



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie 2011–2021 en bestemmingsplan buitengebied Coevorden

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

4 april 2013 / rapportnummer 2624-108



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Coevorden wil een structuurvisie vaststellen voor haar gehele grondgebied (structuurvisie 2012–2022) en een bestemmingsplan voor het buitengebied. Zowel de structuurvisie als het bestemmingsplan zijn kaderstellend voor diverse m.e.r.–(beoordelings)–plichtige besluiten. Voor de besluitvorming over de structuurvisie en het bestemmingsplan wordt een gecombineerde plan–m.e.r.–procedure gevolgd.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’)¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER. Daarbij wordt ook een oordeel gegeven over de Passende beoordeling die formeel deel uitmaakt van het MER.

Het MER heeft een heldere structuur en is goed leesbaar. De samenvatting is helder, zelfstandig leesbaar en bevat een goed overzicht van de bevindingen. De Commissie stelt echter vast dat in het MER nog milieu–informatie ontbreekt die voor de besluitvorming over het bestemmingsplan essentieel kan zijn. Daarnaast heeft de Commissie enkele opmerkingen over de structuurvisie die niet als essentiële tekortkoming worden gezien, maar wel kunnen bijdragen aan een zorgvuldige besluitvorming over de structuurvisie.

Oordeel over het MER in relatie tot het voorontwerp van het bestemmingsplan

Uit het MER blijkt dat de uitbreidingsmogelijkheden van de landbouw, zoals deze in het bestemmingsplan zijn vastgelegd, kunnen leiden tot een toename van stikstofdepositie in de omliggende Natura 2000–gebieden. In dit kader ontbreekt volgens de Commissie in het MER:

- De uitwerking van een alternatief waarmee aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000–gebieden in (de omgeving van) het plangebied kan worden uitgesloten. De Commissie is althans van mening dat er alternatieven denkbaar zijn met minder milieugevolgen dan zijn beschreven in het MER (zie paragraaf 2.1).
- De behandeling van cumulatieve effecten van het voornemen met andere plannen en projecten.

In het MER ontbreekt verder de toetsing op effecten voor natuur en landschap van alternatieven voor de hervestiging van agrarische bedrijven in het open buitengebied.

De Commissie adviseert om voor het vaststellen van het bestemmingsplan een aanvulling op het MER op te stellen waarin de drie tekortkomingen worden opgeheven.

Oordeel over het MER in relatie tot het ontwerp van de structuurvisie

De Commissie constateert dat in het MER het onderzoek op het niveau van de structuurvisie is toegespitst op de thema’s energieopwekking, uitbreiding grootschalige recreatie en ontwikkelingen van de infrastructuur. De Commissie kan zich vinden in een MER dat is toegespitst op grootschalige ontwikkelingen. Wel constateert zij dat het MER algemeen van aard is terwijl de structuurvisie in meer detail is uitgewerkt (zie bijvoorbeeld het kaartmateriaal).

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl.

Ten aanzien van windenergie beveelt de Commissie aan om bij de besluitvorming over de zoekgebieden voor windturbines het trechteringsproces te verhelderen en de keuze mede te baseren op een integrale landschapsvisie en ecologische onderbouwing.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel over het MER ten behoeve van het bestemmingsplan toe, in hoofdstuk 3 gaat zij in op de aandachtspunten voor het MER bij de structuurvisie.

2. MER voor het bestemmingsplan: gesignaleerde tekortkomingen

Het MER geeft een goed beeld van de visie van de gemeente op de gewenste ontwikkelingen in het buitengebied. Eén van de doelstellingen van het nieuwe bestemmingplan is het op verantwoorde wijze ruimte scheppen voor de behoefte aan schaalvergroting van de landbouwbedrijven binnen wettelijke kaders in het buitengebied.

