



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Provincie Gelderland

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

30 september 2013 / rapportnummer 2696-205



1. Voorlopig oordeel over het MER

De provincie Gelderland heeft een ontwerp-Omgevingsvisie en ontwerp-Omgevingsverordening voor haar grondgebied opgesteld. Zij heeft dit plan uitgewerkt volgens een nieuwe werkwijze, waarin het proces van co-creatie centraal staat. In samenwerking met bestuurlijke en maatschappelijke organisaties en burgers zijn de opgaven benoemd. Daarnaast is gewerkt met een zogenaamd 'milieugeweten' dat verantwoordelijk is voor de inbreng van de milieu-informatie in het planproces en het opstellen van het plan-milieueffectrapport (MER). Omdat deze werkwijze nieuw is heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ gedurende het proces van het opstellen van de Omgevingsvisie en het plan-MER meerdere malen overleg gevoerd met de provincie. Tevens heeft de Commissie tussentijds een advies uitgebracht.

De Commissie constateert dat als gevolg van de nieuwe werkwijze inhoud en proces onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en omdat het proces van co-creatie ook na het besluit over de Omgevingsvisie verder wordt vormgegeven in de 'rollende agenda' gaat de Commissie in dit advies zowel op inhoud als proces in. Niettemin heeft de Commissie in haar oordeel de gebruikelijke aandacht voor de onderbouwing van concrete en strategische besluiten met milieu-informatie. In hoofdstuk 2 volgt een toelichting op het inhoudelijk oordeel over het MER en de Passende beoordeling. In hoofdstuk 3 geeft de Commissie een advies over de milieu-informatie in het proces van de vervolgfase, de rol van het milieugeweten en de inzet van milieueffectrapportage (m.e.r.) in de co-creatie en de rollende agenda.

Plan-MER en Passende beoordeling

Het plan-MER beschrijft de milieugevolgen voor een aantal concrete ontwikkelingen zoals windenergie en de locatiekeuze voor een containerterminal. Het plan-MER volgt de Omgevingsvisie in haar sectorale benadering, waardoor een samenhangende beschrijving van de verschillende ontwikkelingen en de milieueffecten (cumulatie) ontbreekt. De referentiesituatie, waarmee in het plan-MER het doelbereik en de milieueffecten worden vergeleken, ontbreekt. Dit maakt het vrijwel onmogelijk om aan de hand van het MER te beoordelen of de nieuwe werkwijze met co-creatie heeft geleid tot meerwaarde ten opzichte van de traditionele werkwijze. De keuze voor de digitale presentatie van de visie (in Planview) en voor het opstellen van een afzonderlijke MER en Passende beoordeling maken dat de milieu-informatie en het ontwerp-besluit niet voldoende transparant is voor bestuurders, medeoverheden, maatschappelijke organisaties en burgers. Mede hierdoor is niet helder waar de provincie nu een besluit over gaat nemen, en welke milieu-informatie daaraan ten grondslag heeft gelegen.

De Commissie heeft de ruim 2.000 zienswijzen (waarvan ongeveer 500 unieke versies) over de Omgevingsvisie, de verordening, het Natuurbeheerplan en het plan MER, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen, op hoofdlijnen beoordeeld en meegenomen bij het opstellen van haar toetsingsadvies. Daarbij valt op dat veel zienswijzen gedetailleerd ingaan op de

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

beleidsvoornemens uit de ontwerp Omgevingsvisie en Verordening en de ruimtelijke consequenties die deze voornemens hebben voor specifieke gebieden.

De Commissie is van oordeel dat het plan-MER en de Passende beoordeling niet de essentiële milieu-informatie bevatten om een besluit te kunnen nemen over de Omgevingsvisie waarbij het milieubelang volwaardig wordt meegewogen.

De Commissie constateert dat de volgende **essentiële informatie in het MER ontbreekt**:

- Een beschrijving van de referentiesituatie c.q. een knelpuntanalyse van het huidige beleid. Dit vormt de referentie waaraan de milieueffecten en de effectiviteit van nieuw beleid kunnen worden getoetst. De referentiesituatie maakt tevens een beoordeling mogelijk van de meerwaarde van initiatieven die resulteren uit het co-creatie proces.
- Een vertaling van de ambities en doelstellingen van de Omgevingsvisie in een integraal toetsingskader, danwel in ontwikkelopgaves waar (zachte) waarden van natuur en milieu integraal onderdeel van uitmaken. Nu volgt het plan-MER de Omgevingsvisie in haar sectorale benadering, hierdoor wordt onvoldoende ingegaan op de samenhang tussen verschillende onderwerpen.
- In de Omgevingsvisie en het plan-MER worden een aantal impliciete keuzes gemaakt, hierdoor worden de milieueffecten van deze keuzes niet expliciet in het plan-MER beschreven.
- Bij de trechtering van de locatiekeuze voor de containerterminal ontbreekt relevante milieu-informatie voor het kaderstellend besluit (i.e. de locatiekeuze). In het afwegingskader voor windenergie is niet toetsbaar hoe de milieu-informatie is gebruikt, omdat het ontwerp-besluit op dat onderwerp ontbreekt.
- Voor het aspect natuur:
 - De Passende beoordeling geeft niet de zekerheid dat significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden als gevolg van stikstofdepositie door de landbouw zijn uit te sluiten;
 - De herijking van de ecologische hoofdstructuur (EHS) tot Gelders Natuurnetwerk leidt mogelijk tot negatieve effecten op biodiversiteit en landschap, het MER gaat onvoldoende in op deze effecten en op maatregelen om deze te mitigeren.
- De samenvatting in het MER is onvolledig, omdat de belangrijkste onderwerpen uit het plan-MER en de Passende beoordeling ontbreken.

Aanvulling en advies voor (vervolg-)besluitvorming

De Commissie adviseert ten behoeve van de besluitvorming over de Omgevingsvisie en de Verordening een aanvulling op het MER en de Passende beoordeling op te stellen, waarin de ontbrekende informatie zoals in dit advies benoemd, wordt uitgewerkt. In het verdere advies worden de tekortkomingen nader toegelicht en geeft de Commissie aanbevelingen voor de (vervolg-)besluitvorming.

De Commissie heeft gezien dat beleidsthema's en onderwerpen waar (nog) geen besluit over wordt genomen, op de 'rollende agenda' worden geplaatst. Hierbij is door het milieugeweten een aantal aandachtspunten voor milieu, natuur en landschap geformuleerd. De Commissie spreekt hierbij haar zorg uit dat vrijblijvendheid in de verdere uitwerking hiermee niet voorkomen is, en heeft daarom in hoofdstuk 3 een aantal aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van deze rollende agenda.

Gezien de aard van het besluitvormingsproces en het gegeven dat de beleidsontwikkeling en co-creatie processen nog niet zijn afgerond adviseert de Commissie de aanvulling en aandachtspunten voor de rollende agenda in een kadernotitie uit te werken. Deze kadernotitie kan worden betrokken bij de besluitvorming en als uitgangspunt dienen voor de toekomstige uitwerking van de rollende agenda en het werken met een milieugeweten. De provincie heeft de Commissie gevraagd deze kadernotitie te betrekken bij de toetsing van het plan-MER.

2. Toelichting op het voorlopig oordeel

2.1 Referentiesituatie, huidige beleid en autonome ontwikkeling.

Het MER geeft geen beschrijving van de referentiesituatie en bevat geen knelpuntanalyse van het huidige beleid. Een analyse van de autonome ontwikkeling ontbreekt. Het plan-MER zegt hierover: 'een analyse van de autonome ontwikkeling is niet uitgevoerd, want dit past niet in de werkwijze van co-creatie'.

De Commissie merkt op dat de beschrijving van de referentie (huidige situatie en autonome ontwikkeling) de basis vormt voor de beschrijving en vergelijking van de (milieu)effecten. Daarbij kan het inzicht geven in beleidsvelden waar wijzigingen worden gevraagd of noodzakelijk zijn. Op basis van een knelpuntanalyse kan duidelijk worden welke beleidsonderdelen ongewijzigd kunnen worden voortgezet en waar bijsturing vereist is. Daarnaast merkt de Commissie op dat ook in co-creatie 'ankerpunten' nodig zijn om vast te stellen of de nieuwe werkwijze wel of geen meerwaarde heeft ten opzichte van de oude. Dit kan behalve het hierboven bedoelde ook een inhoudelijke beschrijving van de nadelen van de oude werkwijze zijn.

Uiteindelijk dient de referentiesituatie als toetssteen voor de milieueffecten van het voorgenomen beleid en alternatieven daarvoor, ook als dit wordt uitgewerkt in co-creatie.

<p>De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de referentiesituatie en een knelpuntanalyse van het huidige beleid uit te werken. Geef op basis daarvan aan welke beleidsonderdelen bijsturing vereisen. Gebruik de referentie voor de beschrijving van de milieueffecten van het voornemen.</p>
--

2.2 Ambities en doelstellingen

De Commissie constateert dat een uitwerking van de ambities en doelstellingen van de Omgevingsvisie ontbreekt, en daarmee ook een vertaling daarvan in een integraal toetsingskader. Het plan-MER volgt de Omgevingsvisie in haar sectorale insteek, hierdoor wordt onvoldoende ingegaan op de samenhang tussen verschillende beleidsthema's en ontbreekt het aan samenhang tussen deze onderwerpen.

