



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Provinciale Structuurvisie Zuid-Holland 2020

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

23 maart 2010 / rapportnummer 2117-96



1. OORDEEL OVER HET MER EN DE AANVULLING

De Provincie Zuid-Holland stelt een Provinciale Structuurvisie (PSV) op voor de periode tot 2020, met een doorkijk naar 2040. De structuurvisie bepaalt het strategische beleid voor ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie. Voor de vaststelling van de structuurvisie wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen.¹

Bij de toetsing van het MER constateerde de Commissie dat in het MER informatie ontbrak die naar haar oordeel essentieel is voor de besluitvorming over de structuurvisie. Naar aanleiding hiervan heeft de provincie aanvullende informatie aangeleverd, die de Commissie heeft betrokken in haar advies.² De Commissie is van oordeel dat de essentiële informatie voor de besluitvorming over de PSV in het MER en de aanvulling tezamen aanwezig is.

Beleidswijzigingen zijn beperkt

Uit het MER blijkt dat gekozen is voor een beperktere opzet dan oorspronkelijk beoogd.³ De PSV gaat voor veel thema's uit van voortzetting van bestaand beleid en keuzes voor andere thema's zijn deels op de onderzoeksagenda geplaatst. Waar wel sprake is van 'nieuw' beleid, wordt één pakket gepresenteerd, zonder dat alternatieven en dilemma's duidelijk zijn uitgewerkt.

Duurzaamheidsperspectief verdient nadere uitwerking

Voor de effectbeoordeling is gebruik gemaakt van de principes van duurzame ontwikkelingsbeoordeling. Gezien de scope van de PSV (in keuzemogelijkheden, tijd en ruimte) werken de duurzaamheidsambities die de PSV noemt nog nauwelijks door in de beleidskeuzes. De Commissie verwacht wel dat het beoordelingskader goed te gebruiken is bij periodieke evaluatie, bijsturing en nadere uitwerking van het beleid. Daarvoor is wel een nadere uitwerking van het beoordelingskader nodig, op basis van de duurzaamheidsambities.

Effectbeoordeling niet altijd navolgbaar

Het gevolgde planproces voor de PSV en de rol van het MER daarin zijn helder in het MER beschreven, maar een analyse van knelpunten en dilemma's op de verschillende thema's ontbreekt. De beoordelingstabel geeft een overzichtelijk beeld van de verschillen in effecten tussen het bestaande beleid ('trendscenario') en het nieuwe beleid ('beleidsscenario') op basis van expert judgement. De onderbouwing van de effectbeoordeling is echter niet altijd navolgbaar. De aanvulling op het MER geeft op sommige onderdelen meer inzicht, maar roept ook nieuwe vragen op. De werkelijke effecten en mogelijkheden voor mitigatie en compensatie zullen bij nadere uitwerking van de PSV moeten blijken.

Effecten op Natura 2000-gebieden

Uit het MER bleek dat ontwikkelingen waarvoor de PSV het kader vormt mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden hebben. In de aanvulling is een globale passende beoordeling opgenomen. Deze maakt duidelijk welke activiteiten gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben en welke gebieden dit betreft. Hieruit worden mogelijke knelpunten en daarmee

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder *adviezen*.

² De Commissie adviseert de aanvulling zo spoedig mogelijk openbaar te maken.

³ Zie notitie reikwijdte en detailniveau d.d. 4 juli 2008.

aandachtspunten voor het vervolg afgeleid. De Commissie deelt niet de conclusie⁴ dat uit de inventarisatie blijkt dat de effecten van de beleidswijzigingen op Natura 2000-gebieden beperkt zijn.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht en worden enkele aanbevelingen gedaan voor het vervolgtraject.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL

