



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Lingewaal

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

6 september 2012 / rapportnummer 2625-91



1. Oordeel over het MER

De gemeente Lingewaal wil haar bestemmingsplan buitengebied herzien. Vanwege de nabijheid van Natura 2000-gebieden en omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten is een plan-MER opgesteld. De gemeenteraad van Lingewaal is Bevoegd gezag.

Het MER is goed leesbaar en voorzien van duidelijk kaartmateriaal. Het geeft inzicht in de huidige situatie en autonome ontwikkeling van het plangebied en scenario's voor toekomstige ontwikkeling, op basis van een inventarisatie van wensen en verwachtingen en het biedt inzicht in de milieueffecten van alle activiteiten die het bestemmingplan maximaal mogelijk maakt. Daarnaast is in het MER onderzocht of de alternatieven en scenario's passen binnen wettelijke normen en randvoorwaarden.

De Commissie voor de m.e.r. (verder 'de Commissie')¹ constateert bij toetsing van het MER aan de wettelijke inhoudseisen echter dat in het MER informatie ontbreekt die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang in de besluitvorming:

- Het MER geeft geen duidelijkheid over welke waarden als referentie gebruikt zijn.
- Het MER geeft inzicht in de ecologische gevolgen van een toenemende ammoniakdepositie voor de meest gevoelige instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Het MER gaat onvoldoende in op de ecologische gevolgen van de overige instandhoudingsdoelstellingen die ook gevoelig zijn voor stikstof. Ook ontbreekt in het MER een overzicht van de gevolgen door verstoring en/of verdroging voor de ecologische hoofdstructuur of beschermde soorten.
- Uit het MER blijkt dat de alternatieven 'beperkte groei bij recht' of het opvullen van de maximale ontwikkelingsruimte die het bestemmingsplan biedt leidt tot (forse) toename van stikstofdepositie, waardoor aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in en rond het plangebied niet uitgesloten kan worden. Het MER beschrijft echter geen mitigerende maatregelen of alternatieven waarmee deze aantasting kan worden uitgesloten. Hierdoor beschrijft het MER geen uitvoerbaar alternatief.
- Het MER geeft onvoldoende inzicht in de gevolgen van de alternatieven voor (cumulatieve) geurhinder voor omwonenden in het buitengebied.

De Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht.

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. Toelichting op het oordeel

2.1 Referentie

In het MER worden met name bij de kippen en varkens aanzienlijke verschillen geconstateerd tussen CBS-cijfers en cijfers over de vergunde situatie die ook aansluiten bij de CBS-cijfers van rond het jaar 2000. De cijfers uit 2010 van CBS moeten als foutief worden beschouwd aldus de tekst op blz. 31 van het MER. Het MER geeft echter geen duidelijkheid over welke waarden wel als referentie gebruikt zijn. Er is gebruik gemaakt van cijfers uit het provinciale Bestand Veehouderij Bedrijven die met de kennis van de gemeente enigszins is gecorrigeerd. Daarnaast is ook een vergelijking gemaakt met CBS-cijfers.

Indien toch blijkt dat de hogere CBS cijfers wel correct zijn, dan zullen de effecten van de uitbreidingen die met het bestemmingsplan mogelijk gemaakt worden lager zijn. Dit heeft geen gevolgen voor de conclusies in het MER omdat er in de huidige situatie al sprake is van een overbelaste situatie voor de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden. Dit heeft echter wel gevolgen voor de totale toename van stikstofdepositie die eventueel gemitigeerd moet worden.

De Commissie adviseert voor het besluit over het bestemmingsplan aan te geven welke waarden precies als referentie zijn gebruikt en aan te geven wat de oorzaak is van het verschil tussen vergunde situatie en CBS cijfers. Indien de CBS-cijfers toch correct blijken te zijn, dan adviseert de Commissie aan te geven wat dit betekent voor de maatregelen (zie ook paragraaf 2.3) die in het bestemmingsplan voorzien zijn om de toename van stikstofdepositie door het bestemmingsplan tegen te gaan.

