



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie Drenthe

**Toetsingsadvies over de duurzaamheidsbeoordeling (plan-
MER)**

4 maart 2010 / rapportnummer 2271-88



1. OORDEEL OVER DE DUURZAAMHEIDBEOORDELING (HET PLANMER)

De provincie Drenthe werkt aan een nieuwe omgevingsvisie.¹ De provinciale ambitie om 'ontwikkelingen te stimuleren die een bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van Drenthe' wil de provincie uitwerken door:

- zorgvuldig gebruik te maken van de ruimte;
- het behouden en waar mogelijk versterken van de geformuleerde kernkwaliteiten² en;
- het waarborgen van de kwaliteit van het milieu en de leefomgeving.

De provincie heeft enkele 'persistente problemen'³ geformuleerd die deze ambitie in de weg kunnen staan.

De visie schetst hoe de ruimte in de provincie Drenthe de komende tien jaar (en op langere termijn) gebruikt kan worden. Er wordt voornamelijk aangegeven welke randvoorwaarden gelden voor nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld in principe geen aantasting van de kernkwaliteiten) en welke ontwikkelingen ongewenst zijn (bijvoorbeeld nieuwe niet-grondgebonden intensieve veehouderij).

Er worden geen concrete besluiten genomen. De provincie geeft aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling te willen sturen door goede samenwerking met de partners (andere overheden, maatschappelijke organisaties en particulieren). De initiatieven moeten hoofdzakelijk door deze partners worden genomen. Daadwerkelijke keuzes over nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zullen worden neergelegd in (deel)uitwerkingen van de omgevingsvisie.

Ten behoeve van de omgevingsvisie is een duurzaamheidsbeoordeling (planMER) opgesteld. Daarin vinden tegelijkertijd twee toetsen plaats:

- een toets op doelbereik en duurzaamheid. Onderzocht wordt of het beleid in de ontwerp omgevingsvisie de belemmeringen voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling ('persistente problemen') in voldoende mate wegneemt;
- een toets op de milieueffecten van de m.e.r.-plichtige activiteiten⁴.

¹ De visie integreert vier wettelijk verplicht voorgeschreven provinciale planfiguren:

- Provinciale structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening.
- Provinciaal milieubeleidsplan op grond van de Wet milieubeheer.
- Regionaal waterplan op grond van de Waterwet.
- Provinciaal verkeers- en vervoerplan op grond van de Planwet Verkeer en Vervoer.

² De kernkwaliteiten zijn: rust, ruimte, natuur, landschap, oorspronkelijkheid, naberschap, menselijke maat, veiligheid en kleinschaligheid.

³ De 'persistente problemen' van Drenthe zijn:

- Gevolgen van klimaatverandering.
- Afname van biodiversiteit.
- Gebrekkige bereikbaarheid in het stedelijk netwerk Groningen-Assen.
- Behoud van ruimtelijke kwaliteit bij sociaal-economische ontwikkelingen.
- Duurzame energie en CO₂-reductie.

Deze persistente problemen zijn geformuleerd op basis van de publicatie 'Tweede Nationale Duurzaamheidsverkenning Nederland Later', voormalig Milieu- en Natuurplanbureau, 2006. Kanttekening hierbij is dat in het voorwoord van 'Nederland Later' wordt aangegeven dat de sociaal-economische kant, die ook bij een duurzame ontwikkeling hoort, onderbelicht is gebleven.

⁴ De m.e.r.-plichtige onderdelen van de omgevingsvisie waaraan in de duurzaamheidsbeoordeling aandacht wordt geschonken zijn:

- Regiotram tussen Groningen en De Punt.
- Transferium ten behoeve van de versterking van de OV-bereikbaarheid Groningen-Assen.
- Windturbinepark in Zuid-oost Drenthe.
- Gebruik van de (diepe) ondergrond.

