

RAPPORT

Notitie Reikwijdte en Detailniveau Omgevingsvisie Fryslân

Klant: Provincie Fryslân

Referentie: T&PBF4193R001F03

Versie: 03/Finale versie

Datum: 20 april 2018

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Koggelaan 21
8017 JN ZWOLLE
Netherlands
Transport & Planning
Trade register number: 56515154

+31 88 348 65 00 **T**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Notitie Reikwijdte en Detailniveau Omgevingsvisie Fryslân

Ondertitel: NRD Omgevingsvisie Fryslân
Referentie: T&PBF4193R001F03
Versie: 03/Finale versie
Datum: 20 april 2018
Projectnaam: Omgevingsvisie Fryslân
Projectnummer: BF4193
Auteur(s): Mark Groen, Véronique Maronier

Gecontroleerd door: Veronique Maronier

Datum/Initialen: VM, 20-04-18

Goedgekeurd door: Mark Groen

Datum/Initialen: MG, 20-04-18

Classificatie

Projectgerelateerd



Disclaimer

No part of these specifications/printed matter may be reproduced and/or published by print, photocopy, microfilm or by any other means, without the prior written permission of HaskoningDHV Nederland B.V.; nor may they be used, without such permission, for any purposes other than that for which they were produced. HaskoningDHV Nederland B.V. accepts no responsibility or liability for these specifications/printed matter to any party other than the persons by whom it was commissioned and as concluded under that Appointment. The integrated QHSE management system of HaskoningDHV Nederland B.V. has been certified in accordance with ISO 9001:2015, ISO 14001:2015 and OHSAS 18001:2007.

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Hoe komt de Omgevingsvisie tot stand?	1
1.3	Waarom een MER?	2
1.4	MER in twee fases	3
1.5	Procedure Milieueffectrapport	3
1.6	Doel van deze Notitie Reikwijdte en Detailniveau	4
1.7	Leeswijzer	4
2	Huidige en autonome situatie	5
2.1	Gebiedskenmerken van Fryslân	5
2.2	Referentiesituatie	5
2.3	Beleidsmatige en wettelijke randvoorwaarden	7
3	Opgave beleidsvernieuwing	8
3.1	Visie op de leefomgeving	8
3.2	Vijf integrale bouwstenen	8
3.3	Mogelijke m.e.r.-plichtige activiteiten	9
4	Wijze van beoordelen	11
4.1	Beoordelingskader	11
4.2	Beoordelingsschaal	12
4.3	Afbakening eerste en tweede fase MER	13
4.4	Alternatieven	13
4.5	Passende beoordeling	14
	Begrippenlijst	15
	Referenties	16

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Hoofddoel is vereenvoudiging en integratie van beleid en regelgeving voor het totaal van fysieke leefomgeving, met meer ruimte voor maatwerk en meer flexibiliteit om sneller in te kunnen spelen op veranderingen. De wet bundelt bestaande wetten op het gebied van bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, landschap en natuur. Eén van de nieuwe instrumenten is de Omgevingsvisie: een integrale visie voor de langere termijn op de kwaliteit, inrichting, gebruik en beheer van de fysieke leefomgeving.

Op landelijk niveau zijn bestuurlijke afspraken gemaakt dat iedere Provincie vóór 1 januari 2021 beschikt over een Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. In 2016 is de Provincie Fryslân gestart met de voorbereiding van een nieuwe Omgevingsvisie waarin de hoofdpunten en doelen voor de Friese fysieke leefomgeving zijn aangegeven. Deze opgaven en doelen worden verder uitgewerkt in thematische of gebiedsgewijze programma's die meer op de korte en middellange termijn zijn gericht. Juridische waarborging en doorwerking zijn mogelijk door het opnemen van regels in een provinciale Omgevingsverordening. In de Omgevingsvisie worden in ieder geval het Streekplan Fryslân, Provinciaal Verkeer en Vervoerplan (PVVP), Frysk Milieuplan 2011-2014, Provinciaal Waterhuishoudingsplan 2016-2021 (WHP4) en de Natuurvisie geïntegreerd.

De provincie wil de provinciale Omgevingsvisie zodanig inzetten dat maximaal wordt bijgedragen aan:

- meer samenhang in beleid en regels voor het totaal van de fysieke leefomgeving;
- herkenbaarheid van de provinciale opgaven, doelen, en inzet;
- inzicht in de inspanningen die de mienskip zelf kan leveren aan het bereiken van doelen;
- een versterking van de politieke sturing, en tegelijk minder beleid en regels;
- flexibiliteit en afwegingsruimte voor realiseren van doelen in de fysieke leefomgeving;
- een heldere organisatie en een slagvaardige uitvoering.

Voor de Omgevingsvisie moet een m.e.r.¹-procedure worden doorlopen. Deze notitie reikwijdte en detailniveau vormt de eerste stap in deze procedure.

1.2 Hoe komt de Omgevingsvisie tot stand?

Provinciale Staten hebben in maart 2016 de uitgangspunten voor de Omgevingsvisie vastgesteld. De route naar de Omgevingsvisie is als volgt:

Inbreng verzamelen (2016)

Op basis van de Startnotitie en de Discussienota Omgevingsvisie is gestart met de eerste fase van het open planproces. Alle Friezen konden inbreng leveren via pop-upkantoren en een website en in bijeenkomsten en ateliersessies. Middels een publieke bijeenkomst zijn de resultaten van de eerste oogst aan Provinciale Staten gepresenteerd. De resultaten gaven een goed beeld van vraagstukken, dilemma's, opgaven, kansen, knelpunten en oplossingsrichtingen.