2.1 Beoordelingstabel en onderbouwing

MER

De tabel waarin de scenario's zijn vergeleken is overzichtelijk en wordt in § 8.5 toegelicht. De toelichting heeft een sterk kwalitatief en 'verhalend' karakter. Het werken met 'expert judgement' is begrijpelijk en past bij het abstractieniveau van de PSV. De Commissie was echter van mening dat de toelichting niet altijd een navolgbare onderbouwing van de scores bevat. In verschillende gevallen waren scores aan de hand van de toelichting niet verklaarbaar. In andere gevallen was onduidelijk wat een score daadwerkelijk inhoudt, mede omdat als gevolg van de gekozen driepuntschaal (positief, neutraal of negatief) geen nuancering van de beoordeling mogelijk is. Enkele voorbeelden hiervan zijn (zie ook § 2.2):

- het beleidsscenario scoort ten opzichte van het trendscenario positief op alle criteria onder het thema 'energie', maar de verschillen tussen de scenario's zijn marginaal;
- de positieve scores van het beleidsscenario op de thema's bedrijvigheid en bereikbaarheid waren uit de toelichting niet navolgbaar.

Aanvulling

De aanvulling op het MER geeft een nadere toelichting op de beoordelingsmethodiek en scores in de beoordelingstabel. Hoewel de toelichting sommige scores verduidelijkt is de Commissie van mening dat er nog altijd sprake is van inconsistenties en onzekerheden:

- In een aantal gevallen wordt verwezen naar de nieuwe sturingsfilosofie (provinciale structuurvisie aangevuld met de verordening ruimte). De bindende werking van de verordening en de naleving en handhaving daarvan zou tot een meer effectieve doorwerking van het beleid en daarom positieve effecten leiden. Deze meer effectieve doorwerking en effecten zijn evenwel op voorhand niet gegarandeerd, mede omdat de verordening periodiek zal worden bijgesteld.
- Voor sommige criteria (bv woningaanbod) wordt een neutrale score toegekend omdat effecten lastig te bepalen zijn. In dat geval zou beter geen score kunnen worden toegekend.
- De argumentatie voor scores is niet altijd navolgbaar, onder andere omdat (kwantitatieve) achtergrondinformatie ontbreekt.⁵ Dit is bijvoorbeeld het geval bij de criteria realisatie EHS, bereikbaarheid, energie en landbouw.⁶

⁴ Zie p. 4 en p. 19 van de aanvulling

⁵ Zo hadden bijvoorbeeld uitkomsten van TIGRIS-XL die ten grondslag liggen aan transportgerelateerde indicatoren, gepresenteerd kunnen worden als onderbouwing.

- De Commissie constateert dat de effectbeoordeling in het MER en de aanvulling daarop veel onzekerheden en onduidelijkheden kent, waardoor de scores slechts een geringe voorspellende waarde hebben. De gerealiseerde scores zullen sterk afhankelijk zijn van de uitwerking in meer concrete deelprojecten.
- De Commissie adviseert om de aangekondigde jaarlijkse evaluatie en eventuele bijstelling van de verordening te gebruiken om nog aanwezige inconsistenties en onzekerheden weg te werken.

2.2 Gevolgen voor natuur

MER

Uit de beoordelingstabel in het MER bleek dat het nieuwe beleid waarvoor in de PSV wordt gekozen leidt tot effecten voor Natura 2000-gebieden die “waarschijnlijk negatief” zijn. Uit de toelichting (p. 60) was niet duidelijk waarop dit oordeel is gebaseerd. Er is sprake van zowel positieve als negatieve effecten van het beleidsscenario ten opzichte van het trendscenario. Elders in het MER (p. 33) werd gesteld dat de provinciale doelstelling ‘realiseren van een robuust en veerkrachtig watersysteem’ strijdig kan zijn met realisatie van instandhoudingsdoelstellingen.

Uit het MER bleek dat in de PSV de keuze is gemaakt om de provinciale ambitie voor de EHS te verlagen van 900 hectare naar 480 hectare. Het gaat daarbij naast gebieden ook om het schrappen van 37 ecologische verbindingen en drie gedeelten van verbindingen.⁷ Verder staat de EHS niet meer als geheel op de functiekaart. Delen met agrarisch natuurbeheer zijn niet herkenbaar, delen staan vermeld als provinciaal landschap of als recreatiegebied. Hierdoor treedt sterke fragmentatie op. Op de kaart op p. 59 van het MER lijken ecologische verbindingen dood te lopen en onduidelijk is welk beschermingsregime (b.v. Spelregels EHS) waar geldt. De onduidelijkheid over het beschermingsregime voor de natuurgebieden en ecologische verbindingzones maakt dat de gevolgen voor de realisatie van natuurdoelstellingen in het algemeen (EHS en Natura 2000) en voor de ambities van de PSV in het bijzonder onduidelijk waren.

