



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Drechterland Zuid

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

13 mei 2013 / rapportnummer 2646-66



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Drechterland wil het bestemmingsplan voor het zuidelijke deel van haar buitengebied actualiseren. Vanwege de nabijheid van een aantal kwetsbare natuurgebieden en omdat het bestemmingsplan kaders stelt voor m.e.r.-plichtige dan wel m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten, zijn een Passende beoordeling en een MER opgesteld. Bevoegd gezag in deze procedure is de gemeenteraad van de gemeente Drechterland. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

De Commissie constateert dat in het MER onderzoek is gedaan naar de milieugevolgen indien twee belangrijke activiteiten binnen het plangebied aanzienlijk zouden groeien: veeteelt en boom- en fruitteelt. De resultaten van dat onderzoek zijn vervolgens gebruikt om randvoorwaarden voor deze ontwikkelingen te formuleren zodat het ontwerpbestemmingsplan kan voldoen aan ruimtelijke en milieuhygiënische randvoorwaarden. Zo heeft de gemeente onder andere bedrijfsspecifieke voorwaarden gesteld aan de ontwikkelingen in de veehouderij en heeft ze de ontwikkeling van boom- en fruitteelt uitgesloten in het westelijk gelegen weidevogelleefgebied.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. Wat ontbreekt, is:

- een beschrijving van de milieugevolgen van een uitbreiding van het bedrijven-terrein in cumulatie met de gevolgen van de rest van het voornemen;
- een analyse die aantoont dat de ammoniakdepositie afkomstig van het voornemen de natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden niet aantast;
- een beeld van de gevolgen van de actuele en toekomstige geurbelasting voor een goed woon- en leefklimaat en een beeld van eventuele knelpunten bij bedrijven waarvoor vaste afstanden gelden;
- informatie over bestrijdingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater, over randvoorwaarden die daarvoor gelden en over maatregelen om de verspreiding en de effecten ervan in te perken.

Daarnaast constateert de Commissie dat bij de beoordeling van effecten met enige regelmaat wordt gesteld dat het voornemen niet leidt tot effecten omdat wetgeving effecten inperkt of voorkomt ofwel omdat er geen toetsingskader is. Naar het oordeel van de Commissie is dit principieel onjuist. Het feit dat bijvoorbeeld in de nieuwe situatie aan wettelijke voorschriften zal worden voldaan, betekent nog niet dat er geen sprake is van wijzigingen in de milieukwaliteit. In het vervolg van dit advies wordt meerdere keren in een voetnoot op onterecht gebruik van deze redenering gewezen.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl.

Verder wijst Commissie erop dat op 25 april 2013 een wijziging van artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 in werking is getreden. De wijziging heeft, specifiek voor stikstof, gevolgen voor de referentiesituatie waarmee een voorgenomen plan moet worden vergeleken. Over de interpretatie van deze wetswijziging bestaat helaas onduidelijkheid. Vanwege de interpretatieruimte die het gewijzigde artikel biedt, heeft de Commissie aan de betrokken bewindspersonen om een nadere interpretatie van het artikel gevraagd. Gelet op de meest waarschijnlijke bedoelingen van de wetgever gaat de Commissie ervan uit dat de effecten van stikstofdepositie als gevolg van plannen moeten worden vergeleken met het vigerende planologische kader. Het is echter niet uitgesloten dat invulling van de in dat plan geboden planologische ruimte leidt tot een toename van de stikstofdepositie op nabijgelegen gebieden.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel en mogelijke consequenties van de wetswijziging toe en in hoofdstuk 3 geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel wil de gemeente het milieubelang voldoende kunnen meewegen bij de besluitvorming.

2.1 Afbakening en beoordeling van de effectbeschrijving

2.1.1 Het voornemen

In het plangebied komen ruim 180 agrarische bedrijven voor. In meerderheid gaat het om akker- en tuinbouwbedrijven. Ongeveer 30% van de agrarische bedrijven zijn grondgebonden veehouderijbedrijven. Het buitengebied telt verder 3 intensieve veehouderijen. Op grond van een wijzigingsbevoegdheid is uitbreiding van de veehouderij mogelijk. In delen van het plangebied is uitbreiding van boom- en fruitteelt toegestaan. Tevens maakt het plan de ontwikkeling van nevenfuncties mogelijk — zoals het aanbieden van kleinschalige kampeervoorzieningen of bed & breakfast — de bouw van vergistinginstallaties en het wijzigen van functies, bijvoorbeeld van agrarische bedrijven die stoppen. Tenslotte maakt het plan een uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein mogelijk.

