



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Omgevingsvisie Provincie Gelderland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

14 januari 2014 / rapportnummer 2696-230





# 1. Oordeel over het MER, Passende beoordeling, de aanvulling daarop en de Koepelnotitie.

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' die verantwoordelijk was voor de inbreng van de milieu-informatie in het planproces en het opstellen van het plan-milieueffectrapport (MER).

Gezien de nieuwe werkwijze van de provincie heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')<sup>1</sup> het adviestraject uitgevoerd binnen de pilot 'procesgerichte advisering' van de Commissie m.e.r. Deze aanpak heeft geleid tot meerdere overleg- en adviesmomenten naast de formele adviesmomenten. Zo heeft de Commissie onder andere een tussentijds advies uitgebracht.<sup>2</sup>

Bij de toetsing van het plan-MER en de Passende beoordeling concludeerde de Commissie dat essentiële informatie ontbrak en heeft zij geadviseerd om ten behoeve van de besluitvorming over de Omgevingsvisie en de Verordening een aanvulling op het MER en de Passende beoordeling op te stellen.

De Commissie heeft op 13 november het plan-MER Omgevingsvisie Gelderland inclusief aanvullingen en een aangepaste Passende beoordeling (november 2013) ontvangen. Daarbij is een Koepelnotitie plan-MER Omgevingsvisie gevoegd waarin de aanpak met co-creatie en het werken met een milieugeweten is toegelicht. Tevens is een reactie gegeven op eerdere adviezen van de Commissie m.e.r.. De Koepelnotitie is eveneens betrokken bij de beoordeling.

De Koepelnotitie geeft aan dat het werk aan de omgevingsvisie nog niet klaar is en dat de werkwijze vooral heeft geleid tot een sectorale aanpak.<sup>3</sup> Dit sluit aan bij de constatering van de Commissie in haar eerdere adviezen. In de Koepelnotitie geeft de provincie aan waar in de Omgevingsvisie over wordt besloten (p.17) en welke thema's op de Omgevingsagenda worden geplaatst (p.18). Bij de beoordeling van het MER en de aanvulling heeft de Commissie gekeken naar de milieuinformatie die noodzakelijk is voor de thema's waar een besluit over wordt genomen in de Omgevingsvisie. In de tabel in de Koepelnotitie (p.17) onderscheidt de Commissie een viertal m.e.r.-plichtige thema's, windenergie, locatiekeuze containerterminal, herijking EHS en (intensieve) veehouderijen<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> 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](http://www.commissiemer.nl) onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

<sup>2</sup> Voor een overzicht van de overleg- en adviesmomenten wordt verwezen naar bijlage 1.

<sup>3</sup> "De verwachting was dat het proces van co-creatie een integrale aanpak of benadering zou opleveren. Het heeft achteraf echter geleid tot een vooral sectorale benadering" (Koepelnotitie p.3)

<sup>4</sup> Uit de ontwerp verordening bij de omgevingsvisie blijkt dat op dit onderwerp kaderstellende besluiten worden genomen.

**De aanvulling heeft geleid tot aanpassing van het oordeel. De Commissie is van oordeel dat het plan-MER, de Passende Beoordeling en de aanvulling ten aanzien van de besluitvorming inzake herijking EHS en intensieve veehouderijen:**

- Voor het aspect natuur niet de essentiële informatie bevatten om een besluit te kunnen nemen over de omgevingsvisie:
  - De Passende beoordeling geeft niet de zekerheid dat significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden als gevolg van een toename van stikstofdepositie door de landbouw zijn uit te sluiten. Het is onvoldoende duidelijk wat dit betekent voor de uitvoerbaarheid van de omgevingsvisie.
  - 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 voor de provincie ongewenste ontwikkelingen te mitigeren.

**De Commissie is van oordeel dat het plan-MER en de aanvulling voor windenergie en containerterminal wel voldoende informatie bevatten om een kaderstellend besluit te nemen, maar de volgende aandachtspunten zullen in volgende (m.e.r.-)procedures moeten worden uitgewerkt:**

- Ten aanzien van windenergie is in dit stadium het voornemen te weinig concreet om daar milieu-informatie over te verzamelen. De Commissie adviseert dit verder uit te werken in het plan-MER voor de nog op te stellen Windvisie.
- Bij de locatiekeuze voor de containerterminal zal nader onderzoek uitgevoerd moeten worden naar verkeer, externe veiligheid en cultuurhistorie.