In het MER en de Passende beoordeling zijn geen alternatieven gegeven, maar zijn de milieueffecten bepaald op basis van verschillende groeiscenario's voor de veehouderij. De genoemde scenario's zijn gebaseerd op hetzelfde alternatief. Zo is gerekend met een verwachte invulling van het plan met nulgroei, met groeipercentages voor intensieve veehouderijen (10%) en voor melkveehouderijen (20%). Ook is gerekend met een te verwachten maximale invulling van het plan (worst case variant) en een variant waarin daarbovenop alle omschakelingsmogelijkheden worden benut (worst case extra). De effecten van alle scenario's laten zien dat groei van de veestapel niet mogelijk is, tenzij verdergaande maatregelen ter beperking van stikstofemissies worden opgenomen. Over deze verdergaande maatregelen worden in hoofdstuk 10 van het MER aanbevelingen gedaan. In het MER is niet ingegaan op alternatieven waarbij de gemeente zelf kan sturen naar een gewenste ruimtelijke verdeling en omvang van de agrarische ontwikkeling.

2.1 Passende beoordeling

In de Passende beoordeling zijn de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden rondom het plangebied op een heldere wijze inzichtelijk gemaakt. Veel van deze Natura 2000-gebieden hebben een uitbreidings- of verbeterdoel voor vermessing- en verzuringgevoelige habitattypen. De achtergrondconcentratie van stikstof blijkt al ruim boven de kritische depositiewaarden² voor deze habitats te liggen.

In het MER wordt de milieugebruiksruimte op het gebied van stikstofdepositie bepaald op basis van het Groenmanifest van de Provincie Drenthe.

2 Passende beoordeling, tabel 10.

Dit interim-beoordelingskader hanteert een drempelwaarde van 0,5% van de kritische depositiewaarde (dat is in Zuidoost-Drenthe in de praktijk ca. 2 mol N/ha/jaar).³ In het MER wordt, om modelmatig toch enige ontwikkeling mogelijk te maken, uitgegaan van het niet overschrijden van de kritische depositiewaarde met meer dan 1% op bedrijfsniveau (zie MER, pag. 8, laatste alinea).

De verwijzing naar dit uitgangspunt geeft geen inzicht in de feitelijke milieuruimte die met de uitbreidingsmogelijkheden in het bestemmingsplan kan worden benut. Volgens de Natuurbeschermingswet 1998, moet een Passende beoordeling de zekerheid bieden dat er door de toename van stikstofdepositie geen aantasting van natuurlijke kenmerken (habitats, leefgebieden van soorten) van Natura 2000-gebieden zal optreden door de uitbreidingsmogelijkheden in het bestemmingsplan.

In de Passende beoordeling wordt vastgesteld dat bij alle vier de scenario's aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet wordt uitgesloten (zie MER, pag. 107, 110). Deze conclusie acht de Commissie correct gemotiveerd. De Commissie mist de uitwerking van een alternatief waarin binnen de doelstellingen en sturingsmogelijkheden van de gemeente significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. In dit alternatief kan nader worden onderzocht aan welke 'knoppen' de gemeente kan draaien om effecten uit te sluiten. De Commissie denkt hierbij aan:

- uitvoering van de aanbevelingen die in het MER hoofdstuk 10 zijn genoemd;
- het onderzoek naar de mogelijkheid om een plafond te stellen aan het aantal uitbreidingen;
- het beperken van uitbreidingsmogelijkheden van (grondgebonden) veehouderij door bijvoorbeeld zonerings.

Een aantal mogelijkheden wordt in het bestemmingsplan benoemd, zoals de maatregel dat akkerbouwbedrijven niet kunnen omschakelen naar intensieve veehouderij, maar het ontbreekt in het MER aan inzicht in de effectiviteit van deze en verdergaande maatregelen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een alternatief te onderzoeken waarbij aantasting van natuurlijke kenmerken voor Natura 2000-gebieden is uit te sluiten.

De Commissie is van oordeel dat in de Passende beoordeling voldoende is ingegaan op de gevolgen van het voornemen zelf, maar het is niet duidelijk is of er sprake kan zijn van cumulatieve effecten met andere plannen of projecten. Daardoor bestaat de kans dat de gevolgen van het voornemen voor Natura 2000-gebieden wordt onderschat.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een alternatief te onderzoeken waarbij aantasting van natuurlijke kenmerken voor Natura 2000-gebieden is uit te sluiten.

