

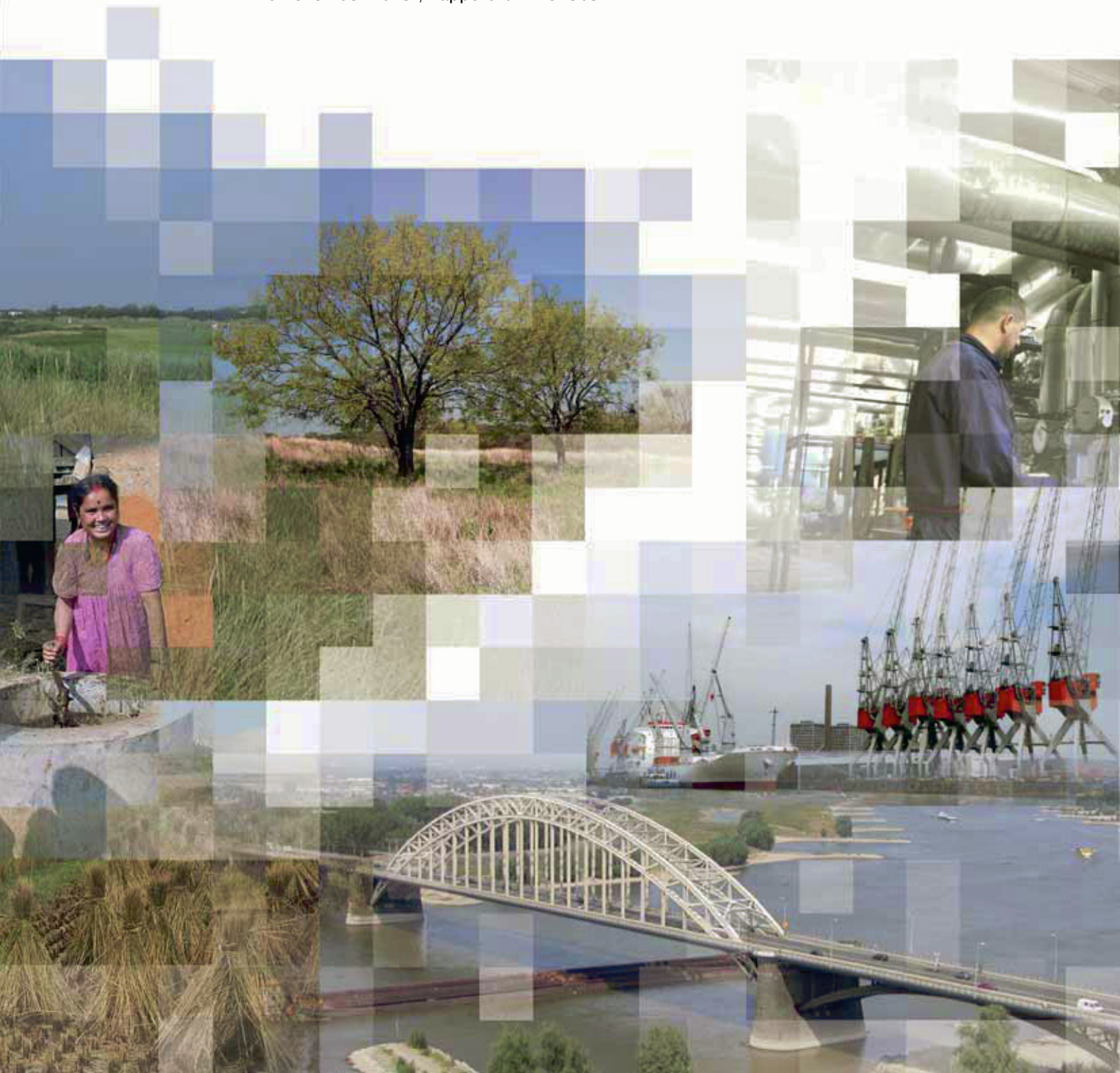


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Revisie Omgevingsvisie Overijssel

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

6 november 2015 / rapportnummer 3051



1. Hoofdpunten van het MER

De Provincie Overijssel wil de huidige Omgevingsvisie actualiseren door daarin de consequenties van vastgesteld beleid op te nemen. Nieuw beleid is voorzien voor de thema's 'logistiek', 'agro & food', 'energietransitie' en 'bestaand bebouwd gebied'. De uitwerking van de thema's vindt plaats met de relevante partners (co-creatie). Voor de besluitvorming over de revisie van de Omgevingsvisie wordt de procedure van de milieueffectrapportage (plan-m.e.r.) doorlopen.¹ De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')² is gevraagd advies uit te brengen over de Notitie reikwijdte en detailniveau ten behoeve van het opstellen van het milieueffectrapport (MER).

