



Commissie voor de
milieueffectrapportage



actualisatie Omgevingsvisie provincie Noord-Holland 2050

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport



1 Advies over het MER in het kort

De provincie Noord-Holland werkt aan de actualisatie van de Provinciale Omgevingsvisie (verder 'POVI').¹ Ze wil hiermee inspelen op urgente maatschappelijke ontwikkelingen zoals klimaatverandering, woningbouwopgaven en ontwikkelingen in energie, landbouw, mobiliteit en economie. Omdat de ruimte die voor deze ontwikkelingen nodig is beperkt is, wil de provincie in de geactualiseerde omgevingsvisie duidelijke keuzes maken. Voor het besluit hierover is een omgevingseffectrapport (OER)² opgesteld. Provinciale Staten van Noord-Holland hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder 'de Commissie') gevraagd om te adviseren over het OER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de kwaliteit en de volledigheid daarvan.

Wat staat in het OER?

Het OER beschrijft aan de hand van de 'Staat van Noord-Holland' de belangrijkste knelpunten in de provincie en daarmee de opgaven waar de omgevingsvisie voor zover mogelijk een antwoord op moet geven. In de referentiesituatie – dat wil zeggen bij voortzetting van het huidige beleid – scoort één aspect 'goed', scoren acht aspecten 'overwegend goed', acht aspecten 'redelijk', zes aspecten 'matig' en veertien aspecten 'slecht'.

Vervolgens beschrijft en beoordeelt het OER de effecten van het 'voorgenomen beleid'. Mede aan de hand van deze beoordeling is een optimalisatiestap ingebouwd. Ook de effecten van het 'voorgenomen beleid na optimalisatie' (verder 'het voorkeursalternatief') zijn beoordeeld. Het voorkeursalternatief heeft volgens het OER overwegend positieve effecten: verdroging scoort zeer positief en veertien andere aspecten scoren positief. Daartegenover staan vier negatieve effecten, namelijk op Natura 2000, het Natuurnetwerk Nederland, cultuurhistorie (erfgoed) en landschap. De meeste aspecten scoren neutraal, maar bij een aantal daarvan is de uitgangssituatie al matig of slecht. Dit geldt onder meer voor oppervlaktewater, geluid, hittestress, lichthinder, omgevingsveiligheid, woningaanbod, energieverbruik, bereikbaarheid van gemotoriseerd verkeer en archeologie.

Het OER brengt diverse onzekerheden in beeld die invloed hebben op de uitvoering van het beleid en de verwachte effecten. Het OER doet aanbevelingen voor de verdere uitwerking van de POVI. Deze hebben vooral betrekking op de aspecten die in de referentiesituatie matig of slecht scoren en waarvoor het voorkeursalternatief onvoldoende positieve of zelfs negatieve effecten heeft.

Wat is het advies van de Commissie?

Sinds de vaststelling van de vigerende POVI in 2018 zijn nieuwe ruimtelijke opgaven ontstaan, terwijl onderzoek laat zien dat er in de provincie onvoldoende ruimte is om alle ambities te realiseren.³ Daarom zijn scherpe keuzes noodzakelijk.

¹ Ontwerp-omgevingsvisie Noord-Holland, Ruimte voor een toekomstbestendig Noord-Holland, gepubliceerd op 9 juni 2026.

² Witteveen + Bos, 2 juni 2026, *OER Omgevingsvisie provincie Noord-Holland*. Een OER is formeel een milieueffectrapport (MER), maar gaat ook in op sociale en economische aspecten. Daarom is, in aansluiting op de bredere benadering van milieu en omgeving in de Omgevingswet, de term 'omgevingseffectrapportage' gekozen.

³ Uit onderzoek in het kader van het 'Ruimtelijk Voorstel' in 2024 bleek dat er minimaal 27% fysieke ruimte te weinig is om alle opgaven te realiseren.

De ontwerp-POVI geeft hiervoor meer richting, met een afwegingskader en gebiedsgerichte keuzes in elf deelgebieden.

De Commissie ziet waardevolle elementen in het OER en de ontwerp-POVI, zoals de uitgebreide beschrijving van de huidige situatie in de *Staat van Noord-Holland*, de stap om het voorkeursalternatief te optimaliseren en de aanscherpingsvoorstellen voor de definitieve POVI. Tegelijkertijd concludeert zij dat de ambities onvoldoende zijn vertaald naar concrete, toetsbare doelen en dat het doelbereik, de afweging van dilemma's en de gemaakte keuzes in de ontwerp-POVI onvoldoende navolgbaar zijn. De aanbevelingen uit het NRD-advies van de Commissie⁴ zijn op belangrijke onderdelen niet (op herkenbare wijze) opgevolgd.

