



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie provincie Utrecht

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 november 2020 / projectnummer: 3265



1 Advies over het MER in het kort

Provinciale Staten van Utrecht willen een omgevingsvisie en (interim) omgevingsverordening vaststellen. Samen vormen deze het kader voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie Utrecht tot 2050. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet¹ moeten beide kaders van kracht zijn. Voor het besluit over de visie en de (interim) verordening² is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De provincie heeft de Commissie gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

Het MER laat zien dat de huidige situatie en autonome ontwikkeling slecht scoren als het gaat om het woon- en leefklimaat, het bodem- en watersysteem, duurzame energieopwekking, het woningaanbod, bereikbaarheid en natuur en landschap. Met de omgevingsvisie en omgevingsverordening wil de provincie hier verbetering in te brengen. Uit het MER blijkt dat de ambities niet voor alle onderwerpen behaald kunnen worden. Dit komt omdat de druk op de schaarse ruimte groot is en omdat sommige ambities met elkaar botsen. Dit geldt bijvoorbeeld voor verdichting van stedelijk gebied en een klimaatbestendige en gezonde stad en voor de combinatie tussen energietransitie (zon- en windenergie) en natuur, landschap en cultuurhistorie. Het MER benoemt ook mogelijkheden waarbij ambities elkaar juist kunnen versterken, bijvoorbeeld in het landelijk gebied. Omdat het behalen van de ambities onzeker is, geeft het MER veel aandachtspunten mee voor de nadere uitwerking van de omgevingsvisie in provinciale programma's voor bijvoorbeeld milieu en gezondheid, duurzame energie, wonen en werken en landelijk gebied/natuur en landbouw.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is beknopt, goed leesbaar en voorzien van duidelijke illustraties en tabellen. Het proces waarin de omgevingsvisie en (interim) omgevingsverordening in samenhang zijn opgesteld is helder beschreven, inclusief de rol van milieueffectrapportage en participatie daarbij. **De Commissie is van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat om een besluit te nemen over de omgevingsvisie, waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen.**

Het MER geeft een duidelijk beeld van de huidige toestand en trends in de provincie en signaleert daarin verschillende knelpunten. Op verschillende thema's zijn hoge ambities geformuleerd, die waarschijnlijk niet allemaal gerealiseerd kunnen worden. Het MER heeft daarmee een belangrijke signaalfunctie. Het laat zien welke ambities met elkaar conflicteren en waar kansen liggen, maar beschrijft hiervoor geen integrale oplossingsrichtingen die tot keuzes in de omgevingsvisie kunnen leiden. Uit het MER en de ontwerp-omgevingsvisie blijkt dat veel keuzes worden doorgeschoven naar vervolgbesluiten (programma's, gebiedsuitwerkingen).

