



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Buitengebied Winterswijk

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

12 juli 2010 / rapportnummer 2298-90



1. OORDEEL OVER HET MER

De gemeente Winterswijk stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het buitengebied. Voor dit bestemmingsplan wordt een plan-m.e.r.-procedure doorlopen omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor toekomstige m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten (intensieve veehouderij) en een passende beoordeling volgens de Natuurbeschermingswet 1998 aan de orde is. Bevoegd gezag bij deze procedure is de gemeenteraad van Winterswijk.

Tijdens de toetsing van het plan-MER heeft een gesprek plaats gevonden tussen de Commissie voor de m.e.r. (de Commissie)¹ en de gemeente Winterswijk. Daar heeft de Commissie kenbaar gemaakt dat het MER naar haar oordeel geen juist beeld geeft van de effecten van het bestemmingsplan. Naar aanleiding daarvan heeft het bevoegd gezag een aanvulling aangeleverd op de volgende punten:

- Referentiesituatie passende beoordeling;
- Worst case scenario;
- Referentiesituatie geur en luchtkwaliteit.

De Commissie is van oordeel dat de essentiële informatie voor besluitvorming over het bestemmingsplan in het MER en de aanvulling tezamen aanwezig is

De Commissie onderschrijft echter de conclusies bij de passende beoordeling voor de vier scenario's niet vanwege het volgende:

De gemeente is voor de bepaling van de effecten van de scenario's op de Natura 2000-gebieden uitgegaan van een referentiesituatie op basis van het milieuvergunningenbestand. Dit is niet correct omdat er binnen de milieuvergunningen vaak latente ruimte aanwezig is of de milieuvergunningen worden in zijn geheel niet meer gebruikt. Uit de aanvulling blijkt inderdaad dat een groot deel van de vergunningen niet meer wordt gebruikt en dat op basis van de CBS-cijfers de stikstofemissie 51% lager is dan volgens het Wm-vergunningenbestand van de gemeente.

De Commissie constateert op basis van die informatie dat bij alle scenario's de depositie op de Natura 2000-gebieden zal toenemen ten opzichte van de huidige feitelijke situatie.² Dit betekent dat er zonder saldering waarschijnlijk zeer beperkte milieuruimte beschikbaar is voor uitbreiding van veehouderij-bedrijven.

De aanvulling heeft niet ter visie gelegen. Daarom heeft de Commissie geen zienswijzen over de aanvulling in haar advies mee kunnen nemen. De Commissie adviseert de aanvulling zo spoedig mogelijk openbaar te maken, bijvoorbeeld in de volgende stap van het besluitvormingsproces.

¹ 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 In de passende beoordeling is voor één scenario (Rundvee +5%) geconcludeerd dat significante negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL

2.1 Referentiesituatie passende beoordeling

MER

Bij het bepalen van de referentiesituatie in de passende beoordeling is het van belang dat de huidige feitelijke situatie zo reëel mogelijk wordt weergegeven. In de passende beoordeling is als huidige situatie in de intensieve veehouderij uitgegaan van de ruimte die de huidige milieuvergunningen bieden. De praktijk leert dat het feitelijke gebruik van deze vergunningen aanzienlijk lager kan liggen.

Het gebruik van de vergunde situatie als referentiesituatie leidt tot een overschatting van de huidige stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden. Dit heeft als consequentie dat de milieugebruiksruimte voor verzurende en vermistende stoffen mogelijk lager is dan waarvan men op dit moment in het MER van uit gaat. Hierdoor beschrijft het MER de effecten van het voornemen niet op correcte wijze, waardoor de juiste informatie voor de besluitvorming ontbreekt.

Aanvulling

In de aanvulling is inzichtelijk gemaakt dat op basis van CBS-cijfers de stikstofemissie 51% lager is dan volgens het Wm-vergunningenbestand van de gemeente. De gemeente is van mening dat de CBS-gegevens niet als basis voor depositieberekeningen kunnen worden gebruikt omdat niet uit de gegevens is op te maken waar de dieren met bijbehorende NH₃-emissies gesitueerd zijn.

