



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsplan Zeeland 2018

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

23 augustus 2018 / projectnummer: 3279



1. Advies over het MER en de aanvulling daarop

Inleiding

De provincie Zeeland stelt een nieuw omgevingsplan¹ op voor de periode tot 2021. In het Omgevingsplan wordt alleen op hoofdlijnen nieuw beleid vastgesteld voor bijvoorbeeld recreatieve ontwikkelingen, landbouw, duurzame energie (wind, zon, biomassa) en bedrijventerreinen. Voor de besluitvorming over het Omgevingsplan is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Voor de periode na 2021 bereidt de provincie op dit moment de Omgevingsvisie voor; het Omgevingsplan is mede bedoeld ter overbrugging van de periode tot 2021.

De Commissie voor de milieueffectrapportage² signaleerde in een eerder advies³ dat in het MER informatie over de effecten op natuur ontbrak, die van belang is voor de besluitvorming. Zij adviseerde deze informatie aan te vullen voorafgaand aan de besluitvorming. Deze aanvulling is op 6 juli 2018 aan de Commissie toegestuurd.⁴ In dit advies geeft de Commissie aan of het MER en de aanvulling tezamen voldoende informatie geven om een goed onderbouwd besluit te nemen over het Omgevingsplan.

Wat blijkt uit de aanvulling op het MER?

De Commissie adviseerde om in de aanvulling op het MER aandacht te besteden aan de effecten op belangrijke en kenmerkende soorten (zoals vogels en insecten), aan de effecten van uitstoot van stikstof op natuurgebieden en aan maatregelen om negatieve effecten voor de natuur te voorkomen. In de aanvulling is aan elk van deze aspecten aandacht besteed. Hieruit blijkt dat:

- het omgevingsplan kan leiden tot positieve en negatieve effecten op de biodiversiteit; toename van duurzame energieproductie brengt bijvoorbeeld risico's met zich mee, verduurzaming van de landbouw biedt juist kansen voor verbetering van de biodiversiteit;
- uitstoot van stikstof ook op langere termijn tot knelpunten voor kwetsbare natuur blijft leiden, waardoor er rond de natuurgebieden 'Kop van Schouwen', 'Manteling van Walcheren' en 'Zwin en Kievittepolder' voorlopig weinig ruimte zal zijn voor nieuwe (economische) ontwikkelingen die leiden tot extra stikstofuitstoot;
- de provincie waar nodig maatregelen kan afdwingen om negatieve gevolgen voor natuurgebieden te voorkomen.

Wat vindt de Commissie van de aanvulling?

Het MER en de aanvulling bevatten tezamen voldoende informatie om het milieubelang goed mee te wegen bij de besluitvorming over het Omgevingsplan. De aanvulling geeft ten opzichte van het MER aanzienlijk meer inzicht in risico's en kansen voor de biodiversiteit als gevolg van het beleid van het Omgevingsplan. Deze informatie is van belang voor

¹ Dit plan is geen omgevingsplan in de zin van de Omgevingswet, maar heeft het karakter van een aanzet voor een omgevingsvisie. Het plan bevat dan ook geen toedeling van functies en regels die bindend zijn voor burgers en bedrijven. De Commissie ziet het Omgevingsplan dan ook als een 'tijdelijke omgevingsvisie'.

² De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3279](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

³ Zie het [voorlopig toetsingsadvies](#) over het milieueffectrapport, uitgebracht op 27 juni 2018.

⁴ Aanvulling plan MER Omgevingsplan Zeeland 2018, Versie: 0.3/Finale versie, 5 juli 2018

vervolgbesluiten over bijvoorbeeld het beleid voor duurzame energie, duurzame landbouw en recreatie. De analyse van stikstofuitstoot in natuurgebieden en de beschrijving van mogelijke maatregelen om effecten op natuur te voorkomen of te beperken zijn ook in de aanvulling vrij globaal en summier.

In hoofdstuk 2 van dit advies doet de Commissie enkele aanbevelingen met het oog op het lopende planproces voor de Omgevingsvisie 2021 en het MER daarvoor.

Achtergrond

Het 'Omgevingsplan Zeeland 2018' wordt gezien als een overbruggingsplan voor de periode tussen het huidige Omgevingsplan Zeeland 2012–2018 en een nieuwe omgevingsvisie die waarschijnlijk vanaf 2021 zal gelden.⁵ Deze visie is al in ontwikkeling. Verschillende beleidsbeslissingen worden om die reden uitgesteld tot de vaststelling van de omgevingsvisie. Het Omgevingsplan Zeeland stelt kaders voor m.e.r.(beoordelings)–plichtige activiteiten, zoals realisatie van windparken, uitbreiding van bedrijventerreinen en veehouderijen, en heeft mogelijk effecten op Natura 2000–gebieden. Daarom wordt bij de voorbereiding van het Omgevingsplan een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Bevoegd gezag voor het vaststellen van het Omgevingsplan is Provinciale Staten van Zeeland. De provincie heeft de Commissie voor de m.e.r. gevraagd om het MER te toetsen.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval Provinciale Staten van de provincie Zeeland – besluit over het Omgevingsplan.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Voorlopig toetsingsadvies over het MER

De Commissie is eerder gevraagd om te adviseren over de inhoud van het MER. In het voorlopig toetsingsadvies (27 juni 2018) signaleerde zij dat in het MER informatie ontbrak die van belang is voor de besluitvorming. De aanvulling gaat op deze punten in.

