



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Omgevingsvisie provincie Groningen 2016–2020

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

24 maart 2016 / projectnummer: 2980



# 1. Oordeel over de aanvulling op het milieueffectrapport

De provincie Groningen werkt aan een nieuw Provinciaal Omgevingsplan<sup>1</sup> en een nieuwe Provinciale Omgevingsverordening. In de Ontwerp-omgevingsvisie bouwt de provincie voort op het huidige beleid en legt ook nieuwe ontwikkelingen vast. Vanwege kaderstelling voor een aantal m.e.r.-plichtige activiteiten en de kans op significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden zijn een plan-milieueffectrapport (MER) en een Passende beoordeling opgesteld. Dit MER en de Passende beoordeling zijn al op 16 maart 2015 ter inzage gelegd.

Op 4 juni 2015 heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) een advies uitgebracht over het MER.<sup>2</sup> De Commissie adviseerde toen om het MER op het onderdeel effecten van stikstofdepositie als gevolg van de schaalvergroting in de landbouw aan te vullen.

Kort na de ter inzagelegging heeft het toen nieuw aangetreden College van Gedeputeerde Staten een nieuw collegeakkoord vastgesteld (23 april 2015). Dit heeft geleid tot enkele wijzigingen in het omgevingsbeleid. Deze wijzigingen zijn vervat in een herzien ontwerp voor de Omgevingsvisie. Een aantal van deze wijzigingen betreffen ook milieurelevante maatregelen die in het MER zijn beschouwd. De provincie heeft daarom een aanvulling plan-MER Omgevingsvisie opgesteld. De aanvulling op het plan-MER (d.d. 28 oktober 2015) gaat in op:

- de nieuwe, voor het MER relevante, onderwerpen uit de ontwerp-Omgevingsvisie;
- de geconstateerde tekortkoming in de Passende beoordeling bij het MER;
- de aardbevingen in het plangebied.<sup>3</sup>

De Provinciale Staten van Groningen heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie)<sup>4</sup> gevraagd de juistheid en de volledigheid van de aanvulling op het MER te beoordelen.

**De Commissie oordeelt dat de aanvulling plan-MER Omgevingsvisie de essentiële informatie bevat voor de besluitvorming over de Omgevingsvisie Groningen waarbij het milieubelang volwaardig kan worden meegewogen.**

De aanvulling op het plan-MER is compact en evenals het plan-MER uitgewerkt op een hoger abstractieniveau, passend bij het detailniveau van een omgevingsvisie. De voor het milieu relevante wijzigingen in de omgevingsvisie zijn helder beschreven. De effectscores laten zien dat met maatregelen uit de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en additionele maatregelen de schaalvergroting van agrarische bedrijven uitvoerbaar is binnen het wettelijke kader van de Natuurbeschermingswet 1998.

---

<sup>1</sup> Vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet wordt dit Omgevingsplan 'Omgevingsvisie' genoemd.

<sup>2</sup> Zie 'Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Ontwerp-omgevingsvisie provincie Groningen 2015-2019' 4 juni 2015 / rapportnummer 2980, Commissie voor de milieueffectrapportage.

<sup>3</sup> Mede naar aanleiding van het Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport Structuurvisie Eemsmond - Delfzijl van 2 juli 2015 / rapportnummer 2922-66 van de Commissie voor de m.e.r..

<sup>4</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).

De cumulatieve effecten van de maatregelen windpark Eemshaven en Helihaven zullen in de Passende beoordeling bij de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl in beeld worden gebracht. De wijziging voor zonneparken leidt plaatselijke tot negatieve effecten, hier wordt een ruimtelijk afwegingskader voor opgesteld dat moet zorgen voor een inpassing op maat en, indien aan de orde, mitigatie van de negatieve effecten.

## 2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet aanbevelingen voor de vervolgbesluitvorming.

### 2.1 Effecten Schaalvergroting grondgebonden veehouderijen

De Commissie signaleerde bij de toetsing van het MER (maart 2015) een essentiële tekortkoming. In de Passende beoordeling (behorend bij het MER) werd aangegeven dat door de schaalvergroting in de landbouw<sup>5</sup> aantasting van natuurlijke kenmerken Natura 2000-gebieden niet is uit te sluiten. Op grond daarvan werd geconcludeerd dat deze ontwikkeling 'mogelijk uitvoerbaar was'.

De Commissie adviseerde om in een aanvulling aan te geven of het plan uitvoerbaar is door maatregelen of alternatieven (op het niveau van de provinciale visie) in beeld te brengen en daarmee voldoende zekerheid te geven dat schadelijke effecten op Natura 2000-gebieden kunnen worden voorkomen.

