

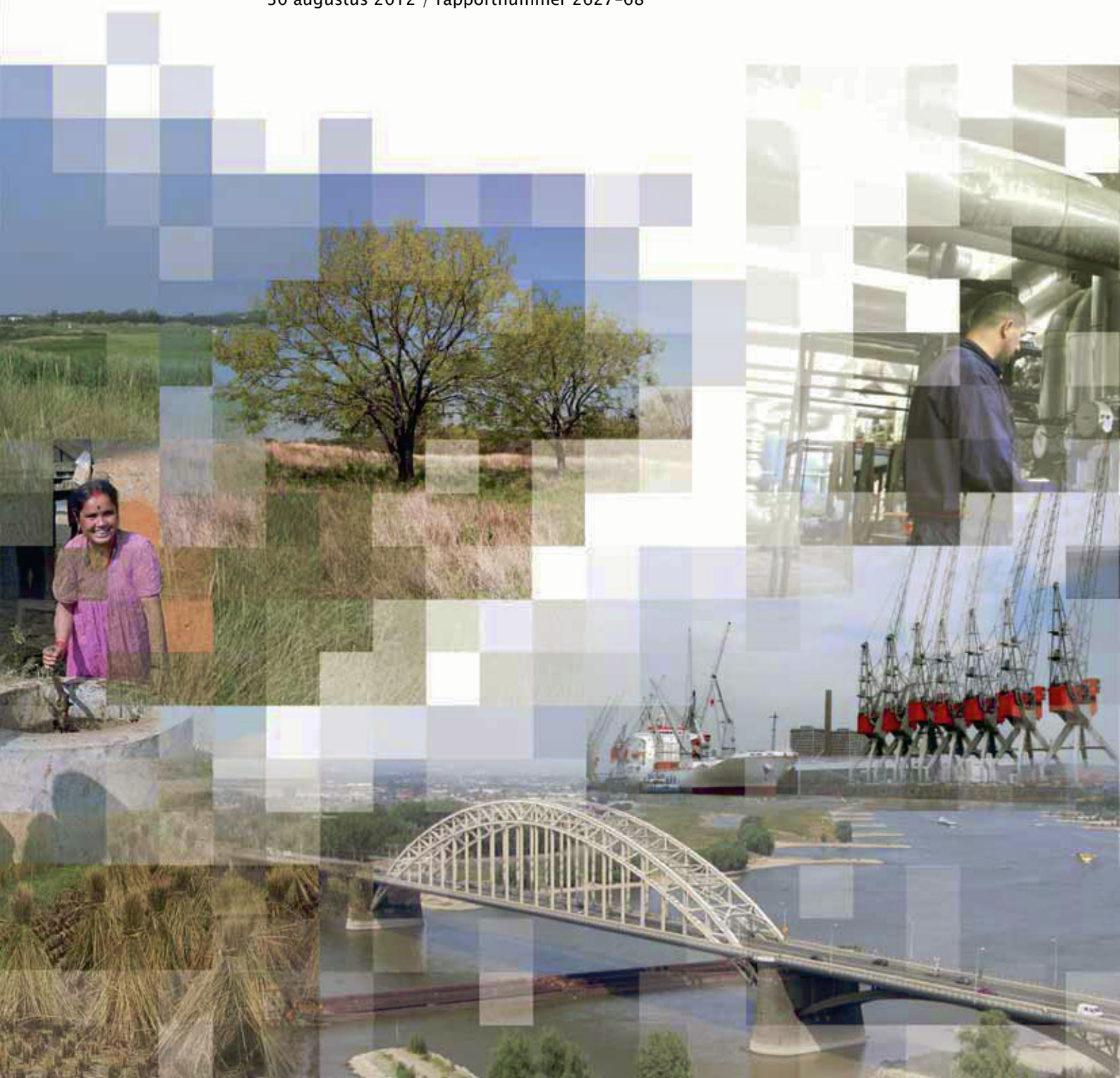


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied gemeente Veenendaal

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

30 augustus 2012 / rapportnummer 2627-68



1. Oordeel over het MER en de aanvulling daarop

De gemeente Veenendaal stelt een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied op. Vanwege de nabijheid van Natura 2000-gebieden en omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor onder andere wijziging of uitbreiding van (intensieve) veehouderijbedrijven wordt een plan-m.e.r procedure doorlopen. De gemeenteraad van Veenendaal is het bevoegd gezag in deze procedure.¹