De ontwikkelingsrichtingen (opgaves, transities en thema's) die zijn geschetst in de Omgevingsvisie zijn als zodanig tot stand gebracht zonder expliciet uitgewerkte

milieuoverwegingen. De project-m.e.r.-plichtige activiteiten die in het plan-MER zijn uitgewerkt lijken vervolgens ook geen samenhang te hebben met de ambities en doelstellingen uit de Omgevingsvisie.

In het plan-MER wordt de nieuwe Omgevingsvisie niet getoetst aan **integrale** milieudoelstellingen, zoals duurzaamheid, gezondheid, ruimtelijke kwaliteit, biodiversiteit en landschap, die als belangrijk worden aangemerkt. Daardoor heeft het plan-MER geen volwaardige en sturende rol kunnen spelen bij de diverse maatschappelijke opgaven en de vertaalslag van deze opgaven naar het omgevingsbeleid in de onderscheiden regio's.

De Omgevingsvisie en het Plan-MER maken bijvoorbeeld niet duidelijk welke mobiliteits-behoefte en vraagstukken de regio's hebben. Een actueel vraagstuk dat niet wordt meegenomen bij het thema mobiliteit/infrastructuur zijn de voorstellen voor een duurzame A15 corridor (ambitie).²

De Commissie adviseert om ten behoeve van de verdere uitwerking van de Omgevingsvisie en de 'rollende agenda' een integraal toetsingskader uit te werken in een 'kader document'. In hoofdstuk 3 van dit advies gaat de Commissie hier ook nog nader op in.

2.3 Onderbouwing van de impliciete beleidskeuzes

In de Omgevingsvisie en het plan-MER blijven keuzes veelal impliciet, hierdoor worden deze keuzes niet onderbouwd met milieu-informatie. Door het continue proces van co-creatie is het in een aantal gevallen niet duidelijk wanneer keuzes daadwerkelijk aan de orde zijn. Voorbeeld zijn de indeling in regio's en de trechtering in het aantal locaties voor containerterminals, maar ook de keuzes voor herijking van de EHS³ en de 'verdien criteria' die worden gesteld aan de uitbreiding van veehouderijen, waar diverse zienswijzen op wijzen. Doordat deze keuzes impliciet blijven is het voor burgers, bedrijven en medeoverheden niet duidelijk waar de provincie nu een besluit over neemt en welke milieu-informatie daaraan ten grondslag heeft gelegen. Voorbeelden van deze impliciete aanpak van de Omgevingsvisie en het plan-MER zijn:

- De keuzes die zijn gemaakt voor de indeling in regio's. Deze is niet beargumenteerd. De regio's zijn niet vlakdekkend ingedeeld. De indeling is niet voorzien van een milieuargumentatie en ook niet van een landschapsanalyse die sturend en inspirerend kan zijn voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, zoals in het verleden met het provinciaal Belvoire beleid.
- De trechtering van de locatiekeuze voor de containerterminal van 13 naar 3 potentiële locaties. Deze trechtering is niet voorzien van een analyse van milieueffecten (zie voor een verdere toelichting paragraaf 2.4).

Verder constateert de Commissie dat het MER geen beschrijving geeft van de milieueffecten van beleidskeuzes die niet (direct) m.e.r.-plichtig zijn. Daardoor kunnen beleidskeuzes met mogelijk aanzienlijke milieugevolgen buiten beschouwing blijven in het MER.

² De A15 is een nog uit te werken thema, benoemd vanuit de energietransitie.

³ De provincie heeft aangegeven dat hiervoor een apart traject is doorlopen dat is gedocumenteerd in de beleidsuitwerking Natuur en Landschap van juni 2012.

De Commissie adviseert de keuzes, ook de niet m.e.r.-plichtige activiteiten, in het MER nader te expliciteren en te ondersteunen met milieu-informatie.

Indien keuzes niet expliciet worden gemaakt verwijst dan expliciet naar hun positie op de rollende agenda en geef aan hoe in een vervolgfase milieueffecten worden beoordeeld.

2.4 Uitwerking concrete ontwikkelingen

Het plan-MER beschrijft de milieugevolgen voor een aantal concrete ontwikkelingen zoals windenergie, containerterminal(s). De Commissie concludeert dat bij de trechtering van de locatiekeuze voor de containerterminal relevante milieu-informatie voor het kaderstellend besluit (i.e. de locatiekeuze) ontbreekt. In het afwegingskader voor windenergie is niet toetsbaar hoe de milieu-informatie is gebruikt, omdat het ontwerp-besluit op dit onderdeel ontbreekt. In de volgende paragrafen wordt dit nader toegelicht.