2.2 Effecten op Natura 2000-gebieden – Passende beoordeling

In het MER is de toename in stikstofdepositie beschreven en in kaart gebracht maar deze gegevens zijn niet in de vorm van depositiekaarten in het MER gepresenteerd. De gepresenteerde getallen zijn als gevolg hiervan niet navolgbaar. In het MER zijn de gevolgen van de alternatieven voor het meest gevoelige habitattypen in de Natura 2000-gebieden 'Lingedijk en Diefdijk', 'Pompveld & Kornsche Boezem', 'Uiterwaarden Waal', 'Zouweboezem' en 'Biesbosch' beschreven. In het MER ontbreekt een beoordeling van de effecten van het bestemmingsplan op de overige instandhoudingsdoelstellingen van deze Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor stikstof. (Zo zijn er bijvoorbeeld voor habitattypen die minder gevoelig zijn voor stikstof maar dicht bij de emissiebronnen liggen mogelijk grotere effecten te verwachten.) Het gaat daarbij om een beschrijving per gebied van:

- de kritische depositiewaarden van de gevoelige habitattypen voor stikstof en de mate waarin deze thans worden overschreden;
- de gevolgen van de vermestende en verzurende deposities voor de natuur en de gevolgen die deze depositie heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen.

Deze informatie is ook essentieel om te kunnen bepalen of, en zo ja, welke effectgerichte maatregelen nodig zijn om aantasting van Natuurlijke kenmerken en waarden van Natura 2000-gebieden te voorkomen.

De Commissie adviseert de gevolgen van het bestemmingsplan op alle afzonderlijke instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000 gebieden alsnog voor het besluit over het (ontwerp)bestemmingsplan te beschrijven.

Het MER en passende beoordeling gaan alleen in op de gevolgen van het bestemmingsplan door een toename aan stikstofdepositie. Het is onduidelijk of activiteiten die het bestemmingsplan mogelijk maakt ook andere gevolgen voor Natura 2000-gebieden kan hebben, zoals door verdroging. Zo maakt het bestemmingsplan aanpassing van detailontwatering in landbouwpercelen mogelijk. Wanneer dit bijvoorbeeld op percelen gebeurt die grenzen aan het Natura 2000-gebied 'Lingedijk en Diefdijk' dan kan dit mogelijk gevolgen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen die gevoelig zijn voor verdroging. Het MER geeft ook geen inzicht in de vraag of het plan ook kan leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken en waarden van Natura 2000-gebieden door een toenemende versterking.

De Commissie adviseert voor besluit over het bestemmingsplan aannemelijk te maken dat effecten door verdroging of eventuele versterking uit te sluiten zijn. Als er wel effecten van het bestemmingsplan op Natura 2000-gebieden door verdroging en versterking te verwachten zijn dan adviseert de Commissie deze alsnog te beschrijven.

2.3 Alternatieven en mitigerende maatregelen

In het MER zijn de effecten van het ontwerp-bestemmingsplan in beeld gebracht via het alternatief 'schaalvergroting', al verwijst het MER bij dit alternatief niet naar de maximale invulling van het plan.

Uit het MER blijkt dat de huidige achtergronddepositie van stikstof ruim meer is dan de kritische depositiewaarde van de meest gevoelige habitattypen binnen Natura 2000 gebieden in en rondom het plangebied. Daarnaast komt naar voren dat de bekeken alternatieven 'mogelijkheden bij recht' en 'schaalvergroting' leiden tot een toename van stikstofdepositie, bovenop de bestaande overbelasting, waardoor aantasting van natuurlijke kenmerken van deze Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten is. Alleen bij het 'realistisch scenario', op basis van een inventarisatie van wensen en verwachtingen, is er geen sprake van negatieve effecten. Dit is echter geen alternatief voor de met het ontwerp-bestemmingsplan gemaakte ruimtelijke keuzes, uitgaande van de sturingsmogelijkheden die de gemeente met het bestemmingsplan heeft.

