



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Bestemmingsplannen buitengebied Beuningen en Wijchen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

11 april 2011 / rapportnummer 2508-41





# 1. Oordeel over het MER

De gemeenten Beuningen en Wijchen herzien samen de bestemmingsplannen voor het buitengebied. Omdat deze bestemmingsplannen kaderstellend zijn voor m.e.r. (milieueffectrapportage)–(beoordelings)plichtige activiteiten is de plan–m.e.r.–procedure doorlopen. Voor de besluitvorming over het buitengebied is voor beide bestemmingsplannen één plan–MER opgesteld. De colleges van burgemeester en wethouders zijn de initiatiefnemers, de gemeenteraden van Beuningen en Wijchen zijn verantwoordelijk voor de besluitvorming.

De Commissie voor de m.e.r. (hierna ‘de Commissie’)<sup>1</sup> signaleert tijdens de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. De Commissie adviseert een **aanvulling op het MER** op te stellen voordat het besluit wordt genomen. De tekortkomingen betreffen:

- **Voornemen en Referentiesituatie**  
Het MER geeft geen adequate beschrijving van de maximale ontwikkelruimte die de bestemmingsplannen bieden (=voornemen) en de effecten daarvan. Ook de referentiesituatie is niet volledig. Hierdoor biedt het MER onvoldoende inzicht in de milieueffecten om als basis voor besluitvorming te kunnen dienen.
- **Natuur en stikstofdepositie**  
Het MER bevat geen beschrijving van de ecologische effecten op het Natura 2000–gebied ‘Uiterwaarden Waal’ en kwetsbare gebieden in het kader van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav gebieden). Ook bevat het MER geen Passende beoordeling, terwijl uit het MER en de bestemmingsplannen blijkt dat er sprake kan zijn van nadelige gevolgen voor het Natura 2000–gebied ‘Uiterwaarden Waal’.
- **Berekeningen niet verifieerbaar**  
Gehanteerde uitgangspunten en aannames zijn niet inzichtelijk. Hierdoor kan niet beoordeeld worden of berekeningen juist zijn uitgevoerd.<sup>2</sup>

De Commissie wijst erop dat door aanpassingen van de referentiesituatie en het voornemen ook de beschreven milieueffecten moeten worden aangepast. Dit is in ieder geval aan de orde voor stikstofemissie en de gevolgen daarvan voor natuur. De Commissie sluit niet uit dat ook voor andere aspecten de effectbeschrijving moet worden aangepast. Zij adviseert ook om –na deze aanpassingen– de uitvoerbaarheid van het voornemen binnen wet– en regelgeving te verifiëren.

---

<sup>1</sup> 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 [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl) onder ‘Adviezen Commissie’.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld in het MER zijn in tabel 2 emissiefactoren opgenomen. Dit zijn deels traditionele emissiefactoren (bv 2,5 kg bij vleesvarkens, 0,08 kg voor vleeskuikens), deels factoren die wel voldoen aan Besluit huisvesting (bv fokzeugen en melkvee) en deels factoren die niet bestaan (legpluimvee, 0,017 kg). Voor legpluimvee dient 0,125 kg te worden aangehouden om te voldoen aan het kooiverbod. Verder is aangegeven dat 1,5 ha overeen komt met 584 nge en 2,5 ha met 973 nge. De nge–waardering is een economische maatstaf en geen milieutechnische. Welke emissies hieraan zijn gekoppeld is onduidelijk. Ook is niet duidelijk met welke emissieverandering in de verschillende varianten is gerekend

Het planMER is opgesteld voor het buitengebied van beide gemeenten. Gezien de samenhang van het gebied onderschrijft de Commissie deze aanpak. Het MER beschrijft de effecten voor het gehele plangebied. Effecten zijn in het MER niet per gemeente inzichtelijk gemaakt, terwijl dit voor lokale knelpunten en/of effecten mogelijk wel relevant kan zijn. Opvallend is dat voor een aantal aspecten (bijvoorbeeld landschap en cultuurhistorie) de benodigde informatie, op een voldoende detailniveau, wel in de toelichting op de bestemmingsplannen staat maar niet in het MER.

