



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan gemeente West Maas en Waal

Voorlopig Toetsingsadvies over het MER

19 december 2012 / rapportnummer 2669-62



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente West Maas en Waal wil het bestemmingsplan voor het buitengebied actualiseren. Vanwege de nabijheid van kwetsbare natuur en omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor m.e.r.–(beoordelings)plichtige activiteiten, zijn een MER en een Passende beoordeling¹ opgesteld. Bevoegd gezag in deze procedure is de gemeenteraad van de gemeente West Maas en Waal. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’)² zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER beschrijft helder en navolgbaar de effecten van de ontwikkelingen die het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt, waarbij ook goed gekeken wordt naar effecten van andere dan landbouwactiviteiten. De diepgang van de analyses past bij het abstractieniveau van het plan. Het MER bevat ook een aantal zinvolle mitigerende maatregelen en formuleert duidelijke aanbevelingen voor het bestemmingsplan.

Wel signaleert de Commissie bij de toetsing van het MER nog enkele tekortkomingen.

Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De gesignaleerde tekorten zijn:

- Uit het MER blijkt dat bij de twee beschreven ontwikkelscenario's aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied ‘Uiterwaarden Waal’ door verstoring of door depositie van stikstof niet kan worden uitgesloten. Het MER werkt echter geen alternatieven of combinatie(s) van mitigerende maatregelen uit waarmee deze aantasting met zekerheid kan worden voorkomen. Het MER beschrijft dus geen uitvoerbaar alternatief.
- Bij het in kaart brengen van de milieugevolgen van het plan zijn uitgangspunten gekozen die niet in overeenstemming zijn met de randvoorwaarden die dat plan stelt. Het gaat om het aantal dieren dat bij grondgebonden veehouderijen gehouden kan worden en om het mogelijk maken van mestvergistings.
- In het MER ontbreekt een analyse van de gevolgen voor het milieu verbonden aan het uitbreiden van de waterberging ten zuiden van Beneden-Leeuwen.

De Commissie acht het opheffen van deze tekortkomingen essentieel omdat het MER een uitvoerbaar alternatief moet schetsen, dat eventueel tot stand komt dankzij maatregelen waarvoor het plan ruimte biedt. Ze adviseert dan ook om eerst het MER aan te vullen en pas daarna een besluit te nemen. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe.

¹ Wordt hierna verwezen naar het MER, dan worden daarmee het MER en de Passende beoordeling tezamen bedoeld.

² 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.

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 van de aanbevelingen essentieel om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij de besluitvorming.

2.1 Beschrijving van alternatieven en maatregelen

Voornemen en uitgangspunten voor het maximale scenario

In het bestemmingsplan wordt het buitengebied opgesplitst in drie deelgebieden met verschillende functies en landschappelijke kenmerken: uiterwaarden, oeverwallen en komgronden. Het plan maakt per deelgebied andere ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk. Om de maximale gevolgen van het voornemen in beeld te kunnen brengen, zijn de volgende belangrijke keuzes gemaakt³:

- op de oeverwallen en de komgronden wordt bij alle bestaande bedrijven het bouwblok vergroot tot 2 ha⁴ en in de uiterwaarden met 10%;
- grondgebonden veehouderij is daarbij ingevuld als melkveehouderij en niet-grondgebonden als intensieve varkenshouderij;⁵
- op een deel van de komgronden ('zone A') schakelen alle bedrijven om naar intensieve veehouderij. Elders blijft de actuele verhouding tussen intensief en grondgebonden gehandhaafd;
- op elk bouwblok wordt een mestvergistingsinstallatie geprojecteerd;
- mogelijkheden voor verbreding van activiteiten worden maximaal benut;⁶

Daarnaast worden bijvoorbeeld ook de randvoorwaarden voor energieproductie voor eigen gebruik vastgelegd en de verdere ontwikkeling van de glastuinbouw ingeperkt.

