

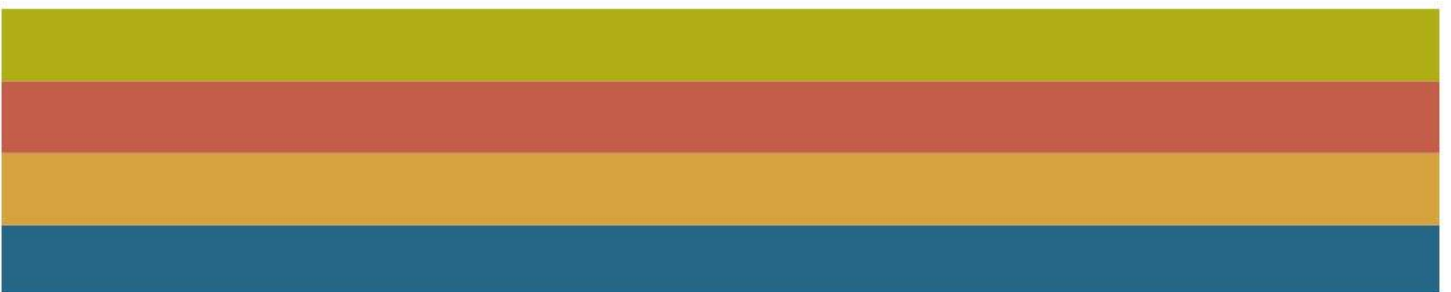


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie gemeente Westland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

8 oktober 2020 / projectnummer: 3470



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Westland wil een Omgevingsvisie vaststellen met daarin de ambities voor de leefomgeving.¹ Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeenteraad van Westland heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

Het MER laat zien dat in Westland groenbeleving, lichtuitstoot, klimaatopgaven (wateroverlast, hittestress en droogte) en een passend en betaalbaar woningaanbod al onder druk staan. In het MER zijn voor de Omgevingsvisie 1.0 drie alternatieven in beeld gebracht: geen woningbouw (laag), woningbouw binnen de grenzen van de bestaande kernen (midden), of ook daarbuiten (hoog). Hieruit is in de Omgevingsvisie 2.0 het alternatief midden (figuur 1) gekozen, waarbij 3700 woningen gebouwd worden, bovenop de plannen voor 3500 woningen die al eerder zijn vastgesteld. De Omgevingsvisie 2.0 bevat een aantal concrete besluiten: bouw van 3700 woningen, een groennorm van 1 m² extra groen per huishouden, 50 m² groen per nieuwbouwwoning en toevoegen van 30 hectare bedrijventerreinen.

De overige beleidsuitspraken zijn abstract(er). Het MER geeft een overzicht van de beleidsuitspraken in de Omgevingsvisie en geeft per beleidsuitspraak aan of deze concreet genoeg is om de effecten of de kansen en risico's ervan te kunnen beoordelen. Daarom brengt het MER overwegend risico's en kansen in beeld in plaats van milieueffecten. Hieruit blijkt dat er in het voorkeursalternatief kansen gezien worden voor de groenbeleving en klimaat en dat de lichtuitstoot en bodemdaling niet veranderen. Uitbreiding van bedrijventerreinen levert risico's op voor natuur en biodiversiteit.

