



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Omgevingsvisie provincie Utrecht

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

9 april 2019 / projectnummer: 3265



# 1. Hoofdpunten van het MER

Provinciale Staten van de provincie Utrecht hebben het voornemen om vooruitlopend op de Omgevingswet een Omgevingsvisie en een Omgevingsverordening vast te stellen. Deze vormen samen een integrale visie – respectievelijk een verordening – voor de fysieke leefomgeving van de provincie Utrecht met als horizon 2050. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet<sup>1</sup> moeten beide van kracht zijn.

## Proces

Als eerste inhoudelijke stap voor de totstandkoming van de Omgevingsvisie is een Koersdocument vastgesteld<sup>2</sup>. Dit document beschrijft op hoofdlijnen de koers voor de nieuwe Omgevingsvisie. Gelijktijdig met het opstellen van de Omgevingsvisie zal een plan-MER worden opgesteld ter onderbouwing van (de milieueffecten van) de te maken keuzes.

De Provincie heeft als voorbereiding daarop een Notitie Reikwijdte en Detailniveau<sup>3</sup> (hierna: NRD) opgesteld over de inhoud van het MER en daarover de Commissie m.e.r. (hierna 'de Commissie') om advies gevraagd.

## Aandachtspunten voor de inhoud van het MER

Om het milieubelang volwaardig mee te wegen in de besluitvorming over de Omgevingsvisie adviseert de Commissie dat het op te stellen MER in ieder geval de volgende informatie moet bevatten:

- **Context van de Omgevingsvisie en van het MER.** De Omgevingsvisie wordt samen met de Omgevingsverordening opgesteld en inhoudelijk uitgewerkt in programma's. Daarom is van belang dat het MER aangeeft wat de inhoud van de programma's zal zijn en hoe deze zich verhouden tot de Omgevingsvisie. Maak in het MER voorts duidelijk wat de scope ervan is, in samenhang met de scope van de omgevingsvisie. Geef daarnaast aan hoe de Omgevingsvisie inhoudelijk aansluit op het beleid van het rijk en naburige provincies en inliggende gemeenten. Geef in het MER ook aan in hoeverre de omschakeling naar een circulaire landbouw onderdeel uitmaakt van de Omgevingsvisie en wat dat betekent voor het behalen van de Utrechtse kwaliteiten. Ook de Regionale Energie Strategieën gaan de komende tijd leiden tot soms verregaande aanpassingen van bestaand beleid. Daarbij worden ruimtelijke keuzes gemaakt met mogelijk grote milieugevolgen. Vanuit overwegingen van transparantie en (kosten)efficiëntie adviseert de Commissie de onderzoeksvraag voor het MER en de drie RES-en inhoudelijk op elkaar af te stemmen.
- **Referentiesituatie (Leefomgevingsfoto).** Voor een goede beschrijving van de referentiesituatie is een terugblik op bestaand beleid van belang. Maak daarbij zoveel mogelijk gebruik van eerder uitgevoerde beleidsevaluaties. De Utrechtse kwaliteiten, bijvoorbeeld voor natuur, staan in de huidige situatie al onder druk en zullen zonder wijzigingen verder achteruitgaan.
- **Doelstellingen.** Maak in het MER duidelijk welke doelstellingen centraal staan, en hoe de doelstellingen behorend bij de vier ruimtevrage opgaven zich verhouden tot de 'Utrechtse kwaliteiten'. Geef in het MER ook een heldere definitie van de Utrechtse kwaliteiten, zodat deze met objectieve criteria (indien mogelijk kwantitatief) meetbaar zijn. Zet

---

<sup>1</sup> De beoogde datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet is 1 januari 2021.

<sup>2</sup> Het Koersdocument is op 10 december 2018 door Provinciale Staten van de provincie Utrecht vastgesteld.

<sup>3</sup> De Commissie heeft ontvangen 'PlanMER Omgevingsvisie, Ontwerp Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD), Provincie Utrecht', besluit PS 10 december 2018.

ook in het MER uiteen op welke wijze compensatie binnen dan wel tussen Utrechtse kwaliteiten plaats kan vinden.