Op grond van bovenstaande kunnen significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden als gevolg van activiteiten waarvoor de PSV het kader vormt niet worden uitgesloten. In het MER werd gesteld dat de ontwikkelingen en ‘planvoorstellen’ waarvoor de PSV kaderstellend is niet concreet genoeg zijn om te toetsen op de exacte gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Deze toetsing werd doorgeschoven naar vervolgbesluiten waarvoor eventueel een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig is. De Commissie onderkent dat het niet mogelijk is om nu al een passende beoordeling gedetailleerd uit te werken, gezien het abstractieniveau van de beleidsuitspraken en de vele onzekerheden. Toch is het ook in een MER met een hoger abstractieniveau mogelijk en relevant een passende beoordeling te doen, waarin wordt aangegeven of de gemaakte keuzes kunnen leiden tot aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden in de Natura 2000-gebieden en welke mogelijkheden

⁶ Voorbeelden:

- Onder het thema ‘energie’ wordt aangenomen dat het beleidsscenario leidt tot een afname van voertuigkilometers, maar dit is niet af te leiden uit de verkeersgegevens.
- Uit de aanvulling blijkt dat rond steden de congestie toeneemt; desondanks krijgt het criterium autobereikbaarheid steden een positieve score.

⁷ Op een aantal plaatsen in het MER (o.a. pag.17) wordt gesproken van robuuste verbindingen, elders alleen van ecologische verbindingen (MER pag.47).

er zijn om dat te voorkomen. De inschatting van deze risico's is essentiële informatie bij de te maken keuzes in de PSV.

Aanvulling

In de aanvulling is een toelichting gegeven op de wijzigingen in het EHS-beleid. Deze toelichting geeft meer inzicht in de verschillen in de EHS-begrenzing tussen de bestaande streekplannen en de structuurvisie. De gevolgen van het schrappen van verbindingzones en gewijzigde beschermingsregimes voor de realisatie van landelijke en provinciale doelstellingen (Natura 2000 en EHS) blijven echter onduidelijk.

In de aanvulling is een globale passende beoordeling opgenomen. Deze geeft op overzichtelijke wijze inzicht in de activiteiten met mogelijke (significante) gevolgen en de Natura 2000-gebieden die daardoor mogelijk beïnvloed zullen worden. Deze informatie is waardevol voor het vervolg, omdat deze aangeeft voor welke activiteiten de effecten op Natura 2000-gebieden bij de nadere uitwerking een aandachtspunt zijn. Op grond van de globale inventarisatie wordt op pagina 19 van de aanvulling geconcludeerd dat de effecten van de beleidswijzigingen voor Natura 2000-gebieden beperkt zijn. Dit leidt er toe dat de score voor het criterium "bescherming Natura 2000-gebieden" wordt aangepast van "waarschijnlijk negatief" naar "neutraal". De Commissie is van oordeel dat de passende beoordeling op het niveau van de structuurvisie voldoende informatie geeft over de risico's met betrekking tot Natura 2000. Zij deelt echter niet de conclusie dat op basis hiervan gesteld kan worden dat de effecten van de beleidswijzigingen voor Natura 2000-gebieden beperkt zijn.

- De Commissie adviseert om ten behoeve van besluitvorming over structuurvisies, plannen en projecten waarvoor de PSV kaderstellend is na te gaan welke mitigerende maatregelen genomen kunnen worden om het risico van significante gevolgen op Natura 2000-gebieden te beperken.