## 2. Toelichting op het oordeel

### 2.1 Voornemen en referentiesituatie

Een MER moet inzicht geven in de milieugevolgen van de maximale ruimte die de bestemmingsplannen bieden. Ook moet een MER aannemelijk maken dat een plan uitvoerbaar is binnen wet- en regelgeving.

Onder het voornemen valt datgene waarover het bevoegd gezag een ruimtelijk besluit gaat nemen. Dit is inclusief de wijzigingsbevoegdheden. Het gaat hier om:

- (her)bestemmingen die nog niet zijn vergund;
- (her)bestemmingen die wel zijn vergund maar nog niet zijn gerealiseerd (en ook niet op korte termijn worden gerealiseerd);
- Illegale situaties die worden gelegaliseerd.

Alle andere activiteiten horen bij de referentiesituatie, dit zijn:

- de huidige feitelijke situatie;
- dat deel van de vergunde situatie dat op korte termijn (uiterlijk binnen planperiode) ingevuld zal gaan worden;
- autonome (beleids)ontwikkelingen waaronder het Besluit huisvesting.

#### **Voornemen**

Het MER geeft geen volledige omschrijving van het voornemen. Volgens het MER geeft het reële-worst-case-scenario inzicht in de keuze die de gemeenten voornemens zijn te maken. Maar dit scenario omvat niet de wijzigingsbevoegdheden uit de bestemmingsplannen.<sup>3</sup> Hierdoor onderschat het MER de (maximale) gevolgen voor natuur, geur en landschap.

#### **Referentiesituatie**

Het MER gaat uit van de huidige vergunde situatie inclusief autonome ontwikkeling als referentiesituatie. Uit het MER blijkt echter niet of de vergunde situatie overeenkomt met de feitelijke situatie.<sup>4</sup> Ook is er geen rekening gehouden met het Besluit huisvesting (autonome

---

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld de vergroting van agrarische bouwvlakken en omschakeling naar intensieve veehouderij.

<sup>4</sup> De praktijk leert dat het werkelijke gebruik van de vergunningen, en daarmee de stikstofdepositie, vaak aanzienlijk lager kan liggen.

ontwikkeling). Hierdoor overschat de referentiesituatie de ammoniak productie en de stikstofdepositie en biedt daarmee geen goede basis voor de vergelijking van de alternatieven.

De Commissie adviseert voor besluitvorming:

- het volledige voornemen en de (maximale) effecten daarvan te beschrijven;
- de referentiesituatie conform bovenstaande aan te passen en de waar nodig de milieueffecten van deze aangepaste referentiesituatie te beschrijven.

Om na te gaan of berekeningen juist zijn uitgevoerd is van belang dat aannames en uitgangspunten inzichtelijk zijn (bijvoorbeeld het gebruik van emissiefactoren).

Uit het MER en de bestemmingsplannen blijkt dat toename van stikstofdepositie gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebied 'Uiterwaarden Waal'. Wanneer significante effecten op een Natura 2000-gebied niet op voorhand zijn uit te sluiten, moet een Passende beoordeling gemaakt. Een Passende beoordeling is niet in het MER opgenomen. De Commissie gaat hier in § 2.2 van dit advies nader in.

## 2.2 Natuur en stikstofdepositie

### 2.2.1 Natura 2000

Het MER geeft geen beschrijving van het Natura 2000-gebied 'Uiterwaarden Waal' of de effecten daarop. Het MER stelt dat:

- in de huidige situatie de kritische depositie voor het meest kwetsbare natuurdoeltype (Stroomdalgrasland) van Natura 2000-gebied 'Uiterwaarden Waal' al is overschreden;
- uitbreiding van agrarische bedrijven in het gehele plangebied alleen mogelijk is als de uitstoot van stikstof niet toeneemt.<sup>5</sup>

