

De milieugebruiksruimte als integraal toetsingskader

Unieke aanpak bij het planMER Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl

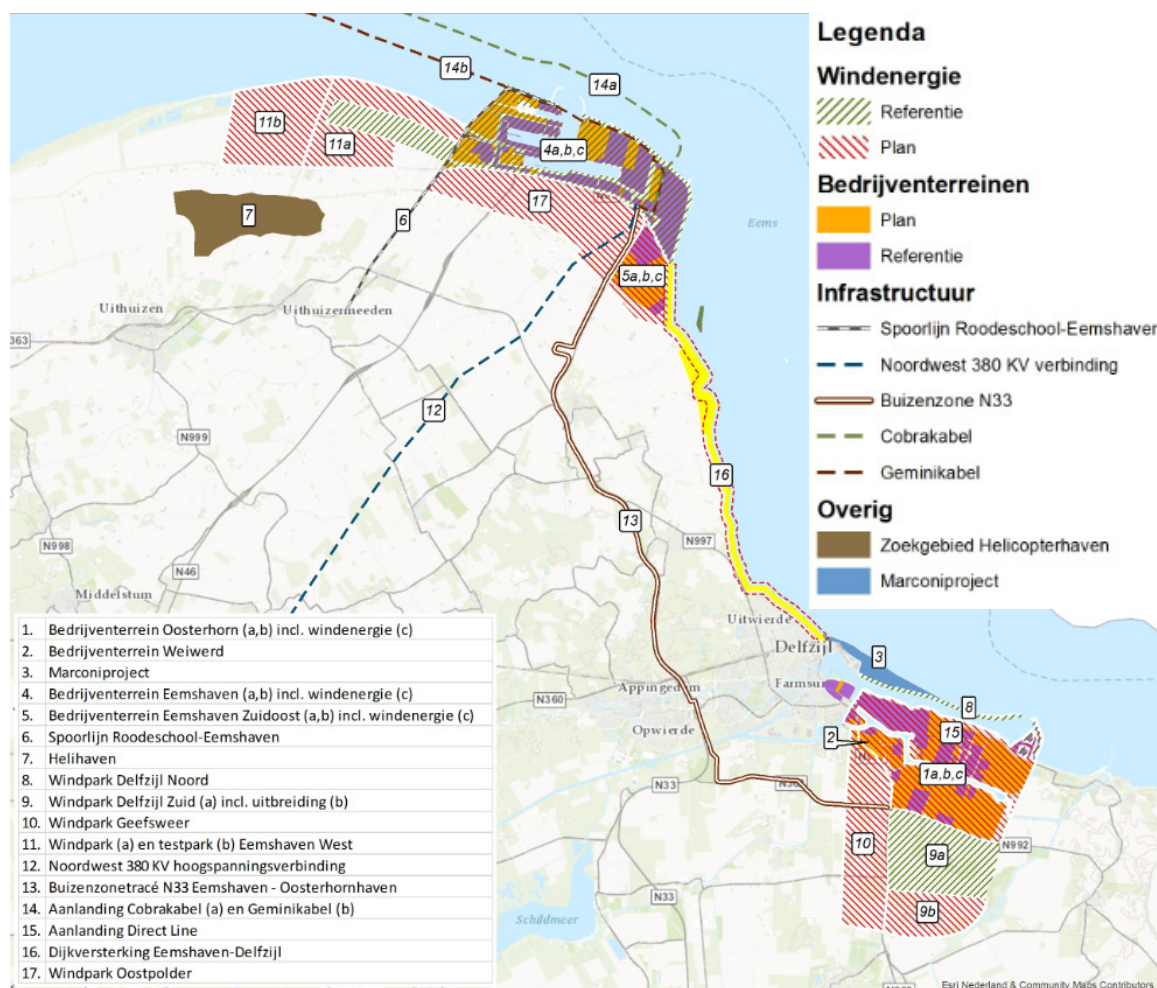
Hans Roelofs en Karin van der Wel

Afgelopen voorjaar is de Structuurvisie Eemsmond – Delfzijl vastgesteld. Deze Structuurvisie gaat over 15 grote ruimtelijke projecten voor duurzame energieontwikkeling, circulaire economie en waterveiligheid in de Eemsdelta in Noordoost Groningen. De Structuurvisie heeft tot doel sturing te geven aan de gewenste economische ontwikkeling in deze regio binnen de beschikbare milieugebruiksruimte. Voor de Structuurvisie is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Hierbij is een unieke werkwijze gehanteerd: het m.e.r.-instrument is ingezet als ontwikkelinstrument in een iteratief proces waarbij de milieugebruiksruimte als integraal toetsingskader is gehanteerd. In de aanpak hebben cumulatieve effecten centraal gestaan en zijn, in de geest van de Omgevingswet, normatieve kaders gesteld. Deze zijn opgenomen in de Structuurvisie en geven sturing aan de verdere uitwerking van de ontwikkelingen in bestemmingsplannen en zorgen zo voor een optimale synergie tussen ontwikkelruimte en leefomgevingskwaliteit. Dit artikel neemt u mee in deze unieke aanpak.

Ontwikkelingen in de Eemsdelta

In het gebied van de Eemsdelta heeft zich de afgelopen jaren in hoog tempo een groot aantal ontwikkelingen voorgedaan. Er zijn diverse plannen en besluiten in voorbereiding, met name in de Eemshaven en in Delfzijl (zie afbeelding 1). In het gebied is potentie voor de verdere groei van activiteiten op het gebied van energie en dataport, recycling (circulaire economie), chemie en agribusiness. De gewenste ontwikkelingen bevinden zich op en nabij de haventerreinen Eemshaven en Oosterhorn in Delfzijl. Daarnaast is er in de provincie Groningen de taakstelling vanuit het Rijk om 855,5 MW aan windenergie op land te realiseren. Een belangrijk deel wordt gerealiseerd in de zoekzônes voor windenergie in de Eemsdelta.