Volgens de Commissie laat het OER onvoldoende zien hoe alternatieven zijn afgewogen, waarom welke keuzes zijn gemaakt en wat de gevolgen daarvan zijn voor verschillende deelgebieden. Dit klemmt temeer omdat de ontwerp-POVI wel concrete keuzes in deelgebieden maakt. Het OER geeft onvoldoende inzicht in botsende ruimteclaims, gebiedsspecifieke effecten en de bijdrage van keuzes aan provinciale doelen. Daardoor is ook niet goed na te gaan wat de gemaakte afwegingen in de POVI betekenen voor het eerder geconstateerde tekort aan ruimte in de provincie. Ook de effectbeoordeling (en de Passende beoordeling) is volgens de Commissie te globaal en onvoldoende onderbouwd.

Tegen deze achtergrond signaleert de Commissie dat in het OER belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de POVI. Het gaat om de volgende punten:

- **Concrete doelen en doelbereik onvoldoende inzichtelijk.** Ambities zijn niet vertaald naar concrete, toetsbare doelen. Daardoor blijft onduidelijk welke keuzes nodig zijn om ruimtelijke dilemma's op te lossen en kan, vooral op het niveau van deelgebieden, niet goed worden beoordeeld of doelen bereikt worden en of deze met elkaar kunnen botsen.
- **Gemaakte keuzes en rol van alternatieven niet navolgbaar.** Onvoldoende inzichtelijk is welke afwegingen zijn gemaakt bij de totstandkoming van het voorkeursalternatief en waarom. De samenhang tussen gemaakte keuzes, de gevolgen daarvan en de mogelijkheden om doelen beter te bereiken zijn niet goed te volgen.
- **Gebiedsgerichte keuzes onvoldoende beoordeeld.** Het OER sluit onvoldoende aan bij de gebiedsgerichte keuzes in de ontwerp-POVI. Het OER maakt geen onderscheid in effecten en doelbereik per deelgebied. Ook de 'raakvlakanalyse' is alleen op hoofdlijnen en zonder geografisch onderscheid uitgevoerd. Daardoor zijn de gemaakte keuzes in de gebieden niet goed te volgen, zijn de gevolgen van die keuzes en hun bijdrage aan provinciale doelen niet inzichtelijk en is niet duidelijk of er alternatieven zijn.
- **Effectbeoordeling deels niet navolgbaar.** De effectbeoordeling sluit voor verschillende aspecten niet goed aan bij de (geografische) concreetheid van de gemaakte keuzes voor de deelgebieden. De gebiedsspecifieke kenmerken en accenten uit de Staat van Noord-Holland zijn niet benut om de referentiesituatie en het voorgenomen beleid en het voorkeuralternatief voldoende concreet te beoordelen.

⁴ Op 21 oktober 2025 heeft de Commissie een advies over reikwijdte en detailniveau van het OER uitgebracht.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de omgevingsvisie. Uit het processchema op pagina 25 van het OER maakt de Commissie op dat het OER (in het processchema 'ontwerp-OER' genoemd) nog aangepast zal worden voordat de definitieve POVI wordt vastgesteld. Dat biedt de ruimte om het OER aan te vullen en het voorkeursalternatief verder te optimaliseren of aan te passen.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

Aanleiding MER

De provinciale omgevingsvisie beschrijft hoe de fysieke leefomgeving in de provincie Noord-Holland zich op de langere termijn (tot 2050) ontwikkelt en hoe de provincie daarop wil sturen. De herziening van de omgevingsvisie bevat kaders voor mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten, zoals stedelijke ontwikkeling, het uitbreiden van woon- en werkgebieden en aanpassing van de (provinciale) infrastructuur. Daarom is het nodig om een plan-MER (OER) op te stellen. Een OER is ook nodig omdat een Passende beoordeling nodig is vanwege mogelijke significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

Startgesprek en eerder advies

Op 15 juli 2026 vond een gesprek plaats tussen de Commissie, de initiatiefnemer en bevoegd gezag en haar adviseurs. De provincie heeft een toelichting gegeven op het OER en de ontwerp-omgevingsvisie. Op 21 oktober 2025 heeft de Commissie een advies over reikwijdte en detailniveau van het OER uitgebracht ([NRD-advies](#)). In het toetsingsadvies wordt waar relevant naar dit advies verwezen.

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 Noord-Holland – besluit over de omgevingsvisie.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3968 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het omgevingsbelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming. De paragrafen 2.2 t/m 2.5 moeten nadrukkelijk in onderlinge samenhang worden gelezen. In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Wat is goed beschreven in het OER en de ontwerp-POVI?

Het OER is opgesteld parallel aan het vormgeven van de ontwerp-POVI. Ook voorafgaand aan de start van de mer-procedure zijn daarin al verschillende stappen gezet. Het processchema op pagina 25 van het OER maakt deze stappen inzichtelijk.