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- een evaluatie van het vigerende beleid en de autonome ontwikkelingen en een onderbouwing en afbakening van de gekozen beleidsthema's. Beschrijf de (ruimtelijke) samenhangen tussen de hoofdthema's en de APK-onderwerpen en geef aan welke dilemma's (keuzes) en/of kansen (meekoppelingen) dit met zich meebrengt;
- per thema een beschrijving van de doelen en onderzochte beleidsalternatieven. Definieer zo concreet mogelijke criteria en indicatoren waarmee de milieugevolgen en het doelbereik van beleidsalternatieven beoordeeld kunnen worden. Geef aan wanneer kritische grenzen overschreden worden en bijsturing van beleid nodig is;
- een beoordeling van de milieurisico's en -kansen en het doelbereik van het voorgenomen beleid. Geef aan welke randvoorwaarden aan nieuwe ontwikkelingen kunnen worden meegegeven om deze risico's te verminderen, kansen beter te benutten, dan wel optimaal bij te dragen aan realisatie van de overkoepelende doelen van de Omgevingsvisie;
- de wijze waarop de milieugevolgen en het doelbereik wordt gemonitord en geëvalueerd. Beschrijf de mitigerende / aanvullende maatregelen die 'achter de hand' beschikbaar zijn indien onverhoopt de milieugevolgen groter zijn dan voorzien en/of doelen in de praktijk niet gerealiseerd worden.

Een Passende beoordeling op hoofdlijnen (risicobenadering) moet deel uitmaken van het MER.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

¹ De provincie Overijssel heeft gekozen voor een brede benadering van de milieueffectrapportage passend bij de integraliteit en het abstractieniveau van de Omgevingsvisie: een leefomgevingskwaliteitseffectrapportage (LOK-ER). De Commissie signaleert dat een dergelijke brede benadering veelvuldig wordt toegepast in milieueffectrapportage.

² De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op www.commissiemer.nl projectnummer 3051 in te vullen in het zoekvak.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. De Commissie baseert haar advies op de Ontwerp Notitie Reikwijdte & Detailniveau (NRD) van 11 augustus 2015 en het (voorlopige) standpunt inzake de Revisie Omgevingsvisie van Gedeputeerde Staten, d.d. 13 oktober 2015.

Uit informatie van de provincie blijkt dat op 29 maart 2016 een besluit van Gedeputeerde Staten is voorzien over de ter inzage legging van de ontwerp-Omgevingsvisie en het MER.³ Geef daarbij inzicht hoe het milieubelang is meegenomen in het proces van consultatie en welke rol en doorwerking milieueffectrapportage heeft gehad bij de totstandkoming van het ontwerp.

2. Doel en stappenplan voor het MER

De provincie stuurt in de filosofie van de Omgevingsvisie minder dan voorheen op concrete activiteiten en locatiekeuzes. Ontwikkelingen komen tot stand in samenwerking met haar partners (co-creatie) waarbij ruimte wordt gelaten voor lokale invullingen. Dit brengt met zich mee dat vooraf geen zekerheid bestaat over het eindbeeld en de precieze gevolgen. In relatie hiermee adviseert de Commissie het MER met name te gebruiken om inzicht te krijgen in de milieurisico's en -kansen van beleidsalternatieven (bijvoorbeeld meer of minder provinciale ruimtelijke sturing). Welke randvoorwaarden kunnen aan nieuwe ontwikkelingen meegegeven worden zodat deze optimaal bijdragen aan de overkoepelende doelen van de Omgevingsvisie? En welke mogelijkheden zijn er voor tussentijdse bijsturing als deze doelen onverhoopt niet gehaald worden en/of de milieugevolgen groter zijn dan voorzien?

De Commissie adviseert bij het opstellen van het MER de volgende stappen te doorlopen:

1. Evaluatie vigerend beleid en autonome ontwikkelingen;
2. Onderbouwing en afbakening van gekozen beleidsthema's en hun samenhang;
3. Beschrijving doelen en onderzochte beleidsalternatieven;
4. Beoordeling milieurisico's en -kansen en doelbereik voorgenomen beleid;
5. Monitoring en evaluatie milieugevolgen en doelbereik.

Deze stappen worden in onderstaande paragrafen nader ingevuld en toegelicht.