¹ m.e.r. = de procedure milieueffectrapportage
MER = het Milieueffectrapport

Koersdocument maken inclusief eerste fase planMER (2017/2018)

In 2017 kreeg het open planproces van de Omgevingsvisie een vervolg. In samenwerking met de gemeenten en waterschap vindt momenteel een verdieping plaats door middel van dialogen conform DFA (De Friese Aanpak²). Dit gebeurt aan de hand van vijf integrale bouwstenen:

- Kwaliteiten van het landelijk gebied
- Kwaliteiten van het bebouwd gebied en mobiliteit
- Energietransitie
- Integrale gebiedsgerichte aanpak
- Modern bestuur: rollen overheden/verhouding t.o.v. de samenleving

De resultaten van de dialogen worden verwerkt in een Koersdocument aan de hand van doelen en kernopgaven voor de fysieke leefomgeving. Daarnaast gaat het Koersdocument in op de wijze waarop de provincie haar doelen en opgave wil realiseren (samen met alle actoren in het veld) en beschrijft het hoe de provincie hierbij omgaat met veranderingen en onzekerheden en de opties die daarbij horen. Provinciale Staten stelt het Koersdocument medio 2018 vast. Gekoppeld aan het Koersdocument wordt een eerste fase planMER opgesteld (zie par 1.4).

Omgevingsvisie opstellen inclusief tweede fase planMER (2018/2019)

Vervolgens wordt de Omgevingsvisie opgesteld. Het Koersdocument vormt hiervoor de basis. Gekoppeld aan de visie wordt een tweede fase planMER (voortaan: MER) opgesteld (zie par. 1.4). De ontwerp-Omgevingsvisie en het MER worden naar verwachting in 2019 ter inzage gelegd. Provinciale Staten kunnen dan vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet de Omgevingsvisie vaststellen

1.3 Waaron een MER?

Milieueffectrapportage (m.e.r.) brengt de milieugevolgen van een plan in beeld voordat er een besluit over is genomen. m.e.r. is gebaseerd op Europese regelgeving. Het doel van m.e.r. is het bieden van voldoende informatie op basis waarvan de provincie Fryslân het milieubelang volwaardig en vroegtijdig in de plan- en besluitvorming over de Omgevingsvisie kan betrekken. Het MER voor de Omgevingsvisie gaat niet alleen in op milieuaspecten, maar beschrijft ook breder de effecten op de leefomgevingskwaliteit (waaronder bv. sociaal economische aspecten).

Waarom een MER ten behoeve van de Omgevingsvisie?

De inhoud van de Omgevingsvisie bepaalt of het verplicht is een m.e.r.-procedure te doorlopen. Dit is het geval, wanneer:

- a. De Omgevingsvisie kaders stelt voor activiteiten die volgens de wet m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn. Denk bijvoorbeeld aan stedelijke ontwikkelingsprojecten, landinrichtingsprojecten, oprichting van windturbineparken of de aanleg/wijziging van autowegen;
- b. Op voorhand niet kan worden uitgesloten dat als gevolg van de strategische keuzes in de Omgevingsvisie significante negatieve effecten optreden op Natura 2000-gebieden.

De belangrijke thema's voor de Omgevingsvisie zijn naar alle waarschijnlijkheid kaderstellend voor toekomstige m.e.r.-plichtige activiteiten. Voorbeelden van activiteiten die m.e.r.(beoordelings)plichtig zijn betreffen bijvoorbeeld dijkversterkingen, herinrichting van het landschap, realisatie van windturbines en de herstructurering en/of transformatie van bestaande woningvoorraad en werklocaties. Op het moment van schrijven van voorliggende notitie is niet met zekerheid vast te stellen of en voor welke m.e.r.-plichtige activiteiten in de Omgevingsvisie kaders worden gesteld.

² De Friese Aanpak (DFA) is een nieuwe manier van werken, die past in de filosofie van de Omgevingswet. Gemeenten, waterschap en provincie zetten gezamenlijk stappen in het proces om te komen tot een provinciale Omgevingsvisie en tot gemeentelijke Omgevingsvisies.

De provincie Fryslân kiest er, ongeacht de eventuele (nader vast te stellen) wettelijke verplichting, voor een m.e.r. te doorlopen. Dit doet zij bewust omdat ze groot belang hecht aan het volwaardig meewegen van (potentiele) milieueffecten in de integrale keuzes in de Omgevingsvisie.

Naast het voldoen aan de wettelijke verplichting wordt met de procedure voor de m.e.r. ook beoogd om transparant te zijn over het proces en de inhoud van de Omgevingsvisie en ruimte te bieden aan participatie vanuit de Friese samenleving. Daarnaast moet het op te stellen MER nadrukkelijk bruikbare beslisinformatie genereren voor een integrale afweging van beleidskeuzes. Dat houdt in dat het MER inzicht geeft in de (samenhang tussen) milieueffecten en het doelbereik (de mate waarin ambities worden verwezenlijkt) van keuzes waarop de Omgevingsvisie betrekking heeft.

1.4 MER in twee fases

Het milieueffectrapport (MER) komt in twee fases tot stand:

- A. een *MER gekoppeld aan het Koersdocument ten behoeve van de koersbepaling voor de Omgevingsvisie*. Dit deel A geeft milieu-informatie over de belangrijkste keuzes die al in het kader van het Koersdocument worden gemaakt.
- B. een *MER gekoppeld aan de Omgevingsvisie* ten behoeve van het formeel te nemen besluit en bepalen van het voorkeursalternatief zoals dat opgenomen gaat worden in de Omgevingsvisie. Dit deel B bevat dus de milieu-informatie bij de keuzes die voor definitieve visie worden gemaakt.

Uiteindelijk worden het eerste fase MER (deel A) en het tweede fase MER (deel B) tot één MER samengevoegd.

