

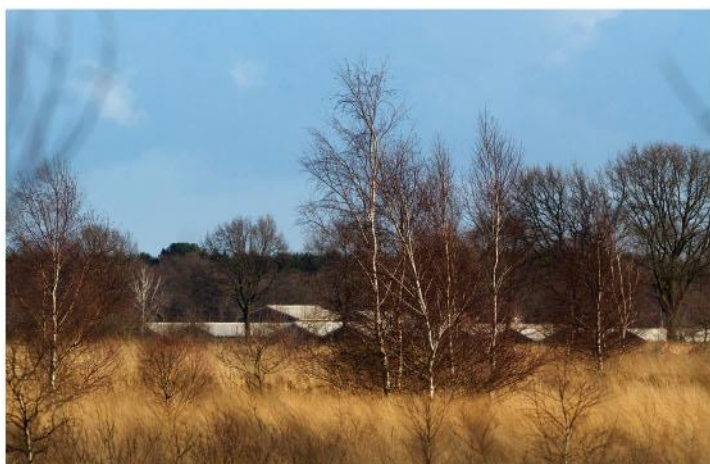


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsplan Zeeland 2018

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

27 juni 2018 / projectnummer: 3279



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

De provincie Zeeland stelt een nieuw omgevingsplan¹ op voor de periode tot 2021. Het 'Omgevingsplan Zeeland 2018' wordt gezien als een overbruggingsplan voor de periode tussen het huidige Omgevingsplan Zeeland 2012–2018 en een nieuwe omgevingsvisie die waarschijnlijk vanaf 2021 zal gelden.² Deze visie is al in ontwikkeling. Verschillende beleidsbeslissingen worden om die reden uitgesteld tot de vaststelling van de omgevingsvisie. In het Omgevingsplan wordt alleen op hoofdlijnen nieuw beleid vastgesteld voor bijvoorbeeld recreatieve ontwikkelingen, landbouw, duurzame energie (wind, zon, biomassa) en bedrijventerreinen. Voor de besluitvorming over het Omgevingsplan is een MER opgesteld. De provincie heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage³ gevraagd het MER te toetsen.

Wat laat het MER zien?

Het MER is opgesteld voor een omgevingsplan met een doorlooptijd van slechts (ongeveer) drie jaar. Verschillende beslissingen zijn uitgesteld tot na 2021 en veel ambities zullen nog nader worden uitgewerkt. Daardoor geeft het MER voor een aantal thema's een globaal beeld van effecten op de korte termijn, maar geen totaalbeeld voor de langere termijn. In het MER is een vergelijking gemaakt tussen de effecten van voortzetting van het huidige beleid (Omgevingsplan 2012–2018) en de effecten van het nieuwe beleid in het concept-Omgevingsplan. Daarbij is vanwege de grote verschillen in karakter onderscheid gemaakt in vier deelgebieden: Stedennetwerk, Kust en Deltawateren, Kanaalzone en Sloegebied, en Landelijk gebied.

De vergelijking maakt duidelijk dat het nieuwe beleid op sommige thema's kansen biedt (bijvoorbeeld voor duurzame energieopwekking en mobiliteit) of een positief effect heeft en op andere thema's kansen op een negatief effect. Dit laatste geldt vooral voor natuur (Natura 2000-gebieden, Natuurnetwerk Zeeland) en in het deelgebied Kanaalzone en Sloegebied ook voor andere aspecten, zoals de kwaliteit van de leefomgeving en landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Volgens het MER zijn negatieve effecten op natuur grotendeels te voorkomen door middel van mitigerende maatregelen. De effectbeoordeling in het MER heeft geleid tot enkele aanpassingen in het Omgevingsplan en aanbevelingen voor randvoorwaarden of maatregelen die in vervolgbesluiten (verordeningen en uitvoeringsprogramma's) uitgewerkt kunnen worden.

Wat vindt de Commissie van het MER?

Het MER is beknopt en overzichtelijk en geeft door de gebruikte tabellen en radardiagrammen snel inzicht in de mogelijke effecten van het nieuwe beleid. De Commissie vindt echter dat er kansen zijn gemist om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in de