De Commissie voor de milieueffectrapportage (verder: de Commissie) signaleerde bij de toetsing van het MER een aantal tekortkoming(en), die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. Hierover heeft een gesprek plaatsgevonden met de gemeente Veenendaal. Vervolgens is een **aanvulling op het MER** opgesteld. Ook met deze informatie blijven er tekortkomingen bestaan:

- De uitgangspunten van het alternatief “ontwerpbestemmingsplan” en de fictieve situatie dat het ontwerpbestemmingsplan volledig wordt ingevuld (worst case), zijn niet geheel juist, omdat ten onrechte de mogelijkheid om dubbellaags stallen te bouwen in het MER buiten beschouwing wordt gelaten.²
- Het ontwerpbestemmingsplan leidt ten opzichte van de referentiesituatie tot een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. In een reeds overbelaste situatie zijn als gevolg hiervan mogelijk significant negatieve effecten op gevoelige habitattypes als Blauwgrasland niet uit te sluiten. Het kaartmateriaal geeft wel een indruk van de toename, maar het is niet expliciet en kwantitatief duidelijk gemaakt hoe groot de toename is. Daarmee is de omvang van de effecten onvoldoende beschreven in het MER.
- Er is geen realistisch (uitvoerbaar/passend binnen de kaders van de Nb-wet) alternatief beschreven (mede omdat geen mitigerende maatregelen beschreven zijn).

Op grond hiervan is de Commissie van oordeel dat er essentiële informatie ontbreekt om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen. Zij adviseert de bovengenoemde tekortkomingen te verhelpen voordat een besluit genomen wordt.

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.

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 commissiemer.nl onder ‘Advisering’ of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

² Het ontwerpbestemmingsplan maakt waterberging mogelijk ter plaatse van het Binnenveld. In het voorlopig advies van de Commissie is aangegeven dat dit mogelijk significante negatieve gevolgen heeft. Dat betekent dat de gevolgen van het voornemen in een zogenoemde Passende beoordeling moeten worden onderzocht, en dat deze Passende beoordeling moet worden opgenomen in het plan-MER. Er is door de gemeente voor gekozen om dat laatste niet te doen. In het nog vast te stellen bestemmingsplan zal de mogelijkheid voor waterberging worden weggelaten.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Uitgangspunten voor het MER, referentie en effecten

MER

De Commissie plaats enkele belangrijke kanttekeningen bij het MER:

- Als **referentiesituatie** is in het MER uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het huidige bestemmingsplan biedt, inclusief de daaraan verbonden wijzigingsbevoegdheden. Die wijkt behoorlijk af van de huidige situatie en autonome ontwikkeling, die als referentiesituatie in beeld zou moeten zijn. Bovendien gaat het MER ervan uit dat de waterberging in Binnenveld deel uitmaakt van de referentiesituatie.³ De Commissie wijst erop dat de niet benutte planologische ruimte van met name de agrarische bedrijven in het vigerende bestemmingsplan die in het nieuwe bestemmingsplan (opnieuw) wordt bestemd, tot het voornemen behoort en niet tot de autonome ontwikkeling. Het bevoegd gezag maakt bij het vaststellen van het bestemmingsplan opnieuw de keuze voor die bestemmingen. Worden bestemmingen gehandhaafd, dan kunnen deze in de nieuwe planperiode alsnog ingevuld worden. Dit geeft dus “nieuwe” mogelijkheden ten opzichte van hetgeen al is gerealiseerd. De Commissie is van oordeel dat in het MER daarmee niet de juiste referentiesituatie is gebruikt voor het bepalen van de effecten van de alternatieven.
- **Alternatieven:** Als enige alternatief is de fictieve situatie in beeld gebracht, waarin de agrarische bedrijven zo groot zijn als het ontwerp bestemmingsplan maximaal toelaat. Ondanks de verwachting dat een groot aantal bedrijven in de komende jaren zal stoppen (gesproken wordt over 10 van de 14 bedrijven), heeft geen ‘afbestemming’ in het ontwerp bestemmingsplan plaatsgevonden. Dit alternatief zou daarmee als een worst case beschouwd kunnen worden; alleen het effect van dubbellaagse stallen (die in het ontwerp bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt, hoewel aanbevolen wordt om ze uit te sluiten in het bestemmingsplan) komt daar nog bij. Naast een referentie scenario en een maximum scenario adviseert de Commissie een realistisch toekomstig alternatief in beeld te brengen. Dit alternatief beschrijft de ontwikkelingen en de daarbij optredende milieueffecten die men redelijkerwijs verwacht gedurende de planperiode van het bestemmingsplan.
- **Gehanteerde uitgangspunten:** Om de milieueffecten van het bestemmingsplan te bepalen en om alternatieven te vergelijken is een heldere beschrijving van de relevante ontwikkelingen in de huidige situatie, de referentiesituatie en bij de alternatieven nodig. Het MER bevat een beschrijving van de te verwachten trends en de gevolgen daarvan voor het plangebied in het algemeen, maar een eenduidig overzicht van aantallen, categorieën en locaties van bedrijven in de diverse situaties ontbreekt.
- De **milieueffecten** van de alternatieven zijn onvoldoende of niet in beeld gebracht. Het betreft:
 - de effecten op stikstofdepositie (zie uitwerking in par. 2.2.2);
 - de effecten van waterberging. In het Natura 2000-gebied Binnenveld is waterberging geprojecteerd. In het MER is beschreven dat dit gebied die functie in de praktijk al

