

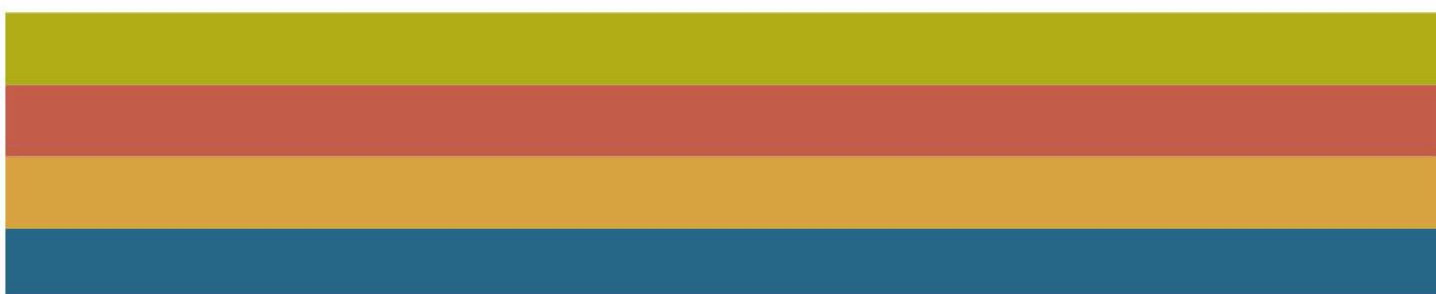


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Zeeland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

1 april 2021 / projectnummer: 3538



1 Advies over het MER in het kort

1.1 De Zeeuwse omgevingsvisie

Provinciale Staten van Zeeland willen een omgevingsvisie vaststellen, die in samenwerking met andere partijen wordt opgesteld. De provinciale omgevingsvisie vormt het kader voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie tot 2030, op basis van ambities voor 2050 en daarna. Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport (plan-MER) opgesteld. De provincie 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.

1.2 Wat blijkt uit het MER?

Het MER gaat op hoofdlijnen in op de vier grote maatschappelijke uitdagingen voor de provincie Zeeland, die betrekking hebben op woon- en leefmilieu, grote wateren, landelijk gebied, economie en klimaatverandering. De uitdagingen zijn onder andere gebaseerd op het beeld van de huidige situatie en trends en ontwikkelingen voor (milieu)thema's als natuur, water, bereikbaarheid, gezondheid en leefbaarheid. Dat beeld laat zien dat op veel thema's acties nodig zijn om te voldoen aan de doelen die de samenwerkende partijen nastreven. Het MER behandelt de kansen en risico's die zich daarbij voor kunnen doen. De Passende beoordeling/natuurtoets¹ geeft dit specifiek aan voor de natuurgebieden en de biodiversiteit in Zeeland. De kansen en risico's leiden tot aandachtspunten voor de uitwerking van de visie, onder andere in programma's en andere besluiten. Wie de doelen moet realiseren en waar en hoe dat moet gebeuren, is nog niet onderzocht.

1.3 Hoe beoordeelt de Commissie het MER?

1.3.1 Abstracte en gezamenlijke omgevingsvisie is vooral agenderend

Het karakter van de voorontwerp-omgevingsvisie is bepalend voor de beoordeling van het MER. De 'Zeeuwse omgevingsvisie 2021' is een gezamenlijke visie waarin de provincie en een groot aantal andere partijen doelen en intenties uitspreken voor Zeeland. De visie beschrijft niet concreet welke partijen welke acties ondernemen om de doelen te halen en ook niet hoe en waar dat moet gebeuren. De visie heeft daarmee vooral het karakter van een 'gezamenlijke omgevingsagenda' voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Zeeland.

Uit de visie en het MER leidt de Commissie af dat de Zeeuwse omgevingsvisie 2021 verder zal worden uitgewerkt in (sectorale en gebiedsgerichte) programma's en andere besluiten. Daarnaast wordt deze visie gezien als een beleidsdocument dat voortdurend aangepast en aangevuld zal worden.² Signalen uit de jaarlijkse monitoring en/of lopende en toekomstige

¹ Omdat de scope breder is dan Natura 2000 kan het document ook worden gezien als Natuurtoets/Passende beoordeling.

² Zie § 6.5 van de Omgevingsvisie deel A.

beleidstrajecten, bijvoorbeeld voor klimaatadaptatie en energietransitie, kunnen daar aanleiding voor geven. Het MER laat niet zien hoe het milieubelang zal worden meegewogen bij deze herzieningen van de visie en de uitwerkingen daarvan.

