



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie Utrecht 2013–2028

Voorlopig Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

20 juni 2012 / rapportnummer 2654-39



1. Oordeel over het MER

De provincie Utrecht heeft het voornemen een Structuurvisie¹ vast te stellen waarin het ruimtelijke beleid voor de periode van 2013 tot 2028 wordt aangegeven. Parallel aan het opstellen van de Structuurvisie is gewerkt aan het opstellen van een plan-MER² met als doel om tijdens het planproces al inzicht te krijgen in de milieugevolgen van de beleidsvoornemens in de Structuurvisie.

De Commissie voor de milieueffectrapportage³ heeft het MER getoetst. Zij vindt het positief dat het MER tijdens het planproces een duidelijke functie heeft gekregen⁴, maar is van oordeel dat in de uiteindelijke verslaglegging (te weten het MER als zodanig) op onderdelen essentiële informatie ontbreekt. Het gaat zowel om wettelijke inhoudseisen voor een MER, als om de bruikbaarheid van de informatie voor provinciale bestuurders, gemeentelijke bestuurders en burgers.

De provincie heeft op basis van dit oordeel aangegeven het MER te zullen aanvullen en aanpassen.⁵

De belangrijkste kritiekpunten worden hieronder kort vermeld. In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht.

- Het MER geeft weliswaar in een tabel aan over welke m.e.r.-plichtige activiteiten de Structuurvisie uitspraken doet, maar het is niet altijd duidelijk wat nieuw beleid is en wat de autonome ontwikkeling. Relevante, eerder (met of zonder MER) gemaakte keuzen zijn niet of niet toereikend toegelicht.
- In de landbouweffectrapportage wordt niet getoetst of de ontwikkelruimte die beleidsmatig wordt voorgesteld voor de agrarische bedrijven wel past binnen de beschikbare milieuruimte.
- Gezondheidseffecten van binnenstedelijk wonen worden te positief beoordeeld.
- Het MER bevat geen Voortoets of Passende beoordeling terwijl significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet (overtuigend genoeg) zijn uitgesloten.
- De milieugevolgen van de herijking van de ecologische hoofdstructuur zijn in het MER niet in beeld gebracht; de gemaakte keuzen zijn niet met milieargumenten onderbouwd.
- De eerder geformuleerde doelen voor duurzame energie blijken veel te ambitieus, maar de lage ambitie voor windenergie wordt niet onderbouwd. De passages over windenergie geven weinig duidelijkheid over de huidige stand van zaken en de perspectieven voor de toekomst.

¹ Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013–2028 (PRS).

² MER staat voor milieueffectrapport. In het verdere advies wordt korthedshalve gesproken van MER in plaats van plan-MER.

³ 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.

⁴ Dat is zichtbaar in de helder opgebouwde tekst van de Ontwerp-Structuurvisie.

⁵ Zie voor data en termijnen bijlage 1.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Voorgenomen beleid

De onduidelijkheid over wat voorgenomen beleid is, spitst zich vooral toe op verstedelijking⁶ en windenergie⁷. In beide gevallen is sprake van een lange voorgeschiedenis met diverse beleidsdocumenten die soms wel, maar soms ook niet zijn “be-m.e.r.-d”.

Het MER had kort en duidelijk moeten aangeven wat eerder is besloten en welke milieuafwijkingen daarbij zijn gemaakt alsook wat de nieuwe Structuurvisie nu wel en niet vastlegt en wat de milieuargumenten daarvoor zijn.

In het MER ontbreekt een expliciete en systematische analyse van de huidige milieusituatie en autonome ontwikkeling die kan dienen als referentie bij het beschrijven van de milieugevolgen.⁸ Ook komen uit zo'n analyse (milieu)knelpunten uit naar voren die met het voorgenomen beleid zouden moeten worden aangepakt.

De Commissie adviseert deze analyse alsnog te maken en het MER te focussen op de belangrijkste bestuurlijke keuzepunten en de wezenlijke aanpassingen van het ruimtelijke beleid in afstemming met de tekst van de Structuurvisie.

2.2 Agrarische bedrijvigheid

In het MER is een apart hoofdstuk Landbouweffectrapportage opgenomen. Dit hoofdstuk bevat echter geen analyse van de opbouw, differentiatie en toekomstverwachting van de landbouw in het plangebied en de deelgebieden daarbinnen. Het voornemen in de Structuurvisie is om de veehouderij meer (ontwikkel)ruimte te bieden, zonder te toetsen of de milieuruimte daartoe aanwezig is en te identificeren waar dit spanningen oplevert (bijvoorbeeld vanwege de Natura 2000).