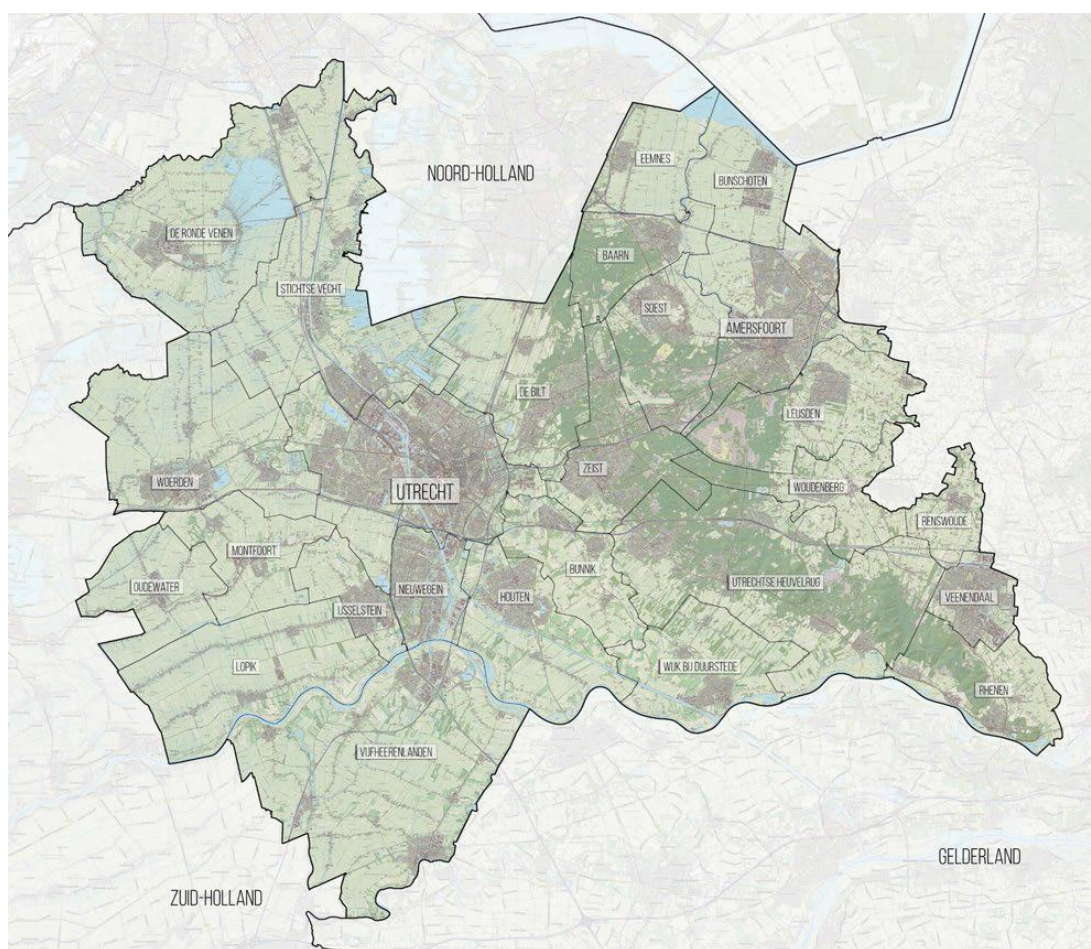
¹ De beoogde datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet is op 20 mei 2020 uitgesteld van 1 januari 2021 naar 1 januari 2022.

² Er wordt gesproken over een interim verordening omdat de inwerkingtreding van de Omgevingswet is uitgesteld naar 2022. De omgevingsverordening kan formeel niet onder de huidige wetgeving in werking treden.

Het MER biedt aanknopingspunten voor het realiseren van de ambities door middel van een samenhangende uitwerking van de visie in onder andere de verordening, programma's en gebiedsuitwerkingen. In hoeverre ambities daarmee behaald kunnen worden is nog onzeker. Het ontwerp van de (interim) omgevingsverordening sluit hier volgens de Commissie nog niet goed op aan. De regels en randvoorwaarden in de verordening bieden veel meer ruimte voor ontwikkelingen dan de omgevingsvisie en geven weinig invulling aan de ambities.

De Commissie is van mening dat voorafgaand aan de nadere uitwerking van de visie een heldere analyse nodig is van de sturingsmogelijkheden van de provincie en andere partijen. Deze analyse moet duidelijk maken welke instrumenten (verordening, programma's, gebiedsuitwerkingen en andere) ingezet gaan worden om welke ambities te realiseren en hoe de onderlinge samenhang daartussen is. Op basis hiervan kunnen randvoorwaarden voor de provinciale programma's en gebiedsuitwerkingen worden gesteld en kan de (interim) omgevingsverordening (jaarlijks) worden aangescherpt. Ook biedt het een kader om de haalbaarheid van de ambities te toetsen en de voortgang te monitoren.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor de besluitvorming en voor het vervolgtraject.