De Commissie adviseert om bij het besluit over de omgevingsvisie expliciet aan te geven op welke manier de Zeeuwse omgevingsvisie 2021 wordt uitgewerkt in concrete doelen en besluiten. Beschrijf het belang en de rol van Provinciale Staten daarin, aangezien de omgevingsvisie voor de provincie 'zelfbindend' is. Geef hierbij aan hoe gezorgd wordt dat het milieubelang volwaardig wordt meegewogen, bijvoorbeeld door voor herzieningen van de omgevingsvisie en/of programma's en andere besluiten een m.e.r.-procedure te doorlopen. Geef daarnaast aan hoe bewaakt wordt dat steeds integraal naar de effecten wordt gekeken. Als gezamenlijke doelen zijn geconcretiseerd en vertaald in ruimtelijke oplossingen en meer richtinggevende keuzes, kunnen de effecten ervan nauwkeuriger worden bepaald en vergeleken. Ook kan dan in samenhang beoordeeld worden of de provinciale doelen gehaald worden.

1.3.2 Beoordeling van het MER voor de Zeeuwse omgevingsvisie

Het MER is compact, overzichtelijk en prettig leesbaar. Met behulp van tabellen en figuren geeft het MER snel inzicht in kansen en risico's en in de verwachte bijdrage van de visie aan het behalen van de doelen op een groot aantal thema's. De huidige toestand van deze thema's staat beknopt in informatieve factsheets, als bijlage bij het MER. De Passende beoordeling is van goede kwaliteit. Die geeft belangrijke informatie over de huidige toestand van natuurgebieden, leefgebieden van beschermde soorten en biodiversiteit en de toekomstige risico's daarvoor.

Gegeven het karakter van de visie en het feit dat deze nog in ontwikkeling is, kan het MER nog maar beperkt inzicht geven in de effecten en de mate waarin doelen bereikt worden. Om tot daadwerkelijke effectbepaling te kunnen komen, zijn concrete doelen en keuzes op een bijpassend abstractieniveau nodig. Het MER beschrijft de referentiesituatie, geeft eerste aanwijzingen voor (afwegingen rond) toekomstige beleidskeuzes, geeft globaal vervolgstappen aan en biedt een eerste aanzet voor de monitoring. Tegen deze achtergrond ziet de Commissie de abstracte gezamenlijke visie met het bijbehorend MER als nuttige stappen op weg naar uitwerkingen en toekomstige herzieningen van de omgevingsvisie, waarbij het milieubelang steeds volwaardig en integraal kan meewegen.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER voor de Zeeuwse omgevingsvisie in de huidige vorm nog twee tekortkomingen. **Zij acht de ontbrekende informatie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de Zeeuwse omgevingsvisie 2021.** Het gaat om de volgende punten:

- De beschrijving van de referentiesituatie geeft nog onvoldoende (ruimtelijk) inzicht in de huidige toestand (inclusief die van de kernkwaliteiten), de knelpunten en de urgentie van het oplossen van de knelpunten. Ook is het onderscheid tussen het bestaande beleid en het voorgestelde nieuwe beleid onduidelijk.
- De effectbeoordeling – die in een aantal stappen tot stand is gekomen – is soms onvoldoende onderbouwd en soms niet consistent en niet goed navolgbaar. Daardoor bestaat het risico dat de aard en omvang van knelpunten wordt onderschat en de effecten te positief worden ingeschat.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, voordat wordt besloten over de gezamenlijke Zeeuwse omgevingsvisie. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar bevindingen toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

Uitstekend wonen en leven in Zeeland	Balans in de grote wateren en het landelijk gebied	Een duurzame en innovatieve economie	Klimaatbestendig en CO2-neutraal Zeeland
Woningvoorraad	Bodem	Arbeidsmarkt	Klimaatadaptatie
Woonomgeving	Archeologie	Circulaire economie	Zoetwater
Voorzieningen en evenementen	Erfgoed	Recreatie en toerisme	Energietransitie
Onderwijs	Landbouw	Havens en bedrijven	Duurzame energie
Gezondheid	Milieu	Transport en infrastructuur	Waterveiligheid
Mobiliteit	Natuur	Visserij	
Cultuur	Deltawateren		
	Watersysteem		
	Landschap		

Figuur 1: Maatschappelijke uitdagingen en bouwstenen voor de Zeeuwse omgevingsvisie (bron: MER)