1.5 Procedure Milieueffectrapport

Het MER volgt de hiervoor gebruikelijke procedure. De stappen in het planproces voor de Omgevingsvisie en de uitvoering van het MER zijn nauw aan elkaar verbonden. Er vindt een wisselwerking plaats tussen inhoudelijke uitwerking van de thema's en voorstellen vanuit het visie-spoor, en de beoordeling van effecten en advisering vanuit het m.e.r.-spoor. Daarnaast kent de m.e.r.-procedure een aantal stappen:

- Stap 1: Mededeling, kennisgeving over het voornemen.
- Stap 2: Inspraak, raadpleging betrokken bestuursorganen, wettelijke adviseurs en advies over reikwijdte en detailniveau. De Commissie m.e.r. wordt gedurende het proces geraadpleegd, te beginnen bij een advies over reikwijdte en detailniveau op basis van deze notitie.
- Stap 3: De provincie stelt de eerste fase MER voor het Koersdocument op.
- Stap 4: De commissie-m.e.r. wordt gevraagd tussentijds advies uit te brengen over de eerste fase MER gekoppeld aan het Koersdocument. Deze stap is niet wettelijk verplicht.
- Stap 5: De provincie stelt de tweede fase MER op gekoppeld aan de ontwerp-Omgevingsvisie. Het MER komt tot stand tijdens de uitwerking van de Omgevingsvisie. In het MER worden de thema's, die in de visie een plek krijgen, uitgewerkt. Ook wordt duidelijk welk van deze thema's een mogelijke impact heeft op de leefomgevingskwaliteit. Voor deze opgaven levert het MER inzichten in effecten, mogelijke afwegingen en maatregelen. Deze inzichten dragen vervolgens bij aan de keuzes die in de Omgevingsvisie worden gemaakt.
- Stap 6: De eerste fase en tweede fase MER worden geïntegreerd tot één MER en gelijktijdig met de ontwerp Omgevingsvisie ter inzage gelegd.
- Stap 7: Inspraak. Een ieder kan zienswijze indienen op de Omgevingsvisie en het MER.
- Stap 8: De commissie m.e.r. brengt advies uit over het MER (toetsingsadvies), binnen de termijn die ook voor de zienswijzen geldt.
- Stap 9: Definitief besluit: De provincie neemt een definitief besluit. Daarbij geeft het aan hoe rekening is gehouden met de in het MER beschreven gevolgen voor de leefomgevingskwaliteit, wat is

overwogen over mogelijke alternatieven, over de zienswijzen en over het advies van de commissie m.e.r..

- Stap 10: Bekendmaking besluit.

Commissie m.e.r.

Het bevoegd gezag wordt in haar besluitvorming met betrekking tot het MER geadviseerd door de Commissie m.e.r. Deze onafhankelijke commissie bestaat uit deskundigen op het gebied van milieu, natuur, leefomgeving en duurzaamheid. Wettelijk is vastgelegd dat een advies door de Commissie alleen verplicht is bij de toetsing van een MER in de uitgebreide procedure. In het geval van de MER Omgevingsvisie Fryslân wordt de Commissie drie keer geraadpleegd. De Commissie adviseert in eerste instantie over de reikwijdte en het detailniveau van het MER, zoals in deze notitie omschreven.

1.6 Doel van deze Notitie Reikwijdte en Detailniveau

De Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) vormt de onderzoeksagenda en de aanpak voor het MER voor de Omgevingsvisie. De NRD beschrijft welke beleidsthema's in het op te stellen MER worden onderzocht en waarom (reikwijdte). Daarnaast gaat de NRD in op de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd en beoordeeld (detailniveau).

De NRD is opgesteld vooruitlopend op het Koersdocument. Bij het Koersdocument wordt de eerste fase MER (deel A) opgesteld. Bij de Ontwerp Omgevingsvisie wordt de tweede fase MER (deel b) opgesteld.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze notitie geeft inzicht in de gebiedskenmerken van de provincie, geeft een toelichting van de referentiesituatie en gaat in op beleidsmatige en wettelijke randvoorwaarden. De opgaven van de beleidsvernieuwing zijn beschreven in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de wijze van beoordelen in het MER. Hierbij wordt ingegaan op het beoordelingskader, de beoordelingsschaal, alternatieven en de passende beoordeling.

2 Huidige en autonome situatie

2.1 Gebiedskenmerken van Fryslân

De Omgevingsvisie Fryslân heeft betrekking op het hele grondgebied van de provincie Fryslân (zie figuur 2.1). Binnen de provincie liggen 20 gemeenten³. De provincie Fryslân grenst in het oosten aan de provincie Groningen, in het zuid-oosten aan de provincie Drenthe, in het zuiden aan de provincies Overijssel en Flevoland en in het westen aan de provincie Noord-Holland. De Waddeneilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog zijn onderdeel van de provincie.



Afbeelding 2.1 Provincie Fryslân

De provincie Fryslân is wat betreft land en water de grootste provincie van Nederland. Wanneer alleen het land geteld wordt is Fryslân de tweede grootste provincie. Met ongeveer 648.000 inwoners is Fryslân relatief dunbevolkt. De verstedelijking is grotendeels geconcentreerd in zes stedelijke centra, namelijk; Leeuwarden, Smallingerland (Drachten), Heerenveen, Harlingen, Sneek en Dokkum. De kernen met de meeste inwoners zijn hoofdstad Leeuwarden (96.000 inwoners), Drachten (45.000), Sneek (33.000) en Heerenveen (30.500). Daarnaast speelt ook de grondgebonden landbouw een beeldbepalende rol. Fryslân heeft een open landschap en is waterrijk. In Fryslân liggen vier nationale parken: Schiermonnikoog, De Alde Feanen, Lauwersmeer (Groningen en Fryslân) en Drents-Friese Wold (Drenthe en Fryslân). 20 natuurgebieden die vallen onder het Natura 2000-netwerk zijn geheel of gedeeltelijk gelegen in de provincie.

2.2 Referentiesituatie

De huidige situatie en de autonome ontwikkelingen vormen de referentie bij het bepalen van de effecten van de Omgevingsvisie in het MER. Met autonome ontwikkelingen wordt de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gebied bedoeld zonder de realisatie van de voorgenomen activiteit. De autonome ontwikkeling is de ontwikkeling die optreedt als gevolg van:

- Voortzetting van het vigerend provinciaal omgevingsbeleid (zie par 2.2.1).
- Autonome dominante trends waarmee Fryslân te maken krijgt, zoals demografische veranderingen, klimaatveranderingen en veranderingen van de vastgoedmarkt (zie par 2.2.2).