De bestemmingplannen bevatten wijzigingsbevoegdheden die, onder voorwaarden, o.a. verdere vergroting van bouwblokken en/of omschakeling naar intensieve veehouderij mogelijk maakt. Eén van de voorwaarden die de plannen hieraan stellen, is dat er geen gevolgen voor de natuurdoelen van Natura 2000-gebieden mogen optreden. Daarom moet –conform de bestemmingsplannen– voordat de genoemde ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden aan de Natuurbeschermingswet worden getoetst en indien nodig een vergunning worden aangevraagd.<sup>6</sup> De gevolgen van het gehele voornemen (inclusief wijzigingsbevoegdheden) moeten in het MER onderzocht zijn. Wanneer een voortoets significante effecten als gevolg van het bestemmingsplan niet kan uitsluiten, moet een Passende beoordeling van het bestemmingsplan worden gedaan.

Omdat het MER niet aannemelijk maakt dat het voornemen zeker geen gevolgen heeft voor Natura 2000-gebied 'Uiterwaarden Waal' moet een Passende beoordeling worden gemaakt. Bij een plan-MER moet deze Passende beoordeling onderdeel uitmaken van het MER.

---

<sup>5</sup> Zie ook pagina 22-23 van het MER.

<sup>6</sup> De Commissie wijst erop dat de gemeente hiervoor geen bevoegd gezag is

De Commissie adviseert voor de besluitvorming na te gaan of er gevolgen voor het Natura 2000-gebied 'Uiterwaarden Waal' zijn. Als op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het voornemen afzonderlijk dan wel in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied, geldt dat een Passende beoordeling opgesteld moet worden, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.<sup>7</sup>

Voor de bepaling van de effecten van de alternatieven op de Natura 2000-gebieden in het MER is het van belang dat deze worden vergeleken met de huidige feitelijke situatie. Dit toetsingskader moet ook worden gebruikt voor de eventuele Passende beoordeling. Een toetsingskader op basis van het vergunningbestand kan alleen worden gebruikt indien de vergunde situatie en feitelijk gebruik daarvan overeen komen.<sup>8</sup>

### 2.2.2 Kwetsbare gebieden

Het MER noemt dat voor kwetsbare gebieden in het kader van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav gebieden) geldt dat uitbreiding van agrarische bedrijven alleen mogelijk is als de totale stikstofuitstoot afneemt. Het MER maakt echter niet inzichtelijk of de stikstofuitstoot op deze gebieden toe- of afneemt als gevolg van de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Overigens ontbreekt in het MER ook een beschrijving van de ecologische effecten op de kwetsbare gebieden als gevolg van deze ontwikkelingen.

De Commissie adviseert voor besluitvorming het MER op bovenstaande punten aan te vullen.

## 3. Aanbevelingen voor het vervolgproces

De opmerkingen in het verdere advies hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. De Commissie hoopt met onderstaande aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

### 3.1 Landschap en cultuurhistorie

De Commissie constateert dat het detailniveau voor de aspecten 'landschap' en 'cultuurhistorie'<sup>9</sup> in het MER niet aansluit bij de bestemmingsplannen. Het MER gaat slechts summier in op het landschap en de cultuurhistorie. Het MER geeft geen heldere beschrijving van de referen-

---

<sup>7</sup> Art. 19f, lid 1, Natuurbeschermingswet 1998 voor projecten en art. 19j, lid 2, Natuurbeschermingswet 1998 voor plannen.

<sup>8</sup> Indien op bedrijfsniveau alleen vergunninggegevens beschikbaar zijn, maak dan een inschatting van de huidige dierbezettingen/dierplaatsen

<sup>9</sup> In het MER behandeld onder visuele effecten en ruimtelijke kwaliteit.

tiesituatie en een differentiatie naar deelgebieden ontbreekt. Hierdoor zijn gebiedsspecifieke gevoeligheden niet inzichtelijk.

De Commissie constateert ook dat in het MER het gemeentelijk archeologiebeleid<sup>10</sup> nagenoeg ontbreekt en dat het MER vooral verwijst naar provinciaal beleid. De bestemmingsplannen bevatten echter wel het meest recente beleid.<sup>11</sup>

Omdat de bestemmingsplannen informatie bevatten (en van passend detailniveau) voor landschap en cultuurhistorie, en rekening houden met gemeentelijk beleid, is de benodigde informatie uiteindelijk wel beschikbaar voor de besluitvorming.