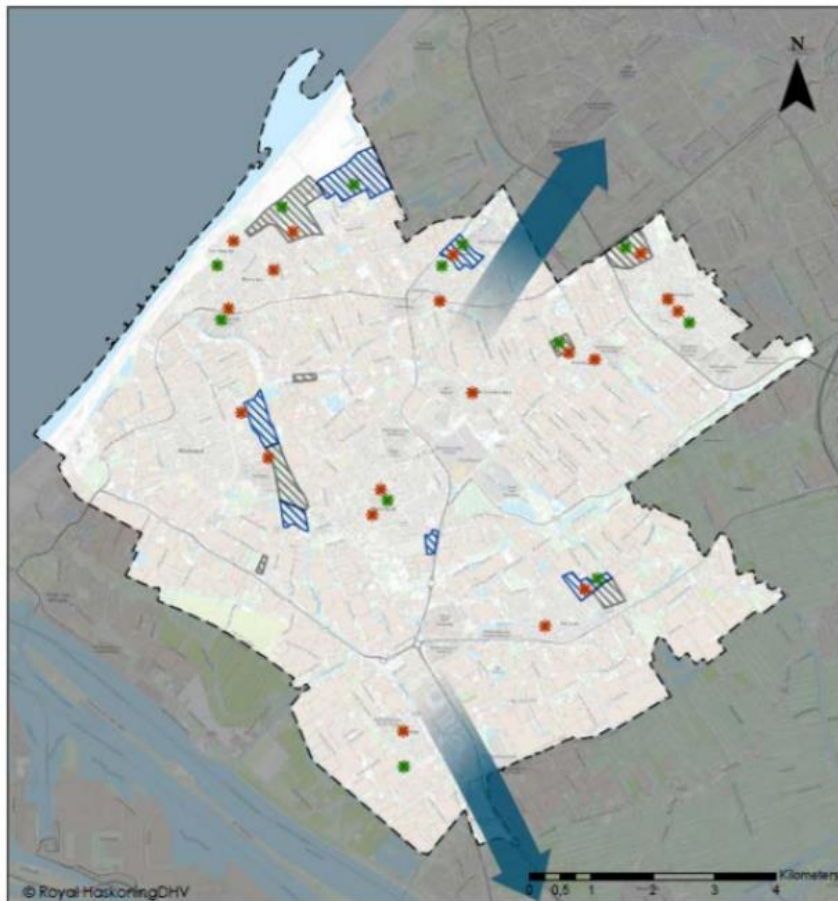
Wat is het advies van de Commissie?

De systematiek van het MER is goed navolgbaar en maakt helder onderscheid tussen de Omgevingsvisie 1.0 en 2.0. Het MER geeft waardevolle informatie over de voorwaarden die nodig zijn om ambities te kunnen halen.

Veel beleidsuitspraken zijn nog niet concreet: ambities zijn veelal globaal, en er zijn veel procesbesluiten. Het MER kan hier maar beperkt inzicht geven in de milieueffecten en het ruimtebeslag. **De beleidsuitspraken over woningbouw, de groennorm en bedrijventerreinen zijn echter wel concreet, maar hiervan zijn ruimtevraag en de milieueffecten niet voldoende in beeld gebracht. De Commissie signaleert daarom bij de toetsing van het MER dat hierover nog informatie nodig is die essentieel is om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over de Omgevingsvisie Westland.** De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de Omgevingsvisie Westland.

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

¹ De ambities zijn: Vitale sociaalkrachtige en gezonde en duurzame kernen; sterke economie en bestendige economische toppositie als regio; versterken en benutten menselijk kapitaal; behouden en versterken ruimtelijke, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten; in 2040 klimaatbestendig.



Legenda

- Kwaliteitsprong groen/blauw
- Inbreidingslocatie
- ▨ Invullen zachte plancapaciteit woningbouw
- ▨ Invullen harde plancapaciteit woningbouw
- Openbaar vervoer
- ▭ Gemeente Westland

Figuur 1 weergave alternatief midden op kaart: inbreiden. Bron: MER

Achtergrond

De Omgevingsvisie stelt kaders voor m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten zoals woningbouw en de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Ook is vooraf niet uit te sluiten dat negatieve effecten op Natura 2000-gebieden optreden, daarom is een Passende beoordeling opgesteld.

Wat is de rol van 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 de gemeenteraad Westland – besluit over de Omgevingsvisie Westland.

