informatie in vervolgcdcedures nog beschikbaar moet komen.
- De Aanvulling bevat een overzichtelijk nieuw hoofdstuk over natuur ter vervanging van de bekritiseerde passages in het MER en de Passende beoordeling.

Het eindoordeel van de Commissie is dat het **MER inclusief Aanvulling de essentiële informatie bevat** om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij het besluit over de Visie Ruimte en Mobiliteit **met daarbij de volgende kanttekening**:

De Aanvulling<sup>5</sup> benoemt noodzakelijke mitigerende maatregelen om de toename van gevolgen van extra stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te voorkomen. Hierbij staat onder meer "het stellen van de voorwaarde aan bedrijven dat de emissie aan de bron niet mag toenemen ten opzichte van de bestaande situatie door toepassing van best beschikbare technieken en externe saldering".

In haar Voorlopige advies wees de Commissie er al op dat in 2015 de melkquotering en het dierrechtensysteem voor koeien verdwijnt. Het is zeer wel mogelijk dat de melkrundveehouderij vanaf 2015 gebruik maakt van de in de Visie aangegeven mogelijkheid om het bouwperceel te vergroten tot 2 ha<sup>6</sup>. Indien niet beleidsmatig bijgestuurd, kan dit leiden tot een forse toename van de stalemissies en dus tot grote gevolgen voor de stikstofdepositie in al overbelaste Natura 2000-gebieden. De Commissie wijst erop dat de mitigerende maatregelen die in de Aanvulling staan, niet in de Visie Ruimte en Mobiliteit noch in de Omgevingsverordening bij de Visie Ruimte en Mobiliteit zijn verwerkt. Maar zonder die mitigerende maatregelen is aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden door economische ontwikkelingsmogelijkheden in de provincie niet uit te sluiten.

- De Commissie adviseert bij de vaststelling van de Visie aan te geven hoe wordt omgegaan met de mitigerende maatregelen die nodig zijn om de gewenste economische groei mogelijk te maken en zonder aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

Hoofdstuk 2 bevat een toelichting op het oordeel van de Commissie. Dit advies vat de hoofdpunten uit het voorlopige advies over het MER samen en richt zich vervolgens op het oordeel over de Aanvulling. Voor uitgebreidere informatie over de beoordeling van het MER zelf verwijst de Commissie naar haar Voorlopige advies<sup>7</sup> van 11 maart.

---

<sup>5</sup> Zie pagina 50 van de Aanvulling.

<sup>6</sup> De Commissie schat op basis van ervaringsgegevens in dat de omvang van de huidige agrarische bouwpercelen in Zuid-Holland maximaal 1,5 ha bedraagt, maar veelal rond de 1,0 ha ligt.

<sup>7</sup> Dit advies is te vinden op de website van de Commissie m.e.r. ([www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)) bij projectnummer 2771.

## 2. Toelichting op het oordeel

### 2.1 Problemen en maatregelen

#### **MER**

Uit het MER blijkt dat voor diverse thema's zelfs tot in 2030 sprake zal zijn van "onvoldoende milieuruimte". De belangrijkste aspecten, waarvoor de provincie in hoge mate verantwoordelijk is, zijn natuur, gezondheid, klimaat en energie. Grote opgaven liggen er op het gebied van tegengaan van verdroging en beheersen van de stikstofproblematiek. Desondanks gaat het MER niet duidelijk in op maatregelen waarmee "voldoende milieuruimte" wordt gecreëerd. De Commissie adviseerde in een aanvulling op het MER uitgebreider in te gaan op mogelijke alternatieven of maatregelen om de gesignaleerde problemen op te lossen en het gewenste doelbereik te realiseren, dan wel duidelijk aan te geven waarom dat niet mogelijk is en wat dat betekent voor de ambities inzake economische groei.

#### **Aanvulling**

De aanvulling wijdt een hoofdstuk aan de milieuknelpunten met een voorstel voor oplossingen. In tabelvorm wordt ingegaan op beleidsdoelen, knelpunten en mogelijke mitigerende maatregelen. Hiermee is er voldoende milieu-informatie voor de besluitvorming.

### 2.2 M.e.r.-plichtige ontwikkelingen

#### **MER**

In het MER is niet aangegeven welke ontwikkelingen die in de Visie Ruimte en Mobiliteit en in de Programma's Ruimte en Mobiliteit staan, nieuw zijn en nog niet aan een m.e.r.(beoordeling) onderworpen<sup>8</sup>. De Commissie adviseerde dit in een aanvulling op het MER duidelijker aan te geven. Voor deze ontwikkelingen zou het MER verder uitgewerkte informatie moeten bevatten over nut/noodzaak, eventuele alternatieven, belangrijkste milieugevolgen en mitigerende maatregelen.