Voor de thema's waar geen specifieke keuzes worden vastgelegd of die in de omgevingsagenda zijn opgenomen merkt de Commissie op dat de plan-MER plicht doorschuift naar vervolgpunten en besluitvorming. Met het opleveren van het plan-MER en de ontwerp Omgevingsvisie zijn de discussies met de omgeving nog niet afgerond. De zienswijzen vormen een aanknopingspunt om verder te gaan met de co-creatie.

In hoofdstuk 3 gaat de Commissie hier nader op. Zij geeft een aantal adviezen mee voor de vervolgbesluitvorming en uit te voeren m.e.r.-procedures, zoals aandacht voor de beschrijving van de referentie c.q. probleemanalyse, een integraal toetsingskader en de consequenties van het werken met een Omgevingsagenda voor de vervolgbesluitvorming.

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 beleidsvoornemens uit de ontwerp Omgevingsvisie en Verordening en de ruimtelijke consequenties die deze voornemens hebben voor specifieke gebieden. Dit lijkt het effect van de, al eerder in dit advies genoemde, sectorale benadering van de omgevingsvisie.

## 2. Toelichting op het oordeel natuur

### 2.1 Passende beoordeling

De Passende beoordeling gaat in op de gevolgen van Omgevingsvisie voor Natura 2000-gebieden. De beoordeling is opgesteld op een hoog abstractieniveau dat aansluit bij het detailniveau van het kaderstellende besluit.

De Commissie kan zich vinden in het abstractieniveau en in de hoofdconclusie van de (aan-gevulde) Passende beoordeling. Hoofdconclusie daarin is dat significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden als gevolg van toenemende stikstofdepositie door met name agrarische activiteiten niet zijn uit te sluiten (pag. 17). De Commissie merkt op dat volgens de Natuurbeschermingswet 1998 een plan<sup>5</sup> alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets<sup>6</sup> met succes wordt doorlopen. In dat kader merkt de Commissie op dat in het MER geen alternatief of maatregelen<sup>7</sup> in beeld zijn gebracht die leiden tot het met zekerheid voorkomen van aantasting van natuurlijke kenmerken.

De risico's voor Natura 2000-gebieden zijn naar de mening van de Commissie ook buiten de in de Passende beoordeling genoemde 10 km-zone aanzienlijk en strekken zich ook uit tot verzurings- en/of vermestingsgevoelige Natura 2000-gebieden<sup>8</sup> buiten de provincie (zie ook pagina 5 Passende beoordeling).

De Commissie adviseert daarom om op hoofdlijnen een alternatief of maatregelen uit te werken waarmee aan de hand van bron- en effectgerichte maatregelen en beleidsinstrumenten aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden met zekerheid kan worden uitgesloten.

### 2.2 Herijking Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

In de Omgevingsvisie wordt de herijking van de provinciale EHS vastgelegd. Het oppervlak bestaande en nog in te richten EHS neemt met deze herijking af ten opzichte van de oorspronkelijke planologisch vastgestelde EHS.<sup>9</sup> Tegelijkertijd wordt ook in natuur geïnvesteerd

---

<sup>5</sup> Als bedoeld in art. 19j van de Natuurbeschermingswet 1998. Zie ook pag. 3-4 van de Passende beoordeling hierover.

<sup>6</sup> Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

<sup>7</sup> In de Passende beoordeling wordt in algemene zin wel gewezen op kansen van de PAS, nieuwe staltechnieken, actief 'stoppers-beleid' en (hydrologische) herstelmaatregelen.

<sup>8</sup> En verzurings- en of vermestingsgevoelige Beschermden natuurmonumenten.

<sup>9</sup> De komende jaren komt er in Gelderland 5.300 hectare nieuwe natuur bij in plaats van de geplande 11.300 hectare.

waarmee door de provincie wordt beoogd om de – weliswaar kleinere – EHS robuuster te maken.

In de Passende beoordeling wordt ingegaan op de milieugevolgen van de herijking van de EHS (p. 21– 23). Ten opzichte van de oorspronkelijke planologische EHS neemt het aantal soorten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (VHR)<sup>10</sup> met circa 12% af ten opzichte van het oorspronkelijke doelbereik.<sup>11</sup>

### **Relatie met biodiversiteit en landschap**

Het MER bevat geen informatie hoe de Gelderse biodiversiteit door maatregelen binnen en buiten de EHS toch op het gewenste peil kan worden gehouden.<sup>12,13</sup>

Daarnaast geeft het MER geen inzicht in de effecten op landschap en cultuurhistorie van de herijking van de EHS en de daaruit voortvloeiende ontwikkelingsruimte in de 25.000 hectare Gelderse Groene Ontwikkelingszone (GGO). Het is voor de Commissie niet duidelijk in hoeverre en op welke wijze agrariërs in de GGO deze ontwikkelingsruimte kunnen verdienen. Ook is onduidelijk of natuurcompensatie tevens betrekking zal hebben op landschappelijke en cultuurhistorische waarden, en hoeverre natuurcompensatie in de GGO (beschreven in paragraaf 4.3.1.1.8. van de omgevingsvisie) kan conflicteren met het behoud van deze waarden.

