



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Advies over reikwijdte en detailniveau
van het milieueffectrapport

3 mei 2011 / rapportnummer 2524-51



1. Hoofdpunten van het MER

Het kabinet heeft het voornemen een Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte op te stellen, mede vanwege nieuwe accenten die het kabinet wil leggen en ‘veranderende omstandigheden’ in de maatschappij. De Structuurvisie is bindend voor het rijk en bevat beleids- en afwegingskaders voor decentrale plannen op het gebied van ruimte en infrastructuur. Ter onderbouwing van de besluitvorming wordt de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) gevolgd.

De Commissie voor de m.e.r. (hierna ‘de Commissie’) ¹ beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het milieueffectrapport (MER):

De Commissie adviseert het MER bij de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte in te zetten:

1. als een beoordeling in het kader van duurzaamheid ²

Geef aan of/hoe het voorgenomen beleid bijdraagt aan een duurzame toekomst en of het in dat opzicht toereikend³ is. Ontwikkel voor die beoordeling duurzaamheidscriteria op basis van een analyse van problemen, doelstellingen en vigerend beleid.

2. om de milieugevolgen in beeld te brengen van de hoofdlijnen uit het voorgenomen beleid
Leg daarbij het accent op beleid dat afwijkt van het eerdere beleid en beschouw, waar relevant, alternatieven. Geef ook de mogelijke gevolgen aan van de voorgestelde verkaveling van taken over de overheidslagen en van het loslaten van rijkstaken.

3. als m.e.r.-planning

Maak duidelijk wat in deze Structuurvisie met m.e.r. is onderbouwd en wat in vervolgfases nog moet gebeuren.

Indien significante effecten op Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten, is een Passende beoordeling een verplicht onderdeel van het MER.

De samenvatting van het MER wordt vooral gelezen door besluitvormers en insprekers. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In hoofdstuk 2 geeft de Commissie een beschouwing over de rol van m.e.r. bij het ruimtelijke beleid. De volgende hoofdstukken geven uitgebreider aan welke informatie naar het oordeel van de Commissie in het MER moet worden opgenomen. Hoofdstuk 3 bespreekt een beoordeling op duurzaamheid van het voorgenomen beleid, hoofdstuk 4 gaat dieper in op de belangrijkste beleidskeuzen, hoofdstuk 5 bevat aanbevelingen voor de passende beoordeling, hoofdstuk 6 behandelt de rol van m.e.r. bij de vervolgstappen.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder ‘Adviezen Commissie’. Bijlage 2 bevat een lijst van zienswijzen die bij het advies, waar m.e.r.-relevant, zijn betrokken.

² Tijdens de bespreking van het eindconceptadvies heeft de initiatiefnemer aangegeven dat dit gedeelte wordt ingevuld door een Ex-ante-evaluatie van het PBL.

³ Voor zover redelijkerwijs realiseerbaar met een Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

2. M.e.r. en Structuurvisies

2.1 Algemeen

Wet ruimtelijke ordening

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft het rijk de mogelijkheid om:

- ruimtelijk beleid vast te leggen in Structuurvisies;
- besluiten over projecten vast te leggen in inpassingsplannen en projectbesluiten.

Het beleid in Rijksstructuurvisies is alleen bindend voor het rijk, maar de Structuurvisie geeft (zeker in combinatie met het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) wel kaders voor de decentrale overheden.

M.e.r.-plicht bij Structuurvisies

Wanneer Rijksstructuurvisies kaders stellen voor activiteiten met mogelijk belangrijke milieugevolgen is er sprake van m.e.r.-plicht. Juist bij die kaderstelling worden besluiten genomen met belangrijke milieugevolgen. Een voorbeeld is de transitie naar een duurzame energievoorziening en het bepalen van de energiemix die daarbij hoort. Deze is op het lagere schaalniveau van bijvoorbeeld een gemeente of windmolenexploitant niet meer afweegbaar.⁴ (M.e.r. bij) een Rijksstructuurvisie dient dus te worden ingezet bij afwegingen van belangen die op het schaalniveau van de rijksoverheid thuishoren, omdat ze individuele belangen overstijgen. Het milieueffectrapport brengt in beeld wat de milieugevolgen van het nieuwe rijksbeleid zijn en welke alternatieve keuzen eventueel gemaakt kunnen worden.