- **Beoordelingskader.** Laat in het MER de beoordelingscriteria aansluiten op de Utrechtse kwaliteiten, omdat anders niet beoordeeld kan worden of de gewenste kwaliteiten behaald worden. Leg deze in het begin van het proces vast en werk zoveel mogelijk met heldere, objectief meetbare criteria. Betrek daarbij primair wettelijke dan wel beleidsmatig vastgestelde normen respectievelijk advieswaarden.
- **Alternatieven.** Besteed in het MER aandacht aan redelijke alternatieven langs drie mogelijke aspecten: alternatieven die ontstaan door verschillende ruimtelijke combinaties van de opgaven, alternatieven die voortkomen uit optimalisatie van een of meer Utrechtse kwaliteiten en alternatieven die variëren in centrale dan wel decentrale sturing en de mate van sturing.
- **Monitoring en evaluatie.** Een monitoringsprogramma kan inzichtelijk maken of – respectievelijk in welke mate – de verschillende doelstellingen gedurende de looptijd van de visie nog kunnen worden bereikt, zodat eventueel extra maatregelen genomen kunnen worden. Het is van belang dat het monitoringsprogramma aansluit op de beoordelingscriteria.
- **Presentatie.** Een digitaal MER stelt andere eisen aan de inzichtelijkheid en overzichtelijkheid van de te presenteren informatie. De Commissie pleit voor een begrijpelijke en navolgbare samenvatting en hoofdtekst, zodat de redeneerlijn uit het MER duidelijk voor een breed publiek navolgbaar is.

#### ***Waarom m.e.r. en advies door de Commissie?***

*Met de Omgevingsvisie loopt de provincie vooruit op de invoering van de Omgevingswet. De Omgevingsvisie vervangt de bestaande provinciale sectorale plannen als de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, Mobiliteitsplan, 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 m.e.r.-plichtig en wordt een 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. Bevoegd gezag voor het vaststellen van de Omgevingsvisie is Provinciale Staten van Utrecht. Zij hebben de Commissie m.e.r. gevraagd om een advies voor de inhoud van het op te stellen MER.*

*De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3265](#) of door dit nummer op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.*

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. De Commissie bouwt in haar advies voort op de NRD. Dat wil zeggen dat ze in dit advies niet ingaat op de punten die naar haar mening in de NRD voldoende aan de orde komen.

## 2. Toelichting op het advies over de inhoud van het MER

### 2.1 Context van de Omgevingsvisie en van het MER

#### 2.1.1 Samenhang Omgevingsvisie en programma's

De provincie heeft de ambitie om de Omgevingsvisie eind 2020 in werking te laten treden, tezamen met de Omgevingsverordening. Tevens zullen dan voorstellen voor de programma's plus een monitorings- en wijzigingssysteem opgesteld zijn.

De Commissie concentreert zich in dit advies op de inzet van het plan-MER voor de Omgevingsvisie. Het plan-MER wordt ook opgesteld ten behoeve van de opstelling van de Omgevingsverordening. De Omgevingsverordening zal echter een concreter karakter hebben dan de Omgevingsvisie<sup>4</sup>, terwijl de inhoud ervan mede afhankelijk is van de inhoud van de visie. De Commissie kan daarom in dit stadium niet beoordelen welke (verdergaande) informatie in het MER moet worden opgenomen specifiek ten behoeve van de opstelling van de verordening. Zij vindt het voorts van belang dat het MER op hoofdlijnen aangeeft wat in de Omgevingsvisie en wat in de programma's geregeld wordt.

- Geef in het MER aan wat de samenhang is tussen de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en de programma's.

#### 2.1.2 Beperking van de scope

De opstelling van omgevingsvisies in het kader van de Omgevingswet is een spannend en tot op zekere hoogte experimenteel proces: een nieuwe werkwijze en een integrale benadering van een groot aantal aspecten. De Commissie waardeert de zorgvuldigheid waarmee de provincie te werk is gegaan, zowel met betrekking tot de participatie (uitmondend in het document Horizon 2020–2050) als met betrekking tot de provinciale koers (vastgelegd in het Koersdocument). Ook waardeert de Commissie de inzet en de wijze waarop de provincie het MER inzet in een vroegtijdig stadium van de planvorming en een rol laat spelen bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie.

