



MEMO

Van : Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.)
Aan : provincie Gelderland
Datum : 7-3-2013
Onderwerp : Verslag / reactie Commissie m.e.r. op stand van zaken plan-MER omgevingsvisie provincie Gelderland
Kenmerk : 2696-120

Inleiding

Op 22 februari 2012 heeft de provincie Gelderland de stand van zaken van de plan-m.e.r. omgevingsvisie Gelderland aan de Commissie voor de m.e.r. toegelicht. De Commissie heeft op basis van een presentatie en een eerste impressie van de concept omgevingsvisie (21-2-2013) en teksten uit het concept plan-MER een reactie gegeven. Deze memo is een verslag van het overleg en gaat in op de aandachtspunten die de Commissie de opstellers van het plan-MER en de omgevingsvisie meegeeft richting de verdere afronding daarvan.

Aanpak Co-creatie en milieugeweten

De Commissie complimenteert de provincie met de innovatieve aanpak van de omgevingsvisie en de open opstelling die zij daarbij hebben. Het milieugeweten heeft de milieurelevante activiteiten uit het omgevingsplan 'gefilterd' en de milieueffecten daarvan beschreven. Deze acties zijn op zich zinvol, maar geven volgens de Commissie onvoldoende antwoord op de vraag hoe het proces van co-creatie is gevoed met milieu-informatie. Met de gekozen benadering wordt niet expliciet en navolgbaar, aangesloten op het proces van co-creatie.

Het concept-MER bevat (nog) geen analyse van de effecten van het bestaande beleid bij wijzigende omstandigheden (beperking van woningbouw en beperken van uitbreiding bedrijventerreinen) en concrete voornemens (windenergie, containerterminal, ed.). Voor de concrete voornemens wordt niet op strategisch niveau gekeken naar kansen en relaties met andere ontwikkelingen. Daarnaast ontbreekt inzicht in de wijze waarop een zorgvuldige (milieu) belangenafweging in de toekomst zal worden uitgevoerd bij opgaven waar nu nog geen besluit wordt genomen (dus milieuinformatie voor een toekomstvaste omgevingsvisie). Wat mist is een goede integrale analyse van problemen, beleid en milieugevolgen en de kaders die worden meegegeven voor toekomstige opgaven.

De aanpak van het plan-MER is nu gericht op de wettelijk m.e.r.-plichtige opgaven in het plan. Deze aanpak leidt tot een focus op sectorale analyses waar een integrale aanpak eigenlijk de basis zou moeten zijn van het plan-MER en de omgevingsvisie.

Het plan-MER geeft al wel inzicht in de discussies die de afgelopen tijd zijn gevoerd en die verdere invulling hebben gekregen. Dit zijn:

- de opgave windenergie (210 MW en selectie potentiële zoekgebieden)
- locatiekeuze containerterminal (concrete opgave)
- aanvang gemaakt met Biogasnetwerk Achterhoek
- aanpak Passende beoordeling

Uit de toelichting van de provincie blijkt dat niet alle ambities concreet landen in opgaven (voorbeeld daarvan is de uitkomst van de co-creatie openbaar vervoer). Dergelijke opgaven worden daarom 'geparkeerd' in de omgevingsvisie. Dit betekent dat ze later worden uitgewerkt (rollende agenda).

De Commissie adviseert in de verdere uitwerking van de omgevingsvisie en het plan-MER aandacht te besteden aan:

- de aanpak van het MER in relatie tot sturen op kwaliteit;
- de rol van het 'milieugeweten', deze rol is niet die van uitvoerder van de milieutoets, maar coacht en stimuleert de medewerkers van de provincie om in het proces van de omgevingsvisie milieuthema's (en kwaliteitsambities) in te brengen;
- een omslag van denken in belemmeringen naar werken aan co-creatie en een integrale opgave;
- niet alleen te kijken naar de negatieve effecten, maar een poging te doen om de positieve effecten te bewerkstelligen. De aanpak met co-creatie maakt het mogelijk om niet alleen te focussen op zorgvuldig opereren binnen wettelijke kaders en inpassen in bestaande kwaliteiten, maar ook gezamenlijk een gebrek aan kwaliteit aan te pakken.

De Commissie adviseert het milieugeweten niet volgend te zijn op de ontwikkelingen die worden aangereikt vanuit de omgevingsvisie, maar ook ongevraagd problemen aan te reiken en opgaven binnen de omgevingsvisie te benoemen.

