



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsplan Zeeland 2012–2018

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

7 mei 2012 / rapportnummer 2590-80



1. Oordeel over het MER

De provincie Zeeland wil een nieuw Omgevingsplan vaststellen voor de periode van 2012 tot 2018. Het Omgevingsplan bevat het provinciale Milieubeleidsplan, de ruimtelijke Structuurvisie en het regionale Waterplan. Het nieuwe Omgevingsplan is de opvolger van het Omgevingsplan 2006–2012. Ter ondersteuning van het planproces en ter onderbouwing van de besluitvorming is de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen.

De Commissie voor de m.e.r. heeft het opgestelde milieueffectrapport (MER) getoetst¹ en is van oordeel dat de **essentiële informatie** voor besluitvorming in het MER **aanwezig** is.

Het MER beoordeelt op hoofdlijnen wat de gevolgen van de strategische keuzen² in het Omgevingsplan zijn voor het milieu en in welke mate deze keuzes bijdragen aan de duurzame ontwikkeling. Voor grotere toekomstige ontwikkelingen³ wordt nagegaan of deze inpasbaar zouden zijn binnen de wettelijke (milieu)kaders en zo ja, of de provincie randvoorwaarden zou moeten meegeven.

Het MER is helder van structuur en prettig compact geschreven waardoor de belangrijkste informatie goed naar voren komt.

Een sterk onderdeel is de evaluatie van de bestaande milieusituatie in de provincie en de autonome ontwikkeling daarvan. Hier komt goed uit naar voren welke knelpunten om een oplossing vragen. Doordat het MER signaleert waar het voorgenomen beleid nog ontoereikend is in een streven naar een duurzame ontwikkeling voor Zeeland, is het rapport zeer bruikbaar bij de besluitvorming over het Omgevingsplan.

Vanuit de milieueffectrapportage zijn met name de volgende conclusies en aanbevelingen interessant:

- Voor de Kanaalzone dreigt een inefficiënt gebruik van de beschikbare ruimte en een verslechtering van de leefomgevingkwaliteit bij de gewenste verdere groei van de bedrijvigheid. Onduidelijk blijft of de resterende milieuruimte verdere groei van de bedrijvigheid mogelijk maakt. De provincie zal de beschikbare milieuruimte en de kwaliteit van de leefomgeving goed moeten reguleren bij nieuwe initiatieven in het gebied (herstructurering, innovatie).
- In de Kust en Deltawateren kan door de beperkt beschikbare ruimte niet worden voldaan aan alle claims van scheepvaart, visserij, recreatie en natuur. Om een noodzakelijke ordening (ruimtelijke en temporele zonering) te kunnen aanbrengen is er meer kennis nodig over onder meer de effecten van uitbreiding van visserijactiviteiten en jachthavens op de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden in de Delta. Zonder deze informatie kan geen besluitvorming plaatsvinden over uitbreiding van activiteiten.

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 Of het ontbreken daarvan.

³ Deze worden voor een belangrijk deel door andere partijen en niet door de provincie zelf geïnitieerd.

- De impuls die de provincie wil geven aan recreatie en toerisme leidt tot extra druk op de natuur- en landschapswaarden in het landelijke gebied, hetgeen een goede zonering en aanvullende maatregelen nodig maakt.

Het Omgevingsplan geeft aan deze punten nog weinig of geen invulling met beleid en maatregelen.

Uit het MER komt naar voren dat voor 12 van de 16 Natura 2000-gebieden de “staat van instandhouding” onvoldoende is en dat er nog geen nadere uitwerking van de herijkte EHS wordt gegeven, gekoppeld aan de doelen van Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water, het Waterbeheer 21e eeuw, landschap en cultuurhistorie.

De Commissie denkt dat dit alles een belemmerende factor zal zijn bij tot stand brengen van nieuwe (economische) initiatieven in de provincie.

De Commissie adviseert bij het besluit over het definitieve Omgevingsplan met deze opmerkingen rekening te houden en aan te geven hoe met de bevindingen en aanbevelingen uit het MER is omgegaan⁴.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Hoofdpunten voor de inhoud van het MER

In haar advies over de reikwijdte en het detailniveau gaf de Commissie als hoofdpunten voor het MER aan:

- het beschrijven en evalueren van de huidige milieusituatie in Zeeland en de autonome ontwikkeling daarvan om zo in beeld te brengen wat de tekortkomingen en kansen zijn in relatie tot duurzaamheid (welke provinciale sturing of ingrepen zijn nodig om de doelen dichterbij te brengen?);
- het ontwikkelen van heldere criteria die bruikbaar zijn voor toetsing aan de duurzaamheidsdoelen, waarbij in het MER de milieuaspecten duidelijk herkenbaar en expliciet aan de orde komen;
- het in beeld brengen van de milieugevolgen van de nieuwe ontwikkelingen die in de planperiode worden voorzien en het vergelijken van die milieugevolgen met de gevolgen van reële alternatieven.