2.1 Evaluatie vigerend beleid en autonome ontwikkelingen

Evalueer in het MER het vigerende beleid en beschrijf en onderbouw in hoeverre beleidsdoelen uit de voorgaande planperiode zijn gerealiseerd. Stel op basis daarvan vast welke onderdelen van het beleid succesvol zijn en op welke onderdelen bijsturing van het beleid nodig is omdat beleidsdoelen c.q. -ambities niet worden gehaald, kansen gemist zijn en/of (milieu-) knelpunten optreden. Maak voor bovenstaande evaluatie gebruik van de Midterm Review Omgevingsvisie van mei 2014.⁴

³ Neem in de planning voldoende ruimte op voor toetsing van de kwaliteit en volledigheid van het MER door de Commissie voor de m.e.r.

⁴ In de Midterm Review Omgevingsvisie wordt ook geconstateerd dat meer provinciale regie nodig is voor onderwerpen als bijvoorbeeld particuliere grondwaterwinningen, bestrijdingsmiddelen voor lelieteelt, dierziekten en luchtkwaliteit.

Geef een beeld van de voorziene autonome ontwikkelingen die van invloed zijn (geweest) bij de formulering van de beleidsdoelen, bijvoorbeeld:

- maatschappelijke ontwikkelingen op economisch gebied (circulaire economie);
- demografische ontwikkelingen (groei- en krimpregio's);
- opgekomen thema's als klimaatverandering (mitigatie en adaptatie) en gezondheid (gezonde steden en gezond platteland);
- ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving (Omgevingswet).

2.2 Onderbouwing en afbakening beleidsthema's en hun samenhang

In de NRD is aangegeven dat de revisie van de huidige Omgevingsvisie uit 2009 betrekking heeft op vier hoofdthema's, te weten logistiek, agro & food, energietransitie en bestaand bebouwd gebied. Voor andere thema's wordt de Omgevingsvisie geactualiseerd naar aanleiding van de afgelopen jaren vastgesteld Rijks- en provinciaal beleid, waaronder bijvoorbeeld de Deltabeslissingen, het Programma Aanpak Stikstof (PAS), en het beleid voor Natura 2000-gebieden, Natuurnetwerk Nederland en de Ondergrond. Dit worden in de NRD APK-onderwerpen genoemd.

Onderbouw in het MER de keuze voor genoemde vier hoofdthema's. Beschrijf de (ruimtelijke) samenhangen tussen deze hoofdthema's en ook met de APK-onderwerpen en geef aan welke dilemma's (keuzes) en/of kansen (meekoppelingen) dit met zich meebrengt. Geef daarnaast voor ieder beleidsthema aan:

- welke problemen en uitdagingen voorliggen en waar de Omgevingsvisie (een bijdrage aan) een oplossing voor moet bieden. Gebruik daarvoor de evaluatie van het vigerende beleid en de voorziene autonome ontwikkelingen als basis;
- voor welke m.e.r.-plichtige activiteiten de Omgevingsvisie (mogelijk) randvoorwaarden stelt. Denk daarbij bijvoorbeeld aan ruimtelijke randvoorwaarden zoals die voortkomen uit de doelen voor natuur (instellen hydrologische en emissieluwe bufferzones rondom natuurgebieden) en energietransitie (realisering 20% hernieuwbare energie in 2023 en 85,5 MW windenergie in 2020).

2.3 Beschrijving doelen en onderzochte beleidsalternatieven

Uit de NRD maakt de Commissie op dat de Omgevingsvisie gericht zal zijn op het bereiken van ruimtelijke kwaliteit, het beperken van milieu- en natuurschade en gezondheids- en veiligheidsrisico's, en het benutten van kansen, bijvoorbeeld ten aanzien van het sluiten van kringlopen en het benutten van de ondergrond voor duurzame energie. Beschrijf vanuit deze overkoepelende doelen van de Omgevingsvisie de doelen per beleidsthema. Formuleer de doelen zo concreet mogelijk aan de hand van criteria en indicatoren waarmee de omgevingsgevolgen en het doelbereik van beleidsalternatieven beoordeeld kunnen worden. Bepaal welke kritische grenzen de provincie hiervoor wil hanteren en wanneer kritische grenzen overschreden worden en bijsturing van beleid nodig is. Het in de NRD weergegeven onderzoekskader (tabel 6) acht de Commissie in dit verband onvoldoende SMART geformuleerd. Enkele voorbeelden ter illustratie:

- niet duidelijk is welk schaalniveau wordt gehanteerd waar het gaat om het uitgangspunt 'geen toename van geluidhinder'. Geldt dit uitgangspunt voor iedere gevel of gemiddeld

voor de gehele provincie? En welk criterium wordt hiervoor gehanteerd, de toename in decibel of het aantal gehinderden?