Belangrijke aandachtspunten voor de aanpak met het milieugeweten zijn:

- Versterking inzet co-creatie gericht op integrale/samenhangende oplossingen
- De crisis is een teken dat oude mechanismen niet meer werken. Daardoor ontstaan hele nieuwe kansen (bijvoorbeeld op gebied van duurzaamheid, innovatie etc.). Er ontstaat daarmee een nieuw ontwikkelingsperspectief. Dit vraagt om een andere benadering van m.e.r., namelijk niet meer denken in een groeiopgave en alleen vanuit m.e.r.-plichtige activiteiten, maar een aanpak rekening houdend met krimp en behoud van functies en van daaruit versterken van kwaliteit.
- Met het aparte m.e.r.-traject en het apart organiseren van het milieugeweten wordt de 'planet'-kant van duurzaam ontwikkelen losgekoppeld van de 'people'- en 'profit'-kant. Indien duurzame ontwikkeling de overkoepelende ambitie van de provincie is pleit dit voor een meer integrale benadering waarbij de people, profit én planet-kanten van ontwikkelingen transparant in beeld worden gebracht. Zodat op grond hiervan heldere afwegingen kunnen plaatsvinden. De Commissie adviseert natuur en milieu niet alleen als randvoorwaarde bij economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen mee te nemen, maar ook op dit punt de ambities in beeld te brengen en uiteindelijk te wegen.

Uitwerking opgaven in de Omgevingsvisie en plan-MER

Concrete opgave en 'rollende agenda'

De omgevingsvisie bevat een aantal opgaven (van 'concreet' een containerterminal tot 'idee' het Biogasnetwerk Achterhoek) die de komende tijd in het plan-MER zullen worden uitgewerkt. Daarnaast zijn er nog allerlei onderwerpen/thema's waar op dit moment nog geen concrete ontwikkelingen worden voorzien. Deze thema's zijn op de zogenaamde 'rollende agenda' gezet en worden op een later moment ingevuld. Dit vraagt om een later inzet van het plan-MER en mogelijk ook om een bredere rol van de Commissie m.e.r.. Dit moet nog nader worden uitgewerkt en rol en taak van de Commissie moeten daarbij ook nog verder worden ingevuld.

Hieronder wordt kort op een aantal opgaven ingegaan.

Woningbouw - bedrijventerreinen

De Commissie constateert dat in het plan-MER niet zal worden ingegaan op de opgaven voor woningbouw, bedrijventerrein, nieuwe infrastructuur, top (sport)voorzieningen en drinkwater. Het woningbouwprogramma bevat geen nieuwe ontwikkelingen ten opzichte van het Streekplan 2005. De locaties blijven op de kaart staan, maar de aantallen woningen worden verlaagd.

De Commissie constateert dat de in het verleden afgesproken woningbouwprogramma's worden ingeperkt, de vraag is of dit ook consequenties heeft voor andere sectoren zoals infrastructuur, energie en duurzaamheid. Worden de consequenties van deze ontwikkelingen (krimp?) in de omgevingsvisie 'vertaald'? Deze opgave geldt ook voor bedrijventerreinen en andere sectoren die door de crisis worden geraakt. Is er een mogelijkheid dat locaties vervallen en dat er daarmee ruimte ontstaat voor andere functies? Met name op die plekken waar de andere functies ruimte nodig hebben die anders onder druk komen te staan. Is er in het MER (nog) ruimte voor dit onderzoek?

Windenergie

De provincie heeft een kaart met zoekgebieden opgesteld, daarop zijn locaties aangewezen die potentie voor windenergie hebben. Deze kaart is vervolgens bij de gemeenten neergelegd, zij mogen hierop reageren en aangeven als ze betere ideeën/locaties hebben.

De provincie wil een pilot starten waarbij een locatie voor windenergie in natuur/bosgebied wordt gezocht. Doel van de pilot is de grenzen van mogelijkheden/combinaties te onderzoeken. De Commissie merkt op dat dit een goed voorbeeld is van denken in mogelijkheden i.p.v. belemmeringen.

De Commissie plaatst de volgende kanttekeningen bij de informatie die zij heeft ontvangen over het onderwerp windenergie:

- de notitie concept plan-MER (ruwe schets en nog beperkte informatie) gaat alleen uit van belemmeringen;
- verslag themabijeenkomst energie (nov 2012). Bevat zinvolle aanzet voor co-creatie voor het realiseren van duurzame energieambitie. Regio's blijken zeer ambitieus, het is echter alleen nog maar een start. In andere stukken wordt hier niet naar verwezen of op voortgebouwd;
- concept tekst Omgevingsvisie. Deze lijkt dubbelzinnig. Enerzijds ruimte voor regionale initiatieven (gebieden met nee of nee tenzij en de overige gebieden is wind mogelijk mits voldaan aan procesafspraken). Anderzijds is er ook sprake van een kaart met locaties en kansrijke locaties.