De Commissie heeft uit de NRD en Koersdocument begrepen dat de Omgevingsvisie beleid formuleert tot 2030 en een doorkijk geeft tot 2050. Dat correspondeert met de –eveneens door de Commissie ondersteunde– intentie de visie zo concreet mogelijk te laten worden. Met deze intentie hangt ook samen dat beoogd wordt het plan-MER (en daarmee ook de Omgevingsvisie) te concentreren op nieuw beleid voor een vooralsnog beperkt aantal onderwerpen. De Commissie beoordeelt het streven naar een zekere beperking van de scope eveneens positief, los van hetgeen daarover hierna wordt opgemerkt. Juist omdat met de opstelling van integrale omgevingsvisies tot op zekere hoogte onbekend terrein wordt betreden, is het verstandig zich daarbij een zekere beperking op te leggen.

---

<sup>4</sup> De Omgevingsverordening zal daarnaast betrekking op al het omgevingsbeleid, terwijl de Omgevingsvisie en het MER nu focust op nieuw beleid (zie ook hierna in paragraaf 2.2).

De motivering om het MER (en dus ook de visie) te concentreren op nieuw beleid voor de vier ruimtevragende opgaven is dat deze een grote impact hebben op de leefomgeving<sup>5</sup>. De Commissie kan dit op zichzelf goed volgen. Consequentie van deze lijn is wel dat voor het overige kennelijk wordt uitgegaan van het doortrekken van bestaand beleid. Het is echter goed mogelijk dat nieuw beleid voor de grote ruimtevragende opgaven en de keuzes die hierin gemaakt kunnen worden, onvoldoende zijn om de doelstellingen uit de Omgevingsvisie te realiseren. Het MER zal dit duidelijk moeten maken. Er kan dan voor worden gekozen om ook ander, bestaand beleid aan te passen. Gaande het proces zal in een iteratief proces de scope van Omgevingsvisie/MER dus mogelijk verbreed of verdiept worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor geluid-, lucht-, geur- en natuurbeleid. Omgevingsvisie en MER zullen uiteindelijk duidelijkheid moeten bieden voor de definitieve scope.

- Onderzoek in het MER of de optelsom van nieuw en bestaand beleid leidt tot het bereiken van de hoofddoelstellingen van de Omgevingsvisie;
- Motiveer de scope van de Omgevingsvisie/het MER waartoe uiteindelijk wordt gekozen.

### 2.1.3 Verhouding tot beleid andere overheden

De Omgevingswet beoogt te komen tot een samenhangend stelsel van omgevingsvisies op elk bestuursniveau. Geef daarom in het MER aan hoe de omgevingsvisie van de provincie Utrecht zich verhoudt tot de omgevingsvisies van andere overheden: rijk<sup>6</sup>, naburige provincies en inliggende gemeenten. Uit mondelinge toelichting bleek bijvoorbeeld dat de provincie Utrecht met de provincie Gelderland overlegt over de locatie van bedrijventerreinen en met de gemeente Almere overlegt heeft over de woningbouwopgave. Ook kunnen de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en daarnaast bijvoorbeeld het landelijke Deltaplan grote gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving in de provincie Utrecht, in casu voor de Utrechtse kwaliteiten. Van belang is ook hoe de gemeenten in hun omgevingsvisies aansluiting vinden bij de Utrechtse visie, uitgaande van het beleidsuitgangspunt 'provinciaal wat moet, regionaal wat kan'.

- Geef in het MER aan hoe de Omgevingsvisie van de provincie Utrecht inhoudelijk aansluit op het beleid van andere overheden, in het bijzonder rijk, naburige provincies en inliggende gemeenten.

### 2.1.4 Verhouding tot andere beleidsopgaven

#### LER

De NRD is volgens de Commissie niet duidelijk over de vraag in hoeverre de transitie naar een circulaire landbouw onderdeel uitmaakt van de Omgevingsvisie en dus van het MER<sup>7</sup>.

