



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

10 oktober 2011 / rapportnummer 2524-106



1. Oordeel over 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. Ter onderbouwing van de besluitvorming is de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) gevolgd en is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. In dit advies spreekt de Commissie voor de m.e.r. (hierna ‘de Commissie’) ¹ zich uit over de kwaliteit van het MER.

MER

Het MER is een helder opgebouwd, goed leesbaar document. Er komt duidelijk uit naar voren dat een reëel risico bestaat dat de milieugevolgen van het voorgenomen beleid ten opzichte van doorzetten van het huidige beleid negatief zijn. Vanwege diverse onzekerheden² is terecht een ruime bandbreedte in de effectvoorspelling aangegeven; daaruit komen voor de meeste beleidsonderdelen³ neutrale tot negatieve effecten naar voren. Slechts voor één beleidskeuze, gericht op bereikbaarheid⁴, is er ook kans op positieve gevolgen, maar dan alleen voor bereikbaarheid en economisch vestigingsklimaat in de main-, brain- en greenports. Ondanks het geconstateerde risico besteedt het MER geen aandacht aan beleidsalternatieven en/of beleidsmaatregelen die ingezet kunnen worden indien blijkt dat gedurende de uitvoering van het voorgenomen beleid de milieugevolgen negatief zijn.⁵

Risico's

Het grootste risico is dat het leefklimaat in de Randstad verslechtert als de hinder van de verwachte mobiliteitstoename daar groeit en de ruimtelijke kwaliteit afneemt door het loslaten van de beschermingsregimes voor natuur en landschap rondom de steden⁶. Dat werkt ook negatief door in het vestigingsklimaat voor bedrijven. Daarmee komen belangrijke rijksdoelen uit de Structuurvisie op losse schroeven te staan. Het “vestigingsklimaat in de stedelijke regio's rond topsectoren” en “verbeteren milieukwaliteit” zijn immers nationale belangen in de Structuurvisie.

Een ander risico is dat Nederland moeilijker of niet kan voldoen aan doelen/afspraken inzake biodiversiteit⁷, klimaat en luchtkwaliteit, terwijl het voldoen aan internationale verplichtingen in de Structuurvisie uitgangspunt is.

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 commissiemer.nl onder ‘Advisering’ of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

² Zie ook paragraaf 2.3 van dit advies.

³ 1. Ruimtelijke economische structuur en verstedelijking, 3. bescherming van natuurnetwerken, 4. bescherming unieke landschappelijke waarden.

⁴ 2. Investeren, innoveren en instandhouden voor bereikbaarheid

⁵ Artikel 7.7, eerste lid, onder g Wet milieubeheer.

⁶ In het bijzonder de tot voor kort beschermde Rijksbufferzones tussen de stedelijke gebieden en het Groene Hart. In een groot aantal zienswijzen wordt hierover bezorgdheid uitgesproken.

⁷ En in het verlengde daarvan aan de Kaderrichtlijn water, zie onder meer de zienswijze van de Unie van Waterschappen.

Omdat het MER geen bredere verkenning⁸ bevat van duurzaamheidsopgaven en –problemen die in de komende tijd moeten worden aangepakt, is het beeld van potentiële risico's bovendien niet compleet. Voor energietransitie, waterveiligheid, ondergrond, wind op land en programmatische aanpak stikstof wordt verwezen naar komende structuurvisies, waardoor geen sprake kan zijn van een integrale belangenafweging op basis van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Synergie of conflicten tussen voornemens en belangen komen daardoor (nog) onvoldoende in beeld

Het vinden van oplossingen voor de in het MER benoemde risico's wordt veelal verschoven naar andere overheidsinstanties of naar de toekomst. Er is bijvoorbeeld niet nagegaan of de in de Structuurvisie genoemde woningbouwopgave tot 2040 voor de regio Den Haag binnen de wettelijke kaders voor natuur en gezondheid wel realiseerbaar is.⁹ Ook moet nog blijken hoe de naar de provincies verschoven 'herijking van de EHS' uitvoerbaar is in relatie tot de aangegane internationale verplichtingen op het gebied van biodiversiteit.¹⁰