De Commissie heeft naar aanleiding van het MER geadviseerd om in beeld te brengen hoe de biodiversiteit en landschappelijke waarden na de herijking van de EHS op het gewenste peil kunnen worden gehouden. In de aanvulling en de Koepelnotitie (p. 13–14) wordt ingegaan op de opmerkingen van de Commissie. De provincie geeft aan dat het oorspronkelijk beoogde areaal met name op financiële gronden als onrealistisch is betiteld; effecten op natuur en milieu hebben daarbij geen rol gespeeld. Volgens de Commissie is daarbij op basis van de m.e.r.-systematiek niet de juiste referentiesituatie gehanteerd bij de effectbepaling. In plaats van de ongewijzigde planologische EHS is het nieuwe Natuurakkoord tussen Rijk en provincies als referentie gehanteerd.

De Commissie acht het essentieel dat op hoofdlijnen in beeld wordt gebracht hoe de biodiversiteit en de landschappelijke waarden na de herijking van de EHS op het gewenste niveau kunnen worden gehouden.

---

<sup>10</sup> Daarbij is van belang dat de Europese richtlijnen de lidstaten voorschrijven dat vitale populaties van onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn beschermde soorten behouden moeten blijven. Dit kan door middel van een gebiedenspoor (Natura 2000-netwerk) en een soortenspoor. Alle inheemse vogelsoorten zijn bijvoorbeeld beschermd onder de Vogelrichtlijn. Voor ca. een derde van deze soorten wordt het gebiedenspoor (Natura 2000) gehanteerd om de gewenste staat van instandhouding te bereiken. Voor de overige soorten ('soortenspoor') kunnen andere beleidsinstrumenten worden ingezet waaronder de EHS.

<sup>11</sup> Leefgebied dat in de oorspronkelijke planologische EHS ingericht zou worden waarbij de milieuecondities 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Zie ook tekst Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland (§ 2.3. Soortenbescherming) die het kabinet op 18 september 2013 met de provincies is overeengekomen.

### Relatie met stikstofdepositie

Evenals de Natura 2000-gebieden is een groot deel van de overige Gelderse EHS als zeer kwetsbaar voor verzuring of vermessing aangemerkt. Het plan-MER gaat niet in op de gevolgen van de ontwikkelingsruimte van de agrarische sector (en de effecten van stikstofdepositie) voor de kwaliteit van de EHS, en evenmin op mogelijkheden om te sturen op een EHS die ten aanzien van verzuring/vermessing voldoende robuust is.<sup>14</sup>

De Commissie adviseerde in de aanvulling in te gaan op de gevolgen van de ontwikkelingsruimte voor de agrarische sector op de voor verzuring en vermessing gevoelige EHS. De voorliggende aanvulling gaat hier niet op in (zie pagina 14 van de Koepelnotitie).

Het oordeel van de Commissie blijft daarom onveranderd: zij adviseert voor de besluitvorming in beeld te brengen *hoe* een kwaliteitsafname van de EHS door ontwikkelingen in de agrarische sector kan worden voorkomen.

## 3. Toelichting op het oordeel over windenergie en de containerterminal

De aanvulling op het plan-MER beschrijft de milieugevolgen van de concrete ontwikkelingen voor windenergie en een containerterminal. De Commissie geeft in dit hoofdstuk een toelichting op het oordeel over aanvullende informatie op deze onderwerpen.

### 3.1 Windenergie

De provincie is op zoek naar locaties voor de realisatie van haar doelstelling van 230,5MW<sup>15</sup> windenergie. De Commissie heeft waardering voor de brede integrale insteek waarmee de regionale discussie voor (wind)energie wordt gevoerd. Oorspronkelijk was het doel deze locaties in de Omgevingsvisie vast te leggen. Het proces om samen met de regio's te komen tot locatiekeuzes is echter nog in volle gang.<sup>16</sup> Het is op dit moment (december 2013) nog onbekend waar en in welke omvang windturbines mogelijk worden gemaakt. Per regio is een regionale routekaart aangekondigd. In de Koepelnotitie is aangegeven dat de locaties zullen worden vastgelegd in een nadere uitwerking van de Omgevingsvisie (Windvisie Provincie Gelderland).