Daarnaast gaf de Commissie in dit voorlopige toetsingsadvies een aantal aanbevelingen voor (de voorbereiding van) de Omgevingsvisie. De Commissie vond dat in het MER kansen zijn gemist om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in de besluitvorming over het Omgevingsplan. In het MER zijn geen alternatieven voor het beleid onderzocht en zijn ambities niet uitgewerkt in concrete doelstellingen en maatregelen. Daarom is nog niet duidelijk of ambities haalbaar zijn, of deze elkaar in de weg kunnen zitten en wat effecten van concrete maatregelen kunnen zijn. Vooral voor de thema's energietransitie en klimaatadaptatie is het volgens de Commissie nodig om haast te maken met het in beeld brengen van knelpunten, doelstellingen, effecten en keuzemogelijkheden voor de provincie.

⁵ Het vaststellen van de Omgevingsvisie voor Zeeland wordt gekoppeld aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, naar verwachting in 2021.

Daarbij is ook cruciaal om te bepalen hoe de provincie hierin zelf kan sturen en welke rol andere partijen spelen. Omdat de voorbereidingen voor de Omgevingsvisie Zeeland al zijn gestart, gaf de Commissie in het voorlopige toetsingsadvies vooral aan op welke manier de m.e.r.-procedure in dit vervolgproces in haar ogen beter kan worden benut. Voor deze aanbevelingen wordt verwezen naar het [voorlopig toetsingsadvies](#).

2.2 De aanvulling op het MER

Biodiversiteit – effecten op kenmerkende soorten

In het MER ontbrak een beoordeling van de effecten van het Omgevingsplan op belangrijke en kenmerkende soorten, zoals beschermde en Rode Lijstsoorten. Om een volledig beeld te kunnen geven van de effecten van het plan op de biodiversiteit is het volgens de Commissie noodzakelijk om ook de effecten op flora en fauna buiten de beschermde gebieden en voor zover relevant ook binnen beschermde gebieden te beoordelen. De Commissie adviseerde in het toetsingsadvies om in de aanvulling op het MER de effectbeoordeling voor natuur aan te passen, waarmee recht wordt gedaan aan de in het MER opgenomen definitie van biodiversiteit, door op hoofdlijnen inzicht te geven in de huidige situatie, autonome ontwikkeling en knelpunten en de beleidsuitspraken op dezelfde manier te toetsen als voor andere criteria is gedaan.

In de aanvulling is ingegaan op de trends van een aantal relevante soortgroepen en op de achterliggende oorzaken hiervan. Hogere planten, paddenstoelen en (korst)mossen zijn buiten beschouwing gelaten. Evenals in het MER zijn de mogelijke effecten van de planonderdelen globaal beoordeeld op basis van expert judgement. Naar het oordeel van de Commissie heeft de aanvulling duidelijk meerwaarde ten opzichte van de wijze waarop effecten op biodiversiteit in het MER zijn beoordeeld. De aanvulling is helder van structuur en de beoordeling van de effecten is goed navolgbaar. Voor elk van de ambities uit het concept-Omgevingsplan is een onderbouwde inschatting gemaakt van kansen en risico's met het oog op biodiversiteit. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat toename van duurzame energieproductie risico's met zich meebrengt⁶ en dat verduurzaming van de landbouw juist kansen biedt voor verbetering van de biodiversiteit (bijvoorbeeld voor insecten)⁷. De beoordeling van de effecten op de biodiversiteit is samengevat in een tabel, maar niet toegevoegd aan de 'radardiagrammen' die in het MER zijn gebruikt voor de totale effectbeoordeling per deelgebied.

Voor de aanpak van de Omgevingsvisie 2021 adviseert de Commissie de definitie van biodiversiteit nader uit te werken en de keuze van soorten en soortgroepen aan de hand waarvan effecten worden beoordeeld nader te onderbouwen. Het is gewenst hierbij in ieder geval ook hogere planten als soortgroep te betrekken. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de recent verschenen *Flora Zeelandica*⁸ en de hiervoor gebruikte gegevens. Betrek hierbij ook soorten in beschermde natuurgebieden die buiten de juridisch vastgelegde doelstellingen vallen. Tevens wordt geadviseerd om de beschrijving van de huidige situatie meer te richten op de provincie Zeeland en de (voor een aantal aspecten ongunstige) huidige toestand helder

⁶ Als voorbeeld wordt genoemd dat windturbines een bedreiging vormen voor vogels en vleermuizen en 'waterturbines' voor vissen en andere zee(zoog)dieren.

⁷ De provincie zet in op bevordering van de biodiversiteit en investering in landschappelijke diversiteit.