Diverse belangen, zeker met betrekking tot milieu, zijn gebaat bij een centrale aansturing. Voorbeelden zijn luchtkwaliteit (het NSL) en natuur (de PAS). Op landelijke schaal kunnen oplossingen voor milieuproblemen worden gevonden die op het niveau van een individuele ondernemer of een gemeente niet realiseerbaar zijn. Maar uit een Structuurvisie kan ook naar voren komen welke verantwoordelijkheden provincies, gemeenten en particulieren hebben/krijgen bij het vormgeven van de toekomst van Nederland en welke kennis en middelen daarvoor nodig c.q. beschikbaar zijn⁵. De keuze welke bestuurslaag (of instantie) voor welke besluiten verantwoordelijk is, kan ook milieurelevant zijn en dient dan in het MER bij de Structuurvisie aan de orde te komen.

Reikwijdte en detailniveau

De diepgang van het MER wordt bepaald door de concreetheid van het beleid en de besluiten die in de Structuurvisie staan. Meer algemene beleidsuitspraken worden onderbouwd met een toetsing aan duurzaamheidsdoelen, terwijl bij concrete voornemens de milieugevolgen als zodanig in beeld kunnen komen. Zodra de milieugevolgen voldoende concreet aan de orde zijn gekomen, is de rol van m.e.r. vervuld. In de praktijk is dat doorgaans nog niet het geval bij een Structuurvisie, maar wel bij bijvoorbeeld een Tracébesluit, een bestemmingsplan, een inpassingsplan of een vergunning.

⁴ Nog afgezien van het feit dat het weinig efficiënt zou zijn als iedere individuele exploitant een dergelijke afweging opnieuw zou moeten maken.

⁵ Dan wel door het rijk beschikbaar gesteld worden.

2.2 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Bij de start van de m.e.r.-procedure voor de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte heeft de Commissie zich bij haar advisering gebaseerd op een concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau (maart 2011). Omdat deze nog weinig inzicht geeft over de inhoud van het voorgenomen beleid, is daarnaast rekening gehouden met de Beleidsbrief van de Minister van Infrastructuur en Milieu en een ambtelijke presentatie over de Structuurvisie⁶.

Beleidsbrief

Uit de Beleidsbrief van de Minister van Infrastructuur en Milieu blijkt dat het kabinet als belangrijkste rijksopgaven ziet: “de ruimtelijk economische structuur van het land duurzaam te versterken en het land weer in beweging te krijgen” door onder meer:

- versterking van de mainports, brainports en greenports;
- extra investeringen (in die omgeving) in de aanleg van wegen en spoorwegen.

Verder moeten randvoorwaarden voor bescherming van milieu, veiligheid en unieke kwaliteiten in Nederland veiliggesteld worden.

Het MER moet in beeld brengen wat de milieugevolgen zijn van het nieuwe beleid, dat wil zeggen van de belangrijkste keuzen daarbinnen in vergelijking met het beleid zoals dat daarvoor gold.

Het streven van het kabinet is ook om een betere en duidelijkere taakverdeling tussen de overheidslagen tot stand te brengen, waarbij in de ruimtelijke ordening meer aan provincie en gemeenten wordt overgelaten. In dat kader moet de Structuurvisie aangeven en motiveren welke beleidsverantwoordelijkheid bij het rijk ligt, welke verantwoordelijkheden worden overgedragen en welke randvoorwaarden daarbij (eventueel) gelden. Het MER dient daarbij als onderbouwing.

Tot slot wordt aangegeven dat het rijk van plan is bepaalde taken helemaal af te stoten. Ook dergelijke besluiten kunnen milieurelevant zijn en dienen dan een plaats in het MER te krijgen.⁷ Ten behoeve van het MER moet duidelijk zijn:

- wat in de Structuurvisie wordt vastgelegd en waarover nog thematische Structuurvisies volgen ter uitwerking van het beleid;
- hoe de doorwerking van het rijksbeleid wordt gerealiseerd bij delegatie van taken⁸.