Doorwerking

Als een van de pijlers van uitwerking van het beleid uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (en andere structuurvisies) is een (Ontwerp)Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) opgesteld. Het Barro bevat onderdelen die tot op perceelsniveau doorwerken. Nieuw is bijvoorbeeld dat het Barro reserveringsgebieden¹¹ vastlegt voor verbredingen ter weerszijden van de hoofdwegen in Nederland. In deze zones mogen geen ontwikkelingen plaatsvinden die een wegbreiding kunnen belemmeren. De noodzaak van deze reserveringen is in het MER niet onderbouwd.

Oordeel

De Commissie is derhalve van oordeel dat op onderdelen essentiële informatie in het MER ontbreekt om het milieubelang een volwaardige rol te laten spelen bij de besluitvorming over de Structuurvisie. De hoofdpunten zijn dat de Commissie adviseert:

- beter toe te lichten hoe wordt omgegaan met de in het MER gesignaleerde risico's op negatieve milieugevolgen; met name welke stappen worden ondernomen als deze gevolgen zodanig zijn dat de in de structuurvisie gestelde doelstellingen niet gehaald worden;
 - beter te motiveren dat het/of voorgenomen beleid binnen de bestuurlijke en wettelijke randvoorwaarden uitvoerbaar is;
 - de keuze inzake de reserveringsgebieden voor wegen in het Barro beter te onderbouwen.
- In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader uitgewerkt en toegelicht.

Zienswijzen

De Commissie heeft kennisgenomen van 230 zienswijzen die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Voor zover relevant voor het advies verwijst de Commissie daarnaar in voetnoten.

⁸ Zoals de Commissie had geadviseerd in haar Advies over de reikwijdte en detailniveau van het MER.

⁹ De Structuurvisie noemt 280.000 nieuwe woningen en 220.000 vervanging waarvan 55% in de regio Den Haag. De Structuurvisiekaart positioneert de uitbreidingsopgave ergens tussen Den Haag en Katwijk, nabij de duinen. Een slecht leesbare en niet nader toegelichte kaart met gele, blauwe en rode vlekken in het MER legt de bouwvlek ergens tussen Den Haag en Leiden over het Natura 2000-gebied De Wilk.

¹⁰ In veel zienswijzen wordt gesteld dat dit niet mogelijk is binnen de randvoorwaarden die het rijk vooraf heeft gesteld.

¹¹ Plaatselijk tot 2 x 45 meter bij aanleg van 4 extra rijstroken.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Reikwijdte en detailniveau voor het MER

Bij het opstellen van het advies over de reikwijdte en het detailniveau was nog weinig bekend over de inhoud van de Structuurvisie. De Commissie is daarom vooral ingegaan op de aanpak bij het opstellen van het MER. Zij adviseerde het MER bij de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte in te zetten:

1. als een *beoordeling of/hoe het voorgenomen beleid bijdraagt aan een duurzame toekomst van Nederland en of het in dat opzicht toereikend is;*
2. om de *milieugevolgen in beeld te brengen van de hoofdlijnen van het nieuwe beleid en, waar relevant, alternatieven in beeld te brengen;*
3. als *planning voor de vervolgfases van de planuitwerking qua m.e.r., monitoring en risico-beheersing (m.e.r.-planning).*

2.2 Duurzame toekomst

Toetsing aan doelbereik

Er heeft in het MER geen integrale analyse van duurzaamheidsopgaven en –problemen plaatsgevonden¹². Evenmin is aangegeven hoe groot de afstand nog is tot het bereiken van duurzaamheidsdoelen¹³. Dat wil zeggen dat niet is nagegaan, of het voorgenomen beleid die afstand groter of kleiner maakt en wat er moet gebeuren om de doelen tijdig te halen.

