



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Emmen 2020

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

6 april 2009 / rapportnummer 1874-82



1. OORDEEL OVER HET MER

De gemeente Emmen stelt een structuurvisie op om de hoofdlijnen en kaders voor ruimtelijke ontwikkelingen in de periode tot 2020 vast te stellen. De structuurvisie vormt de basis voor nadere uitwerking, onder andere in bestemmingsplannen. De belangrijkste ruimtelijke ontwikkelingen hebben betrekking op glastuinbouw, wonen en werken, leisure (recreatie, vrijetijdbesteding) en waterberging. Verschillende van deze activiteiten zijn mogelijk m.e.r.-beoordelingsplichtig. Bovendien is er sprake van mogelijke effecten op het Natura 2000-gebied Bargerveen als gevolg van ontwikkelingen in de nabijheid. Om deze redenen wordt voor de structuurvisie de plan-m.e.r.-procedure doorlopen.¹

Tijdens de toetsing van het MER signaleerde de Commissie een tekortkoming, die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. Het MER bevat onvoldoende informatie over de mogelijk nadelige gevolgen voor het Natura 2000-gebied Bargerveen als gevolg van activiteiten waarvoor de structuurvisie het kader vormt.² Naar aanleiding daarvan is door het bevoegd gezag een aanvulling op het MER aangeleverd.³

De Commissie is van mening dat in het MER en de aanvulling tezamen de **essentiële informatie aanwezig** is. Het MER is systematisch van opbouw en geeft op overzichtelijke en beknopte wijze de belangrijkste aandachtspunten voor de verdere besluitvorming vanuit milieuoogpunt aan. Deze aandachtspunten zijn het voornaamste resultaat van het MER. De Commissie merkt op dat de ontwerp structuurvisie weinig kaderstellende uitspraken bevat waarbij milieueffecten een rol spelen in de afweging tussen alternatieven.

De passende beoordeling, die als aanvulling op het MER is opgesteld, geeft inzicht in de mogelijke gevolgen van planonderdelen voor het Natura 2000-gebied Bargerveen. Hoewel negatieve gevolgen voor het Bargerveen niet op voorhand uitgesloten kunnen worden, constateert de Commissie dat de nadere uitwerking van planonderdelen voldoende ruimte biedt om deze te voorkomen. Bij de nadere uitwerking van planonderdelen is speciale aandacht voor de (cumulatieve) gevolgen voor het Bargerveen van belang.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden enkele aanbevelingen gedaan voor het vervolgtraject.

¹ In bijlage 1 zijn nadere gegevens opgenomen over de procedure en de werkwijze van de Commissie m.e.r. In bijlage 2 is een overzicht van de ontvangen zienswijzen en adviezen opgenomen.

² Op 18 december 2008 heeft een gesprek plaats gevonden tussen de Commissie en een vertegenwoordiging van het bevoegd gezag. Zie voor overige data en termijnen bijlage 1.

³ Dit advies bevat een oordeel van de Commissie over het MER inclusief de aanvulling daarop. De aanvulling op het MER heeft niet ter inzage gelegen. De Commissie beveelt aan om de aanvulling op het MER bij de eerstvolgende mogelijkheid openbaar te maken.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL

MER

In het plan-MER is geen passende beoordeling opgenomen. De structuurvisie bevat kaderstellende uitspraken over verschillende activiteiten met mogelijk nadelige gevolgen voor het Natura 2000-gebied Bargerveen. Volgens de Natuurbeschermingswet is een passende beoordeling voor plannen noodzakelijk als niet kan worden uitgesloten dat een plan afzonderlijk danwel in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden.⁴ In de Wet Milieubeheer⁵ is bepaald dat de passende beoordeling in het plan-MER moet worden opgenomen.