Geef in het MER kort aan hoe de procedure van besluitvorming over de Structuurvisie verloopt, welke besluiten nu worden genomen en welke vervolgbesluiten van het rijk of van andere overheden nog volgen. Licht toe op welke wijze wordt bevorderd dat een breed gedragen besluit over de Structuurvisie tot stand komt.⁹

⁶ Dit betrof een presentatie op 30 maart 2011.

⁷ Zie ook de zienswijze van Natuurmonumenten.

⁸ Door ondersteuning met kennis en middelen. (Ook) decentrale overheden moeten immers bezuinigen.

⁹ In welke mate wordt rekening gehouden met de aanbevelingen van de Commissie Elverding?

3. Toetsing structuurvisiebeleid

3.1 M.e.r. als duurzaamheidsbeoordeling

De Commissie adviseert het MER bij deze Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte in te zetten als een beoordeling in het kader van duurzaamheid.¹⁰ Dat houdt in dat er enkele heldere en meetbare criteria moeten komen voor de invulling van duurzaamheid op dit schaalniveau.

Door toetsing van het voorgenomen beleid aan deze criteria wordt duidelijk:

- of het voorgenomen beleid¹¹ bijdraagt tot een duurzame ontwikkeling of deze juist belemmert;
- of de Structuurvisie inderdaad de beleidsvoornemens bevat die nodig zijn voor een duurzame ontwikkeling van Nederland.

Het toetsingskader kan breed van opzet zijn (people, planet, profit), mits de milieuaspecten¹² in voldoende mate en voldoende duidelijk aan bod komen.

Omdat deze criteria voor toetsing op duurzaamheid niet aan de beleidsbrief of de Notitie Reikwijdte en Detailniveau kunnen worden ontleend, adviseert de Commissie deze in het MER te ontwikkelen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van een analyse van:

- bestaande milieuknelpunten die belemmerend zijn voor een duurzame ontwikkeling;
- uitgangspunten en randvoorwaarden uit reeds vigerend beleid;
- nieuwe duurzaamheidsdoelen van het rijk.

Bij de toetsing dient rekening te worden gehouden met onzekerheden (ten minste) ten aanzien van regionale en lokale keuzes bij overheveling van taken. Vertaal onzekerheden in een bandbreedte voor de genoemde gevolgen en geef de betekenis daarvan aan voor de te trekken conclusies.

3.2 Toetsingskader

Duurzaamheidsproblemen

Geef in het MER een concreet beeld van de problemen die in Nederland spelen op het gebied van duurzaamheid en die van overheidswege om een oplossing vragen. Denk daarbij ondermeer aan: uitstoot van broeikasgassen, klimaatadaptatie, achteruitgang biodiversiteit, volksgezondheid (lucht, geluid, veiligheid), ruimtelijke kwaliteit. Maak hierbij gebruik van recente publicaties van het Planbureau voor de Leefomgeving¹³, de VROMraad¹⁴ en een eerdere publicatie van het Milieu en Natuur Planbureau "Nederland later"(2007)¹⁵.

¹⁰ Deze methode is onder meer gebruikt bij de Structuurvisie Randstad 2040.

¹¹ Beter dan het oorspronkelijke beleid.

¹² Zoals ook gevraagd in de zienswijze van Milieudefensie.

¹³ Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, februari 2011.

¹⁴ Ruimtelijke kwaliteit, Verkenning, februari 2011.

¹⁵ Zoals aanbevolen in de zienswijze van het IPO.

Vertaal deze problemen voor zover mogelijk in kansen¹⁶, waarvan de aanpak in het nieuwe beleid een plek krijgt.

Geef aan welke doelen het kabinet zich stelt met betrekking tot het oplossen van de problemen en verwerk deze in het toetsingskader.

