



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Veere

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

15 maart 2013 / rapportnummer 2700-58



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Veere stelt een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied op. Dit bestemmingsplan is kaderstellend voor onder andere uitbreiding en nieuwvestiging van veehouderijen. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan wordt de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. De gemeenteraad van Veere is het bevoegd gezag in deze procedure. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER voor het bestemmingsplan buitengebied volgt op een eerdere m.e.r.-procedure voor de Structuurvisie Veere 2025.² Ten opzichte van de structuurvisie bevat het ontwerpbestemmingsplan een meer concrete uitwerking van de ruimtelijke ontwikkelingen en de daaraan verbonden randvoorwaarden. Vooral voor het aspect landschap geeft het MER – mede door gebruik van visualisaties – een duidelijk beeld van bestaande kwaliteiten en de ambities van de gemeente.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. Het gaat om de volgende tekortkomingen:

- De beschrijving van de referentiesituatie en het voornemen is deels onduidelijk en onvolledig gekwantificeerd, waardoor de effectbeoordeling niet goed navolgbaar is.
- Er zijn geen alternatieven onderscheiden, terwijl er alternatieven mogelijk zijn die minder milieugevolgen hebben en die meer tegemoet komen aan ambities op het gebied van natuur en landschap. Bij het voornemen is in de huidige vorm bovendien aantasting van natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden niet uitgesloten.
- De effectbeschrijving en -beoordeling voor natuur in het MER en de Passende beoordeling zijn onvolledig.

De Commissie adviseert om 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.

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. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer 2700 in te geven.

² De Commissie heeft op 22 mei 2012 een toetsingsadvies uitgebracht over dit MER en de aanvulling daarop. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer 2656 in te geven.

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 tekstkaders. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Referentiesituatie, voornemen en alternatieven

2.1.1 Referentiesituatie en voornemen

Het MER geeft op hoofdlijnen inzicht in de huidige situatie in het plangebied voor onder andere landbouw en recreatie. In het MER zijn wel aantallen agrarische bedrijven benoemd, maar de aard, omvang en locatie van deze bedrijven is grotendeels onduidelijk. Bovendien is onduidelijk op welke gegevens de huidige situatie is gebaseerd. Ook voor de recreatieve voorzieningen is het moeilijk een goed beeld te krijgen van de huidige situatie, mede doordat een aantal zelfstandige kampeerterreinen en bungalowparken buiten het plangebied zijn gehouden.

Het voornemen is beschreven aan de hand van algemene uitgangspunten per type activiteit. Een aantal activiteiten is concreet begrensd, zoals intensieve veehouderij en sommige vormen van (verblijfs)recreatie. Voor andere activiteiten biedt het plan potentieel (veel) ontwikkelingsruimte. De Commissie constateert de volgende onduidelijkheden:

- Het plan biedt veel ruimte voor grondgebonden veehouderij via nieuwvestiging, hervestiging, omschakeling en uitbreiding. Als al deze ruimte zou worden ingevuld met 300 melkkoeien en 210 stuks jongvee (het uitgangspunt van het 'maximum alternatief' volgens p.38 van het MER) kan normaalgesproken geen sprake meer zijn van grondgebonden bedrijven. Het is niet duidelijk wat wordt verstaan onder "grondgebonden".
- De ontwikkelingsruimte voor nieuwe strand- en slaaphuisjes is niet duidelijk omschreven. Verder biedt het voornemen de mogelijkheid om recreatieve (wandel-, fiets- en ruiter-)routes te realiseren, maar de ruimte die hiervoor geboden wordt is niet duidelijk in het MER omschreven.
- Het voornemen lijkt geen ruimte te bieden aan de verdere ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur, terwijl deze in het plangebied nog niet volledig is gerealiseerd.

De Commissie is van oordeel dat de beschrijving van de huidige situatie is te globaal om te gebruiken als basis voor de vergelijking van de effecten van het voornemen. Ook het voornemen is te globaal beschreven. Vooral voor het vaststellen van de gevolgen van het plan voor stikstofdepositie is een duidelijk en gekwantificeerd onderscheid tussen de huidige situatie, autonome ontwikkeling en het voornemen essentieel.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de referentiesituatie en het voornemen te verduidelijken en te kwantificeren, zodanig dat de effectbepalingen beter navolgbaar worden.