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 [3470](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. De Commissie vindt dat het uitvoeren ervan essentieel is om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij de besluitvorming over de Omgevingsvisie door de gemeenteraad van Westland.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Categorieën beleidsuitspraken

Een MER moet in detailniveau en uitwerking aansluiten op de besluiten in de Omgevingsvisie. Het MER benoemt dit ook en categoriseert de beleidsuitspraken als ambitie, voorzetting van bestaand beleid, concreet besluit, principebesluit of een procesbesluit². Of en hoe effecten in het MER worden bepaald hangt af van deze categorisering.

De Commissie signaleert dat de Omgevingsvisie concrete besluiten bevat over woningen, groen en bedrijfsterreinen. Hier is diepgaander en kwantitatiever effectenonderzoek (inclusief de ruimtebehoefte) nodig dan enkel het vaststellen van kansen en risico's.

Het MER signaleert dat de meeste besluiten in de Omgevingsvisie tamelijk abstract en 'zacht' zijn: ambities, principebesluiten, procesbesluiten. Hiervoor kunnen alleen in algemene zin en niet gebiedsgericht kansen en risico's benoemd worden. Dat het aantal in het MER beschreven ambities en procesbesluiten zo groot is, beperkt het inzicht dat hieruit kan volgen.

De Commissie signaleert een risico van de overwegend abstracte visie: als de zachte besluiten in losse programma's en plannen uitgewerkt worden, zonder naar het geheel van milieugevolgen te kijken, kunnen de doelen en de kwaliteit van de leefomgeving in het geding komen. Dit staat haaks op het idee dat in een Omgevingsvisie op integrale wijze keuzes worden gemaakt voor de leefomgeving. Bovendien is het in Westland extra belangrijk om de integraliteit te bewaken omdat de beschikbare ruimte beperkt is en de ambities hoog zijn en zoeken naar samenhang tussen de ambities de haalbaarheid ervan kunnen verhogen.

In de rest van haar advies maakt de Commissie onderscheid tussen de concrete besluiten en zachte besluiten.

2.2 Ruimtevrage in beeld

Het MER geeft een beeld van het huidige gebruik van de fysieke ruimte in de gemeente. Veel nieuw gemeentelijk beleid heeft fysieke ruimte nodig. Dat kan knellen met de ruimte die er is, zeker als ervoor gekozen worden de ontwikkelingen binnen de bestaande kernen in te vullen (inbreiden). Ook de ruimteclaims van nieuw beleid kunnen onderling spanning geven. Ruimte is schaars, en er moeten afwegingen gemaakt worden tussen ruimteclaims. Het MER bespreekt deze essentiële vraag niet. Dat is voor besluitvorming over de concrete besluiten

² Paragraaf 3.3, MER.

een tekortkoming. Voor de zachttere besluiten betekent het dat belangrijke informatie voor vervolgbesluiten niet gegeven wordt. De Commissie adviseert daarom om hierin als volgt inzicht te geven:

Aanpak concrete besluiten

- Breng in kaart wat het huidige ruimtegebruik is in de gemeente en wat de ruimtevraag is van reeds genomen besluiten en laat zien hoe die ruimtelijk neerslaan.
- Laat zien welke ruimte de concrete beleidsuitspraken uit de visie vragen. Maak de ruimtevraag gebiedspecifiek. Het gaat hierbij niet alleen om het directe ruimtebeslag, maar ook het indirecte ruimtebeslag via bijvoorbeeld beperkingen aan andere functies (denk bijvoorbeeld aan de infrastructurele aanpassingen als gevolg van woningbouw). Gebruik daarbij een kaart waar mogelijk.
- Leg als het ware de verschillende kaarten over elkaar heen, zodat duidelijk wordt of er voldoende ruimte beschikbaar is. Hiermee wordt ook duidelijk of meerdere onderdelen van de visie in één gebied gerealiseerd moeten worden.
- Beoordeel de ruimtevraag van de concrete besluiten daarbij in samenhang.

