



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Provinciaal Omgevingsplan (POP) Groningen

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de
aanvulling daarop**

23 april 2009 / rapportnummer 2123-106



1. OORDEEL VAN DE COMMISSIE

De provincie Groningen heeft het voornemen om een derde Provinciaal Omgevingsplan (POP-3) vast te stellen. In dit POP-3 worden de ruimtelijke structuurvisie, het milieubeleidsplan, het mobiliteitsplan en het waterhuishoudingsplan geïntegreerd. De looptijd van dit POP-3 is vier jaar (2009-2013). Het POP-3 is richtinggevend voor de provincie en op onderdelen kaderstellend voor besluiten van gemeenten en waterschappen. Ter onderbouwing van de besluitvorming over het POP-3 wordt de plan-milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. Het plan-milieueffectrapport (plan-MER) behorende bij dit POP-3 gaat in op onderdelen van het omgevingsplan zoals woningbouw, bedrijventerrein Eemshaven, windenergie en de uitvoering van de Europese kaderrichtlijn water (KRW). Het plan-MER ondersteunt het POP-3 en is daarmee een MER op strategisch niveau.

Tijdens de toetsing heeft de Commissie aanvullende informatie ontvangen over de aansluiting tussen POP-3 en plan-MER, het kader en randvoorwaarden voor vervolgbesluitvorming en de effecten op natuur. De Commissie heeft de aanvullende informatie betrokken bij haar toetsing.¹

De Commissie is van oordeel dat het plan-MER de essentiële informatie bevat voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming over het POP-3.

Het plan-MER en de later beschikbaar gekomen documenten bevatten nuttige informatie. De Commissie vindt de gebiedsgerichte benadering bij de analyse en beoordeling van milieueffecten een positief punt. Ook is het plan-MER gestructureerd en inzichtelijk opgebouwd.

Het opstellen van een provinciale structuurvisie en het bijbehorende plan-MER is een complexe opgave. De Commissie constateert dat het plan-MER gebruikt is voor de effectbepaling van afzonderlijke initiatieven. Hierdoor zijn niet de volledige mogelijkheden van plan-m.e.r. benut om op strategisch niveau te verkennen:

- welke nieuwe ruimtelijke mogelijkheden voor duurzaam wonen, werken, mobiliteit en energievoorziening er mogelijk zijn;
 - hoe huidige en toekomstige leefbaarheidknelpunten (zoals klimaatontwikkeling en bevolkingskrimp) kunnen worden beperkt of opgelost.
- De Commissie adviseert de later beschikbaar gekomen milieu-informatie (het addendum) openbaar te maken en te betrekken bij de besluitvorming over het POP-3.
 - De Commissie adviseert de aanbevelingen uit dit advies te betrekken bij de besluitvorming over het POP-3.

¹ Voor gegevens over de m.e.r.-procedure, de rol van de Commissie en de werkgroepsamenstelling, zie bijlage 1. In bijlage 2 is een overzicht weergegeven van de door bevoegd gezag toegezonden zienswijzen. De Commissie heeft een selectie van zienswijzen ontvangen: zienswijzen die zich specifiek richten op het MER, en daarnaast alle zienswijzen die afkomstig waren van overheden en van belangenorganisaties.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL

De Commissie gaat in deze toelichting in op de aansluiting tussen het POP-3 en het plan-MER, de invulling van de randvoorwaarden volgend uit het POP-3 voor vervolgplannen, -projecten en -besluiten. Daarnaast gaat zij specifiek in op de effecten op natuur en plaatst zij een aantal overige opmerkingen geplaatst ten aanzien van water, verkeer, klimaat & energie en woningbouw.

2.1 Relatie tussen plan-MER en POP-3

MER

De Commissie heeft geconstateerd dat het plan-MER en het POP-3 op onderdelen niet op elkaar aansluiten. Het plan-MER richt zich op afzonderlijke initiatieven die m.e.r.(beoordelings)plichtig kunnen zijn. De Commissie constateerde dat de beleidsvoornemens in het POP-3 beschreven, deels reeds zijn vastgelegd in andere beleidsdocumenten en/of voortkomen uit het POP-2. Uit het plan-MER werd echter niet duidelijk welke ontwikkelingen met het POP-3 nieuw worden vastgelegd en welke alleen maar worden bevestigd. Hierdoor was het de Commissie niet duidelijk of er in redelijkheid (locatie)alternatieven beschouwd hadden kunnen worden. De Commissie heeft geadviseerd alsnog te beschrijven welke nieuwe ontwikkelingen het POP-3 zelf vastlegt en welke ontwikkelingen autonoom plaatsvinden.²