Integrale afweging

In de Structuurvisie en het MER is gestreefd naar een integratie tussen infrastructuur en ruimte. Dat is een eerste stap in de goede richting. Toch is de Structuurvisie en daarmee het MER allesbehalve integraal. Regelmatig wordt verwezen naar (ruimtelijk relevant) beleid uit eerdere, andere structuurvisies (Nationaal Waterplan, Derde Structuurvisie Elektriciteitsvoorziening, Structuurvisie Buisleidingen) zonder dat de ruimtelijke en milieugerelateerde afstemming wordt besproken in het MER.¹⁴

Opvallend is dat recent uitgebrachte Structuurvisies, zoals bijvoorbeeld die voor de Randstad 2040, zijn vervallen zonder dat perspectiefrijke voorstellen daarin, bijvoorbeeld over de groenblauwe delta, ten minste als alternatief of maatregel in het MER terugkomen.

¹² Aansluitend bij de werkwijze “*Sneller en beter*” die vraagt om een brede probleemverkenning in de voorfase en bijvoorbeeld gebruik makend van publicaties als *Nederland later* van het NMP, het advies over de *Toekomst van het ruimtelijk beleid* van de Raad voor de leefomgeving, de *Monitor Duurzaam Nederland 2011* waarin met name aandacht wordt gevraagd voor de leefomgevingskwaliteit en afname van biodiversiteit en de *Notitie Effecten van het kabinetsbeleid* (PBL, ECN) die vergroenen van de economie als een belangrijk punt noemt.

¹³ Zoals gedaan in het MER voor de Structuurvisie Randstad 2040. In de Ex-ante toets vraagt het Planbureau voor de leefomgeving om concreter uitgewerkte doelen dan in de Structuurvisie zijn gegeven, om een toets te kunnen uitvoeren.

¹⁴ Denk aan de relatie tussen lijnvormige infrastructuur en de herijking van de EHS, of verbanden tussen mobiliteit, energie, luchtkwaliteit en CO₂-opslag, alsmede tussen energie en water en tussen water en natuur (EHS) zoals vermeld in de zienswijze van de Unie van Waterschappen.

Ander ruimtelijk relevant beleid en andere Structuurvisies zijn in voorbereiding: Programmatische aanpak stikstof, Deltaprogramma, Routekaart 2050, Energietransitie, Wind op Land en Ondergrond. De maatregelen daaruit zijn dus niet afgewogen in het MER op synergie of conflicten in relatie tot het milieubelang.¹⁵

De Commissie adviseert bij het besluit over de Structuurvisie aan te geven hoe en waar deze integratieslag wordt gemaakt.¹⁶

2.3 Beleidsvoornemens en milieugevolgen

In het MER is het voorgenomen beleid afgezet tegen het vigerende beleid aan de hand van enkele duurzaamheidscriteria. Voor ieder beleidsonderdeel is de score per criterium beschreven, maar de scores zijn niet in een overzichtstabel gezet. Dat maakt het MER op dit punt minder inzichtelijk. In plaats daarvan is per beleidsonderdeel een afbeelding gepresenteerd die de onzekerheid in de totale (opgetelde) effectvoorspelling weergeeft. Voor drie van de vier beleidsonderdelen varieert die van neutraal tot negatief. Voor het voorgenomen beleid inzake bereikbaarheid zijn – naast negatieve milieugevolgen – ook positieve gevolgen mogelijk: maar dan alleen voor bereikbaarheid en economisch vestigingsklimaat in de main-, brain- en greenports.

1. Economische structuur en verstedelijking

Voor het beleidsonderdeel “economische structuur en verstedelijking” ligt het belangrijkste risico in de kwaliteit van de leefomgeving, zoals in hoofdstuk 1 van dit advies reeds aangegeven. Daarnaast is nog onduidelijk of de woningbouwopgaven, zoals die in hoofdstuk 4 van de Structuurvisie staan¹⁷, wel realiseerbaar zijn, omdat dat in het MER niet is onderzocht.¹⁸ Uit bijlage 3 bij de Structuurvisie blijkt overigens dat de verschillen in de lage en de hoge raming in de woningbehoefte zeer groot zijn.