De Commissie⁵ kan zich goed vinden in de gekozen aanpak. Door deze aanpak ontstaat een helder beeld van de duurzaamheid van het beleid en van de milieueffecten van de m.e.r.-plichtige activiteiten. Zij is dan ook van oordeel dat de **essentiële informatie** voor besluitvorming in de duurzaamheidsbeoordeling **aanwezig is**. De duurzaamheidsbeoordeling is goed leesbaar, gestructureerd en compact. Aangezien de omgevingsvisie een hoog abstractieniveau kent, kan in de duurzaamheidsbeoordeling ook volstaan worden met een toets op doelbereik en milieueffecten die op hoog abstractieniveau is uitgevoerd. Een aandachtspunt is het borgen van een gedegen milieuanalyse bij de uitwerking van de omgevingsvisie en de besluitvorming daarover.

In de duurzaamheidsbeoordeling wordt geconcludeerd dat de 'persistente problemen' waarschijnlijk opgelost kunnen worden door het voorgestelde beleid. De Commissie constateert dat deze conclusie pas echt getrokken kan worden bij verdere uitwerking van het beleid en als daarbij een meer concrete probleemanalyse naar de aard en de schaal wordt uitgevoerd. Ten behoeve van deze probleemanalyse en van de effectbepaling zou ook nader onderzoek moeten worden gedaan naar de leemten in kennis die met name op het gebied van klimaatverandering en water bestaan.

De Commissie vindt dat in de duurzaamheidsbeoordeling nu nog onvoldoende informatie staat om concrete keuzes te kunnen maken over de wijze waarop de persistente problemen opgelost kunnen worden en over de uitvoering van de m.e.r.-plichtige activiteiten. Voor concrete keuzes over bijvoorbeeld de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) of het verbeteren van de OV-bereikbaarheid van Groningen-Assen dienen eerst (concrete locatie- en inrichtings)alternatieven met elkaar vergeleken te worden. Houd bij het alternatievenonderzoek rekening met de samenhang tussen klimaatverandering, water en biodiversiteit.

Geef in de omgevingsvisie aan welke stappen gezet worden om de activiteiten in de omgevingsvisie, inclusief de concepten 'Waterfabriek', 'Klimaatmantels' en 'Overstapmachine', uit te werken en welke kaders de duurzaamheidsbeoordeling hiervoor schept. Beschrijf hoe gezorgd wordt voor samenhang met de structuurvisie voor de ondergrond. In de duurzaamheidsbeoordeling wordt de conclusie getrokken dat ondergrondse opslag van CO₂ doorslaggevend lijkt om de CO₂-reductiedoelstelling te halen. Geef aan welke bovengrondse consequenties deze conclusie heeft.

⁵ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder *adviezen*.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL EN AANBEVELINGEN

2.1 Algemeen

2.1.1 Probleemverkenning

In de duurzaamheidsbeoordeling zijn de ‘persistente problemen’ benoemd. Deze kunnen een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van Drenthe in de weg staan. De problemen zijn in hoofdstuk 2 globaal toegelicht. Wat de aard en de schaal van de problemen is, is niet nader gedetailleerd. De Commissie adviseert om dit wel te doen voor (een) nadere uitwerking(en) van de omgevingsvisie. Dit geeft meer inzicht in nut en noodzaak van het beleid en maakt een toets op doelbereik makkelijker.

Dit punt wordt nader uitgewerkt in §2.2 (OV-bereikbaarheid) en §2.3 (Natuur) van dit advies.

2.1.2 Alternatieven

Op pagina 8 van de duurzaamheidsbeoordeling zijn onder andere de uitgangspunten verwoord voor het zoeken naar redelijke alternatieven:

- a. indien de ontwerp omgevingsvisie voor een beleidsonderdeel alleen doelen vastlegt, zonder concrete activiteiten, locaties en inrichtingen, zijn strategische alternatieven ontwikkeld;
- b. indien de ontwerp omgevingsvisie voor een beleidsonderdeel activiteiten vastlegt, zonder concrete locaties en inrichtingen, zijn locatiealternatieven uitgewerkt;
- c. indien de ontwerp omgevingsvisie voor een beleidsonderdeel locaties aangeeft, zijn inrichtingsalternatieven uitgewerkt.

De Commissie stemt in met deze uitgangspunten voor een duurzaamheidsbeoordeling/plan-MER. Met name de strategische afweging (a) leent zich goed voor een duurzaamheidsbeoordeling. De locatie- en inrichtingsafwegingen (b en c) kunnen eerder volstaan met een breed milieutoetsingskader (m.e.r.).