2.4.1 Containerterminal

In het plan-MER is voor de locatiekeuze van de containerterminal een milieuanalyse uitgewerkt. De effecten van drie voorkeursalternatieven zijn gedetailleerd beschreven. Echter de trechtering van de locatiekeuze van 13 locaties naar 3 locaties is niet voorzien van relevante milieu-informatie.

Locatiekeuze

Belangrijk aandachtspunt is dat het onderzoek naar de locatiekeuze voortbouwt op het Masterplan Rivierenland waarvoor geen m.e.r. is doorlopen.⁴ Het plan-MER gaat ook niet in op de vraag, op basis van welke milieu-informatie/argumenten de locaties zijn ingeperkt. Op basis van het ontbreken van deze informatie kan de Commissie niet beoordelen of mogelijk milieuvriendelijkere locaties in een eerder stadium al zijn afgevalen. Het besluitvormingstraject van de locatiekeuze is daarmee niet transparant.

Het plan-MER maakt niet duidelijk waarom de principes van de in ontwikkeling zijnde 'Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik' niet zijn toegepast voor de locatiekeuze van de containerterminal. De Commissie merkt op dat de provincie met deze casus had kunnen illustreren hoe zij gebruik van het instrument voor zich ziet en hoe deze kan worden gehanteerd bij andere onderwerpen. Dit is ook relevant gezien de rol die de ladder wordt toegedicht bij de uitwerking van de rollende agenda.

Effecten voorkeursalternatief

De keuze van de voorkeurslocatie uit drie alternatieve locaties is voorzien van uitgebreide en gedetailleerde milieueffectinformatie. De Commissie is van mening dat deze effectbeschrijving ontoereikend is, omdat onvoldoende is beschreven wat de ingreep inhoudt. Belangrijke omissies in de effectbeschrijving zijn:

- De verkeerseffecten van de locaties, waaronder verkeersveiligheid en bereikbaarheid zijn onderbelicht;
- Informatie over externe veiligheid ontbreekt;

⁴ Masterplan Rivierenland logistieke hotspot, mei 2012, dit plan heeft geen wettelijke of anderszins formele status (mededeling provincie).

- De beschrijving van de effecten op landschap en cultuurhistorie is te globaal en te summier. De aanwezige cultuurhistorische waarden in en rondom de beoogde locaties, los van dat wat in beleid is vastgelegd, zijn niet beschreven. Daardoor leveren de beschreven gevolgen voor landschap en cultuurhistorie geen beleidsrelevante informatie op.⁵ Ook is de archeologische verwachtingswaarde op kaart gezet zonder dat daar feitelijk iets mee wordt gedaan.

De Commissie adviseert de locatiekeuze, trechtering van 13 naar 3 locaties, te onderbouwen met milieueffecten.

Werk voor de drie voorkeursalternatieven de ontbrekende milieuonderzoeken uit (zoals in deze paragraaf genoemd), en betrek deze informatie bij het onderzoek naar de locatiekeuze uit het plan-MER.

2.4.2 Windenergie

De provincie is op zoek naar locaties voor de realisatie van haar doelstelling van 210MW windenergie. Deze locaties zullen in de Omgevingsvisie worden vastgelegd. Het proces om samen met de regio's te komen tot locatiekeuzes is nog in volle gang.⁶ Het is nog onbekend waar en in welke omvang windturbines mogelijk worden gemaakt. Per regio is een regionale routekaart aangekondigd. De Commissie heeft waardering voor de brede integrale insteek waarmee de regionale discussie voor windenergie wordt gevoerd.

Omdat in de Omgevingsvisie nu nog geen sprake is van het vaststellen van locaties of zoekgebieden voor windturbines, concludeert de Commissie dat strikt genomen ook (nog) geen sprake is van een m.e.r.-plichtig besluit. De m.e.r.-plicht wordt daardoor doorgeschoven naar de aangekondigde regionale uitwerkingen. Hoewel de Omgevingsvisie nog geen concrete besluiten bevat over de toekomstige locaties van windturbines, wordt al wel een gedetailleerd overzicht gepresenteerd van (wettelijke) belemmeringen en uitsluitingen. Deze basisdata vormt nuttige informatie voor de verdere concretisering van en besluitvorming over de plannen.