In het MER is desondanks aangegeven dat toename van stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden wordt uitgesloten doordat:

- de provinciale Verordening Stikstof en Natura 2000-gebieden 'garandeert dat er geen significant negatieve effecten zullen ontstaan';
- in de planregels verschillende bepalingen zijn opgenomen die nieuwe ontwikkelingen alleen mogelijk maken wanneer stikstofdepositie niet significant toe zal nemen.

Deze verwijzingen geven echter onvoldoende zekerheid dat op planniveau aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten.² Het MER dient aannemelijk te maken dat er maatregelen zijn waarmee aantasting kan worden voorkomen.³ Dit betekent dat het MER geen uitvoerbaar alternatief met eventuele mitigerende maatregelen beschrijft waarmee aantasting van natuurlijke kenmerken en waarden van Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten.

In de Passende beoordeling wordt aangegeven dat de maatregelen uit de Programmatische Aanpak Stikstofdepositie (PAS) zullen bijdragen aan het voorkomen van negatieve effecten op Natura 2000 gebieden. De Commissie adviseert nog niet op de PAS te anticiperen omdat die nog in ontwikkeling is.

Tijdens een overleg tussen de Commissie en het bevoegd gezag heeft de gemeente aangegeven dat zij de planregels zo zal op stellen dat uitbreiding van veehouderijen niet is toegestaan als deze leidt tot een toename van stikstofdepositie op de daarvoor gevoelige instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden. Als dat in de planregels vastgelegd wordt dan moet in de Passende beoordeling en het MER aannemelijk gemaakt worden dat de maatregelen die de 'een stand still' van stikstofdepositie moeten bewerkstelligen reëel en effectief zijn.

Een planvoorwaarde gericht op 'stand still' voor stikstofdepositie beoogt dat de depositie niet toeneemt ten opzichte van de huidige situatie. Deze planvoorwaarde betekent echter ook dat er door het bestemmingsplan geen zodanige toename van stikstofdepositie mag optreden ten opzichte van een autonome daling van de (achtergrond)depositie, dat daarmee het halen van instandhoudingsdoelen wordt bemoeilijkt.⁴

De Commissie adviseert om de mogelijkheden te onderzoeken voor een alternatief waarbij gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden wel zijn uit te sluiten.

Door bijvoorbeeld, te kijken of er sprake is van 'piekbelasters' nabij Natura 2000-gebieden en binnen de gemeente te salderen tussen stoppers en groeiers kan nader worden onderzocht aan welke 'knoppen' de gemeente kan draaien om te komen tot een uitvoerbaar alternatief.

² Volgens artikel 19j, eerste lid van de Natuurbeschermingswet 1998, dient het bevoegd gezag bij het besluit tot vaststelling van het plan rekening te houden met de gevolgen die het plan kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Het besluit kan pas worden genomen als aan alle voorwaarden van artikel 19g en 19h is voldaan. Dat betekent dat, wanneer aantasting van natuurlijke kenmerken niet valt uit te sluiten, de ADC-toets doorlopen dient te worden.

³ Op blz. 83 van het MER wordt zelfs gesteld dat de gemeente bewust afziet van aanvullende sturing via mitigerende maatregelen.

⁴ Eventuele milieuruimte de vrijkomt door de autonome afname van de achtergronddepositie van stikstof op Natura 2000-gebieden kan daarbij niet zondermeer ingezet worden als milieugebruiksruimte voor activiteiten die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Het 'gebruiken' van de ruimte die vrijkomt door de autonome afname van de achtergronddepositie kan immers betekenen dat door het plan wel en toename te verwachten is en de opgave om de verbeter- en instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te bereiken (met name de doelen gericht op vergroting oppervlakte en verbetering kwaliteit) groter wordt in vergelijking met de autonome ontwikkeling.