- niet duidelijk is welke fijnstofemissies door de landbouw, risico's op infectieziekten en droogte- en natschade in de landbouw nog acceptabel worden geacht. Wanneer worden kritische grenzen overschreden en zijn aanvullende maatregelen nodig?

De Commissie adviseert vooral criteria en indicatoren in het onderzoekskader op te nemen die gekoppeld kunnen worden aan de dilemma's die spelen ten aanzien van de verschillende beleidsthema's. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het dilemma meer of minder provinciale sturing bij de situering van logistieke bedrijvigheid.

Beschrijf per thema welke beleidsalternatieven (in het proces van co-creatie) zijn onderzocht en welke (milieu-)afwegingen vervolgens hebben geleid tot het voorgenomen beleid zoals verwoord in het (voorlopige) standpunt van Gedeputeerde Staten.

2.4 Beoordeling milieurisico's en -kansen en doelbereik voorgenomen beleid

Beschrijf voor de maximale invulling van het voorgenomen beleid⁵ de milieugevolgen en het doelbereik. Beoordeel de mogelijke milieurisico's- en kansen, en de risico's op onvoldoende doelbereik. Geef vervolgens aan welke randvoorwaarden aan nieuwe ontwikkelingen kunnen worden meegegeven om deze risico's te verminderen, kansen beter te benutten, dan wel optimaal bij te dragen aan realisatie van de overkoepelende doelen van de Omgevingsvisie. Op basis van het voorlopige standpunt van Gedeputeerde Staten, d.d. 13 oktober 2015, adviseert de Commissie daarbij in ieder geval aandacht te geven aan:

Logistiek

- de landschappelijke risico's als iedere gemeente mag voorzien in de lokale behoefte aan logistieke bedrijven (verlies ruimtelijke kwaliteit door verrommeling);⁶
- de risico's en kansen voor het bereiken van de natuurdoelen van de concentratie van bovenlokale en regionale logistieke bedrijven op hotspots (gevolgen stikstofdepositie);
- de kansen om via innovaties in de logistieke sector de leefbaarheid en duurzaamheid te verbeteren.

Agro & food

- de landschappelijke risico's van het niet vaststellen van een maximum grootte van agro & food bedrijven (verlies ruimtelijke kwaliteit door schaalvergroting);
- de risico's voor het bereiken van de natuurdoelen van de aantrekkende werking die dit kan hebben voor intensieve veehouderijbedrijven vanuit andere provincies (gevolgen stikstofdepositie);
- de kansen om via innovaties te komen tot ketenoptimalisatie en versterking van de omgevingskwaliteit. Ga bijvoorbeeld in op de mogelijkheden en wenselijkheid grote innovatieve intensieve veehouderijbedrijven te situeren op of nabij (logistieke) bedrijventerreinen;

⁵ Het gaat daarbij vooral in de risico's en kansen als beleidsopties verregaand worden ingevuld/opgevolgd.

⁶ De Commissie adviseert de begrippen 'lokale behoefte', '(boven)regionale behoefte' en 'hotspots' eenduidig te definiëren.

Energietransitie

- de risico's van het niet inzetten van ruimtelijke instrumenten voor de realisatie van extra windenergie in Overijssel;⁷
- de landschappelijke, gezondheids- en/of natuurrisico's van het loslaten van de clustereis van windturbines, ruimte bieden aan hoge windturbines en het geven van mogelijkheden voor het plaatsen van windturbines in Nationale landschappen;
- de landschappelijke risico's van zonnevelden in de stedelijke en groene omgeving (verlies ruimtelijke kwaliteit);
- de hinder- (geur) en natuurrisico's (stikstofdeposities) verbonden aan de energieopwekking door mestvergisters;
- de risico's bij en kansen voor het benutten van de ondergrond voor warmte-koudeopslag en geothermie.

Bestaand bebouwd gebied

- de risico's en kansen voor de volksgezondheid van de concentratie van bovenlokale en (boven)regionale functies in stedelijke netwerken op economische toplocaties (voor- en nadelenerschikking verkeersstromen en risico stapeling grijs milieueffecten);
- de gevolgen van de deltabeslissingen voor het ruimtegebruik in en om bestaand bebouwd gebied.