3 Conform het groenmanifest wordt het cumulatieve aspect van de verleende vergunning op provinciaal niveau gemonitord. Dit wordt aan de hand van een cumulatieveboekhouding nader uitgewerkt. Als correctie maatregel noemt het Groenmanifest het strenger maken van de drempelwaarde, terwijl waar nodig het college van Gedeputeerde Staten ook verdergaande maatregelen in overweging kan nemen. Dit geeft geen informatie op bestemmingsplanniveau.

2.2 Landschappelijke inpassing

De Commissie constateert dat de landschappelijke inpassing een belangrijke plaats heeft in het bestemmingsplan van de gemeente Coevorden. Aan nieuwe ontwikkelingen worden op een historisch verantwoorde en landschappelijk hoogwaardige manier eisen gesteld aan de inpassing. Dit beleid is voor het bestemmingsplan vastgelegd in een Notitie Ruimtelijke Kwaliteit, die als toetsingskader bij de regels van het bestemmingsplan is gevoegd.

In het MER komt het toetsingskader voor het landschap en de natuurlijke kenmerken⁴ echter niet voldoende aan bod (denk aan zoning binnen de aangewezen open gebieden). Daardoor is op basis van het MER niet vast te stellen of de voorgenomen hervestiging van circa 20 agrarische bedrijven in het buitengebied past binnen de ambities van de gemeente ten aanzien van de ontwikkeling van natuur en het open landschap.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER te onderbouwen waar en in welke mate hervestiging van bedrijven in het open buitengebied is toegestaan.

3. MER voor de structuurvisie: aandachtspunten voor de besluitvorming

De Commissie constateert dat in het MER het onderzoek op het niveau van de structuurvisie is toegespitst op de thema's energieopwekking, uitbreiding grootschalige recreatie en ontwikkelingen van de infrastructuur. De Commissie kan zich hierin vinden. Wel constateert zij dat het MER algemeen van aard is en geen toetsing van alternatieven bevat, terwijl de structuurvisie in meer detail is uitgewerkt dan het MER (zie bijvoorbeeld het kaartmateriaal). Voor het thema landbouw wordt bijvoorbeeld niet gemotiveerd op welke wijze het milieubelang (waaronder natuur en landschap) is meegewogen bij het aanwijzen en afbakenen van de gebieden voor grootschalige agrarische ontwikkeling. Bij het thema recreatie is niet onderbouwd dat een grootschalig initiatief goed is in te passen nabij het beekdallandschap⁵. Het is daarom niet te herleiden op basis van welk afwegingskader⁶ de locaties zijn bepaald en welke rol het milieubelang daarbij heeft gespeeld.

3.1 Zoekgebieden Windenergie

In het ontwerp van de structuurvisie zijn twee zoekgebieden aangewezen voor windenergie, die vervolgens in het MER aan een nadere analyse zijn onderworpen. De Commissie mist in het MER een onderbouwing van de keuze voor deze twee aangewezen gebieden en een on-

4 Zie noot 6, de opmerkingen die daar in de zienswijzen op MER-Structuurvisie zijn gemaakt zijn naar het oordeel van de Commissie ook van toepassing bij dit punt van het bestemmingsplan.

5 De Provincie Drenthe wijst erop dat ook het beekdal als landschapstype moet worden meegenomen.

6 De Commissie sluit aan bij de zienswijzen van de Provincie Drenthe en Natuur en Milieu Drenthe waarin zij erop wijzen dat ambities en kernkwaliteiten kunnen worden vertaald naar een afwegingskader voor natuur en landschap.

derbouwning waarom andere (mogelijk kansrijke) opties voor windenergie buiten beschouwing zijn gebleven.⁷

- De Commissie adviseert om bij het aanwijzen van de zoekgebieden het trechteringsproces⁸ dat heeft geleid tot het vastleggen van de zoekgebieden voor windenergie te omschrijven, ook aan te geven hoe het milieubelang daarin is mee gewogen en tevens de (haalbaarheid van de) doelstellingen ten aanzien van windenergie te expliciteren.