2.1.2 Alternatieven en scenario's

De Commissie constateert dat het MER geen alternatieven onderscheidt. Alleen van het zogenoemde 'maximum alternatief', waarbij alle ontwikkelingsruimte die het ontwerpbestemmingsplan biedt volledig is ingevuld, zijn de effecten beschreven. Voor het 'realistisch alternatief' is alleen het effect op stikstofdepositie beschreven. Dit alternatief is een scenario binnen hetzelfde planalternatief, gebaseerd op externe ontwikkelingen.

Er is geen alternatief uitgewerkt waarin is onderzocht hoe de gemeente zelf kan sturen (bijvoorbeeld via zonering of differentiatie binnen het plangebied) naar een gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Volgens de Commissie zijn er planalternatieven denkbaar die minder milieueffecten hebben en die meer tegemoet komen aan de doelstellingen en ambities, vooral ten aanzien van natuur en landschap.

Er bestaat bovendien een knelpunt omdat de Passende beoordeling duidelijk maakt dat in beide scenario's de depositie van verzurende en vermestende stoffen op Natura 2000-gebieden toeneemt ten opzichte van de huidige feitelijke situatie. Omdat er nu reeds sprake is van een overbelaste situatie, kunnen significante gevolgen voor instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden niet worden uitgesloten (zie § 2.2.3 van dit advies). Omdat dit zou betekenen dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is, is het uitwerken van (wel uitvoerbare) alternatieven dringend gewenst.

In hoofdstuk 10 van het MER (en in de samenvatting) worden enkele mitigerende maatregelen genoemd, die gedeeltelijk tegemoet komen aan de invulling van bovengenoemde ambities en aan de beperking van stikstofemissies. De Commissie ziet deze maatregelen als mogelijke bouwstenen voor alternatieven voor het voornemen. De effecten van deze maatregelen zijn echter niet in het MER beschreven.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven te beschrijven, en deze te vergelijken met de referentiesituatie. Hierbij kan gedacht worden aan:

- een alternatief danwel maatregelen waardoor aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden wel is uit te sluiten, uitgaande van de sturingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.³
- een alternatief dat meer actief tegemoet komt aan de doelstellingen op het gebied van natuur en landschap, bijvoorbeeld door middel van differentiatie per deelgebied c.q. zonering van activiteiten.

³ Bijvoorbeeld door het aanhouden van een plafond aan het aantal uitbreidingen, het verkleinen van de omvang van uitbreidingen of het uitsluiten van omschakeling en/of nieuwvestiging.

2.2 Milieueffecten

2.2.1 Algemeen

In het MER zijn de effecten van het maximum alternatief op hoofdlijnen beschreven en beoordeeld. Voor een aantal milieuaspecten is vooral gebruik gemaakt van generieke uitgangspunten en algemene informatie. Voor sommige milieuaspecten is deze algemene beschouwing voldoende en heeft gebiedsspecifieke informatie ook weinig meerwaarde. Voor andere aspecten is een meer gedetailleerde beschouwing nodig. Volgens de Commissie geldt dat in dit geval met name voor de aspecten natuur (zie § 2.2.2) en landschap (zie § 3.1).

Zoals in § 2.1 van dit advies opgemerkt zijn de referentiesituatie en het voornemen onvoldoende duidelijk beschreven. De effectbeoordeling is daardoor in het algemeen onvoldoende navolgbaar. De Commissie verwacht dat dit voornamelijk doorwerkt in de effectbeoordeling voor het aspect natuur (zie verder § 2.2.2).

2.2.2 Effecten op natuur

De Commissie constateert dat de beschrijving en de beoordeling van effecten op natuur oppervlakkig en onvoldoende onderbouwd zijn. De beschrijving van het huidige voorkomen van beschermde soorten is incompleet en nauwelijks gedocumenteerd.⁴

Effecten op beschermde soorten worden als neutraal beoordeeld met als argument dat voor concrete initiatieven een natuurtoets dient te worden uitgevoerd en zonodig passende maatregelen worden genomen. De Commissie is van oordeel dat deze conclusie voorbarig is. Uit de begeleidende tekst blijkt dat wel degelijk negatieve effecten op beschermde soorten kunnen optreden (vogels, vleermuizen), zij het wellicht niet in de strikte zin van de Flora- en Faunawet. Verder is geen aandacht besteed aan de (niet-beschermde) rode-lijstsoorten, waarvoor ook effecten kunnen optreden. De effecten op natuurwaarden worden hierdoor onderschat, en de omvang, effectiviteit en haalbaarheid van de benodigde maatregelen zijn in het MER niet in beschouwing genomen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER nader in te gaan op de huidige natuurwaarden en de effectbeoordeling zodanig aan te passen dat deze duidelijk maakt welke negatieve effecten kunnen optreden.