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

In algemene zin zijn deze punten in het MER adequaat aan de orde gekomen.

⁴ Zie Wet milieubeheer artikel 7.37, lid 1 onder a.

2.2 Opzet van het MER

In het MER is gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak met een indeling in:

- Kanaalzone en Sloegebied
- Kust en Deltawateren
- Landelijk gebied

Voor een beoordeling⁵ van de huidige situatie, de autonome ontwikkeling en de gevolgen van het voorgenomen beleid is een beoordelingskader opgesteld. Dat bestaat uit een lijst van toetsingscriteria, waarbij per criterium is benoemd wanneer de score goed, voldoende, onvoldoende of slecht wordt toegekend.

Het beoordelingskader is breed en overzichtelijk en bevat zowel de bestuurlijke doelen voor de komende jaren, als relevante milieu- en duurzaamheidsaspecten.⁶

Door de presentatie in tabellen met een kleuraanduiding wordt in één oogopslag duidelijk welke onderwerpen (meer) aandacht behoeven in het provinciale beleid.

Relevante achtergronddocumenten, zoals beleidskaders, wettelijke kaders en gerelateerde milieueffectrapporten zijn in het MER op functionele wijze op essentie samengevat.

De Commissie is van mening dat door de gekozen aanpak het MER een goed bruikbaar document is bij de besluitvorming over het Omgevingsplan.

2.3 Belangrijkste uitkomsten van de beoordeling

Enkele belangrijke MER-uitkomsten over de beoordeling met bijbehorende aanbevelingen staan hieronder per deelgebied vermeld.

Kanaalzone en Sloegebied

Voor Kanaalzone dreigt een inefficiënt gebruik van de beschikbare ruimte en een verslechtering van de leefomgevingkwaliteit bij de gewenste verdere groei van de bedrijvigheid. Onduidelijk is of de resterende milieuruimte verdere groei van de bedrijvigheid mogelijk maakt. Het nieuwe Omgevingsplan dient volgens het MER beter bij te dragen aan het bewaken en beschermen van de beschikbare milieuruimte en de kwaliteit van de leefomgeving bij het benutten van de aanwezige kansen (herstructurering, innovatie, ontwikkelen van een biobased economy⁷).

Samenvattend pleit het MER voor een integrale gebiedsvisie voor de mogelijke ontwikkelingen in de Kanaalzone en het Sloegebied gezamenlijk om zo te komen tot een goede afstemming van provinciale sturingsinstrumenten voor ruimte, milieu en natuur.

⁵ Bij het beschrijven en beoordelen van de huidige milieusituatie is tevens gebruik gemaakt van de resultaten van de Omgevingsbalans 2009. Dat is de evaluatie voor de periode 2006 tot 2009 van het eerdere Omgevingsplan.

⁶ Doordat 'people, planet én profit'- aspecten in het beoordelingskader aan de orde komen, kan het gezien worden als een duurzame ontwikkelingsbeoordeling.

⁷ Uit het MER of Omgevingsplan wordt niet heel duidelijk hoe de biobased economy wordt bevorderd en welke gevolgen dat heeft.

Kust en Deltawateren

In de kust en Deltawateren zijn volgens het MER extra inspanningen nodig om de waterkwaliteit te verbeteren en de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden te realiseren⁸, bijvoorbeeld door het terugdringen van de stikstofdepositie, het herstellen van de estuariumdynamiek, het handhaven van rustgebieden en het aanleggen van broed- en foerageergebieden voor vogels.

Er ligt derhalve voor de provincie een “belangrijke uitdaging om de functies en het gebruik van de Deltawateren te ordenen (ruimtelijke en temporele zonering)”.

Door de beperkt beschikbare ruimte kan immers niet worden voldaan aan alle claims van scheepvaart, visserij, recreatie en natuur. Om die ordening te kunnen aanbrengen is er meer kennis nodig over onder meer de effecten van uitbreiding van visserijactiviteiten en jachthavens op de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden in de Delta. Zonder deze informatie kan geen besluitvorming plaatsvinden over uitbreiding van activiteiten.