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 geen sprake

---

<sup>14</sup> In de Statenbrief Programmatische 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.

<sup>15</sup> In het planMER en Ontwerp Omgevingsvisie was nog sprake van een opgave van 210MW

<sup>16</sup> Gebaseerd op de informatie die in mei openbaar is gemaakt en in eerste instantie is getoetst door de Commissie. De provincie heeft aangegeven (september 2013) dat zij, vooruitlopend op de regionale uitwerkingen, een provinciale windvisie zal opstellen.

is van een concreet m.e.r.-plichtig besluit. De m.e.r.-plicht wordt feitelijk doorgeschoven naar de aangekondigde provinciale Windvisie en 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.

Verder is in het MER, zonder nadere onderbouwing, motivatie of ondersteunende milieu-informatie, aangegeven dat voor de plaatsing van de windturbines wordt gezocht naar combinaties met infrastructuur (weg- en railverbindingen), regionale bedrijventerreinen, glas-tuinbouw en/of agrarische productielandschappen. De mogelijkheid van solitaire windturbines wordt ook opgehouden. 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 opgave onderling zijn afgestemd.

In het plan-MER blijft tevens onduidelijk of gewenste energietransitie en de bijdrage daarvan uit windenergie met het voorgenomen beleid, bij benadering, haalbaar is.<sup>17</sup>

*De Commissie adviseert om in een toekomstig plan-MER voor de provinciale Windvisie het beleidskader uit de Omgevingsvisie ten aanzien van beperkingen en combinatiemogelijkheden (criteria locatiekeuze) toe te lichten en te motiveren hoe de doelstellingen voor windenergie kunnen worden gehaald, bij voorkeur in de context van de gewenste energietransitie.*

## 3.2 Containerterminal

### Locatiekeuze

De Commissie concludeerde dat in het MER bij de trechtering van de locatiekeuze voor de containerterminal relevante milieu-informatie voor het kaderstellend besluit over de locatiekeuze ontbrak.<sup>18</sup> Op basis van de aanvulling concludeert de Commissie dat deze milieu-informatie niet wordt meegewogen in het besluit over de Omgevingsvisie.

In het MER inclusief aanvulling (p.35) is de trechtering van zestien naar zeven en vervolgens drie locaties beschreven. De Commissie concludeert dat in de beschrijving niet op milieueffecten wordt ingegaan. Belangrijk aandachtspunt voor de Commissie is daarbij dat de locatiekeuze voortkomt uit het Masterplan Rivierenland waar geen formele besluitvorming over heeft plaatsgevonden en waarvoor geen m.e.r. is doorlopen.<sup>19</sup> Omdat de milieuinformatie ontbreekt kan de Commissie niet beoordelen of mogelijk milieuvriendelijkere locaties in een eerder stadium al zijn afgevallen. Het besluitvormingstraject van de locatiekeuze is daarmee niet transparant.

---

<sup>17</sup> De doelstelling is energieneutraal in 2050 met tussendoelstellingen in 2020 van 14% hernieuwbare energie, waarvan 50% decentraal opgewekt.

<sup>18</sup> De Commissie merkt daarbij op dat zij zich baseert op de informatie uit het plan-MER dat in mei 2013 ter inzage is gelegd.

<sup>19</sup> Masterplan Rivierenland logistieke hotspot, mei 2012, dit plan heeft geen wettelijke of anderszins formele status (mededeling provincie).



Het MER en de aanvulling maken 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 omgevingsagenda.

*De Commissie adviseert voor het vervolg van het onderzoek naar de locatiekeuze voor een containerterminal een proces van co-creatie en de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik in te zetten. Verduidelijk daarbij ook de status van de ladder.<sup>20</sup>*

### **Effecten voorkeursalternatief**

Om de keuze tussen de drie overgebleven locaties te onderbouwen is een uitgebreide milieu-analyse uitgewerkt die uitsluitend is gericht op deze drie locaties. Voor de onderwerpen verkeerseffecten en -veiligheid, externe veiligheid en landschap en cultuurhistorie geeft de provincie aan in deze fase geen nader onderzoek uit te voeren. (Koepelnotitie p.12).