Dat staat nog los van het gegeven dat het in bepaalde gevallen bij voortzetting van beleid wenselijk kan zijn dit eerdere beleid alsnog te evalueren.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Dat kan - los van een eventuele Passende beoordeling - bijvoorbeeld verplicht zijn bij:

- het realiseren van 200.000 nieuwe woningen (categorie Besluit m.e.r. D 11.2)
- de ruimtelijke reserveringen voor bedrijventerreinen in het Programma Ruimte (D 11.3)
- vergroten van het aanbod aan kantoorruimte en detailhandelsvoorzieningen in de regio Haaglanden (D 11.2)
- infrastructurele maatregelen zoals aangegeven op de lijst in paragraaf 2.3 van het Programma Ruimte en pagina 8, 15 en 16 van het Programma Mobiliteit (C/D 1-2)
- benoemen van zoekgebieden voor robuuste aanvoer van zoet water (C/D 19.1) en aanwijzen van gebieden als strategische zoet grondwatervoorraad (C 15).
- aanpak veenweidegebieden (functieverandering >125 ha?, D9)
- aanwijzen van locaties voor windenergie (D 22.2)
- mogelijk maken van grotere agrarische bouwpercelen (C 14)
- ruimtelijke reservering voor koude- en warmte netwerken (D 8.3).

<sup>9</sup> Zie ook paragraaf 2.3 van dit advies.

## **Aanvulling**

Uit de Aanvulling komt naar voren dat de Visie Ruimte en Mobiliteit voor een belangrijk deel voortbouwt op eerdere besluiten in beleidsdocumenten.<sup>10</sup> De effecten daarvan zijn (impliciet en op hoofdlijnen) meegewogen in de effectbeschrijving van de bestaande situatie inclusief autonome ontwikkeling. Ook de mogelijkheid dat bouwpercelen voor agrarische doeleinden mogen groeien tot maximaal 2 ha wordt als vigerend beleid aangeduid<sup>11</sup>.

Met betrekking tot de nieuwe ontwikkelingen bevat de Aanvulling voor de “reservering zoet-grondwatervoorraden” een apart hoofdstuk met informatie. Voor andere ontwikkelingen wordt duidelijk aangegeven welke milieu-informatie in vervolgpcedures nog beschikbaar moet komen.

De effectbeschrijving in het MER en de Aanvulling heeft op een hoog abstractieniveau plaatsgevonden in de vorm van een beleidsevaluatie. Terecht staat in de aanvulling dat in vervolgpcedures bij m.e.r.-plichtige activiteiten voor een toereikende onderbouwing van nut/noodzaak en locatie niet naar het MER bij de Visie Ruimte en Mobiliteit verwezen kan worden. Overigens zal bij bepaalde onderdelen van het “voorzetten van het bestaande beleid”, bijvoorbeeld het streven naar concentratie van verstedelijking en reductie aan overaanbod, wel degelijk sprake zijn van verschuiving van milieugevolgen in plaats en soort. Maar het exact in beeld brengen ervan vraagt om een hoger detailniveau dan past bij de Visie Ruimte en Mobiliteit. Dat alles in aanmerking nemend vindt de Commissie te gegeven informatie toereikend voor de besluitvorming over de Visie.

## **2.3 Effectbeschrijving natuur**

### **MER en Passende beoordeling**

De Passende beoordeling beschrijft de aanwezige natuurwaarden in de provincie en gaat in op de vraag of er sprake kan zijn van significant negatieve gevolgen voor de Natura 2000-gebieden, c.q. of die kunnen worden uitgesloten.

Dat is een belangrijk punt omdat uit het overzicht in het MER blijkt dat van de 23 Natura 2000-gebieden in de provincie slechts één in een gunstige staat en slechts één in een redelijk gunstige staat van instandhouding verkeert.<sup>12</sup>

Verdroging en stikstofdepositie in relatie tot agrarisch grondgebruik, veehouderijen, verkeer en industriële bedrijvigheid zijn in Zuid-Holland in de meeste gevallen de belangrijkste oorzaak van de ongunstige staat van instandhouding. Dit bemoeilijkt het realiseren van de ambities voor economische groei in de stedelijke zone, de mainports en greenports.

De Commissie gaf in haar Voorlopige advies aan dat zij niet alle beoordelingen overtuigend vond. Zij adviseerde de beoordelingen en motiveringen te verbeteren.

---

<sup>10</sup> Of dat voor alle aangegeven ontwikkelingen daadwerkelijk klopt, is voor de Commissie lastig te controleren. Dit is echter minder relevant gezien het meer beleidsmatige karakter van het MER. In de vervolgfase zal bij m.e.r.-plichtige activiteiten specifiekere informatie (moeten) volgen.