Daarnaast is aangegeven, echter zonder nadere onderbouwing, motivatie of ondersteunende milieu-informatie, dat voor de plaatsing van de windturbines wordt gezocht naar combinaties met infrastructuur (weg- en railverbindingen), regionale bedrijventerreinen, glastuinbouw en agrarische productielandschappen. De mogelijkheid van solitaire windturbines wordt ook opengehouden. Omdat op dit moment geen zicht is op de inhoud van het te nemen besluit, is het onduidelijk wat de regionale opgaven zijn, welke alternatieven daarbij mogelijk zijn en of de regionale opgaven onderling zijn afgestemd.

⁵ Bijvoorbeeld de binnendijkse oplossing bij Biezenburg wordt gezien als een variant met geringe effecten (blz 48 bovenste regel), terwijl zeven regels daaronder staat dat een binnendijkse oplossing zeer waarschijnlijk wel een grotere ingreep op het landschap met zich meebrengt, vanwege de insteekhaven.

⁶ De Commissie heeft haar advies gebaseerd op de informatie die in mei openbaar is gemaakt. De provincie heeft aangegeven (september 2013) dat zij, vooruitlopend op de regionale uitwerkingen, een provinciale windvisie zal opstellen.

In het plan-MER blijft onduidelijk of gewenste energietransitie en de bijdrage daarvan uit windenergie, met het voorgenomen beleid, bij benadering, haalbaar is⁷.

De Commissie adviseert om op basis van de milieu-informatie uit het plan-MER het beleidskader uit de Omgevingsvisie voor beperkingengebieden en combinatiemogelijkheden (criteria locatiekeuze) toe te lichten en te motiveren hoe de doelstellingen voor wind kunnen worden gehaald.

2.5 Natuur

2.5.1 Passende beoordeling

De ontwikkelingen waarvoor de Omgevingsvisie kaderstellend is, zijn 'passend beoordeeld' op de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden. Deze Passende beoordeling is uitgevoerd op een detailniveau dat past bij het besluit, op een hoog abstractieniveau. De Commissie stelt echter vast dat de gevolgen voor Natura 2000-gebieden buiten de provincie (inclusief Duitsland) onterecht niet in beschouwing zijn genomen.⁸

De meeste potentiële effecten, waaronder plannen voor windturbineparken en de containerterminal, zijn voldoende gedetailleerd uitgewerkt. Dat geldt echter niet voor de gevolgen van uitbreiding van de landbouw, waaronder de mogelijkheid van grotere bouwvlakken, waarin de Omgevingsvisie onder voorwaarden⁹ in voorziet.

De maximale mogelijkheden waarvoor de Omgevingsvisie kaderstellend is, lijken een toename van stikstofdepositie niet uit te sluiten. Dit knelt omdat veel Gelderse Natura 2000-gebieden zich door vermisting en/of verzuring in een slechte conditie bevinden, zoals de Passende beoordeling terecht stelt. De Passende beoordeling maakt niet voldoende inzichtelijk hoe zodanig gestuurd kan worden op beperking van de stikstofdepositie dat gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden voorkomen kunnen worden.¹⁰ Daardoor is niet zeker dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden is uit te sluiten.

De Commissie adviseert de gevolgen van stikstofdepositie alsnog in beeld te brengen op het detailniveau dat past bij de omgevingsvisie. Neem daarbij een of meerdere kaarten op (bijvoorbeeld van de achtergronddepositie en de huidige bijdrage van de Gelderse landbouw) en beschrijf de oplossingsrichtingen. Besteed daarbij ook aandacht aan relevante Natura 2000-gebieden buiten de provincie.

⁷ De doelstelling is energieneutraal in 2050 met tussendoelstellingen in 2020 van 14% hernieuwbare energie, waarvan 50% decentraal opgewekt.

⁸ Ook de NABU (Duitsland) en de provincie Noord-Brabant wijzen in hun zienswijzen op deze ommissie.

⁹ Onder andere goede landschappelijke inpassing, verbetering van dierenwelzijn, vermindering milieubelasting, verbetering volksgezondheid.

¹⁰ De Natuurbeschermingswet 1998 gaat uit van 'omgekeerde bewijslast'. Er moet dus gemotiveerd worden dat de landbouwontwikkelingen die de Omgevingsvisie mogelijk maakt niet kunnen leiden tot aantasting van Natura 2000-gebieden. Het alleen noemen van oplossingsrichtingen zoals de verordening, saldering en de toekomstige PAS is dan niet voldoende.

2.5.2 Herstructurering EHS

In de nieuwe Omgevingsvisie wordt de provinciale Ecologische Hoofdstructuur (EHS) herijkt. De oppervlakte¹¹ EHS neemt af ten opzichte van de oorspronkelijke planologisch vastgestelde EHS. Tegelijkertijd wordt in natuur geïnvesteerd waardoor een kleinere maar meer robuuste EHS ontstaat, deze gaat verder onder de naam Gelders Natuurnetwerk (GNN).