Tot nu toe werd voor het merendeel van de ontwikkelingen telkens per plan of project een m.e.r.-procedure doorlopen. Er werd, met uitzondering van de samenhangende effecten op natuur, niet integraal gekeken naar wat het totaaleffect was van al die ontwikkelingen in samenhang voor dit gebied. Vooral de komst van twee zeer grote elektriciteitscentrales (RWE en Nuon), de komst van nieuwe windparken, nieuwe bedrijvigheid op de haventerreinen Eemshaven en Oosterhorn gaven aanleiding om na te denken over de vraag op welke manier deze ontwikkelingen consistent konden worden benaderd vanuit een oogpunt van planologische inpassing maar vooral ook vanuit milieuhygiënisch perspectief. Hier kwam bij dat het opstellen van actuele en inhoudelijke goede bestemmingsplannen voor de beide haventerreinen al jaren niet van de grond was gekomen waardoor beide havengebieden nu bestemmingsplanloos zijn!



Afbeelding 1: Overzicht ontwikkelingen Eemsdelta (MER Structuurvisie Eemshaven-Delfzijl, Arcadis)

Het Regieplan: vertrekpunt voor een integrale benadering

Om bovengenoemde redenen hebben de betrokken instanties (gemeenten Eemshaven en Delfzijl, de provincie Groningen en het havenbedrijf Groningen Seaports) in 2014 een Regieplan opgesteld met als doel te komen tot een meer gecoördineerde en integrale benadering van de planuitwerking van de projecten en plannen. Hierbij moet de gewenste economische ontwikkeling op zo'n wijze worden gefaciliteerd dat negatieve effecten voor mens, natuur en milieu zoveel mogelijk beperkt worden. Men wilde naar een methodiek waarbij de effecten van de beoogde ontwikkelingen (plannen en besluiten) cumulatief en op eenzelfde manier worden getoetst en beoordeeld.

Het Regieplan is, als welbewuste keuze, voor advies voorgelegd aan de Commissie voor de m.e.r. Voor alle afzonderlijke projecten werd steeds de Commissie voor de m.e.r. geconsulteerd en juist daarom is haar een oordeel gevraagd over de via het Regieplan te bewerkstelligen meer integrale aanpak van projecten in dit gebied. De Commissie adviseerde om voor de ontwikkelingen in de gemeente Eemshaven en Delfzijl een Regionale gebiedsvisie op te stellen en deze bestuurlijk vast te stellen in de vorm van een structuurvisie en hierbij een m.e.r. -procedure te doorlopen. In deze structuurvisie kunnen de bovenlokale keuzes worden vastgelegd en kunnen cumulatieve effecten en de beschikbare milieugebruiksruimte worden onderzocht en afgewogen.