Figuur 1: Provincie Utrecht in 2020 (Bron: ontwerp omgevingsvisie)

Achtergrond

Met de omgevingsvisie loopt de provincie vooruit op de invoering van de Omgevingswet. De omgevingsvisie vervangt de bestaande provinciale sectorale plannen zoals de Provinciale Ruimtelijke

Structuurvisie, het Mobiliteitsplan, de Natuurvisie en het Bodem-, Water- en Milieuplan. De omgevingsvisie stelt kaders voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten en heeft mogelijk effecten op Natura 2000-gebieden. Daarom is de omgevingsvisie plan-m.e.r.-plichtig en is een plan-MER opgesteld.

De provincie wil de milieueffectrapportage gebruiken om keuzes te maken bij het opstellen van de Omgevingsvisie en het monitoren en bijsturen van beleid tijdens de uitvoering. De omgevingsvisie vindt zijn weerslag in de omgevingsverordening. In de omgevingsverordening komen regels die bindend zijn voor burgers en bedrijven. Bevoegd gezag voor het vaststellen van de omgevingsvisie en (interim) omgevingsverordening is Provinciale Staten van Utrecht.

Advisering door de Commissie

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag - in dit geval Provinciale Staten van Utrecht - besluit over de omgevingsvisie en (interim) omgevingsverordening.

Eerder heeft de Commissie een advies uitgebracht over de reikwijdte en het detailniveau van het MER en een tussentijds advies over tussentijdse documenten.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 3265 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak. Hier zijn ook de eerdere adviezen van de Commissie te vinden.

2 Toelichting op het advies

2.1 Omgevingsvisie en de rol van milieueffectrapportage

Omgevingsvisie provincie Utrecht biedt concrete handvatten

De omgevingsvisie is een nieuw beleidsinstrument, voortkomend uit de nieuwe Omgevingswet. Een omgevingsvisie is integraal, wat wil zeggen dat deze bestaand en nieuw beleid voor verschillende beleidsvelden moet integreren voor de gehele fysieke leefomgeving. Dit is in de praktijk een complexe opgave, op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Op elk niveau spelen immers veel verschillende belangen, nieuwe uitdagingen zoals klimaatverandering en bodemdaling en nieuwe opgaven zoals energietransitie en economische ontwikkelingen. Dit leidt er toe dat ambities voor de fysieke leefomgeving niet altijd samen gaan en dat “niet alles overal kan”.

De Commissie constateert dat de ontwerp-omgevingsvisie van de provincie Utrecht duidelijk, overzichtelijk en relatief concreet is in het benoemen van knelpunten, kansen en ambities. Dit maakt duidelijk voor welke uitdagingen de provincie staat. De complexiteit van het vinden van (integrale) oplossingen daarvoor wordt hierdoor ook zichtbaar.

De rol van het MER bij deze omgevingsvisie

Omdat het opstellen van een integrale omgevingsvisie nieuw en complex is, is de inzet van het instrument milieueffectrapportage voor omgevingsvisies ook nog een zoektocht. De Commissie constateert dat de provincie Utrecht haar eerdere adviezen (over reikwijdte en

detailniveau en overige tussentijdse documenten) ter harte heeft genomen en veel van de aanbevelingen daaruit heeft overgenomen. Zo zijn in het MER de 'Utrechtse kwaliteiten', provinciale ambities en prioriteiten duidelijk uitgelegd, zijn zogenaamde botsproeven uitgevoerd om te beoordelen in hoeverre provinciale ambities met elkaar conflicteren of elkaar kunnen versterken en komt het belang van monitoring goed naar voren. Het beoordelingskader is nader uitgewerkt en de beoordeling zelf is onderbouwd in 'factsheets' per thema, die als bijlage aan het MER zijn toegevoegd.

Desondanks is de Commissie van mening dat het MER een aantal kansen onbenut laat om op het niveau van de omgevingsvisie integraal keuzes te maken, op basis waarvan meer randvoorwaarden en uitgangspunten voor vervolgbesluiten vastgesteld kunnen worden. In de volgende paragrafen gaat zij hierop in.