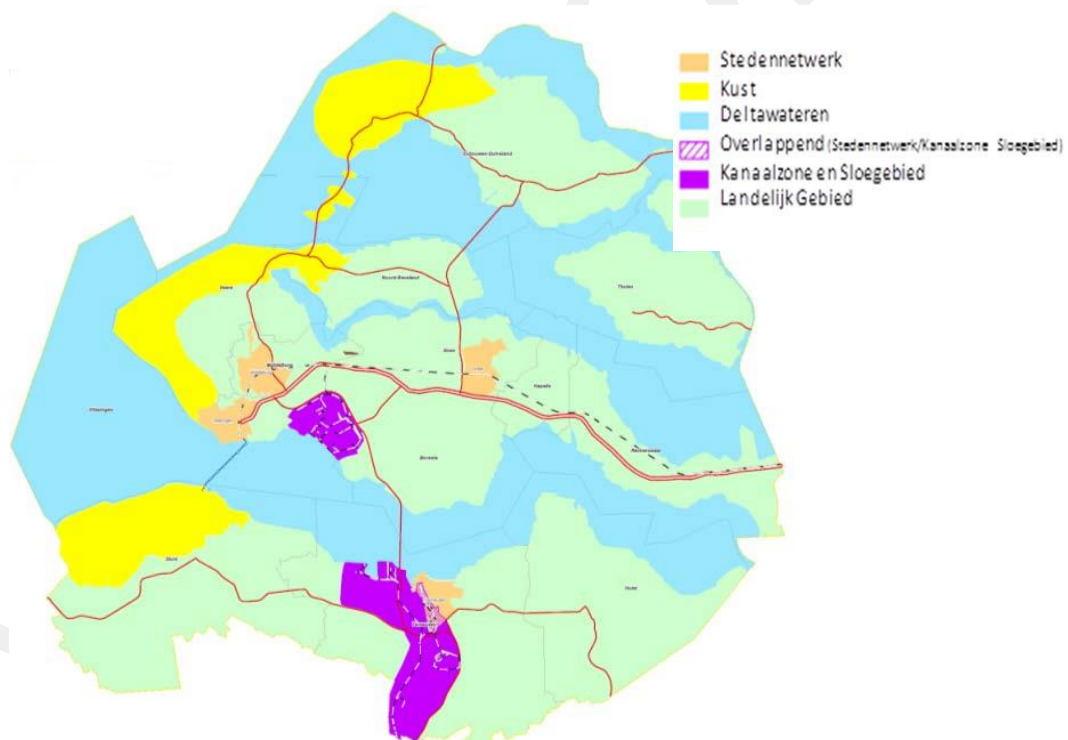
¹ Dit plan is geen omgevingsplan in de zin van de Omgevingswet, maar heeft het karakter van een aanzet voor een omgevingsvisie. Het plan bevat dan ook geen toedeling van functies en regels die bindend zijn voor burgers en bedrijven. De Commissie ziet het Omgevingsplan dan ook als een 'tijdelijke omgevingsvisie'.

² Het vaststellen van de Omgevingsvisie voor Zeeland wordt gekoppeld aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, naar verwachting in 2021.

³ De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3279](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

besluitvorming over het Omgevingsplan. In het MER zijn geen alternatieven voor het beleid onderzocht en ambities zijn niet uitgewerkt in concrete doelstellingen en maatregelen. Daarom is nog niet duidelijk of ambities haalbaar zijn, of deze elkaar in de weg kunnen zitten en wat effecten van concrete maatregelen kunnen zijn. Vooral voor de thema's energietransitie en klimaatadaptatie is het volgens de Commissie nodig om haast te maken met het in beeld brengen van knelpunten, doelstellingen, effecten en keuzemogelijkheden. Daarbij is ook cruciaal om te bepalen hoe de provincie hier in zelf kan sturen en welke rol andere partijen spelen. Omdat de voorbereidingen voor de Omgevingsvisie Zeeland al zijn gestart geeft de Commissie in dit advies vooral aan op welke manier de m.e.r.-procedure in dit vervolgproces in haar ogen beter kan worden benut.

De Commissie vindt dat voor de besluitvorming over het Omgevingsplan in het MER nog essentiële informatie over de effecten op natuur ontbreekt. Er is geen rekening gehouden met effecten op belangrijke en kenmerkende soorten (zoals vogels en insecten) en maatregelen om negatieve effecten te voorkomen zijn onvoldoende duidelijk. De Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen, waarin deze tekortkomingen worden verholpen en pas daarna een besluit te nemen over het Omgevingsplan.