Het MER bevat wel informatie over de mogelijke gevolgen van afzonderlijke planonderdelen voor het Natura 2000-gebied Bargerveen. Deze gevolgen zijn echter niet in verband gebracht met de instandhoudingsdoelstellingen voor habitats en soorten van het Bargerveen. Over cumulatie van gevolgen bevat het MER tegenstrijdigheden.⁶ Doordat effecten op natuur niet kwantitatief in beeld zijn gebracht vindt de Commissie ook de stelling dat (cumulatieve) gevolgen voor het foerageergebied van Kleine Zwaan en Taiga- en Toendrariet- ganzen niet significant zijn onvoldoende aannemelijk.

De Commissie vindt informatie over de (cumulatie van) gevolgen voor het Bargerveen essentieel voor de besluitvorming over de structuurvisie. Deze informatie is vooral van belang voor de integrale afweging over de (on)wenselijkheid en (on)haalbaarheid van ontwikkelingen op de locaties die (op de plankaart) in de structuurvisie worden aangegeven.

Aanvulling op het MER

In de aanvulling is een passende beoordeling opgenomen. Daarin worden voor een aantal thema's⁷ afzonderlijk en in cumulatie de mogelijke effecten op instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Bargerveen aangegeven. Op grond hiervan worden significant negatieve gevolgen uitgesloten. De Commissie vindt deze conclusie niet goed onderbouwd. De passende beoordeling bevat verschillende aannames en conclusies die voor de Commissie niet controleerbaar zijn. Deze worden hieronder toegelicht. Omdat de nadere uitwerking van planonderdelen genoeg ruimte biedt om significante gevolgen voor het Bargerveen te voorkomen, is de ontbrekende informatie volgens de Commissie niet essentieel voor de besluitvorming over de structuurvisie.

⁴ De tekst in het kader op pagina 74 van het MER is niet juist. Een passende beoordeling is ook noodzakelijk voor een plan dat mogelijk gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden, niet alleen bij vergunningplichtige besluiten. Zoals op pagina 44 van het MER aangegeven is de passende beoordeling juist mede de aanleiding voor de plan-m.e.r.-procedure.

⁵ Wm, artikel 7.2a:

1. Een milieueffectrapport wordt gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19f, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1995.
2. In een geval als bedoeld in het eerste lid wordt de passende beoordeling opgenomen in het milieueffectrapport. Die beoordeling wordt als zodanig herkenbaar weergegeven in dat rapport.

⁶ Voor een aantal planonderdelen/alternatieven wordt in het MER geconcludeerd dat negatieve gevolgen voor het Bargerveen niet zijn uit te sluiten. In § 7.2 van het MER worden cumulatieve gevolgen van verschillende planonderdelen op het Bargerveen echter uitgesloten. Deze conclusie kan op basis van het MER niet worden onderbouwd.

⁷ De Commissie merkt op dat de scope van thema's in de passende beoordeling ruimer is gekozen dan noodzakelijk, aangezien de ontwerp-structuurvisie een aantal activiteiten die in de passende beoordeling zijn beoordeeld uitsluit.

Wildlife Resort Griendtsveen

De Commissie acht niet aangetoond dat negatieve effecten als gevolg van grondwaterwinning kunnen worden uitgesloten. De conclusies op pagina 29 van de passende beoordeling zijn niet onderbouwd. Bovendien geldt voor het Bargerveen een uitbreidings- en verbeterdoelstelling voor actief hoogveen (Habitatype 7110). De grondwaterwinning (zowel de bestaande als toekomstige situatie) zal ook aan deze doelstelling getoetst moeten worden. Op het niveau van de stuctuurvisie bevat de passende beoordeling voldoende informatie. De in het vervolgtraject te onderzoeken alternatieven lijken voldoende ruimte te bieden om negatieve verdrogingseffecten te voorkomen en de verbeterdoelstelling niet negatief te beïnvloeden. In alternatief G2 vindt immers geen grondwaterwinning meer plaats op de onderhavige locatie. Bij dit alternatief verdient de waterkwaliteit van de zandwinplas wel speciale aandacht.

■ Bij nadere uitwerking van het Wildlife Resort moet nader onderbouwd worden dat significante gevolgen voor instandhoudingsdoelstellingen van het Bargerveen inderdaad uitgesloten kunnen worden. Uit de wetgeving volgt dat een project alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets⁸ met succes wordt doorlopen.