³ Sinds 1 januari 2018 is Fryslân opgedeeld in 20 gemeenten, te weten: Achtkarspelen, Ameland, Duntumadiel, de Fryske Marren, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Harlingen, Heerenveen, Kollumerland en Nieuwkruisland, Leeuwarden, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland, Waadhoeke en Weststellingwerf

- Besluiten over plannen, programma's en projecten die worden geïnitieerd door andere partijen, zoals gemeenten, waterschap en Rijkswaterstaat. Voor zover van toepassing en relevant worden deze in het MER beschreven.

2.2.1 Vigerende provinciaal omgevingsbeleid

De Omgevingsvisie beschrijft in samenhang de opgaven en het beleid op de volgende gebieden: infrastructuur (inclusief bouwwerken), watersystemen, kwaliteit van het milieu (water, bodem, lucht), natuur, landschappen en culturele en werelderfgoederen. De Omgevingsvisie betreft een integratie van verschillende beleidsnota's, -brieven en visies:

- Frysk Milieuplan 2011-2014, verlengd tot 2017;
- Streekplan Fryslân 2007;
- Provinciaal Verkeer en Vervoerplan 2006/ herzien 2011(PVVP);
- Provinciaal Waterhuishoudingsplan 2016-2021 (WHP4);
- Beleidsnota Natuur en Lanlik gebied;
- Beheer en ontwikkelplan Leven in de Wadden;
- Notitie Romte foar Sinne.
- Nota over krimp: Fan mear nei better;
- Notitie schaalvergroting veehouderij (melkveehouderij, intensieve veehouderij);
- Beleidsbrief duurzame energie, 2016;
- Beleidsbrief duurzame landbouw;
- Beleidsbrief krimp en leefbaarheid, 2016;
- Beleidsbrief milieu, 2017.

In het MER wordt hier nader op ingegaan.

2.2.2 Autonome dominante trends

Aan de hand van 'de 3 P's' (People, Planet en Profit) wordt in het onderstaande een aantal ontwikkelingen beschreven die zich afspelen buiten de invloedssfeer van de provincie Fryslân, maar die wel relevant zijn voor toekomstige ontwikkelingen in de Fryske leefomgeving.

People: demografische ontwikkelingen

Prognoses wijzen uit dat er zich in Nederland een aantal duidelijke demografische ontwikkelingen voordoen, met grote regionale verschillen. Komende decennia stijgt het inwonertal van Nederland (vooral door internationale migratie), groeit het aantal huishoudens nog sterker (door huishoudensverduunning) en neemt de vergrijzing (het aandeel 65-plussers) sterk toe. De bevolkingsgroei concentreert zich vooral in de Randstad en andere stedelijke regio's. Daar neemt de potentiële beroepsbevolking in omvang toe en blijft vergrijzing relatief beperkt. Veel perifeer gelegen regio's kennen een krimp van de bevolking en maken een relatief sterkere vergrijzing door, die door ontgroening (het wegtrekken van jongeren) wordt versterkt. Ook voor Fryslân is momenteel al sprake van demografische krimp en vergrijzing, wat betekent dat de bevolkingssamenstelling fors verandert en zich concentreert in steden.

Planet: verandering van het klimaat

Vrijwel alle wetenschappers zijn het erover eens dat broeikasgassen die door menselijk handelen in de atmosfeer zijn toegenomen de aarde opwarmen en het klimaat veranderen. Verwacht wordt dat delen van de wereld in toenemende mate te maken krijgen met droogtes, orkanen en overstromingen. In december 2015 werd in Parijs een mondiaal klimaatakkoord gesloten om deze trends zoveel mogelijk te keren. Alle landen in de wereld spraken af zich in te gaan zetten voor een reductie van de uitstoot van broeikasgassen, teneinde de opwarming van de aarde deze eeuw niet verder op te laten lopen dan 1,5

graden. Ook voor Nederland en Fryslân vergt dit een drastische reductie van het gebruik van fossiele energie. Daarnaast zal er ook in Fryslân rekening moeten worden gehouden met veranderende klimaatomstandigheden met een stijging van de temperatuur, toenemende neerslag en extremer weer. Als gevolg van de klimaatverandering gaan de waterstanden omhoog en is er een grotere kans op wateroverlast. Met name in de bebouwde gebieden van Fryslân kan wateroverlast tot problemen leiden. Omdat Fryslân gelegen is aan zowel de Waddenzee als het IJsselmeer is daarnaast waterstandsverhoging erg relevant. Aan de andere kant neemt het risico toe op langdurige periodes van droogte, bodemdaling en ziektes en plagen. Extreme temperaturen leiden vaker tot hittegolven die in stedelijke gebieden hitte-eilandeffecten kunnen veroorzaken. Veranderingen in het klimaat kunnen ook positieve effecten hebben. Door minder koude winters sterven er minder mensen en ligt ook het energieverbruik lager. Hogere temperaturen verlengen het groeiseizoen in de landbouw en het toeristenseizoen.

Profit: wereldeconomie

Door globalisering en internationalisering is de Nederlandse economie sterk verweven met de wereldeconomie. Ook voor bedrijven in Fryslân (bijvoorbeeld in de landbouw) betekent dit een voortdurende bezinning op hun concurrentiepositie op een mondiaal speelveld. Welke waarde kunnen zij toevoegen tegenover welke productiekosten? De komende jaren groeit de wereldeconomie naar verwachting met gemiddeld 4 % per jaar. De wereldhandel groeit echter gematigd, de rentes blijven laag en het monetaire beleid in de EU en VS blijft erg ruim. Deze economische en politieke onzekerheid (denk ook aan de Brexit) heeft een mogelijk remmende werking op het herstel van de Nederlandse economie. De vooruitzichten zijn echter positief: gematigde groei van de economie, afnemend overheidstekort, dalende werkloosheid, stijgende koopkracht en inflatie die weer normale waarden bereikt. Ook de consumptie van Nederlandse huishoudens neemt toe met een aantrekkende woningmarkt en meer bestedingen aan verhuizing en inrichting als gevolg. Ook hogere bedrijfsinvesteringen en grotere overheidsuitgaven stimuleren de economie. De vraag hierbij is of de perifere gebieden (zoals Fryslân) hiervan op dezelfde manier kunnen profiteren.

