

Structuurvisie Randstad 2040

**Toetsingsadvies over de aanvulling op het
milieueffectrapport**

29 april 2010 / rapportnummer 2028-133

1. OORDEEL OVER HET DE PASSENDE BEOORDELING

Het kabinet heeft het voornemen een integrale lange termijnvisie¹ (2040) op te stellen voor de Randstad. In deze Structuurvisie moet tot uitdrukking komen hoe met huidige trends en nieuwe ontwikkelingen in dit gebied het best kan worden omgegaan. De ambitie voor de Randstad is “*een duurzame en concurrerende Europese topregio*”.

Ter onderbouwing van de besluitvorming over de Structuurvisie is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.

MER

Ten behoeve van de Structuurvisie zijn drie ruimtelijke modellen ontwikkeld en vergeleken. Het zijn modellen met een verschillende ruimtelijke structuur en ontwerpfilosofie: Wereldstad, Kuststad en Buitenstad.² In een zogenoemde ‘Kabinetsvisie’ is getracht het beste van de modellen te bundelen. De Kabinetsvisie is de basis van de Structuurvisie Randstad 2040.

Het MER presenteert een vergelijking van de drie modellen en de Kabinetsvisie op hun gevolgen voor milieu en duurzame ontwikkeling.

De Commissie voor de milieueffectrapportage³ heeft het MER in het najaar van 2008 getoetst. Haar conclusie was dat de essentiële informatie naar haar oordeel in het MER aanwezig is onder het voorbehoud dat nog een adequate Passende beoordeling op hoofdlijnen aan het MER wordt toegevoegd.

De Commissie heeft deze Passende beoordeling op 9 maart 2010 ontvangen.

Oordeel over de Passende beoordeling

In de Passende beoordeling is nagegaan welke knelpunten kunnen optreden voor de Natura 2000-gebieden in en rondom de Randstad bij het uitvoeren van de Structuurvisie Randstad 2040. Omdat de plannen in de Structuurvisie op dit moment nog niet gedetailleerd zijn uitgewerkt, zijn de exacte gevolgen nog moeilijk te bepalen. De Passende beoordeling moet dan plaatsvinden op een hoger abstractieniveau en heeft vooral het karakter van een risico-inschatting.

De Commissie is van mening dat –uitgaande van dit hoge abstractieniveau– in de Passende beoordeling de *essentiële informatie aanwezig* is voor een besluit over de Structuurvisie Randstad 2040.

Er ontbrak naar het oordeel van de Commissie in de Passende beoordeling van 9 maart een samenvattende conclusie, waarin voor de bestuurder de belangrijkste uitkomsten (risico’s) zijn vastgelegd en de belangrijkste aanbevelingen voor de vervolgprocedures zijn weergegeven. Deze samenvatting is op 19 april 2010 aan de Passende beoordeling toegevoegd.

Hieruit blijkt onder meer dat de duinen en de natte laagveengebieden het meest kwetsbaar⁴ zijn bij realisering van de plannen.

¹ Het gaat hier om een Structuurvisie ex artikel 2.3 van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

² De modellen gaan uit van eenzelfde economische groei en eenzelfde ruimtelijk programma (aantallen te bouwen woningen en dergelijke).

³ Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie die daarover adviseert en voor andere projectgegevens.

⁴ Dat komt tot uitdrukking in een ‘rode score’. Zie ook voetnoot 7.

Dat komt met name door verstoring van het toegenomen verkeer en de grotere recreatiedruk, alsmede door de grotere depositie van verzurende en vermestende stoffen. Ook verdroging vormt een risicofactor.

Voor andere typen natuurgebieden, zoals onder meer de Delta, Randmeren en de rivierengebieden is risico op aantasting eveneens aanwezig, zij het in iets mindere mate.⁵

Uit de Passende beoordeling komt verder naar voren dat er positieve gevolgen voor de Natura 2000 te verwachten zijn met name door hydrologische maatregelen en de aanleg van nieuwe natuur in de groenblauwe delta.

De belangrijkste conclusie in de Passende beoordeling is dat de Structuurvisie uitvoerbaar is, omdat eventuele gevolgen voor de Natura 2000 “te voorkómen, te mitigeren of te compenseren zijn”.

De Commissie wijst erop dat de maatregelen voor preventie, mitigatie en compensatie erg globaal zijn aangegeven en nog niet op haalbaarheid zijn getoetst.