(Voorkómen van) de gevolgen van het maximale scenario

Het MER schetst twee scenario's: een realistisch en een maximaal scenario. Het maximale scenario gaat ervan uit dat de ontwikkelruimte die het plan biedt, maximaal wordt benut. Dit scenario leidt tot een grote toename van het aantal dieren en bijgevolg tot een sterke toename van de emissie en depositie van stikstof⁷. In het plangebied ligt een deel van het Natura 2000-gebied 'Uiterwaarden Waal'. In dit gebied komen stikstofgevoelige habitattypen voor, zoals stroomdalgraslanden, waarvoor instandhoudingsdoelen zijn geformuleerd en waarvoor nu al de kritische depositiewaarde voor stikstof wordt overschreden. De extra depositie van stikstof vormt een belemmering voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en soorten die voor stikstof gevoelig zijn.⁸ De ontwikkelingen in de veehouderij leiden ook tot:

³ Par. 4.4.3 van het MER en par. 5.1.1 van de Passende beoordeling.

⁴ Bij recht wordt een bouwvlak toegewezen van maximaal 1,5 ha, dat op grond van een wijzigingsbevoegdheid is uit te breiden tot 2 ha.

⁵ Voor melkvee is uitgegaan van 425 dieren op 2 ha en voor intensieve veehouderij van 10.000 vleesvarkens.

⁶ Bij agrarische bedrijven en woningen worden nevenfuncties mogelijk gemaakt zoals: het aanbieden van zorg, kampeervoorzieningen, kleinschalige horeca of bed & breakfast.

⁷ Par. 5.2.3 van het MER en par. 5.3 van de Passende beoordeling.

⁸ Par. 5.3.2 van het MER en par. 5.4 van de Passende beoordeling.

- een sterke toename van de geurbelasting en van het aantal gehinderde personen.⁹
- achteruitgang van de landschappelijke kwaliteit en tot vervaging van het onderscheid tussen de oeverwallen en de komgronden.¹⁰
- verstoring van bijvoorbeeld ganzen en smienten als gevolg van de toegenomen recreatie.¹¹

Het realistische scenario, geëxtrapoleerd uit de trend over de voorbije jaren, veronderstelt dat er geen grote verschuivingen optreden in de omvang en samenstelling van de agrarische sector en dat er dus geen noemenswaardige wijzigingen in milieueffecten zullen optreden. In dit scenario zijn de effecten op de natuur veel geringer, maar de kans op significant negatieve effecten is ook dan niet uitgesloten.¹²

Het MER benoemt een aantal maatregelen die kunnen worden ingezet om hinder voor de omgeving en aantasting van de natuur terug te dringen of, bij voorkeur, te voorkomen.¹³ De haalbaarheid en effectiviteit van voorgestelde maatregelen¹⁴ is echter niet aannemelijk gemaakt, en is daarmee onzeker. Bovendien is in het MER geen alternatief uitgewerkt, gebaseerd op een afgewogen en samenhangende combinatie van maatregelen, dat zich richt op het voorkómen van effecten op de natuur. Overigens zou het verminderen van effecten niet alleen bereikt kunnen worden door gebruik te maken van maatregelen, maar ook door het bijstellen van de doelstellingen van het project.¹⁵ Omdat het MER geen uitvoerbaar alternatief beschrijft, kan het bevoegd gezag zich er op grond van het MER en de Passende beoordeling niet van verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast.¹⁶

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat er een alternatief wordt gedefinieerd waarmee de aantasting van de natuurlijke kenmerken en waarden van het Natura 2000-gebied 'Uiterwaarden Waal' kan worden uitgesloten.

2.2 Uitgangspunten voor het berekenen van milieugevolgen

Inschatting van het aantal dieren bij grondgebonden bedrijven

Het bestemmingsplan bepaalt dat grondgebonden bedrijven op de oeverwallen en in zone B van de komgronden ook grondgebonden blijven. Over hoeveel bedrijven het gaat, wordt niet duidelijk uit het MER of het plan. Het plan definieert grondgebonden

⁹ Par. 5.5.1 van het MER.

