



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Delfzijl

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

5 juli 2012 / rapportnummer 2664-32



1. Oordeel over het MER

De gemeente Delfzijl is voornemens de bestemmingsplannen Buitengebied-Noord en Buitengebied-Zuid vast te stellen. Deze plannen voorzien in een nieuw en geactualiseerd planologisch kader voor het landelijke gebied van de gemeente. De ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen in de bestemmingsplannen zijn voor de gemeente aanleiding de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) te volgen. De gemeenteraad van Delfzijl is hiervoor het bevoegd gezag.

De vaststelling van bestemmingsplannen die kaderstellend zijn voor m.e.r.(beoordelings)plichtige activiteiten is op grond van de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r. 1994 plan-m.e.r.-plichtig. Ook geldt een plan-m.e.r.-plicht voor bestemmingsplannen waarvoor een Passende beoordeling gemaakt moet worden.

De Commissie voor de m.e.r. (verder de Commissie)¹ is van mening dat een helder en goed leesbaar MER is opgesteld. De Commissie is van oordeel dat het MER niet alle informatie bevat die zij essentieel acht voor het volwaardig mee laten wegen van het milieubelang in de besluitvorming. De tekortkomingen zijn hieronder aangegeven:

- De gehanteerde referentiesituatie die in het MER is gebruikt voor de beoordeling van de effecten is niet duidelijk en niet verifieerbaar.
- De effecten van de maximale mogelijkheden van het plan zijn niet beoordeeld. Hierbij horen onder andere de mogelijkheid van mestvergisting en de mogelijkheid om naar biologische veebedrijven om te schakelen.
- de voortoets naar de gevolgen voor beschermde Natura 2000-gebieden geeft niet de zekerheid dat significant nadelige effecten met zekerheid zijn uit te sluiten. Dit betekent dat een Passende beoordeling moet worden opgesteld.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming een aanvulling op het MER op te stellen waarin bovengenoemde tekortkomingen worden verholpen. 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 Referentiesituatie

De referentiesituatie ten behoeve van een vergelijking van de alternatieven in het MER bestaat uit de huidige situatie en de autonome ontwikkeling. Het MER geeft voor de autonome ontwikkeling in de landbouw een inschatting op basis van CBS-gegevens voor de provincie Groningen. Voor de referentiesituatie is in het MER voor twee afgebakende gebieden uitgegaan van het aantal vergunde dieren en de aanpassing van stalsystemen aan het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderijen. In een nadere schriftelijke toelichting van de gemeente is aangegeven dat voor de referentiesituatie is uitgegaan van een ontwikkeling die op basis van vergunningen mogelijk is. Er is evenwel niet aannemelijk gemaakt dat de vergunde situatie (nagenoeg) overeenkomt met de huidige situatie.

Het MER maakt daarmee niet inzichtelijk:

- of het huidige aantal vergunde dierplaatsen overeenkomt met de feitelijke actuele situatie;
- of (uitbreidings)plannen die reeds vergund zijn en dus gerealiseerd kunnen worden, zijn opgenomen in de autonome ontwikkeling.

De Commissie wijst er op dat in een Passende beoordeling moet worden uitgegaan van de *huidige, feitelijke* situatie (zonder autonome ontwikkelingen). Het vergunde aantal dierplaatsen kan in de praktijk sterk afwijken van de feitelijke situatie. De feitelijke situatie kan bijvoorbeeld aan de hand van meetgegevens van de aantallen dieren in de gemeente ingeschat worden. De Commissie is daarom van oordeel dat in het MER onvoldoende navolgbaar is of de juiste uitgangssituatie is gebruikt voor het bepalen van de effecten van de alternatieven.

Daarmee is de gehanteerde vergelijkingsbasis voor effecten op Natura 2000-gebieden (om te bepalen of er mogelijk significant nadelige gevolgen zijn en of er een Passende beoordeling gemaakt moet worden) onjuist.

De commissie adviseert in een aanvulling op het MER nader te onderbouwen bijvoorbeeld met behulp van meetgegevens dat de juiste referentiesituatie is gehanteerd. Indien blijkt dat deze gegevens sterk afwijken van de gehanteerde referentiesituatie in het MER dient de alternatievenvergelijking hierop aangepast te worden.

2.2 Maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan

Volgens vaste jurisprudentie moet in het MER uitgegaan worden van hetgeen het plan "redelijkerwijs maximaal mogelijk maakt". Redelijkerwijs wil zeggen dat uitgegaan kan worden van redelijke gemiddelden voor bedrijfsvoering. Maximale mogelijkheden betekent dat wijzigingsbevoegdheden en afwijkingsmogelijkheden die in de planregels staan moeten worden opgenomen in het MER. Voor een realistisch worst case scenario moet ervan worden uitgegaan dat alle bestemde ruimte wordt benut. Dat wil zeggen dat voor alle gronden in het

plangebied rekening moet worden gehouden met de maximale mogelijkheden (al dan niet via een wijzigingsplan of flexibiliteitsbepalingen) die planologisch gegeven worden.²