Van Regieplan naar Structuurvisie met MER

Eind 2014 begin 2015 is gestart met de ontwikkeling van een integrale gebiedsvisie in de vorm van een structuurvisie voor het gebied van de Eemdelta gekoppeld aan een m.e.r.-procedure. Allereerst moesten er vele vragen worden beantwoord: Over welke ontwikkelingen en plannen gaat de structuurvisie? Wat is de doorlooptijd? Welke partijen moeten worden betrokken? Wie stelt de visie vast en welke partijen worden al dan niet direct aan de visie gebonden? Over welke milieueffecten gaat het vooral in dit gebied? En hoe moet de milieugebruiksruimte worden bepaald? Bij dit laatste aspect vormde het in beeld brengen van de cumulatieve milieueffecten de grootste uitdaging in het proces. Om deze en andere vragen te kunnen beantwoorden en zorgvuldig in de m.e.r.-procedure te kunnen inbedden, is er eerst een Keuzedocument opgesteld en door het college van gedeputeerde staten vastgesteld. Deze keuzenotitie is het vertrekpunt geweest voor het opstellen van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD).

Bestuurlijke kaders vooraf noodzaak

Vanuit meerdere opzichten was het van groot belang een goede balans te vinden tussen de belangen vanuit economie enerzijds versus leefomgeving en natuur anderzijds alvorens tot besluitvorming over te kunnen gaan. Aan het begin van het m.e.r.-proces zijn daarom duidelijke bestuurlijke afspraken gemaakt:

- keuzes voor de Structuurvisie vinden plaats op basis van resultaten uit het m.e.r.-proces; het advies van de Commissie voor de m.e.r. is leidend: vanuit cumulatief oogpunt de beschikbare milieugebruiksruimte bepalen en daardoor de totale ontwikkelingsruimte die in de Structuurvisie (en in bestemmingsplannen) kan worden vastgelegd.
- afspraken die met de minister van Economische Zaken zijn gemaakt over het plaatsen van 855,5 MW aan windenergie op land hebben voorrang boven overige economische ontwikkelingen in geval van eventuele strijdigheid.
- voor het gebied van de Structuurvisie vast te stellen milieubeleid mag gebiedsspecifiek zijn en daarmee dus afwijken van het generiek voor de provincie geldende milieubeleid zoals dat vastligt in het Provinciaal Milieubeleidsplan.

Reikwijdte en detailniveau van het MER

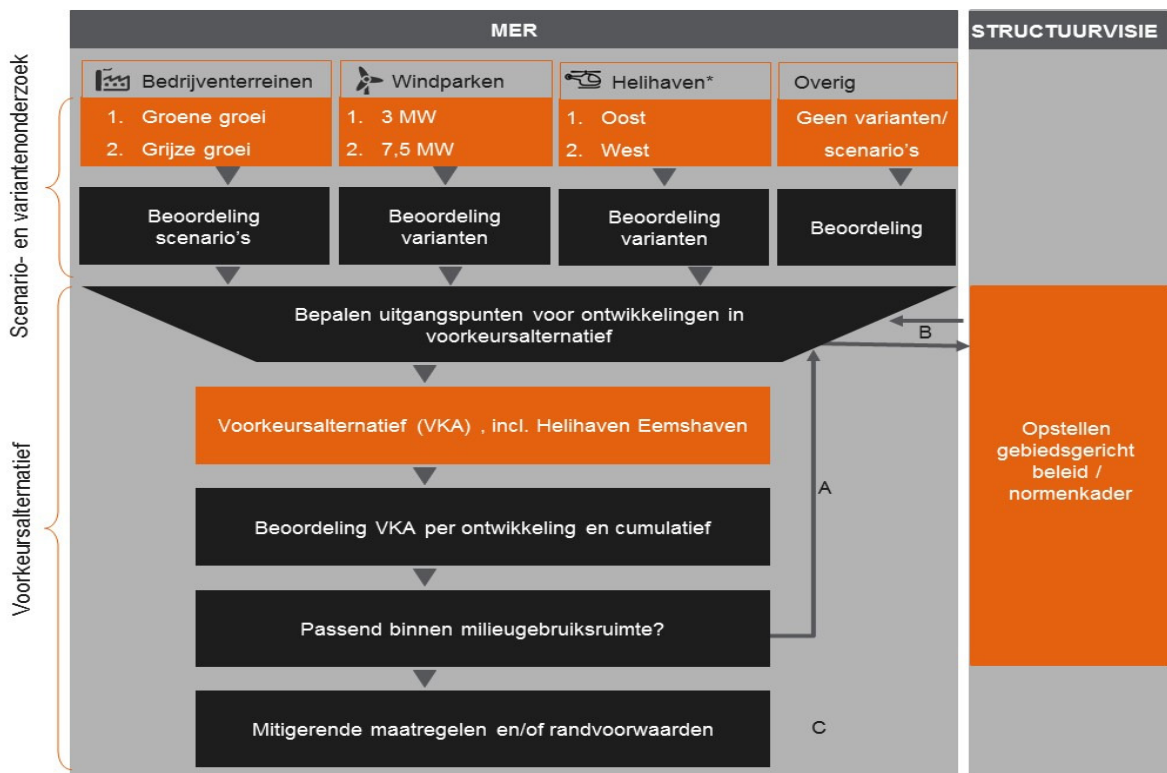
Doel van het MER was: toetsen in hoeverre de provinciale ambities ten aanzien van economie en energie passen binnen de beschikbare milieugebruiksruimte.