De Commissie constateert dat het OER op een aantal onderdelen belangrijke inzichten bevat voor de besluitvorming over de POVI en het vervolg daarop:

- **De Staat van Noord-Holland.** De huidige situatie en de referentiesituatie (huidige situatie en autonome ontwikkeling) zijn uitgebreid beschreven in de 'Staat van Noord-Holland', bijlage I bij het OER⁵, en samengevat in hoofdstuk 3 van het OER. Daarbij is aandacht besteed aan de huidige kwaliteiten, aandachtspunten en zorgpunten voor zowel de fysieke omgeving als sociaal-maatschappelijke aspecten. De Staat van Noord-Holland bevat veel kaarten en illustraties. Dit vormt een goede basis voor het vaststellen van knelpunten en kansen, het beoordelen van effecten van nieuwe ontwikkelingen en voor monitoring.
- **Optimalisatie voorgenomen beleid.** Het OER concludeert dat het voorgenomen beleid relatief veel negatieve effecten heeft en op veel thema's – die in de huidige situatie matig of slecht scoren – geen verbetering brengt. Vervolgens is een extra stap ingebouwd om het voorgenomen beleid te optimaliseren tot het voorkeursalternatief (VKA), dat de basis is voor de ontwerp-POVI. Deze stap is waardevol, omdat het goed laat zien waar de provincie kan bijsturen. Het processchema maakt duidelijk dat het huidige OER (ontwerp-OER) nog aangepast zal worden voordat de definitieve POVI wordt vastgesteld. Dat biedt de ruimte om het VKA verder te optimaliseren of aan te passen.⁶
- **Aanbevelingen voor aanscherping.** Het OER maakt inzichtelijk dat het doelbereik van het VKA beperkt is, en tegelijkertijd dat de effecten en het doelbereik nog erg onzeker zijn. Hoofdstuk 8 van het OER benoemt de onzekerheden en geeft zinvolle aanbevelingen voor de definitieve POVI, vervolgbesluiten en monitoring. Dit biedt handvatten voor een extra optimalisatiestap. Nadere afwegingen in de definitieve POVI die daaruit voortkomen kunnen mogelijk tot minder negatieve effecten en/of meer positieve effecten (doelbereik) leiden.

De vigerende POVI is in 2018 vastgesteld door Provinciale Staten. Sindsdien zijn er nieuwe opgaven voor de provincie ontstaan, vooral op het gebied van klimaatverandering, energietransitie, woningbouw, defensie, natuur en het landelijk gebied. Uit onderzoek in het kader van het 'Ruimtelijk Voorstel'⁷ bleek dat er minimaal 27% fysieke ruimte te weinig is om alle opgaven te realiseren. Dat betekent dat scherpe keuzes nodig zijn voor dilemma's waar verschillende ruimteclaims niet of maar ten dele verenigbaar zijn. Op interactieve kaarten is destijds aangegeven waar de ambities en opgaven botsen. Dit was een belangrijke aanleiding voor het actualiseren van de POVI.

⁵ Witteveen + Bos, 19 mei 2026, *OER Omgevingsvisie Noord-Holland, Staat van Noord-Holland*.

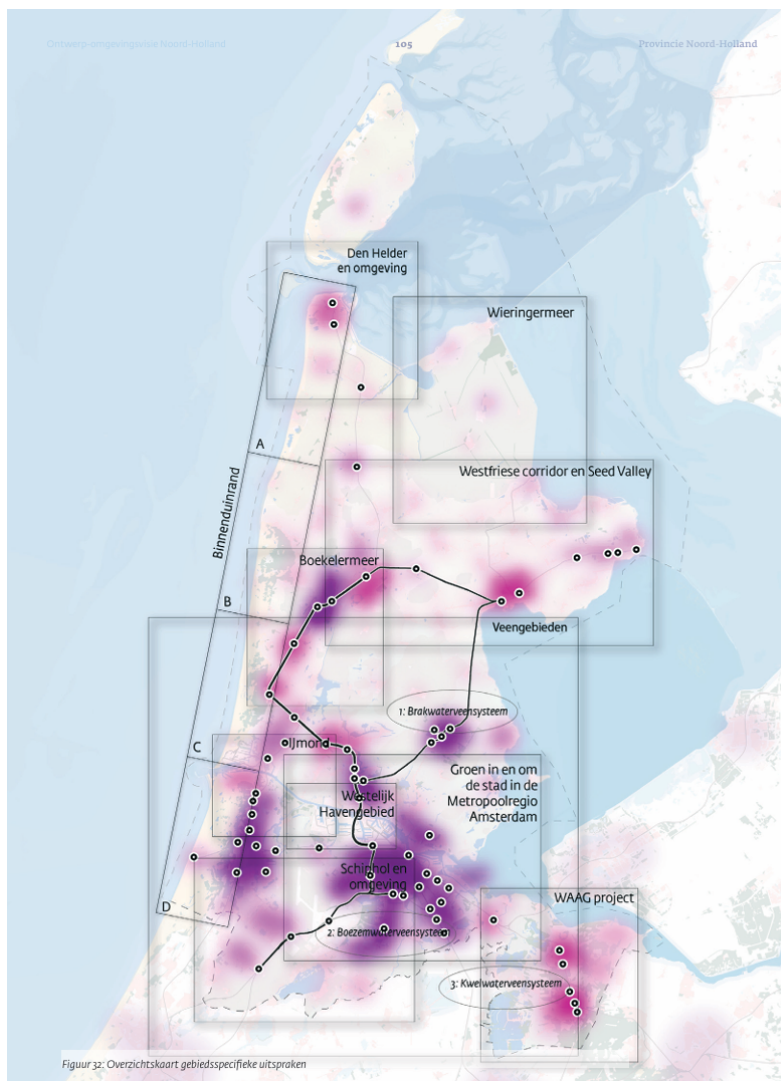
⁶ Ook uit de beoordeling van het (geoptimaliseerde) VKA blijkt dat er veel negatieve effecten zijn en dat het 'doelbereik' beperkt is.