In diverse zienswijzen wordt het risico genoemd dat het accent op groei in de Randstad kan leiden tot krimp in overige delen van het land. Krimp in inwoneraantallen kan behalve tot negatieve milieugevolgen ook leiden tot kansen op win-winsituaties.¹⁹ Het MER besteedt hier weinig aandacht aan.

2. Investeren, innoveren en instandhouden voor bereikbaarheid

Het MER geeft nog geen inzicht in de resultaten van het toepassen van de nieuwe bereikbaarheidsindicator. Toch staat in de Ontwerp-Structuurvisie “Op hoofdverbindingen buiten de Randstad waar congestie een structureel probleem is, wordt 2x3 rijstroken de standaard. In de Randstad is de standaard 2x4 rijstroken.” De onderbouwing van dit uitgangspunt staat niet in het MER. Het is niet duidelijk hoe het zich verhoudt tot de kaartbijlage 5 bij het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. (Zie ook paragraaf 2.5 van dit advies.)

¹⁵ De VNG had bijvoorbeeld graag ook de gevolgen van NSL en PAS in de Structuurvisie c.q het MER in beeld gezien.

¹⁶ Zij ziet de Structuurvisie Infrastructuur en ruimte als een geschikt groeidocument voor deze integratieslag.

¹⁷ Noordwest: 320.000 woningen en 140.000 vervanging; Utrecht 100.000 en 20.000 vervanging; zuidvleugel 280.000 en 220.000 vervanging; Eindhoven 50.000 en 30.000 vervanging.

¹⁸ De gemeente Den Haag gaat in haar zienswijze onder Rijksdoel 3 in op het niet beschrijven van de milieugevolgen en het doorschuiven van problemen naar gemeenten en spreekt van een ‘onmogelijke opdracht’.

¹⁹ Ruimte voor groenblauwe dooradering, waterberging in stedelijk gebied, of gerichtere keuzen in functiedifferentiatie.

3. Bescherming van natuurnetwerken

Het MER geeft aan dat de ecologische hoofdstructuur (EHS) 100.000 ha kleiner zal worden dan tot dusver in het vigerende beleid was gepland. Verder worden de Robuuste Verbindingen uit het rijksbeleid geschrapt.²⁰ Omdat nu nog niet duidelijk is welke maatregelen provincies zullen nemen, is ook hier in het MER volstaan met het aangeven van een bandbreedte in de effectbeschrijving. Er zijn echter voldoende publicaties waaruit valt af te leiden dat het voldoen aan de internationale verplichtingen juist nog een forse extra inspanning²¹ zal vragen: Uit de Monitor Duurzaam Nederland 2011 blijkt namelijk dat in Nederland slechts 8% van de Natura 2000-habitats een gunstige staat van instandhouding kennen, waarmee Nederland in Europees verband in de onderste regionen verkeert.²²

4. Bescherming unieke landschappelijke waarden

Het rijk beschermt alleen nog Unesco werelderfgoed, kenmerkende stads- en dorpsgezichten, rijksmonumenten en het maritiem erfgoed. Bescherming van Nationale landschappen wordt aan provincies en gemeenten overgelaten. Ook voormalige rijksbufferzones en het Groene Hart worden van rijkswege niet meer beschermd. Natuurlijk zullen provincies en gemeenten ook goed in staat zijn die bescherming in te vullen. De opgaven uit de Structuurvisie kunnen echter in de bufferzones en in het Groene Hart tot verstedelijkingsdruk leiden. Wanneer daar voor bebouwing wordt gekozen, zullen negatieve gevolgen kunnen optreden voor internationaal gewaardeerde landschappelijke kwaliteiten en het uniek cultureel erfgoed. Bovendien kan het negatief uitpakken voor klimaat (waterberging), biodiversiteit (weidevoelgebieden), recreatieve mogelijkheden en ruimtelijke kwaliteit in brede zin. Daarmee wordt indirect ook het gunstige vestigingsklimaat aangetast. De constatering in het MER dat de milieugevolgen van dit beleidsvoornemen in het meest gunstige geval neutraal uitpakken ten opzichte van het eerdere beleid, lijkt wat optimistisch.