Van de agrarische bedrijvigheid worden de belangrijkste milieueffecten verwacht. Daarom verbindt het plan specifieke voorwaarden aan de ontwikkeling van deze activiteiten. Zo wordt vergroten of aanleggen van boomgaarden ingeperkt of onmogelijk gemaakt in het westelijk gelegen weidevogelgebied en nabij de Westfriese Omringdijk. En per veehouderij is een bedrijfspecifiek emissieplafond vastgelegd dat, gemiddeld genomen, 10% hoger is dan de emissies die zich in de huidige situatie voordoen.

Het MER beschrijft eerst twee uitersten voor de invulling van het voornemen² en de effecten daarvan. Vervolgens behandelt het drie alternatieven³ waarbij uitsluitend nog de effecten op het landschap en de natuur worden uitgewerkt:

- in alternatief 1 wordt geen toename van de ammoniakemissie toegestaan;
- in alternatief 2A wordt een extra emissie mogelijk gemaakt bij vijf bedrijven;
- en in alternatief 2B wordt daar bovenop een groei mogelijk gemaakt van de emissie van alle bedrijven met 5%. Dit laatste alternatief is ook vastgelegd in het ontwerpplan.

2.1.2 Afbakening van de effectbeschrijving

De Commissie constateert dat de behoefte aan uitbreiding van het bedrijventerrein en de effecten ervan niet zijn beschreven. Voor het niet beschrijven van de effecten wordt als argument aangevoerd dat het plan geen vestiging mogelijk maakt van m.e.r.–(beoordelings)plichtige bedrijven.⁴ Het MER moet ook ingaan op niet m.e.r.–(beoordelings)plichtige ontwikkelingen voor zover deze onderdelen aanzienlijke milieugevolgen hebben, al dan niet in cumulatie met de overige activiteiten binnen het plan.

Aangezien de gevolgen op geen enkele wijze in beeld zijn gebracht, is de Commissie van oordeel dat niet afdoende is aangetoond dat de uitbreiding van het bedrijventerrein geen aanzienlijke bijdrage levert aan de milieueffecten van de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat de aanvulling op het MER de milieugevolgen van een uitbreiding van het bedrijventerrein in cumulatie met de gevolgen van de rest van het voornemen afdoende beschrijft.

2.2 (Beheersen van) effecten van zich ontwikkelende veehouderij

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 van dit advies is recent een wetswijziging van kracht geworden die gevolgen heeft voor de wijze waarop de effecten van extra stikstofdepositie op kwetsbare natuur in kaart gebracht en beoordeeld moeten worden. Bij het opstellen van het MER kon hiermee nog geen rekening worden gehouden. De Commissie stelt vast dat het MER bijgevolg niet voldoende informatie bevat om te beoordelen in hoeverre het plan wijzigingen inhoudt ten opzichte van het oude planologische kader. Daarom is het nu niet mogelijk om na te gaan of het voornemen leidt tot extra stikstofdepositie en mogelijk tot aantasting van de kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden.

² Paragraaf 2.2.2 van het MER: 'Voornemen 1' met maximale ontwikkeling van boom- en fruitteelt en 'voornemen 2' met maximale ontwikkeling van veeteelt.

³ Hoofdstuk 5.1 van het MER.

⁴ Blz. 29 van het MER. Hier is sprake van de principieel onjuiste redenering uiteengezet in hoofdstuk 1 omdat aangenomen wordt dat de m.e.r.–plicht de scheiding borgt tussen activiteiten met belangrijke milieueffecten en activiteiten met onbetekenende effecten.