De passende beoordeling bevat aannames over de toename van bezoekers aan het Bargerveen (als gevolg van het Wildlife Resort en als gevolg van nieuwe woonmilieu's) en de gevolgen daarvan. De bezoekersaantallen zijn niet onderbouwd. Verder wordt geen rekening gehouden met pieken in bezoekersaantallen. Een aantal soorten van het Bargerveen is zeer gevoelig voor menselijke verstoring. Op het niveau van de stuctuurvisie bevat de passende beoordeling voldoende informatie.

■ Bij nadere uitwerking van het Wildlife Resort moeten de effecten nader bepaald worden en moet aangetoond worden dat recreatieve zonerings- of andere mitigerende maatregelen de potentiële extra verstoring kunnen voorkomen.

Vaarverbinding Erica-Ter Apel

In de passende beoordeling worden negatieve gevolgen van de vaarverbinding op de instandhoudingsdoelen van het Bargerveen uitgesloten met als argument dat "noodzakelijke maatregelen genomen zullen worden". Dit impliceert dat er zonder maatregelen hydrologische effecten op het Bargerveen kunnen optreden. De mogelijke effecten noch de benodigde maatregelen worden inzichtelijk gemaakt. De structuurvisie is echter niet het kaderstellende plan voor de vaarverbinding. Het is voor de Commissie niet duidelijk welk plan wel het kader is of zal zijn voor de vaarverbinding en welke instantie(s) daarvoor het bevoegd gezag is/zijn.⁹ Het is daardoor ook niet duidelijk in welk plan de genoemde maatregelen zijn of zullen worden vastgelegd en welke instantie(s) verantwoordelijk is/zijn voor de uitvoering daarvan.

⁸ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

⁹ Herstel van de vaarverbinding Erica-Ter Apel wordt in de structuurvisie genoemd als een van de strategische projecten. In het MER wordt dit project gezien als onderdeel van de autonome ontwikkeling, terwijl het plan nog niet is vastgesteld. Uit het MER en de structuurvisie wordt niet duidelijk welke ingrepen zullen plaatsvinden om de vaarverbinding te herstellen, in hoeverre er nog sprake is van alternatieven en wat de mogelijke gevolgen hiervan zijn. In het MER wordt alleen aangegeven dat kwel- en infiltratiepatronen kunnen veranderen. De vaarverbinding doorsnijdt 2 of 3 watersystemen en is daardoor hydrologisch gezien een belangrijke ontwikkeling, ook in relatie tot planonderdelen van de structuurvisie.

Ruimtebeslag foerageergebied

De passende beoordeling geeft in algemene zin inzicht in de effecten op foerageermogelijkheden voor Kleine Zwaan en Taiga- en Toendrarietgans, zowel voor planonderdelen afzonderlijk als in cumulatie. De effecten worden echter niet gerelateerd aan de aantallen van deze soorten die in het Bargerveen overnachten. Daardoor maakt de passende beoordeling niet duidelijk in hoeverre voor de aantallen overnachtende ganzen genoemd in de instandhoudingsdoelen voor het Bargerveen, binnen hun 'actieradius' nog voldoende foerageergebied resteert.

Cumulatieve gevolgen

In § 4.10 van de passende beoordeling is ingegaan op de cumulatieve gevolgen van alle planonderdelen samen. Daarin ontbreekt het thema verdroging. Verder richt de analyse zich alleen op gevolgen van activiteiten binnen de gemeente Emmen. Aan eventuele cumulerende effecten daarbuiten - vooral Duitsland - is geen aandacht besteed. Mogelijk relevant is bijvoorbeeld het cumulerende effect van windmolens.

- De Commissie adviseert om bij vaststelling van de structuurvisie aan te geven voor welke planonderdelen en ontwikkelingen (inclusief de vaarverbinding Erica-Ter Apel), afzonderlijk en in cumulatie, effecten op het Natura 2000-gebied Bargerveen aan de orde kunnen zijn. Dit vormt een aanvulling op de "aandachtspunten voor verdere besluitvorming", die reeds in het plan-MER zijn opgenomen.