In de Horizon 2050 en in het Koersdocument maakt het streven naar een circulaire, klimaatneutrale, diervriendelijke en natuurinclusieve landbouw onderdeel uit van de scope van de

---

<sup>5</sup> Zie pagina 9 van de NRD.

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld in artikel 3.3 van de Omgevingswet is voorgeschreven dat in een omgevingsvisie ingegaan moet worden op de vier leidende beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie, te weten het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

<sup>7</sup> Uit pagina 8 van de NRD lijkt te volgen dat circulaire landbouw wel een thema is, maar uit pagina 10 blijkt dat het LER een afzonderlijk traject is dat later ingevoegd wordt in de Omgevingsvisie.

Omgevingsvisie.<sup>8</sup> De NRD geeft echter aan dat voor de landbouw een apart landbouweffect-rapport (LER) wordt opgesteld. Dit LER beschrijft de gevolgen van het voorgenomen ruimtelijk beleid *op de landbouw* (NRD, p.17); de resultaten van het LER worden in het MER meegenomen. Maar de voorgenomen transitie van de landbouw *op de Utrechtse kwaliteiten* blijft buiten de scope van het MER (NRD p.10); de NRD geeft aan dat deze transitie binnen de landbouwketen wordt ingevuld.

Deze transitie heeft mogelijk wél grote invloed op de Utrechtse kwaliteiten. Om integraal inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor behoud en versterking van de Utrechtse kwaliteiten kunnen de gevolgen van de veranderingen in de landbouw dus niet buiten beeld blijven. Als dit geen onderdeel uitmaakt van het MER, geef dan in het MER wel aan waar en wanneer de effecten van de landbouw transities worden onderzocht en hoe de resultaten daarvan bij de vaststelling van de Omgevingsvisie worden betrokken. De Commissie geeft voorts in overweging de effecten van voorgenomen ontwikkelingen in de landbouw nu al bij het MER te betrekken.

- Geef in het MER aan op welke wijze wordt omgegaan met de gevolgen van de nagestreefde ontwikkelingen in de landbouw op de Utrechtse kwaliteiten en welke invloed deze kunnen hebben op de inhoudelijke beoordelingen in het MER.

#### UNESCO

Een belangrijk onderdeel van bestaand beleid van de provincie zijn de door Nederland voorgedragen UNESCO-gebieden (de Nieuwe Hollandse Waterlinie als uitbreiding van de Stelling van Amsterdam, de Limes en mogelijk het Global Geopark Utrechtse Heuvelrug). De Commissie adviseert in het MER in beeld te brengen wat dit beleid betekent met name voor het daarmee samenhangende ruimtebeslag; de ruimte voor het realiseren van de ruimtevragende opgaven die centraal staan in de Omgevingsvisie/het MER wordt hiermee immers kleiner. Omgekeerd adviseert de Commissie in het MER ook in beeld te brengen wat de effecten van het omgevingsbeleid zijn op de mogelijke Unesco-gebieden in de provincie.

- Geef in het MER specifiek aandacht aan de effecten van het omgevingsbeleid voor de voorgedragen UNESCO-gebieden, en ook de effecten van de voorziene UNESCO-gebieden op de ruimtevragende opgaven.

### 2.1.5 RES

Parallel aan de totstandkoming van de Omgevingsvisie worden ook de Regionale Energie Strategieën (RES-en) opgesteld. Voor de provincie Utrecht betreft dat de regio U10/U16, de regio Amersfoort en de regio Food Valley (deels buiten de provincie Utrecht). Een RES moet ruimtelijke voorstellen gaan bevatten voor de manier waarop binnen de genoemde regio invulling wordt gegeven aan de opgaven uit het klimaatakkoord tot 2030 en waar nodig tot 2050. Het ligt in de bedoeling de RES vast te stellen zes maanden na ondertekening van het klimaatakkoord (voorzien medio 2019). De resultaten van de RES moeten een plek krijgen in de relevante provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies. De vraagstelling voor de RES vertoont sterke overlap met een van de hoofddoelstellingen van het Koersdocument ('Naar een energieneutrale provincie'<sup>9</sup>). Zowel de Omgevingsvisie als de betreffende RES-en komen tot stand in samenspraak met dezelfde stakeholders.