⁷ Provincie Noord-Holland, 30 september 2024; *Vormgeven aan de toekomst van Noord-Holland, Op weg naar een Ruimtelijk Voorstel*.

De Commissie constateert dat de ontwerp-POVI een slag concreter is dan de vigerende POVI. Hoofdstuk 3 van de ontwerp-POVI bevat een afwegingskader met vijf belangrijke afwegingsprincipes.⁸ Hoofdstuk 6 van de ontwerp-POVI bevat gebiedsgerichte keuzes.

Figuur 1 geeft aan in welke gebieden deze keuzes zijn gemaakt.

Dit zijn gebieden waar een stapeling van opgaven en meerdere (provinciale) belangen spelen. Met andere woorden: gebieden waar vanwege de schaarse ruimte scherpe keuzes nodig zijn. Dit is een belangrijk onderdeel van de ontwerp-POVI.



Figuur 1: overzichtsk kaart met deelgebieden (bron: ontwerp-POVI).

2.2 Doelen en doelbereik

Ambities niet vertaald naar concrete doelen

In haar NRD-advies adviseerde de Commissie om de ambities van de POVI te vertalen naar zo concreet mogelijke doelen. Dit is een belangrijke basis voor het identificeren van de belangrijkste dilemma's en mogelijke oplossingsrichtingen (alternatieven) en voor het beoordelen van het doelbereik daarvan.

De Commissie constateert dat de ambities niet (op een herkenbare wijze) geconcretiseerd zijn in de ontwerp-POVI of in het OER. Het OER geeft geen overzicht van doelen en afwegingsprincipes. De ontwerp-POVI gaat uit van de opgaven voor de provincie die al zijn vastgesteld in het Ruimtelijk Voorstel, maar vertaalt deze niet naar concrete inhoudelijke doelstellingen waaraan alternatieven getoetst kunnen worden.

⁸ (1) Zuinig omgaan met ruimte en beperkte middelen; (2) Water en bodem als ordenend principe; (3) Omgevingskwaliteit en gezonde leefomgeving waarborgen en bevorderen; (4) Sturen vanuit netwerken; (5) Sturen op randvoorwaarden voor toekomstbestendige economie.

Ook in het OER is uitgegaan van de algemeen geformuleerde opgaven uit het Ruimtelijk Voorstel. De opgaven lijken in het OER vrijwel een op een gebruikt te zijn als doelen, waardoor het aantal doelen erg groot is en daarin geen focus of prioritering is aangebracht. Daarbij wordt ook niet duidelijk op welke doelen de dilemma's en oplossingsrichtingen gericht zijn.

De Staat van Noord-Holland signaleert wel een aantal duidelijke knelpunten, bijvoorbeeld door klimaatverandering en voor watervraagstukken in combinatie met natuur, landbouw en/of leefkwaliteit en wonen. Op basis daarvan ligt een aanscherping en prioritering van doelen wel voor de hand.

Doelbereik nog niet goed te beoordelen

Hoofdstuk 7 van het OER beschrijft het doelbereik van het voorkeursalternatief op basis van de 'potentie voor het behalen van het doel'. Uit deze beoordeling is af te leiden dat de potentie voor alle doelen beperkt is. Dit kan deels verklaard worden doordat veel aspecten al onderdeel van het bestaande beleid zijn (en dus onderdeel van de referentiesituatie) of omdat het behalen van de doelen (mede) afhankelijk is van andere partijen.