2.2.3 Passende beoordeling

In de Passende beoordeling zijn zeven Natura 2000-gebieden in beschouwing genomen die binnen of op korte afstand van het plangebied liggen. De relevante habitattypen en soorten

⁴ Bij de beschrijving van voorkomende reptielen ontbreekt bijvoorbeeld de Rode lijstsoort levendbarende hagedis en bij de dagvlinders het voorkomen van bijzondere soorten als groot dikkopje en bruin blauwtje langs houtsingels en op bloemdijken buiten Natura 2000-gebied en EHS.

zijn beschreven. Hierbij is vooral gebruik gemaakt van algemene en soms gedateerde bronnen, die niet of nauwelijks zijn toegespitst op het voorkomen van de betreffende natuurwaarden in of in de omgeving van het plangebied.

De effectbeoordeling is volgens de Commissie niet volledig, waardoor effecten op Natura 2000-gebieden mogelijk worden onderschat:

- Voor stikstofdepositie is alleen rekening gehouden met emissies vanuit de landbouw. Ook andere stikstofbronnen, waaronder verkeer, kunnen relevant zijn.
- De effecten van stikstofdepositie op soorten krijgen nauwelijks aandacht, terwijl voor verschillende soorten ook kritische depositiewaarden gelden.
- Lichtverstoring wordt uitgesloten omdat geen nieuwvestiging van agrarische bedrijven mogelijk zou zijn. Het bestemmingsplan biedt deze mogelijkheid echter wel. Bovendien kan uitbreiding of functieverandering van bestaande bedrijven ook tot lichtverstoring leiden.
- De versturende effecten van nieuwe strandpaviljoens en strandhuisjes worden onderschat. Met name het habitatype H2110 Embryonale duinen, dat voorkomt in het Natura 2000-gebied Voordelta, en habitatype H2120 Witte duinen, dat voorkomt in Natura 2000-gebied Manteling van Walcheren, kunnen hiervan gevolgen ondervinden.
- In § 7.2 van de Passende beoordeling wordt ten onterechte gesteld dat de Commissie een grens hanteert van 10 kilometer voor het in beeld brengen van de effecten van stikstofdepositie. De in de Passende beoordeling uitgevoerde gevoeligheidsanalyse toont aan dat ook buiten deze zone effecten kunnen optreden.
- De conclusie dat geen significante effecten optreden als gevolg van extra verstoring is onvoldoende onderbouwd.

Los van deze tekortkomingen wordt geconcludeerd dat significant negatieve gevolgen voor diverse habitats in Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten. Terecht wordt daaraan de conclusie verbonden dat het bestemmingsplan niet zonder meer uitvoerbaar is. In hoofdstuk 10 van het MER wordt, mede naar aanleiding van deze conclusie, een aantal mogelijke mitigerende maatregelen benoemd die zich onder andere richten op een beperking van de stikstofdepositie. De effectiviteit van deze maatregelen is echter niet in beeld gebracht. Daarom moet geconcludeerd worden dat het MER niet de zekerheid biedt dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van verschillende Natura 2000-gebieden voorkomen wordt.⁵ Uit wetgeving volgt dat een project of plan alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets⁶ met succes wordt doorlopen.⁷

⁵ Uit de huidige lijn in de jurisprudentie volgt dat dit het geval is wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken zijn. Bij toetsing op planniveau moet worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden. Dat voor vergunningverlening een voorwaardelijke verplichting tot het nemen van maatregelen geldt kan slechts worden beschouwd als een extra waarborg op projectniveau.

⁶ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

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

⁷ Art. 19g en 19h, Natuurbeschermingswet 1998.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER/de Passende beoordeling de beoordeling van gevolgen voor Natura 2000-gebieden van het (aangepaste) voornemen aan te vullen. Maak daarbij gebruik van de inmiddels bijgestelde kritische depositiewaarden⁸, die in sommige gevallen strenger zijn, en houdt in de achtergronddepositie rekening met de zogenaamde duinenbijtelling.⁹ Zoals aangegeven is van belang dat de zekerheid wordt verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet aantast.