Figuur 1: Gebiedsindeling plan-MER (bron: plan-MER Omgevingsplan Zeeland)

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. De aanbevelingen voor de aanvulling zijn opgenomen in een tekstkader. Daarnaast geeft de Commissie aandachtspunten mee voor de (voorbereiding van de) Omgevingsvisie. Deze zijn in de tekst opgenomen.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Proces en besluitvorming

2.1.1 Afweging van beleidsopties in de Kadernota

In § 3.1 van het MER is het proces beschreven dat heeft geleid tot het concept-Omgevingsplan. In eerste instantie hebben Provinciale Staten de kernthema's voor het Omgevingsplan benoemd, die zijn gebundeld in de Agenda Omgevingsplan 2018. In de Kadernota – een notitie van Gedeputeerde Staten – zijn in totaal voor 17 beleidsthema's keuzeopties benoemd. Deze keuzeopties zijn besproken met belanghebbende organisaties en beoordeeld aan de hand van een afwegingskader. Daarin zijn onder andere de 'effecten op gezonde leefomgeving' en 'effecten op ontwikkelingsruimte' meegewogen, maar de resultaten van deze beoordeling zijn niet in de Kadernota of in het MER opgenomen. In veel gevallen is in de Kadernota zelfs aangegeven dat deze effecten niet bekend zijn. In de Kadernota is vervolgens per thema de voorkeursoptie vastgelegd. De voorkeursopties uit de Kadernota zijn het uitgangspunt voor het Omgevingsplan.

In het MER zijn uitsluitend de effecten van deze voorkeursoptie onderzocht. Het MER geeft weliswaar inzicht in het doorlopen proces voor het Omgevingsplan, maar geeft weinig informatie over de inhoudelijke afwegingen die tijdens dit proces hebben plaatsgevonden. Daardoor is onduidelijk op grond van welke overwegingen de keuze is gemaakt om voor bepaalde thema's nieuw beleid te formuleren en voor andere thema's niet.

De effecten van de beleidsopties en de afwegingen, die hebben geleid tot de keuze voor een voorkeursoptie, zijn door de gevolgde aanpak niet duidelijk. Daardoor is niet verifieerbaar in hoeverre andere beleidsopties tot andere (milieu)effecten hadden kunnen leiden.

- De Commissie adviseert om bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie in een eerder stadium gebruik te maken van het m.e.r.-instrument, zodat het milieubelang transparant kan worden meegewogen in de keuze tussen beleidsopties.

2.1.2 Beleidsuitspraken in het Omgevingsplan

In het MER zijn de effecten van het vigerende beleid (voortzetting van het beleid volgens het huidige Omgevingsplan) vergeleken met de effecten van het (concept) Omgevingsplan 2018-2021. De beleidsuitspraken in dit plan hebben een hoog abstractieniveau, vergelijkbaar met (andere) provinciale omgevingsvisies. Nieuwe ontwikkelingen en maatregelen zullen verder worden uitgewerkt in provinciale verordeningen en uitwerkingsprogramma's.

Voor het MER betekent dit dat effecten nog moeilijk te voorspellen zijn. De beleidswijzigingen zijn in het MER (en in het concept-Omgevingsplan) voornamelijk geformuleerd als ambities die nog niet zijn uitgewerkt naar concrete doelstellingen en maatregelen. De beoordelingsdiagrammen geven dan ook vooral inzicht in de ambities van de provincie. Dit is niet duidelijk uitgelegd in het MER. Het is vooralsnog onduidelijk op welke wijze en/of op welke locatie(s) de ambities geconcretiseerd en gerealiseerd zullen worden. Een bepalende factor is tevens de mate waarin de provincie sturing geeft of kan geven aan het beleid.⁴

De provincie stelt met deze werkwijze belangrijke keuzes en dilemma's uit tot de vaststelling van de Omgevingsvisie dan wel tot de uitwerking in programma's en verordeningen. Ook het uitstellen van een keuze is op zichzelf een keuze die (milieu)gevolgen kan hebben. Zo kan niet gewacht worden tot 2021 met de energietransitie en klimaatadaptatie (zie verder § 2.2).

De gevolgde aanpak leidt er volgens de Commissie toe dat het MER een beperkte meerwaarde heeft voor de besluitvorming over het Omgevingsplan. Het MER geeft wel aandachtspunten voor de verdere uitwerking per thema, maar geen inzicht in mogelijke keuzes en onderlinge samenhang of hiërarchie tussen de thema's. Om een goed beeld te kunnen krijgen van de haalbaarheid van de ambities en de effecten daarvan is het nodig om de ambities naar concretere doelstellingen en mogelijke activiteiten te vertalen. In § 2.2 gaat de Commissie hier nader op in aan de hand van enkele beleidsuitspraken.

- De Commissie adviseert om bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie beleidsuitspraken concreter uit te werken in te maken keuzes en aan te geven welke rol de provincie en andere partijen daarbij hebben.