De keuze van de voorkeurslocatie uit drie alternatieve locaties is voorzien van een milieuanalyse met uitgebreide en gedetailleerde milieueffectinformatie. De Commissie is echter van mening dat deze effectbeschrijving ontoereikend is voor de onderbouwing van een concreet besluit. De volgende informatie ontbreekt in de effectbeschrijving:

- de verkeerseffecten van de realisatie van de containerterminal op de locaties, waardoor verkeersveiligheid en bereikbaarheid onderbelicht zijn;
- informatie over externe veiligheid;
- voor cultuurhistorie is alleen het beleidskader weergegeven, ten aanzien van archeologie zijn de verwachtingswaarden op kaart gezet. Verdere beschrijvingen ontbreken. Omdat de aanwezige cultuurhistorische waarden in en rondom de beoogde locaties niet beschreven zijn leveren de beschreven gevolgen voor landschap en cultuurhistorie geen beleidsrelevante informatie op.<sup>21</sup>

*De Commissie adviseert voor de verdere besluitvorming over de containerterminal de ontbrekende milieuinformatie uit te werken en te betrekken bij de besluitvorming over een voorkeursalternatief.*

## **4. Adviezen voor vervolgbesluitvorming**

De Commissie constateert dat in de nieuwe werkwijze inhoud en proces onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Omdat het proces van co-creatie ook na het besluit over de Omge-

---

<sup>20</sup> Op p. 17 van de Koepelnotitie is aangegeven dat de ladder wordt vastgelegd in de Omgevingsvisie en op p. 16 staat: "Besloten is de Gelderse ladder nog niet vast te leggen". Dit is tegenstrijdig.

<sup>21</sup> 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.

vingvisie verder wordt vormgegeven in de 'rollende agenda'<sup>22</sup> gaat de Commissie in dit hoofdstuk in op de rol van milieu-informatie en de m.e.r.-plicht in de uitwerking van de omgevingsagenda.

Bij de toetsing van het MER constateerde de Commissie dat de volgende informatie ontbrak:

- 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 ook (zachte) waarden van natuur en milieu integraal onderdeel van uitmaken. Nu volgt het plan-MER de Omgevingsvisie in haar sectorale benadering, hierdoor blijft de samenhang tussen verschillende onderwerpen buiten beeld.
- 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.

De Commissie constateert dat met de aanvulling niet in deze informatie is voorzien. In de Koepelnotitie geeft de provincie aan dat dit niet aansluit bij de werkwijze van co-creatie. De Commissie acht de gesignaleerde tekortkomingen van belang bij verdere uitwerking van de omgevingsagenda. In dit hoofdstuk wordt dit nader toegelicht en doet de Commissie aanbevelingen ten aanzien van deze rollende omgevingsagenda en uitwerking van (plan- en project-m.e.r.plichtige) plannen.

De Commissie concludeert dat de drie hierboven gesignaleerde tekortkomingen niet worden gezien als essentiële tekortkoming bij de besluitvorming over de Omgevingsvisie, maar wel voor de uitwerking van vervolgplannen essentieel zijn.

#### 4.1 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 nieuw beleid wel of geen meerwaarde heeft ten opzichte van bestaand beleid. Dit

---

<sup>22</sup> In het plan-MER (mei 2013) wordt gesproken over de rollende agenda, de Koepelnotitie (november 2013) spreekt over omgevingsagenda. De Commissie gaat ervan uit dat hiermee hetzelfde wordt bedoeld (zie ook pagina 15 Koepelnotitie).

kan behalve het hierboven bedoelde ook een inhoudelijke beschrijving van de nadelen of tekorten van het huidige beleid 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.

*De Commissie adviseert in komende MER-en de referentiesituatie –b.v. in de vorm van een knelpuntanalyse van het huidige beleid– uit te werken. Motiveer op basis hiervan de opgave die de basis vormt voor of ontstaan is in het proces van co-creatie. Gebruik de referentie voor de beschrijving van de milieueffecten van het voornemen.*

## 4.2 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 niet ingegaan op de samenhang tussen verschillende beleidsthema's.

De ontwikkelingsrichtingen (opgaves, transities en thema's) die zijn geschetst in de Omgevingsvisie zijn tot stand gebracht zonder expliciet uitgewerkte milieuovertuigingen. 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 mobiliteitsbehoeften 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).<sup>23</sup>

*De Commissie adviseert om ten behoeve van de verdere uitwerking van de Omgevingsvisie en de omgevingsagenda een integraal toetsingskader uit te werken. De Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik kan hier een belangrijke plaats innemen. Een dergelijk toetsingskader geeft voor de buitenwereld ook inzicht in hoe besluiten tot stand zijn gekomen.*

## 4.3 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.

---

<sup>23</sup> De A15 is een nog uit te werken thema, benoemd vanuit de energietransitie.