Aanleiding MER

In de omgevingsvisie legt de provincie haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. Volgens de Omgevingswet dient de provincie uiterlijk bij invoering van de Wet (naar verwachting op 1 januari 2022) te beschikken over een provinciale omgevingsvisie, die voor de provincie zelfbindend is. De Zeeuwse Omgevingsvisie 2021 vervangt het Omgevingsplan 2018 en bestaande provinciale sectorale plannen. De visie stelt kaders voor activiteiten waarvoor (mogelijk) een MER moet worden opgesteld, en heeft mogelijk effecten op Natura 2000-gebieden. Daarom is een plan-MER opgesteld. Bevoegd gezag voor het vaststellen van de omgevingsvisie zijn Provinciale Staten van Zeeland.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, 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. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval Provinciale Staten van Zeeland – besluit over de omgevingsvisie.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken, die bij het advies zijn gebruikt, zijn te vinden door nummer [3538](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan dit oordeel koppelt zij aanbevelingen. Sommige van die aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader en andere niet. Als deze in een kader staan dan is het uitvoeren ervan volgens de Commissie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over de omgevingsvisie. Aanbevelingen die niet in een kader staan zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

2.1 Zeeuwse Omgevingsvisie 2021 en het vervolgproces

2.1.1 Samenwerking centraal, weinig richtinggevende keuzes

Visie van de ‘Zeeuwse gemeenschap’

Het MER geeft een beknopte samenvatting van het proces dat heeft geleid tot de voorontwerp-omgevingsvisie. Daaruit blijkt dat sterk is ingezet op samenwerking met en participatie van een groot aantal Zeeuwse partijen (overheden, inwoners, belangengroepen etc). Dit heeft geresulteerd in een voorontwerp dat door de provincie niet alleen wordt gezien als de visie van de provincie, maar als een product van de gehele Zeeuwse gemeenschap.³ Ook de uitwerking en de uitvoering daarvan worden gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Veel partijen zijn dan ook betrokken bij het opstellen van (de ‘bouwstenen’ van) de omgevingsvisie. De Zeeuwse omgevingsvisie wordt – conform de uitgangspunten van de Omgevingswet – ‘zelfbindend’ voor de provincie.

Omgevingsvisie maakt weinig richtinggevende keuzes

In de voorontwerp omgevingsvisie en het MER zijn (maatschappelijke) uitdagingen voor Zeeland geagendeerd. Voor elk van deze uitdagingen zijn gezamenlijke doelen en subdoelen geformuleerd. Doelen kunnen voortkomen uit evaluatie van bestaand beleid van de provincie of andere partijen, maar ook uit opgaven vanuit (inter)nationale of regionale kaders, zoals Natura 2000, Kaderrichtlijn Water (KRW), de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), de Deltabeslissingen Waterveiligheid, Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) en de Regionale Energiestrategie (RES). Er is nog niet aangegeven *hoe* en *waar* de doelstellingen gerealiseerd zullen worden en door welke partijen. Hiermee wordt niet duidelijk of doelstellingen in specifieke gebieden elkaar kunnen versterken of juist conflicterend zijn. Omdat de visie nog geen prioriteiten aangeeft, heeft het voorontwerp vooral het karakter van een gezamenlijke omgevingsagenda.

De doelstellingen die voor de vier grote maatschappelijke uitdagingen zijn geformuleerd leiden tot gezamenlijke intenties en acties. Deze acties zijn nog niet vertaald naar concrete (ruimtelijke) keuzes. Over het algemeen worden deze keuzes doorgeschoven naar programma’s en andere besluiten of wordt verwezen naar bestaand beleid (Omgevingsplan 2018). Het doorschuiven naar vervolgbesluiten (sectorale of gebiedsgerichte programma’s brengt het risico met zich mee dat het milieubelang en andere belangen vooral sectoraal afgewogen worden.

³ De ‘achterbanraadpleging’ die momenteel plaatsvindt, moet onder andere duidelijk maken in hoeverre de omgevingsvisie ook de visie van de Zeeuwse gemeenschap vertegenwoordigt.

Rol van de provincie niet altijd duidelijk

De omgevingsvisie agendeert ook thema's en onderwerpen die de provincie maar beperkt kan beïnvloeden. Daarmee wordt het realiseren van de ambities sterk afhankelijk van het commitment bij de samenwerkingspartners. Aangezien de omgevingsvisie alleen voor de provincie bindend is, is deze op onderdelen vrijblijvend.⁴ Voor het MER houdt dit in dat de sturingsfilosofie inherent deel moet uitmaken van de analyse van kansen en risico's. Door de gekozen werkwijze is niet altijd duidelijk welke rol de provincie zelf zal spelen in de realisatie van de visie en welke instrumenten zij daar op welke manier kan inzetten.⁵