2.3 Duurzame ontwikkeling

Het beoordelingskader in het MER is opgezet vanuit de principes van duurzame ontwikkeling, maar de invulling daarvan is nog beperkt.⁸ Gezien de beperkte scope van de PSV (in keuzemogelijkheden, tijd en ruimte) is dat begrijpelijk. De PSV geeft wel uitdrukking aan ambities voor de langere termijn (2040), maar deze zijn nog niet uitgewerkt in een 'duurzaamheidsvisie' en concrete toetsingscriteria. Het beoordelingskader biedt volgens de Commissie wel goede mogelijkheden voor periodieke evaluatie, bijsturing en nadere uitwerking van het beleid, in bijvoorbeeld sectorale plannen of in de aangekondigde jaarlijkse herziening van de verordening Ruimte. Daarvoor is het nodig dat de ambities ten aanzien van de duurzaamheidsprincipes worden vertaald naar toetsingscriteria. Bij de effectbeoordeling in het MER wordt er van uitgegaan dat geen afwenteling mag plaatsvinden tussen de aspecten people, planet en profit. De Commissie is van mening dat dit uitgangspunt niet realistisch is, aangezien de te maken ruimtelijke keuzes altijd ten koste kunnen gaan van een of meerdere aspecten. Belangrijk is dat bij de besluitvorming wordt aangegeven welke afweging er ten aanzien van deze aspecten in onderlinge verhouding wordt gemaakt, waarbij het MER zou de gevolgen van deze afweging inzichtelijk maakt.

⁸ In de beoordelingstabel worden toetsingscriteria onderverdeeld in "planet, people en profit". De andere belangrijke principes van duurzame ontwikkeling, oog voor de lange termijn en voor afwenteling elders in de ruimte, komen in het MER niet tot uitdrukking.

- De Commissie adviseert om ten behoeve van evaluatie en bijsturing van het beleid en vervolgbesluiten de duurzaamheidsambities nader uit te werken, zodat deze een nadrukkelijker rol kunnen spelen bij keuzes in het ruimtelijk beleid (tijdens periodieke evaluaties). Het beoordelingskader uit het MER kan daarbij als basis dienen.

2.4 Rol van het MER in het planproces

In het MER is het gevolgde planproces voor de PSV en de rol van het MER daarin globaal, maar helder en gestructureerd beschreven. De PSV is interactief met het MER tot stand gekomen. Dit proces mondt uit in de keuzes in het beleidsscenario. Het MER maakt niet duidelijk welke ruimtelijke knelpunten en opgaven leidend zijn geweest voor het planproces en welke dilemma's daarbij aan de orde zijn gekomen.

Uiteindelijk heeft het proces er toe geleid dat voorsnog vooral wordt ingezet op het voortzetten van bestaand beleid. Deels komen keuzes pas aan bod in het vervolg, bijvoorbeeld bij de visie op het landelijk gebied/de landbouwsector en gebiedsontwikkeling Goeree-Overflakkee. De ambities voor de lange termijn, zoals deze in de PSV en hoofdstuk 5 van het MER zijn uitgewerkt, werken nog niet of nauwelijks door in de beleidskeuzes.

Alternatieven en scenario's

In het MER is een tweetal 'extreme' beleidsalternatieven, het verstedelijkingsalternatief en het alternatief 'groene ruimte voorop' op hoofdlijnen vergeleken. De reden waarom voor deze alternatieven is gekozen is niet helder. De Commissie constateert dat, gezien vanuit de strategische doelen, ook andere alternatieven denkbaar zijn, bijvoorbeeld met accent op het doel 'duurzame en klimaatbestendige Deltaprovincie'. Ook is niet duidelijk hoe vanuit de twee extreme alternatieven gekomen is tot het 'beleidsscenario'.

De effectbeoordeling in het MER richt zich uiteindelijk op het vergelijken van het 'trendscenario' (dat wil zeggen: voortzetting van bestaand beleid) en het 'beleidsscenario' (dat wil zeggen: bestaand beleid plus het nieuwe beleid dat op basis van het bovengenoemde planproces is bepaald). Daarmee geeft het MER inzicht in de consequenties van de gemaakte beleidskeuzes. Omdat de PSV vooral uitgaat van voortzetting van bestaand beleid zijn de verschillen tussen beide scenario's logischerwijs gering. De verschillen tussen de scenario's (bv. in hectares per functiecategorie) zijn niet geheel duidelijk. Dit maakt onderbouwing en beoordeling van de effectscores moeilijk (zie ook §2.1).