2.3 Beleidsmatige en wettelijke randvoorwaarden

Bij het opstellen van de Omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het beleid van andere overheden. Daarbij gaat het om beleid en besluiten die onderdeel zijn van de volgende plannen en programma's:

- *Europese regelgeving:* M.e.r.-richtlijn, Vogel- en Habitatrichtlijn, NEC-richtlijn, Kaderrichtlijn water, Richtlijn luchtkwaliteit, Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB), Verdrag van Malta, Richtlijnen trillingen.
- *Nationale regelgeving:*
 - *Besluiten:* Besluit ruimtelijke ordening (bro), Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Barro en Rarro), Besluit huisvesting ammoniak en veehouderijen (Amvb Huisvesting), Besluit externe veiligheid inrichtingen milieubeheer (Bevi, Revi), Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb, Revb), Besluit externe veiligheid Transport (Bevt, Revt), Besluit bodemkwaliteit (Bbk);
 - *Wetten:* Wet ruimtelijke ordening (Wro), Wet natuurbescherming, Wet ammoniak en veehouderij (Wav), Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), Wet milieubeheer (Wm), Waterwet, Wet geluidshinder (Wgh), Erfgoedwet 2016, Wet archeologische monumentenzorg (Wamz), Wet bodembescherming (Wbb);
 - *Nota's:* Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nationaal waterplan 2016-2021, Structuurvisie buisleidingen (2012-2035), Waterbeleid 21e Eeuw, Energieakkoord.

In het MER wordt ingegaan op betreffende beleidsplannen en nota's en worden de belangrijkste aspecten en randvoorwaarden van relevante beleidskaders nader toegelicht.

3 Opgave beleidsvernieuwing

3.1 Visie op de leefomgeving

Een visie op de leefomgeving veronderstelt vooruit kijken en het uitzetten van koersen. De focus ligt op de middellange en lange termijn, en op de hoofdlijnen van beleid die ervoor zorgen dat de fysieke leefomgeving in al haar facetten op de toekomst is voorbereid. Verdere invulling van deze hoofdlijnen kan vervolgens plaatsvinden op programmaniveau.

De provincie is zich ervan bewust dat er grote veranderingen op kunnen treden de komende decennia als gevolg van klimaatverandering en zeespiegelstijging, grondstoffen-schaarste, afname biodiversiteit, digitalisering en robotisering, globalisering en flexibilisering van arbeid en sociale verhoudingen en demografische ontwikkelingen. De onzekerheden en onvoorspelbaarheid van deze ontwikkelingen vragen om flexibiliteit in beleid, programma's en maatregelen, en om een cultuuromslag in de manier van werken. Stapsgewijs aanpassen met de mogelijkheid van bijstelling en meerdere opties voor de toekomst openhouden, zal in veel situaties een betere strategie zijn dan strak op één eindbeeld inzetten. En de provincie zal geregeld haar visie tegen het licht moeten houden en zo nodig op onderdelen actualiseren als nieuwe feiten en inzichten daarom vragen.

3.2 Vijf integrale bouwstenen

De provincie gaat uit van duurzaamheid⁴ in brede zin. Een duurzame ontwikkeling bestaat uit een krachtige sociaaleconomische ontwikkeling ('profit') in een leefbare en gezonde omgeving ('people') die in balans is met het natuurlijk kapitaal ('planet'). Dit wordt in de ontwerp Omgevingsvisie nader uitgewerkt samen met gemeenten en waterschap in de Friese Aanpak (DFA). Binnen DFA hebben vijf omgevingslabs plaatsgevonden:

1. De Friese Energiestrategie;
2. Fries platteland;
3. Steden en dorpen;
4. Gebiedsgericht werken;
5. Modern bestuur.

Onderstaand volgt een korte toelichting op de omgevingslabs:

1. In het omgevingslab de Friese Energiestrategie bekeken partijen wat er moet gebeuren om Fryslân in 2050 energieneutraal te krijgen⁵. Dit is uitgemond in de Friese Energiestrategie, die de voorzitter van de regiegroep dhr. P. Winsemius op 10 oktober 2017 heeft gepresenteerd;
2. In het omgevingslab Fries Platteland heeft Stenden Hogeschool/ EFTI, op basis van publieksavonden, vier toekomstscenario's voor het landelijk gebied ontwikkeld. Achter deze vier scenario's zitten twee drijvende krachten: de wijze van omgaan met klimaatverandering en de schaalgrootte van ontwikkelingen. De vier scenario's zijn besproken in een tweede publieksronde en verder uitgewerkt;
3. *Steden en dorpen*: Op 23 mei 2017 is een Retailtop geweest n.a.v. het provinciale Koopstromenonderzoek. Met vervoerbedrijven en -organisaties is gesproken over de toekomst van het openbaar vervoer en mobiliteit. Daarnaast heeft een maatschappelijke dialoog over bebouwd gebied (Friese steden en dorpen) plaatsgevonden in het kader van DFA;

⁴ Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling waarbij voorzien wordt in de behoeften van de huidige generatie, zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen, aldus de definitie van de VN-commissie Brundtland uit 1987.

⁵ Fryslân is aangewezen als één van VNG-pilotregio's, die een strategie formuleren om te komen tot een energieneutraal Nederland in 2050. De Friese gemeenten, provincie Fryslân, Wetterskip Fryslân, Liander, Omrin, Friese Milieufederatie, Bouwgroep Dijkstra Draisma, Ús Koöperasje en Elkien hebben aan deze ambitie meegewerkt. Inmiddels zijn meer bedrijven, organisaties en initiatieven aangesloten.

4. Voor het lab gebiedsgericht werken heeft de Friese Milieufederatie samen met externe partners en stakeholders geïnventariseerd wat de meerwaarde van gebiedsgericht werken kan zijn en aan welke voorwaarden moet zijn voldaan. Dit is gebeurd aan de hand van concrete voorbeelden van gebiedsprojecten en gebiedsuitwerkingen. Op grond hiervan zijn aanbevelingen voor gebiedsgericht werken geformuleerd;
5. Over het thema Modern bestuur heeft een bestuurlijke dialoog plaats gevonden. In deze dialoog zijn ook de inhoudelijke resultaten van de omgevingslabs aan de orde gesteld.