In de aanvulling heeft de provincie twee maatregelen uitgewerkt waarmee aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden als gevolg van de schaalvergroting van agrarische bedrijven kunnen worden voorkomen.

- De Provincie zet in op de maatregelen uit het Programma Aanpak Stikstofdepositie (PAS).<sup>6</sup> Binnen het systeem van het PAS is ontwikkelruimte beschikbaar voor de toename van stikstofdepositie. De provincie is van mening dat het PAS-systeem, ontworpen als oplossing voor de problemen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, de komende jaren zijn waarde zal moeten bewijzen.
- Naast de maatregelen uit het PAS heeft de Provincie 'additioneel' beleid uitgewerkt, waarmee effecten van stikstofdepositie worden verminderd. De provincie is van mening dat bij de ruimtelijke afwegingen over de ontwikkeling van veehouderijen nabij Natura 2000-gebieden, ook los van het PAS, nadrukkelijk aandacht moet zijn voor het aspect stikstofdepositie. De gemeenten worden daarom gevraagd expliciet te kijken naar gevolgen van stikstofdepositie voor Natura 2000-gebieden. Waar substantiële gevolgen kun-

---

<sup>5</sup> Het gaat dan om ontwikkelingen in de grondgebonden veehouderij, ontwikkeling van de intensieve veehouderij wordt namelijk met het nieuwe provinciale beleid 'op slot' gezet.

<sup>6</sup> Op 1 juli 2015 is het PAS in werking getreden. Het PAS vermindert de effecten van stikstofdepositie door het nemen van maatregelen aan de bron en door herstelmaatregelen uit te voeren voor stikstofgevoelige natuur. Een deel van de ontwikkelingsruimte die hierdoor wordt gecreëerd mag worden gebruikt voor uitbreiding van landbouwbedrijven waardoor de stikstofdepositie plaatselijk kan toenemen. Het programma borgt dat de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden blijft dalen. Op het moment dat er (tijdelijk) geen ontwikkelruimte meer beschikbaar is, belet dit de mogelijkheid tot verdere schaalvergroting in de veehouderij.

nen worden verwacht zal dit consequenties hebben voor de bouwblokomvang. Gemeenten kunnen hierin sturen door de toepassing van de “Bouwblok op maat”-methode (tot 2 ha.) en de “Groninger Verdienmodel-methode”(tot 4 ha.)

De Commissie onderschrijft de conclusie in het MER dat, door toepassing van additioneel beleid en de ontwikkelruimte uit het PAS, aantasting van natuurlijke kenmerken door schaalvergroting in de landbouw op Natura 2000-gebieden is uit te sluiten. Zij merkt daarbij op dat indien mogelijk (tijdelijk) geen ontwikkelingsruimte in het kader van het PAS beschikbaar is, dit extra beperkingen op kan leggen aan de mogelijkheid van uitbreiding van de veehouderijen.

Het additionele beleid met de “Bouwblok op maat”-methode en de “Groninger Verdienmodel”-methode ziet de Commissie, op grond van de door haar beoordeelde informatie, als aanvullend op het PAS en de mitigatie van de effecten van stikstofdepositie. Het kan voorafgaand aan of naast het inzetten van het PAS – in algemene zin ontwikkelruimte scheppen. Daarnaast meent de Commissie dat deze methoden vanuit andere invalshoeken het provinciaal beleid kunnen ondersteunen, zoals een goede zonering in het landelijk gebied en een goede landschappelijke inpassing.

## 2.2 Herziene Ontwerp-omgevingsvisie

In de aanvulling plan-MER voor de herziene ontwerp-omgevingsvisie worden, naast de schaalvergroting van de grondgebonden landbouw de volgende (gewijzigde) maatregelen behandeld:

- aanpassing zoekgebied vervanging windturbines Eemshaven (inclusief testlocaties);
- het toestaan van grootschalige zonneparken in het buitengebied;
- het schrappen van het glastuinbouwgebied Eemshaven;
- de uitbreiding van het zoekgebied voor de Helihaven Eemshaven.

De Commissie constateert dat de effectanalyse van de gewijzigde maatregelen in de aanvulling MER goed is uitgevoerd. De concrete uitwerking van de Helihaven en de aanpassing van het zoekgebied wordt ook in een separate besluitvormingsprocedure met daaraan gekoppelde m.e.r.-procedure verder uitgewerkt.