2.4 Geurhinder

Geurhinder is een belangrijke component in de beoordeling van het algehele leefklimaat. Goed onderbouwde informatie over geurhinder, voor zowel de referentiesituatie als de alternatieven, maakt het mogelijk de alternatieven op dit aspect te vergelijken. Het MER geeft inzicht in de huidige achtergrondbelasting en de ruimte voor geurtoevoeging in het plangebied, maar onvoldoende inzicht in de gevolgen van de alternatieven voor (cumulatieve) geurhinder. Het kaartmateriaal impliceert dat er een verschil bestaat tussen het aantal bronnen (bedrijven) gehanteerd in de huidige situatie en gehanteerd in de referentiesituatie. Ook lijkt er in het alternatief "bij recht" een verschil te bestaan tussen het aantal werkelijke bronnen (conform blz. 82 betreft het 25 gemengde of intensieve bedrijven) en het aantal bronnen weergegeven op de kaart (blz. 98). Mede hierdoor is niet navolgbaar op basis van welke uitgangspunten (aantallen bedrijven/vergunningen), de achtergrondbelasting is bepaald. Verder is onduidelijk of in de berekeningen rekening is gehouden met cumulatie van geurhinder door bedrijven buiten het plangebied. In het MER wordt niet ingegaan op de geurhindercontour van de destructor (Sonac te Vuren) en het effect hiervan op de kwaliteit van de leefomgeving in het plangebied.

De Commissie constateert dat het aantal geurgehinderden in de referentiesituatie en bij de verschillende alternatieven ontbreekt. Een toename van geurhinder in een gebied waar geen bewoning is, heeft immers minder impact op leefklimaat en geurbeleving dan in een gebied waar veel bewoning is. Daardoor biedt het MER geen inzicht in de verandering in leefkwaliteit voor omwonenden en de mogelijkheden om hierin via het bestemmingsplan -bijvoorbeeld met mitigerende maatregelen- te sturen.

De Commissie adviseert voor het besluit over het bestemmingsplan de effecten van geurhinder beter in beeld te brengen door:

- de gehanteerde uitgangspunten te beschrijven;
- voor de alternatieven de cumulatie van geurhinder in beeld te brengen;
- op basis van deze uitgangspunten en in vergelijking met de referentiesituatie de gevolgen van de alternatieven voor de milieukwaliteit (leefklimaat), het percentage geurgehinderden en het aantal geurgehinderden in beeld te brengen en te beschrijven;
- indien nodig mitigerende maatregelen in beschouwing te nemen.

2.5 Effecten op de ecologische hoofdstructuur (EHS) en beschermde soorten

Het MER geeft een uitgebreide beschrijving van de effecten van een toename van stikstofdepositie op de EHS en beschermde soorten. De in het MER gehanteerde vooronderstelling over de schadelijkheid van stikstofdepositie op alle beschermde soorten en kenmerken van de EHS wordt echter niet onderbouwd. Tegelijkertijd blijven effecten via andere milieufactoren dan stikstof buiten beeld. Het gaat daarbij om gevolgen door verdroging, verstoring of versnippering van leefgebieden. Het MER maakt daarom niet inzichtelijk welke andere mogelijke gevolgen het bestemmingsplan voor de EHS en beschermde soorten kan hebben.

Het MER geeft voorts geen inzicht in wat de 'wezenlijke kenmerken en waarden' voor EHS-gebieden zijn en welke gevolgen het initiatief op deze actuele en potentiële kenmerken en waarden heeft (naast de effecten van stikstofdepositie op de zogenaamde Wav-gebieden) en maakt niet (op hoofdlijnen) aannemelijk dat met mitigerende en/of compenserende maatregelen eventuele gevolgen voor de EHS of beschermde soorten beperkt of voorkomen kunnen worden.

De Commissie adviseert voor het besluit over het bestemmingsplan:

- de gevolgen van de alternatieven voor de actuele en potentiële kenmerken en waarden van EHS-gebieden te beschrijven en te toetsen aan het provinciale toetsingskader voor de EHS;
- aan te geven welke gevolgen voor beschermde soorten te verwachten zijn en aannemelijk te maken dat deze gevolgen volgens wet- en regelgeving toelaatbaar zijn.