Vigerend beleid

Geef in het MER aan met welke wet- en regelgeving en welk beleid (ook Europees en internationale verdragen) rekening moet worden gehouden. Ga na of het voorgenomen beleid voldoende maatregelen bevat om aan de eisen te voldoen. Denk daarbij aan: Natuurwet- en regelgeving, Unesco, eisen voor luchtverontreiniging, Kaderrichtlijn water, EU white paper voor transport (maart 2011) en daarbinnen o.a. het CO₂-beleid, Biodiversiteitsverdrag etc.

3.3 Toetsing voorgenomen beleid

Leg het voorgenomen beleid in de Structuurvisie langs dit toetsingskader en ga op basis daarvan na of alle onderwerpen die in de Structuurvisie zouden thuishoren inderdaad aan de orde komen. Ter illustratie geeft tabel 1 aan hoe deze aanpak functioneert en kan worden gepresenteerd.¹⁷ Paragraaf 3.4 geeft aan welke opgaven naar het oordeel van de Commissie op grond van deze analyse in de Structuurvisie geadresseerd zouden moeten worden.¹⁸

Probleem/opgave	Criterium/wijze van meten	Afstand tot doel	Toelichting/bandbreedte/onzekerheid	Aanvullende maatregelen? ¹⁹
<i>Transitie energievoorziening</i>	<i>Klimaatneutraal in 2050</i>
<i>Terugdringen verdroging</i>	<i>Invullen eerder vastgestelde opgaven</i>	<i>Groot/middel/klein</i>		
Beleid/wet/ verdragen	Randvoorwaarde	Conformiteit	Toelichting/bandbreedte/onzekerheid	Maatregelen ²⁰
<i>CO₂ uitstoot</i>	<i>emissieplafonds</i>	<i>(realiseerbaar?)....</i>
....	

Tabel 1: Voorbeeld hoe het toetsingskader gebruikt kan worden.

Tijdens de bespreking van het eindconceptadvies van dit advies heeft de initiatiefnemer aangegeven dat de informatie die in dit hoofdstuk van het advies wordt gevraagd, zal worden geleverd door een Ex-ante-evaluatie uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving. De Commissie adviseert het plan-MER en deze Evaluatie goed op elkaar af te stemmen.

¹⁶ Wanneer gebieden of gebouwen hun oorspronkelijke functie verliezen, ontstaan er bedreigingen voor milieukwaliteit maar ook kansen om in een proces van transformatie tot milieuwinst (kleinere milieucontouren, intensiever ruimtegebruik) te komen. Zie verder bv.: Klimaatpark Groene Hart, InnovatieNetwerk, februari 2011.

¹⁷ Zie ook Plan-MER Structuurvisie Randstad 2040 hoofdstuk 5.

¹⁸ Aanvullend op de thema's verstedelijkingsbeleid en mobiliteitsbeleid.

¹⁹ Denk daarbij bijvoorbeeld aan het actief creëren van milieuruimte voor nieuwe ontwikkelingen, zoals periodieke evaluatie en aanpassing van vergunningen en het creëren van de mogelijkheid niet gebruikte vergunningruimte in te trekken.

²⁰ Maatregelen die in elke geval genomen worden en maatregelen 'achter de hand' bij onzekerheden.

3.4 Voorlopige analyse

Onderstaande onderwerpen kunnen als relevant uit de analyse naar voren komen.

Klimaatmitigatie en energietransitie, klimaatadaptatie en waterveiligheid

Hoewel de beleidsbrief energie en klimaat wel aan de orde stelt, is niet duidelijk in hoeverre op die punten beleidswijzigingen worden voorbereid en of die in deze Structuurvisie worden vastgelegd. Belangrijke problemen zijn: hoogwaterveiligheid, wateroverlast en droogte, verzilting, drinkwatervoorziening, koelwatervoorziening. Ook kan de Structuurvisie kaders stellen waar bouwen in buitendijkse gebieden wel of niet zal worden toegestaan.

Bij het aspect van de energietransitie is het naar het oordeel van de Commissie urgent dat de meest recente inzichten van het rijk expliciet worden gemaakt en onderbouwd. Vanwege de ruimtelijke consequenties is dat ook zeker relevant in een Structuurvisie voor Infrastructuur en Ruimte. Dit onderwerp komt daarom terug in hoofdstuk 4.