In de duurzaamheidsbeoordeling worden deze uitgangspunten niet gehanteerd. Er worden geen alternatieven met elkaar vergeleken.⁶ Dit heeft als consequentie dat de keuze tussen strategische alternatieven (bijvoorbeeld voor klimaatmaatregelen) of tussen locatiealternatieven (bijvoorbeeld voor een robuuste EHS) voor de verschillende (m.e.r.-plichtige) activiteiten nog niet ‘afgekaart’ is. Bij een nadere uitwerking zal alsnog een alternatievenstudie, inclusief onderzoek naar de milieueffecten, uitgevoerd moeten worden.

⁶ In hoofdstuk 5 over de OV-bereikbaarheid van Groningen-Assen worden wel verschillende bouwstenen beoordeeld op hun doelbereik en hun milieueffecten, maar de bouwstenen kunnen niet gezien worden als volwaardige alternatieven. Gezamenlijk kunnen zij een alternatief vormen.

2.2

OV-bereikbaarheid Groningen-Assen

De toenemende verkeersdruk binnen het stedelijk netwerk Groningen-Assen wordt door de provincie gezien als kans voor een systeemsprong in het openbaar vervoer (OV). De provincie wil inzetten op een regiotram en/of een innovatief bussysteem en/of het intensiveren van het bestaande spoor. Daarbij komt ook een transferium bij De Punt in beeld. De verschillende mogelijkheden zijn 'bouwstenen' genoemd. Deze bouwstenen zijn op zichzelf in de duurzaamheidsbeoordeling getoetst op hun milieueffecten.

De Commissie ziet de duurzaamheidsbeoordeling als een eerste verkenning van de (milieueffecten van de) gewenste systeemsprong in het openbaar vervoer. In de duurzaamheidsbeoordeling wordt geconcludeerd dat "er veel te zeggen valt voor de overstapmachine als leidend concept". Ook over het transferium De Punt wordt alleen nog gesproken over varianten en fasering. De keuze lijkt impliciet al gemaakt. Nut en noodzaak zijn echter nog niet onderbouwd. Alternatieven voor een andere locatie (bijv. Tynaarlo) worden slechts zijdelings genoemd en alternatieven zonder transferium zijn niet aan bod gekomen. De Commissie adviseert om voor een nadere uitwerking van de omgevingsvisie aangaande de OV-bereikbaarheid:

- gedetailleerder in te gaan op nut&noodzaak en probleemstelling. Hierdoor kunnen de benodigde schaal en de gewenste locatie(s) van de systeemsprong beter onderbouwd worden. Bovendien maakt dit een toets op doelbereik makkelijker. Waarschijnlijk kan de netwerkanalyse Groningen-Assen waarnaar in de duurzaamheidsbeoordeling wordt verwezen (p. 38) hiervoor als input gebruikt worden;
- een bredere alternatievenafweging te laten plaatsvinden. Hierbij denkt de Commissie zowel aan locatiealternatieven (bijvoorbeeld ook een tracé via Roden en Norg) als aan 'modaliteitsalternatieven' (bijvoorbeeld de keuze wel/geen transferium of het gehele tracé met een regiotram of HOV-bus). De Commissie adviseert om deze alternatieven niet alleen vanuit verkeerskundig oogpunt te selecteren, maar bij de selectie direct rekening te houden met bestaande beleidslijnen (Nationaal Landschap, snelwegpanorama e.d.) en met mogelijke milieugevolgen en gevolgen voor de kernkwaliteiten;
- de alternatieven (eventueel opgebouwd uit meerdere bouwstenen) op hun milieueffecten en hun effecten op de kernkwaliteiten te onderzoeken. Kijk daarbij niet puur naar het alternatief (bijvoorbeeld regiotram of intensivering van het bestaande spoor) maar ook naar de ruimtelijke ontwikkelingen die een dergelijk alternatief aantrekt. In de duurzaamheidsbeoordeling wordt woonontwikkeling langs het besproken tracé al aangekaart en wordt de mogelijkheid van een parkeervoorziening voor Groningen Airport Eelde nabij het transferium genoemd. In dit kader kan ook gedacht worden aan ruimtelijke ontwikkelingen als bedrijventerreinen en (dag)recreatiefaciliteiten.