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. De regio's zijn niet vlakdekkend ingedeeld. De indeling is niet voorzien van een milieuelementatie 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 3.2).
- Het buiten werking stellen van het contourenbeleid, hetgeen effecten op het milieu kan hebben.

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.

*De Commissie adviseert de keuzes, ook de niet m.e.r.-plichtige activiteiten, in toekomstige MER-en 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.*

#### 4.4 Het werken met een milieugeweten in co-creatie

De opstellers van het plan-MER hebben hun ervaringen met het werken met co-creatie en een milieugeweten in het MER, de aanvulling en de Koepelnotitie al verwoord en doen tevens een aantal aanbevelingen. Vele zienswijzen gaan ook expliciet in op de nieuwe aanpak van co-creatie, het milieugeweten en de presentatie in digitale lagen.

De Commissie constateert met betrekking tot de aanpak van het milieugeweten in co-creatie een aantal punten. Het plan-MER zoomt sterk in op de formele kaders, namelijk de plan-m.e.r.-plichtige besluiten en de Passende beoordeling. Deze focus van het milieugeweten in co-creatie en de 'rollende agenda' staat op gespannen voet met de formele m.e.r.-benadering. Het is niet duidelijk of het milieugeweten ten dienste staat van het proces van co-creatie of van besluitvorming ofwel van beide. In de gekozen werkwijze is de milieu-informatie pas ingebracht op momenten dat de onderwerpen al concreet vorm kregen (bijvoorbeeld containerterminal). De Commissie heeft de werkwijze met het milieugeweten ervaren als weinig transparant en adviseert duidelijker aan te geven wat de input en output is. De intransparantie van de werkwijze met het milieugeweten wordt mede veroorzaakt door de complexiteit van co-creatie en door de wijze waarop de omgevingsvisie en het plan-MER zijn gepresenteerd in digitale lagen (zie ook samenvatting en digitale presentatie);

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

- De aanpak te evalueren en op basis daarvan aan te geven hoe het milieugeweten betekenisvol kan worden ingezet ten behoeve van het vervolgproces van de co-creatie en de besluitvorming.
- In de Omgevingsagenda (rollende agenda) zijn diverse potentieel m.e.r.-plichtige onderwerpen opgenomen. Geef aan hoe aan de m.e.r.-plicht zal worden voldaan in de context van het co-creatieproces.
- Deze agenda te voorzien van kaders, spelregels en besluitmomenten waarin de milieu-informatie kan worden ingebracht.
- Expliciet aan te geven wanneer beleid niet wijzigt. Indien beleid wel wordt aangepast geef dit dan ook duidelijk aan.
- Hoe de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik concreet wordt ingevuld en gehanteerd en hoe deze zich verhoudt tot het werken met een milieugeweten.

#### 4.5 Samenvatting en digitale presentatie 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 keuze voor de digitale presentatie van de visie (in Planoview) 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.

## **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:** nieuw ruimtelijk beleid voor de provincie Gelderland

**Procedurele gegevens (*cursief tussentijdse advies/overlegmomenten Commissie*):**

*locatiebezoek / startgesprek Provincie Gelderland 22 augustus 2012*

aankondiging start procedure in De Gelderlander van: 24 oktober 2012

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

*stand van zaken plan-MER omgevingsvisie provincie Gelderland: 1 februari 2012*

*reactie Commissie m.e.r. op stand van zaken plan-MER omgevingsvisie provincie Gelderland: 27 maart 2013*

*Concept PlanMER en Concept Passende beoordeling versie 2, 12 april 2013*

*Voortgangsoverleg Commissie m.e.r. en provincie Gelderland 18 april 2013*

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

toetsingsadvies uitgebracht: 14 januari 2014

**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](http://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
- Passende beoordeling Omgevingsvisie Gelderland, RoyalHaskoningDHV, november 2013
- PlanMER Omgevingsvisie Gelderland inclusief aanvullingen, RoyalHaskoningDHV, november 2013
- Koepelnotitie PlanMER Omgevingsvisie, RoyalHaskoningDHV, november 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.











**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport  
Omgevingsvisie provincie Gelderland en de aanvulling  
daarop**

ISBN: 978-90-421-3791-2



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

W [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