---

<sup>8</sup> Onder ander in het Koersdocument p.20: Agrarische bedrijven.

<sup>9</sup> Zie pagina 24 van het Koersdocument.

In de NRD<sup>10</sup> is aangegeven dat het MER zich onder andere richt op de opgave ‘Energie-neutrale leefomgeving’. De Commissie merkt hierbij op dat als het milieuonderzoek en alternatievenafweging voor ruimte vragende energieopwekking niet volwaardig plaatsvindt in het kader van het RES, deze afwegingen alsnog in de Omgevingsvisie en het daarbij behorende MER plaats moeten vinden.

- Vanuit overwegingen van transparantie en (kosten)efficiëntie adviseert de Commissie de onderzoeksvraag voor het MER en de drie RES-en inhoudelijk op elkaar af te stemmen.

## 2.2 Referentiesituatie

De Commissie adviseert de actuele stand van de Utrechtse kwaliteiten en toestand van het milieu per relevant gebied te beschrijven. Samen met de milieugevolgen van de autonome ontwikkeling, is dat de referentie voor de Omgevingsvisie (ook wel Leefomgevingsfoto genoemd). Wat tot de autonome ontwikkeling kan worden gerekend is vanzelfsprekend afhankelijk van de uiteindelijke scope van het MER (zie ook par.2.1.2).

Teneinde de effecten van bestaand beleid in het MER goed in kaart te kunnen brengen is een terugblik op en evaluatie van bestaand beleid noodzakelijk. Een voorbeeld is het beleid voor natuur en landbouw: er is een achterstand bij de realisatie van het Nationaal Natuurnetwerk (NNN), en het bestaande beleid heeft een achteruitgang van de biodiversiteit in Natura 2000-gebieden niet kunnen voorkomen. Utrechtse kwaliteiten voor natuur en biodiversiteit staan daarmee in de huidige situatie al sterk onder druk en zullen bij een autonome ontwikkeling naar verwachting nog verder achteruitgaan.

Van belang is ook een goede weergave van de referentiesituatie met betrekking tot de woningbouwopgave (175.000 woningen waarvan er tot 2030 al 60.000 zijn gepland, waarvan 2/3 binnenstedelijk).

- Betrek bij de referentiesituatie de effectiviteit van bestaand beleid.

## 2.3 Doelstellingen

### 2.3.1 Opgaven van de-Omgevingsvisie

Uit de NRD blijkt dat als resultaat van het participatietraject in de Horizon Utrecht2050 zeven maatschappelijke opgaven zijn geformuleerd<sup>11</sup>. Deze zijn vervolgens teruggebracht naar de vier thema's in het Koersdocument, te weten:

- Ruimte voor duurzame ontwikkeling;
- Gezonde en veilige samenleving;
- Energie neutraal, klimaatbestendig en waterrobuust;
- Aantrekkelijke leefomgeving.

---

<sup>10</sup> Zie pagina 9 van de NRD.

<sup>11</sup> Dit zijn één overkoepelende opgave (veel ruimtevragers komen op Utrecht af en gelijktijdig moet de provincie aantrekkelijk blijven voor wonen, werken, ontspannen en ontmoeten) en zes opgaven vanuit thema's (Schaalsprong in stedelijkheid, Levend landschap, Energie neutraal en klimaatbestendig, Groen gezond slim, Bereikbaarheid is slim schoon en veilig, Circulaire landbouw en gezond voedsel).

De NRD beschrijft dat het MER en daarmee het nieuwe beleid van de Omgevingsvisie focust op vier ruimtevragede opgaven, te weten:

- Verstedelijking;
- Energieneutrale leefomgeving;
- Klimaatbestendigheid;
- Bodemdaling<sup>12</sup>.