2.2.1

Passende beoordeling

In bijlage 4 van de duurzaamheidsbeoordeling is een passende beoordeling opgenomen waarin op hoog abstractieniveau is bekeken wat de effecten van het verbeteren van de OV-bereikbaarheid Groningen-Assen en bijbehorende ruimtelijke ontwikkelingen zijn op de Drentse Natura 2000-gebieden. De conclusie is dat de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden niet significant negatief beïnvloed worden door licht- en geluideffecten, maar mogelijk wel door effecten van vermestende en verzurende depositie. Gesteld wordt dat de depositie waarschijnlijk gemitigeerd kan worden door toepassing van tech-

nieken, door de ruwheid van het terrein tussen de planlocatie en het Natura 2000-gebied te vergroten, door extra te investeren in het beheer van de gebieden of door het verplaatsen van andere emissiebronnen, zoals veehouderijen.

De Commissie kan zich op dit abstractieniveau vinden in de getrokken conclusies. Zij geeft voor een volgende passende beoordeling over de verbetering van de OV-bereikbaarheid mee dat op een navolgbare wijze omgegaan wordt met de gevolgen van vermestende en verzurende depositie. Maak inzichtelijk wat de effecten zijn ten opzichte van de huidige situatie. Let er op dat het studiegebied niet te beperkt wordt genomen. Door de overbelaste stikstofsituatie in de meeste Natura 2000-gebieden kan er al snel sprake zijn van een significant effect, ook voor kleine toenames en ook op grote afstand van de bron.

2.3 Natuur (biodiversiteit en EHS)

De opgaven op het gebied van de biodiversiteit, de klimaatverandering en de nationale beleidsopgave om de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te realiseren vertonen een duidelijke samenhang. In bijlage 2 van de ontwerp omgevingsvisie staat dat de vraag naar een geactualiseerd EHS-perspectief voortkomt uit het beter kunnen realiseren van de biodiversiteitsdoelstelling. Een meer robuuste EHS maakt populaties beter bestand tegen de gevolgen van klimaatverandering, vermesting, verdroging en verstoring, en leidt tot betere uitwisseling tussen populaties. Dit lijkt de Commissie de juiste benadering.

In de duurzaamheidsbeoordeling komt deze benadering niet goed terug. Er is geen duidelijke probleemanalyse uitgevoerd, waarin de verschillende oorzaken voor biodiversiteitsverlies en oplossingsrichtingen daarvoor onderbouwd worden. De realisatie van de robuuste EHS lijkt in plaats van een middel een doel op zich te zijn geworden. In de duurzaamheidsbeoordeling wordt daardoor te gemakkelijk geconcludeerd dat met het realiseren van de EHS-maatregelen het biodiversiteitsprobleem opgelost wordt.

De Commissie adviseert om vóór de daadwerkelijke begrenzing van de nieuwe EHS in een natuurbeheerplan en/of een provinciale verordening:

- criteria te ontwikkelen voor een goed ontwikkelde biodiversiteit in Drenthe;
- te beschrijven hoe nadelige ontwikkelingen voor de biodiversiteit doorwerken in ecosystemen en populaties;
- te bepalen welke ecosystemen en soorten de biodiversiteitsafname in Drenthe betreft en voor welke soorten de klimaatverandering gevolgen zal hebben;
- te bepalen welke ruimtelijke en inrichtingskeuzen moeten worden gemaakt om deze nadelige ontwikkelingen te keren (alternatievenonderzoek).

De Commissie begrijpt in zijn algemeenheid de strategische keuze om te streven naar een robuuste EHS. In het kader van deze strategische keuze vervalt de EHS-status van enkele 'losse snippers'. De Commissie adviseert om er op te letten dat de toe- en afname van EHS-gebieden met elkaar in evenwicht is of per saldo leidt tot een toename aan EHS-gebieden, om de EHS daadwerkelijk robuuster te maken.⁷ Ook wijst de Commissie er op dat een aantal gebieden waarvan de EHS-status vervalt in verbindingzones lijkt te liggen (als

⁷ De gedetailleerde beschrijving en motivering voor het laten vervallen van EHS-gebieden is in de duurzaamheidsbeoordeling in onbalans met de zeer globale aanduiding voor verdere versterking. Een goede beoordeling van het doelbereik van de voorgestelde maatregelen is daardoor moeilijk te maken.

figuur 4.1 en 4.2 uit de duurzaamheidsbeoordeling worden vergeleken). Het is de vraag of dit past binnen het streven naar een robuuste EHS (inclusief verbindingszones).