Addendum

Uit het door de provincie opgestelde addendum blijkt welke ontwikkelingen met het POP-3 nieuw worden vastgelegd en welke worden bevestigd. Daarmee is inzichtelijk gemaakt hoe de selectie van beleidsonderwerpen waarvoor (locatie)alternatieven zijn ontwikkeld tot stand is gekomen. Uit dit overzicht blijkt dat alleen die onderwerpen in het plan-MER besproken zijn die nog niet zijn vastgelegd in vervolgbesluiten.

De provincie Groningen heeft ervoor gekozen het plan-MER te richten op de m.e.r.(beoordelings)plichtige activiteiten en daarbij de planhorizon te richten op maximaal 6 jaar. De Commissie constateert dat hierdoor de mogelijkheden van een plan-m.e.r. niet ten volle zijn benut om op het strategische niveau van de hoofddoelstelling “Duurzame ontwikkeling, voldoende werkgelegenheid en een voor mens en natuur leefbaar Groningen” het spectrum aan mogelijkheden te verkennen.

- De Commissie adviseert om bij vervolgbesluitvorming door de provincie (en eventuele daarbij horende m.e.r.-procedures) in te gaan op de bijdragen aan het bereiken van deze doelen.
- De Commissie adviseert bij een volgende versie van het POP het plan-MER ook te benutten voor een verkenning op strategisch niveau van ontwikkelingen die na de planhorizon van het POP plaatsvinden.

In het addendum is verder door de provincie aangegeven dat een motiveringsparagraaf wordt opgesteld bij het POP-3 waarin wordt aangegeven op welke

² Onder de autonome ontwikkeling wordt verstaan: de toekomstige ontwikkeling van het milieu, zonder dat de voorgenomen activiteiten worden gerealiseerd. Onder de autonome ontwikkeling vallen huidige activiteiten en nieuwe activiteiten waarover reeds een uitvoeringsbesluit (bijvoorbeeld bestemmingsplan of projectbesluit) is genomen.

wijze de bevindingen uit het plan-MER zullen worden benut in het voorkeursalternatief, zoals opgenomen in het POP-3.

- De Commissie adviseert in deze motiveringsparagraaf aandacht te besteden aan de consequenties die voortvloeien uit het POP-3 voor de vervolgbesluitvorming (in de vorm van randvoorwaarden, uitgangspunten en/of onderzoekopgaven) en daarbij in ieder geval aandacht te besteden aan de (gecumuleerde) effecten op Natura-2000 gebieden en de effecten op de KRW-waterlichamen in verband met het behalen van de waterkwaliteitsdoelstellingen.
- De Commissie adviseert deze motiveringsparagraaf voor een ieder beschikbaar te stellen.

2.2 Uitvoeringsprogramma (randvoorwaarden vervolgbesluitvorming)

MER

Een aantal beleidsontwikkelingen uit het POP-3 waaraan door de provincie veel belang hecht, wordt vastgelegd in een provinciale omgevingsverordening.³ Het POP-3 is richtinggevend voor de provincie en met de vastlegging op onderdelen in de provinciale omgevingsverordening tevens kaderstellend voor gemeenten en waterschappen. Daarmee is het van belang dat helder is welke randvoorwaarden meegegeven worden door het POP-3 voor de uitvoering door zowel de provincie als door de gemeenten.

Na lezing van het plan-MER constateerde de Commissie dat een eerste aanzet tot een uitvoeringsprogramma gegeven is in bijlage 6 van het plan-MER. De Commissie constateerde verder dat ten aanzien van de leemten in kennis summier is aangegeven wat deze betekenen voor de (vervolg)besluitvorming. Voorts is een beperkte aanzet gegeven voor een monitoring- en evaluatieprogramma. In een dergelijk programma kan een verband worden gelegd tussen de bevindingen in het plan-MER, inclusief de geconstateerde leemten in kennis en onzekerheden, en de gevolgen voor de vervolgbesluitvorming (in de vorm van randvoorwaarden, uitgangspunten en/of onderzoekopgaven). Verdere invulling hiervan kan bijvoorbeeld in de bij het POP-3 op te stellen uitvoeringsprogramma door een nadere uitwerking van bijlage 6.