2.2 Hoge ambities leiden tot grote opgaven voor het vervolg

Ambities en Utrechtse Kwaliteiten

De hoofdambitie voor de omgevingsvisie is het streven naar een gezonde en veilige leefomgeving. Deze is onderverdeeld in zeven richtinggevende thema's (bijvoorbeeld 'stad en land gezond', 'klimaatbestendig en waterrobuust' en 'toekomstbestendige landbouw en natuur'). Daarnaast spreekt de omgevingsvisie van Utrechtse kwaliteiten³, die onderverdeeld zijn in prioritaire beleidsthema's en diverse indicatoren ('subambities').

Om te kunnen beoordelen in hoeverre ambities met het omgevingsbeleid behaald kunnen worden, is het nodig deze zoveel mogelijk te formuleren als 'toetsbare beleidsdoelen'. Dit is nog niet voor alle ambities het geval. Ter illustratie: voor het beleidsthema 'duurzaam gezond en bereikbaar' zijn de beleidsdoelen weinig duidelijk geformuleerd. Zo worden de begrippen 'goed bereikbaar' en 'acceptabele reistijd' gebruikt, maar niet gespecificeerd. In de effectbeoordeling wordt vervolgens gefocust op problemen in de spits en daardoor op een beperkt aantal locaties, wat niet logisch volgt uit de doelen. Ook voor verkeersveiligheid en parkeren ontbreekt een heldere toetsbare doelstelling. Een ander voorbeeld is de definitie van het begrip circulariteit in de landbouw.⁴

Dit maakt een eenduidige en navolgbare beoordeling van effecten en toetsing aan het 'doelbereik' lastig (zie verder §2.4 van dit advies). De Commissie adviseert om voorafgaand aan de nadere uitwerking in programma's en andere vervolgbesluiten de te behalen doelen eenduidig en zoveel mogelijk toetsbaar te formuleren, mede met het oog op de monitoring daarvan.

³ De Utrechtse kwaliteiten zijn:

- Groene kwaliteiten, zoals natuur, landschap en erfgoed
- Blauwe kwaliteiten, zoals bodem, water en lucht
- Rode kwaliteiten, zoals economische ontwikkeling, bereikbaarheid, energie en vitaal bebouwd gebied
- Sociale kwaliteiten, zoals voorzieningen, sociale samenhang, cultureel aanbod en inclusiviteit

⁴ De sterke achteruitgang van de biodiversiteit en het niet halen van KRW-doelen vraagt om scherpe criteria om een kentering te kunnen aanbrengen en daar adequaat op te kunnen sturen. Het vraagt in programma's of gebiedsuitwerkingen ook om een kritische beschouwing van processen die in het veenweidegebied spelen (zoals de invloed van gebiedsvreemd water op de achteruitgang van de biodiversiteit).

Wel botsproeven, nog weinig zicht op oplossingen

In hoofdstuk 5 van het MER is invulling gegeven aan het advies van de Commissie om 'botsproeven' uit te voeren. Dat wil zeggen dat een analyse is gedaan van de mogelijke synergie en strijdigheden tussen de verschillende ambities. De Commissie ziet dit als een belangrijk resultaat van het MER. Het geeft het bevoegde gezag en belanghebbenden snel inzicht in de grootste kansen en uitdagingen voor het provinciale beleid voor de fysieke leefomgeving.

Het MER geeft echter nog weinig tot geen integrale oplossingsrichtingen voor het benutten van kansen en het oplossen van conflicten. Met andere woorden: het MER beschrijft geen integrale alternatieven voor te maken afwegingen in de omgevingsvisie. In plaats daarvan zal de afweging veelal plaats vinden in provinciale programma's en andere uitwerkingen van de visie. Hoofdstuk 6 van het MER geeft de belangrijkste conclusies en de opgaven voor deze uitwerkingen en voor de verordening.