Biodiversiteit, natuurnetwerk

De zorg voor biodiversiteit en de natuurnetwerken Natura 2000 en Ecologische hoofdstructuur vraagt om beleidskeuzen inzake robuuste verbindingzones, intensieve veehouderij, zure en vermestende depositie, meer in het algemeen de rol van de landbouw en ecosysteemdiensten. Het natuurnetwerk komt terug in het advies onder het hoofdstuk passende beoordeling.

Ruimtelijke kwaliteit

Onder het kopje “ruimtelijke kwaliteit” kan aan de orde komen de verantwoordelijkheid van het rijk om unieke Nederlandse (waaronder cultuurhistorische) waarden te behouden en te ontwikkelen.

4. Onderdelen uit het voorgenomen beleid

4.1 Hoofdpijnen van beleid: verkaveling van taken

Nu het kabinet in een tijd van bezuinigingen ‘scherpe keuzen’ wil maken, moet dat in de Structuurvisie duidelijk tot uitdrukking komen. Dit betekent ook aangeven welke uitgaven niet meer mogelijk zijn. Voor taken die oorspronkelijk bij het rijk lagen en in het voorgenomen beleid worden gedecentraliseerd, moet duidelijk worden:

- in hoeverre er (meer of minder dan daarvoor) voldoende budget is om die taken naar behoren uit te voeren;
- of er prestatieafspraken komen met de andere overheden om de taken uit te voeren en onderling af te stemmen;
- kortom, wat de kans is dat deze taken inderdaad worden uitgevoerd op het gewenste niveau en indien daarover twijfel is, of het rijk dan alsnog wil ingrijpen.

4.2 Rijkstaken uit de Beleidsbrief

Voor de rijkstaken dient het MER aan te geven wat de verschillen zijn tussen het vigerende (oude) beleid en het nieuwe beleid van het kabinet. Alternatieven voor deze keuzes moeten, voor zover redelijkerwijs in beschouwing te nemen, in het MER aan de orde te komen.

Verstedelijkingsbeleid

Het rijk wil met prioriteit investeren in de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de mainports, brainports en greenports. Bij de verstedelijking (metropoolvorming) zal het accent liggen op de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad, alsmede op brainport Eindhoven.

Bij het in beeld brengen van de effecten van deze keuze adviseert de Commissie vooral de risico's in relatie tot de kwaliteit van de leefomgeving in beeld te brengen²¹. Geef aan hoe het accent op verdere verstedelijking in de main- en brainports in overeenstemming is te brengen met een goede kwaliteit van de leefomgeving, gegeven het feit dat er nu reeds problemen zijn op het gebied van luchtkwaliteit, geluidhinder, en gebrek aan ruimte voor recreatieve voorzieningen, waterberging en bereikbaarheid. Uit de ambtelijke presentatie blijkt dat in het voorgenomen beleid het rijk de grote steden minder ondersteunt bij stedelijke vernieuwing en transformatie. Ook komt er geen geld meer beschikbaar voor het creëren en beschermen van groene gebieden rondom de stad (bufferzones, recreatie rondom de stad, Groene Hart). Dit zal de kwaliteit van de leefomgeving beïnvloeden.²²

Bij het verstedelijkingsbeleid in de overige gebieden zal de SER-ladder uitgangspunt blijven, maar het voornemen is een verdere sturing van rijkswegen (bijvoorbeeld door verstedelijkingsafspraken, migratiesaldo 0) achterwege te laten. Geef aan wat dat kan betekenen voor het verstedelijkingspatroon en de kwaliteiten van het landelijke gebied. Een deel van de problemen komt mede voort uit onderlinge concurrentie tussen gemeenten (overschot kantoren en bedrijventerreinen). Bij verdere decentralisatie neemt die concurrentie mogelijk toe en ontstaat een suboptimale situatie voor zowel vestigingsklimaat als milieu.²³