Uit de NRD blijkt naar de mening van de Commissie niet duidelijk hoe de zeven eerdergenoemde maatschappelijke opgaven zijn vertaald in de vier thema's van de Omgevingsvisie. Welke opgaven uit de Horizon Utrecht 2050 vallen onder welke thema's van de Omgevingsvisie en welke zijn vervallen of anders geformuleerd? Hoe verhouden de thema's uit de Omgevingsvisie zich tot de vier ruimtevragede opgaven?

Voorts is het de Commissie niet duidelijk welke doelstellingen in de Omgevingsvisie/het MER centraal staan. Gegeven het feit dat vooralsnog de genoemde ruimtevragede opgaven centraal staan, mag worden verwacht dat daaraan doelstellingen worden gekoppeld die rechtstreeks op deze opgaven betrekking hebben. Tegelijkertijd echter wordt in de NRD gesteld dat het voorgenomen beleid moet leiden tot behoud of verbetering van de 'Utrechtse kwaliteiten' (zie ook par.2.3.2), die daarmee dus eveneens doelstelling zijn van de Omgevingsvisie. De Commissie adviseert hierover duidelijkheid te verschaffen.

Maak in het MER duidelijk:

- hoe de zeven maatschappelijke opgaven zijn vertaald in de vier thema's van de Omgevingsvisie;
- maak duidelijk hoe de vier thema's van de Omgevingsvisie samenhangen met de vier ruimtelijke opgaven in het MER;
- welke doelstellingen centraal staan en hoe de doelstellingen behorend bij de ruimtevragede opgaven zich verhouden tot de nagestreefde 'Utrechtse kwaliteiten'.

### 2.3.2 Utrechtse kwaliteiten

Onverlet het voorgaande is het volgens de Commissie van de belang dat de na te streven 'Utrechtse kwaliteiten' goed worden gedefinieerd en goed toetsbaar zijn. Als een heldere uitwerking van de Utrechtse kwaliteiten is geformuleerd, kunnen objectieve criteria (waar mogelijk kwantitatief, maar in ieder geval navolgbaar) geformuleerd worden om deze te meten.

De Commissie merkt in dat verband op dat nu niet duidelijk is wat onder Utrechtse kwaliteiten wordt verstaan. Volgens het Koersdocument zijn de Utrechtse kwaliteiten belangrijk voor de uitstraling en aantrekkelijkheid van de provincie Utrecht en voor het behoud van een duurzame en veilige leefomgeving. Het begrip 'Utrechtse kwaliteiten' doet vermoeden dat het om kwaliteiten gaat die specifiek en belangrijk zijn voor de provincie Utrecht. Het zou echter ook kunnen gaan om kwaliteiten waar de provincie Utrecht voor kiest (die niet alleen af kunnen wijken maar ook kunnen corresponderen met kwaliteiten die elders in het land als doelstelling worden gehanteerd). Het Koersdocument noemt zes Utrechtse kwaliteiten, maar gelet op de context lijkt het dat een zevende kwaliteit (bereikbare dorpen en steden) ten onrechte

---

<sup>12</sup> Strikt genomen is bodemdaling geen ruimtevragede opgave.



niet wordt genoemd. De Commissie adviseert ook dit te verduidelijken. De Utrechtse kwaliteiten zijn volgens de Commissie ten onrechte niet verder geconcretiseerd in de NRD<sup>13</sup>.

Daarnaast geeft het Koersdocument aan dat Utrecht kiest voor oplossingen waarmee de Utrechtse kwaliteiten per saldo worden behouden of versterkt, zo nodig met compenserende maatregelen. Soms moet er worden gekozen voor oplossingen die kwaliteiten aantasten, maar door te compenseren moet er volgens het Koersdocument per saldo altijd sprake zijn van behoud dan wel versterking. Naar de mening van de Commissie blijft echter onduidelijk of compensatie kan plaatsvinden binnen een Utrechtse kwaliteit of (ook) tussen Utrechtse kwaliteiten. Evenmin is duidelijk met welke methode saldering kan geschieden, bijvoorbeeld op basis van objectieve criteria dan wel met behulp van expert judgement. Maak in het MER inzichtelijk of en hoe zachtere, niet kwantificeerbare Utrechtse kwaliteiten betrokken worden bij de saldering.