De Commissie adviseert per deelgebied na te gaan hoe groot de vraag naar ontwikkelruimte is en na te gaan of een dergelijke ontwikkelruimte reëel gesproken geboden kan worden tegen de achtergrond van de natuur- en milieubeschermingregimes.

Daarbij is ook de ligging van de woningbouwlocatie Woudenberg-Oost op het raakvlak van een landbouwontwikkelingsgebied en een verwevingsgebied een punt dat in de onderbouwing nadere aandacht verdient.

⁶ Regionaal Structuurplan Utrecht 2005–2015, Noordvleugelvisie (zonder m.e.r.), Ontwikkelingsvisie NV Utrecht, overige niet met name genoemde Ontwikkelingsvisielocaties die wel zijn beschouwd maar “niet beduidend beter zouden hebben gescoord”, Structuurvisie Rijnenburg, Structuurvisie Vianen.

⁷ Grootschalige locaties windenergie (BLOW).

⁸ De Structuurvisie zelf is op dat punt inzichtelijker.

2.3 Gezondheidseffecten

Er zijn nog niet zoveel MER'en waarin expliciet aandacht wordt geschonken aan gezondheid. De Gezondheidseffectscreening (GES) is een goede aanzet voor het meenemen van gezondheid in het MER. Samen met de beschrijving in de tekst leveren de kaartbeelden nuttige informatie voor een vooral kwalitatieve vergelijking van de uitleglocaties.

In aansluiting op het rijksbeleid⁹ in de Structuurvisie infrastructuur en ruimte zet de Provinciale Structuurvisie in op binnenstedelijke ontwikkelingen.¹⁰ Maar voor inbreidingslocaties in de stad is de GES niet toegepast. Het MER hanteert daarvoor een ander beoordelingskader. De uitleglocaties worden getoetst op negatieve effecten van aanwezige bronnen van milieuverontreiniging, zoals wegen, bedrijven en hoogspanningslijnen. Voor de binnenstedelijke inbreidingslocaties is het beoordelingskader veel minder kritisch. Er wordt (ten onrechte)¹¹ opgemerkt dat gezondheid veel meer wordt bepaald door levensstijl en sociale omgeving en veel minder door omgevingsfactoren. De nadruk bij de inbreidingslocaties ligt op de conclusie (op basis van gesprekken met niet nader genoemde en niet gerapporteerde deskundigen en een aantal rapporten) dat er geen relatie is tussen verdichting en verminderde leefbaarheid of gezondheid. De risico's voor de gezondheid van binnenstedelijke wonen worden daarmee onderbelicht.

De Commissie adviseert het MER op dit punt aan te passen door ook voor de inbreidingslocaties de gezondheidsrisico's volledig te benoemen en in het MER aan te geven op welke manier deze risico's inzichtelijk kunnen worden gemaakt en eventueel ondervangen (bijvoorbeeld door ze expliciet te benoemen in de milieukwaliteitsprofielen die gemeenten gaan opstellen voor de inbreidingslocaties).

2.4 Voortoets of Passende beoordeling

Een van de argumenten om een MER bij de Structuurvisie te maken is om na te gaan wat mogelijke gevolgen zijn van de te verwachten ontwikkelingen in de planperiode voor de Natura 2000-gebieden. Er ontbreekt echter in het MER een apart onderdeel dat als Voortoets of Passende beoordeling kan worden opgevat. De Commissie acht de conclusie niet terecht dat significante effecten voor Natura 2000-gebieden op voorhand zijn uit te sluiten. Gebieden als "Oostelijke Vechtplassen" en "Binnenveld" zijn bijvoorbeeld zeer gevoelig voor verdroging door ontwatering en bodemdaling in omliggende agrarische gronden, alsmede voor verzuring en vermessing. Ook de herbegrenzing van de EHS kan op den duur gevolgen hebben voor instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden, omdat de huidige versnippering minder wordt aangepakt, hetgeen alsnog tot uitsterven van doelsoorten kan leiden. De Commissie adviseert in het MER een Passende beoordeling op te nemen. Deze kan aansluiten bij het abstractieniveau van de Structuurvisie en zich beperken tot hoofdlijnen.¹²

⁹ SER-ladder.

¹⁰ Dat is gebaseerd op (niet nader gespecificeerde) gemeentelijke programma's.

¹¹ Luchtverontreiniging bijvoorbeeld behoort tot de top drie van ziekte- en sterfteoorzaken in Nederland.

¹² Bijvoorbeeld door uit te gaan van de zogenoemde "stoplichtmethode".