2.6 Luchtkwaliteit

Het MER geeft geen inzicht in de effecten van het bestemmingsplan op de luchtconcentraties van fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}). De beschrijving van deze effecten komen volgens het MER bij de individuele project-besluiten aan de orde. Het MER geeft daarmee nog geen onderbouwing voor het feit dat er voor het gehele plangebied op grond van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan geen knelpunten⁵ op zullen treden.

De Commissie adviseert de effecten van het bestemmingsplan op de luchtconcentraties van fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}) voor het besluit over het bestemmingsplan te beschrijven, ook onder de grenswaarden.

2.7 Landschap

In het MER zijn de effecten op de kernkwaliteiten van het landschap door schaalvergroting en/of functieverandering beoordeeld. Uit de planregels blijkt dat het plan het (bij recht) ook andere ontwikkelingen mogelijk maakt met gevolgen voor het landschap. Het gaat daarbij om de mogelijkheden:

- (agrarische) gebouwen buiten het bouwvlak (*Artikel 3.2.2., onder c*) te realiseren tot een theoretisch maximum van 4.000 m² (20% van twee hectare) per bedrijf, zonder dat een maximale afstand ten opzichte van het bouwvlak als voorwaarde is gesteld.⁶
- (via een wijzigingsbevoegdheid) een agrarisch bedrijf om te zetten in een woongebouw van maximaal 1.600 m² met meer dan vier wooneenheden (*Artikel 42.3.*) en de daarbij behorende bijgebouwen. Daarnaast moet rekening gehouden worden met vergunningsvrije bouwwerken.

⁵ Bijvoorbeeld overschrijdingen van wettelijke normen of een aanzienlijke verslechtering van de luchtkwaliteit onder wettelijke grenswaarden.

⁶ Daarvoor is bepaald dat niet hoger gebouwd mag worden dan twee meter (*Artikel 34.2*).

Deze bepalingen kunnen leiden tot verrommeling van het landschap en een toenemende verkeersbelasting. In het MER ontbreekt een beoordeling of deze ontwikkelingen mogelijk of gewenst zijn binnen de kwaliteitskenmerken of beleidskaders voor het landschap, waaronder het Nationale Landschap Nieuwe Hollandse Waterlinie, dat als kernkwaliteiten “een groen en vrij open karakter” kent.

De Commissie adviseert voor het besluit over het bestemmingsplan de gevolgen de mogelijkheden in de planregels voor het bouwen buiten het bouwvak en de wijzigingsbevoegdheid voor het omzetten van een agrarisch bedrijf in wooneenheden te beschrijven en te visualiseren. Geef aan of en hoe de effecten passen binnen de beleidskaders voor het landschap en de daarin beschreven kernkwaliteiten.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lingewaal

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Lingewaal

Besluit: vaststellen van een bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14 / D14 en mogelijke passende beoordeling

Activiteit: De gemeente Lingewaal wil de verschillende bestemmingsplannen in haar buitengebied herzien en samenvoegen tot één bestemmingsplan voor het buitengebied.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in Het Kontakt van: 21 december 2011

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: van 22 december 2011 tot en met 2 februari 2012

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 16 januari 2012

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 19 maart 2012

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 14 juni 2012

ter inzage legging MER: 14 juni tot en met 26 juli 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 18 juni 2012

toetsingsadvies uitgebracht: 6 september 2012

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. J.J. Bakker

ir. B.B. Barten (werkgroepsecretaris)

ing. R.J. van Dijk

drs. G. Gabry

ir. N.G. Ketting (voorzitter)

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 het besluit. 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 van 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, vóór 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 advies:

- ontwerp plan-MER bestemmingsplan buitengebied Lingewaal, 22 mei 2012
- ontwerp bestemmingsplan buitengebied Lingewaal 2012, 6 juni 2012

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied Lingewaal

ISBN: 978-90-421-3596-3



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