2.4 Sturing/monitoring/evaluatie

In hoofdstuk 7 van de ontwerp omgevingsvisie wordt aangegeven hoe de provincie sturing wil geven en welke instrumenten zij daarbij wil gebruiken. De nadruk ligt op samenwerking met de partners.

De Commissie adviseert om in de definitieve omgevingsvisie, voor zover bekend, aan te geven welke vervolgbesluiten genomen zullen worden om de omgevingsvisie uit te werken. Hierbij kan aangegeven worden welke randvoorwaarden, uitgangspunten en/of onderzoeksopgaven van toepassing zijn op een specifieke uitwerking. Voorts kan in de definitieve omgevingsvisie aangegeven worden hoe de provincie om wil gaan met de leemten in kennis die in de duurzaamheidsbeoordeling zijn geconstateerd. Ten slotte wijst de Commissie op de verplichting om aan te geven op welke manier rekening is gehouden met de duurzaamheidsbeoordeling en op welke wijze invulling wordt gegeven aan monitoring/evaluatie van de milieueffecten van de omgevingsvisie.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing plan-MER

Initiatiefnemer: het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe

Bevoegd gezag: de Provinciale Staten van de provincie Drenthe

Besluit: vaststellen van de omgevingsvisie Drenthe

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994:

plan-m.e.r. vanwege mogelijke kaderstelling voor categorie C9, 10.1, 11.1, 11.2, 15.1, 18.5 en D22.2 en plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling.

Activiteit: In de omgevingsvisie wordt het beleid uit vier wettelijk verplicht voorgeschreven provinciale planfiguren geïntegreerd:

- Provinciale structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening
- Provinciaal milieubeleidsplan op grond van de Wet milieubeheer
- Regionaal waterplan op grond van de Waterwet
- Provinciaal verkeers- en vervoerplan op grond van de Planwet Verkeer en Vervoer.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in het Dagblad van het Noorden van 25 mei 2009

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 18 mei 2009

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 28 augustus 2009

kennisgeving MER in het Dagblad van het Noorden van: 6 januari 2009

ter inzage legging MER: 7 januari tot en met 25 februari 2010

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 17 december 2009

toetsingsadvies uitgebracht: 4 maart 2010

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

prof. dr. E.J.M.M. Arts

ing. D. Hamhuis

drs. R.J.M. Kleijberg

mr. drs. M.A. Poortinga (werkgroepsecretaris)

drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

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 de besluitvorming. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.10 van de Wet milieubeheer en de 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, alvorens het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toet-

singsadvies 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 advisering:

- Ontwerp Omgevingsvisie Drenthe Duurzaamheidsbeoordeling (planMER).
- Ontwerp Omgevingsvisie Drenthe.
- Ontwerp Omgevingsvisie Drenthe, bijlagen.
- Ontwerp Omgevingsvisie Drenthe, bijlage kaarten.
- Ontwerp Omgevingsvisie Drenthe Duurzaamheidsbeoordeling (planMER), samenvatting.
- Maatschappelijke kosten-batenanalyse waterbeheer Zuid-West Drenthe.

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

Toetsingsadvies over de duurzaamheidsbeoordeling (planMER) voor de Omgevingsvisie Drenthe

De provincie Drenthe werkt aan een nieuwe omgevingsvisie. Hierin wordt het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, water en verkeer en vervoer geïntegreerd. Voor de besluitvorming over de omgevingsvisie is een duurzaamheidsbeoordeling (plan-MER) uitgevoerd. Hierin wordt een toets op doelbereik en duurzaamheid uitgevoerd en worden de milieueffecten van de m.e.r.-plichtige activiteiten beschreven. Dit toetsingsadvies van de Commissie voor de milieueffectrapportage gaat in op de inhoud van de duurzaamheidsbeoordeling (planMER).

ISBN: 978-90-421-2990-0



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