³ Voor het Binnenveld geldt dat de planologische verankering van de functie waterberging voor het eerst in dit bestemmingsplan plaatsvindt en om deze reden geen deel uitmaakt van de referentiesituatie.

sinds jaar en dag heeft, zonder dat het planologisch verankerd was.⁴ Met het onderhavige plan wordt hiervoor planologische toestemming verleend. Dit betekent dat de aanwijzing tot waterbergingsgebied onderdeel is van het voornemen. De effecten van het voornemen zullen in het MER moeten worden onderzocht;

- de effecten op geur;
- de effecten op landschap.⁵

Aanvulling

De geconstateerde punten t.a.v. referentie / alternatieven / effectbeoordeling zijn in de aanvulling over het algemeen verbeterd:

- in de aanvulling is een goed navolgbaar referentiesituatie opgenomen: er is uitgegaan van het beschrijven van de huidige situatie en de autonome ontwikkelingen.
- In de aanvulling zijn naast de referentiesituatie als alternatieven opgenomen de invulling conform het ontwerpbestemmingsplan en de invulling conform het vigerende bestemmingsplan. Dit zijn in die zin fictieve alternatieven, dat wordt uitgegaan van de maximale invulling van de mogelijkheden, terwijl de verwachting is dat een (groot) aantal bedrijven zal stoppen. Wat nog ontbreekt is binnen het alternatief “ontwerpbestemmingsplan” naast het maximale scenario een realistisch scenario dat de verwachting weerspiegelt dat de meeste bedrijven zullen stoppen.
- De effecten zijn op hoofdlijnen goed in beeld gebracht; dit geldt met name voor de aanvullingen op landschap en cultuurhistorie. Uitzonderingen hierop zijn de effecten als gevolg van de waterberging (maar deze zal niet worden bestemd; zie par. 2.2) en de effecten op stikstof (zie par. 2.3).

De gehanteerde uitgangspunten zijn in de aanvulling niet/nauwelijks verduidelijkt:

- De blz. 6 en 7 bieden dezelfde informatie als het MER. De Commissie constateert dat nog steeds onduidelijk is met hoeveel dieren en welke emissiefactoren gerekend is voor zowel grondgebonden als intensieve veehouderij. Genoemd is dat met vleesvarkens is gerekend omdat die in het gebied voorkomen; het houden van bijvoorbeeld pluimvee wordt in het bestemmingsplan echter ook toegestaan. De omvang van de emissies aan ammoniak, geur en fijn stof zijn voor deze diersoort beduidend anders dan voor vleesvarkens. Onduidelijk blijft met hoeveel dieren en welke emissies voor ammoniak, geur en fijn stof gerekend is. Ook is onduidelijk of het Besluit huisvesting, die voorschrijft dat alle huisvestingssystemen per 1 januari 2013 moeten voldoen aan BBT, als uitgangspunt is gehanteerd.

