



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Ontwerp-omgevingsvisie provincie Groningen 2015–2019

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

4 juni 2015 / rapportnummer 2980



# 1. Oordeel over het milieueffectrapport

De provincie Groningen heeft een nieuw Provinciaal Omgevingsplan opgesteld dat in het kader van de in voorbereiding zijnde Omgevingswet 'Ontwerp-omgevingsvisie' wordt genoemd. Deze Ontwerp-omgevingsvisie bouwt voort op het huidige beleid en legt ook nieuwe ontwikkelingen vast. Vanwege kaderstelling voor een aantal m.e.r.-plichtige activiteiten en kans op significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden is een plan-milieueffectrapport (MER) en een Passende beoordeling opgesteld. Bevoegd gezag in de procedure zijn Provinciale Staten van Groningen. De provincie heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie)<sup>1</sup> gevraagd de juistheid en de volledigheid van het MER te beoordelen.

De opgestelde Ontwerp-omgevingsvisie Groningen heeft een planhorizon tot en met 2019 en geeft daarnaast een doorkijk naar de gewenste en verwachte ontwikkelingen rond 2040. Het bij de Ontwerp-omgevingsvisie opgestelde MER geeft een bij dit detailniveau passende analyse van relevante beleidsvoornemens, inschatting van effecten, consequenties voor doelbereik, mogelijke mitigerende maatregelen en aanbevelingen voor de vervolgsbesluitvorming. Bovendien is de vervolg verantwoordelijkheid goed in beeld gebracht. Voor diverse maatregelen zoals dijkversterkingen of windturbineparken volgen afzonderlijke m.e.r. procedures, waarbij tevens alternatieven en varianten kunnen worden beschouwd.

Het MER kent een duidelijke structuur waarin een helder samenhangend beeld is geschetst van de doelen/belangen, strategieën en maatregelen. In het MER wordt uitgebreid aandacht besteed aan de effectbeoordelingen. De toegekende effect-scores per beoordeelde maatregel acht de Commissie voor dit abstractieniveau plausibel. Dat geldt ook voor de conclusies dat de realisatie van windturbineparken, schaalvergroting van agrarische bedrijven en uitbreiding van industrie negatieve gevolgen kunnen hebben voor de ruimtelijke kwaliteit, landschap en natuur.

Het rapport brengt duidelijk in beeld waar, vanuit milieuoogpunt bezien, de uitdagingen en dilemma's zitten en waar ambities met elkaar kunnen conflicteren. De Commissie ziet de volgende uitwerkingsopgaven voor de vervolgsbesluitvorming:

- ruimtelijke ordening, leefbaarheid en bereikbaarheid (stadsregio Groningen versus krimp op het ommeland, impact van bodembeweging op de leefomgeving);
- schaalvergroting in de landbouw en de consequenties daarvan voor landschap, cultuurhistorie en natuur;
- ontwikkelingen in de industrie en de consequenties voor de natuur in de Eemsdelta;
- reeds geplande maar nog niet gerealiseerde ontwikkelingen in windturbineparken, hoogspanningsleidingen en gevolgen daarvan voor leefomgeving, landschap, cultuurhistorie en natuur.

---

<sup>1</sup> 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](http://www.commissiemer.nl).

In het MER is aangegeven dat de ontwikkelingen in de Eemshaven–Delfzijl nader zullen worden uitgewerkt in een regionale structuurvisie. Mogelijk dat de aanpak van een ‘regionale visie’ ook voor andere opgaven een goed handvat biedt om ambities, in co-creatie met gemeenten en bewoners, verder te concretiseren en met elkaar in evenwicht te brengen.