## 2.3 Effecten aardbevingen

De Provincie verwijst naar het advies voor reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport Structuurvisie Eemsmond- Delfzijl, waarin de Commissie heeft geadviseerd de gevolgen van aardbevingen voor het milieu in beeld te brengen. De Provincie zal hier in het desbetreffende MER nader op ingaan. Omdat het studiegebied van de Omgevingsvisie het studiegebied van de Structuurvisie omvat is vooruitlopend daarop in de aanvulling al ingegaan op de huidige inzichten rondom de problematiek met de aardbevingen als gevolg van de gaswinning. Het Ministerie van Economische Zaken heeft voor het komend jaar een plafond ingesteld op de gaswinning, dit is een maatregel ten behoeve van de veiligheid in het gebied. Daarnaast wordt gewerkt aan aanpassingen van de huidige normen op basis van nieuwe inzichten. Zodra daar meer over bekend is zullen de consequenties hiervan voor mitigerende maatregelen voor gebouwen en infrastructuur worden opgenomen in de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl

en andere plannen en zal de Omgevingsvisie worden aangepast op basis van de nieuwe informatie.

- De Commissie onderstreept de wenselijkheid om in de genoemde structuurvisie, in andere plannen en in een eventuele aanpassing van de Omgevingsvisie, op basis van nieuwe en actuele informatie over aardbevingen, normen (groene en witte NPR<sup>7</sup>) en risico's in te gaan op maatregelen om effecten op woningen, gebouwen (onder andere procesindustrie) en infrastructuur te beperken of voorkomen. De Commissie vraagt daarbij aandacht voor potentiële ruimtelijke beperkingen die hier het gevolg van kunnen zijn.

---

<sup>7</sup> De Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) 9998 voor aardbevingsbestendig bouwen is op 18 december 2015 door het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) gepubliceerd. Met deze definitieve (witte) versie van de NPR kunnen partijen bestaande en nieuwe gebouwen robuuster maken tegen aardbevingen, in het als gevolg van gaswinningen aardbevingsgevoelige gebied (bron: <http://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2015/december/18/nieuwe-npr-gepubliceerd>, 18-12-2015).

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

**Initiatiefnemer:** Provinciale Staten provincie Groningen

**Bevoegd gezag:** Gedeputeerde Staten provincie Groningen

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

**Categorie Besluit m.e.r.:** plan-MER vanwege kaderstelling van diverse m.e.r.–(beoordelings-)plichtige activiteiten en Passende beoordeling.

**Activiteit:** De provincie Groningen heeft in maart 2015 een Ontwerp-omgevingsvisie opgesteld. Deze bouwt voort op het huidige beleid en legt nieuwe ontwikkelingen vast, zoals windturbineparken, uitbreiding van agrarische bedrijven en industrie. Voordat de Provinciale Staten hierover besluiten zijn de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport.

**Bijzonderheden:** Op 23 april 2015 heeft het college van Gedeputeerde Staten van Groningen in het nieuwe Collegeprogramma 'Vol vertrouwen' een aantal voorstellen gedaan die aanleiding waren om de Ontwerp-omgevingsvisie uit 2015 te wijzigen. Dit heeft ook consequenties voor het opgestelde MER. De provincie heeft daarom een aanvulling op het MER opgesteld. In deze aanvulling is voor de m.e.r. relevante onderwerpen aanvullend onderzoek uitgewerkt, daarnaast is ook de tekortkoming die de Commissie signaleerde ten aanzien van de Passende beoordeling aangevuld.

### **Procedurele gegevens:**

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 18 september 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

Aanvraag aanvullend toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 5 januari 2016

Datum kennisgeving: 1 februari 2016

Ter inzage legging van de aanvulling: 1 februari 2016 t/m 13 maart 2016

Aanvullend toetsingsadvies uitgebracht: 24 maart 2016

### **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. ir. J.J. de Graeff (voorzitter)

dhr. drs. R. Meeuwsen (secretaris)

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: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Aanvulling Plan-MER Omgevingsvisie Definitief, Grontmij Nederland B.V., 28 oktober 2015;
- Ontwerp omgevingsvisie provincie Groningen 2016–2020 (inclusief kaartbijlage), provincie Groningen, 26 januari 2016;
- Ontwerp omgevingsverordening Groningen 2016 (inclusief kaartbijlage), provincie Groningen, 26 januari 2016.

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

**Bezoekadres**

A. v. Schendelstraat 800  
3511 ML Utrecht

**Postadres**

Postbus 2345  
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

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

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