Het natuurakkoord tussen Rijk en provincies zet met name in op de bijdrage aan de internationale natuurdoelen en de betere uitwisseling van planten en dieren tussen natuurgebieden. In het MER wordt dan ook terecht ingegaan op de gevolgen van de toekomstige provinciale EHS voor de soorten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (VHR soorten)¹². Ten opzichte van de oorspronkelijke planologische EHS (de m.e.r.-referentie) neemt het aantal VHR-soorten indicatief met 12% af ten opzichte van het oorspronkelijke doelbereik.¹³ Het plan-MER bevat geen informatie hoe de Gelderse biodiversiteit, al dan niet door maatregelen buiten de EHS, op het gewenste peil kan worden gehouden.^{14,15} Deze informatie acht de Commissie van belang om te komen tot het beoogde hoogwaardige stelsel van onderling verbonden natuurgebieden.

Het MER biedt geen zicht op de landschappelijke en cultuurhistorische effecten van de herijking van de EHS, en de daaruit voortvloeiende ontwikkelingsruimte in de 25.000 hectare Gelderse Groene Ontwikkelingszone. De zone is niet op kaart gezet en tevens is niet helder of het verwevingsbeleid hier onverkort van toepassing is en of boeren hier ook ontwikkelingsruimte kunnen verdienen. Gesproken wordt over een natuurcompensatie-raamwerk, maar daarvan is onduidelijk of dat instrument ook betrekking zal hebben op landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

De Commissie adviseert nader in beeld te brengen hoe de biodiversiteit en landschappelijke waarden ook na de herijking van de EHS op het gewenste peil kunnen worden gehouden.

Evenals de Natura 2000-gebieden is een groot deel van de Gelderse EHS als zeer kwetsbaar voor verzuring of vermisting aangemerkt (voor inhoudelijke toelichting van depositie zie ook paragraaf 2.5.1). Het plan-MER gaat niet in op de gevolgen van de ontwikkelingsruimte van de agrarische sector en evenmin op mogelijkheden om te sturen op een EHS die ook ten aanzien van verzuring/vermisting voldoende robuust is.¹⁶

¹¹ Bestaand en nog in te richten.

¹² Daarbij is van belang dat de Europese richtlijnen de lidstaten voorschrijven om vitale populaties van onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn beschermde soorten te behouden. Dit kan door zowel een gebiedenspoor (Natura 2000-netwerk) als een soortenspoor.

¹³ Dus leefgebied dat in de oorspronkelijke planologische EHS ingericht zou worden, waarbij wel de milieucondities op orde verondersteld worden. Zie hiervoor van der Grift *et al.* 2012, Toets herijking EHS Gelderland – Fase 1. Alterra-rapport, en de review hierop van het Planbureau voor de leefomgeving.

¹⁴ Uit de Statenbrief Realisatiestrategie Natuur en Landschap van 28 mei 2013 begrijpt de Commissie onder Soortenbeleid dat dit aspect de aandacht van GS heeft en dat deze informatie inmiddels mogelijk wel voorhanden is.

¹⁵ Zie ook tekst natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland (onderdeel soortenbescherming) die het kabinet op 18 september 2013 met de provincies is overeengekomen.

¹⁶ In de Statenbriefbrief Programmatie Aanpak Stikstof van 28 mei j.l. gaat GS in op herstelgerichte maatregelen in Natura 2000-gebieden. Ook (overige) EHS-gebieden kunnen profiteren van de toekomstige PAS, met name van brongerichte maatregelen.

De Commissie adviseert in een aanvulling in te gaan op de gevolgen van de ontwikkelingsruimte van de agrarische sector op de voor verzuring en veresting gevoelige EHS. Geef aan welke mogelijkheden aanwezig zijn om de EHS voldoende robuust te maken.

2.6 Samenvatting van het MER

De samenvatting is het deel van het MER dat wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en is daarom van essentieel belang voor het MER. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. De samenvatting is bij dit MER nadrukkelijk van belang, omdat door de digitale presentatie de Omgevingsvisie en de daarbij behorende milieu-informatie slechts in gedeelten via de website te raadplegen is. Hierdoor is het moeilijk om een overzicht te krijgen. De samenvatting van het MER geeft geen helder en representatief beeld van de inhoud van het MER.