Biologische veehouderijen

In het MER is vermeld dat de bestemmingsplannen bij recht de mogelijkheid geven om ter plaatse van agrarische bouwpercelen biologische veebedrijven, waaronder ook grondgebonden varkens-, pluimvee- en vleeskalfhouderijen worden verstaan, te vestigen en te exploiteren. Hierbij is niet de grondgebondenheid bepalend, maar de exploitatiewijze, namelijk "biologisch". De consequentie is dat agrarisch bedrijven de mogelijkheid hebben om een biologische intensieve veehouderij te starten. Deze mogelijkheid is in de effectberekeningen voor stikstofdepositie niet opgenomen en in de geurberekeningen is slechts ten dele met deze mogelijkheid rekening gehouden.

In het MER ontbreekt een alternatief waarin de gevolgen van de bij recht toegekende mogelijkheid om bedrijven te veranderen naar biologische veebedrijven, waaronder biologische varkens-, pluimvee en vleeskalverhouderij, inzichtelijk zijn gemaakt.

Mestvergistingsinstallaties

In het voorontwerp-bestemmingsplan is bepaald dat met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de gebruiksregels in het bestemmingsplan voor het vergisten van mest en het verhandelen van de daarbij vrijkomende energie mits de capaciteit van de vergisting niet meer dan 100 ton per dag bedraagt. In het voorontwerp worden geen beperkingen opgelegd aan het aantal installaties.

In het MER zijn de effecten van de mogelijkheid in de beide bestemmingsplannen om mestvergistingsinstallaties op te richten beperkt tot een kwalitatieve beschrijving van de gevolgen voor het lokale woon- en leefklimaat. In het MER is gesteld dat mestvergisting voor de effecten voor stikstofdepositie niet relevant is omdat het aantal vermestende stoffen grotendeels gelijk blijft. Dit standpunt is op zichzelf correct maar mestvergistingsinstallaties worden toegepast in combinatie met elektriciteitsproductie door middel van een WKK-installatie. Hierbij komt NOx vrij dat bijdraagt aan de N-depositie in de omgeving. De effecten hiervan zijn in het MER niet inzichtelijk gemaakt.

De Commissie constateert gelet op het bovenstaande dat in het worst case scenario de extra ontwikkelingsmogelijkheden die aan agrarische bouwpercelen zijn toegekend niet zijn meegenomen waardoor in het MER niet de maximale milieueffecten zijn beschreven.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de maximale milieueffecten op grond van de maximale ontwikkelingsmogelijkheden in het bestemmingsplan te beschrijven.

² Ook in een zienswijze wordt gewezen op de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan.

2.3 Natuur

2.3.1 Gevolgen voor Natura 2000-gebieden

In het MER en de daarin opgenomen voortoets zijn de effecten van de alternatieven op nabijgelegen Natura 2000-gebieden in Duitsland in beeld gebracht. De voortoets blijft beperkt tot de gevolgen voor het aspect stikstofdepositie omdat andere aspecten zoals verstoring of versnippering van natuurwaarden in dit verband niet aan de orde zijn. De Commissie onderschrijft dit. In de voortoets is geconcludeerd dat de toename van stikstofdepositie niet leidt tot een overschrijding van in Duitsland gehanteerde grenswaarden.

Natura 2000-gebieden in Nederland

In bijlage 6 van het MER is geconstateerd dat de dichtstbijzijnde stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Duitsland liggen. Omdat veehouderijen op grote afstand van Natura 2000-gebieden volgens het MER een zeer beperkt aandeel hebben in de stikstofdepositie, is in de voortoets uitsluitend de toename van stikstofdepositie op de nabijgelegen natuurgebieden berekend. Natura 2000-gebieden op meer dan 15 km afstand zijn buiten beschouwing gelaten.

Natura 2000-gebieden met voor stikstofdepositie gevoelige habitats in Nederland liggen op een afstand van ten minste 24 km van de plangebieden. Deze afstand en het feit dat de onzekerheden omtrent de rekenuitkomsten van het rekenmodel AAgro-stacks buiten een onderzoeksgebied van 10x10 km toenemen, zijn voor de gemeente redenen om de effecten voor Natura 2000-gebieden in Nederland buiten beschouwing te laten.

De Commissie acht het niet terecht dat Nederlandse Natura 2000-gebieden op grotere afstand buiten beschouwing zijn gelaten. Borkum ligt immers op een bijna vergelijkbare afstand als sommige Nederlandse Natura 2000-gebieden, terwijl de nieuwe depositie ten gevolge van de bestemmingsplannen daar substantieel kan zijn (3,92 mol N/ha/jr). Voor een zorgvuldige toetsing dient dus een groter studiegebied gehanteerd te worden, dan wel sluitend gemotiveerd te worden dat stikstofemissies geen gevolgen hebben voor Nederlandse Natura 2000-gebieden.³

Natura 2000-gebieden in Duitsland

In bijlage 4 van het MER is geconcludeerd dat de ontwikkelingen die de bestemmingsplannen mogelijk maken kunnen leiden tot een extra stikstofdepositie in Duitse Natura 2000-gebieden. De maximale bijdrage aan de stikstofdepositie van beide bestemmingsplannen bedraagt voor het Natura 2000-gebied Unterems und Aussenems 3 mol/ha/jr en voor het Natura 2000-gebied Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer 3,92 mol/ha/jr.