De wijze waarop het doelbereik in beeld is gebracht illustreert dat de doelen nog weinig concreet en toetsbaar zijn geformuleerd. Het OER geeft de potentie voor het realiseren van de opgaven aan, maar laat onvoldoende zien of en waar opgaven met elkaar kunnen conflicteren ('botsen') omdat de 'raakvlakanalyse' op een hoog abstractieniveau is uitgevoerd. Het doelbereik is alleen op provinciaal niveau beoordeeld en niet voor deelgebieden (zie verder paragraaf 2.4 van dit advies).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de POVI, voor het onderdeel 'doelbereik':

- de doelen voor de POVI aan te scherpen en te prioriteren op basis van de grote maatschappelijke opgaven voor Noord-Holland⁹;
- de doelen en opgaven te vertalen naar ruimteclaims, waardoor beoordeeld kan worden waar conflicten kunnen optreden en welke kansen er zijn voor combinatie van functies (dit vormt belangrijke input voor afwegingen op gebiedsniveau, zie paragraaf 2.4 van dit advies);
- te beschrijven voor welke doelen de provincie afhankelijk is van anderen (en in hoeverre er daarin nog te sturen is) en wat dat betekent voor de potenties voor het doelbereik.

2.3 Navolgbaarheid van gemaakte keuzes

Stapsgewijze ontwikkeling alternatieven

Voorafgaand aan de start van de mer-procedure is al een aantal stappen doorlopen die relevant zijn voor de alternatievenontwikkeling. Vooral het onderzoek naar de gebiedsgerichte 'stapelings van dilemma's' en de uitgevoerde 'stel-dat' verkenningen vormen hierin een belangrijke stap.¹⁰

⁹ Bijvoorbeeld verstedelijking versus leefkwaliteit, landbouw versus natuur, ruimte voor energietransitie, klimaatadaptatie/water; industrie (Tata, Schiphol) versus gezonde leefomgeving.

¹⁰ De drie stel-dat verkenningen waren:

1. wat als we water en bodem sturend als uitgangspunt nemen;

De stel-dat verkenningen hebben geleid tot een 'Keuzepalet' van ruim 30 ruimtelijke dilemma's, waarvoor steeds twee mogelijke oplossingsrichtingen zijn geformuleerd. In haar NRD-advies adviseerde de Commissie om de resultaten en overwegingen van de doorlopen stappen in het OER op te nemen en daarmee het keuzepalet en de selectie van dilemma's te onderbouwen.

Vertaling van dilemma's naar samenhangende alternatieven

De Commissie adviseerde om nadrukkelijk de doelen van de omgevingsvisie te betrekken bij de hiervoor genoemde stappen, en daarbij iteratief te werk te gaan: worden doelen niet gehaald, ga dan een stap terug in de planontwikkeling. Verder adviseerde zij om een extra stap in te bouwen tussen de ruim 30 dilemma's en het voorkeursalternatief, onder andere vanwege het risico dat doelen niet worden gehaald of effecten te negatief zijn. Een mogelijke aanpak voor deze 'tussenstap' is het samenstellen van integrale en samenhangende alternatieven, die uitgewerkt kunnen worden op het niveau van de hele provincie en van deelgebieden. Dit borgt een goede samenhang tussen de dilemma's.

Totstandkoming voorkeursalternatief niet goed navolgbaar

De Commissie constateert dat het *proces* van de doorlopen stappen in het OER duidelijk is beschreven (afbeelding 2.1 van het OER), maar dat de *inhoudelijke keuzes* die bij elk van deze stappen zijn gemaakt vaak niet goed navolgbaar zijn. In het OER wordt verwezen naar bijlage II, waarin de ingreep-effectrelaties van alle oplossingsrichtingen zijn beschreven. Daarmee wordt nog niet duidelijk welke rol deze hebben gespeeld en op welke doelen of dilemma's ze gericht waren.

Hierdoor is niet goed navolgbaar hoe het voorkeursalternatief (VKA) tot stand is gekomen en op grond van welke overwegingen, en welke alternatieven of maatregelen in het proces zijn afgefallen.

De aanbeveling voor de 'tussenstap' in de alternatievenontwikkeling is niet overgenomen. Wel is na de vaststelling van het VKA een extra stap ingebouwd om dit te optimaliseren vanuit milieuoogpunt. Dit heeft op een aantal onderdelen geleid tot aanpassing of aanscherping van keuzes. Het ontbreken van de tussenstap leidt er echter toe dat het OER weinig inzicht geeft in de samenhang tussen de dilemma's en de gemaakte keuzes. Het risico dat met het VKA – ook na optimalisatie – doelen niet gehaald worden of dat effecten te negatief zijn lijkt op basis van het OER te zijn opgetreden: vier aspecten scoren negatief ten opzichte van de referentiesituatie en negen aspecten scoren neutraal, terwijl deze in de referentiesituatie al matig of slecht scoren. Ook uit de beoordeling van het doelbereik blijkt de potentie voor het realiseren van de doelen beperkt. Deels is dit te verklaren doordat de sturingsmogelijkheden van de provincie op sommige thema's beperkt zijn. Het OER geeft weinig concrete informatie over de onderlinge afhankelijkheden.

De tussenstap in de alternatievenontwikkeling had gebruikt kunnen worden om te onderzoeken of andere combinaties van maatregelen tot andere effecten en verbetering van het doelbereik kunnen leiden. In plaats daarvan zijn in het OER aandachtspunten en aanbevelingen geformuleerd. Deze kunnen nu alleen laat in het planproces worden gebruikt voor het alsnog aanpassen of aanscherpen van keuzes in de definitieve POVI en voor nadere uitwerking daarvan in programma's.