Aanpak zachte besluiten

Ga na of de overige beleidsuitspraken ruimte vragen. Soms kan dat redelijk specifiek. Een voorbeeld is de ambitie om warmtenetten aan te leggen. Geef indicatief aan wat dit ruimtelijk betekent, bijvoorbeeld aan de hand van kengetallen. Bij andere ambities zal aangegeven kunnen worden of er sprake zal zijn van een ruimteclaim.

Samenhang

Onderzoek of de concrete besluiten samen passen in de beschikbare ruimte, betrek daar ook de warmtenetten bij. Wanneer dat niet past, moeten aanvullende maatregelen beschreven worden. Dit kan door ambities en besluiten nog eens tegen het licht te houden, en te kijken of het mogelijk is de ambities op een andere plek te realiseren of met minder ruimtegebruik. Ook kunnen slimme combinaties van functies nodig zijn om de ambities te halen. Daar zullen echter wel grenzen aan zijn: sommige functies sluiten elkaar uit (bijvoorbeeld natuurgebieden en woningbouw). Een laatste mogelijke keuze is om ambities bij te stellen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, de ruimtevraag van de concrete besluiten uit de Omgevingsvisie in kaart te brengen en deze te confronteren met de beschikbare ruimte in de gemeente. Beschrijf mogelijke mitigerende maatregelen.

2.3 Milieueffecten van concrete besluiten

In de Omgevingsvisie 2.0 zijn voor de groennorm en bedrijventerreinen de directe effecten kwalitatief in beeld gebracht. Ook voor woningbouw zijn de effecten kwalitatief beoordeeld. De kansen en risico's van de bouw van 3700 woningen zijn niet (herkenbaar) in beeld gebracht.

De concrete besluiten zijn kaderstellend en vragen om een diepgaander, deels kwantitatiever onderzoek naar milieueffecten en ruimtegebruik (zie 2.2.). Ze moeten gebiedsgericht (cartografisch) uitgewerkt worden. Ook moeten de milieueffecten zo concreet mogelijk en liefst kwantitatief in beeld gebracht worden. Hieronder wordt hierop in gegaan voor de

concrete besluiten. Essentieel is ze in samenhang te onderzoeken en beoordelen, om oog te krijgen voor cumulatie en synergie. Hiermee worden besluitvormers en belanghebbenden geïnformeerd over de milieueffecten van de concrete besluiten uit de Omgevingsvisie en welke voorwaarden nodig zijn om de gewenste leefkwaliteit te bereiken.

Woningbouw

De Omgevingsvisie kiest voor het bouwen van 3700 woningen (alternatief 'midden'). Het MER beschouwt deze keuze niet als een concrete keuze³, ondanks de ruimtelijke effecten en milieueffecten.

In het MER staat wel een logische opsomming van de mogelijke kansen en risico's van woningbouw: verslechtering luchtkwaliteit, geluidhinder, gevolgen van overstromingen en meer verkeer.⁴ De Passende beoordeling benoemt geluid, geuroverlast en (overlast van) extra inwoners en verkeersbewegingen.⁵ Verkeersaanpassingen kunnen bovendien weer effect hebben op het landschap en de gezondheid.

Maar bij een zo concrete keuze is het nodig om de milieueffecten in beeld te brengen. Laat daarvoor zien hoe de keuze voor de 3700 extra woningen uitgewerkt kan worden (waar, hoe, wanneer, zie ook paragraaf 2.2). Verken de aansluiting van het mobiliteitsnet op deze woningen, en laat zien of daar wijzigingen in nodig zijn. Stel vervolgens de effecten op de leefomgeving vast. De Commissie adviseert om deze analyse alsnog uit te voeren.

Groennorm

In de Omgevingsvisie wordt een groennorm vastgelegd van 1 m² extra verblijfsgroen per woning en 50 m² voor elke nieuwbouwwoning. In het MER is niet onderzocht welke randvoorwaarden hiervoor gelden. Dit is wel belangrijk omdat de gemeente snippergroen wil voorkomen en de ecologische structuur wil versterken.