**De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER behorende bij de Ontwerp–omgevingsvisie versie 10 maart 2015 echter één tekortkoming.** In de Passende beoordeling wordt aangegeven dat de schaalvergroting in de landbouw significant negatieve gevolgen kan hebben voor Natura 2000–gebieden met als conclusie dat deze ontwikkeling 'mogelijk uitvoerbaar is'. Om de zekerheid te krijgen dat het plan uitvoerbaar is, dus niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000–gebieden, zouden (op het niveau van de provinciale visie) maatregelen of alternatieven in beeld moeten worden gebracht die voldoende zekerheid geven dat schadelijke effecten op Natura 2000–gebieden uiteindelijk voorkomen kunnen worden. De Passende beoordeling verwijst in algemene zin naar de PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) maar gaat niet op andere maatregelen of alternatieven in. De Commissie is van oordeel dat het opheffen van deze tekortkoming essentieel is voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en daarna een besluit te nemen.

#### **Nieuw college**

Het nieuwe college van Gedeputeerde Staten van Groningen doet in haar Collegeprogramma ‘Vol vertrouwen’ van 23 april 2015, een aantal voorstellen die aanleiding zijn om de Ontwerp–omgevingsvisie te gaan herzien. Dit heeft waarschijnlijk ook consequenties voor het opgestelde MER. De provincie heeft aangegeven dat wanneer het MER zal worden herzien, ook bovengenoemde punt ten aanzien van de Passende beoordeling zal worden meegenomen in deze herziening.

## **2. Gesignaleerde tekortkoming**

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

### **2.1 Passende beoordeling schaalvergroting landbouw**

In de Passende beoordeling wordt een kans op significante effecten voor diverse Natura 2000–gebieden gesignaleerd ten gevolge van stikstofdepositie. Het plan wordt op dit punt 'mogelijk uitvoerbaar' geacht.

Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 kan het bevoegd gezag een besluit tot vaststelling pas nemen als aantasting van de natuurlijke kenmerken is uitgesloten of de ADC-toets wordt doorlopen. Daar kunnen (mitigerende) maatregelen bij worden betrokken. Maatregelen om te motiveren dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000–gebieden voorkomen kan worden zijn nog niet verder uitgewerkt. Naar het oordeel van de Commissie is dit gezien de genoemde risico's wel noodzakelijk. Daarom is de Commissie van

oordeel dat in dit MER onvoldoende in beeld is gebracht hoe de schaalvergroting in de landbouw uitvoerbaar kan zijn, en is een nadere beschrijving (of nader onderzoek) naar deze maatregelen vereist.

De Commissie adviseert voorafgaande aan de besluitvorming het MER aan te vullen door inzicht te geven in mogelijke maatregelen om negatieve gevolgen voor beschermde natuur door de schaalvergroting in de landbouw te voorkomen en daarbij aan te geven in hoeverre deze maatregelen uitvoerbaar zijn.

### 3. Aanbevelingen voor de verdere besluitvorming

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk worden door de Commissie niet beschouwd als essentiële tekortkomingen.

#### 3.1 Ruimtelijke ordening, leefbaarheid en bereikbaarheid

De Ontwerp-omgevingsvisie schetst een verdere verstedelijking van de stadsregio Groningen en krimp op het ommeland. Daarbij gaat het om nieuwe fysieke ingrepen en om vraagstukken zoals 'hoe gaan we om met leegstand' en 'hoe houden we de dorpen in het ommeland leefbaar'. Door de gevolgen van bevolkingsdaling en de gewijzigde bevolkingssamenstelling zijn grote gevolgen te verwachten voor het voorzieningenniveau, de woningvoorraad en bereikbaarheid van activiteiten voor inwoners van Groningen. Het valt de Commissie op dat de opgave ten aanzien van bodemdaling (zie ook hoofdstuk 15 Ontwerp-omgevingsvisie) en de gevolgen (zowel negatief als positief) die dit met zich meebrengt voor de leefomgeving nog niet nadrukkelijk aan de orde is gesteld in deze Ontwerp-omgevingsvisie en het bijbehorende MER. Het MER geeft aan dat de ruimtelijke ordeningsvraagstukken (in lijn met het provinciale governance model) in het overleg met de gemeenten geadresseerd zullen worden. In dit overleg komen gemeentelijke en regionale belangen bij elkaar. De Commissie adviseert om deze ruimtelijke ordeningsvraagstukken die per deelgebied verschillend zijn bijvoorbeeld in regionale visies verder uit te werken en gemeentelijke en regionale belangen bij elkaar te brengen.