3. OVERIGE OPMERKINGEN EN AANBEVELINGEN VOOR HET VERVOLG

3.1 Algemeen

In het advies voor reikwijdte en detailniveau van het plan-MER heeft de Commissie geadviseerd om op basis van een knelpuntenanalyse een integrale visie te ontwikkelen. De Commissie mist deze integrale benadering in de structuurvisie en het plan-MER. De structuurvisie geeft alleen op hoofdlijnen sturing aan ruimtelijke ontwikkelingen en creëert vooral mogelijkheden voor initiatieven van derden. Het MER geeft wel helder inzicht in de aandachtspunten vanuit milieubelang voor de verdere besluitvorming over de planonderdelen.

Op een aantal punten sluiten de structuurvisie en de informatie in het MER naar de mening van de Commissie niet goed op elkaar aan, met als gevolg dat niet duidelijk is op welke wijze dit MER de besluitvorming ondersteunt.¹⁰

De Commissie mist in de ontwerp structuurvisie en het MER een beschouwing op mogelijkheden voor het gebruik van grondwater, bijvoorbeeld in relatie tot Koude Warmte opslag.

- De Commissie adviseert om in het kader van de (uitwerking van de) structuurvisie te inventariseren in hoeverre bovengrondse ruimtelijke ontwikkelingen in het plangebied kunnen leiden tot een toenemende vraag naar ondergronds ruimtegebruik en aan

¹⁰ Bijvoorbeeld: In de ontwerp structuurvisie wordt bij het onderdeel glastuinbouw gekozen voor herstructurering van bestaande gebieden. In het plan-MER worden uitsluitend alternatieven voor *uitbreiding* van glastuinbouwgebied vergeleken.

de hand hiervan te bezien in hoeverre deze vraag kan conflicteren met andere “claims” op de ondergrond, bijvoorbeeld ten behoeve van natuur.

3.2 Duurzaamheid

De structuurvisie spreekt ambities uit op het gebied van duurzaamheid en klimaatbestendigheid. Deze thema's spelen echter geen rol in de alternatieven en de effectbeoordeling in het plan-MER. Een van de duurzaamheidsprincipes in de structuurvisie is dat water wordt beschouwd als sturend element voor ruimtelijke ontwikkelingen. De toepassing van dit principe blijkt niet uit ruimtelijke keuzes in de structuurvisie en/of uit de beoordeling van planonderdelen en alternatieven in het MER. Het thema water wordt in het MER vooral als effectparameter beschouwd.

Bij verschillende planonderdelen, bijvoorbeeld de herstructurering of uitbreiding van glastuinbouwgebieden, de gebiedsontwikkeling in het deelgebied De Monden en de invulling van de Dordtse Allee, lijken er mogelijkheden te zijn om de ambities op het gebied van duurzaamheid en klimaatbestendigheid nader in te vullen.

- De Commissie adviseert om bij de uitwerking van de structuurvisie de genoemde ambities concreet en toetsbaar te maken, zodat meetbaar wordt in hoeverre aan deze ambitie invulling wordt gegeven.

De milieueffecten van de varianten voor uitbreiding van glastuinbouwgebied worden voornamelijk negatief beoordeeld. Volgens de Commissie biedt de uitbreiding van glastuinbouwgebied echter ook kansen. In de structuurvisie wordt de ambitie uitgesproken om sterk in te zetten op productie en gebruik van duurzame energie. Naar het oordeel van de Commissie biedt herstructurering en revitalisering van glastuinbouwgebieden bij uitstek mogelijkheden om vormen van duurzame energie in te zetten.

- De Commissie adviseert om bij de uitwerking van de structuurvisie de mogelijkheden voor koppeling van glastuinbouw en productie en gebruik van duurzame energie te betrekken, zowel bij herstructurering en revitalisering van bestaande glastuinbouwgebieden als bij eventuele toekomstige uitbreidingen.