De rol die de provincie kan of zou moeten spelen wordt in het MER in sommige gevallen als (zeer) beperkt ingeschat. Volgens het MER laten de vooral stimulerende en faciliterende rol van de provincie en de weinig stringente kaders veel ruimte, met als risico dat sommige van de doelen niet worden gehaald. Ook geeft het MER aan dat voor sommige thema's de rol van de omgevingsvisie nog beperkt is, bijvoorbeeld bij het onderdeel klimaatadaptatie.⁶

2.1.2 Het milieubelang en integraliteit in het vervolgproces

Omdat de visie weinig (nieuwe) richtinggevende en ruimtelijke keuzes maakt, heeft de beoordeling van de effecten in het MER en de Passende beoordeling vooral het karakter van een inschatting van kansen en risico's. Het MER en de Passende beoordeling geven niet zozeer inzicht in de effecten van de visie, maar vooral aandachtspunten voor de nadere uitwerking in programma's en andere besluiten.

Om de effecten en het doelbereik beter te kunnen beoordelen, zal de omgevingsvisie uiteindelijk vertaald moeten worden naar meer richtinggevende en ruimtelijke keuzes in toekomstige herzieningen van de omgevingsvisie en uitwerkingen daarvan. Daarbij kunnen ook de thema's, waarvoor momenteel separate beleidstrajecten lopen⁷ in de visie worden geïntegreerd om een integrale beoordeling mogelijk te maken. In het vervolgproces zullen ook de rol van en mate van sturing door de provincie duidelijker moeten worden en de rol van andere partijen.⁸

Het huidige MER bevat geen **alternatieven** die de bandbreedte van de milieugevolgen in beeld brengen. De Commissie adviseert om bij herziening van de omgevingsvisie en bij de uitwerking in sectorale en gebiedsgerichte programma's de m.e.r.-procedure meer te gebruiken als instrument voor de afweging van alternatieven. Denk daarbij naast ruimtelijke en strategische keuzes aan de verschillende samenwerkings- en sturingsvormen en instrumenten die de provincie en andere partijen kunnen inzetten om tot de gewenste

⁴ Daar staat tegenover dat de samenwerking in de programmatische uitwerking van de visie daar baat bij kan hebben.

⁵ In hoofdstuk 6 van deel A van de voorontwerp omgevingsvisie zijn de mogelijke instrumenten wel genoemd, maar wordt nog niet aangegeven welke instrumenten waarvoor en op welke wijze worden ingezet.

⁶ In paragraaf 9.2.4 geeft het MER aan dat de omgevingsvisie niet bijdraagt aan het verder klimaatadaptief maken van Zeeland. Dat is opmerkelijk gezien de (herijkte) Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie, waarin een van de tussendoelen is dat het thema klimaatadaptatie een onderdeel is van onder andere de provinciale omgevingsvisies.

⁷ Parallel aan het proces van de omgevingsvisie lopen programma's over onder andere mobiliteit, energietransitie en klimaatadaptatie. Die leiden allemaal tot ruimtelijke keuzes voor Zeeland en kunnen elkaar op verschillende momenten beïnvloeden. De Commissie heeft vernomen dat deze ontwikkelingen in een latere fase aan (een herziening van) de omgevingsvisie worden toegevoegd.

⁸ De Omgevingsvisie geeft aan dat afstemming binnen de 'bestuurlijke integratiegroep', die in het leven is geroepen voor de totstandkoming van de visie, zal blijven plaatsvinden. Dit kan een belangrijke rol vervullen bij het bewaken van de integraliteit van de te maken afwegingen.

resultaten te komen en die ruimtelijk kunnen worden gedifferentieerd, zoals de omgevingsverordening.⁹

De Commissie vraagt hierbij speciale aandacht voor de **kernkwaliteiten** van de Zeeuwse omgeving. In de huidige omgevingsvisie en het MER zijn deze dusdanig algemeen geformuleerd, dat het nog niet mogelijk is om ontwikkelingen hieraan te toetsen. Zo is de 'factsheet' voor landschap zo bondig dat er geen recht wordt gedaan aan het belang dat volgens de omgevingsvisie aan landschap wordt gehecht. Dit heeft het risico in zich dat het landschap nauwelijks aanknopingspunten biedt om de ruimtelijke dynamiek (energielandschappen, klimaatverandering, circulaire landbouw, toename recreatiedruk) zo op te vangen, dat de kwaliteit van het landschap erdoor verbetert, zoals beoogd met de nieuwe Omgevingswet. De Commissie adviseert derhalve om zo spoedig mogelijk – als startpunt voor de uitwerking van de omgevingsvisie – de kernkwaliteiten meer 'SMART' (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) te formuleren, zodat deze de basis kunnen vormen voor de integrale afweging van belangen.