-
2. wat als we een gezonde leefomgeving en wonen als uitgangspunt nemen;
 3. wat als we een toekomstbestendige economie als uitgangspunt nemen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de POVI, een inhoudelijke beschrijving en onderbouwing te geven van de stappen die hebben geleid tot het voorgenomen beleid in de ontwerp-POVI (het voorkeursalternatief), inclusief de consequenties daarvan. Geef per stap aan welke afwegingen zijn gemaakt en waarom, met specifieke aandacht voor het omgevingsbelang en de provinciale ambities (doelbereik).

2.4 Gebiedsgerichte keuzes

Hoofdstuk 6 van de ontwerp-POVI bevat gebiedsgerichte keuzes voor elf deelgebieden (zie figuur 1 in paragraaf 2.1 van dit advies). Als reden hiervoor is aangegeven, dat in deze gebieden meerdere gestapelde opgaven én een of meerdere provinciale belangen spelen.

De Commissie constateert dat het abstractieniveau van het OER op dit onderdeel niet aansluit bij de ontwerp-POVI. Het OER maakt geen onderscheid in effecten en doelbereik per deelgebied. Ook de 'raakvlakanalyse' (hoofdstuk 5 van het OER) is op hoofdlijnen en zonder geografisch onderscheid uitgevoerd. Deze omvat alleen een beschrijving van de raakvlakken tussen sectorale beleidsvoornemens, maar geen analyse van de impact of effecten. Deelgebieden waar ontwikkelingen of knelpunten kunnen optreden worden wel benoemd, maar er heeft geen (semi)kwantitatieve analyse plaatsgevonden van conflicterende ruimteclaims in deelgebieden. Juist in de deelgebieden zijn wat dit betreft grote dilemma's te verwachten.

Paragraaf 7.6 van het OER benoemt botsende doelen aan de hand van voorbeelden, maar bevat geen uitputtende beschrijving en analyse van mogelijk conflicterende belangen en ruimteclaims. Ook ontbreken in het OER mogelijke oplossingsrichtingen (alternatieven) voor deze conflicterende belangen en ruimteclaims. Hierdoor geeft het OER onvoldoende houvast om keuzes in de deelgebieden te onderbouwen.

Ter illustratie:

- **Westelijk Havengebied:** uit de ontwerp-POVI blijkt dat dit gebied voornamelijk wordt aangewezen voor industrie, energie en andere bedrijvigheid. Dit levert spanning op met woningbouwplannen in Amsterdam Haven-Stad. Het OER maakt deze spanning niet inzichtelijk en gaat ook niet in op mogelijke oplossingsrichtingen.
- **Bedrijventerrein Boekelermeer:** ook dit bedrijventerrein wordt in de ontwerp-POVI benoemd als 'energetisch en economisch cluster', met de optie om het aan te wijzen als industrieterrein van provinciaal belang. Het OER geeft aan dat er ruimtelijke conflicten kunnen ontstaan tussen industrie, overgangszones en woningbouw en dat uitbreiding kan botsen met landbouw, natuur en beschermd landschap, maar maakt deze spanningen niet concreet en gaat niet in op mogelijke oplossingsrichtingen.
- **Westfriese corridor en Seed Valley:** de Staat van Noord-Holland constateert voor dit gebied onder meer neerslagtekorten (met betekenis voor natuur) en woningtekorten (te weinig betaalbare woningen). De ontwerp-POVI kenschetst dit deelgebied als gebied met grotendeels goede landbouwcondities, waar ruimte moet worden gecreëerd voor de verdere ontwikkeling van Seed Valley. Intensivering van kennis- en kapitaalintensieve teelten zal een toename in de waterbehoefte tot gevolg hebben. Tegelijkertijd moet er ruimte zijn voor woningbouw en recreatie, en natuur. Waarbij voor die laatste ontwikkelingen wordt aangegeven dat ze ten koste zullen gaan van landbouwareaal.

De hoofdkeuze voor de ontwikkeling van het gebied (mede afgezet tegen de huidige situatie), de (milieu)effecten van de botsende ruimteclaims en de consequenties voor de mate waarin beoogde doelen zullen kunnen worden bereikt zijn in het OER niet inzichtelijk gemaakt.