Tussen Eemshaven (Oudeschip) en Vierverlaten wordt een nieuwe 380 kV-hoogspanningsverbinding gebouwd. In dit MER is ervan uitgegaan dat deze de bestaande verbinding deels vervangt en/of ermee gecombineerd wordt en daarom geeft het MER aan dat er geen negatieve effecten zijn. De Commissie wijst erop dat de nieuwe verbinding waarschijnlijk alleen naast de bestaande verbinding gerealiseerd kan worden, waardoor het tracé opschuift. Dit kan gevolgen hebben voor de bewoonbaarheid van nabij het tracé staande woningen en boerderijen en daarmee voor het behoud van cultuurhistorische waarden. Voor de besluitvorming over het tracé zal een aparte m.e.r.-procedure worden doorlopen. De Commissie adviseert om bij deze verdere uitwerking rekening te houden met deze wijziging in de effecten wanneer het tracé opschuift.

Het MER biedt op een hoog abstractieniveau inzicht in de gevolgen van verkeersmaatregelen (wegverbreding, spoorverbinding). Vanwege het hoge abstractieniveau vraagt een nadere detaillering in de vervolgfasen van deze maatregelen ook om meer gedetailleerde milieuinformatie, waarmee het doelbereik van deze maatregelen eveneens beter in beeld kan worden gebracht. De Commissie adviseert om bij de verdere uitwerking van de fysieke ingrepen in weg- en railinfrastructuur de milieuinformatie nader uit te werken, ook in het licht van de provinciale doelstellingen inzake economie, bereikbaarheid en leefomgeving.

## 3.2 Schaalvergroting landbouw

In de Ontwerp-omgevingsvisie wordt ruimte geboden aan ontwikkelingen in de grondgebonden en intensieve veehouderij. In het MER zijn de gevolgen op hoofdlijnen in beeld gebracht. Het MER maakt duidelijk dat schaalvergroting in de grondgebonden veehouderij (bouwblokken tot 4 ha) (zeer) negatieve gevolgen voor landschap, cultuurhistorie en natuur heeft.

Het MER geeft negatieve scores op landschap, cultuurhistorie en natuur en geeft globaal aan welke maatregelen mogelijk zijn om deze negatieve gevolgen te voorkomen, maar gaat hier niet nader op in. Knelpunten in de verschillende deelgebieden zouden zichtbaarder worden door bijvoorbeeld de kaarten ten aanzien van agrarische ontwikkelingen (pagina 16) en natuurgebieden buiten het natuurnetwerk Nederland (NNN pagina 25) uit het MER over elkaar heen te leggen. De Commissie kan zich voorstellen dat door een nadere uitwerking per gebied de genoemde gevolgen in het MER verfijnd kunnen worden waardoor per deelgebied randvoorwaarden kunnen worden gegeven waarbinnen de gemeentelijke afwegingen plaatsvinden. De te behouden waarden kunnen op die manier ook nauwkeuriger in beeld worden gebracht.

Om negatieve gevolgen te verkleinen verwijst het MER naar twee in het MER genoemde instrumenten 'Bouwblok op maatmethode' (BOM) en het 'Groninger Verdienmodel' (GVM) die bij individuele vergunningverlening moeten worden toegepast. De Commissie wijst erop dat bij het GVM het gemiddelde rapportcijfer over tien thema's wordt beoordeeld en doorslaggevend is voor het antwoord op de centrale vraag: 'Verdient de ondernemer met dit plan een uitbreiding van het bouwblok boven de 2 hectare?'. Het hiervoor vereiste gemiddelde GVM-eindcijfer is vastgesteld op minimaal een 7,5. Omdat dit een gemiddelde is, kan dat, naar mening van de Commissie, betekenen dat sommige componenten van de leefomgevingen op provinciaal niveau onder het gemiddelde scoren en daarmee niet op orde zijn of gaan komen. Bij natuur- en landschap geldt een oppervlaktemaat (>1% natuur- en landschapselementen).