Voor de Waddeneilanden is een afzonderlijk omgevingslab georganiseerd vanwege de specifieke eilandensituatie. Per eiland zijn diverse thema's besproken die spelen op de eilanden.

Een overzicht van de resultaten van de labs en andere bijeenkomsten is is opgenomen in het Koersdocument. De belangrijkste adviezen aan de provincie zijn:

1. Geef (speel)ruimte aan initiatieven, projecten en oplossingen vanuit de Mienskip. Sluit aan bij de energie, creativiteit, kennis en kunde die van onderop beschikbaar zijn;
2. Stel als overheden (gemeenten en provincie) vooraf duidelijke kaders vast. Daarbinnen kunnen vervolgens allerlei partijen aan de slag om met initiatieven, projecten en oplossingen te komen;
3. Geef koers door aan te geven aan welke grote opgaven de komende tijd gewerkt gaat worden en in welke richtingen wordt gedacht. Houd ook bij de grote opgaven (zoals energietransitie en klimaatadaptatie) contact met oplossingen van onderop, en zoek betrokkenheid van bewoners, ondernemers en organisaties in het gebied;
4. Let op de schaal en herkenbaarheid van gebieden, hoe groot de opgaven ook zijn. Mensen hechten aan behoud van een menselijke maat en aan identiteit van het landschap;
5. En neem ook verantwoordelijkheid als de urgentie, het belang en de gewenste kwaliteit van een opgave daarom vragen.

Op basis van het proces DFA en de dialoog met de samenleving daarbinnen, worden beleidsopgaven benoemd die worden opgenomen in het Koersdocument. Het Koersdocument beschrijft per opgave verschillende beleidsopties, welke worden voorgelegd aan Provinciale Staten. De keuze van Provinciale Staten wordt verder uitgewerkt in een ontwerp Omgevingsvisie. Hierbij wordt de beoordeling in het MER betrokken.

3.3 Mogelijke m.e.r.-plichtige activiteiten

De omgevingsvisie stelt mogelijk kaders voor m.e.r.-plichtige activiteiten. Welke dat zijn, is in dit stadium nog niet duidelijk omdat het proces in het kader van DFA nog in volle gang is. Om een indruk te geven is in onderstaande tabel aan de hand van enkele waarschijnlijke opgaven uit de hiervoor benoemde thema's aangegeven voor welke activiteiten mogelijk kaders worden gesteld.

Tabel 3.1. Mogelijke m.e.r.-plichtige activiteiten

Mogelijke Provinciale opgave	Mogelijke m.e.r.-plichtige activiteit
Herstructurering en/of transformatie van bebouwd gebied	De wijziging of herstructurering/transformatie van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van voorzieningen zoals winkelcentra of parkeerterreinen.
	De uitbreiding of wijziging van werklocaties of industrieterreinen
Dijkversterkingen	De aanleg, wijziging of uitbreiding van werken inzake kanalisering of ter beperking van overstromingen, met inbegrip van primaire waterkeringen en rivierdijken.
Aanpassingen infrastructuur	De wijziging of uitbreiding van een autoweg.
	De wijziging of uitbreiding van een weg bestaande uit vier of meer rijstroken, of verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken niet zijnde een, autosnelweg of autoweg.
	Aanleg, wijziging of uitbreiding van een tramrails, boven- en ondergrondse spoorwegen, zweefspoor en dergelijke bijzondere constructies.
Verder ontwikkelen van recreatie en toerisme	De aanleg, wijziging of uitbreiding van: <ul style="list-style-type: none"> a. skihellingen, skiliften, kabelspoorwegen en bijbehorende voorzieningen; b. jachthavens. c. vakantie dorpen en hotelcomplexen buiten stedelijke zones met bijbehorende voorzieningen, d. permanente kampeer- en caravanterreinen, of e. themaparken.
Windenergie	De oprichting van een windturbinepark
Mestvergisters	De oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor de verbranding of de chemische behandeling van niet-gevaarlijke afvalstoffen

4 Wijze van beoordelen

4.1 Beoordelingskader

De verschillende beleidsopgaven voortkomend uit de vijf integrale thema's worden in de eerste fase MER beoordeeld op een abstractieniveau dat past bij het abstractieniveau van het Koersdocument. Dit betekent dat een globale effectbeoordeling wordt uitgevoerd, waarbij de effecten zijn beschreven die eventueel kunnen optreden gezien de aard en omvang van de activiteit en de omgeving waarin de activiteit plaatsvindt. De daadwerkelijk optredende effecten hangen sterk af van de verdere uitwerking van de activiteiten. Het doel van de eerste fase MER is dan ook voornamelijk om aandachtspunten mee te geven en aanbevelingen te doen voor de verdere uitwerking van activiteiten richting het proces van de Omgevingsvisie. Als er in het Koersdocument al belangrijke keuzes worden voorgelegd aan het bestuur, worden deze van milieu-informatie voorzien.

Als uitgangspunt wordt de duurzaamheidsystematiek van de Triple-P benadering toegepast, waarbij de P's staan voor People (sociaal), Planet (milieu) en Profit (economisch). Daarmee sluiten we aan op de (plan-MER) benadering van zowel de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) als de in voorbereiding zijnde Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

In onderstaande tabel is het beoordelingskader beschreven, bestaande uit een grosslijst van beoordelingscriteria.