Onzekerheden, monitoring en maatregelen 'achter de hand'

Het MER geeft aan dat de onzekerheid in de effectvoorspelling voortvloeit uit de volgende omstandigheden:

- Veel beleidsmaatregelen worden overgelaten aan gemeenten en provincies, hoe zij die invullen is onzeker.
- Het voorgenomen beleid in de Structuurvisie kent een hoog abstractieniveau, pas bij vervolgbesluiten zal blijken wat de werkelijke effecten zullen zijn.

Het MER geeft niet aan hoe met de onzekerheden en risico's op negatieve milieugevolgen wordt omgegaan.²³ Zijn er alternatieve opties of maatregelen achter de hand? Ook is er geen monitoringprogramma waaruit blijkt of, wanneer en hoe wordt ingegrepen als de ontwikkelingen niet verlopen zoals vooraf werd gewenst of verwacht. In diverse zienswijzen wordt gewezen op het risico dat samenhangt met het schrappen van handhavend toezicht door het rijk.

²⁰ Bovendien bevat het Barro een versoepeling van het EHS-regime door bij gebieden met een agrarische bestemming uit te gaan van de bestaande situatie en niet van de potentiële waarden.

²¹ In de Natuurbalans 2009 staat dat de volgende factoren essentieel zijn voor de bedreigde dier- en plantensoorten: meer oppervlakte natuurgebied, verbetering van de ruimtelijke samenhang en verbetering van de milieuocondities in die gebieden.

²² De Stichting Das en Boom wijdt een uitgebreide inhoudelijke en juridische beschouwing aan deze problematiek. Zie verder de zienswijze van de Stichting Natuur en Milieu over dit punt.

²³ En/of in positieve richting kunnen worden omgebogen.

De Commissie adviseert voorafgaand aan het besluit over de Structuurvisie beter te onderbouwen dat het voorgenomen beleid binnen de gestelde randvoorwaarden haalbaar is en in te gaan op de manier waarop wordt omgegaan met de gesignaleerde risico's op negatieve milieugevolgen. Verder vraagt zij het uitgangspunt inzake de rijstroken beter toe te lichten.

2.4 Passende beoordeling

Wanneer significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten, dient een MER bij een plan een Passende beoordeling te bevatten. In het MER is voor ieder van de beleidsonderdelen een voortoets uitgevoerd om na te gaan of een Passende beoordeling nodig is.

De samengevatte conclusies voor de vier beleidsonderdelen zijn respectievelijk:

- Voor verstedelijking en bereikbaarheid worden geen negatieve gevolgen verwacht vanwege de strikte beschermingsregimes die bij de vervolgbesluiten zullen gelden.
- Voor natuurnetwerken worden op korte termijn geen negatieve gevolgen verwacht, omdat de bestaande EHS door de herijking niet wordt aangetast. Voor de lange termijn zijn negatieve effecten wel mogelijk, maar dat is nu nog moeilijk te bepalen.
- Voor landschap zal er geen effect zijn op de Natura 2000-gebieden omdat deze beschermd blijven. Hoewel er op zich kans is op negatieve gevolgen voor Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten die kenmerkend zijn voor cultuurlandschappen, zal die kans klein zijn vanwege hun beschermde status.

Op basis van deze argumentatie²⁴ kan de Commissie de conclusie niet delen dat significant negatieve gevolgen voor de Natura 2000-gebieden zijn uit te sluiten, en is zij van mening dat een Passende beoordeling had moeten worden gemaakt.²⁵ Daarom heeft de Commissie de informatie uit de Voortoets getoetst als een Passende beoordeling (op hoofdlijnen).