De Commissie adviseert voor besluitvorming duidelijk aan te geven wat de uitgangspunten zijn ten aanzien van de bescherming van landschap en cultuurhistorie.

## 3.2 Bandbreedte benadering

Om de bandbreedte van milieueffecten van het voornemen inzichtelijk te maken, beschrijft het MER een maximale en een minimale variant. De Commissie constateert dat de maximale variant geen rekening houdt met het Besluit huisvesting, noch met de IPPC beleidslijn. Dit leidt tot een overschatting van de emissies (vooral stikstof). De minimale variant gaat uit van stalsystemen met de minste uitstoot van stikstof en geur, en gaat verder dan de eisen die het Besluit huisvesting stelt. Dit geeft een onderschatting van effecten.

De Commissie constateert dat een bandbreedte benadering op zich een nuttige aanpak is voor een MER als dit, maar dat de uitwerking in het MER vanwege de gekozen uitgangspunten niet realistisch is en voor de besluitvorming niets toevoegt

---

<sup>10</sup> Beleidsnota archeologie en geactualiseerde verwachtingskaart (09-11-2010) van de gemeente Beuningen en de nieuwe archeologische beleidskaart (2009) van de gemeente Wijchen.

<sup>11</sup> Zie ook bijlage 1 van beide bestemmingsplannen

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

**Initiatiefnemer:** colleges van burgemeester en wethouders van de gemeente Beuningen en de gemeente Wijchen

**Bevoegd gezag:** gemeenteraden van Beuningen en Wijchen

**Besluit:** vaststellen van de bestemmingsplannen buitengebied

**Categorie Besluit m.e.r.:**

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14, D14;  
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

**Activiteit:** de gemeenten Beuningen en Wijchen herzien gezamenlijk de bestemmingsplannen buitengebied

**Bijzonderheden:** voor de herziening van beide bestemmingsplannen is één gezamenlijk plan-MER opgesteld

**Procedurele gegevens:**

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 2 februari 2011  
ter inzage legging MER: 3 februari tot en met 16 maart 2011  
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 1 februari 2011  
toetsingsadvies uitgebracht: 11 april 2011

**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. J.J. Bakker  
drs. D.J.F. Bel  
ir. S. Bokma  
drs. H.G. Ouwerkerk (voorzitter)  
drs. F.H. van der Wind (werkgroepsecretaris)

**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 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer en de 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, 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. Omdat de Commissie niet is geraadpleegd bij de voorbereiding op het MER heeft ze een locatiebezoek afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie [www.commissiemer.nl](http://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 Beuningen en bestemmingsplan buitengebied Wijchen, d.d. 13 januari 2011, rapportnr. 09K064-MER-stooh-4
- Gemeente Wijchen Bestemmingsplan Buitengebied ontwerp, 11 januari 2011, 007-426
- Gemeente Beuningen Bestemmingsplan Buitengebied ontwerp, 18 januari 2011, 018-525
- Gemeente Wijchen Bestemmingsplan Buitengebied verbeelding, 11 januari 2011 007-426

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





## Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Bestemmingsplannen buitengebied Beuningen en Wijchen

De gemeenten Beuningen en Wijchen herzien samen de bestemmingsplannen voor het buitengebied. Omdat deze bestemmingsplannen kaderstellend zijn voor m.e.r. (milieueffectrapportage)-(beoordelings)plichtige activiteiten is de plan-m.e.r.-procedure doorlopen. Voor de besluitvorming over het buitengebied is voor beide bestemmingsplannen één planMER opgesteld. De colleges van burgemeester en wethouders zijn de initiatiefnemers, de gemeenteraden van Beuningen en Wijchen zijn verantwoordelijk voor de besluitvorming.



Commissie voor de  
milieueffectrapportage ISBN: 978-90-421-3231-3

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht  
T 030 - 234 76 66  
F 030 - 233 12 95  
E mer@eia.nl  
w www.commissiemer.nl