Tabel 4.1 Beoordelingskader

Thema	3P	Criteria	Kwaliteitsbeoordeling op:
	Planet	Klimaat	Energieverbruik en reductie CO ₂ -emissie
			Hergebruik van circulaire grond- en hulp- en reststoffen
			Waterrobuust bouwen en inrichten
		Behoud biodiversiteit	Beschermde natuur (Natura 2000, NNN, Flora- en faunawet)
			Overige waardevolle natuur
		Bescherming onder/bovengrond	Waterkwaliteit
	Bodemdaling, bodemkwaliteit		
	Landschappelijke kernkwaliteiten (incl. Nationale landschappen)		
	Cultuurhistorische, aardkundige en archeologische waarden		
	Geluid		
	People	Gezonde en veilige leefomgeving	Luchtkwaliteit en geur
			Gezondheid
			Externe veiligheid
			Verkeersveiligheid
			Waterveiligheid
			Hittestress
			Vitale en aantrekkelijke leefomgeving
	Ruimtelijke kwaliteit en samenhang (sociale cohesie)		
	Kwaliteit leef- en woonomgeving		
	Recreatiemogelijkheden		
Profit	Sterk vestigingsklimaat	Uitstraling duurzaamheid	
		Werkgelegenheid	
		Concurrentiepositie en vestigingsklimaat	
		Bijdrage economische ontwikkeling	
		Functioneren binnenhavens	
Bereikbaarheid			

Afhankelijk van de thema's worden de criteria in het MER nader geduid of toegelicht. Als ze niet relevant zijn worden ze bij het betreffende thema niet meegenomen. Als er vanuit het omgevingsproces nog criteria worden toegevoegd, wordt dit ook in het MER beargumenteerd.

4.2 Beoordelingsschaal

De effecten worden beoordeeld voor de criteria zoals beschreven in voorgaande paragraaf. Ook wordt het doelbereik per thema beoordeeld. Hiervoor wordt de volgende beoordelingsschaal aangehouden:

Score	Betekenis
	Goede kans op positieve effecten of positieve bijdrage doelbereik
	Neutrale beoordeling of geen relevante bijdrage aan doelbereik
	Risico op negatieve effecten of negatieve bijdrage aan doelbereik, aandachtspunt voor verdere uitwerking in vervolgplannen
	Risico op negatieve effecten of negatieve bijdrage aan doelbereik, aandachtspunt voor verdere uitwerking in de Omgevingsvisie

Met deze beoordelingsschaal kunnen zowel risico's als kansen worden gedefinieerd. Daar waar criteria zowel een kans als een risico met zich mee brengen, bijvoorbeeld voor verschillende deelgebieden, worden beide ook weergegeven. In de beoordelingstabel wordt de beoordeling in enkele woorden gemotiveerd. In de beschrijving onder de tabel wordt de beoordeling voor ieder criterium nader toegelicht.

Het onderscheid tussen een oranje en een paarse beoordeling is vooral gelegen in de mate waarin er sprake is van een provinciale verantwoordelijkheid om negatieve effecten of risico's (zo veel mogelijk) te voorkomen:

- Oranje: provinciale beleid voldoende gericht op beperking van risico's of effecten, maar in de uitwerking of bij een concretisering op een gemeentelijk schaalniveau is er (blijvend) aandacht voor nodig dat risico's of effecten ook daadwerkelijk beperkt blijven.
- Paars: Er is een provinciale verantwoordelijkheid om, rekening houdend met toekomstige ontwikkelingen, beleid te formuleren om risico's of negatieve effecten te beperken en dit is (nog) geen onderdeel van het uitgewerkte beleid, zoals hier beoordeeld. Dit kan ook te maken hebben met trends die reeds autonoom worden gesignaleerd en waar het nieuwe beleid (relatief) weinig sturend is in het voorkomen of beperken van de gevolgen ervan.

Naast dat alle criteria per thema op bovenstaande wijze worden beoordeeld, wordt ook het doelbereik op dezelfde wijze beoordeeld. Hierbij betreft het een inschatting of de doelstellingen gehaald kunnen worden (groen) of niet (oranje: afhankelijk van andere partijen; en paars: sterkere provinciale inzet nodig geacht).

Duurzame ontwikkelingsdoelen

Op 25 september 2015 zijn in VN-verband de 17 Sustainable Development Goals (SDG's) of Duurzame Ontwikkelingsdoelen vastgesteld. De doelen moeten een eind maken aan armoede, ongelijkheid en klimaatverandering in 2030. Vanaf januari 2016 is de Rijksoverheid gestart met het vertalen van de SDGs naar nationaal beleid: ministeries hebben SDG-inventarisaties gemaakt, er is verkend wat de SDGs betekenen voor het Nederlandse leefomgevingsbeleid en er is gemeten hoe Nederland er voor staat. Zo blijft Nederland achter op klimaat- en energiedoelen en inkomensgelijkheid tussen mannen en vrouwen, maar scoort bijvoorbeeld hoog op economisch vlak, rechtsstaat en instituties, en op sommige terreinen van onderwijs en gezondheid, aldus het CBS.

Om de SDG's ook in Nederland te implementeren dient te worden voortgebouwd op bestaande doelstellingen en beleidsprogramma's. Omdat deze nog niet 1-op-1 overeen komen met de SDGs zijn er nieuwe en aangepaste nationale doelen nodig voor 2030. Indien mogelijk en relevant wordt in het MER voor de Omgevingsvisie Fryslân aandacht besteed aan betreffende doelen.

4.3 Afbakening eerste en tweede fase MER

In deze paragraaf wordt nader aangeduid waar de eerste en tweede fase MER wel (en niet) over gaat.

Provinciale verantwoordelijkheid

Het MER dient ter ondersteuning van de besluitvorming over het Koersdocument en de Omgevingsvisie van de provincie Fryslân. Het gaat daarbij om de strategische doelen en beleidsthema's die de Omgevingsvisie beoogt en waarvoor de provincie Fryslân bevoegd gezag en (beleids-) verantwoordelijk is.

Relevant voor de leefomgevingskwaliteit

Relevant zijn met name de activiteiten die m.e.r.-plichtig zijn, dan wel mogelijk significante effecten hebben op de leefomgevingskwaliteit, met inbegrip van milieu, natuur en landschap. Onderdelen van het Koersdocument en de Omgevingsvisie waarvan op voorhand duidelijk is dat geen significante effecten worden verwacht op de leefomgevingskwaliteit, blijven buiten beschouwing. Omdat significante effecten op Natura 2000-gebieden niet zijn uit te sluiten wordt, als onderdeel van het MER, een Passende beoordeling uitgevoerd.

