



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Loppersum en Winsum

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

25 april 2013 / rapportnummer 2693-52



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeenten Loppersum en Winsum willen hun bestemmingsplannen voor het buitengebied herzien. In het buitengebied moeten naast agrarische activiteiten ook de functies recreatie en natuur een plaats krijgen en moet de bescherming van de hoge landschappelijke waarden worden verstevigd. Ter onderbouwing van de besluitvorming over de bestemmingsplannen door de gemeenteraden van Winsum en Loppersum is een gezamenlijk MER opgesteld. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

In het MER wordt op overzichtelijke manier inzicht gegeven in de milieugevolgen van de uitgewerkte alternatieven. Daar waar nodig worden de specifieke verschillen tussen de gemeenten en de gesignaleerde knelpunten goed inzichtelijk gemaakt. Uit het MER blijkt dat voor beide gemeenten zowel afzonderlijk als in cumulatie het plan negatieve effecten op Natura-2000 gebieden niet uitsluit.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter een (aantal) tekortkoming(en). Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De tekortkomingen betreffen:

- De onderbouwing van de uitgangspunten voor de berekeningen.
- De effecten op Natura 2000-gebieden.
- Het MER bevat geen uitvoerbaar alternatief.
- De effecten op flora en fauna.
- De effecten van geur en fijn stof zijn niet volledig beschreven.
- De bescherming van de kwaliteiten van Middag-Humsterland.

De Commissie adviseert om op deze punten eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel 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 om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

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.

2.1 Uitgangspunten voor de berekeningen

2.1.1 Referentiesituatie

De (milieueffecten van de) huidige situatie plus de autonome ontwikkeling vormen de referentiesituatie voor het MER. Voor de Passende beoordeling dient de huidige feitelijke situatie te worden gebruikt als vergelijkingsbasis.

De referentie gaat voor de autonome ontwikkeling uit van het volledig benutten van bestaande vergunde rechten en –indien aan de orde– activiteiten waarover al een besluit is genomen. Uit het MER blijkt niet of generieke beleidsontwikkeling zoals het van kracht worden van het Besluit huisvesting is meegenomen. Tevens is niet duidelijk of het mogelijk vervallen van het melkquotum in een alternatief of scenario is meegenomen. Het MER benoemt deze autonome ontwikkelingen niet expliciet. Daardoor zijn mogelijk de gevolgen van het voornemen niet correct bepaald.

2.1.2 Navolgbaarheid berekeningen

In het MER worden diverse alternatieven doorgerekend op hun effecten op de stikstofdepositie op Natura2000 gebieden. Hierbij wordt uitgegaan van de geschetste ontwikkelingen en mogelijkheden wat betreft dieraantallen. In het MER ontbreekt het inzicht in dieraantallen en de toegepaste emissiefactoren bij de diverse diercategorieën en alternatieven. Hierdoor zijn de berekende uitkomsten niet voldoende navolgbaar.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- de autonome ontwikkeling expliciet te beschrijven en te onderbouwen welke onderdelen daarin wel of niet zijn meegenomen;
- de uitgangspunten van de gehanteerde referentie situatie en de feitelijke situatie nader te onderbouwen en indien nodig, te corrigeren, en
- hierbij inzicht te geven in de gehanteerde dieraantallen en emissiefactoren.

2.2 Effecten op Natura 2000-gebieden

2.2.1 Methodische aspecten effectbeoordeling Natura 2000

Het MER en de Passende beoordeling laten duidelijk zien dat effecten van stikstofdepositie veroorzaakt door de alternatieven leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden. Het MER geeft daarentegen echter de indruk dat de effecten van de toename van stikstofdepositie niet relevant zijn of worden geacht. Daartoe worden in het MER en Passende beoordeling meerdere argumenten aangevoerd die naar de visie van de Commissie wijzen op een onjuiste toepassing van de methodiek van het MER of berusten op verkeerde aannames.

- Gesteld wordt dat effecten van de toename van stikstof als gevolg van het voornemen in verhouding tot de emissie van de stad Groningen (ca 3500 mol) zeer beperkt zijn². Daarmee wordt gepoogd de relevantie van de emissie te relativiseren. De geschetste vergelijking is niet relevant want de emissies van het plan moeten opzichzelf beoordeeld worden.
- In de Passende beoordeling wordt gesteld dat een deskundigenpanel heeft vastgesteld dat een toename van maximaal 3 mol/ha/jaar als niet significante beoordeeld mag worden³. Naar het oordeel van de Commissie is deze benadering niet in de lijn met de reguliere systematiek inzake het vaststellen van effecten van Stikstofdeposities in relatie tot de Natuurbeschermingswet 1998.
- Bij de beschrijving van mitigerende maatregelen om de effecten van stikstof op te heffen worden in de Passende beoordeling o.m. effectgerichte maatregelen genoemd zoals verbetering van de waterhuishouding, plaggen en maaien. Dit zijn veelal herstelstrategieën die voorzien worden in de toekomstige Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). In het kader van vigerende wetgeving zijn deze effectgerichte maatregelen alleen bruikbaar voor mitigatie als zij gepaard gaan met een goede beschrijving van de effectiviteit en de wijze waarop de maatregelen zullen worden geborgd in het toekomstig beheer. In het MER is de beschrijving dermate summier dat onduidelijk blijft of de mitigerende maatregelen kunnen leiden tot het beoogde doel.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de gehanteerde argumenten te onderbouwen in relatie tot de effecten op Natura 2000. Tevens adviseert zij hoe effectiviteit en uitvoerbaarheid van de voorgestelde mitigerende maatregelen kunnen leiden tot het beoogde doel.