- Hoe is depositie van verzurende stoffen door afscherming van de wegen daadwerkelijk te beperken?
- Waar is ruimte voor compensatie? Deze is in de Structuurvisie nog niet op alle punten vastgelegd.
- Is de aanleg van buffers rond de meest kwetsbare Natura 2000-gebieden een haalbare maatregel?

In de Passende beoordeling wordt “heroriëntatie op instandhoudingdoelstellingen en aanwijzingsbesluiten” ten onrechte bij preventieve, mitigerende of compenserende maatregelen opgevoerd. Dat hoort eerder bij de aandachtspunten vanwege de tijdshorizon (2040) van de Structuurvisie.

Deze kanttekeningen laten onverlet dat de belangrijkste risico's voor de Natura 2000 vanwege de uitvoering van de Structuurvisie, zoals die op dit moment kunnen worden ingeschat, in beeld zijn gekomen.

- De Commissie adviseert tijdig een beleids- en kennisagenda op te stellen voor het ondervangen van de risico's die in de Passende beoordeling zijn aangegeven. Daarbij dient een relatie te worden gelegd naar de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden.

In hoofdstuk 2 geeft de Commissie een toelichting op haar oordeel en enkele aanbevelingen voor toekomstige passende beoordelingen bij dit type plannen.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL

Opzet van de Passende beoordeling

In de Randstad en omgeving ligt een groot aantal Natura 2000-gebieden. In de Passende beoordeling is per Natura 2000-gebied aangegeven wat de kernopgaven zijn. De kernopgaven geven de belangrijkste (beheer)inspanningen weer die nodig zijn om te zorgen dat ieder Natura 2000-gebied de beoogde bijdrage aan het Natura 2000-netwerk levert. Eveneens is per Natura 2000-gebied aangegeven voor welke habitattypen ze zijn aangewezen. De Natura 2000-gebieden zijn geclusterd per landschapstype:

- Noordzee, Waddenzee en Delta
- Duinen
- Rivierengebied

⁵ uitgedrukt in een 'oranje score'.

- Meren en moerassen in afgesloten zeearmen en randmeren, op zeelei en in laagveen.

Per landschapstype zijn de aanwezige natuurwaarden en de kwetsbaarheid voor aantasting op hoofdlijnen beschreven.

Vervolgens is beschreven welke factoren de beschermde natuur in negatieve (of positieve) zin kunnen beïnvloeden: vernatting, verdroging, versnippering, ruimtebeslag, versterking, vermesting, verzuring, verzilting en verstoring⁶.

Per ruimtelijke keuze in de Structuurvisie is een ingreep-effectanalyse op hoofdlijnen gemaakt voor de onderscheiden landschapstypen. De effecten worden vervolgens 'beoordeeld' met gebruikmaking van de zogenoemde 'stoplichtmethode'.⁷ Iedere analyse wordt afgesloten met een eindbeoordeling per landschapstype.

In het laatste hoofdstuk is nagegaan welke invloed kan optreden op verder weg gelegen Natura 2000-gebieden vanwege 'externe werking'.

Kanttekeningen bij de opzet

De Commissie is van mening dat een passende beoordeling op dit globale planniveau vooral bedoeld is als een *eerste risicobeoordeling*. Welke risico's zijn er dat de voorgenomen activiteiten de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden negatief beïnvloeden, ook na het nemen van mitigerende maatregelen?

Zij vindt dat de gekozen opzet van deze Passende beoordeling ingewikkeld is door bij natuur te werken met:

- landschapstypen en Natura 2000-gebieden;
- kernopgaven, habitattypen en instandhoudingsdoelstellingen;
- verstoringsfactoren, gevoeligheden en de LNV effectenindicator.

Aan de kant van de ingrepen is sprake van: strategieën, leidende principes, ruimtelijke keuzen en 'concrete elementen'.

Deze dimensies komen in de verschillende hoofdstukken en tabellen wisselend voor, waardoor de hoofdlijn van het betoog lastig is te volgen.

Door in de belangrijkste hoofdstukken te werken met landschapstypen ontbreekt de relatie met de geografische ligging van de Natura 2000-gebieden en is het lastig ingreep en effect goed te koppelen.

■ Omdat in de Passende beoordeling de belangrijke effecten voor de natuur aan de orde komen, heeft de Commissie de ingewikkelde aanpak niet als een essentiële tekortkoming beschouwd.