Milieugebruiksruimte

De milieugebruiksruimte wordt afgebakend door de maximaal toelaatbare norm. De huidige milieukwaliteit is het al benutte deel – de daadwerkelijk milieueffecten als gevolg van activiteiten in de huidige situatie – van de beschikbare milieugebruiksruimte. Als de huidige milieukwaliteit beter is dan de maximaal toelaatbare norm, dan kan het verschil tussen de huidige milieukwaliteit en de norm worden beschouwd als de potentieel beschikbare milieugebruiksruimte.

Belangrijke onderwerpen voor de afbakening van het MER-onderzoek waren:

- Reikwijdte: het bepalen van die plannen en projecten die met de Structuurvisie worden "gefaciliteerd" (scoping). Dat bleken 15 ontwikkelingen, waarbij de belangrijkste effecten te verwachten waren door de ontwikkeling van de zeehaventerreinen en windenergie.
- Alternatieven: werken met een representatieve bandbreedte. Voor de havengebieden zijn twee economische ontwikkelscenario's ontwikkeld: een Grijs Groei scenario versus een Groene Groei scenario. Voor de windenergieopgave is een minimumvariant (3 MW turbines) en een maximumvariant (7,5 MW turbines) geformuleerd.
- Referentiesituatie: Voor de milieubeoordeling in het MER moet deze helder zijn gedefinieerd. In de NRD is, met behulp van de door de Commissie voor de m.e.r. ontwikkelde factsheet, onderscheid gemaakt in plannen en projecten als onderdeel van de huidige situatie en verwachte ontwikkelingen die zich binnen afzienbare tijd zouden voordoen, de zogenaamde autonome ontwikkeling, tezamen de referentiesituatie voor de milieubeoordeling van de planvoornemens.
- Milieubeoordeling: focus in het onderzoek op de cumulatieve milieueffecten van de ruimtelijke ontwikkelingen, zowel in relatie tot de leefomgeving (woon- en leefmilieu) als natuur.
- Milieubeoordeling: niet de gewenste ontwikkelingen voor het gebied staan centraal, maar voor het bepalen van de totale ontwikkelingsruimte van het gebied wordt uitgegaan van de vooraf te definiëren milieugebruiksruimte. In de te maken afwegingen is dan de vraag welke milieudruk en welke milieukwaliteit nog acceptabel is, zowel vanuit een juridische invalshoek alsook vanuit politiek/bestuurlijke ambities voor het gebied.



