



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bedrijventerrein Oosteind, Papendrecht

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

17 april 2013 / rapportnummer 2712-76



1. Oordeel over het MER

De gemeente Papendrecht heeft het voornemen om het bestemmingsplan voor het bedrijven-terrein Oosteind inclusief een deel van de Visschersbuurt te herzien. Het gaat om een bestaand bedrijventerrein van circa 70 ha. Het gemiddelde bouwpercentage op het bedrijventerrein is momenteel 55%. Het toegestane bouwpercentage in het nieuwe bestemmingsplan is 80%. Voor industrieterrein Oosteind zijn, afhankelijk van de afstand tot woonbebouwing, bedrijven uit maximaal categorie 2 tot en met 5.1¹ toegestaan. Voor de bedrijven aan de Visschersbuurt worden bedrijven uit maximaal categorie B1 of B2² toelaatbaar geacht. Voor dit bestemmingsplan wordt een plan-m.e.r.-procedure doorlopen omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor toekomstige m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')³ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling tezamen.

Tijdens de toetsing heeft de Commissie aangegeven dat het MER (februari 2011) naar haar oordeel onvolledig is omdat het MER vrijwel geen inzicht geeft in de referentiesituatie, het voornemen en de maximaal mogelijke milieueffecten. Aangezien significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied de Biesbosch niet kunnen worden uitgesloten moest tevens een Passende beoordeling worden opgesteld. Vanwege bovenstaande essentiële tekortkomingen heeft het bevoegd gezag de Commissie verzocht de advisering op te schorten om het MER aan te vullen.

De aanvulling (februari 2013) in de vorm van een integrale herziening van het oorspronkelijke MER biedt, met uitzondering van het aspect natuur, voldoende milieu-informatie, alhoewel deze nog altijd lastig navolgbaar is.

De informatie over natuur is onvoldoende vanwege het volgende: Uit de aanvulling blijkt dat er een geringe toename van stikstofdepositie optreedt op Natura 2000-gebieden waar al sprake is van een overschrijdingssituatie. In de aanvulling is niet ingegaan op cumulatieve effecten met andere plannen. Voorts is bij het Natura 2000-gebied de Biesbosch niet ingegaan op de gebiedsspecifieke ecologische gevolgen van een kleine toename van stikstofdepositie. Hierdoor is niet is aangetoond dat er geen sprake is van aantasting van natuurlijke kenmerken als gevolg van dit plan. Uit de Natuurbeschermingswet 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-toets⁴ met succes wordt doorlopen.

¹ Staat van Bedrijfsactiviteiten 'industrieterrein'.

² Staat van Bedrijfsactiviteiten 'functiemenging'.

³ 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.

⁴ 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?

De Commissie moet daarom concluderen dat in het MER en de aanvulling tezamen nog essentiële informatie ontbreekt voor de besluitvorming over het bestemmingsplan. Zij adviseert de informatie over cumulatie en gebiedsspecifieke ecologische gevolgen aan te vullen alvorens een besluit te nemen over het bestemmingsplan.

De aanvulling heeft niet ter visie gelegen. Daarom heeft de Commissie geen zienswijzen over de aanvulling in haar advies mee kunnen nemen. De Commissie adviseert de aanvulling zo spoedig mogelijk openbaar te maken.

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.

2.1 (Milieueffecten) referentiesituatie

MER

Het MER geeft vrijwel geen inzicht in de (milieueffecten van de) referentiesituatie. De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en de autonome ontwikkeling:

- **Huidige situatie:** de feitelijke huidige situatie bestaat uit alle vergunde activiteiten die al zijn gerealiseerd.
- **Autonome ontwikkeling:** de autonome ontwikkeling betreft toekomstige zekere ontwikkelingen binnen en buiten het plangebied.

De Commissie wijst er in dit kader op dat het MER niet expliciet ingaat op de nieuwe woonwijken ten noorden en noordoosten van het plangebied.

Aanvulling

De Commissie is van oordeel dat in de aanvulling op het MER voldoende informatie is opgenomen over de referentiesituatie. Uit de aanvulling blijkt dat de referentiesituatie gelijk is aan de huidige situatie.