In het MER is beschreven dat het gecumuleerde effect voor stikstofdepositie van de bestemmingsplannen voor het Buitengebied in samenhang met het project Oosterhorn zal leiden tot een toename van 18 mol/ha/jr voor het beschermde Natura 2000 gebied Unterems und Aussenems en 7 mol/ha/jr voor het Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer. In een nadien binnengekomen schriftelijke toelichting van de gemeente is vermeld dat de overschrijdingen

³ De zienswijze van de Natuur en milieufederatie Groningen wijst in dit verband ook op een zorgvuldig onderzoek.

met name door het project Oosterhorn worden veroorzaakt. In de voortoets is gesteld dat ook bij de gecumuleerde effecten op grond van in Duitsland gehanteerde grenswaarden (7 mol en/of 3% van de kritische depositiewaarden) geen significante gevolgen zullen optreden op Duitse Natura 2000-gebieden.

De Commissie acht het niet juist dat volstaan wordt met een verwijzing naar deze grenswaarden. Een beschrijving en een beoordeling van de ecologische effecten⁴ zijn nodig om te voldoen aan de vereiste zorgvuldigheid, zeker bij overbelaste situaties en indien de huidige gebiedsdoelen al niet worden gehaald.

Conclusie

In de voortoets is volstaan met de constatering dat de toename van stikstofdepositie niet leidt tot een overschrijding van grenswaarden die in Duitsland gehanteerd worden. De eventuele effecten van de toename voor de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende habitattypen zijn in de voortoets niet beschreven.

Aangezien er sprake is van een overbelaste situatie omdat de achtergronddepositie hoger is dan de kritische depositiewaarde, zijn significant negatieve gevolgen door de berekende toename van stikstofdepositie niet op voorhand uitgesloten. Indien op voorhand significante nadelige effecten niet zijn uit te sluiten, dient een Passende beoordeling opgesteld te worden. Daarom is de Commissie van oordeel dat een voortoets niet toereikend is.

Van belang is verder dat gevolgen van plannen voor Natura 2000-gebieden in de Passende beoordeling worden afgezet tegen de *feitelijke actuele* situatie (zie § 2.1. van dit advies) en dat wordt uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt (zie § 2.2. van dit advies).

Los van de Europeesrechtelijke eisen aan de toetsing van plannen aan te behouden waarden van Natura 2000-gebieden meent de Commissie dat met louter een verwijzing naar grenswaarden de milieugevolgen in het MER niet in beeld gebracht zijn.

De Commissie adviseert het MER aan te vullen met een Passende beoordeling waarin de effecten van beide bestemmingsplannen (ook in combinatie met andere plannen of projecten) zijn beschreven voor Natura 2000-gebieden in zowel Nederland als in Duitsland en zijn getoetst aan de instandhoudingsdoelstellingen. In de Passende beoordeling kunnen ook mitigerende maatregelen worden betrokken.

⁴ Bijvoorbeeld: welke gevolgen kan de depositie hebben voor de habitats en leefgebieden van soorten?, hoe is het met de huidige kwaliteit gesteld, wat is het bufferend vermogen van de bodem?, zijn herstelmaatregelen en beheer mogelijk en/of noodzakelijk?

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van Delfzijl

Bevoegd gezag: gemeenteraad van Delfzijl

Besluit: vaststellen van het bestemmingsplan Buitengebied-Noord en het bestemmingsplan Buitengebied-Zuid

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C.14.0 en D.14.0;
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit:

Het landelijk gebied van de gemeente Delfzijl voorzien van een nieuw en geactualiseerd planologisch kader.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 18 april 2012
ter inzage legging MER: 19 april 2012 tot en met 30 mei 2012
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 18 april 2012
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 5 juli 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. D.K.J. Tommel (voorzitter)
ir. S. Bokma
ir. W.H.A.M. Keijsers
ing. R.L. Vogel
K.A. Ottens (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 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:

- PlanMER Buitengebied Delfzijl, code 110908, 10 april 2012
- Ontwerp bestemmingsplan Buitengebied-Zuid, 2 april 2012
- Ontwerp bestemmingsplan Buitengebied-Noord, 2 april 2012
- Nota inspraak, overleg en commentaar m.b.t. het bestemmingsplan Buitengebied-Zuid, 4 april 2012
- Nota inspraak, overleg en commentaar m.b.t. het bestemmingsplan Buitengebied-Noord, 4 april 2012

De Commissie heeft kennis genomen van 7 zienswijzen, die zij tot en met 11 juni 2012 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

VOORLOPIG

VOORLOPIG

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied Delfzijl



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