Het abstractieniveau van de Structuurvisie en de vele onzekerheden in aanmerking nemend beschouwt de Commissie de in het MER gegeven natuurinformatie als Passende beoordeling hier toereikend voor de besluitvorming over de Structuurvisie. Bij vervolgpunten of -besluiten zal de Passende beoordeling gedetailleerder moeten zijn.

2.5 Doorwerking van het rijksbeleid

Op diverse kaarten bij de Structuurvisie staan besluiten die een directe doorwerking hebben voor vervolgbesluitvorming. Dat geldt ook voor onderdelen uit het (Ontwerp)Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), die bij de Structuurvisie is gevoegd. Het betreft voor een belangrijk deel besluiten die zijn overgenomen uit eerdere beleidsbeslissingen, zoals het Nationaal Waterplan of het Derde Structuurvisie Elektriciteitsvoorziening. Het is niet altijd duidelijk in welke mate deze besluiten eerder met m.e.r. zijn onderbouwd en of ze ongewijzigd zijn overgenomen. Dit advies behandelt twee onderwerpen die in ieder geval nieuw zijn.

²⁴ Ook is niet aannemelijk (gemaakt) dat het voorgenomen beleid binnen de randvoorwaarden uitvoerbaar is.

²⁵ Zie ook de zienswijze van de provincie Noord-Brabant.

Windenergie Noordzee

Ten opzichte van het Nationale Waterplan is in de Structuurvisie²⁶ de zoekruimte voor windenergie ten noorden van de Waddenzee nader ingeperkt en is een klein gebied aansluitend bij twee reeds vergunde windparken aangewezen als windenergiegebied. Deze nadere inperking is in het MER niet inhoudelijk onderbouwd door aan te geven wat de milieuvor- en nadelen zijn ten opzichte van locaties die minder dicht bij de Waddeneilanden en de Waddenzee liggen, of van locaties in de zoekgebieden elders op zee²⁷.

De Commissie adviseert deze onderbouwing bij het besluit over de Structuurvisie alsnog te geven.

Hoofdwegen

Voor de verbreding van wegen geeft het Barro reserveringsgebieden aan. De kaart die bij het Besluit is gevoegd, is niet goed leesbaar²⁸ en roept diverse vragen op²⁹. De belangrijkste is dat niet duidelijk is waar de kaart op is gebaseerd en waar nut, noodzaak en haalbaarheid³⁰ van de reserveringsstroken zijn onderbouwd.

Het is lastig te bepalen wat de betekenis is van het aangeven van dit soort reserveringsgebieden in een Besluit als het Barro, mede in relatie tot m.e.r. Enerzijds is er sprake van een niet onaanzienlijk rechtstreekse doorwerking naar gemeenten omdat zij geen nieuwe bestemmingen mogen toestaan die de toekomstige wegbreedings kunnen belemmeren. De gemeente Amsterdam geeft in haar zienswijze aan tot welke concrete problemen dit soort zones leidt, zeker bij grote steden. Anderzijds zal voor de uiteindelijke benutting nog besluitvorming moeten plaatsvinden waarbij alternatieve opties en detailinformatie over milieueffecten in beeld kunnen en moeten komen.³¹

De Commissie adviseert voorafgaand aan de vaststelling van het Barro een betere onderbouwing³² te geven van de hoofdlijnen van het voorgenomen beleid met betrekking tot de hoofdwegen en tevens na te gaan waar belangrijke (milieu)knelpunten kunnen optreden bij het aanwijzen van de reserveringsgebieden. Dit ten behoeve van het vaststellen van de kaart.

De reserveringen voor de nieuwe infrastructuur op de kaart, aangeduid met rode pijlen, lijken allemaal al besloten of in een gevorderd stadium van planvoorbereiding of besluitvorming. Voor zover dat het geval is, geldt bovengenoemde opmerking hiervoor niet.

²⁶ Pagina 76 van het Ontwerp.

²⁷ Voor de onderbouwing van de inperking van zoekgebieden voor windenergie op zee is eerder een plan-m.e.r. opgestart echter niet afgerond.