- Geef in het MER een heldere definitie van de Utrechtse kwaliteiten, zodat deze met objectieve criteria (waar mogelijk kwantitatief) meetbaar zijn;
- Zet ook in het MER uiteen hoe en tussen welke Utrechtse kwaliteiten gecompenseerd kan worden.

## 2.4 Beoordelingskader

In de NRD<sup>14</sup> is globaal een eerste aanzet voor een beoordelingskader gegeven. De Commissie merkt daarbij het volgende op.

Het beoordelingskader sluit (nog) niet aan op de Utrechtse kwaliteiten (zie ook voorgaande paragraaf). Dat is essentieel om te kunnen bepalen of de doelstellingen voor deze kwaliteiten worden gehaald. Hiervoor wordt aangeraden om aan te sluiten en gebruik te maken van de kwaliteitsgids Utrechtse landschappen, met daarin de zes landschappen waar de provincie uit bestaat.

Een nadere uitwerking met benoeming van duidelijke, zo veel mogelijk objectief meetbare criteria aan het begin van het verdere proces, is noodzakelijk. Het MER moet in dat verband aangeven op welke wijze gemeten wordt.

Die criteria volgen allereerst uit wettelijke dan wel beleidsmatig vastgestelde normen respectievelijk advieswaarden of nog vast te stellen omgevingswaarden (bv op het gebied van gezondheid). In het verdere (participatie)proces kunnen nadere accenten worden gelegd.

- Laat in het MER de beoordelingscriteria aansluiten op de Utrechtse kwaliteiten;
- Leg deze in het begin van het proces vast en werk zoveel mogelijk met heldere, objectief meetbare criteria;
- Betrek daarbij primair wettelijke dan wel beleidsmatig vastgestelde normen respectievelijk advieswaarden.

---

<sup>13</sup> In de NRD worden de Utrechtse kwaliteiten 25 maal genoemd maar nergens omschreven. In het Koersdocument (p.14) is dat wel het geval.

<sup>14</sup> Zie pagina 24 van de NRD.

## 2.5 Alternatieven

Mogelijke beleidsalternatieven kunnen naar de mening van de Commissie variëren op drie aspecten.

- a. allereerst gebiedsgerichte alternatieven die ontstaan door verschillende ruimtelijke combinaties van de opgaven. De zoektocht is dan naar combinaties die elkaar kunnen versterken, en die elk voor zich zo veel mogelijk leiden tot het bereiken van de Utrechtse kwaliteiten, en;
- b. alternatieven die voortkomen uit een optimalisatie vanuit een of meer Utrechtse kwaliteiten, met name de kwaliteiten die onder druk staan. De zoektocht is hier naar combinaties die de minste nadelige effecten sorteren, en;
- c. tot slot alternatieven die afhankelijk van het binnen de provincie te kiezen sturingsmodel: centraal dan wel decentraal en andere varianten (de mate van sturing) daarbinnen.

## 2.6 Monitoring en evaluatie

Gelet op de looptijd van de Omgevingsvisie, de onzekere toekomstige ontwikkelingen en de afhankelijkheid van andere partijen om de doelen te bereiken, adviseert de Commissie te bewaken in welke mate de daadwerkelijke ontwikkelingen bijdragen aan het realiseren van de ambities van de provincie, welke milieueffecten zijn opgetreden, en hoe deze zich verhouden tot de wet- en regelgeving en de actuele milieugebruiksruimte. Een 'vinger aan-de-pols-systeem' kan inzichtelijk maken of de verschillende doelstellingen gedurende de looptijd van de visie nog kunnen worden bereikt. Dit biedt bestuurders een basis om in de loop van de tijd, indien nodig, extra maatregelen te nemen.

Uit de NRD blijkt dat de Omgevingsvisie maximaal een keer in de vier jaar zal worden herzien. De Commissie meent dat dit in lijn is met de bedoelingen van de Omgevingswet, nu dit de mogelijkheid opent om tot een iteratief proces te komen waar de omgeving steeds bij betrokken kan worden.