2.1.3 Monitoring en evaluatie

Hoofdstuk 11 van het MER gaat beknopt in op de rol van monitoring en evaluatie en geeft aan dat het opstellen van een monitoringplan wenselijk is. In andere hoofdstukken van het MER (bijvoorbeeld in paragraaf 9.3) wordt het belang van integrale monitoring benadrukt, vooral voor thema's die nu nog weinig aandacht hebben gekregen, zoals energietransitie en klimaatadaptatie. De visie zelf geeft aan dat (jaarlijkse) monitoring en evaluatie gebruikt zullen worden om te volgen of doelen worden gerealiseerd en of aanpassing van de visie nodig is.

Ook volgens de Commissie zijn monitoring en evaluatie cruciaal, omdat de omgevingsvisie in de huidige vorm nog niet duidelijk maakt hoe, waar en door wie acties worden ondernomen. Dat geldt zowel voor de te behalen doelstellingen als voor ieders commitment in de samenwerking en de uiteindelijke (milieu)effecten. De 'bestuurlijke integratiegroep'⁸ kan daarbij een belangrijke rol vervullen. Op basis van monitoring zal de komende jaren beoordeeld moeten worden of doelen daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden of dat bijsturing noodzakelijk is. Met name voor een indicatieve omgevingsvisie is monitoring daarmee een belangrijk controle- en bijsturinginstrument.

Met het oog daarop adviseert de Commissie om meetdoelen te formuleren op basis waarvan de monitoring kan worden ingericht.¹⁰ Dit biedt de provincie en andere samenwerkende partijen een goede basis om in de loop van de tijd acties aan te passen of aan te vullen met extra maatregelen. Het is van belang om vooraf maatregelen achter de hand te definiëren, bijvoorbeeld hoe meer sturing kan worden gegeven aan gewenste ontwikkelingen. Benoem in het monitoringplan- of programma voor de omgevingsvisie mijlpalen en bijsturingsmomenten.

⁹ De notitie 'Netwerksturing Omgevingsvisie 2021', vastgesteld door Provinciale Staten in november 2020, geeft aan dat Provinciale Staten voor het omgevingsbeleid streven naar een vergaande vorm van samenwerking met andere partijen.

¹⁰ Bijvoorbeeld: het verkrijgen van een betrouwbaar beeld van de provinciale ontwikkeling van de beschermde soorten planten en dieren waarvoor de provincie een speciale verantwoordelijkheid draagt.

2.2 Het MER voor de omgevingsvisie in de huidige vorm

2.2.1 Referentiesituatie en factsheets

De effecten van de omgevingsvisie zijn in het MER beoordeeld ten opzichte van de referentiesituatie. Dat wil zeggen, de situatie die in de toekomst zal ontstaan zonder het nieuwe beleid in de omgevingsvisie. De referentiesituatie bestaat uit de huidige toestand en de autonome ontwikkeling. Hoofdstuk 5 van het MER geeft aan hoe de referentiesituatie is bepaald. Voor elk thema is een analyse gemaakt van huidige staat, het beleid en trends en ontwikkelingen. Deze analyses zijn samengevat in factsheets, die als bijlage bij dit MER zijn opgenomen.¹¹

De Commissie constateert dat de factsheets nuttige en relevante informatie bevatten voor het in beeld brengen van de huidige staat van Zeeland. De factsheets kennen echter ook een aantal beperkingen:

1. Concrete en ruimtelijke informatie ontbreekt in veel gevallen.
2. Het is niet duidelijk welke rol het bestaande beleid speelt.
3. De informatie in het MER correspondeert soms niet met de factsheets.

Ad. 1

De informatie in de factsheets is voornamelijk kwalitatief en de ruimtelijke component ontbreekt grotendeels. De factsheets maken voor veel thema's niet duidelijk *waar* zich knelpunten voordoen en *hoe groot of urgent* deze zijn. De ruimtelijke differentiatie is voor veel thema's groot. Zo komen in Zeeland veel verschillende typen landschappen voor en spelen grote (industriële) ontwikkelingen op specifieke locaties een grote rol. De analyse van de referentiesituatie blijft echter beperkt tot een algemene beschouwing van de uitdagingen voor de gehele provincie.

Ad. 2

De factsheets maken niet duidelijk welke rol het bestaande beleid speelt bij de verschillende thema's. Hoewel gesteld wordt dat trends en ontwikkelingen zijn meegenomen, is het bestaande beleid niet (herkenbaar) geëvalueerd. Daardoor wordt niet duidelijk of aanpassing van het beleid nodig is, en zo ja, in welke mate.