²⁸ Bijvoorbeeld het kleurverschil tussen 2x3 en 2x4 extra.

²⁹ • Geeft de kaart het verschil tussen de huidige, of de autonome en de toekomstig gewenste situatie aan?
• Betekent de "4 extra rijstroken" in de legenda 2x2 of 4x2?

Uit de tekst van het Besluit lijkt te kunnen worden afgeleid dat het om 2x4 gaat. Maar dan is de kaart zeker geen uitwerking van het principe uit de Structuurvisie, te weten: standaard 2x4 in de Randstad en 2x3 daarbuiten.

Ook bij de gemeenten Almere en Gorinchem roept de kaart verwarring op. De gemeente Gorinchem wijst onder meer op onduidelijkheid over de omvang van de zone bij knooppunten.

³⁰ Voor het aspect natuur dient bijvoorbeeld bij ruimtebeslag in Natura 2000-gebieden een Passende beoordeling de realiteitswaarde van de reservering te onderbouwen.

³¹ Daarbij moet worden opgemerkt dat in de nieuwe tracéwet bij een verbreding tot en met 2x2 rijstroken extra het opstellen van een structuurvisie met bijbehorende plan-m.e.r.-plicht niet wordt voorgeschreven. Een bredere alternatievenafweging later in het traject is daardoor niet meer vereist.

³² Met globale berekeningen en onder toepassing van de Ladder van Verdaas.

2.6 Sneller en beter?

Belangrijke elementen in het advies³³ over “Sneller en beter” zijn:

- open gebiedsgerichte probleemanalyse en inventarisatie van oplossingsrichtingen
- trechtering van alternatieven
- brede en open participatie van belanghebbenden gericht op ‘joint fact finding’
- bij onzekerheden maatregelen achter hand aangeven (inclusief oplevertoets).

De besluitvorming versnelt doordat dan in een later stadium een alternatievenbeschouwing achterwege kan blijven en risico's op onvoorziene tegenvallers beter zijn afgedekt. Nu deze aanpak in het m.e.r.-proces bij de Structuurvisie weinig is gevolgd, is daarmee de keuze gemaakt bovengenoemde stappen in een volgende fase in te vullen. Een geschikt moment zou zijn bij Verkenningen en/of, wanneer integrale gebiedsontwikkelingsplannen³⁴ in Structuurvisies worden vastgelegd. Daar waar geen structuurvisies meer volgen zal de discussie terugkomen op projectniveau, bijvoorbeeld bij de vaststelling van een tracébesluit. Het risico is dat hiermee juist vertraging in de besluitvorming c.q. realisatie plaatsvindt.

³³ Advies van de Commissie Versnelling besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding).

³⁴ De gemeente Den Haag vraagt zich af waarom voor de woningbouwopgave rondom Den Haag niet wordt voorzien in een integraal gebiedsontwikkelingsplan zoals voor Rotterdam, Almere en Amsterdam.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Minister van Infrastructuur en Milieu

Bevoegd gezag: Minister van Infrastructuur en Milieu

Besluit: vaststellen een Structuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor diverse categorieën;
plan-m.e.r. vanwege 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
kennisgeving MER in Staatscourant van: 30 juni 2011
ter inzage legging MER: 3 augustus 2011
toetsingsadvies uitgebracht: 10 oktober 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 het onderhavige 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 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 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer en de eventuele 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 naast het MER en de Ontwerp-Structuurvisie ook het op dat moment meest recente (Ontwerp)Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) betrokken bij haar advisering. De Commissie heeft verder kennis genomen van 230 zienswijzen en adviezen, die zij op (en tot en met) 16 september 2011 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Dit advies verwijst naar een reactie wanneer deze relevant is in relatie tot m.e.r.

Toetsingsadvies over 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 is de procedure van milieueffectrapportage gevolgd.



Commissie voor de
milieueffectrapportage ISBN: 978-90-421-3353-2

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht
T 030 - 234 76 66
F 030 - 233 12 95
E mer@eia.nl
W www.commissiemer.nl