- **Veengebieden:** in de ontwerp-POVI staan de veengebieden benoemd als gebieden met grote opgaven en meerdere doelen, waaronder vernatten (reductie CO₂ en bodemdaling), natuur, recreatie, waterwinning, grootschalige energieopwekking en (beperkt) wonen. Het OER geeft aan dat er ruimtelijke conflicten kunnen ontstaan, maar geeft geen concrete voorbeelden of oplossingen. De ontwerp-POVI geeft verder aan dat water en bodem sturend zijn voor de gebiedsontwikkeling in veengebieden en bevat heldere doelen voor peilbeheer. Binnen de begrenzing van de veengebieden liggen ook andere deelgebieden met specifieke (provinciale) omgevingsvraagstukken. De consequenties van water en bodem sturend voor de (andere) opgaven in de veengebieden en de deelgebieden IJmond, Westelijk Havengebied, Metropoolregio Amsterdam en Schiphol zijn in het OER niet inzichtelijk gemaakt.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de POVI:

- per deelgebied aan te geven welke keuzes worden gemaakt en waarom, en welke alternatieven voor deze keuzes zijn en/of worden overwogen;
- de effecten en het doelbereik van de keuzes per deelgebied en eventuele alternatieven daarvoor te beoordelen en deze te vertalen naar mogelijk conflicterende ruimteclaims per deelgebied (waar mogelijk (semi)kwantitatief);
- deze beoordelingen samen te voegen voor de provincie als geheel, zodat beoordeeld kan worden in hoeverre de keuzes in de deelgebieden in samenhang bijdragen aan provinciale ambities en belangen;
- zo nodig alsnog alternatieven te onderzoeken, waarmee keuzes in de omgevingsvisie aangepast of aangescherpt kunnen worden.

2.5 Effectbeoordeling

Referentiesituatie: De Staat van Noord-Holland

De 'Staat van Noord-Holland' geeft relatief concrete en gedetailleerde informatie over de huidige situatie en autonome ontwikkelingen, ook in de deelgebieden. Ook de eerder uitgevoerde verkenningen en onderzoeken in het kader van het Ruimtelijk Voorstel – waaruit bleek dat er minimaal 27% fysieke ruimte te weinig is om alle opgaven te realiseren – hebben een concreet en (semi)kwantitatief karakter. Tegenwoordig kan deze informatie een belangrijke rol spelen bij het beoordelen van effecten en botsende ruimteclaims in deelgebieden.

De beschrijvingen in de 'Staat van Noord-Holland' zijn uitgebreid, maar de analyse van de referentiesituatie is beperkt en abstract. Daardoor zijn niet alle beoordelingen goed navolgbaar en komen knelpunten (per deelgebied) onvoldoende tot uitdrukking. Hoewel in de kaarten en beschrijvingen aandacht is besteed aan gebiedsspecifieke verschillen, komen deze niet terug in de beoordeling van de huidige situatie en de referentiesituatie. Daardoor gaat een deel van de informatie verloren, die juist van belang is voor de beoordeling van de effecten van gebiedsspecifieke keuzes.

Beoordelingskader en effecten

Tabel 2.1 van het OER bevat het beoordelingskader voor de referentiesituatie en het voorkeursalternatief. Dit kader is aangescherpt ten opzichte van de NRD en mede geïnspireerd op de lagenbenadering.¹¹

De Commissie constateert dat het beoordelingskader relatief concrete indicatoren bevat. De referentiesituatie en het voorkeursalternatief zijn echter niet op alle indicatoren beoordeeld, en alleen op het niveau van de gehele provincie. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf geeft dit onvoldoende inzicht in de effecten van keuzes per deelgebied.

Verder constateert de Commissie dat de effectbeoordeling op verschillende aspecten onvoldoende concreet, onvoldoende toekomstgericht en/of niet goed in balans is. Daarmee is het detailniveau vaak niet passend bij de keuzes die de provincie in de POVI wil maken. Ter illustratie geeft zij hiervan enkele voorbeelden.

- **Gezonde leefomgeving.** De gezonde leefomgeving speelt een belangrijke rol in afwegingskader van de ontwerp-POVI, en daarmee in de te maken keuzes in deelgebieden. Doordat slechts een deel van de oplossingsrichtingen is meegenomen in de effectbeoordeling¹² heeft echter vrijwel geen beoordeling van de effecten daarop plaatsgevonden. Zo wordt bij geluid alleen de ambitie van het voorgenomen beleid om grootschalige energievragers te concentreren beoordeeld. Volgens het OER biedt dit kansen om het aantal geluidgehinderden te verbeteren. In de referentiesituatie wordt het geluid van energievragers in het geheel niet genoemd als bron voor hinder. Grote geluidbronnen, zoals Schiphol, worden in het OER niet beoordeeld, omdat de POVI geen (nieuwe) beleidsvoornemens bevat. Daardoor blijft onduidelijk in hoeverre de POVI bijdraagt aan ambities voor de gezonde leefomgeving.
- **Duurzame energie.** Volgens het OER zou aquathermie positief bijdragen aan het criterium 'aandeel duurzame energie'. Ten opzichte van het totale energieverbruik in de regio zal deze bijdrage naar verwachting zeer beperkt zijn. De positieve score is daarom onvoldoende onderbouwd.
- **Netcongestie.** Het OER constateert dat netcongestie een knelpunt is, maar geeft geen informatie over ontwikkelingen richting 2050. In de ontwerp-POVI zijn hiervoor wel beleidsmaatregelen opgenomen, maar in de effectbeoordeling in het OER spelen deze maatregelen geen (herkenbare) rol.
- **Oppervlaktewater.** Het OER beoordeelt het aspect oppervlaktewater (kwaliteit en kwantiteit) in de huidige situatie navolgbaar als slecht. Voor de referentiesituatie wordt aangegeven dat de waterkwaliteit verder kan verslechteren en dat er meer knelpunten ontstaan in de kwantiteit door klimaatverandering. Ondanks deze verslechtingen wordt de referentiesituatie als "matig" beoordeeld. De beoordeling van het VKA (p64) bevat tegenstrijdigheden.¹³ De conclusie dat het VKA geen invloed heeft op het oppervlaktewater is daarmee niet navolgbaar.