Natuur

Gegeven het voorgenomen beleid kan op voorhand niet worden uitgesloten dat negatieve gevolgen optreden voor de natuur, waaronder Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland. Denk daarbij aan:

- verzuring en vermisting door een toename van verkeer en veehouderij;
- gevolgen voor vogels en vleermuizen door de plaatsing van windturbines;
- gevolgen voor de waterhuishouding in natuurgebieden bij warmte-koudeopslag;
- verstoring, verdroging en versnippering bij integratie van recreatieve activiteiten in de natuur.⁸

Indien significant negatieve effecten voor de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten moet een Passende beoordeling worden opgesteld. Bij plan-MER moet deze Passende beoordeling onderdeel zijn van het MER. In de Passende beoordeling kan worden getoetst of het mogelijk is de gewenste ontwikkelingen / activiteiten in een worst-case situatie zodanig vorm te geven, te mitigeren of te beperken dat significante gevolgen voorkomen kunnen worden.⁹

⁷ Beschrijf de extra maatregelen en bestuurlijke acties die de provincie kan uitvoeren om extra vermogen aan windenergie in de provincie te realiseren.

⁸ Geadviseerd wordt randvoorwaarden uit te werken waarbij negatieve effecten van integratie worden geminimaliseerd. Bedenk daartoe inrichtingsconcepten passend bij het abstractieniveau van de besluitvorming.

⁹ Uit de wetgeving volgt dat een activiteit uiteindelijk alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets⁹ met succes wordt doorlopen. Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een activiteit, inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom de activiteit toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

Gezien de aard en het abstractieniveau van de besluitvorming volstaat een beoordeling op hoofdlijnen (risicobenadering/stoplichtmethode).

Ladder van duurzame verstedelijking

In de toelichting bij het voorlopige standpunt van Gedeputeerde Staten is aangegeven dat de Ladder van duurzame verstedelijking zal worden toegepast. Geef aan hoe dit zich verhoudt tot de mogelijkheid die tegelijkertijd gemeenten wordt geboden te voorzien in de lokale behoefte en onder voorwaarden ook in de (boven-)regionale behoefte aan bedrijvigheid.

2.5 Monitoring en evaluatie milieugevolgen en doelbereik

Gegeven de sturingsfilosofie van de provincie bestaat vooraf geen zekerheid over het eindbeeld en de precieze gevolgen van ontwikkelingen. Om een 'vinger aan de pols' te houden of de milieugevolgen acceptabel blijven en de doelen worden bereikt, adviseert de Commissie een monitorings- en evaluatieprogramma op te stellen gekoppeld aan de cyclische herziening van de Omgevingsvisie. De te doorlopen stappen van het monitorings- en evaluatieprogramma zijn:

- Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de vorige check?
- Vallen de milieugevolgen van deze ontwikkelingen binnen de acceptabel geachte grenzen?
- Moeten mitigerende / aanvullende maatregelen worden getroffen om de milieugevolgen acceptabel te houden of te krijgen?
- Zijn de doelen nog realistisch en voldoen de gestelde kaders nog of zijn ze te ruim of juist te knellend? Is er aanleiding voor bestuurlijke bijsturing?

Belangrijk is voorafgaand aan besluitvorming over de Omgevingsvisie de kritische grenzen zo concreet mogelijk aan te geven, evenals de mitigerende / aanvullende maatregelen die 'achter de hand' beschikbaar zijn indien onverhoopt de milieugevolgen groter zijn dan voorzien en/of doelen in de praktijk niet gerealiseerd worden. Geef aan welke randvoorwaarden vooraf aan ontwikkelingen meegegeven moeten worden als maatregelen 'achter de hand' niet voorhanden zijn.

BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau MER

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van de provincie Overijssel

Besluit: Revisie Omgevingsvisie Overijssel

Categorie Besluit m.e.r.: Plan-m.e.r. vanwege mogelijke kaderstelling en vanwege passende beoordeling

Activiteit: Actualisatie van de huidige Omgevingsvisie door daarin de consequenties van vastgesteld rijks- en provinciaal beleid op te nemen, als ook nieuw beleid voor de thema's logistiek, agro& food, energietransitie en bestaand bebouwd gebied

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in de Staatcourant op 3 september 2015

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 4 september t/m 16 oktober 2015

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 9 juni 2015

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 6 november 2015

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:

dr. G.P.J. Draaijers (secretaris)

dr. F.H. Everts

ir. J.A. Huizer

drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

ir. J. Termorshuizen

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 heeft de hierna genoemde informatie van het bevoegde gezag ontvangen. Deze informatie vormt het uitgangspunt van haar advies. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie is er een startoverleg met de provincie geweest.

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:

- Notitie reikwijdte en detailniveau Revisie Omgevingsvisie Overijssel (11 augustus 2015)
- (Voorlopig) standpunt inzake de Revisie Omgevingsvisie van Gedeputeerde Staten (13 oktober 2015).

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport
Revisie Omgevingsvisie Overijssel



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