Oordeel Commissie op MER en aanvulling

De Commissie is van mening dat de essentiële informatie aanwezig is met de gegevens uit de aanvulling dat de stikstofemissie op basis van de CBS-cijfers 51% lager is dan op basis van het Wm-vergunningenbestand. Op basis van de informatie in de aanvulling kan een betere inschatting worden gegeven van de deposities op Natura 2000-gebieden in de huidige feitelijke situatie. Dit kan door de stikstofdeposities die berekend zijn op basis van het vergunningenbestand te verminderen met 51%. De gemeente stelt dat aanvullende berekeningen niet zinvol zijn omdat de CBS-gegevens op gemeentelijke niveau informatie geven en niet op bedrijfsniveau. De Commissie is van mening dat hiermee wel een betere indruk kan worden verkregen van de huidige feitelijke situatie dan op basis van het vergunningbestand inclusief toepassing van de AMvB Huisvesting³.

³ Vanwege de AMvB-Huisvesting zal de ammoniakemissie naar verwachting afnemen

In de onderstaande tabel⁴ is aangegeven wat de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden naar verwachting zal zijn voor de verschillende referentiesituaties en scenario's in mol N/ha/jr.

Natura 2000-gebieden	Referentiesituaties op basis van:			Scenario's			
	Vergunningbestand (100 %)	Vergunningbestand incl. AMvB ^{5, 6}	Gebruikte vergunningen (49%) ⁷	Afname IV	Maximaal IV	Rundvee + 5%	Rundvee - 5%
<i>Bekendelle</i>	296	247	145	217	225	255	238
<i>Wooldse Veen</i>	101	87	49	79	82	89	83
<i>Willinks Weust</i>	231	187	113	168	177	193	180
<i>Korenburgerveen</i>	147	126	74	116	123	128	122

De gemeente heeft op basis van de gegevens uit de tabel geconcludeerd dat alleen bij het scenario 'Rundvee +5%' en toepassing van de AMvB-Huisvesting de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden toeneemt. Uit de bovenstaande tabel komt naar voren dat als de feitelijke situatie de helft van de vergunde situatie zou zijn, bij alle scenario's de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden aanzienlijk zal toenemen ten opzichte van die huidige feitelijke situatie. Er zal ook nog sprake zijn van een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als de feitelijke situatie driekwart van de vergunde situatie zou zijn. Significante negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden zijn daarom niet uit te sluiten bij alle vier scenario's.

De Commissie merkt verder nog op dat op landelijk en provinciaal niveau wordt gewerkt aan de programmatische aanpak stikstof (PAS) voor het verminderen van stikstofdepositie. Mogelijk kan met de PAS aantasting van natuurlijke kenmerken als gevolg van het voorgenomen bestemmingsplan worden uitgesloten.⁸ Het plan of delen daaruit zal dan wel aan bepaalde randvoorwaarden moeten voldoen.

■ De Commissie adviseert ten behoeve van de uitwerking van het bestemmingsplan de toekomstige doorvertaling van het reeds vastgestelde provinciale beleidskader in een provinciale verordening alsook de nog vast te stellen landelijke Programmatische Aanpak Stikstofdepositie (PAS) nauwgezet te volgen.

⁴ Tabel 5.3 uit de passende beoordeling aangevuld met een kolom van de referentiesituatie op basis van de CBS gegevens dat de stikstofemissie 51% lager is dan mbv het Wm-vergunningenbestand van de gemeente.

⁵ De gemeente heeft deze referentiesituatie gebruikt in de passende beoordeling.

⁶ Inmiddels is duidelijk geworden dat de bedrijven pas aan het eind van de planperiode (2020) volledig aan de AMvB Huisvesting hoeven te voldoen. Daardoor kan het zo zijn dat de ingeboekte afname in stikstofdepositie door de AmvB, pas aan het einde van de planperiode daadwerkelijk optreedt.