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 Landschap en cultuurhistorie

Het MER en de “Handreiking landschappelijke inpassing” en “Leidraad landschappelijke inpassing”, die als bijlage bij het ontwerpbestemmingsplan zijn opgenomen, laten zien dat behoud en versterking van het landschap een belangrijke plaats innemen bij de uitbreiding van de agrarische bouwblokken, de minicampings en de realisering van drie landschapscampings. De specifieke kwaliteiten van het landschap en de uitgangspunten voor inpassing van ontwikkelingen zijn goed uitgewerkt en voorzien van visualisaties.

Doordat tussen en binnen de onderscheiden landschapszones geen differentiatie is aangebracht voor de mate waarin met name agrarische ontwikkelingen mogelijk zijn, zijn de potentiële gevolgen van het plan voor het landschap, uitgaande van het maximum alternatief, groot (zie ook § 2.1.2 van dit advies). De effectbeoordeling is zodanig algemeen dat deze niet of nauwelijks meerwaarde biedt voor de besluitvorming.¹⁰

De beoordeling van de effecten op archeologische waarden is niet goed onderbouwd.¹¹

- *De Commissie adviseert om bij besluitvorming over het bestemmingsplan aan te geven op welke wijze rekening wordt gehouden met de specifieke landschappelijke en cultuurhistorische waarden in de onderscheiden zones binnen het plangebied.*

⁸ Zie Alterra-rapport 2397: “Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000”, december 2012.

⁹ Zie http://www.rivm.nl/Bibliotheek/Algemeen_Actueel/Uitgaven/Milieu_Leefomgeving/GCN/Notitie_Duinenbijtelling

¹⁰ Dit komt omdat de totaalscore van de effectbeoordeling op landschap (-) een optelsom is van de scores in de onderscheiden landschapszones.

¹¹ Dat een beschermingsregime wordt gehanteerd voor archeologische waarden wil niet zeggen dat negatieve effecten al op voorhand uitgesloten kunnen worden.

3.2 Woon- en leefmilieu

De gevolgen voor het woon- en leefmilieu zijn beschreven aan de hand van verkeersgegevens en algemene uitgangspunten. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan geeft dit voldoende informatie, aangezien weinig knelpunten te verwachten zijn. De Commissie plaatst bij de informatie wel enkele kanttekeningen:

- Het MER geeft geen (kwantitatieve) informatie over de te verwachten hinder op topdagen, zowel in de huidige als in de toekomstige situatie. Daardoor is niet duidelijk of zich in de huidige situatie of in de toekomst knelpunten kunnen voordoen ten aanzien van verkeersveiligheid of verkeerderelateerde milieuaspecten en, zo ja, op welke locaties.
- Het MER geeft een algemene beschouwing over gevolgen voor de volksgezondheid. Het is niet duidelijk of in de huidige of toekomstige situatie knelpunten ten aanzien van gezondheid te verwachten zijn en op welke locaties.
- *De Commissie adviseert om bij besluitvorming over het bestemmingsplan aan te geven of zich in hoeverre zich in de huidige en toekomstige situatie knelpunten voor het woon- en leefmilieu kunnen voordoen, en hoe met dat gegeven wordt omgegaan.*

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van Veere

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van Veere

Besluit: vaststellen van het bestemmingsplan voor het buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C/D14, D9, D10
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit:

Het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Veere is kaderstellend voor onder andere uitbreiding en nieuwvestiging van (intensieve) veehouderijen en recreatieve ontwikkelingen.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure: 5 juni 2012
ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 6 juni 2012 tot en met 18 juli 2012
adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 18 juni 2012
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 14 september 2009
kennisgeving MER: 16 januari 2013
ter inzage legging MER: 17 januari 2013 tot en met 27 februari 2013
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 11 januari 2013
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 15 maart 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)
drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)
ir. K.A.A. van der Spek
ir. J. Termorshuizen
drs. C.T.M. Vertegaal
drs. R.A.M. van Woerden

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:

- Bestemmingsplan buitengebied Veere, PlanMER, Oranjewoud, 10 januari 2013;
- Bestemmingsplan buitengebied Veere, Passende beoordeling in het kader van de natuurbeschermingswet 1998, artikel 19j, Oranjewoud, 10 januari 2013;
- Ontwerpbestemmingsplan buitengebied gemeente Veere, 10 januari 2013.

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

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied Veere



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