Al met al hinkt de provincie op twee gedachten, met haar windenergiebeleid. Ten eerste gaat het om realiseren van de ambitie via regionale co-creatie (bottom-up). Volgens de Commissie de beste wijze om ambitie te realiseren met regionaal draagvlak. Windopgave wordt dan in bredere context geplaatst. Ten tweede de noodzaak om nog in 2013 voor 210MW een locatie aan te wijzen. Dit lijkt op deze korte termijn alleen 'top down' te kunnen. Dat betekent een kaart met locaties met bijbehorende lokale weerstand. Wanneer dat wordt geplaatst naast de passages dat de provincie alleen windenergie wil realiseren als er lokaal (gemeentelijke) steun is. Eén en één is geen twee op deze manier. Oftewel een heel lastig traject. Tenzij de potentiële windlocaties nauwelijks omstreden zijn, maar daar heeft de Commissie op dit moment nog onvoldoende zicht op.

Locatie containerterminal

In de omgevingsvisie wordt aandacht besteed aan de locatiekeuze voor een containerterminal (logistieke hotspot Rivierenland). De uitwerking van deze opgave is in vergelijking tot de

andere opgaven in de omgevingsvisie gedetailleerd uitgewerkt. De Commissie adviseert deze uitwerking in het plan-MER in een separaat hoofdstuk uit te werken en zo de concrete status van dit onderzoek te benadrukken ten opzichte van de strategische m.e.r.-onderzoeken.

De Commissie merkt op dat op basis van de stukken die zij heeft ontvangen over het onderzoek naar de locatie van de containerterminal, niet helder is wat de achtergronden van dit voornemen zijn. De Commissie adviseert in het plan-MER in te gaan op de strategische afweging van nut en noodzaak van deze containerterminal.

Biogasnetwerk Achterhoek

In het plan-MER en de omgevingsvisie is de opgave van een Biogasnetwerk benoemd. Doel is om via dit netwerk in 2030, het gebruik van 100 miljoen m³ biogas in de Achterhoek mogelijk te maken. Dit is een opgave voor de langere termijn, daarom is de opgave op de 'rollende agenda' gezet. De Commissie adviseert in het plan-MER aan te geven wat dit betekent voor de uitwerking in de omgevingsvisie.

Natura 2000 en EHS

De Passende beoordeling (Natura 2000) is gekoppeld aan specifieke thema's uit de regio's. Hierin wordt een overzicht van activiteiten opgenomen, daarbij is aangegeven wat het risico voor Natura 2000 is (via de stoplicht-methode). Het plan-MER zal vooral de risico's signaleren en geen mitigerende maatregelen of alternatieven uitwerken.

De Commissie heeft in haar eerste reactie aangegeven:

- dat de Passende beoordeling een duidelijk en als zodanig herkenbaar 'statisch' document moet zijn dat voldoet aan de wettelijke eisen die daaraan worden gesteld. De Passende beoordeling kan wel worden opgesteld op een detailniveau dat past bij het plan.
- de vaststelling dat aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet is uit te sluiten niet kan volstaan. Er dient wel een oplossingsrichting, met name via (locatie)alternatieven, te worden gegeven. Een onderzoek naar alternatieven kan voorkomen dat in een volgende fase waarin een activiteit nader wordt ingevuld, alsnog het onderzoek naar alternatieven moet worden uitgevoerd.
- gemotiveerd dient te worden dat het loslaten van de bouwvlakgrootte van intensieve veehouderijen via extra stikstofdepositie niet leidt tot aantasting van verzurings- en vermestingsgevoelige natuur. De Commissie adviseert, rekening houdend met de (veel) te hoge achtergronddepositie, op hoofdlijnen in te gaan op bron- en effectgerichte maatregelen (zoals saldering of verbetering natuurkwaliteit door hydrologie).

De Commissie heeft geconstateerd dat natuur en landschap in de presentatie niet expliciet genoemd zijn. Dit werpt de vraag op hoe de gevolgen van de nieuwe sturingsfilosofie c.q. provinciale herijking van de EHS in het PlanMER worden uitgewerkt. Daarbij denkt de Commissie aan de gevolgen voor natuur- en biodiversiteitsdoelstellingen.

Landschap, Cultuurhistorie en archeologie

De Commissie merkt op dat de gebruikte informatie beperkt is ten opzichte van de beschikbare kennis van cultuurhistorie en archeologie. Bijvoorbeeld de cultuurhistorische inventarisaties en archeologische onderzoeken die zijn verricht in het kader van Ruimte voor de Rivier. Het is van groot belang de beschikbare en aanwezige informatie ook te gebruiken.

Verder merkt ze op dat er juist op het onderwerp landschap kwaliteitswinst is te behalen door co-creatie te richten op krimpregio's, krimpende taakstellingen, verminderende ruimtelijke dynamiek et cetera. Dit vraagt om een andere benadering waarin het niet meer gaat om

inpassing van ruimtelijke dynamiek op de minst schadelijke wijze, maar om transformatie van ruimtelijke structuren die nieuwe kwaliteiten op kan leveren.