Zij adviseert in komende Passende beoordelingen een aanpak te kiezen die beter ingaat op de essentie van het natuurbeschermingsregime en eenvoudiger navolgbaar⁸ is.

Verder merkt de Commissie op dat:

⁶ In het lijstje op pagina 16 wordt de factor "verstoring" niet genoemd, maar in de verdere uitwerking wel.

⁷ Groen: (vooral) positief effect, oranje: kans op negatief effect, rood: kans op significant negatief effect. Toegevoegd zijn de categorieën: wit: geen (negatief) effect en geel: negatieve effecten zijn makkelijk te voorkomen bij de projectuitwerking.

⁸ 1. Wat zijn de belangrijkste ingrepen? 2. Wat betekenen die ingrepen voor de meest 'kritische' instandhoudingsdoelstellingen van de relevante Natura 2000-gebieden? 3. Waar kunnen de gevolgen significant negatief zijn? 4. Zijn er mogelijkheden om hiervoor een oplossing te bieden, bijvoorbeeld door mitigatie? 5. Welke beleids- of kennisagenda vloeit uit deze constatering voort?

Bij het selecteren van de meest relevante instandhoudingsdoelstellingen is het bij een Passende beoordeling voor een lange termijn visie (2040) ook van belang in te gaan op de vraag welke van deze instandhoudingsdoelstellingen vanuit dat lange termijnperspectief naar verwachting het meest robuust zullen zijn.

- door het opsplitsen van de beoordeling per ‘verstoring⁹factor’ geen rekening wordt gehouden met het gegeven dat een stapeling van een serie kleinere negatieve invloeden uiteindelijk toch een significant negatieve invloed kan leiden voor een beschermde habitat of soort;
 - de eindscore per landschapstype een gemiddelde weergeeft van de daarboven gegeven scores, terwijl eigenlijk de meest negatieve score bepalend moet zijn;
 - de scores in de bijlage 1 van de gebieden niet in alle gevallen overeenkomen met de gevoeligheden in de effectenindicator van het Ministerie van LNV;
 - soorten¹⁰ waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn opgesteld¹¹, niet consequent worden meegewogen, ook niet wanneer van relevante verstoring sprake kan zijn.
- De Commissie adviseert met deze opmerkingen rekening te houden bij de meer gedetailleerde Passende beoordelingen die nog worden uitgevoerd in de vervolgfase.

⁹ De Passende beoordeling gebruikt de term ‘verstoringfactor’ behalve voor verstoring ook voor versnippering, vermesting, verzilting etc.

¹⁰ in tegenstelling tot habitattypen

¹¹ te weten Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: Ministerraad

Bevoegd gezag: Minister van VROM

Besluit: vaststellen van een Structuurvisie

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: m.e.r.-plicht komt voort uit kaderstelling voor diverse potentieel m.e.r.-plichtige activiteiten en mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden

Activiteit: ontwikkelen van de Randstad tot een duurzame Europese topregio

Procedurele gegevens:

advies aanvraag: 3 december 2007

ter inzage legging: 8 februari 2008 tot en met 12 april 2008

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 24 april 2008

ter inzage legging MER: 22 september 2008 tot en met 31 oktober 2008

toetsingsadvies uitgebracht: 3 december 2008

aanvraag toetsingsadvies over de aanvulling bij de Commissie m.e.r.: 9 maart 2010

toetsingsadvies aanvulling MER uitgebracht: 29 april 2010

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij deze toetsing is als volgt:

drs. Msc. M.E.A. Broekmeyer

drs. M. van Eck (secretaris)

drs. S.R.J. Jansen

ir. N.G. Ketting (voorzitter)

prof.dr. J.M. Mastop

ing. R.L. Vogel

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 de besluitvorming. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.10 van de Wet milieubeheer en de vastgestelde richtlijnen voor 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, alvorens 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.*

Toetsingsadvies over de aanvulling op het milieueffectrapport Structuurvisie Randstad 2040

Het kabinet wil een lange termijn visie opstellen voor de Randstad in 2040. De ambitie is: de Randstad als "een duurzame en concurrerende topregio".

Ter onderbouwing van de besluitvorming over de Structuurvisie zijn een milieueffectrapport en een Passende beoordeling gemaakt. Dit advies betreft de Passende beoordeling

ISBN: 978-90-421-3044-9