2.2 Strategische opgaven en doelbereik

In het MER (en in het Omgevingsplan) staan vier strategische opgaven centraal:

1. Duurzame en concurrerende economie.
2. Klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving.
3. Waardevolle leefomgeving.
4. Toekomstbestendige bereikbare woon-, werk- en verblijfsomgeving.

Binnen deze opgaven zijn de eerder genoemde ambities geformuleerd. Zoals eerder aangegeven is uit het MER niet af te leiden waarom voor bepaalde opgaven wel nieuw beleid wordt geformuleerd en voor andere opgaven niet. Zo gaat het MER, zonder nadere motivering, niet in op voor het milieu belangrijke thema's als de ontwikkeling van (zware) industrie of de gevolgen van regionale krimp van de bevolking. Opvallend is dat in de effectbeoordeling wel criteria zijn opgenomen die met deze thema's samenhangen, zoals 'mobiliteit en bereikbaarheid' en 'biobased/circulaire economie' en dat het Omgevingsplan op deze criteria in veel gevallen positief wordt beoordeeld. Dit is moeilijk te volgen aangezien voor de genoemde thema's nog geen nieuw beleid is geformuleerd.

⁴ Ter illustratie: de provincie wil bijdragen aan het realiseren van een transitie naar een meer duurzame natuurinclusieve landbouw. In overleg met de sector en overige maatschappelijke partners wil de provincie de komende jaren deze opgave nader concretiseren. Hoewel de wijze waarop de transitie wordt gerealiseerd nog moet worden bepaald, wordt in het MER (p. 56) al gesteld dat de provinciale bijdrage aan deze transitie naar duurzame landbouw positief bijdraagt aan vrijwel alle beoordelingscriteria voor het Landelijk Gebied.

2.2.1 Duurzame en hernieuwbare vormen van energie

Doelen energietransitie

Onder de strategische opgave 'een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving' is in het Omgevingsplan als ambitie opgenomen dat de productie van duurzame elektrische energie met een factor 2,5 moet toenemen, tot een totaal van 10 PJ in 2030⁵, en een evenredige bijdrage wordt geleverd aan de landelijke doelstellingen. Er wordt in het MER echter geen verband gelegd met de totale energiebehoefte in de huidige en toekomstige situatie en met mogelijkheden voor energiebesparing. Het totale huidige energiegebruik in de provincie is vele malen groter dan de genoemde 10 PJ/jaar. De 'Zeeuwse Energietransitie Kansenskaart Energie & Ruimte' (2016) maakt duidelijk dat vooral de energiebehoefte van (zware) industrie groot is en de komende jaren waarschijnlijk zal groeien.

Aan deze energiebehoefte (circa 90% van het totale energiegebruik in de provincie) wordt in het MER geen aandacht besteed. Hierdoor is onduidelijk in hoeverre de geformuleerde ambitie daadwerkelijk bijdraagt aan de (landelijke) doelstellingen voor energietransitie.⁶ De positieve scores in de effectbeoordeling voor CO₂-emissie en andere energiecriteriën wekken ten onrechte de suggestie dat de uitvoering van het Omgevingsplan leidt tot het behalen van de energiedoelen.

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming de effectbeoordeling op de genoemde criteria te nuanceren, door aan te geven in hoeverre het beleid leidt tot het behalen van energiedoelstellingen.

Doelbereik duurzame energieproductie

De Commissie merkt op dat effecten op de energiecriteriën erg rooskleurig zijn weergegeven. De intentie om de productie van duurzame elektrische energie met een factor 2,5 te vergroten, leidt in het MER tot positieve scores van het plan ten opzichte van de referentiesituatie, op (onder andere) het criterium duurzame energieproductie. Tabel 0.3 in bijlage 1 van het MER (bron: Zeeuwse Energietransitie Kansenskaart) lijkt te suggereren dat deze toename van energieproductie al onderdeel is van het huidige beleid (en dus van de referentiesituatie). Hier komt bij dat windparken die door het Rijk op zee worden ontwikkeld gedeeltelijk aan de provinciale opgave worden toebedeeld. Dit is niet gemotiveerd en volgens de Commissie onterecht. Voor de langere termijn (2050) wordt uitgegaan van een vertienvoudiging van energie uit biomassa. Ook dit is niet onderbouwd en lijkt in strijd te zijn met het provinciale beleid, aangezien biomassa als laagwaardige duurzame energievorm wordt gezien.

Verder blijkt uit het MER nog niet hoe en waar de genoemde duurzame energie opgewekt zou kunnen worden. De genoemde Energietransitie Kansenskaart geeft een indicatie van de potentieel in Zeeland op te wekken hoeveelheden duurzame energie. Veel van deze energievormen (windparken, zonneweides, biomassa) kunnen echter grote consequenties hebben voor onder andere natuur en landschap, de woon- en leefomgeving en het realiseren van andere

⁵ 1 Peta Joule (PJ) = 10¹⁵ Joule.