De Commissie constateert dat het MER voor de schaalvergroting van de landbouw geen alternatieven bevat. Zeker gezien de maatschappelijke discussies over dit onderwerp en de forse negatieve milieugevolgen heeft het meerwaarde om in een vervolgstap per deelgebied de bandbreedte aan mogelijkheden beter in beeld te krijgen (dus bijvoorbeeld een alternatief met beperkte en een alternatief met ruime mogelijkheden afhankelijk van de knelpunten en kansen in het desbetreffende deelgebied). De Commissie geeft in overweging om dit regionaal uit te werken zodat de gebiedseigen kenmerken hierin terug kunnen komen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in regionale structuurvisies. In deze regionale visies kunnen ook de nodige alternatieven en varianten worden onderzocht, zeker ook gezien de potentiële effecten voor biodiversiteit, beschermde soorten en Natura 2000-gebieden.

### 3.3 Passende beoordeling industriële ontwikkeling Eemsmond

De Passende beoordeling maakt duidelijk dat de industriële ontwikkelingen in Eemshaven en Delfzijl en de schaalvergroting van de landbouw kunnen leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in de omgeving. De gewenste ontwikkelingen in en rond de Eemshaven en Oosterhorn bij Delfzijl worden uitgewerkt in de regionale Structuurvisie (start in 2015). De besluitvorming wordt ondersteund met een MER en Passende beoordeling. In combinatie met de mogelijke maatregelen in ruimte en tijd om conflicten met de beschermde natuur te voorkomen is de Commissie van mening dat voor de ontwikkelingen in Eemshaven en Delfzijl in dit stadium van de besluitvorming voldoende informatie over de mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden aanwezig is. De Commissie adviseert bij de besluitvorming over de Ontwerp-omgevingsvisie nader in te gaan op de lopende processen in de Eemsdelta en aan te geven welk stappenplan wordt doorlopen om schadelijke gevolgen voor de Waddenzee en andere Natura 2000-gebieden te voorkomen.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** Gedeputeerde Staten provincie Groningen

**Bevoegd gezag:** Provinciale Staten provincie Groningen

**Besluit:** vaststellen of wijzigen van de provinciale omgevingsvisie

**Categorie Besluit m.e.r.:** plan-MER vanwege kaderstelling en Passende beoordeling

**Activiteit:** De provincie Groningen is bezig een omgevingsvisie op te stellen. Daartoe is nu een Ontwerp-omgevingsvisie opgesteld. Deze bouwt voort op het huidige beleid, daarnaast worden een aantal nieuwe ontwikkelingen vastgelegd.

**Bijzonderheden:** Het nieuwe college van Gedeputeerde Staten van Groningen doet in haar Collegeprogramma 'Vol vertrouwen' van 23 april 2015, een aantal voorstellen die aanleiding zijn om de Ontwerp-omgevingsvisie te gaan herzien. Dit heeft waarschijnlijk ook consequenties voor het opgestelde MER. De provincie heeft aangegeven dat wanneer het MER zal worden herzien, ook het punten aanzien van de Passende beoordeling zal worden meegenomen in deze herziening.

### **Procedurele gegevens:**

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 18 september 2014 t/m 30 oktober 2014

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 4 november 2014

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 12 maart 2015

Ter inzage legging MER: 16 maart 2015 t/m 27 april 2015

Toetsingsadvies uitgebracht: 4 juni 2015

### **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:

dhr. prof.dr. H.J. Meurs

mw. ir. C.T. Smit (secretaris)

dhr. drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)

dhr. ing. R.L. Vogel

dhr. ir. R.F. de Vries

dhr. drs. G. de Zoeten

### **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](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Plan-MER Ontwerp-omgevingsvisie Groningen, Grontmij Nederland B.V., 5 maart 2015;
- Plan-MER Ontwerp-omgevingsvisie Groningen Samenvatting, Grontmij Nederland B.V.;
- Ontwerp-Ontwerp-omgevingsvisie Groningen, Provincie Groningen, 10 maart 2015.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.



Toetsingsadvies over het milieueffectrapport  
Ontwerp-omgevingsvisie provincie Groningen 2015–2019



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

W [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