Bereikbaarheid en mobiliteit

Een belangrijke verandering in het voorgenomen mobiliteitsbeleid is het terugdraaien van het voornemen om *Anders Betalen voor Mobiliteit* (ABVM) in te voeren. Het accent komt te liggen op bouwen en benutten. Vergelijk het nieuwe beleid met het oude beleid.²⁴ Voor het nationale beleid gaat het vooral om de Nota Mobiliteit en de Mobiliteitsaanpak. Geef verder aan of er wijzigingen worden verwacht in het regionale beleid, met name ten aanzien van de rol van ruimtelijke ordening, prijsbeleid, mobiliteitsmanagement, optimalisatie van het openbaar vervoer en de uitbreiding van infrastructuur en eventueel de fiets ('ladder van Verdaas'). Geef aan wat de gevolgen (inschattingen, ordegrottes) van beleidswijzigingen zijn voor:

- voertuigkilometers personenauto's, eventueel ook goederenwegverkeer;
- milieubelasting van verkeer (ten minste emissies CO₂, PM₁₀, NO_x en geluidhinder);
- concentraties schadelijke stoffen (PM₁₀ en NO₂).

²¹ De kwaliteit van het vestigingsklimaat wordt behalve door een goede bereikbaarheid ook bepaald door een voldoende groot en gedifferentieerd woningaanbod en een uitstekende kwaliteit van de woon- en leefomgeving.

²² Zie ook de zienswijze van Natuurmonumenten.

²³ Zie ook de opmerkingen van het IPO inzake krimp.

²⁴ Zoals ook wordt gevraagd in de zienswijze van het IPO.

Ook moet duidelijk worden welke aanvullingen nodig zijn in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) dat uitgaat van Anders Betalen voor Mobiliteit.

Een andere belangrijke verandering is het wijzigen en aanvullen van de Nota Mobiliteit-normen en de keuze voor een integrale mobiliteitstoets. Geef aan of dat tot andere zoekgebieden leidt voor de investeringsbeslissingen of (als deze worden opgenomen) tot andere investeringsbeslissingen. In ieder geval is het voornemen prioriteit te geven aan het verbeteren van de bereikbaarheid van de mainports, brainports en greenports. Breng de gevolgen van deze accenten in beeld en leg daarbij de relatie met de punten als genoemd bij verstedelijking.

Olympische Spelen 2028

Aangezien de beleidsbrief het voornemen uitspreekt om Nederland voor te bereiden op de komst van de Olympische Spelen, verdient het aanbeveling om in relatie tot verstedelijking en bereikbaarheid aan te geven of dat tot aanvullende keuzen leidt die anders niet zouden worden gemaakt.

Energietransitie

Geef aan of de Structuurvisie beleid of randvoorwaarden zal vaststellen ten aanzien van de energievoorziening in Nederland²⁵: energiemix, rol van kernenergie, omvang en locaties voor CO₂-opslag, ander gebruik van de ondergrond in relatie tot energie, energietransportassen en netwerken, locatiekeuze voor windenergie etc.

Wanneer de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu zoekgebieden zal aangeven voor het opwekken van windenergie op land dient het volgende dilemma in het MER besproken te worden:

Een groot deel van het gebied in Nederland dat gezien de windsnelheden geschikt is voor windenergie kent ook bescherming vanwege aanwezige natuurwaarden in het gebied of in de omgeving. Daardoor zijn de doelen inzake natuurbescherming mogelijk strijdig met die van een efficiënte windenergieopwekking. Het ligt voor de hand om de afweging die op dit punt moet worden gemaakt, niet voor ieder individueel voornemen apart, maar op landelijke schaal uit te voeren aan de hand van een vergelijking van alternatieven.

Wanneer de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu aangeeft dat het aantal kernenergiecentrales toeneemt, geef dan aan wat de gevolgen zijn (van het opwekken van de energie en het opslaan van het afval) voor onder meer de externe veiligheid en uitstoot van broeikasgassen.

Overig

Indien de Structuurvisie ingaat op onderwerpen als luchthavens, defensievoorzieningen, routes voor gevaarlijke stoffen, buisleidingen, scheepvaartroutes of het beleid voor de Noordzee ligt het voor de hand dat het MER één of meer alternatieven bespreekt voor het voorgenomen beleid en de milieugevolgen daarvan in beeld brengt

²⁵ Zo niet, waar en wanneer dat wel wordt gedaan.