Referentie

Om de effecten van het Koersdocument en de Omgevingsvisie goed te kunnen beoordelen is een duidelijke referentiesituatie nodig. Dit is de verwachte situatie in de provincie Fryslân zonder uitvoering van de Omgevingsvisie, ook wel autonome ontwikkeling genoemd (zie ook paragraaf 2.2). Het toekomstjaar voor de referentie is 2030. Dit is de termijn waar de Omgevingsvisie zich op richt.

Detailniveau

Het MER gaat vooral in op beleidsontwikkelingen die mogelijk effecten hebben op de gehele of een relevant deel van de provincie. Ontwikkelingen die vooral een lokaal effect hebben, maar wel een belangrijke bijdrage leveren aan de provinciale doelstellingen met betrekking tot de leefomgeving worden ook beschouwd.

De uitspraken in de eerste fase en tweede fase MER worden op een vergelijkbaar abstractie- c.q. detailniveau als het Koersdocument, dan wel de Omgevingsvisie beschreven.

Bovenstaande uitgangspunten leiden tot een afbakening van de reikwijdte van het MER.

4.4 Alternatieven

Voor de verschillende beleidsthema's worden in het Koersdocument verschillende koersen (discussiepunten en keuzes) benoemd die resulteren in mogelijke alternatieven die in de eerste fase MER voor zover mogelijk en relevant voor de besluitvorming over het document worden onderzocht. Het MER draagt daarmee bij aan het bepalen van de koersen zoals die verder uitgewerkt gaan worden in de Omgevingsvisie. De invulling van de koersen (en daarmee alternatieven) is momenteel nog onbekend. Te denken valt aan koersen waarbij bijvoorbeeld sprake is van centrale of decentrale sturing.

Ook ten tijden van het opstellen van de Omgevingsvisie behoeven mogelijk discussiepunten en keuzes nog verdere verdieping. In de tweede fase van het MER kunnen dergelijke koersen op een hoger detailniveau dan ten behoeve van het Koersdocument onderzocht worden middels alternatieven. De exacte invulling hiervan is pas bekend ten tijde van vaststelling van het Koersdocument.

4.5 Passende beoordeling

Een Passende Beoordeling moet plaatsvinden als significant negatieve effecten voor de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Voor de Omgevingsvisie is dat het geval. De Passende Beoordeling wordt op een abstractieniveau vergelijkbaar met de visie uitgevoerd, conform de 'stoplichtmethode' (zie hieronder). De Passende Beoordeling wordt middels een kwalitatieve beoordeling gedaan.

Stoplicht-benadering

Bij de beoordeling van de gevolgen van de Omgevingsvisie voor de gunstige staat van instandhouding wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de stoplichtbenadering (geadviseerd door de Commissie m.e.r). Bij de stoplichtbenadering worden de gevolgen van planonderdelen voor habitattypen en soorten per gebied gescoord als zeker niet significant (groen), mogelijk significant maar mitigeerbaar (oranje) of significant en (vrijwel) niet mitigeerbaar (rood). Dit geeft in één oogopslag weer bij welke planonderdelen met name de risico's van beleidskeuzes zitten. De milieuaspecten waar de aandacht naar uitgaat zijn de 'ver-thema's': ruimtebeslag, verzuring en vermesting (belangrijke mogelijke effecten van mobiliteit), verdroging en vernatting, verstoring. Vervolgens worden ook op het abstractieniveau van de visie beheersmaatregelen gegeven om de effecten te voorkómen, beperken of compenseren. De stoplicht-benadering maakt het mogelijke in relatief korte tijd een beoordeling op te stellen op het hier relevante abstractieniveau.

Begrippenlijst

Begrip	Betekenis
Aardkundige waarden	: Geologische, geomorfologische en bodemkundige verschijnselen en processen die iets vertellen over de ontstaansgeschiedenis van het landschap.
Archeologie	: Leer die zich bezighoudt met oudheidkundige zaken.
Autonome ontwikkeling	: Op zichzelf staande ontwikkeling die plaats vindt als de voorgenomen activiteit niet wordt uitgevoerd.
Bevoegd gezag	: Overheidsinstantie die bevoegd is over de voorgenomen activiteit een besluit te nemen.
Bodemkwaliteit	: Chemische samenstelling van de bodem met name in de context van potentiële verontreinigingen.
Cie-m.e.r.	: Onafhankelijke commissie die het bevoegd gezag adviseert over de inhoud van het MER.
Ecologie	: Wetenschap van de relaties tussen planten, dieren en hun omgeving.
Externe veiligheid	: Externe veiligheid gaat over de risico's voor mens en milieu bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen.
GS	: Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân.
Hittestress	: Stress op het menselijk lichaam veroorzaakt door een periode van uitzonderlijk warm weer.
Maaiveld	: Een aanduiding voor de hoogte van het grondoppervlak; het maaiveld wordt meestal uitgedrukt ten opzichte van NAP.
Mitigerende maatregelen	: Maatregelen die genomen worden om effecten te beperken.
NNN	: Het Natuurnetwerk Nederland (NNN), voorheen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), is een samenhangend netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden.
NRD	: Notitie reikwijdte en detailniveau.
MER	: (het) Milieueffectrapport.
m.e.r.	: (de) Milieueffectenrapportage (de procedure).
Passende beoordeling	: Een natuuronderzoek dat moet plaatsvinden indien significante negatieve effecten op instandhoudingsdoelen van Natura 2000 gebieden niet uitgesloten kunnen worden.
PS	: Provinciale Staten van de provincie Fryslân.
Referentiesituatie	: Situatie die als uitgangspunt wordt genomen om het voorgenomen beleid mee te vergelijken.
Thema ('s)	: Aspecten waaraan de verschillende alternatieven getoetst worden om een afweging tussen de alternatieven te maken.

Referenties

Provincie Fryslân, 25 augustus 2015. Startnotitie Omgevingsvisie.

Provincie Fryslân, 19 januari 2016. Discussienotitie Omgevingsvisie.

Provincie Fryslân, 31 oktober 2016. Verzameldocument Oogst, eerste planfase Omgevingsvisie.