De Commissie adviseert daarom om de veranderingen in groen inzichtelijk te maken. Laat zien of aan de eigen doelstelling voldaan kan worden, of dat er voorwaarden nodig zijn om de doelstelling te bereiken.

Bedrijventerreinen

De 30 hectare bedrijventerrein moet over twee of drie locaties verspreid worden. Het MER benoemt mogelijke gevolgen, maar kwantificeert deze niet. Ook gaat het MER onvoldoende in op de kansen zoals voor klimaat (waterberging en -opvang), opwekken van duurzame energie en groen. Nieuwe bedrijventerreinen bieden ook kansen voor verschillende ambities uit de Omgevingsvisies.

De Commissie adviseert om de milieueffecten van de bedrijventerreinen zo kwantitatief mogelijk in beeld te brengen.

Samenhang

Laat zien of de concrete besluiten al dan niet met elkaar botsen, mogelijkheden voor synergie bieden, en geef inzicht in de cumulatieve milieueffecten. Ga, naast de onderlinge integratie, ook in op de samenhang met de zachte beleidsuitspraken (over klimaat, energie, leefbaarheid

³ MER, pagina 36.

⁴ MER, pagina 62.

⁵ Passende beoordeling, pagina 9.

etc.) die later uitgewerkt worden. Hiermee komen meekoppelkansen in beeld om andere ambities mogelijk te maken.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, de milieueffecten van de concrete besluiten uit de Omgevingsvisie kwantitatief, gebiedsgericht en in samenhang in beeld te brengen en mogelijke mitigerende maatregelen te beschrijven.

2.4 Verdere uitwerking zachte besluiten

De Omgevingsvisie bestaat grotendeels uit zachte besluiten, waarvoor in het MER kansen en risico's in beeld zijn gebracht. Terecht staat in het MER dat de verdere besluitvorming na de Omgevingsvisie 2.0 bepalend is voor de uiteindelijke milieueffecten. Vaak zullen ambities geconcretiseerd worden, en meer concrete besluiten over uitvoering genomen worden. De tabel in paragraaf 6.6.2 van het MER geeft dan ook aanbevelingen voor de verdere uitwerking. Ook is hierin aangegeven of de besluiten later uitgewerkt worden in het Omgevingsplan of een Omgevingsprogramma. De Commissie merkt hierbij het volgende op:

- Als de besluiten na vaststelling van de Omgevingsvisie uitgewerkt worden dienen de milieueffecten, het ruimtebeslag en de haalbaarheid van de doelen vastgesteld te worden.
- Hoe de milieueffecten van de toekomstige keuzes in samenhang bepaald worden is niet duidelijk. Omdat ambities over een langere tijd worden uitgewerkt is het belangrijk om de milieueffecten te integreren en synergie te zoeken om de haalbaarheid van doelstellingen te garanderen.
- Het is nog niet duidelijk hoe het milieubelang wordt meegewogen wanneer de principebesluiten uitgewerkt worden in het Omgevingsplan of de Omgevingsprogramma's. Dit is van belang omdat bij concrete plannen de milieueffecten en het doelbereik bepaald moeten worden.

De Commissie beveelt daarom aan om bij de besluitvorming inzichtelijk te maken wat de vervolgstappen zijn in de besluitvorming na vaststelling van de huidige Omgevingsvisie, en waar welk type milieuonderzoek zal plaatsvinden. Daarbij is van belang dat in een overkoepelende visie de samenhang tussen besluiten in beeld kan komen; wanneer besluiten in aparte trajecten plaatsvinden, moet daarvoor dus een aparte vorm voor gevonden worden.

2.5 Methodiek

Hoewel de systematiek in het MER goed en navolgbaar is plaatst de Commissie een aantal kanttekeningen bij de gebruikte methodiek. De Commissie beveelt aan om onderstaande opmerkingen te verwerken bij:

- een eventuele aanvulling op het MER over de concrete besluiten;
- de MER-ren voor toekomstige besluiten (uitwerking van de ambities, principe- en procesbesluiten).