Verder constateert de Commissie een tekort in de wijze waarop de effecten van stikstof voor natuur worden beoordeeld, dat los staat van de keuze van de referentiesituatie. Hoe is het effect beoordeeld? Uit de Passende beoordeling⁵ komt naar voren dat bij de alternatieven 2A en 2B de depositie op Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor stikstof, toeneemt met minder dan 0,5 mol per hectare per jaar (in dit geval ten opzichte van de huidige situatie). Die toename wordt verwaarloosbaar geacht. Het MER en de Passende beoordeling gaan echter niet in op de mogelijke gevolgen ervan voor de instandhoudingsdoelen, in cumulatie met andere activiteiten.⁶

Over deze informatie en de bijbehorende redenering oordeelt de Commissie als volgt:

- de figuren uit het MER illustreren duidelijk de (soms kleine) verschillen in de verspreiding en de depositie van ammoniak voor alle beschouwde alternatieven;
- het MER en de Passende beoordeling beargumenteren niet waarom een toename van 0,5 mol per hectare per jaar in cumulatie met andere activiteiten — waaronder vergelijkbare ontwikkelingen in buurgemeenten en de uitbreiding van het bedrijventerrein — verwaarloosd kan worden. Daarom maken het MER en de Passende beoordeling niet inzichtelijk dat onder deze omstandigheden aantasting van natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden met zekerheid is uit te sluiten. Die zekerheid moet geboden worden, ongeacht het feit of het gaat om een toename ten opzichte van de huidige situatie of ten opzichte van het oude planologische kader.⁷
- Overigens laat het MER wel zien dat de ontwikkelruimte (toename van het aantal dieren) bij doorvoeren van emissiebeperkende maatregelen⁸ omvangrijk is in vergelijking met de ontwikkelruimte die ontstaat door bestaande emissies met 5% te vergroten.⁹

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat de aanvulling op het MER inzichtelijk maakt dat de aantasting van de natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden door extra ammoniak afkomstig van het voornemen, in cumulatie met andere activiteiten, is uit te sluiten.

Verder adviseert de Commissie de gemeente Drechterland om voorafgaand aan de verdere besluitvorming eerst zelf de consequenties van de wijziging van de Nb-wet voor het MER te bezien en een aanvulling op het MER op te stellen die rekening houdt met de correcte interpretatie van deze wijziging.

Dat zou kunnen betekenen dat

- een vergelijking met het vigerende plan wordt gemaakt;
- en, voor zover dat daarna nog nodig is, te onderzoeken of er alternatieven of maatregelen zijn waardoor de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden niet toeneemt, zodat aantasting van de natuurlijke kenmerken wordt uitgesloten.

⁵ Paragraaf 7.3 van het MER.

⁶ Het MER benoemt op blz. 157 cumulatie als een 'leemte in kennis' en stelt op blz. 163 dat het niet ingaan op cumulatieve effecten een risico is bij het vaststellen van het bestemmingsplan op basis van alternatief 2A en 2B.

⁷ Dat inzicht is nodig om een uitspraak te kunnen doen over stelling van LTO Noord dat de planologische randvoorwaarden de ontwikkeling van de veehouderij onnodig belemmeren.

⁸ Bestaande stallen vervangen door stallen waarin technieken zijn gebruikt die verder gaan dan BBT.

⁹ De tabellen in bijlage 10 van het MER geven de groeimogelijkheden per bedrijf voor ieder van de alternatieven.

2.3 Geurhinder

In het MER is de cumulatieve geurbelasting uitsluitend getoetst aan de normen voor de voorgrondbelasting uit de Wet geurhinder veehouderij (Wgv). Voor een bestemmingsplan dient echter getoetst te worden aan de kwaliteit van het woon- en leefklimaat. Een maat hiervoor is het aantal geurgehinderden of het aantal gevoelige objecten bij een bepaalde kwaliteit van het woon- en leefklimaat. Voor de systematiek van toetsing kan bijlage 6 en 7 van de handreiking Wgv worden gevolgd.

Verder is in het MER niet ingegaan op eventuele knelpunten bij veehouderijen waarvoor vaste afstanden gelden. Ook is niet duidelijk hoe het plan hiermee rekening houdt.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat de gevolgen van de geurbelasting voor een goed woon- en leefklimaat in beeld zijn gebracht. Ze adviseert om ook eventuele knelpunten bij bedrijven waarvoor vaste afstanden gelden in beeld te brengen en aan te geven in hoeverre effecten kunnen worden ingeperkt of knelpunten opgelost.