2.2 (Milieueffecten) voornemen

MER

De Commissie is van oordeel dat in het MER een onvoldoende uitgewerkte beschrijving is gegeven van het voornemen. Als reden voor de summiere beschrijving van het voornemen in het MER wordt aangegeven dat het niet duidelijk is hoe het bedrijventerrein zich zal gaan ontwikkelen omdat er geen concrete plannen bekend zijn. Voor het MER is het van belang welke mogelijkheden het bestemmingsplan maximaal gaat bieden. In het MER moet daarom een beschrijving worden gegeven van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan

gaat bieden aan activiteiten met aanzienlijke milieugevolgen, al dan niet in cumulatie met elkaar.⁵

Om de maximale mogelijkheden van het ruimtelijk plan te vertalen naar de effecten op het milieu, is het noodzakelijk om uit te gaan van onderbouwde aannames ten aanzien van de invulling van alle bestemmingen. Voor de beschrijving van de milieueffecten van het voornemen mag van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden uitgegaan worden, rekening houdend met de huidige invulling van het bedrijventerrein. Ook mogelijkheden voor in-/uitbreiding en wijziging van activiteiten binnen de planperiode van 10 jaar moeten in beschouwing worden genomen. Op grond van de visie van de gemeente op de ontwikkeling van het bedrijventerrein wordt op bladzijde 11 van het ontwerpbestemmingsplan een aantal concrete uitbreidingsmogelijkheden genoemd, namelijk:

- Shipping Valley: watergebonden bedrijven aan de havens;
- Vergroten gebruik loskades (openbaar maken, delen faciliteiten);
- Mogelijkheden bebouwing op de kavels verruimen (tot 80% bebouwing toestaan);
- Opnemen mogelijkheid bouwen in meerdere lagen;
- Bedrijfsverzamelgebouwen realiseren;
- Alternatief voor buitenopslag ontwikkelen.

Welke aannames ten aanzien van de invulling van de bestemmingen van toepassing zijn is van grote invloed op de milieueffecten. Het is dan ook van groot belang om aannames inzichtelijk te maken en te onderbouwen.

Aanvulling

De Commissie is van oordeel dat in de aanvulling op het MER voldoende informatie is opgenomen over de aard en omvang van het voornemen. Uit de aanvulling blijkt dat het voornemen wordt geraamd op maximaal 28.700m² aan nieuw vloeroppervlak voor bedrijven/ kantoren en de daarbij behorende toename van verkeer. Wel constateert de Commissie enkele tegenstrijdigheden⁶ en onjuistheden⁷ in de onderbouwing.

Het onvoldoende beschrijven van het voornemen in het MER had tot gevolg dat alle milieuaspecten opnieuw beschouwd moesten worden. De Commissie is daarbij nader ingegaan op de aspecten natuur, geluid, luchtkwaliteit en gezondheid. De Commissie is van mening dat de aanvulling maar beperkt inzicht geeft in de milieugevolgen van het voornemen ten opzichte van de referentiesituatie en in de mogelijkheden deze milieugevolgen te beperken c.q. te verbeteren. Het MER is juist daarvoor bedoeld. In de aanvulling wordt concludeert dat milieuaspecten de uitvoering van het bestemmingsplan niet in de weg staan. De Commissie verwacht gezien de aard van het plan en de beschikbare milieuinformatie in de aanvulling echter

⁵ Beperk de beschrijving niet alleen tot mogelijke m.e.r.(beoordelings-) plichtige activiteiten.

⁶ Op bladzijde 7 en 8 van de aanvulling staat dat actief ingrijpen in het gebied noodzakelijk is. Ook worden allerlei ruimtelijk noodzakelijke maatregelen benoemd. Op bladzijde 12 van de aanvulling staat vervolgens dat de ontwikkelingen gering van aard zullen zijn.

⁷ In de aanvulling op bladzijde 11 wordt gesteld dat de representatieve invulling niet gelijk is aan de maximale invulling. Dat is niet correct. Er moet van uit worden gegaan dat alle ruimte wordt benut met de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Bij de invulling van deze bestemmingen mag vervolgens uit worden gegaan van onderbouwde aannames. Er mag rekening worden gehouden met het feit dat het gaat om een bestaand bedrijventerrein en in hoeverre er al sprake is van een representatieve invulling.

niet dat aanzienlijke milieugevolgen buiten beeld zijn gebleven, met uitzondering van het aspect natuur. Onder meer omdat het om een bestaand bedrijventerrein gaat waar geen uitgeefbare of braakliggende kavels aanwezig zijn die nog moeten worden ingevuld. De Commissie is daarom van oordeel dat de milieugevolgen in de aanvulling voldoende in beeld zijn gebracht voor de besluitvorming. Dit geldt echter niet voor het aspect natuur.

2.2.1 Natuur

MER

In paragraaf 2.12 van het MER wordt aangegeven dat de flexibiliteit die het bestemmingsplan biedt in theorie kan leiden tot een toename van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied de Biesbosch op 1,5 km van het plangebied. Aangegeven wordt ook dat dit in de praktijk niet mogelijk is omdat voor ontwikkelingen die leiden tot een significant negatief effect geen Natuurbeschermingswet vergunning zal worden verleend. Dit argument wordt ten onrechte gebruikt om een Passende beoordeling en een toets van het bestemmingsplan aan artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 achterwege te laten.