Foto van de Leefomgeving

De foto van de leefomgeving kan gebruikt worden voor het opstellen van alternatieven en om milieueffecten en doelbereik te bepalen. Een aantal aspecten is hierin nog onvoldoende uitgewerkt. Zo ontbreekt de hoeveelheid groen (zie ook paragraaf 2.2) en bijvoorbeeld het

aantal stille plekken of woningen met een geluidsluwe zijde. De Commissie beveelt aan om de Foto van de Leefomgeving uit te breiden met indicatoren waarmee bepaald kan worden waar het nodig én mogelijk is om de ambities te realiseren.

Referentiesituatie en alternatieven

Alternatief laag realiseert geen woningbouw, ook niet de harde plancapaciteit. De alternatieven midden en hoog lijken zowel de 'zachte' plannen voor 3700 woningen als 'harde' plannen voor 3500 woningen, waarover al is besloten, te bevatten. Deze constructie klopt niet: de harde plancapaciteit van 3500 woningen hoort in de referentiesituatie. Het alternatief midden bestaat dan enkel uit het toevoegen van 3700 woningen (inbreiding), en het alternatief hoog uit uitbreiding.

Bij de alternatieven valt op dat bij twee van de drie alternatieven naast de woningbouw een groenprogramma wordt verondersteld. Dat verklaart ook waarom die twee alternatieven positiever scoren op groen. De Commissie beveelt aan om ofwel alleen woningbouw in de alternatieven te betrekken of groen in alle alternatieven toe te voegen.

Indicatoren beoordelingskader

De Commissie merkt op dat het beoordelingskader voor een aantal thema's niet aansluit op geformuleerde doelen. De groenbeleving wordt gemeten, terwijl de doelstelling expliciet ingaat op oppervlakte van verblijfsgroen. Hoewel de informatie over groenbeleving nuttig is, geeft ze onvoldoende informatie om in de toekomst bij te kunnen sturen op de ambitie. Ook voor geluid geldt dat de indicatoren van het beoordelingskader niet aansluiten op de geformuleerde ambities. De Commissie beveelt daarom aan het beoordelingskader uit te breiden met indicatoren waarmee het doelbereik bepaald kan worden.

Beoordeling principebesluiten

De Commissie signaleert dat de presentatie van de kansen en risico's lezers op het verkeerde been kan zetten. De omvang van de pijlen in het rad van de leefomgeving⁶ is gebaseerd op het *aantal* beleidsuitspraken dat over dat thema gaat. Wanneer twee beleidsuitspraken een risico vormen, is de pijl groter dan bij één beleidsuitspraak. In de toelichting⁷ is helder aangegeven dat de grootte van de pijl niets zegt over de omvang of de aard van het risico (of de kans). Dit kan echter verwarrend zijn, omdat een grotere pijl op het oog meer zwaarte aangeeft en het rad van de leefomgeving zelfstandig gelezen wordt.

Botsproeven

In het MER zijn botsproeven opgenomen voor de beleidsuitspraken uit de Omgevingsvisie om te onderzoeken welke strijdig zijn. Omdat deze veelal zacht en niet gebiedsgericht zijn levert een confrontatie weinig nieuwe inzichten op. De Commissie beveelt aan om de botsproeven uit te voeren ten behoeve van besluitvorming over nadere en meer concrete besluiten in de follow-up op de huidige visie, en hierbij in te gaan op schaarse fysieke ruimte en milieuruimte.

⁶ Bijvoorbeeld figuur 5.5, MER.

⁷ MER, pagina 37.

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. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. 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:

Ruwan Aluvihare BA. MDip LA

ir. Annemie Burger (voorzitter)

ir. Tilly Fast

drs. ing. Leo Oprel

dr. Michiel van Pelt

Marianne Schuerhoff MSc (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie Westland.

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, "aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject". Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad Westland.

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Westland.

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 [3470](#) 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