2.5 Ecologische hoofdstructuur

De provincies zijn verantwoordelijk voor de realisering van het beleid inzake de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De begrenzing van de EHS wordt in de provinciale Structuurvisies vastgelegd. Recent zijn afspraken gemaakt over een herijking van de EHS, leidend tot herbegrenzings op de nieuwe Structuurvisiekaart. Dat betekent een wijziging ten opzichte van eerder vastgesteld beleid¹³ waarin de EHS volledig wordt gerealiseerd.

De Commissie adviseert in het MER inzicht te geven in de milieugevolgen van het gewijzigde beleid inzake de EHS en de afwegingen die bij de herbegrenzingskeuzen zijn gemaakt. Zijn er natuurwaarden in het geding doordat de versnippering minder afneemt dan met de oorspronkelijke EHS de bedoeling was en zo ja, welke?

2.6 Duurzame energie

Het MER bevat in hoofdstuk 3 nuttige en informatieve passages over klimaatverandering. In relatie tot duurzame energie heeft de provincie de ambitie om in 2040 klimaatneutraal te zijn. Om dit te bereiken is een tussendoelstelling geformuleerd die uitgaat van 20% duurzame energieproductie in 2020. In een ander beleidskader is afgesproken dat er in de provincie ruimte is voor 50 MW windenergie.

Het MER concludeert dat 20% duurzame energie in 2020 niet realistisch is, dat 10% duurzame energie wel haalbaar is, maar dat het nog een stevige inspanning vraagt. Een vergelijkbare conclusie wordt getrokken voor de periode tot 2040.

Het valt op dat tegenover de zeer hoge verwachtingen¹⁴ voor biomassa, geothermie en zonne-energie een zeer bescheiden¹⁵ verwachting voor windenergie staat. Het MER bevat geen ruimtelijke vertaling van de beschreven ambities, noch een alternatief waarin de mogelijkheden van meer windenergie en zo van het halen van de oorspronkelijke doelstelling ruimtelijk verder zijn onderzocht.

De Ontwerp-Structuurvisie maakt 50 MW windenergie mogelijk in acht plaatsingsgebieden. Het plan-MER geeft geen inzicht in de keuzes achter deze gebieden, de capaciteit van deze gebieden in relatie tot de windopgave (50MW), de ruimtelijke kansen en beperkingen van deze gebieden (milieu, natuur, landschap) en de eventuele geschiktheid van andere gebieden.

De Commissie adviseert de passages over duurzame energie in het MER aan te scherpen en aan te vullen rekening houdend met de hiervoor genoemde punten.

¹³ De autonome ontwikkeling.

¹⁴ Het is zeer de vraag of binnen 8 jaar (2020) 100% biomassa verwerking en 10 geothermie projecten in de provincie realiseerbaar zijn. Het lijkt uitgesloten dat de geformuleerde zonne-energieambitie (380 MWp) in 2020 realiseerbaar is. 380 MWp zonne-energie in Utrecht komt overeen met circa 1,6 miljoen panelen (240 Wp per paneel). Dat is heel veel (200.000 panelen te plaatsen per jaar). In 2010 bedroeg het totale zonne-energie vermogen in heel Nederland ongeveer 88 MWp.

¹⁵ De windenergieambitie (17 turbines a 3 MW) is technisch eenvoudig haalbaar.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten provincie Utrecht

Bevoegd gezag: Provinciale Staten provincie Utrecht

Besluit: vaststellen van een Provinciale Structuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D9, D11.2/3, D22.2 en plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: De provincie Utrecht heeft het voornemen een Structuurvisie vast te stellen waarin het ruimtelijke beleid voor de periode van 2013 tot 2028 wordt aangegeven.

Procedurale gegevens:

kennisgeving MER: 29 maart 2012

ter inzage legging MER: 3 april 2012 tot en met 14 mei 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 22 maart 2012

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 20 juni 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:

ir. S. Bokma

drs. M. van Eck (werkgroepsecretaris)

drs. S.R.J. Jansen

ir. N.G. Ketting (voorzitter)

dr. F. Woudenberg

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:

- PlanMER Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013–2028, Provincie Utrecht;
- PlanMER Samenvatting Ontwerp Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013–2028, Provincie Utrecht;
- Notitie Reikwijdte en detailniveau ten behoeve van het planMER bij de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013–2028;
- Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013–2028 Ontwerp, Provincie Utrecht;
- Convenant bedrijventerreinen 2010–2020, Provincies, Gemeenten en Rijk;
- Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen, Koepelkatern, beleid, landing en doorwerking van landschapskwaliteit, provincie Utrecht.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen om te verwerken in het advies.