¹⁰ Par. 5.4 van het MER.

¹¹ Par. 5.3.4 van het MER en par. 4.2 van de Passende Beoordeling.

¹² Par. 5.3.3 en 5.3.4 van het MER.

¹³ Pagina 126 van het MER.

¹⁴ Zoals opzetten van een gemeentelijke salderingsbank.

¹⁵ Voorbeelden zijn het uitbreiden van de zones waarin geen omschakeling naar intensieve veehouderij mogelijk wordt gemaakt of het niet mogelijk maken deze omschakeling.

¹⁶ Volgens artikel 19j, eerste lid van de Natuurbeschermingswet 1998, moet het bevoegd gezag bij het besluit tot vaststelling van het plan rekening 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.

bedrijf als volgt: een agrarisch bedrijf dat gericht is op het ontwikkelen van activiteiten waarbij de productie geheel of nagenoeg geheel afhankelijk is van het producerend vermogen van de grond (als productiemiddel) waar het bedrijf over kan beschikken.¹⁷ In het geval van grondgebonden melkveehouderij zou dat betekenen dat het veevoer in hoofdzaak wordt betrokken van eigen of gepacht land in de omgeving van het bedrijf en de geproduceerde mest op deze gronden kan worden toegepast.

Het maximale scenario gaat ervan uit dat de grondgebonden bedrijven op de oeverwallen en in zone B van de komgronden zich ontwikkelen tot bedrijven met 2 ha melk-rundvee. Daarbij wordt de relatie met de grond waarover het bedrijf beschikt losgelaten en wordt gerekend aan de hand van het aantal dieren dat binnen het bouwvlak kan worden ondergebracht. Naar verwachting leidt dat tot grotere aantallen rundvee dan wanneer wordt uitgegaan van de draagkracht van de grond waarover een bedrijf beschikt, en dus tot een grotere aantasting van de natuur.

De Commissie illustreert het probleem aan de hand van twee rekenvoorbeelden:

- In het plangebied komen 144 bedrijven voor met graasdieren.¹⁸ De actuele oppervlakte voor grondgebonden melkveehouderij in het plangebied wordt geschat op 4.000 ha.¹⁹ Gemiddeld beschikt een grondgebonden bedrijf dus over 25 tot 30 ha grond. In het MER wordt aangenomen dat een dergelijk bedrijf in de toekomst 425 dieren huisvest. Wordt de draagkracht van de grond als uitgangspunt genomen, dan kunnen naar schatting 2,5 grootvee-eenheden (GVE) per hectare worden gehouden.²⁰ Grondgebonden zou een bedrijf van 30 ha dus niet meer dan 75 dieren kunnen huisvesten of slechts 20% van het aantal waarvan het MER uitgaat.
- Wordt de draagkracht van de grond als uitgangspunt genomen, dan bedraagt het maximale aantal stuks vee dat op 4.000 ha gehouden kan worden, ongeveer 10.000 GVE. Dat aantal is vergelijkbaar met het actuele aantal van 11.000 dat in tabel 2.3 van het MER staat vermeld. In het plangebied is dus naar verwachting geen ruimte voor groei van het aantal dieren in de grondgebonden melkveehouderij.

De Commissie concludeert dat het MER een uitgangspunt lijkt te hanteren dat niet in overeenstemming is met de randvoorwaarde die in het plan voor grondgebonden landbouw geldt.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat bij het in kaart brengen van de maximale milieugevolgen van dieraantallen wordt uitgegaan die in overeenstemming zijn met de randvoorwaarden van het bestemmingsplan. Verder moet duidelijk zijn hoeveel van de bedrijven die zijn gevestigd op de oeverwallen en in zone B van de komgronden, grondgebonden blijven op grond van het bestemmingsplan.

Mestvergisting

¹⁷ Bestemmingsplan Hoofdstuk Inleidende regels artikel 1.50.