Landelijk gebied⁹

Uit het MER komt naar voren dat in het landelijke gebied de productieomstandigheden in de landbouw achteruitgaan (bodemdaling, zoute kwel, teruglopende Europese subsidies). De provincie wil verbetering aanbrengen via stimulering van verbreding en inzet op aquacultuur. In het MER staat dat de provincie “duidelijker zou kunnen zijn over de specifieke verbrede activiteiten die worden ondersteund”.

De impuls die de provincie wil geven aan recreatie en toerisme leidt tot extra druk op de natuur- en landschapswaarden, hetgeen volgens het MER een goede zonering en aanvullende maatregelen nodig maakt.

Het valt de Commissie op dat de groeiende onbalans tussen woningaanbod en -vraag, het risico van leegstand en het achteruitgaan van het voorzieningenniveau in bepaalde delen van het landelijke gebied in het MER uiterst summier en alleen in relatief omzichtige bewoordingen aan de orde wordt gesteld. Ook wordt weinig ingegaan op de regionale verschillen, zoals de Commissie in haar advies had gevraagd. Gebruik van het woord “krimp-regio” lijkt krampachtig te worden vermeden. Het wordt niet echt erkend als een probleem dat om een provinciale regie vraagt.¹⁰ De verantwoordelijkheid voor de aanpak ervan wordt naar de gemeenten geschoven. Ook de vraag van de Commissie in haar advies over reikwijdte en detailniveau van het MER¹¹ om aan te geven wat de provinciale rol is met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit bij sloop en herstructurering als gevolg van krimp, is niet beantwoord.

Dit is een punt waarop de Commissie meer van het MER had verwacht.

⁸ In het beoordelingskader staat dat de beoordeling rood (slecht) is wanneer de instandhoudingsdoelstellingen voor 3 of meer Natura 2000-gebieden niet worden gehaald. In de Bijlage natuur blijkt dit het geval voor 6 van de 8 gebieden. Dat zou volgens de Commissie moeten leiden tot een rode (slecht) beoordeling en niet tot een gele (onvoldoende), zoals het MER aangeeft. Te meer, daar in de Bijlage natuur bij de beoordeling al rekening is gehouden met vastgestelde beheerplannen en uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen.

⁹ In de tabel 5.2 voor het landelijke gebied is (waarschijnlijk) een fout opgetreden bij de onderste 6 beoordelingsaspecten. Deze staan in tabel 5.3 wel correct weergegeven.

¹⁰ Zie bijv. pagina 3.1.8 van het Ontwerp-Omgevingsplan onder Voorzieningenstructuur en 3.2.1 onder Regionale kaders.

¹¹ Advies over reikwijdte en detailniveau van het MER Omgevingsplan Zeeland, 12-12-2011, paragraaf 4.3.

2.4 Toekomstige ontwikkelingen

Hoofdstuk 6 van het MER gaat in op toekomstige ontwikkelingen die mogelijk tijdens de planperiode tot uitvoering komen. Voor het merendeel gaat het om ontwikkelingen waarvoor andere partijen dan de provincie initiatiefnemer zijn en waarvoor aparte (m.e.r.)procedures lopen.

Per activiteit wordt, voor zover daarover informatie is, kort en overzichtelijk ingegaan op nut/noodzaak, locatie/ tracékeuze, maatgevende effecten, randvoorwaarden voor de realisatie en uitvoerbaarheid.

De (potentiële¹²) cumulatieve effecten van deze ontwikkelingen zijn niet meer doorvertaald in de kleurtabellen met beoordelingen, maar beschreven in het hoofdstuk "Milieugevolgen maximaal toekomstscenario". Wel zijn er tabellen gegeven waarin kansen, risico's en randvoorwaarden per deelgebied kort zijn samengevat. Hier valt op dat – aanvullend op de eerder genoemde aanbevelingen voor te nemen maatregelen – veel wordt verwacht van de implementatie van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) als oplossing voor de problemen die zullen optreden bij het tot stand brengen van toekomstige, nieuwe ontwikkelingen.

2.5 Ecologische hoofdstructuur (EHS)

In het MER staat dat het binnen de beperkte tijd die beschikbaar was voor het opstellen van het Omgevingsplan, het niet mogelijk is gebleken met voldoende ver uitgewerkte voorstellen te komen voor de herijking van de EHS. In het ontwerp-Omgevingsplan staat: De herijkte EHS zal vastgelegd worden door wijziging van het Natuurbeheerplan Zeeland.¹³ De effecten van de herijking zijn in het voorliggende MER dan ook niet meegenomen.