Afbeelding 2: aanpak MER-onderzoek

Iteratieve aanpak

Gedurende het gehele proces van planvorming en opstelling MER, inclusief passende beoordeling, is een wisselwerking tussen beide sporen bewerkstelligd. De Structuurvisie heeft steeds stapsgewijs zijn vorm gekregen, daarbij steeds gebruik makend van de informatie die uit de diverse effectanalyses kon worden gedestilleerd. Door het iteratieve proces is er sprake geweest van een zogenaamd "groeimodel". Er is gewerkt met respectievelijk een 30%-, een 50%-, een 70%-, 90%- en uiteindelijk definitieve 100%-versie van het MER. Parallel daaraan werden steeds nog niet voltooide versies van de Structuurvisie opgesteld en voor commentaar aan de diverse betrokken partijen voorgelegd. Dit was een intensieve wijze van werken maar heeft wel als groot voordeel dat je daadwerkelijk een samenwerkingsvorm bereikt die voor het verkrijgen van draagvlak voor de uiteindelijk te maken politiek-bestuurlijke keuzen van groot belang is.

De Commissie voor de m.e.r. is tussentijds om een (deel)advies gevraagd voor de thema's Geluid, Geur, Externe Veiligheid en Natuur. Voor deze thema's leek namelijk spanning te kunnen optreden tussen de gewenste ambities voor dit gebied en de daarmee gepaard gaande milieudruk. Het oordeel van de Commissie luidde dat de thema's geluid en externe veiligheid zorgvuldig waren beschreven. Voor de thema's natuur en geur gold dat er nog werk te doen was. Met dit tussentijds oordeel van de Commissie is een aanvullende onderbouwing voor het thema natuur opgesteld en is het thema geur compleet aangepast.

Het MER onderzoek

In een vroeg stadium heeft een verkenning naar de milieugebruiksruimte plaatsgevonden. Er bleken knelpunten te verwachten voor de thema's geluid, externe veiligheid, geur en natuur. Deze thema's zijn daarom op een hoog detailniveau onderzocht om de uitvoerbaarheid van de Structuurvisie te kunnen onderbouwen en om op basis van cumulatieve effecten normatieve kaders te kunnen bepalen.

Geluid

Voor cumulatie van verschillende geluidsoorten gelden geen wettelijke normen. Het bepalen van cumulatieve effecten was daarom geen makkelijke opgave. Welke geluidseffecten nemen we mee? Hoe gaan we om met een gezondeer industrieterrein versus andere geluidseffecten (windturbines en verkeer)? Hoe definiëren we een windpark? Kunnen we wettelijke geluidsnormen al of niet aanscherpen? Hoe "tellen" we verschillende geluidbronnen bij elkaar op en welke cumulatieve norm (L_{cum}) is dan verdedigbaar?

Uiteindelijk is een cumulatieve norm (L_{cum}) van 65 dB(A) bepaald en in het provinciaal Milieuplan vastgelegd. Deze norm is berekend conform het Reken- en Meetvoorschrift Geluid en het Reken- en meetvoorschrift windturbines, rekening houdende met de verschillen in dosis-effectrelaties van de verschillende geluidsbronnen (Industrie, Luchtvaart, Wegverkeer en Windturbines), waarbij geldt dat het geluid in dit gebied met name wordt bepaald door industrie en windturbines.

Voor de windparken is er gewerkt met voorbeeldopstellingen. Deze moesten enerzijds voldoen aan de windenergietaakstelling (aantal MW's) en anderzijds leiden tot maximaal toegestane geluidsbelasting op omliggende woningen. Dit betrof een iteratief onderzoek dat geleid heeft tot het van toepassing verklaren van de op basis van het Activiteitenbesluit geldende geluidsnorm (47dB

den op de gevel van gevoelige gebouwen) op een windpark in zijn geheel. De norm voor windturbines is in dit gebied daardoor scherper gesteld dan de landelijk geldende norm. Gezien de grootschalige opgave voor windenergie op land in dit gebied is deze aanscherping met het oog op een goede leefomgevingskwaliteit zeer verdedigbaar. Ook de diverse initiatiefnemers voor de windparken zijn, na goed en intensief overleg, met deze aanscherping van de geluidsnormering akkoord gegaan.