3.3 Waterberging Oranjedal

De drie varianten voor de inrichting van de potentiële waterbergingslocatie Oranjedal zijn helder beschreven. De varianten 2 en 3 worden in het MER negatief beoordeeld op het aspect grondwaterkwaliteit. De Commissie vindt dit onvoldoende onderbouwd, aangezien de grondwaterkwaliteit mede afhankelijk is van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Gezien de lokale situatie¹¹ acht de Commissie het mogelijk dat infiltrerend oppervlaktewater juist leidt tot verbetering van de grondwaterkwaliteit.

- De Commissie adviseert om bij verdere besluitvorming over de waterbergingslocatie Oranjedal de onderlinge beïnvloeding van het oppervlaktewater- en grondwatersysteem te onderzoeken en te betrekken bij de afwegingen.

¹¹ Het grondwater is ter plaatse sterk voedselrijk, wat zich onder meer uit door blauwalgenbloei in het nabijgelegen Park Sandur.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Emmen

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van Emmen

Besluit: vaststelling van structuurvisie

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C10.1, C10.2, C11.3, C15.1, D22.2

Activiteit: De structuurvisie legt de hoofdlijnen en kaders voor ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Emmen in de periode tot 2020 vast.

Betrokken documenten:

- PlanMER Structuurvisie Emmen 2020, Arcadis, 14 december 2007;
- rapport 'Veelzijdigheid Troef, Deel 1: Visie' Structuurvisie Emmen, gemeente Emmen, 2008;
- rapport 'Veelzijdigheid Troef, Deel 2: Uitvoeringsprogramma', Structuurvisie Emmen, gemeente Emmen, 2008;
- rapport 'Veelzijdigheid Troef, Deel 3: Nota van beantwoording', Structuurvisie Emmen, gemeente Emmen, 2008;
- Aanvulling op het MER, d.d. 25 februari 2009, bestaande uit:
 - Overzicht van de wijzigingen van voorontwerp naar ontwerp structuurvisie
 - Passende beoordeling bij planMER Structuurvisie Emmen 2020, Arcadis, 13 februari 2009.

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Dit advies verwijst naar een reactie als die nieuwe inzichten naar voren brengt over specifieke lokale milieumomstandigheden of te onderzoeken alternatieven. Een overzicht van de zienswijzen en adviezen is opgenomen in bijlage 2.

Procedurele gegevens:

aanvraag advies over reikwijdte en detailniveau: 24 januari 2007

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 22 maart 2007

kennisgeving MER in Emmen Officieel van 14 oktober 2008

aanvraag toetsingsadvies: 28 oktober 2008

ter inzage legging MER: 15 oktober tot 26 november 2008

aanvulling op MER: 25 februari 2009

toetsingsadvies MER en de aanvulling daarop uitgebracht: 6 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:

ir. J.J. Bakker

drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)

drs. L. Oprel

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

ir. Th.G.J. Witjes

drs. G. de Zoeten

BIJLAGE 2: Lijst van zienswijzen en adviezen

1. Overes Advocaten, namens Zand- en Exploitatiemaatschappij Emmen B.V. en de Onroerend Goed en Exploitatiemaatschappij Emmen B.V., Groningen
2. TenneT TSO B.V., namens Saranne B.V. en NV Edon, Arnhem
3. Gedeputeerde Staten van de Provincie Drenthe, Assen
4. Wooncom, Emmen
5. KPN, Zwolle
6. ProRail B.V., Zwolle

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie Emmen 2020 en de aanvulling daarop

De gemeente Emmen stelt een structuurvisie op om de hoofdlijnen en kaders voor ruimtelijke ontwikkelingen in de periode tot 2020 vast te stellen. De structuurvisie vormt de basis voor nadere uitwerking, onder andere in bestemmingsplannen. De belangrijkste ruimtelijke ontwikkelingen hebben betrekking op glastuinbouw, wonen en werken, leisure (recreatie, vrijetijdbesteding) en waterberging. Ten behoeve van de besluitvorming over de structuurvisie wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen.

ISBN: 978-90-421-2567-4



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