¹⁸ Tabel 2.1 van het MER.

¹⁹ Som van de oppervlakte voor grasland en voedergewassen zoals vermeld in tabel 2.2 van het MER.

²⁰ Richtinggevend hiervoor zijn de gegevens uit het rapport "Een definitie van grondgebonden melkveehouderij." van K.J. Hin, F. van de Schans en F. Padt, CLM Onderzoek en advies BV, Utrecht, juli 2004.

In het maximale scenario is aangenomen dat op elk bouwblok een mestvergistingsinstallatie wordt gerealiseerd met een capaciteit van 15.000 m³ per jaar. De Commissie vindt in het bestemmingsplan geen aanknopingspunt op grond waarvan een dergelijke activiteit mogelijk zou zijn. Verder wijst ze er op dat aan dergelijke installaties veiligheidsrisico's verbonden zijn. In tegenstelling tot wat het MER aangeeft,²¹ zouden dus nieuwe risicovolle inrichtingen mogelijk worden gemaakt.²²

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat duidelijk is of mestvergisting mogelijk wordt gemaakt en onder welke randvoorwaarden. Worden mestvergisters niet toegestaan, dan dient de aanvulling op het MER hiermee rekening te houden.

2.3 Waterberging

Het MER en het bestemmingsplan²³ maken melding van een wateropgave die (middels een wijzigingsbevoegdheid) gerealiseerd kan worden langs de N322, in de nabijheid van de twee terreinen die daarvoor nu al worden gebruikt. Beide documenten verwijzen naar onderliggende documenten zoals het landschapsontwikkelingsplan, de waterplannen en het gemeentelijk rioleringsplan voor de onderbouwing van het voornemen. In geen van de documenten is een analyse gemaakt van de positieve en negatieve milieugevolgen van deze ingreep. Zo zou aangegeven kunnen worden

- waar en hoe vaak hiermee wateroverlast kan worden voorkomen;
- of in het gebied beschermde weidevogels voorkomen;
- of het verwachte gebruik voor waterberging voor deze vogels een bedreiging kan vormen.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat de milieugevolgen van waterberging in het gebied langs de N322 worden beschreven.

²¹ Par. 5.6.4 van het MER.

²² Tussen deze inrichtingen en kwetsbare objecten moet een veilige afstand worden aangehouden die vooral afhankelijk is van de omvang van de gasopslag(en). Voor opslagen tot 4.000 m³ is normaal een veiligheidsafstand van 50 m voldoende. Dezelfde minimumafstand wordt ter voorkoming van geurhinder geadviseerd. Voor mestvergisting bij een veehouderij zijn daarom geen aanvullende afstandseisen voor veiligheid nodig (Infomil, Handreiking covergisting).

²³ Pagina 75 van het MER en hoofdstuk 7 (Watertoets) van het bestemmingsplan.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente West Maas en Waal

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente West Maas en Waal

Besluit: Vaststellen van een bestemmingsplan

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

Activiteit: De gemeente West Maas en Waal herzielt haar bestemmingsplan buitengebied

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in De Waalkanter van 16 mei 2012
ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 17 mei t/m 27 juni 2012
adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 2 mei 2012
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 9 juli 2012
kennisgeving MER in De Waalkanter en in de Staatscourant van 7 november 2012
ter inzage legging MER: 8 november t/m 20 december 2012
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 14 november 2012
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 19 december 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

W. Foppen

Dr. J. Lembrechts (secretaris)

Prof. dr. ir. R. Rabbinge (voorzitter)

R. Vrolijk

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 :

- PlanMER Bestemmingsplan Buitengebied West Maas en Waal. Oranjewoud, Oosterhout, 1 november 2012.
- Passende Beoordeling Bestemmingsplan Buitengebied West Maas en Waal . Oranjewoud, Oosterhout, 1 november 2012
- Ontwerp bestemmingsplan buitengebied West Maas en Waal van 5 november 2012, NL.IMRO.0668.BUIWestMenW-OW01

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