Ad. 3

Het is in sommige gevallen onduidelijk hoe de informatie uit de factsheets is vertaald naar het MER. Zo komen de doelen voor klimaatadaptatie uit de factsheets niet terug in het MER, maar worden hiervoor andere doelen genoemd.¹² Ook de doelen voor milieu (lucht en geluid) komen niet terug in het MER. Voor waterkwaliteit is de koppeling tussen de factsheets en het MER niet helder. Voor gezondheid wordt in de factsheets een positief maar vooral ook een

¹¹ Het MER stelt dat de factsheets inzicht geven in de (verwachte) 'staat' van het betreffende thema: "*Hoe staat het ervoor, waar zitten aandachtspunten of knelpunten, welke trends en ontwikkelingen beïnvloeden het thema de komende jaren? En hoe verhoudt zich dit tot de ambitie die de provincie heeft voor het thema? Uiteindelijk wordt hiermee een beeld van de toekomstige situatie (referentiesituatie) geschetst zonder nieuwe visie. Dit is waardevolle informatie voor de beoordeling die in het MER uitgevoerd wordt.*"

¹² Voor klimaatadaptatie wordt in de factsheets doelen benoemd, waarbij ook gerefereerd wordt aan de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie met concrete mijlpalen (o.a. 2020 en 2050). Bij de beschrijving van de doelen bij de maatschappelijke uitdagingen in het MER komen de doelen uit de factsheets niet terug en zijn andere doelen voor het thema klimaatadaptatie geformuleerd (zie § 6.1.2 en 6.2.7). In de tabel in § 6.1.2. staan subdoelen geformuleerd als: stimuleren van en investeren in. Dat zijn echter geen doelen maar maatregelen.

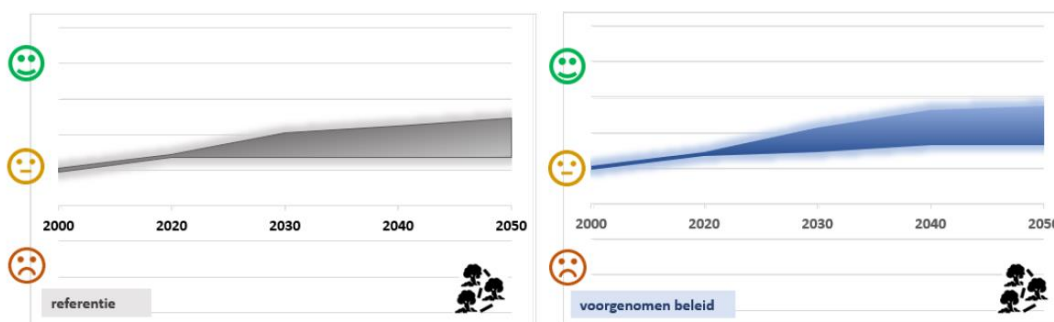
negatief beeld geschetst.¹³ Toch wordt in het MER de gezondheid voor de referentiesituatie als tamelijk goed beoordeeld.

De consequentie hiervan is dat het MER onvoldoende inzicht biedt in de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Tevens is vaak niet aangegeven wat het bestaande beleid en bestaande doelen inhouden, waardoor niet duidelijk is wat nu precies de invloed is van de nieuwe visie. In de factsheets lijkt hierdoor soms het beleid al verdisconteerd. De omvang en urgentie van knelpunten is voor veel aspecten onduidelijk, alsmede de ruimtelijke differentiatie daarbinnen. Daardoor is uit het MER en de factsheets niet navolgbaar voor welke thema's ingrepen noodzakelijk zijn om de doelstellingen voor Zeeland te realiseren. De Commissie is van mening dat het MER deze informatie, ook voor de visie in de huidige vorm, dient te bevatten. De informatie is tevens van waarde voor het vervolgproces.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming over de visie, nadere informatie over de huidige situatie en autonome ontwikkelingen op te nemen. Geef op basis hiervan (onderbouwd) inzicht in kansen en knelpunten en de urgentie daarvan en geef aan in hoeverre hierbij sprake is van ruimtelijke verschillen.

2.2.2 Effectbeoordeling

De effectbeoordeling is globaal van aard, hetgeen gezien het abstractieniveau van de beleidsuitspraken in de visie begrijpelijk is. In tabellen is op hoofdlijnen een beeld gegeven van de kansen en risico's voor natuur, milieu en andere criteria op basis van de globaal geformuleerde acties. Vervolgens is met behulp van figuren voor deze criteria een beeld gegeven van de verwachte ontwikkeling ten opzichte van de referentiesituatie. Figuur 2 geeft hiervan een voorbeeld, waarbij de effecten van bestaand beleid (referentiesituatie) en het voorgenomen beleid voor de periode tot 2050 is aangegeven. De breedte van de 'pluim' staat voor de onzekerheid in de effecten; de effecten bewegen zich dus ergens binnen de pluim.