⁶ In het Klimaatakkoord van Parijs in 2015 is afgesproken dat in 2050 de broeikasemissie met 80 tot 95% moet zijn verminderd ten opzichte van 1990. Op Europees niveau zijn tussendoelstellingen geformuleerd (20% emissiereductie in 2020 en 40% in 2030), waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Regionale overheden hebben een belangrijke verantwoordelijkheid waar het gaat om het meenemen van de energietransitie in de ruimtelijke ordening.

ambities. De werkelijke effecten van de in het Omgevingsplan opgenomen beleidsuitspraken kunnen hierdoor in de praktijk tegenvallen.

- De Commissie adviseert bij de besluitvorming rekening te houden met de bovengenoemde kanttekeningen en onzekerheden.

Aanbevelingen voor de Omgevingsvisie

De Commissie adviseert om ter voorbereiding op de Omgevingsvisie en het daarbij op te stellen MER (op hoofdlijnen) aandacht te besteden aan:

- de huidige en toekomstige energiebehoefte, de verschillende mogelijkheden (strategieën) voor energiebesparing en het gebruik van duurzame energiebronnen, zoals opgenomen in de Zeeuwse Energietransitie Kanskaart;
- de rol die de provincie en andere partijen kunnen spelen bij energiebesparing en duurzame energieproductie;
- de bijdrage van deze verschillende energiestrategieën aan de lokale en regionale energie- en emissiereductiedoelstellingen;
- de mogelijkheden om de energietransitie te combineren met andere ambities in de verschillende deelgebieden; denk aan het benutten van waterkeringen voor duurzame energieproductie (energiedijken) of het ruimtelijk combineren van windturbines en zonnepanelen;
- de gevolgen en risico's van de verschillende energiestrategieën voor bijvoorbeeld landschap, biodiversiteit, externe veiligheid, waterveiligheid en waterkwaliteit;
- de wijze van sturing en instrumenten, waarmee de provincie de doelen beoogt te halen.

2.2.2 Ruimtelijke adaptatie

Onder de strategische opgave 'klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving' is in het concept-Omgevingsplan als ambitie opgenomen dat de provincie werkt aan een gezamenlijke adaptatiestrategie voor Zeeland. Daarnaast zijn beleidsuitspraken opgenomen over hoogwaterveiligheid en beschikbaarheid van zoet water.

Mede op basis van deze uitspraken besteedt het MER relatief uitvoerig aandacht aan ruimtelijke adaptatie/klimaatadaptatie. In de effectbeoordeling zijn verschillende criteria opgenomen die de risico's en kansen op het gebied van klimaatadaptatie weerspiegelen: overstromingsrisico's, droogterisico's, beschikbaarheid van zoet water en hittestress. De Commissie constateert echter dat het Omgevingsplan en het MER vooral ambities uitspreken, waarmee nog onduidelijk is welke activiteiten de provincie – al of niet in samenwerking met gemeentes, waterschap en andere partijen – gaat ondernemen. De doelstelling 'klimaatbestendig' is niet uitgewerkt (dit wil zeggen: tegen welke mate van klimaatverandering wil Zeeland opgewassen zijn?). Het is daardoor niet goed mogelijk om het doelbereik te beoordelen in het MER. Klimaatadaptatie is een randvoorwaarde voor het realiseren van de overige ambities van het Omgevingsplan.⁷ Dit is nog onvoldoende in beeld gebracht voor de klimaatscenario's en

⁷ Voorbeelden:

- de zoetwatervoorziening staat sterk onder druk; de landbouw is afhankelijk van zoetwater;
- stijgende temperaturen kunnen leiden tot een verder toenemende recreatiedruk op de kust;
- een gezonde leefomgeving wordt beïnvloed door hittestress;
- de watertemperatuur en riooloverstorten beïnvloeden de ecologische kwaliteit van wateren.

daarom kunnen nog geen ambities concreet worden gemaakt. De uit te voeren klimaatstress-testen⁸ gaan dit (deels) in beeld brengen, waarbij opgemerkt wordt dat veel knelpunten vragen om een (boven)regionale aanpak, met een meer (pro)actieve rol van de provincie.⁹

De aandacht voor klimaatadaptatie in het MER en het Omgevingsplan is in beginsel positief, maar het is de vraag of deze aandacht voldoende is om het thema tijdig in de Omgevingsvisie verankerd te krijgen. Wanneer de stresstesten in 2019 beschikbaar zijn, zal daarna uitwerking moeten worden gegeven aan de risicodialoog¹⁰ en het formuleren van ambities. Deze ambities moeten worden vertaald naar concrete en meetbare maatregelen en keuzes. Dit tijdspad lijkt erg krap voor de in 2021 vast te stellen Omgevingsvisie. De Commissie adviseert de genoemde stappen daarom versneld uit te voeren. Wanneer de provinciale klimaatadaptatiestrategie te laat beschikbaar komt, kan deze niet meer doorwerken in de Omgevingsvisie.