Afbeelding 3: Industriegebied Eemshaven (Arcadis)

Externe veiligheid

Een belangrijk vraagstuk was de veilige combinatie van het plaatsen van windturbines op een industrieterrein waarop zich ook chemische bedrijven bevinden dan wel zich kunnen vestigen. Daarbij speelde de definiëring van begrippen als kwetsbaar versus beperkt kwetsbare objecten een belangrijke rol. In het MER is uitvoerig inzicht gegeven in het Plaatsgebonden Risico maar is vooral voor het plaatsen van windturbines in het gebied gekeken naar de risico's in geval van het mogelijk afbreken van wieken van een turbine (er zijn berekeningen gemaakt over de dan mogelijk optredende werpafstanden).

In de Structuurvisie zijn regels opgenomen over de veilige combinatie van beide functies. Bij een toename van de kans van een ongeval bij een bedrijf met een gevaarlijke stof, door de nabijheid van een windturbine, van meer dan 10% moet nader onderzoek worden uitgevoerd. Daarnaast moet bij (nieuwe) ontwikkelingen gemotiveerd en deugdelijk worden onderbouwd hoe is omgegaan met de inwaartse zonerings van risicobronnen zoals bedrijfsactiviteiten met gevaarlijke stoffen en windturbines.



Afbeelding 4: Industriegebied Oosterhorn (Groningen Seaports)

Geur

Voor het thema Geur is er, op basis van de vergunnings situatie, een analyse gemaakt van de huidige situatie in het gebied. Er moest scherp worden bepaald dat er in dit gebied sprake is van een saneringssituatie op basis van het vigerende Milieubeleidsplan. Voor het MER is een redenerlijn opgesteld om deze saneringssituatie in de referentiesituatie te plaatsen. Daarnaast ging de discussie over het al of niet meenemen van de zogenaamde hedonische waarde (de (on)aangenaamheid van geur) voor het stellen van een geurnorm en last but not least de vraag of geur een thema is dat zich leent voor een cumulatieve beoordeling en het in samenhang daarmee stellen van een eenduidige geurnorm voor het gehele structuurvisiegebied.

In het intensieve werkproces is voor dit gebied een geurnorm van 0,25 ouE/m³ als 98 percentiel(waarde) bij geurgevoelige objecten tot stand gekomen, strenger dan de generiek voor de provincie geldende geurnorm. Deze norm is zodanig dat daarmee kan worden voorkomen dat de geursituatie in de aan de industriegebieden grenzende woongebieden door nieuw te vergunnen activiteiten dan wel door uitbreiding van activiteiten bij bestaande bedrijven zal toenemen. Met de gekozen norm zal geen cumulatief effect voor het thema geur optreden! Door het introduceren van deze gebiedsspecifieke geurnorm in het provinciaal Milieubeleid kan een "stand-still" worden bewerkstelligd.

Tenslotte

De totstandkoming van de Structuurvisie Eemsmond en Delfzijl en het daarvoor benodigde MER is geen gemakkelijk proces gebleken. Door de grote inhoudelijke complexiteit en de unieke aanpak

heeft het een forse inspanning gevraagd van vele partijen. De samenwerking met de gemeenten Eemshoofd, Delfzijl en Groningen Seaports is van groot belang en nut geweest om gezamenlijk tot een goed eindresultaat te komen die vervolgens integraal zal worden overgenomen in de door die gemeenten voor deze gebieden vast te stellen bestemmingsplannen en eveneens doorwerking vindt in het Vestigingsbeleid van Groningen Seaports.

Daarnaast zijn de natuur- en milieuorganisaties, het bedrijfsleven en de land- en tuinbouworganisaties en inwoners betrokken en periodiek geïnformeerd gedurende het gehele proces. Met behulp van het MER en het iteratief doorlopen proces ligt er voor een groot aantal jaren voor dit gebied een helder beleidskader dat volop kansen geeft voor economische ontwikkeling van het gebied maar tegelijkertijd duidelijke kaders aan de ontwikkelingen stelt vanuit leefbaarheid en de natuur. Het bestemmingsplan Oosterhorn is inmiddels met de kaders uit de Structuurvisie opgesteld. Het bijbehorende MER heeft een positief toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r.

Auteurs:

Hans Roelofs (06 1506 8233, h.r.roelofs@provinciegroningen.nl) is m.e.r.-coördinator bij de provincie Groningen

Karin van der Wel (06 2706 2046; karin.vanderwel@arcadis.com) is senior adviseur m.e.r. bij Arcadis