Figuur 2: voorbeeld van effectbeoordeling voor natuur (bron: MER)

De Commissie is van mening dat de effectbeoordeling op de volgende punten onvoldoende onderbouwd en navolgbaar is:

1. De verschillende stappen in de effectbeoordeling van 'bouwstenen' naar voorgenomen beleid zijn niet navolgbaar.

¹³ Zo geeft de factsheet gezondheid aan dat Zeeland de meest vergrijsde provincie is met een meer dan gemiddeld aantal mensen met een laag opleidingsniveau. Mensen in Zeeland leven wel langer, maar ook langer in ongezondheid. Eenzaamheid onder ouderen is het hoogst. Het percentage overgewicht is hoog en blijft stijgen. Het milieugezondheidsrisico is hoger dan het Nederlandse gemiddelde.

2. De samenvattende eindscores zijn niet altijd consistent en navolgbaar.
3. De scores lijken vooral de gewenste richting aan te geven, waardoor mogelijk een te optimistisch beeld wordt gegeven.
4. Het is niet duidelijk hoe de effectbeoordeling is uitgevoerd.

Ad. 1

In het MER is aangegeven dat de beoordeling van milieueffecten op verschillende momenten een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de visie. Op basis van de belangrijkste opgaven voor Zeeland zijn 27 bouwstenen voor vier grote maatschappelijke uitdagingen geïdentificeerd (zie figuur 1) en is een beoordelingskader voor het MER opgesteld. Vervolgens heeft voor de verschillende bouwstenen een analyse van knelpunten plaatsgevonden. Hiermee kon duidelijk worden gemaakt of bouwstenen met elkaar kunnen conflicteren en in hoeverre bouwstenen bijdragen aan het realiseren van ambities. Volgens het MER heeft deze analyse bijgedragen aan het aanpassen en aanscherpen van het voorgenomen beleid en de inhoud van de bouwstenen.

De resultaten van de bovengenoemde stappen in het proces zijn echter niet in het MER opgenomen. Daardoor is niet navolgbaar welke bouwstenen en ambities in eerste instantie met elkaar conflicteerden en in welke mate, welke aanpassingen hebben plaatsgevonden en op welke wijze en op grond van welke objectieve criteria de beoordeling is aangepast. In de effectbeoordeling zijn uiteindelijk veel negatieve scores verdwenen of aangepast, maar onduidelijk is op basis waarvan.

Ad. 2

De tabellen in hoofdstuk 6 t/m 9 en de samenvattende tabel in hoofdstuk 10 geven de eindscore per beoordelingscriterium aan. De scores zijn in sommige gevallen niet consistent. Zo worden bijvoorbeeld mobiliteit en klimaatadaptatie negatief beoordeeld omdat er kaders ontbreken om verbeteringen af te dwingen. Bij gezondheid en woonomgeving wordt aangegeven dat deze kaders ontbreken, terwijl deze aspecten positief worden beoordeeld. Voor klimaatadaptatie zijn in het MER twee specifieke indicatoren benoemd (verharding in kernen, adaptiviteit private eigendommen). Het is voor de Commissie niet duidelijk waarom juist deze indicatoren maatgevend worden geacht voor de effectbeoordeling, zeker gezien de rol van de provincie en het provinciale belang.

Uit de begeleidende tekst is niet altijd af te leiden waarom een positieve score wordt toegekend voor een thema, terwijl ook negatieve effecten kunnen optreden. De effectscore per thema betreft een optelling van verschillende criteria, waarbij de onderlinge weging onduidelijk is. Behalve de opgetelde effecten per thema kan het voor de besluitvorming ook nodig zijn inzicht te hebben in de effecten op deze criteria, omdat deze soms zeer uiteenlopende belangen vertegenwoordigen. Overigens bevat de toelichting op de scores soms enige nuancering van de eindscores.