De Commissie adviseert om ter voorbereiding op de Omgevingsvisie en het daarbij op te stellen MER antwoord te geven op de volgende vragen:

- Op welk(e) klimaatscenario('s) en op welk richtjaar (bijvoorbeeld 2030 of 2050) wil Zeeland haar klimaatadaptatiestrategie baseren?
- Waar bevinden zich risico's en kwetsbaarheden voor klimaatverandering?
- Welke maatregelen kunnen de provinciale en gemeentelijke adaptatiestrategieën omvatten? Kunnen maatregelen op verschillende ruimtelijke niveaus en met betrekking tot meerdere aspecten van klimaatadaptatie worden gecombineerd?
- Wat zijn (de effecten van) mogelijke adaptatiemaatregelen?
- Wat zijn de kansen en belemmeringen voor koppeling aan andere (gebieds)ambities?

2.3 Effectbeoordeling

2.3.1 Beoordelingscriteria en -methodiek

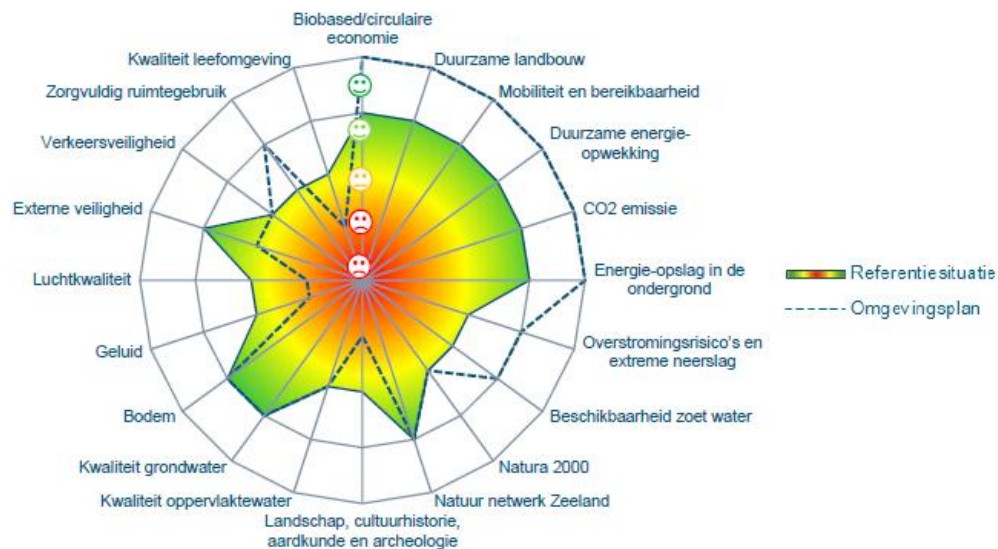
Voor de effectbeoordeling is gebruik gemaakt van beoordelingscriteria op de belangrijkste duurzaamheidsopgaven en thema's die ook in de Nationale Omgevingsvisie centraal zullen staan. Ook is aangesloten bij het beoordelingskader van het vorige Omgevingsplan, waardoor beide plannen goed vergelijkbaar zijn. Net als in het vorige Omgevingsplan zijn de effecten beoordeeld per deelgebied omdat deze zeer verschillend van karakter zijn.

Per deelgebied is een beoordeling uitgevoerd van voortzetting van het huidige beleid (referentiesituatie) en van het totaal aan beleidsuitspraken in de Kadernota/het nieuwe Omgevingsplan. De effecten zijn in de tabellen in het MER per deelgebied beoordeeld op het totaalpakket aan beleidsuitspraken. Daardoor is het effect per beleidskeuze niet duidelijk herkenbaar. De toelichting bij de tabellen en diagrammen geeft hierover wel meer inzicht.