Addendum

De provincie Groningen heeft in het addendum bij het plan-MER een goede verdere aanzet gegeven voor de invulling van een uitvoeringsprogramma. Hierin worden uitspraken gedaan over de uitvoering van de beleidsvoornemens in het POP-3.

- De Commissie adviseert in het uitvoeringsprogramma de consequenties voor de vervolgbesluitvorming (van zowel de provincie als van de gemeenten), van de leemten in kennis en de wijze van monitoring en evaluatie mee te nemen.

³ De Commissie heeft het ontwerp omgevingsverordening zoals door Gedeputeerde Staten op 13 januari 2009 is vastgesteld bij de advisering betrokken.

2.3 Natuur

2.3.1 Natura 2000

MER

Het plan-MER⁴ geeft inzicht in de verschillende Natura 2000-gebieden, de doelsoorten en habitats alsmede de instandhoudingsdoelstellingen. De Commissie is van oordeel dat de informatie ten aanzien van de aard en omvang van de effecten van maatregelen afzonderlijk en in cumulatie met andere plannen of projecten⁵ in het MER te summier is. Zeker gelet op het feit dat in het POP met doorwerking in de omgevingsverordening op onderdelen bindende uitspraken voor gemeenten en waterschappen worden gedaan, bijvoorbeeld over de waterlichamen, windenergie en glastuinbouw.

Addendum

In het opgestelde addendum zijn de concluderende kaders per natuurgebied verder aangevuld voor wat betreft cumulatieve effecten. Hierdoor ontstaat een voldoende beeld van de effecten voor deze natuurgebieden voor een MER op dit abstractieniveau.

Ook is de eindconclusie van de effecten op natuur verder inzichtelijk gemaakt met behulp van de “stoplichtmethode”. Met deze stoplichtmethode wordt duidelijk dat in ieder geval ten aanzien van de uitbreiding bedrijventerrein Eemshaven, windenergie Eemshaven en windenergie Delfzijl significant negatieve effecten niet zijn uit te sluiten.

De conclusie in het plan-MER en het addendum tezamen is dat bij verschillende beleidsvoornemens significant negatieve effecten niet zijn uit te sluiten. Voor een aantal ontwikkelingen zijn effecten met mitigerende maatregelen te voorkomen of te verkleinen. Een meer gedetailleerd onderzoek naar mogelijke cumulatieve effecten en de afweging ten aanzien van de uitvoerbaarheid van afzonderlijke initiatieven wordt neergelegd bij de realisatiefase.

■ De Commissie constateert dat de daadwerkelijke haalbaarheid van beleidsvoornemens op deze wijze buiten beeld blijven. De Commissie vraagt er aandacht voor dat mogelijk in latere fasen een nieuwe (locatie)afweging moet worden gemaakt op basis van gedetailleerdere natuurinformatie.

2.3.2 EHS

MER

Het plan-MER signaleert negatieve effecten voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) als gevolg van verschillende ontwikkelingen. Voor de EHS geldt een “nee tenzij principe” en is een toetsingskader voorhanden. In het plan-MER wordt echter geen inzicht geboden in de randvoorwaarden die het EHS-beleid aan nieuwe ontwikkelingen stelt.

⁴ Plan-MER bijlage 2

⁵ een ruimtelijk plan moet vanuit de wetgeving (art 19j NBwet 1998) beoordeeld worden op samenhang met andere plannen/projecten.

Addendum

In het addendum is aangegeven dat besluitvorming geen doorgang kan vinden zonder dat is voldaan aan de randvoorwaarden die volgen uit het “nee tenzij principe” met betrekking tot de EHS.

2.4 Overige opmerkingen

2.4.1 Water

De doelen met betrekking tot de KRW zijn in het POP-3 benoemd en in een apart document⁶ uitgewerkt naar maatregelen per waterlichaam. Er wordt geen aandacht besteed aan het doelbereik van de maatregelen die genomen worden om invulling te geven aan de KRW. Doordat maatregelen niet worden afgezet tegen een referentiesituatie biedt het plan-MER nauwelijks inzicht in de mate waarin het waterplan een bijdrage levert aan het behalen van de KRW doelstellingen, behalve het voldoen aan normen. De Commissie plaatst dan de volgende kanttekeningen:

- De verwachte kwaliteit in 2015 lijkt in veel gevallen niet of nauwelijks hoger dan die in de huidige situatie. Dat impliceert dat de bijdrage van maatregelen aan het behalen van de KRW-doelstellingen beperkt is.
 - De onderbouwing van de fasering van maatregelen is voor veel waterlichamen erg algemeen⁷.
 - Inzicht in de samenhang met andere gebieden ontbreekt, hierdoor is in het plan-MER niet zichtbaar in hoeverre ongewenste afwenteling van effecten optreedt (bijvoorbeeld Waddenzee, of Friesland als onderdeel van (deel) stroomgebied Rijn-Noord).
- De Commissie adviseert om in het vervolgproces (het definitieve waterplan), rekening houdend met de eisen van de KRW, specifiek in te gaan op het doelbereik van maatregelen en de eventuele fasering van maatregelen nader te motiveren. Het uitvoeringsprogramma kan hierbij mogelijk benut worden om meer inzicht te bieden in de fasering van maatregelen.

2.4.2 Verkeer

Het POP-3 is tevens een mobiliteitsplan op basis van de Planwet verkeer en vervoer en daarmee richtinggevend aan de mobiliteitskeuzes die gemaakt worden in de provincie Groningen. In het POP-3 wordt de bereikbaarheidsambitie “bereikbaar Groningen” vertaald naar beleidsdoelstellingen ten aanzien van een goede bereikbaarheid. In het POP-3 is aangegeven dat de provincie de getrapte benadering van bereikbaarheidsknelpunten en oplossingsrichtingen (Ladder van Verdaas) hanteert. Het plan-MER geeft geen analyse van deze doelstellingen en ook worden effecten van beleidskeuzes⁸ niet inzichtelijk gemaakt.

⁶ Bijlage POP “status, toestand, kwaliteitsdoelen en maatregelen voor oppervlakte- en grondwaterlichamen in de provincie Groningen”

⁷ De brief van mevr. Huizinga STAS VenW, februari 2009 met als kenmerk VenW/DGW-2009/129 gaat tevens in op deze motivering.

⁸ Voorbeelden van deze mobiliteitsgerelateerde beleidskeuzes zijn als “bereikbaarheid van toplocaties rondom Groningen stad binnen een half uur (pagina 21 plan-MER)” en “aanpak van bereikbaarheidsknelpunten door toepassen van de Ladder van Verdaas (pagina 117 POP-3)”.

- De Commissie adviseert om in het uitvoeringsprogramma aan te geven welke consequenties beleidskeuzes -zoals die zouden kunnen voortvloeien uit de Ladder van Verdaas- voor de vervolgbesluitvorming hebben.

2.4.3 Klimaat & energie

In het POP-3 wordt aandacht besteed aan klimaatverandering, klimaatadaptatie⁹ en duurzame energievoorziening¹⁰. In het POP-3 wordt gesteld dat voor korte termijn geen noodzaak bestaat voor ingrijpende maatregelen. In het plan-MER¹¹ worden de onderwerpen op zeer globale wijze getoetst op de bijdrage aan CO₂-emissiereductie, overstromingsrisico's en duurzame energie.

De Commissie constateert dat het plan-MER ondanks de constatering in het POP-3 dat klimaatwijziging grote gevolgen kan hebben voor de provincie, niet inzichtelijk maakt in hoeverre met de in het POP-3 aangegeven maatregelen aan de opgaven voor klimaatadaptatie invulling wordt gegeven. Ook blijft onduidelijk in hoeverre de CO₂-ambities (duurzame energievoorziening) worden gerealiseerd.

- De Commissie adviseert na te gaan welke maatregelen en bestuurlijke acties (ook op de korte termijn) de provincie kan uitvoeren om invulling te geven aan de opgaven vanuit klimaat en duurzame energievoorziening. Neem de informatie uit de 'klimaatadaptatiescan' mee in de besluitvorming over het POP-3 en eventueel ook in het uitvoeringsprogramma.

2.4.4 Woningbouw

De behoefte aan woningen wordt in het plan-MER nergens navolgbaar onderbouwd. Voor de periode 2007-2019 rekent men in de regio Assen - Groningen op 37.700 nieuwe woningen met een gemiddelde van 2.700 per jaar. Het wordt echter niet duidelijk op welke locatie(s) deze woningen gerealiseerd gaan worden, mogelijk komen deze rondom Assen of worden gerealiseerd door middel van inbreiding. De Commissie constateert verder dat omdat het merendeel van de genoemde woningbouwlocaties reeds zijn opgenomen in het POP-2 en de lokale planvorming vergevorderd is, de inhoudelijke meerwaarde van dit onderdeel van het plan-MER marginaal is.