Kansen voor integrale afwegingen niet benut

De analyse van de referentiesituatie, het onderscheiden van specifieke Utrechtse kwaliteiten en de uitgevoerde botsproeven bieden volgens de Commissie de mogelijkheid om integrale afwegingen voor de provincie én afwegingen per deelgebied te maken. Zo kan bijvoorbeeld voor een aantal omvangrijke opgaven (woningbouw, duurzame energieproductie) worden vastgesteld wat wél haalbaar is en in welke deelgebieden. De deelgebieden verschillen sterk in ruimtelijke dynamiek. Met het MER kan inzichtelijk gemaakt worden in hoeverre differentiatie in deelgebieden nodig is (volgens het principe 'niet alles kan overal') om de Utrechtse kwaliteiten te behouden of te versterken. Het MER kan daarmee ook waardevolle aanbevelingen opleveren voor gebiedsuitwerkingen en programma's.

In het MER ontbreekt deze stap om de ambities en resultaten van de botsproeven te vertalen naar (integrale) oplossingsrichtingen of afwegingen per deelgebied. Ook blijft in het MER grotendeels onduidelijk hoe groot de tegenstrijdigheden zijn en is het verkennen van ruimtelijke scenario's buiten het MER (en de omgevingsvisie) gelaten. De ontwerp-omgevingsvisie bevat dan ook geen ruimtelijke keuzes om de tegenstrijdigheden op te lossen. Deze beperkt zich grotendeels tot herbevestiging van eerdere uitgangspunten voor de ruimtelijke inrichting (binnenstedelijk bouwen, versterken knooppunten, beperkte ruimte bij dorpen).

2.3 Doorwerking in omgevingsverordening en programma's

Uitwerking visie in verschillende vervolgbesluiten

Uit het MER en de ontwerp-omgevingsvisie blijkt dat wezenlijke keuzes worden doorgeschoven, bijvoorbeeld voor woningbouw/verstedelijking, energietransitie, bodemdaling en voor het landelijk gebied (natuur, landbouw). Het oplossen van conflicten en risico's voor het niet behalen van ambities wordt daarmee ook doorgeschoven en de effecten hiervan worden pas in een later stadium duidelijk. Het verleggen van ruimtelijke keuzes van formele plannen (omgevingsvisie) naar informele planfiguren (RES, MIRT-verkenning, regionale programma's) kan inhouden dat de transparantie in besluitvorming en het meewegen van het milieubelang, die via m.e.r. wordt beoogd, wegvalt.

Het MER concludeert terecht dat voor besluitvorming over de programma's (waarschijnlijk) ook een milieueffectrapportage noodzakelijk zal zijn. Een integrale afweging is in dat geval minder goed mogelijk, waardoor het risico bestaat dat programma's en andere uitwerkingen met elkaar conflicteren. Bovendien is niet voor alle thema's een programmatische uitwerking voorzien. De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over de omgevingsvisie expliciet aan te geven met behulp van welke processen, instrumenten en besluiten de visie verder wordt uitgewerkt, voor welke daarvan een m.e.r. wordt doorlopen dan wel op welke andere wijze transparantie, participatie en het meewegen van het milieubelang vorm krijgt.

(Interim) Omgevingsverordening sluit niet aan bij de omgevingsvisie

De verordening is een van de instrumenten waarmee de ambities uit de omgevingsvisie gerealiseerd kunnen worden, naast de eerdergenoemde programma's, gemeentelijke visies en plannen en gebiedsuitwerkingen. De omgevingsverordening beschrijft kaders en regels voor het ruimtegebruik, die bepalend kunnen zijn voor gemeentelijke (omgevings)plannen, waterschapsverordeningen en voor mogelijkheden van bedrijven en burgers. De (interim) omgevingsverordening wordt tegelijkertijd met de omgevingsvisie vastgesteld door Provinciale Staten. Aangegeven is dat het MER ook de onderbouwing moet leveren voor de vaststelling van de (interim) omgevingsverordening.