⁴ Het streekplan Utrecht (2005–2015) heeft willen voorkomen dat het gebied niet als waterbergingsgebied zou kunnen worden gebruikt (blz. 182).

⁵ Artikel 3, onder 3.7.6. maakt het mogelijk dat burgemeester en wethouders de agrarische bestemming kunnen wijzigen ten behoeve van loonwerkbedrijven. Hierbij geldt als voorwaarde dat de helft van de bestaande voormalige bedrijfsgebouwen moeten worden gesloopt met een maximum van 750 m² en dat inpassing van de bebouwing en het erf in het landschap plaatsvindt aan de hand van een inrichtingsplan. Loonwerkbedrijven kunnen ondanks de relatief beperkte omvang en een goede inpassing, onder meer vanwege het machinepark met hoge kranen, een grote invloed hebben op het omringende landschap. Dit is niet meegewogen in het MER.

Ook is van belang dat ingevolge artikel 32, onder 32.1, voor de gronden met de aanduiding open landschap geen omgevingsvergunning (voorheen aanlegvergunning) nodig is voor het aanleggen en verharderen van wegen, het verlagen van de bodem, het afgraven van gronden, het dempen van sloten, het vellen en rooien van bomen en het diepploegen. De gevolgen van het uitvoeren van deze werken en werkzaamheden is niet in het MER in beeld gebracht.

- In het bestemmingsplan worden dubbellaags stallen mogelijk gemaakt, terwijl in het MER wordt uitgegaan dat dergelijke stallen er niet zullen komen. In het MER dienen de mogelijkheden van het bestemmingsplan te worden beschouwd, dit betekent dat dan ook de effecten met de maximale invulling in beeld dienen te worden gebracht.

2.2 Gevolgen voor natuur en passende beoordeling

MER

Voor de Passende beoordeling moet onderzocht worden op welke Natura 2000-gebieden in de omgeving de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte activiteiten invloed kunnen hebben. In ieder geval moeten de effecten op het Binnenveld worden beschreven, zowel op het gedeelte binnen als het gedeelte buiten de gemeentegrens, maar mogelijk ook andere Natura 2000-gebieden.

Op de website van het ministerie van EL&I is te lezen welke instandhoudingdoelstellingen gelden, voor welke invloeden het Binnenveld gevoelig is en wat de 'kernopgave' is (de mogelijkheden om de kwaliteit van het Binnenveld te verbeteren; daarin zijn de hoeveelheid en kwaliteit van grond- en oppervlaktewater essentieel).

Er dient ook te worden onderzocht of andere activiteiten die mogelijk gemaakt worden in het bestemmingsplan dan wel in cumulatie met activiteiten die door andere plannen⁶ mogelijk worden gemaakt, significant negatieve effecten hebben op Natura 2000-gebieden in de omgeving, in dit geval in ieder geval het Binnenveld, maar mogelijk ook andere Natura 2000-gebieden.

De waterberging, als onderdeel van het voornemen heeft mogelijk significante negatieve gevolgen voor het Binnenveld. Dit betekent dat de gevolgen van het voornemen in een zogenoemde Passende beoordeling moeten worden onderzocht, en dat deze Passende beoordeling moet worden opgenomen in het plan-MER.

Aanvulling

De gemeente geeft aan dat in het vast te stellen bestemmingsplan de mogelijkheid voor waterberging zal worden weggelaten. Het ontwerpbestemmingsplan bevat nog wel de mogelijkheid voor waterberging.

2.2.1 Stikstof

MER

In de Passende beoordeling is de reikwijdte van de stikstofdepositie bepaald op basis van de invloed van één agrarisch bedrijf. Niet inzichtelijk is gemaakt wat de cumulatieve stikstofdepositie bedraagt, afkomstig van alle agrarische bedrijven en/of andere bronnen voor stikstof binnen het buitengebied van de gemeente Veenendaal, op het Natura 2000-gebied

⁶ De Gelderse Milieufederatie gaat in haar zienswijze in op de mogelijk cumulatieve werking van verschillende plannen op Natura 2000-gebieden.