⁸ In het Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie (september 2017) is vastgelegd dat het Rijk, de waterschappen, provincies en alle gemeenten in Nederland uiterlijk in 2019 een stresstest doen om de kwetsbaarheid van hun gebieden voor klimaatveranderingen in kaart te brengen. De stresstest wordt uitgevoerd binnen de bandbreedte van mogelijke scenario's voor klimaatverandering en sociaal-economische ontwikkeling van het gebied. Meestal zijn daarbij 2030 en 2050 de richtjaren.

⁹ Uit het MER blijkt dat van gemeentes verwacht wordt dat zij een klimaatstress-test uitvoeren, maar dat de provincie Zeeland zelf deze intentie (nog) niet heeft.

¹⁰ Gezamenlijke dialoog over de risicoaanvaarding: welke risico's vindt Zeeland nog acceptabel?



Figuur 2: Voorbeeld van een radardiagram: Overzicht effecten Omgevingsplan en referentiesituatie deelgebied Kanaalzone en Sloegebied (bron: plan-MER)

De effecten van de referentiesituatie en het Omgevingsplan zijn gerelateerd aan de huidige situatie. Voor het visualiseren van de effecten is gebruik gemaakt van radardiagrammen en tabellen met kleuren en smileys. Deze zijn illustratief en maken in één oogopslag duidelijk tot welke (beoogde) effecten het nieuwe beleid zal leiden ten opzichte van het huidige beleid. Vooral voor bestuurders en burgers zijn deze samenvattende illustraties inzichtelijk.

De gehanteerde methodiek heeft echter ook een aantal beperkingen:

- De effecten van het beleid zijn alleen afgezet tegen de huidige situatie en voortzetting van het huidige beleid. Hierdoor geven de radardiagrammen in veel gevallen geen inzicht in de mate waarin doelstellingen worden bereikt.¹¹ Dit kan worden opgelost door de doelstellingen op te nemen in het diagram. Ter illustratie: over het algemeen wordt aan het nieuwe beleid voor de energiecriteriën (duurzame energieopwekking, CO₂-emissie, biobased/circulaire economie) een zeer positieve score toegekend. Dit wekt de suggestie dat met het ingezette beleid de energiedoelstellingen behaald zullen worden. Dit is echter niet het geval: een 'energieneutrale economie' is ook volgens het MER (p. 37) voorlopig nog niet haalbaar. Om inzicht te geven in de effectiviteit van het beleid zou de buitenring van het radardiagram de doelstelling 'energieneutraal' moeten vertegenwoordigen. Daarbinnen kan vervolgens gevisualiseerd worden in hoeverre aan deze doelstelling voldaan zal worden.
- De radardiagrammen maken onderscheid tussen een positief, neutraal of negatief effect, maar daarbinnen ontbreekt nuancering. De omvang/ernst van een negatief effect is niet duidelijk en er is geen bandbreedte in mogelijke effecten aangegeven. De methodiek van de radardiagrammen biedt daartoe wel de mogelijkheid. Verder merkt de Commissie op dat de gebruikte kleuren en symbolen er toe leiden dat de effecten van de referentiesituatie meer nadruk krijgen dan de effecten van het plan.

¹¹ Dit geldt vooral voor de thema's die betrekking hebben op energie en klimaat.

2.3.2 Effecten op natuur/biodiversiteit

Het MER geeft aan dat beleidsuitspraken getoetst worden aan de mate van doelbereik. Daarmee wordt bedoeld op verschillende duurzaamheidsopgaven, waaronder behoud van biodiversiteit.¹² De Commissie is van mening dat de beoordeling hiervan in het MER onvolledig is. De effecten op beschermde natuurwaarden in natuurgebieden zijn in het MER en in de Passende beoordeling vanwege het abstractieniveau (zeer) globaal maar over het algemeen consistent in beeld gebracht. Mogelijke negatieve effecten op Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Zeeland (NNZ) worden onderkend en benoemd, zodat duidelijk is voor welke ontwikkelingen bij nadere uitwerking aandacht nodig is voor deze effecten. In het MER ontbreekt echter een beoordeling van de effecten op belangrijke en kenmerkende soorten zoals beschermde en Rode Lijstsoorten. Om een volledig oordeel te kunnen geven over de effecten van het plan op de biodiversiteit is het volgens de Commissie noodzakelijk om ook de effecten op flora en fauna buiten de beschermde gebieden en voor zover relevant ook binnen beschermde gebieden te beoordelen¹³. Zo blijkt de geconstateerde achteruitgang van vogels¹⁴ zich vooral buiten natuurgebieden voor te doen. Een sterke afname van insecten blijkt zich ook in beschermde natuurgebieden voor te doen¹⁵. Kwaliteit van oppervlakte- en grondwater en bodem zijn hiervoor als indicator onvoldoende omdat hierin effecten van intensief landgebruik (bijvoorbeeld landbouw, zonneakkers) en verstoring (bijvoorbeeld door recreatie en windturbines) niet goed tot uitdrukking komen.