⁷ Dit is de referentiesituatie (huidige feitelijke situatie) die moet worden gebruikt in de passende beoordeling.

⁸ In het bestemmingsplan is ook een voorwaardelijke bepaling opgenomen (artikel 3.2.2) met betrekking tot de Natuurbeschermingswet.

2.2 Worst case situatie

MER

In het advies over reikwijdte en detailniveau is aangegeven dat als maximaal scenario de worst case situatie beschreven dient te worden. Dit is de situatie die ontstaat als de totale omvang aan productievolume (zowel intensieve als rundveehouderij) die het bestemmingsplan mogelijk maakt, wordt gerealiseerd. De scenario's zijn uitgewerkt alsof het losstaande scenario's zijn. De cumulatieve effecten van de twee scenario's 'maximaal intensieve veehouderij' en scenario 'groei rundvee +5 %' zijn niet in beeld gebracht. Hierdoor beschrijft het MER niet de worst case situatie. Daardoor ontbreekt informatie over de maximale mogelijke milieueffecten van het bestemmingsplan.

Aanvulling

In de aanvulling wordt de volgende nadere uitleg gegeven: Beide rundveescenario's zijn een combinatie van rundveeontwikkeling met een aanname voor de autonome ontwikkeling voor intensieve veehouderij (IV). Deze aanname voor de autonome ontwikkeling IV is een gelijke omvang van de IV-sector (100%) én toepassing van de AMvB-huisvestingsmaatregelen. Het scenario rundvee +5% betekent dus dat alle veehouderijen AMvB-huisvestingsmaatregelen treffen, rundvee met 5% toeneemt en IV gelijk van omvang blijft.

Oordeel Commissie op MER en aanvulling

Op basis van de aanvullende informatie constateert de Commissie dat het scenario 'Rundvee +5%' kan worden beschouwd als worst case-scenario. De Commissie merkt daarbij op dat hierdoor sprake is van een mogelijk nog groter effect op Natura 2000-gebieden dan het MER doet voorkomen omdat in de referentiesituatie is uitgegaan van de Wm-vergunde situatie. Met het nieuwe bestemmingsplan kan het aantal stuks rundvee boven op de vergunde situatie nog toenemen met 5%.

2.3 Referentiesituatie geur en luchtkwaliteit

MER

Bij de beoordeling van de effecten op geur en luchtkwaliteit is net als bij de passende beoordeling uitgegaan van de vergunde situatie en niet van de huidige feitelijke situatie als referentie. Bij het berekenen van de effecten op geur en luchtkwaliteit is dit juridisch aanvaardbaar. Dit in tegenstelling tot de passende beoordeling. Het gebruik van de vergunde situatie als referentie geeft echter geen inzicht in de mogelijke verandering op de daadwerkelijk beleefde geur en luchtkwaliteit. Het toekomstige leefklimaat kan slechter worden in vergelijking tot het huidige leefklimaat. Hoewel er geen sprake is van een essentiële tekortkoming gaf de Commissie in overweging om de feitelijk huidige situatie van geur en luchtkwaliteit te berekenen zodat omwonenden een duidelijk beeld kan worden gegeven van de mogelijke veranderingen in geur en luchtkwaliteit door het voornemen.

Aanvulling

In de aanvulling is toegelicht dat de CBS-gegevens een beeld geven van de veehouderij op gemeentelijk niveau, dus niet op locatieniveau. Aangezien effecten van geur en luchtkwaliteit zich met name lokaal manifesteren, volstaan de CBS-gegevens dus niet om geur en luchtberekeningen uit te voeren. In het plan-MER is uitgegaan van vergunninggegevens en is in feite een overschatting gegeven van de effecten van geur en luchtkwaliteit door de veehouderij. Aangezien de relatieve vergelijking van de verschillende scenario's ten opzichte van de referentie gebaseerd zijn op dezelfde basisgegevens, zijn de resultaten en de beoordeling valide.