De ontwerp-omgevingsverordening sluit in de ogen van de Commissie in de huidige vorm⁵ nog niet goed aan bij de ontwerp-omgevingsvisie. Het MER biedt hiervoor wel aanknopingspunten. De uitgebreide tabellen in §6.2 en 6.3 van het MER bevatten diverse aanbevelingen voor het realiseren van ambities en het omgaan met conflicterende situaties door middel van het stellen van regels en voorwaarden in de verordening. Deze zijn echter nog niet overgenomen in de verordening.

De (interim) omgevingsverordening is in sommige gevallen zelfs in tegenspraak met de omgevingsvisie. Zo staat in het ontwerp van de omgevingsvisie onder andere het realiseren van een gezonde en veilige leefomgeving centraal. De belangrijkste aspecten daarbij zijn geluidhinder, luchtkwaliteit en bewegen. Gegeven de bestaande knelpunten voor geluid en luchtkwaliteit zijn maatregelen nodig om deze ambities te realiseren. De verordening geeft echter geen invulling aan deze maatregelen. Sterker nog, de verordening biedt veel ruimte voor toename van de geluidbelasting, bijvoorbeeld doordat woningen gebouwd kunnen worden op locaties met een hoge geluidbelasting.⁶ Daardoor bestaat het risico dat het realiseren van de ambities juist verder uit beeld raakt. De (maximale) milieugevolgen van de ruimte die de verordening biedt voor ontwikkelingen en activiteiten zijn niet in het MER beschreven. Daardoor sluit het MER niet goed aan bij de (interim) omgevingsverordening.

Ter illustratie:

De uitwerking in de (interim) omgevingsverordening sluit voor wat betreft bereikbaarheid niet aan op de ambities en doelformulering zoals aangegeven in de omgevingsvisie. In de ontwerp-omgevingsvisie staat: *“voorheen werd met het begrip ‘verbeteren van de bereikbaarheid’ meestal bedoeld op de prestaties van de verschillende vervoersnetwerken op*

⁵ Interim Omgevingsverordening Provincie Utrecht, ontwerp 4 september 2020.

⁶ De omgevingsvisie streeft bijvoorbeeld voor 2040 naar een maximale geluidbelasting van woningen van 60 dB, terwijl de verordening nieuwe woningen in stedelijk gebied toestaat tot 65 dB. Voor het landelijk gebied komt het wel overeen en staat de verordening woningbouw toe tot de nagestreefde grens van 60dB. Voor 2030 streeft de visie echter naar nieuwbouw die voldoet aan de WHO advieswaarde van 53 dB (voor wegverkeer). De verordening moet daarmee in 10 jaar tijd de geluidsgrenzen aanscherpen met 7 dB (landelijk gebied) en 12 dB (stedelijk gebied). Dat lijkt een onmogelijke opgave waarvan in de visie niet is aangegeven hoe deze gerealiseerd gaat worden.

specifieke plekken; files of trein/bus te vol. Dit leidde vooral tot het oplossen van losse knelpunten op deze netwerken. Relevant voor de reiziger is echter vooral de reistijd en de betrouwbaarheid daarvan voor de gehele verplaatsing. Daarom is het voor ons beleid beter om te kijken naar de reistijd die reizigers hebben naar plekken waar zij willen zijn voor werk, opleiding of voorzieningen.” En verder: “Die bereikbaarheidskwaliteit, hebben inwoners een acceptabele en betrouwbare reistijd tot voldoende functies, stellen wij voortaan in ons beleid centraal. Qua bereikbaarheid streven we ook niet langer voor elke locatie naar dezelfde norm.”

In de regelgeving in de verordening en in de mobiliteitstoets staan teksten die voornamelijk zijn gericht op het oplossen van knelpunten, georiënteerd zijn op een uitwerking per vervoerwijze en geen verschil maken in locatie, bijvoorbeeld op basis van dichtheden en/of bewonersaantallen (Artikel 4.1 Instructieregel bereikbaarheid en bijlage 12 Mobiliteitstoets).