⁸ P.L. Meininger (red.), 2018. Flora Zeelandica. FLORON, Nijmegen.

te presenteren. Daarmee zal snel duidelijk worden in hoeverre extra maatregelen nodig zijn om een substantiële verbetering van de biodiversiteit te bereiken.

Stikstofdepositie in natuurgebieden

In het MER en de Passende beoordeling werd weinig aandacht besteed aan de stikstofproblematiek. In de huidige situatie zijn veel Natura 2000-gebieden in Zeeland overbelast door stikstofdepositie. Daardoor kunnen ontwikkelingen alleen worden toegestaan als deze niet leiden tot een toename van stikstofdepositie of als hiervoor ontwikkelingsruimte in het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is gereserveerd. De Commissie adviseerde om in de aanvulling op het MER een (globale) analyse op te nemen van de stikstofdepositie in natuurgebieden in de huidige situatie, de knelpunten – met name wat betreft de beschikbaarheid van ontwikkelruimte – en de consequenties daarvan voor de ambities van het Omgevingsplan.

De aanvulling geeft op basis van eerder opgestelde gebiedsanalyses (in het kader van het PAS) een overzicht van ontwikkelingen en knelpunten voor Natura 2000-gebieden in de periode tot 2030. In een aantal gebieden blijkt dat voor de meest kritische habitats ook in 2030 nog sprake is van overbelasting. Tevens wordt geconstateerd dat rond drie Natura 2000-gebieden ('Kop van Schouwen', 'Manteling van Walcheren' en 'Zwin en Kievittepolder') de ontwikkelruimte beperkt is, waardoor gewenste nieuwe ontwikkelingen (met extra stikstofuitstoot) belemmerd zouden kunnen worden.

De beschrijving van deze (mogelijke) knelpunten in de aanvulling is vrij globaal. De Commissie adviseert om ten behoeve van de nieuwe Omgevingsvisie een nadere analyse te maken van knelpunten, in relatie tot beschikbare depositieruimte. Zij adviseert hierbij in beeld te brengen:

- welke nieuwe gewenste ontwikkelingen (ook als deze nu geen onderdeel van het Omgevingsplan zijn) hierdoor niet of lastig realiseerbaar zullen zijn;
- in hoeverre door maatregelen in het kader van de Omgevingsvisie de ontwikkelruimte kan worden vergroot;
- of eventueel extra emissiebeperkende maatregelen – als onderdeel van de Omgevingsvisie – noodzakelijk zijn.

Mitigerende maatregelen voor natuur

Omdat uit de beoordeling van de effecten op beschermde natuurgebieden bleek dat in meerdere deelgebieden (significante) negatieve effecten te verwachten zijn, is in het MER aangegeven dat mitigerende maatregelen nodig zijn. Deze maatregelen zijn in het MER alleen op hoofdlijnen en vooral procesmatig beschreven. Het was daardoor niet altijd duidelijk wat deze mitigerende maatregelen inhouden en in hoeverre deze haalbaar, afdwingbaar en voldoende effectief zullen zijn. De Commissie adviseerde in het toetsingsadvies om in de aanvulling op het MER op hoofdlijnen inzicht te geven in mogelijke mitigerende maatregelen om negatieve effecten op Natura 2000-gebieden en andere natuurwaarden te voorkomen, inclusief een beschouwing over de haalbaarheid en effectiviteit van deze maatregelen.

De effectiviteit en haalbaarheid van mitigerende maatregelen is in de aanvulling nader onderbouwd, met een korte schets van wettelijke middelen en een uitbreiding van de toelichting bij de mitigerende maatregelen voor vier planonderdelen uit het Omgevingsplan. Uit de paragraaf over wettelijke middelen blijkt dat op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) effecten op beschermde soorten en habitats dienen te worden voorkomen. Als onvoldoende

mitigerende maatregelen worden ingezet om effecten te voorkomen, zijn projecten in beginsel niet toegestaan (niet vergunbaar). Op deze manier wordt duidelijk dat de provincie als bevoegd gezag voor vergunningen in het kader van de Wnb voornemens is mitigerende maatregelen waar nodig af te dwingen. Onduidelijk blijft echter met welke instrumenten de provincie mitigerende maatregelen kan opleggen, die zijn gericht op het voorkomen van effecten op onder andere niet-beschermden soorten en habitats en landschappelijke waarden.

De Commissie adviseert om ten behoeve van de op te stellen Omgevingsvisie nader uit te werken op welke manier mitigerende maatregelen kunnen worden gerealiseerd als deze niet als voorwaarde in een Wnb-vergunning kunnen worden vastgelegd.

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 de ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Op onze website vindt u meer informatie over de [werkwijze](#) van de Commissie.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dr. Hasse Goosen

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

ir. Wim Keijsers

drs. Kees Vertegaal

ir. Harry Webers (voorzitter)

drs. Rob van Woerden

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Vaststelling van een provinciaal "omgevingsplan".

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het bijvoorbeeld om de activiteiten C/D22.2 (windturbinepark), C/D14 (veehouderijen), D11.2 en D11.3 (industrieterreinen). 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

Provinciale Staten van Zeeland.

Initiatiefnemer

Het College van Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissierner.nl projectnummer [3279](#) 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