¹¹ Zie paragraaf 2.5 van het OER.

¹² De oplossingsrichtingen die onderdeel zijn van het voorkeursalternatief zijn in hoofdstuk 4 van het OER onderverdeeld in vier categorieën (zie tabel 4.1 t/m 4.4, samengevat in tabel 0.5 in de samenvatting). Daaruit blijkt dat 15 van de 34 dilemma's een plek hebben gekregen in de effectbeoordeling. De overige dilemma's ontbreken daarin, omdat oplossingsrichtingen onvoldoende concreet zijn óf geen effect zullen hebben óf al onderdeel zijn van de referentiesituatie.

¹³ In de eerste alinea van p64 wordt aangegeven dat vernatting kan leiden tot verslechtering van de waterkwaliteit doordat er gebiedsvreemd water moet worden aangevoerd om het peil in stand te houden. In de derde alinea is deze redenatie omgedraaid; hier wordt gesteld dat vernatting leidt tot verbetering van de waterkwaliteit door *beperking* van de inlaat van gebiedsvreemd water.

- **Bereikbaarheid gemotoriseerd verkeer.** De tekst geeft aan: 'ondanks de provinciale ambitie voor duurzame mobiliteit, blijft de bereikbaarheid voor gemotoriseerd verkeer onder druk staan, vooral op provinciale wegen rond de stedelijke gebieden'. De effectbeoordeling gaat van 'redelijk' (huidig) naar 'matig' (referentie), maar dit is niet onderbouwd.

Passende beoordeling

Omdat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet op voorhand uitgesloten kunnen worden is een Passende beoordeling op hoofdlijnen opgesteld (hoofdstuk 6 van het OER). Daarin is op hoofdlijnen een analyse opgenomen van ingreep-effectrelaties en de mogelijke consequenties daarvan voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden in de provincie Noord-Holland.

Ook voor de Passende beoordeling geldt dat de effectbeoordeling abstract is en veel onzekerheden kent. De beoordeling van de beleidsvoornemens uit de POVI gaat nergens verder dan 'kan' en 'mogelijk'. De conclusie van de Passende beoordeling is dan ook: 'Op basis van voorliggende globale passende beoordeling kunnen significante gevolgen van het voorgenomen beleid van de provincie Noord-Holland niet uitgesloten worden. De omgevingsvisie is daarvoor namelijk te weinig specifiek'.

Hiermee biedt de Passende Beoordeling niet of nauwelijks inzicht in de gevolgen of risico's van de beleidskeuzes voor Natura 2000-gebieden. Dit onderstreept de noodzaak om – tenminste op deelgebiedsniveau – de geschetste ruimtelijke dilemma's tot samenhangende keuzes te brengen, en om het OER aan te vullen met een beoordeling van de effecten van die keuzes. In de (aanvulling op de) Passende beoordeling kunnen de effecten daarvan op de Natura 2000-gebieden dan ook beter worden beoordeeld.

De Commissie adviseert, in het verlengde van haar adviezen in de voorgaande paragrafen, om in een aanvulling op het OER, voordat wordt besloten over de POVI:

- de gebiedsspecifieke kenmerken en accenten uit de Staat van Noord-Holland te benutten om voor alle indicatoren uit het beoordelingskader zowel referentiesituatie als het voorkeursalternatief en eventuele andere alternatieven te beoordelen;
- er voor te zorgen dat de effectbeoordeling aansluit bij (het abstractieniveau van) de te maken keuzes en dat deze consistent en goed navolgbaar is.

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. Thijs Arts

ing. Herbert Bos

ir. Lucas van Cappellen

dr. Jan Jacob van Dijk (voorzitter)

ir. Tilly Fast

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

ir. Henk Otte

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Actualisatie provinciale omgevingsvisie.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure kan het bijvoorbeeld gaan om projecten J11 "stedelijke ontwikkeling", C2 "windparken", J1 "wegen" en J8 "hoogspanningsverbindingen". 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 Noord-Holland.

Initiatiefnemer besluit

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland.

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.commissiemer.nl projectnummer [3968](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de Milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiener.nl
w commissiener.nl