2.2.2 Effecten van stikstof op Vogelrichtlijngebieden

In het MER wordt niet ingegaan op de effecten op kwalificerende soorten van de Vogelrichtlijngebieden Lauwersmeer en Zuidlaardermeer. In de effecten indicator van het Ministerie van EZ wordt aangegeven dat er in het gebied vermistingsgevoelige soorten voorkomen⁴. De effecten van stikstof op deze soorten is niet beschreven, ook niet in de Passende beoordeling.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de mogelijke effecten op de Vogelrichtlijngebieden en de consequenties daarvan voor het voornemen in beeld te brengen.

2.2.3 Natura 2000-gebieden in Duitsland

In het MER is geconcludeerd dat de ontwikkelingen die de bestemmingsplannen mogelijk maken kunnen leiden tot extra stikstofdepositie in Duitse Natura 2000-gebieden. In de Pas-

² PlanMER bestemmingsplan Buitengebied Winsum-Loppersum 1 februari 2013 Hoofdstuk 11.8, pag. 190.

³ PlanMER bestemmingsplan Buitengebied Winsum-Loppersum 1 februari 2013 Hoofdstuk 11.8, pag. 190.

⁴ In het Zuidlaardermeer gebied zijn vermistingsgevoelige soorten Grote Modderkruiper, Porseleinhoen, Rietzanger en Roerdomp, in het Lauwersmeer Lepelaar, Paapje, Porseleinhoen, Rietzanger, Roerdomp, Snor en Velduil.

sende beoordeling wordt gesteld dat bijvoorbeeld het “FFH Gebiet National park Niedersachsisches Wattenmeer” op een afstand van ongeveer 10 kilometer ligt en daardoor geen effect zou ondervinden. De Commissie acht het niet juist dat enkel volstaan wordt met een verwijzing naar de afstand tot een voor verzuring gevoelig gebied. Een beschrijving en een beoordeling van de ecologische effecten zijn nodig om te voldoen aan de vereiste zorgvuldigheid, zeker bij overbelaste situaties en indien de huidige gebiedsdoelen al niet worden gehaald.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de mogelijke effecten van het voorstellen op de Duitse Natura 2000 gebieden in beeld te brengen.

2.2.4 Cumulatie

In de Passende beoordeling is cumulatie van de effecten van stikstofemissie slechts in beperkte mate uitgewerkt. Er is enkel gekeken naar de effecten van de twee voorliggende bestemmingsplannen samen. Er is niet inzichtelijk gemaakt of er in cumulatie met andere projecten in de omgeving effecten op kunnen treden. Het is daardoor niet duidelijk of de conclusies over de effecten van cumulatie voldoende onderbouwd zijn.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de cumulatieve effecten in een breder verband te onderzoeken en, indien nodig, de conclusies omtrent effecten op Natura 2000 gebieden bij te stellen.

2.3 Uitvoerbaar alternatief

Uit het MER blijkt dat bij alle onderzochte alternatieven significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden in de omgeving niet zijn uit te sluiten. In het MER ontbreekt daardoor een alternatief waarin op bestemmingsplan niveau geregeld wordt dat de effecten van stikstof op Natura 2000 niet toenemen. In het MER (hoofdstuk 12) worden wel mitigerende maatregelen genoemd, zoals bron- en effect gerichte maatregelen. De effectiviteit van deze maatregelen is echter niet benoemd.

Dit betekent dat met dit plan aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet met zekerheid kan worden uitgesloten. Volgens de Natuurbeschermingswet 1998 kan pas een besluit worden genomen indien deze zekerheid wel wordt verkregen of de ADC-toets met succes wordt doorlopen.