De Commissie adviseert een samenvatting van het MER op te stellen en daarbij in te gaan op de samenhang tussen Omgevingsvisie, Verordening, plan-MER en Passende beoordeling. Neem daarin de hoofdpunten van het voornemen en het plan-MER en de Passende beoordeling op en presenteer duidelijke kaarten en heldere effecttabellen.

3. Adviezen voor vervolgbesluitvorming

De Provincie Gelderland heeft de Omgevingsvisie en het plan-MER vernieuwend aangepakt. Dit hebben zij gedaan door in een proces van co-creatie partijen uit te nodigen mee te denken over het nieuwe beleid. In de m.e.r.-procedure is gewerkt met een 'milieugeweten' die verantwoordelijk is voor de vroegtijdige inbreng van de milieu-informatie in het proces. De discussie met belanghebbenden en de uitwisseling van informatie is ook vernieuwend aangepakt met behulp van internet, sociale media en digitale plannen en kaarten.

De Commissie m.e.r. ondersteunt het experiment met innovatieve werkwijzen en de ambities van de provincie en heeft daarom gekozen voor een procesgericht adviestraject.¹⁷ Dit betekent dat zij op meerdere momenten tijdens het proces heeft geadviseerd en meegedacht over de vroegtijdige en integrale inbreng van milieu-informatie in de discussie ten behoeve van de Omgevingsvisie.

De Commissie constateert dat de inhoud van omgevingsvisie en plan-MER (opbrengst van co-creatie en het milieugeweten) niet los gezien kan worden van de wijze waarop het proces is doorlopen.¹⁸ In hoofdstuk 2 heeft de Commissie haar oordeel gegeven over de inhoud van het plan-MER in dit hoofdstuk gaat de Commissie in op het proces en doet aanbevelingen

¹⁷ Daarom is dit adviestraject onderdeel van de pilot procesgerichte advisering van de Commissie m.e.r.

¹⁸ De primaire rol van de Commissie is het beoordelen van de milieu-informatie ten behoeve van de besluitvorming, omdat de provincie Gelderland een nieuwe werkwijze heeft gekozen heeft zij de Commissie gevraagd ook mee te denken over de wijze waarop in het proces de milieu-informatie wordt ingebracht.

voor de besluitvorming over de Omgevingsvisie en de vervolgbesluitvorming van thema's die op de rollende agenda worden geplaatst.

De opstellers van het plan-MER hebben hun ervaringen met het werken met co-creatie en een milieugeweten in het MER al verwoord en doen tevens een aantal aanbevelingen (zie o.a. p. 5 en p.54 van het MER).¹⁹ Vele zienswijzen gaan ook expliciet in op de nieuwe aanpak van co-creatie, het milieugeweten en de presentatie in digitale lagen.

De Commissie sluit zich aan bij de analyses uit het MER en de zienswijzen. Zij ondersteunt de aanbevelingen die in het MER worden gegeven. Hierna volgen een aantal aanbevelingen op basis van haar eigen analyse.

De Commissie constateert met betrekking tot co-creatie en de aanpak van het milieugeweten dat:

- Het plan-MER sterk inzoomt op de formele kaders, namelijk de plan-m.e.r.-plichtige besluiten en de Passende beoordeling. Het werken met een milieugeweten, co-creatie en een 'rollende agenda' staat op gespannen voet met deze beperkte m.e.r.-benadering;
- Er geen referenties zijn geformuleerd die het mogelijk maken om te beoordelen of de ontwikkelingsagenda bijdraagt aan de duurzame ontwikkeling die Gelderland met de Omgevingsvisie wil inzetten;
- De milieu-informatie lijkt niet (altijd) vroegtijdig te zijn ingebracht. De milieu-informatie is pas ingebracht op momenten dat de onderwerpen al concreet vorm kregen (bijvoorbeeld containerterminals);
- De complexiteit van co-creatie voor buitenstaanders wordt versterkt door de wijze waarop de omgevingsvisie en het plan-MER zijn gepresenteerd in digitale lagen;
- Met het opleveren van het plan-MER en de ontwerp Omgevingsvisie zijn de discussies met de omgeving nog niet zijn afgerond. De zienswijzen vormen een aanknopingspunt om verder te gaan met de co-creatie.

De Commissie beveelt aan om de rollende agenda te voorzien van kaders, spelregels, een tijdsplanning en besluitmomenten waarin de milieu-informatie kan worden ingebracht.