5. Milieugevolgen en Passende beoordeling

5.1 Milieugevolgen

Bij het in beeld brengen van de milieugevolgen van het voorgenomen beleid kan gebruik worden gemaakt van het toetsingskader zoals beschreven in hoofdstuk 3 van dit advies of van het toetsingskader zoals is aangegeven in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Ga in ieder geval in op onomkeerbare milieugevolgen, cumulatieve effecten, de kans op grensoverschrijdende gevolgen en risico op afwenteling naar elders of naar toekomstige generaties.

5.2 Passende beoordeling

Indien significante effecten op Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten dient een Passende beoordeling een verplicht onderdeel te zijn van een plan-MER. Deze kan aansluiten bij het abstractieniveau van de Structuurvisie. De Passende beoordeling heeft dan het karakter van een verkenning van de kans (het risico) dat het voorgenomen beleid binnen de randvoorwaarden van de natuurbeschermingswetgeving (niet) uitvoerbaar is. Randvoorwaarde is immers dat Nederland blijft voldoen aan de internationale verplichtingen die hard en juridisch bindend zijn, zoals Natura 2000.

Bij de beoordeling van het effect van het voorgenomen beleid op de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden speelt de huidige situatie en een inschatting van de autonome ontwikkeling (doorzetten van het eerdere beleid) een belangrijke rol. Vervolgens kan worden nagegaan hoe verschillende alternatieven daarop inwerken.

De nulmeting en autonome ontwikkeling

Op dit moment is een belangrijk deel van de instandhoudingsdoelen binnen de Natura 2000-gebieden verwezenlijkt.²⁶ Voor een deel van de aangewezen habitats en soorten bestaan nog uitbreidingsdoelen of moet nog een kwaliteitslag worden gemaakt. De nulmeting bestaat uit een inschatting van het deel van de doelen dat op dit moment is gehaald. Het resultaat van de nulmeting is een schatting van het percentage Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten en typische soorten van habitattypen die thans in de Natura 2000-gebieden duurzaam aanwezig zijn.

Bij de autonome ontwikkeling²⁷ moet een inschatting worden gemaakt van de trends in de instandhoudingsdoelen als gevolg van:

- najilingseffecten als gevolg van verandering in omgevingsfactoren in het verleden;
- verandering als gevolg van populatiedynamische processen;
- verandering in de milieudruk bij thema's als verzuring, vermessing en verdroging;
- verandering in het klimaat.

²⁶ Dat is ook niet zo vreemd, daar de huidige kwaliteit als basis van de aanwijzingen heeft gediend.

²⁷ De referentie, het oorspronkelijke beleid.

Gevolgen van het aangekondigde beleid

De voor Natura 2000 meest relevante ontwikkeling die in de Structuurvisie wordt aangekondigd, is de afronding van het natuurnetwerk. Er zijn nog verschillende alternatieven denkbaar in de manier waarop dit netwerk wordt afgerond. Te denken valt aan:

- verwezenlijking van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) die vergelijkbaar is met de oorspronkelijke EHS uit het Natuurbeleidsplan, ook wel de herijkte EHS genoemd;
- verwezenlijking van de herijkte EHS plus de robuuste verbindingen. Daarbij kan in varianten nog worden afgewisseld in aantal verbindingen (de in biogeografische zin meest cruciale versus alle) of in de wijze waarop deze worden gerealiseerd (natuurgericht versus multifunctioneel);
- temporiseringsopties.

De effecten moeten duidelijk maken in hoeverre aan het eind van de structuurvisieperiode de instandhoudingsdoelen van Natura 2000 zijn gehaald. Dat kan bijvoorbeeld met een inschatting van het deel van de doelen dat wordt gehaald. Dat leidt dan wederom tot een schatting van het percentage Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten en typische soorten van habitattypen die in de Natura 2000-gebieden bestendig vertegenwoordigd zullen zijn in de verschillende alternatieven/varianten. De Passende beoordeling zal eindigen met een beschouwing waar het aangekondigde beleid natuurlijke kenmerken kan aantasten.