<sup>11</sup> Zie pagina 12 van de Aanvulling. Paragraaf 2.3 van dit advies gaat op dit punt verder in.

<sup>12</sup> Het overzicht in de Aanvulling kijkt op details af van die uit het MER, maar dat heeft geen invloed op het totaalbeeld.

## Aanvulling

De aanvulling bevat een overzichtelijk nieuw hoofdstuk over natuur ter vervanging van de bekritiseerde passages in het MER en de Passende beoordeling. Daarin is afdoende tegevoetgekomen aan de opmerkingen van de Commissie met daarbij de volgende kanttekening: In haar Voorlopige advies wees de Commissie er reeds op dat in 2015 de melkquotering en het dierrechtensysteem voor koeien verdwijnt en dat dat naar verwachting zal leiden tot een forse toename van de stalemissies en dus tot grote gevolgen voor de stikstofdepositie in reeds overbelaste Natura 2000-gebieden.

In de Aanvulling op het MER is wel ingegaan op de stikstofproblematiek in relatie tot veehouderij bij de beschouwing van huidige situatie en autonome ontwikkeling, maar uiterst summier, omdat het zou gaan om 'voortzetting van huidig beleid'. Nog los van de vraag of het nu daadwerkelijk om voortzetting van huidig beleid gaat<sup>13</sup>, wijst de Commissie erop dat het planologische ruimte is die vrijwel nergens is benut en ook nooit op het schaalniveau van de provincie is getoetst ten aanzien van de gevolgen voor de natuur.<sup>14</sup>

Weliswaar benoemt de Aanvulling adequate mitigerende maatregelen<sup>15</sup>, maar deze zijn in de Omgevingsverordening bij de Visie Ruimte en Mobiliteit niet zijn opgenomen.

De Visie geeft de (agrarische) bedrijven op dit punt dus ruimte voor ontwikkelingsmogelijkheden zonder dat duidelijk is hoe aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden wordt voorkomen.

- De Commissie adviseert bij de vaststelling van de Visie aan te geven hoe wordt omgegaan met de mitigerende maatregelen die nodig zijn om de gewenste economische groei in de overige sectoren mogelijk te maken en toch aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden te voorkomen.

## 2.4 Monitoring en evaluatie

De provincie legt op de diverse punten verantwoordelijkheid bij de gemeenten voor het realiseren van gewenste milieudoelen, bijvoorbeeld voor het terugdringen van overcapaciteit in bestemmingsplannen of het realiseren van groenblauwe dooradering van het bebouwde gebied.

- De Commissie adviseert bij een komende herziening van de Visie op basis van monitoring te evalueren welke resultaten dat heeft opgeleverd.

---

<sup>13</sup> Zie voetnoot 9 van dit advies.

<sup>14</sup> De Commissie schat op basis van ervaringsgegevens in dat de omvang van de agrarische bouwpercelen in Zuid-Holland maximaal 1,5 ha bedraagt, maar veelal rond de 1,0 ha ligt. Daarmee kan op hoofdlijnen worden bepaald wat de gevolgen zijn van de halve hectare extra die de structuurvisie (opnieuw) mogelijk maakt. Het moge duidelijk zijn dat die gevolgen zonder het geven van randvoorwaarden zeer negatief zijn, met name qua stikstofdepositie. Dat een uitbreiding tot meer dan 2 ha alleen beschikbaar is voor verbredingsactiviteiten is gezien het voorgaande minder relevant.

<sup>15</sup> "het stellen van de voorwaarde aan bedrijven dat de emissie aan de bron niet mag toenemen ten opzichte van de bestaande situatie .. door toepassing van best beschikbare technieken en externe saldering".





## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

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

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

**Besluit:** Vaststellen van een Provinciale Structuurvisie

**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

kennisgeving MER op de website van Provincie Zuid-Holland d.d. 8 januari 2014

ter inzage legging MER: 8 januari t/m 18 februari 2014

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 8 januari 2014

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 11 maart 2014

aanvulling op het MER bij de Commissie: 24 april 2014

toetsingsadvies uitgebracht: 15 mei 2014

**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 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](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Ontwerp Visie Ruimte en Mobiliteit
- Ontwerp Programma Ruimte
- Ontwerp Programma Mobiliteit
- Aanvulling op het Ontwerp Visie Ruimte en mobiliteit

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



Toetsingsadvies over het milieueffectrapport  
Visie Ruimte en Mobiliteit Zuid-Holland en de aanvulling  
daarop

ISBN: 978-90-421-3946-6



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)