Het MER geeft aan dat er meer informatie nodig is over de consequenties van het laten vervallen van bepaalde EHS-gebieden en -verbindingzones voor de biodiversiteit en over mogelijke alternatieve strategieën die kunnen bijdragen aan de natuurdoelen.

De Commissie wijst erop dat het ontbreken van duidelijkheid over de herijkte EHS, besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen in de provincie zal bemoeilijken.

Uit dien hoofde verdient het aanbeveling de herijking met spoed uit te werken en de consequenties te verwerken in een actualisering van het Omgevingsplan (en het MER¹⁴).

2.6 Natura 2000

De Bijlage natuur geeft een overzichtelijk beeld van de Natura 2000-gebieden in de provincie en de "staat van instandhouding" ervan. Uit dat overzicht komt naar voren dat deze voor 12 van de 16 gebieden onvoldoende is.

¹² Een concrete effectbeschrijving kan in dit stadium nog niet worden gegeven, omdat het gaat om voornemens, waarvan de wijze van uitvoering nog niet bekend is.

¹³ Bij de besluitvorming over de herijking kan de m.e.r.-plicht aan de orde zijn bijvoorbeeld vanwege mogelijke invloed op de Natura 2000.

¹⁴ Voor wat betreft de milieugevolgen.

Weliswaar wordt verwacht dat door uitvoering van de beheerplannen een verbetering optreedt (van slecht naar onvoldoende), maar die beheerplannen zijn nog niet vastgesteld en gefinancierd en dan nog leidt dat er niet toe dat de instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald, zo blijkt uit het MER.

De Commissie adviseert in het Omgevingsplan aan te geven hoe met de conclusie uit het MER wordt omgegaan dat de provincie maatregelen zal moeten treffen om de situatie in de betreffende Natura 2000-gebieden zo te verbeteren dat de gewenste ruimte voor nieuwe (economische) ontwikkelingen ontstaat.

Hoofdstuk 7 van de Bijlage natuur geeft een effectbeoordeling van de voornemens in het Omgevingsplan in de vorm van een Passende beoordeling op hoofdlijnen. Omdat die voornemens nog niet concreet zijn uitgewerkt, is gekozen voor een beoordeling op een hoger abstractieniveau met behulp van de zogenoemde stoplichtbenadering¹⁵. Voor de m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten die in de planperiode mogelijk tot uitvoering komen¹⁶, geeft hoofdstuk 7 een uitgebreidere beoordeling op uitvoerbaarheid en de randvoorwaarden die daarbij gelden. Uit dat overzicht komt naar voren dat bij het merendeel van deze activiteiten risico's op significant negatieve gevolgen aanwezig zijn en er dus bij de verdere plan- en besluitvorming maatregelen nodig zullen zijn om die uit te sluiten. Omdat er nog te weinig inzicht is in de invulling van de plannen voor de nieuwe activiteiten is deze analyse voor het MER bij het Omgevingsplan toereikend.

¹⁵ Groen: significant negatieve gevolgen kunnen worden uitgesloten, oranje: significant negatieve gevolgen kunnen niet worden uitgesloten, rood: significant negatieve gevolgen zijn waarschijnlijk.

¹⁶ Zie ook paragraaf 2.4 van dit advies.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten van Zeeland

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van Zeeland

Besluit: vaststellen van een Omgevingsplan

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege mogelijke kaderstelling voor categorie D1.1, D3.2, D10, D11, C14, D22.2, C24, D24.2, D28, D43; plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: aangeven van randvoorwaarden voor diverse ontwikkelingen in de provincie

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in de Provinciale Zeeuwse courant (PZC) van 13 augustus 2011
ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 15-08 t/m 22-09-2011
adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 10 oktober 2011
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 12 december 2011
kennisgeving MER in de Provinciale Zeeuwse Courant, de Staatscourant en huis-aan-huisbladen op 28 maart 2012
ter inzage legging MER: 29 maart t/m 9 mei 2012
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 27 maart 2012
toetsingsadvies uitgebracht: 7 mei 2012

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:
Drs. M. van Eck (secretaris)
Drs. M. Kooiman
Mr. M.A.P.C. van Loon (voorzitter)
Dr. P. Renooy
Drs. C.T.M. Vertegaal
Drs. G. de Zoeten

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 het besluit. 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 van 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, vóór 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 advies:

- (2590-57) planMER Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 (13 maart 2012)
- (2590-58) Omgevingsplan (maart 2012)

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen om mee te nemen in haar advies.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Omgevingsplan Zeeland 2012-2018

ISBN: 978-90-421-3514-7



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