De consequentie hiervan kan zijn dat in de daadwerkelijke uitwerking in de voorgestelde mobiliteitstoets de feitelijke beoordeling afwijkt van hetgeen in de omgevingsvisie staat aangegeven. De Commissie beveelt aan om in de verordening expliciet het begrip “*de reistijd die reizigers hebben naar plekken waar zij willen zijn voor werk, opleiding of voorzieningen*” op te nemen en bij de mobiliteitstoets streefwaardes op te nemen uitgesplitst naar verschillende type locaties. Voordeel van deze aanpak is dat verdichting en de daarbij behorende toename van nabijgelegen bestemmingen, inzichtelijk maakt dat dit reistijdvoordelen oplevert voor de (beoogde) bewoners.

Strategische analyse van sturingsmogelijkheden is nodig

Op basis van het bovenstaande is de Commissie van mening dat voorafgaand aan de nadere uitwerking van de visie een heldere analyse nodig is van de sturingsmogelijkheden van de provincie en andere partijen. Deze analyse moet duidelijk maken welke instrumenten (verordening, programma’s, gebiedsuitwerkingen en andere) ingezet gaan worden om welke ambities te realiseren en Utrechtse kwaliteiten te beschermen en hoe de onderlinge samenhang daartussen is. Omdat veel afwegingen in de programma’s en andere uitwerkingen worden gemaakt, is het bewaken van de integraliteit en de samenhang daartussen van groot belang.







Op basis van deze analyse kunnen heldere randvoorwaarden voor de provinciale programma’s en gebiedsuitwerkingen worden gesteld en kan de omgevingsverordening (jaarlijks) worden aangescherpt, zodat deze beter aansluit bij de visie. Ook biedt het een kader om de haalbaarheid van de ambities te toetsen en de voortgang daarin te (blijven) monitoren. Dit ‘iteratieve proces’ kan ook leiden tot de conclusie dat extra inspanningen nodig zijn of dat ambities bijstelling behoeven, wat vervolgens aanleiding geeft tot bijstelling van de visie, programma’s en/of de verordening.

2.4 Referentiesituatie en effectbeoordeling

Referentiesituatie geeft weinig inzicht in omvang problemen

Het MER geeft per thema een beknopt inzicht in de huidige situatie en de autonome ontwikkeling (referentiesituatie). Voor een uitgebreidere beschrijving hiervan wordt verwezen naar verschillende factsheets, die als bijlage bij het MER zijn gevoegd. In het MER zelf is met eenvoudige en herkenbare visualisaties (smileys) aangegeven of de huidige situatie en autonome ontwikkeling goed, redelijk of slecht scoort.

De Commissie constateert dat de beschrijving in het MER en de factsheets voor veel thema's een goede analyse geven van de referentiesituatie. Dit maakt (op hoofdlijnen) duidelijk voor welke thema's zich in de referentiesituatie knelpunten voor doen. Het laat zien op welke thema's beleidsaanpassingen nodig zijn om deze knelpunten op te lossen: de leefkwaliteit staat er niet goed voor (vooral geluid), bodemdaling wordt steeds urgenter, ruimte voor duurzame energie is schaars, de woningbouwopgave is zeer groot, bereikbaarheid vraagt veel extra aandacht, het Utrechtse landschap staat onder druk en dat geldt ook voor de natuur. De *omvang en ernst* van de knelpunten is echter niet altijd duidelijk. Daardoor is ook nog niet duidelijk hoe ingrijpend de benodigde beleidsaanpassingen zijn, inclusief de gevolgen daarvan. Het doorschuiven van deze beslissingen naar programma's is daardoor extra risicovol.