De Commissie adviseert ten behoeve van de besluitvorming en de vervolgaanpak met de rollende agenda:

¹⁹ Enkele aanbevelingen die in het plan-MER worden gedaan:

- De integraliteit moet goed worden georganiseerd. Een integrale milieu-blik is geen vanzelfsprekendheid bij de uitwerking van verschillende onderdelen van de visie als rollende agenda. Er zijn nog diverse thema's waar bij de uitwerking een m.e.r.-plicht aan de orde is (zie ook hoofdstuk 2). Inzet van een milieugeweten bij deze uitwerkingen en een meer integrale benadering in z'n algemeenheid, zouden nader moeten worden vastgelegd in bijvoorbeeld de Omgevingsagenda. (plan-MER, pagina 5)
- Vanuit dit MER wordt aanbevolen om in diverse processtappen ook nadrukkelijk aandacht te besteden aan behoud en/of verbetering van de kwaliteit van de omgeving. Daar waar het om meer stedelijke ontwikkelingen gaat vooral in termen van gezondheid en veiligheid als belangrijke leefomgevingskwaliteit. (plan-MER pagina 5)
- Ten aanzien van het proces van co-creatie was de verwachting dat dit een integrale aanpak of benadering zou opleveren. Echter het tegenovergestelde is vooral opgetreden; een sterk sectorale benadering Het is van belang inzicht te hebben in de doelen en belangen van personen of partijen die deelnemen aan het proces en het is van belang een gemeenschappelijke basis te hebben in kennis over een onderwerp..... Een milieugeweten kan hierbij een rol spelen door een gemeenschappelijke basiskennis te presenteren zoals dat bij het windenergiesysteem wordt gedaan (plan-MER, p. 54)

- De aanpak te evalueren en op basis van deze evaluatie aan te geven hoe het proces van co-creatie en milieugeweten betekenisvol kan worden ingezet ten behoeve van de besluitvorming;
- Aan te geven hoe de essentiële tekortkomingen die in dit advies (Hoofdstuk 1 en 2) zijn benoemd worden uitgewerkt in een aanvulling en hoe co-creatie en milieugeweten daarbij worden ingezet;
- Ten behoeve van de rollende agenda een kadernotitie op te stellen, waarin nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan behoud en/of verbetering van de kwaliteit van de omgeving. Betrek deze kadernotitie bij de besluitvorming over de Omgevingsvisie;
- Met de co-creatie actoren een vorm te vinden waarin de ambities van de Omgevingsvisie ten aanzien van behoud van omgevingskwaliteit met wederzijds committent worden uitgewerkt en expliciet vastgelegd in de ontwikkelagenda;
- Expliciet aan te geven wanneer beleid niet wijzigt. Indien beleid wel wordt aangepast geef dit dan ook duidelijk aan. En indien (beleids-)thema's op de rollende agenda worden geplaatst geef dit dan ook expliciet aan. Geef daarbij aan wat de planning (incl. processtappen) en de te doorlopen procedure is;
- Aan te geven wat de uitgangspunten zijn, welke termijnen worden voorzien. Hoe de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik meer concreet wordt ingevuld en gehanteerd? Welke rol speelt het milieugeweten en co-creatieproces bij de uitwerking van de rollende agenda?

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten van de Provincie Gelderland

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van de Provincie Gelderland

Besluit: vaststellen omgevingsvisie

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor diverse categorieën en vanwege passende beoordeling

Activiteit: Opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsverordening.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in De Gelderlander van: 24 oktober

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 23 oktober 2012

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 26 oktober 2012

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 22 november 2012

kennisgeving MER gepubliceerd in diverse dagbladen en weekbladen waaronder de Gelderlander van: 14 mei 2013

ter inzage legging MER: 21 mei tot en met 2 juli 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 21 mei 2013

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 30 september 2013

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dhr. prof.dr. E.J.M.M. Arts

dhr. drs. L. Bijlmakers

dhr. drs. R. During

dhr. drs. R. Meeuwsen (secretaris)

mw. M.A.J. van der Tas (voorzitter)

dhr. ing. R.L. Vogel

dhr. drs. G. de Zoeten

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot

duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Omgevingsvisie in vogelvlucht, Gelderland Anders, 15 mei 2013
- Instructiekaart planviewer
- Bevindingen advies evaluatie Omgevingsvisie Gelderland, Alterra Wageningen, Royal HaskoningDHV, 22 november 2012
- PlanMER Omgevingsvisie Gelderland, Werken met 'milieugeweten', Royal HaskoningDHV, maart 2013
- Passende beoordeling Omgevingsvisie Gelderland, Royal HaskoningDHV, april 2013
- Rapport Visie en Verdieping, Provincie Gelderland, 14 mei 2013
- Rapport Regels en Toelichting, Provincie Gelderland, 14 mei 2013

De Commissie heeft kennis genomen van de ongeveer 2000 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 16 augustus 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

w www.commissiemer.nl