Ad. 3

Gelet op het feit dat de visie nog erg op hoofdlijnen en in ontwikkeling is, zijn de effecten van het beleid nog onzeker. Desondanks wordt voor veel thema's een neutrale of positieve score toegekend, vooral op basis van de intenties van het beleid en soms door de genoemde optelling van scores. Ook doordat de referentiesituatie onvoldoende duidelijk beschreven is en de kernkwaliteiten van Zeeland nog niet concreet beschreven zijn, zijn de scores in de tabellen en de figuren moeilijk te interpreteren. De scores lijken dus vooral de gewenste richting aan te geven (zie ook de figuren in hoofdstuk 10 van het MER), zonder dat er

duidelijkheid en zekerheid is over de interventies die daarvoor nodig zijn. Hiermee wordt mogelijk een te optimistisch en mogelijk ook onrealistisch beeld gegeven, waardoor de urgentie van bepaalde thema's onvoldoende duidelijk wordt.

Ad. 4

De beoordeling is tot stand gekomen door middel van expert judgement. Dit is op zichzelf begrijpelijk, gezien het strategische karakter van de omgevingsvisie en het feit dat keuzes in een later stadium nader uitgewerkt zullen worden. Het is echter wel belangrijk dat duidelijk is hoe de werkwijze is geweest: welke criteria zijn gehanteerd, wat zijn de gebruikte expertises van deskundigen, welke groepsgrootte en opzet en welke bronnen zijn hierbij gebruikt. Dit zorgt ervoor dat de kwalitatieve (en kwantitatieve) beoordelingen navolgbaar en methodologisch herhaalbaar zijn, zodat toekomstige beoordelingen (bijvoorbeeld in het kader van monitoring en evaluatie) goed vergelijkbaar zijn. Deze informatie ontbreekt in het MER.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- de gehanteerde methodiek bij de effectbeoordeling toe te lichten, waardoor voor eenieder begrijpelijk wordt welke argumenten hebben geleid tot een bepaalde score;
- na te gaan of er binnen de thema's effecten op (sub)criteria optreden, die wegvallen in de totaalscore maar wel relevant kunnen zijn voor de te maken afwegingen;
- de eindscores met objectieve informatie te onderbouwen en een helder overzicht te geven van kansen, risico's, onzekerheden en de urgentie daarvan.

2.2.3 Passende beoordeling

Voor de beoordeling van de effecten op natuur is een aparte Passende beoordeling opgesteld.¹⁴ De Passende beoordeling gaat niet alleen in op gevolgen voor Natura 2000-gebieden, maar beschrijft ook andere beschermde natuurgebieden en soorten planten en dieren en heeft daardoor het karakter van een integrale natuurtoets.

Het rapport geeft – gegeven het detailniveau van de omgevingsvisie – een goede en volledige beschrijving van de natuurkwaliteit en biodiversiteit in Zeeland. Het signaleert verschillende knelpunten en geeft daarop een kritische en duidelijke beschouwing, bijvoorbeeld ten aanzien van de externe werking op het Natuurnetwerk Zeeland (NNZ). Vervolgens zijn van de verschillende bouwstenen de effecten tot op een passend detailniveau beschreven en beoordeeld. Hieruit volgen verschillende risico's en aanbevelingen voor de visie en de uitwerking daarvan.

Het is niet duidelijk hoe de resultaten van de Passende beoordeling zijn vertaald naar de effectbeoordeling in het MER. In het MER worden positieve effecten voor natuurgebieden en biodiversiteit toegeschreven aan het provinciale beleid. Deze conclusies zijn niet in overeenstemming met die in de Passende beoordeling, waarin juist ook veel risico's en aandachtspunten zijn benoemd. Dit geldt vooral voor ontwikkelingen in de landbouw en recreatie/toerisme, die al in de huidige situatie grote invloed hebben op natuurgebieden en biodiversiteit. De 'oranje beoordelingen' kunnen door toekomstige ontwikkelingen mogelijk snel 'rood' kleuren. Monitoring (zie § 2.1.3 van dit advies) kan bepalen of/hoe sturingsinstrumenten kunnen worden ingezet om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

¹⁴ Passende beoordeling Zeeuwse omgevingsvisie, Buro Bakker adviesbureau voor ecologie, 16 december 2020.

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. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

drs. Gert Dekker

dr. Roeland During

ir. Tilly Fast

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

ing. Rob Vogel

ir. Harry Webers (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsvisie Provincie Zeeland.

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. Op dit moment is nog niet aan te geven voor welke activiteiten de omgevingsvisie kaderstellend zal zijn. Het kan onder andere gaan om uitbreiding van bedrijventerrein (D11.3), functiewijziging (D9), windturbineparken (D22.2) en veehouderijen (C/D14). 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

Provinciale Staten van Zeeland.

Initiatiefnemer besluit

Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie gemeld dat in deze fase van de m.e.r.-procedure nog geen zienswijzen ontvangen zijn.

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 [3538](#) 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