De Commissie merkt op dat in het MER en de Passende beoordeling weinig aandacht wordt besteed aan de stikstofproblematiek. In de huidige situatie zijn veel Natura 2000-gebieden overbelast door stikstofdepositie. Daardoor kunnen ontwikkelingen alleen worden toegestaan als deze niet leiden tot een toename van stikstofdepositie of als hiervoor ontwikkelingsruimte in het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is gereserveerd. In de provincie Zeeland is deze ontwikkelruimte vooral relevant voor industrie en landbouw. Voor de besluitvorming over het Omgevingsplan is relevant in hoeverre zich in de huidige situatie knelpunten voordoen, welke factoren daarbij een rol spelen en tot welke effecten de beleidsuitspraken in het Omgevingsplan kunnen leiden. Naar aanleiding daarvan kan worden beoordeeld of voldoende ontwikkelruimte in het PAS aanwezig is, dan wel dat aanvullend beleid of maatregelen nodig zijn.

Omdat uit de beoordeling van de effecten op beschermde natuurgebieden blijkt dat in meerdere deelgebieden (significante) negatieve effecten te verwachten zijn, is in het MER aangegeven dat mitigerende maatregelen nodig zijn. Deze maatregelen zijn in de meeste gevallen alleen op hoofdlijnen en vooral procesmatig beschreven. Het is daardoor niet altijd duidelijk wat deze mitigerende maatregelen inhouden en in hoeverre deze maatregelen haalbaar, afdwingbaar en voldoende effectief zullen zijn. Volgens de Wet natuurbescherming kan een plan alleen worden vastgesteld als de zekerheid wordt geboden dat geen aantasting van

¹² Op pagina 32 van het MER is als definitie daarvoor aangegeven: Zoveel mogelijk behoud van de hoeveelheid verschillende soorten flora en fauna in Zeeland en aantallen individuen binnen die soorten.

¹³ Ook binnen beschermde natuurgebieden zijn belangrijke en kenmerkende soorten slechts gedeeltelijk beschermd.

¹⁴ zie bijv. Van Kleunen A., Foppen R. & van Turnhout C. 2017. Basisrapport voor de Rode Lijst Vogels 2016 volgens Nederlandse en IUCN-criteria. Sovon-rapport 2017/34. Sovon Vogelonderzoek Nederland, Nijmegen.

¹⁵ zie bijv. Hallmann CA, Sorg M, Jongejans E, Siepel H, Hofland N, Schwan H, et al. (2017) More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. PLoS ONE 12(10): e0185809.

<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809>.

Natura 2000-gebieden zal optreden. Deze zekerheid kan zonder enig inzicht in de haalbaarheid en effectiviteit van mitigerende maatregelen niet worden geboden.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming, in een aanvulling op het MER:

- de effectbeoordeling voor natuur aan te passen, waarmee recht wordt gedaan aan de in het MER opgenomen definitie van biodiversiteit; geef op hoofdlijnen inzicht in de huidige situatie, autonome ontwikkeling en knelpunten en toets de beleidsuitspraken op dezelfde manier als voor andere criteria is gedaan;¹⁶
- een (globale) analyse op te nemen van de stikstofdepositie in natuurgebieden in de huidige situatie, de knelpunten in de huidige situatie, met name wat betreft de beschikbaarheid van ontwikkelruimte, en de consequenties daarvan voor de ambities van het Omgevingsplan;
- op hoofdlijnen inzicht te geven in mogelijke mitigerende maatregelen om negatieve effecten op Natura 2000-gebieden en andere natuurwaarden te voorkomen, inclusief een beschouwing over de haalbaarheid en effectiviteit van deze maatregelen.

¹⁶ Zie ook de factsheet flora en fauna in m.e.r.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar de ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Op onze website vindt u meer informatie over de [werkwijze](#) van de Commissie.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Dr. Hasse Goosen

Drs. Pieter Jongejans (secretaris)

Ir. Wim Keijsers

Drs. Kees Vertegaal

Ir. Harry Webers (voorzitter)

Drs. Rob van Woerden

Drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Vaststelling van een provinciaal "omgevingsplan".

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het bijvoorbeeld om de activiteiten C/D22.2 (windturbinepark), C/D14 (veehouderijen), D11.2 en D11.3 (industrieterreinen). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag

Provinciale Staten van Zeeland.

Initiatiefnemer

Het College van Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3279](#) in te vullen in het zoekvak.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