De beleidsdoelstellingen in beide gemeenten gaan uit van schaalvergoting en ontwikkelingsmogelijkheden voor de agrarische sector. Binnen deze doelstelling lijkt een uitvoerbaar alternatief niet denkbaar. Indien de doelstellingen van het bestemmingsplan ter discussie kunnen staan, zijn wel alternatieven denkbaar met minder milieugevolgen. Mogelijke elementen van zo'n alternatief kunnen zijn: het beperken van uitbreidingsmogelijkheden, beperken van mogelijkheid tot omschakeling van akkerbouw naar veehouderij, nadere eisen aan grondgebonden veehouderij en toepassing van technische maatregelen aan de bron.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER te onderzoeken of er aanpassingen aan het voornemen mogelijk zijn zoals andere alternatieven of mitigerende maatregelen, waardoor de uitstoot van stikstofverbindingen uit het plangebied niet toeneemt.

2.4 Flora- & fauna wet.

In het MER wordt een korte beschrijving gegeven van de in beide gemeentes voorkomende Flora- en faunawet soorten. Ook wordt aangegeven dat het voornemen m.b.t. de veehouderij, glastuinbouw en kleinschalig kamperen een neutraal tot (licht) negatief effect heeft op beschermde flora en fauna. Het MER geeft geen inzicht in mitigerende maatregelen om eventuele negatieve effecten te voorkomen.

De Commissie adviseert in een aanvulling aan te geven hoe negatieve effecten op beschermde flora en fauna voorkomen kunnen worden.

2.5 Geur en fijn stof

Uit het MER blijkt dat er slechts voor twee intensieve veehouderijbedrijven binnen het plangebied uitgegaan wordt van groeimogelijkheden bij de effectbeoordeling voor geur. Voor grondgebonden (melkvee)bedrijven is geen inventarisatie gemaakt op mogelijke knelpunten op basis van de geldende afstandsnormen voor geur. Voor fijn stof wordt zeer globaal een indicatie van mogelijke effecten beschreven in het MER. Hierdoor is niet duidelijk of groei van bedrijven kan leiden tot mogelijke knelpunten.

De Commissie adviseert in een aanvulling duidelijk inzicht te geven in de mogelijke milieueffecten van het plan ten aanzien van geur en fijn stof waarbij rekening gehouden wordt met alle diercategorieën.

2.6 Landschappelijke kwaliteiten van Middag – Humsterland

Het MER bevat een goede en zorgvuldige beschrijving van het landschap, haar karakteristieken en kwetsbaarheden. De beoordeling van de effecten van het voornemen op het landschap zijn goed navolgbaar.

Het gebied Middag–Humsterland in de gemeente Winsum heeft door haar bijzondere ontstaansgeschiedenis relatief hoge landschappelijke waarden zoals het typerende wierdenlandschap. De Commissie mist in het MER een duidelijke aanzet voor mogelijkheden om de specifieke kwaliteiten van het gebied Middag–Humsterland te behouden en wellicht te versterken⁵. Ook in het ontwerpbestemmingsplan wordt het behoud van de kwaliteit van Middag–Humsterland niet specifiek benoemd.

⁵ Zie zienswijze Milieu Federatie Groningen.

Deze informatie is essentieel voor de besluitvorming omdat grootschalige ontwikkelingen de kwetsbaarheid van dit landschap kunnen aantasten.

De Commissie adviseert te onderzoeken hoe de wezenlijke waarden van Middag-Humsterland middels het bestemmingsplan voldoende beschermd kunnen worden in relatie met de ontwikkelingen in het buitengebied.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Loppersum en de gemeente Winsum

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Loppersum en de gemeente Winsum

Besluit: vaststellen bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C 14.0 en D14.0 plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: de gemeenten Loppersum en Winsum herzien beide hun bestemmingsplan buitengebied. Omdat de bestemmingsplannen kaderstellend zijn voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten en vanwege de nabijheid van Natura 2000-gebieden wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in de Ommelander Courant en De Wiekslag van: 25 juni 2012, respectievelijk 26 juni 2012

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 26 juni 2012 t/m 7 augustus 2012 adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 19 juni 2012

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 20 september 2012

kennisgeving MER in de Staatscourant van respectievelijk: 5 en 14 februari 2013

ter inzage legging MER: respectievelijk 5 februari 2013 t/m 19 maart 2013 (Winsum) en 12 februari 2013 t/m 28 maart 2013 (Loppersum)

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 6 maart 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 25 april 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:

drs. ing. J. Bout (voorzitter)

ing. G.J.H. Elbertsen (werkgroepsecretaris)

ing. H.H. Ellen

dr. F.H. Everts

W. Foppen

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:

- PlanMER bestemmingsplan Buitengebied Winsum–Loppersum, BügelHajema projectnummer 275.00.01.2200 en 135.00.01.30.00, 1 februari 2013;
- Bestemmingsplan Buitengebied Winsum, BügelHajema Projectnummer 275.00.01.2200, 4 februari 2013;
- Bestemmingsplan Buitengebied Loppersum, BügelHajema Projectnummer, 135.00.01.30.00, 5 februari 2013.

De Commissie heeft kennis genomen van 2 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 28 maart 2013 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 Loppersum en Winsum

ISBN: 978-90-421-3719-6



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