6. Vervolg

Besteed in het MER ook aandacht aan de m.e.r.-planning voor vervolgfases: welke voornemens zijn in deze fase onderbouwd met m.e.r. en wat moet in de vervolgfases nog gebeuren? Hoe is de afstemming met lopende milieueffectrapportages bijvoorbeeld voor buis- en hoogspanningsleidingen en RAAM²⁸.

Deze informatie moet ten minste worden gegeven voor die voornemens die in het uitvoeringsprogramma van de Structuurvisie komen te staan.

Geef in het MER een overzicht van de consequenties voor de vervolgbesluitvorming in de vorm van randvoorwaarden, uitgangspunten en/of onderzoekopgaven in relatie tot de m.e.r.-plichtige activiteiten.

Geef ook aan hoe tussentijdse monitoring²⁹ en terugkoppeling naar de oorspronkelijke ambities in het proces van uitvoering zijn ingebed en welke (beleids-)maatregelen 'achter de hand' zijn als onverhoopt doelen niet gerealiseerd worden of niet voldaan wordt aan de randvoorwaarden.

²⁸ Zie de zienswijze van de gemeente Almere.

²⁹ Leg daarbij een link met NSL, SWUNG en PAS als monitoringsinstrumenten en de monitoring die door PBL wordt uitgevoerd.

7. Vorm en presentatie

Bijzondere aandacht verdient de presentatie van de vergelijkende beoordeling van de alternatieven. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van tabellen, figuren en kaarten.

Zorg ervoor dat:

- het MER zo beknopt mogelijk is, onder andere door achtergrondgegevens niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst zijn opgenomen;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal is gebruikt, met duidelijke legenda.

BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau MER

Initiatiefnemer: Minister van Infrastructuur en Milieu

Bevoegd gezag: Minister van Infrastructuur en Milieu

Besluit: vaststellen van een Structuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor diverse m.e.r.-plichtige activiteiten en vanwege een mogelijke passende beoordeling

Activiteit: vaststellen van landelijk ruimtelijk beleid

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in Staatscourant van: 18 maart 2011

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 8 maart t/m 15 april 2011

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 15 maart 2011

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 3 mei 2011

Samenstelling van de werkgroep:

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

mw. drs. J. van Antwerpen

dhr. dr.ir. G. Blom (voorzitter)

mw. drs. M. van Eck (secretaris)

dhr. drs. G. Gabry

dhr. drs. S.R.J. Jansen

dhr. drs. W. Korver

dhr. prof.dr. G.P. van Wee

Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie neemt hierbij de hierna genoemde informatie die van het bevoegde gezag is ontvangen, als uitgangspunt.

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:

- 2524-02 Concept notitie Reikwijdte en Detailniveau, maart 2011
- 2524-10 Beleidsbrief IenM, 26 november 2010

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 2 mei 2011 van het bevoegd gezag heeft ontvangen en heeft deze, waar relevant, bij haar advies betrokken. Een overzicht van de zienswijzen en adviezen is opgenomen in bijlage 2.

BIJLAGE 2: Lijst van zienswijzen en adviezen

1. G. Molenkamp, Groningen
2. D. van Herwaarden, Asperen
3. N.V. Nederlandse Gasunie, Groningen
4. R. Buruma, Monster
5. Fietzersbond, Utrecht
6. Gemeente Almere, Almere
7. Gemeente Nijmegen, Nijmegen
8. Milieudefensie, Amsterdam
9. Natuurmonumenten, 's-Graveland
10. Venlo ruimtelijke ontwikkeling, Venlo
11. provincie Utrecht, Utrecht
12. Interprovinciaal Overleg, Den Haag
13. Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest, Aurich

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Het kabinet heeft het voornemen een *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* op te stellen, mede vanwege de nieuwe beleidsaccenten die het kabinet wil leggen en 'veranderende omstandigheden' in de maatschappij. Ter onderbouwing van de besluitvorming wordt de procedure van milieueffectrapportage gevolgd.



ISBN: 978-90-421-3275-7

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