2.4 Effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Het MER vermeldt slechts dat onjuist gebruik of opslag van gewasbeschermingsmiddelen kunnen leiden tot bodemverontreiniging.¹⁰ Risico's voor het grond- en oppervlaktewater verbonden aan het gebruik ervan en of dit consequenties heeft voor de inrichting van het bestemmingsplan worden echter niet behandeld. Meer concreet maakt het MER niet duidelijk:

- of de normen voor bestrijdingsmiddelen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) in de huidige situatie al worden overschreden en welke de verwachte (autonome) ontwikkelingen zijn;
- in welke mate de uitbreiding van de boom- en fruitteelt die het plan mogelijk maakt, bijdraagt aan verdere verslechtering van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit;
- welke ruimtelijke maatregelen denkbaar zijn om eventuele effecten in te perken zodat (op termijn) aan de vereisten van de KRW kan worden voldaan.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit:

- dat de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit wordt gekwantificeerd op basis van bestaande informatie, zowel voor de huidige situatie, de autonome ontwikkeling, als bij de verschillende alternatieven;
- dat wordt beschreven aan welke criteria de boom- en fruitteelt op termijn moeten voldoen om aan de eisen van de KRW te kunnen voldoen;
- dat wordt aangegeven welke ruimtelijke maatregelen nu al getroffen kunnen/moeten worden en welke effecten van deze maatregelen verwacht mogen worden.

¹⁰ Paragraaf 4.5 van het MER, waarin ook onterecht wordt geconcludeerd dat het effect als nihil beoordeeld mag worden omdat wetgeving kwaliteitsafname voorkomt.

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

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

3.1 Cultuurhistorie: archeologische waarden

De Commissie constateert dat de beschrijving van (de effecten op) de cultuurhistorische waarden is ingeperkt tot de beoordeling van een eventuele afname van archeologische waarden.¹¹ Een beschrijving van eventueel aanwezige waarden¹² en van de effecten die het voorstellen hierop heeft, ontbreken echter. Het MER geeft aan dat de gemeente in december 2012 is gestart met onderzoek naar archeologische waarden als basis voor gemeentelijk beleid. Mogelijk kan het ondertussen uitgevoerde onderzoek in de leemte in kennis voorzien.¹³

- De Commissie beveelt aan om voorafgaand aan het besluit na te gaan of het reeds uitgevoerde archeologische onderzoek kan bijdragen aan een betere onderbouwing van het voorstellen.

¹¹ Paragraaf 4.7 van het MER. Ook hier wordt overigens aangenomen dat aanwezigheid van een wettelijk kader afname van waarden voorkomt.

¹² Archeologische en aardkundige waarden en (de kwaliteit van) het gebouwde erfgoed.

¹³ De zienswijze van LTO Noord maakt duidelijk welke de gevolgen van een dergelijke kennisleemte kunnen zijn voor de besluitvorming over individuele ontwikkelingen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van Drechterland

Bevoegd gezag: gemeenteraad van Drechterland

Besluit: vaststellen van een bestemmingsplan

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

Activiteit: De gemeente Drechterland-Zuid herzielt haar bestemmingsplan buitengebied

Procedurele gegevens:

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 27 februari 2012

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 20 april 2012

kennisgeving MER: 13 maart 2013

ter inzage legging MER: 14 maart 2013 tot en met 24 april 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 22 februari 2013

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 13 mei 2013

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

W. Foppen

dr. J. Lembrechts (werkgroepsecretaris)

ing. R.H. Schokker

dr. D.K.J. Tommel (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. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Bestemmingsplan Drechterland Zuid, PlanMER, Ontwerp, BügelHajema Adviseurs B.V., 14 februari 2013;
- Bestemmingsplan Drechterland Zuid, PlanMER – Kaartenbijlage, Ontwerp, BügelHajema Adviseurs B.V., 12 februari 2013;
- Bestemmingsplan Drechterland Zuid Deel 1, Ontwerp, gemeente Drechterland, 12 februari 2013;
- Bestemmingsplan Drechterland Zuid Deel 2, Ontwerp, gemeente Drechterland, 12 februari 2013.

De Commissie heeft kennis genomen van 1 zienswijze die zij van het bevoegde gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan Drechterland Zuid



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