De vierjarige cyclus benadrukt de noodzaak van monitoring. Aandachtspunten daarbij zijn:

- Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de vorige check, welk effecten op de leefomgeving hebben deze ontwikkelingen met zich gebracht, en hoe verhouden deze effecten zich tot de Utrechtse kwaliteiten?
- In hoeverre worden de doelstellingen van de provincie gehaald?
- In hoeverre is de milieugebruiksruimte gewijzigd, dan wel behoeft deze aanpassing?
- Voldoen de gestelde kaders nog? Is meer of minder sturing van de provincie gewenst?
- Zijn er nieuwe instructieregels of omgevingswaarden waarmee rekening moet worden gehouden?
- Zijn er grote wijzigingen die bijstelling van ander provinciaal beleid noodzakelijk maken?

Formuleer op basis van het beoordelingskader een monitoringsprogramma. Houd hierbij rekening met de ontwikkelingen in de kwaliteit van de leefomgeving. Deze kunnen aanleiding zijn tot het hanteren van andere beoordelingscriteria dan op dit moment zijn voorzien. Bestaande sectorale monitoringsprogramma's voor luchtkwaliteit (NSL), natuur (SNL, PAS), (grond)water en gezondheid kunnen worden ingezet voor het in beeld brengen van de geactualiseerde leefomgevingskwaliteit.

## 2.7 Presentatie

De NRD geeft aan dat het MER een digitaal product is, dat integraal onderdeel uitmaakt van de Omgevingsvisie zodat de informatie veel toegankelijker wordt. De Commissie merkt hierover op dat digitaal niet automatisch betekent dat de informatie inzichtelijk is. Zij pleit voor een begrijpelijke en navolgbare samenvatting en hoofdtekst, zodat de redeneerlijn uit het MER duidelijk navolgbaar is. Gebruik daarbij bij voorkeur ook een infographic met de mogelijkheid om door te linken naar de achterliggende onderdelen.

Uiteraard moet ook een digitaal MER voldoen aan:

- de inhoudsvereisten voor een MER zoals opgenomen in de Wet milieubeheer;
- de vereisten voor het beheer en archivering van digitale bestanden zoals opgenomen in de Archiefwet;
- de vereisten ten aanzien van het hergebruik van overheidsinformatie zoals opgenomen in de Wet hergebruik van overheidsinformatie.

Ook moet voldaan worden aan de Europese richtlijnen voor de toegankelijkheid van websites en bij voorkeur aan de richtlijnen voor bouwkwaliteit van websites (zie [www.digitoegankelijk.nl](http://www.digitoegankelijk.nl)).

Speciale aandacht vraagt de Commissie voor een goed versiebeheer en de mogelijkheid de informatie in het digitale MER te bevriezen op het moment van terinzagelegging en kwaliteitstoetsing door de Commissie, en daarna bij vaststelling van het plan/besluit. Hiermee is helder welke informatie ten grondslag heeft gelegen aan het besluit. Zorg daarbij dat linkjes naar externe informatie stabiel zijn, zeker als het gaat om essentiële informatie. Dit kan bereikt worden door van deze informatie een 'spiegel' te maken die ook offline beschikbaar is.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens NRD Omgevingsvisie Utrecht**

### **Advies van de Commissie over de op te stellen MER**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. 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:

drs. Roeland During  
dr. Henk Everts  
ir. Jan Jaap de Graeff (voorzitter)  
drs. Wim Korver  
mr.drs. Annemarie Wagenmakers (secretaris)  
dr. Fred Woudenberg  
drs. Gerrit de Zoeten

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Omgevingsvisie.

### **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 in ieder geval om de activiteit D11.2, D11.3, D14, D09 en D01.2. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven.

### **Bevoegd gezag besluit**

Provinciale Staten van de provincie Utrecht.

### **Initiatiefnemer besluit**

Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht.

### **Bevoegd gezag m.e.r.-procedure**

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](http://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](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