Doelbereik

De strategische doelen voor de PSV vanuit het provinciaal belang hebben in het MER een prominente plaats gekregen. Per doel zijn trends, beleid en mogelijke blokkades omschreven. Het trendscenario en het beleidsscenario zijn echter niet getoetst aan deze doelen. Het is daardoor onduidelijk in hoeverre het nieuwe beleid daadwerkelijk meerwaarde heeft voor het behalen van deze doelen ten opzichte van het bestaande beleid (trendscenario).

Consequenties beleidsscenario

Uit de effectbeoordeling van het beleidsscenario blijkt dat het nieuwe beleid leidt tot zowel positieve als negatieve en 'neutrale' gevolgen ten opzichte van het bestaande beleid. Het MER maakt niet duidelijk welke consequenties daaraan verbonden worden. Vooral voor aspecten waarop het beleidsscenario negatief scoort mag verwacht worden dat het MER ingaat op de mogelijkheden om deze effecten te mitigeren of te compenseren, dan wel dat (in de PSV) wordt verantwoord waarom de negatieve effecten geaccepteerd (kunnen) wor-

den. Het MER bevat weliswaar een hoofdstuk 'mitigerende en compenserende maatregelen', maar daarin wordt geen verband gelegd met de negatieve gevolgen van het beleidsscenario. De nadere uitwerking van de PSV in meer concrete projecten biedt overigens wel de mogelijkheid om, op basis van meer inzicht in de werkelijke effecten, op het niveau van het project alsnog mitigerende en compenserende maatregelen vast te stellen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing plan-MER

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van Zuid-Holland

Besluit: vaststellen van provinciale structuurvisie

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling, o.a. voor categorie C11.1, C11.2 en C9;
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: In de structuurvisie worden strategische keuzes gemaakt voor ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie Zuid-Holland.

Procedurele gegevens:

aanvraag advies over reikwijdte en detailniveau: 5 augustus 2008
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 2 december 2008

kennisgeving MER: in het Algemeen Dagblad van 18 november 2009
ter inzage legging MER: 23 november 2009 t/m 17 januari 2010
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 26 november 2009
aanvulling op het MER: 24 februari 2010
toetsingsadvies uitgebracht: 23 maart 2010

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

drs. P.J. Jongejans (secretaris)
prof.dr. J.M. Mastop
dr. M.J.F. van Pelt
dr. S.A. Rienstra
drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)
ir. R.F. de Vries
prof.dr. G.P. van Wee

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in de besluitvorming. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.10 van de Wet milieubeheer en de documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake, als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, alvorens het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering:

- PlanMER Provinciale Structuurvisie. Ontwikkelen met schaarse ruimte, provincie Zuid-Holland, november 2009;
- Ontwerp Provinciale Structuurvisie. Ontwikkelen met schaarse ruimte, provincie Zuid-Holland, november 2009;
- Ontwerp Verordening Ruimte. Ontwikkelen met schaarse ruimte, provincie Zuid-Holland, 3 november 2009;
- Notitie “Van oud naar nieuw”. Deel A: van interimbeleid naar structuurvisie en verordening, de verschillen op een rij, provincie Zuid-Holland, november 2009.
- Aanvullende notitie PlanMER PSV, d.d. 24 februari 2010.

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Provinciale Structuurvisie Zuid-Holland 2020 en de aanvulling daarop

De Provincie Zuid-Holland stelt een Provinciale Structuurvisie op voor de periode tot 2020, met een doorkijk naar 2040. In de structuurvisie worden strategische keuzes gemaakt voor ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie. Voor de vaststelling van de structuurvisie wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen.

ISBN: 978-90-421-2925-2



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