Thema	Indicator	Huidig	Autonoom	Invloed Omgevingsvisie (per saldo)
Stad en land gezond	Luchtkwaliteit			
	Geluidsbelasting			

Figuur 2: voorbeeld van beoordeling effecten omgevingsvisie (bron: MER)

Effectbeoordeling

De effecten van de omgevingsvisie (en interim omgevingsverordening) zijn ten opzichte van de referentiesituatie beschreven als 'mogelijke verbetering', 'blijft gelijk/bepaalde invloed' of 'mogelijke verslechtering'. Uitleg en onderbouwing van deze beoordeling is opgenomen in de eerdergenoemde factsheets. Het beoordelingskader is breed van opzet, en geeft daarmee een volledig en evenwichtig beeld van de gehele fysieke leefomgeving.

Doordat in de hoofdtekst van het MER de effectbeoordeling sterk vereenvoudigd is weergegeven, kan een ongenueanceerd of onjuist beeld van de effecten ontstaan:

- Een neutrale score suggereert dat de omgevingsvisie geen invloed heeft, maar dit is niet altijd juist. In sommige gevallen zijn positieve en negatieve scores opgeteld, waardoor de werkelijke effecten van het nieuwe beleid niet zichtbaar zijn.
- In sommige gevallen wordt een positieve score toegekend aan de invloed van de omgevingsvisie, maar is deze nauwelijks onderbouwd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de criteria bodemdaling, duurzame energieopwekking en woningbouw. Voor meerdere thema's bevat de ontwerp-omgevingsvisie nauwelijks nieuw beleid, maar alleen procesmatige afspraken om samen met partners een en ander in programma's uit te werken (bijvoorbeeld regionale woningbouwprogramma's, RES'en). Veel keuzes worden daarmee doorgeschoven naar nadere uitwerking in programma's en visies op regionaal of gemeentelijk niveau. Het oplossen van de problematiek is sterk afhankelijk van deze programma's. Daarmee is een positieve beoordeling van het effect van de omgevingsvisie volgens de Commissie te voorbarig. De rol van de omgevingsvisie wordt hiermee overschat.

- In sommige gevallen is het onderscheid tussen het effect van autonome ontwikkelingen en het effect van de omgevingsvisie niet goed te volgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor bereikbaarheid en verkeersveiligheid.⁷
- Net als voor de referentiesituatie geldt voor de beoordeling van de effecten dat de omvang en ernst daarvan niet duidelijk is. De betekenis van een positieve of negatieve score voor vervolgbesluiten is daardoor van beperkte waarde.

De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over de omgevingsvisie en het uitwerken daarvan rekening te houden met de beperkingen van de vereenvoudigde weergave. Voor een beter beeld van de positieve en negatieve effecten moeten de factsheets worden geraadpleegd.

⁷ Zo wordt de suggestie gewekt dat als er meer gefietst wordt de verkeersveiligheid afneemt. Het klopt dat het aantal zware ongevallen waar een fiets bij betrokken is toeneemt. Maar dit betreffen (nog) steeds ongevallen waar een zwaarder voertuig (auto, bestelauto en/of vrachtwagen) bij betrokken is. Als in meer verstedelijkte gebieden het aandeel fiets veel groter zou worden, en de mate van interactie tussen zwaardere voertuigen en fietsers afneemt, zou de verkeersveiligheid juist kunnen verbeteren.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dr. Roeland During

dr. Henk Everts

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

drs. Wim Korver

Marja van der Tas (voorzitter)

dr. Fred Woudenberg

drs. Gerrit de Zoeten

Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie en interim omgevingsverordening van de provincie Utrecht.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het onder andere om de activiteiten D11.2 (stedelijke ontwikkeling), D11.3 (aanleg of uitbreiding bedrijventerrein), D14 (vestiging of uitbreiding veehouderijen), D09 (landinrichting/functiewijziging), D22.2 (windturbineparken) en D01.2 (uitbreiding van wegen). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden, die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluiten

Provinciale Staten van Utrecht.

Initiatiefnemer besluiten

Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3265](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