Binnenveld en op andere Natura 2000-gebieden buiten de gemeente. Dit geldt zowel voor de referentiesituatie als de te beschouwen alternatieven.

In bijlage 3 en bijlage 5 van het MER zijn kaarten opgenomen die de cumulatieve ammoniakdepositie weergeven in de referentiesituatie en het ontwerp bestemmingsplan. Op de kaarten is echter de ligging van gevoelige gebieden niet aangegeven.

Omdat in de huidige situatie de kritische depositiewaarde voor stikstof in het Natura 2000-gebied Binnenveld wordt overschreden, leidt elke wijziging die extra depositie tot aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. Er zijn geen mitigerende maatregelen beschreven die deze effecten teniet kunnen doen. Hierdoor beschrijft het MER in wezen geen uitvoerbaar plan/alternatief. Uit de Natuurbeschermingswet 1998 volgt dat een plan alleen mag worden vastgesteld als de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de ADC-toets wordt doorlopen.⁷

Om inzicht te krijgen in de omvang van de gevolgen en daarmee de omvang van eventueel te nemen mitigerende maatregelen, is een cumulatief beeld van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied Binnenveld en de overige Natura 2000-gebieden vanuit alle bedrijven (en bronnen) nodig.

Aanvulling

In de aanvulling is aangegeven dat ten opzichte van de referentiesituatie de situatie volgens het ontwerpbestemmingsplan een toename van met name stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden betekent. Het is niet expliciet duidelijk gemaakt hoe groot de toename is; het kaartmateriaal geeft wel een indruk. Omdat in de huidige situatie de kritische depositiewaarde voor stikstof in het Natura 2000-gebied Binnenveld wordt overschreden, is door elke wijziging die extra depositie veroorzaakt aantasting van natuurlijke kenmerken⁸ niet op voorhand uit te sluiten.

De Commissie concludeert dat in het MER noch de aanvulling daarop een realistisch (uitvoerbaar/passend binnen de kaders van de Nb-wet) alternatief is beschreven (mede omdat geen mitigerende maatregelen beschreven zijn).

In paragraaf 3.6 van de aanvulling stelt de gemeente dat cumulatieve effecten van alle emissiebronnen niet in beeld hoeven te worden gebracht. De Commissie deelt die mening niet. Het gaat om (mogelijke) de bronnen in het buitengebied waarover met vaststelling van dit bestemmingsplan een besluit wordt genomen. In dit MER gaat het om inzicht in de verschillen van de cumulatieve effecten bij invulling van de alternatieven die gelden voor het buitengebied. De gegeven effecten zijn dus onderschat.

⁷ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Algemene oplossingen voor het project of handeling? Inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarop het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

⁸ Te denken valt aan effecten op gevoelige habitattypes als Blauwgrasland.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van gemeente Veenendaal

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van Veenendaal

Besluit: vaststellen van bestemmingsplan voor het buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

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

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: Het bestemmingsplan buitengebied is kaderstellend voor onder andere wijziging en/of uitbreiding van (intensieve) veehouderijen

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 8 februari 2012

ter inzage legging MER: 8 februari t/m 21 maart 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 6 februari 2012

toetsingsadvies uitgebracht: 30 augustus 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:

dr. J.M. Drees

drs. G. Gabry

ir. N.G. Ketting (voorzitter)

drs. M.P. Laeven (werkgroepsecretaris)

ing. R.H. Schokker

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.

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

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Plan-MER Bestemmingsplan buitengebied Veenendaal, CSO Adviesbureau, 22 december 2011;
- Ontwerp-bestemmingsplan Buitengebied, gemeente Veenendaal, 2011;
- Memo Reikwijdte en detailniveau plan-MER bestemmingsplan buitengebied Veenendaal, CSO Adviesbureau, 16 augustus 2011;
- Aanvulling op Plan-MER Bestemmingsplan buitengebied Veenendaal, CSO Adviesbureau, 22 mei 2012.

De Commissie heeft kennis genomen van 3 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 21 maart 2012 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied gemeente Veenendaal
en de aanvulling daarop

ISBN: 978-90-421-3478-2



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