In het MER wordt een aantal beperkingen gehanteerd (geluid, externe veiligheid, afstand tot woningen, uitsluiting waterbergingsgebied) om te bepalen waar windturbines mogelijk zijn binnen de wettelijke grenzen. De wettelijke grenzen zijn vertaald in zones binnen de twee grote zoekgebieden. Deze werkwijze leidt in het MER tot een inperking van de zoekgebieden tot drie kleinere gebieden waar de plaatsing van windturbines mogelijk zou zijn. Naar de mening van de Commissie is dit een te beperkte benadering om de zoekgebieden af te grenzen, aangezien geen rekening is gehouden met effecten op natuur en landschap.

Wat betreft de gevolgen voor natuur blijkt uit het MER niet of bij de weidevogelleefgebieden in het westen en zuiden van zoekgebied 1 en 2 sprake is van actuele of potentiële waarden. Volgens de Commissie is het niet bij voorbaat uitgesloten dat in dit weidevogelleefgebied, net als in Duitsland, ook enkele windturbines kunnen worden geplaatst. Nu nader ecologisch effectonderzoek achterwege is gebleven, is die afweging niet te maken.

In de landschappelijke analyse wordt naar de mening van de Commissie te veel benadrukt dat door de windturbines in Duitsland het visuele beeld al verrommeld is. De Commissie verwacht dat directe aansluiting van de windturbines op het Duitse beeld tot minder versnippering kan leiden en de effecten op het het waardevolle Belvedèrelandschap kan beperken. Een 3d-studie naar een optimale opstelling in combinatie met de windturbines in Duitsland kan daarbij waardevol zijn.⁹

- De Commissie adviseert om de vaststelling van de zoekgebieden voor windenergie te baseren op een meer integrale afweging, gebruikmakend van een integrale landschapsvisie en ecologische onderbouwning.

7 Zie bijvoorbeeld kaart 39 in de Ontwerp Gebiedsvisie Windenergie Drenthe. Ook in de zienswijzen van Nuon en CV Windvogel wordt gewezen op kansrijke locaties buiten de genoemde zoekgebieden.

8 De Commissie wijst daarbij op de vragen in veel zienswijzen over de visie en achtergrond van de keuzes om juist het Belvederegebied en het gebied nabij Coevorden aan te wijzen.

9 In veel zienswijzen wordt ook gevraagd naar heldere criteria voor inpassing in het Belvedere-gebied in relatie tot de Duitse windturbines.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van gemeente Coevorden

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van Coevorden

Besluit: vaststellen van een Structuurvisie en een bestemmingsplan buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.: plan-MER vanwege kaderstelling categorieën C14, D14 en D 22.2 en vanwege Passende beoordeling

Activiteit: Het aanwijzen van zoekgebieden (Structuurvisie) voor grootschalige ontwikkelingen en het planologisch mogelijk maken van schaalvergroting van landbouwbedrijven (Bestemmingsplan).

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure: 25 januari 2012

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 25 januari t/m 6 maart 2012

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 19 januari 2012

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 2 april 2012

kennisgeving MER in de Staatscourant van 15 februari 2013

ter inzage legging MER: 16 januari t/m 26 februari 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 15 januari 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 4 april 2013

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Ir. S. Bokma

Ir. P. van der Boom

Ing. C.P. Slijpen

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

Drs. ing. F. ten Thij (werkgroepsecretaris)

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 het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van 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, vóór 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.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- MER voor Structuurvisie en Bestemmingsplan buitengebied Coevorden, Arcadis, 10 oktober 2013;
- Ontwerp Structuurvisie 2012–2022, gemeente Coevorden, 2013;
- Onderzoek Externe Veiligheid – Risicoanalyse Bestemmingsplan: “Buitengebied Coevorden”, Steunpunt Externe Veiligheid Drenthe, 30 oktober 2012;
- Voorontwerp Bestemmingsplan buitengebied gemeente Coevorden, Witpaard, januari 2013;
- Ontwerp Gebiedsvisie Windenergie Drenthe (H+N+S e.a,1 juni 2012).

De Commissie heeft kennis genomen van zienswijzen en adviezen (circa 120), die zij tot en met 4 maart 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Structuurvisie 2011–2021 en bestemmingsplan
buitengebied Coevorden

ISBN: 978-90-421-3689-2



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