- De Commissie adviseert om in het uitvoeringsprogramma in te gaan op de milieueffecten van de locaties van deze woningbouw.

⁹ onder andere §2.7.1. POP-3

¹⁰ Hoofdstuk 6 POP-3

¹¹ § 4.7.6 plan-MER

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van de provincie Groningen

Besluit: Vaststellen provinciaal omgevingsplan

Activiteit: De provincie Groningen heeft het voornemen om een derde Provinciaal Omgevingsplan (POP-3) vast te stellen. In dit POP-3 worden de ruimtelijke structuurvisie, het milieubeleidsplan, het mobiliteitsplan en het waterhuishoudingsplan geïntegreerd.

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij de advisering:

- PlanMER POP Groningen, 15 december 2008;
- Ontwerp-POP Groningen met bijlagen, 13 januari 2009;
- PlanMER POP Groningen, addendum, 16 april 2009.

De Commissie heeft daarnaast kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de ontvangen zienswijzen en adviezen.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in: het Dagblad van het Noorden op 7 juni 2008

aanvraag advies over reikwijdte en detailniveau: 6 juni 2008

ter inzage legging startnotitie: 12 juni tot en met 24 juli 2008

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 24 juli 2008

aanvraag toetsingsadvies: 19 januari 2009

ter inzage legging MER: 20 januari t/m 9 maart 2009

toetsingsadvies MER uitgebracht: 23 april 2009

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de (vooraf) gestelde eisen. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de eventuele tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een voldoende plaats te geven bij de besluitvorming. Is dat naar haar mening niet het geval dan signaleert de Commissie dat er sprake is van een zogenoemde 'essentiële tekortkoming'. De Commissie adviseert dan dat die informatie alsnog beschikbaar komt, alvorens het besluit wordt genomen. Overige tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

drs. J. Arts

ir. J.J. Bakker

drs. G.B. Dekker

ir. C.T. Smit (werkgroepsecretaris)

M.A.J. van der Tas (voorzitter)

drs. G. de Zoeten

BIJLAGE 2: Lijst van zienswijzen en adviezen

1. N.J. van den Akker, Oosterwijtwerd
2. LTO Noord
3. Milieufederatie Groningen
4. Waddenvereniging
5. IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieufederatie, afdeling Groningen en Haren
6. Gemeente Hoogezand-Sappemeer
7. Gemeente Haren
8. Gemeente Loppersum
9. Gemeente Scheemda
10. Gemeente De Marne
11. Gemeente Ellingwedde
12. Gemeente Groningen
13. Gemeente Reiderland
14. Gemeente Ten Boer
15. Gemeente Appingedam en Delfzijl
16. Gemeente Menterwolde
17. Gemeente Stadskanaal
18. Gemeente Marum
19. Gemeente Veendam
20. Gemeente Pekela
21. Gemeente Zuidhorn
22. Gemeente Bedum
23. Gemeente Winsum
24. Gemeente Eemsmond
25. Gemeente Grootegast
26. Gemeente Leek
27. Gemeente Slochteren
28. Gemeente Vlagtwedde
29. Streekraad Oost-Groningen
30. Waterschap Hunze en Aa's
31. Provincie Fryslân
32. Wetterskip Fryslân
33. Ministerie van VROM, Ruimte en Milieu
34. Gemeinde Bunde
35. Landkreis Leer
36. Behörde für GLL Aurich
37. Gemeinde Jemgum
38. Landkreis Emsland
39. FD Stadtplanung Emden

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Provinciaal Omgevingsplan (POP) Groningen en de aanvulling daarop

De provincie Groningen heeft het voornemen om een derde Provinciaal Omgevingsplan (POP-3) vast te stellen. In dit POP-3 worden de ruimtelijke structuurvisie, het milieubeleidsplan, het mobiliteitsplan en het waterhuishoudingsplan geïntegreerd. Het plan-milieueffectrapport (plan-MER) behorende bij dit POP-3 gaat in op onderdelen van het omgevingsplan zoals woningbouw, bedrijventerrein Eemshaven, windenergie en de uitvoering van de Europese kaderrichtlijn water (KRW). Het plan-MER ondersteunt het POP-3 en is daarmee een MER op strategisch niveau.

ISBN: 978-90-421-2636-7



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

w www.commissiemer.nl