Oordeel Commissie op MER en aanvulling

De gemeente geeft aan dat er in feite een overschatting is gegeven van de effecten van geur en luchtkwaliteit door de veehouderij. De Commissie merkt op dat net als bij de passende beoordeling de referentiesituatie is gebaseerd op het Wm-vergunningbestand en niet op de huidige feitelijke situatie. De Commissie is van mening dat daardoor eerder een onderschatting is gegeven van de mogelijke verslechtering van het leefklimaat. Bij dit onderwerp is de exacte locatie van ontwikkelingen van grote invloed zoals de gemeente terecht stelt. Dit had via de ingediende bedrijfsontwikkelplannen in het kader van actieplan Ammoniak duidelijk gemaakt kunnen worden. Op plan-MER niveau is dat niet inzichtelijk te maken.

2.4 Landschap en cultuurhistorie

Het buitengebied van Winterswijk is landschappelijk en cultuurhistorisch bijzonder waardevol. De Commissie is van oordeel dat de landschappelijke inpassing van de mogelijke activiteiten is onderbelicht in het MER, omdat daarin uitsluitend wordt ingegaan op de gevolgen van de agrarische bebouwing in de verschillende scenario's. De gevolgen van bijvoorbeeld schaalvergroting in de rundveehouderij voor het kleinschalige gevarieerde coulissenlandschap van Winterswijk worden niet behandeld. In de toelichting en voorschriften van het bestemmingsplan en op de plankaart krijgen deze aspecten echter wel voldoende aandacht. Hieruit blijkt dat is onderkend dat de agrarische ontwikkelingen de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten kunnen schaden. Een stelsel van aanlegvergunningen voor werken die schade toe kunnen brengen aan landschapselementen waar de specifieke kwaliteiten van het Winterswijkse landschap op gestoeld zijn moet dit voorkomen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing plan-MER

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Winterswijk

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Winterswijk

Besluit: vaststellen van bestemmingsplan buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14.0

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in “De Winterswijkse Weekkrant”: 4 augustus 2009

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 20 juli 2009

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 21 september 2009

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 9 maart 2010

ter inzage legging MER: 17 maart tot en met 27 april 2010

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 17 februari 2010

toetsingsadvies uitgebracht: 12 juli 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:

ir. D.A. Boogert

drs. S.R.J. Jansen

ing. Spapens-Reijnders

drs. J.P. Siedsma (secretaris)

M.A.J. van der Tas (voorzitter)

ir. M.A.J. Vervoort

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 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 op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering:

- Plan-MER bestemmingsplan Buitengebied Winterswijk, Arcadis, 22 januari 2010;
- Aanvulling Plan-MER bestemmingsplan Buitengebied Winterswijk, Arcadis, 10 juni 2010;
- Ontwerpbestemmingsplan 'Integrale herziening Buitengebied Winterswijk', SAB, 26 januari 2010.

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.

BIJLAGE 2: Lijst van zienswijzen en adviezen

1. Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort
2. Drs. H.E. Winkelman juridisch adviesbureau, namens Obbink BV te Winterswijk, Rosmalen
3. Drs. H.E. Winkelman juridisch adviesbureau, namens Ten Damme Meddo. te Winterswijk, Rosmalen
4. LTO Noord, Zwolle
5. LTO Noord, Doetinchem
6. Drs. H.E. Winkelman juridisch adviesbureau, namens dhr. J.H. Nijman te Winterswijk, Rosmalen
7. De gezamenlijke buurtbelangenvereniging, Winterswijk
8. Gelderse Milieufederatie, Arnhem
9. Algemeen Meddo's Belang, Winterswijk
10. Fam. Boeijink, Ratum

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Bestemmingsplan Buitengebied Winterswijk

De gemeente Winterswijk stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het buitengebied. Voor dit bestemmingsplan wordt een plan-m.e.r.-procedure doorlopen omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor toekomstige m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten (intensieve veehouderij) en een passende beoordeling volgens de Natuurbeschermingswet 1998 aan de orde is.

ISBN: 978-90-421-3023-4



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