Deze Passende beoordeling is verplicht indien significante negatieve gevolgen (in cumulatie met andere plannen of projecten) van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Uit bovengenoemde tekst in het MER leidt de Commissie af, dat dit hier aan de orde is, en dat er dus er een Passende beoordeling voor het bestemmingsplan moet worden opgesteld.⁸ In de Passende beoordeling moeten de gevolgen voor de instandhoudingsdoelen worden vergeleken met de huidige, feitelijke situatie. Uit de Natuurbeschermingswet 1998 volgt dat een plan alleen mag worden vastgesteld, als de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets⁹ met succes wordt doorlopen.

Aanvulling

In de aanvulling is een Passende beoordeling opgenomen, waarin de effecten van het voor-nemen zijn vergeleken met de huidige feitelijke situatie. De Commissie is van oordeel dat in de Passende beoordeling onvoldoende informatie is opgenomen om de conclusie te kunnen trekken dat aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden “de Biesbosch” en “Zuider Lingedijk en Diefdijk-Zuid” kan worden uitgesloten. Voor het Natura 2000-gebied “de Donkse Laagten” is aantasting van natuurlijke kenmerken wel uitgesloten. Dit omdat er op grond van het sinds 14 februari 2013 vigerende definitieve aanwijzingsbesluit voor het stikstofgevoelige habitatype blauwgrasland geen instandhoudingsdoel meer geldt. Het aanwijzingsbesluit bevat ook geen andere voor stikstof gevoelige instandhoudingsdoelen.

⁸ Deze Passende beoordeling moet herkenbaar worden opgenomen in het planMER.

⁹ 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?

De Biesbosch

In de aanvulling wordt een onderbouwing gegeven waarom de geringe toename van stikstofdepositie geen ecologisch risico vormt voor de stroomdalgraslanden in het Natura 2000-gebied de Biesbosch. Deze onderbouwing gaat echter niet in op de gebiedsspecifieke kwaliteit, de knelpunten en het actuele beheer van stroomdalgraslanden in de Biesbosch. Bovendien zijn cumulatieve effecten met andere activiteiten niet meegenomen. Beide constateringen leiden tot de conclusie dat met de informatie uit de aanvulling aantasting van natuurlijke kenmerken niet is uit te sluiten.

Zuider Lingedijk en Diefdijk-Zuid

Voor het habitatype kalkmoerassen in Diefdijk/Zuider Lingedijk lijkt de onderbouwing van de ecologische gevolgen van een geringe toename van stikstofdepositie wel een gebiedsspecifiek karakter te hebben, ofschoon deze onderbouwing niet navolgbaar is vanwege het ontbreken van verwijzing naar bronnen. Er is echter niet gekeken naar cumulatieve effecten met andere activiteiten waardoor het niet is aangetoond dat aantasting van natuurlijke kenmerken is uit te sluiten.

De Commissie adviseert om voor de Natura 2000-gebieden “de Biesbosch” en “Zuider Lingedijk en Diefdijk-Zuid” in te gaan op cumulatie met andere plannen en op de gebiedsspecifieke ecologische gevolgen van een geringe toename van stikstofdepositie alvorens een besluit te nemen over het bestemmingsplan.

2.2.2 Geluid

MER

De Commissie heeft met name om meer inzicht gevraagd over de ligging van de geluidszone en mogelijke maatregelen om geluidhinder te reduceren.

In het MER wordt voor de woningen aan de Visschersbuurt gesteld dat hoge gecumuleerde geluidsbelastingen op de gevels acceptabel zijn omdat het om een bestaande situatie gaat. Geef ook hiervoor aan welke mitigerende maatregelen getroffen worden om aan de wettelijk eisen te voldoen en welke mogelijkheden er zijn om de hinder te beperken (ook buiten de wettelijke normen).¹⁰

Aanvulling

De Commissie is van oordeel dat in de aanvulling op het MER voldoende informatie is opgenomen over geluid. De Commissie constateert wel dat in het MER en de aanvulling weinig aandacht is voor de geluidsbelasting op de (nieuwbouw) woonwijken ten noordoosten van het plangebied. Deze woonwijken zijn deels gelegen binnen de vastgestelde geluidzone. De huidige en toekomstige berekende geluidcontouren blijven echter volgens de aanvulling op grote afstand. Dit biedt de gemeente de gelegenheid de geluidsniveaus in deze woonwijken ook in de toekomst beter te borgen door de geluidcontour te verleggen naar de buitenrand van deze wijken.

¹⁰ De berekende gecumuleerde waarden voor de geluidsbelasting op de gevels van de woningen bedragen Lcum 60 dB op voor- én achtergevels.

2.2.3 Luchtkwaliteit

MER

In het MER is geen inzicht gegeven in de referentiesituatie en de gevolgen van het voornemen voor luchtkwaliteit. In het bestemmingsplan is alleen een globale berekening van de luchtmissie vanwege verkeer opgenomen. De luchtkwaliteit in het studiegebied kan mogelijk ook worden beïnvloed door industriële processen en/of door activiteiten rond de havens (laden en lossen). Om het voornemen met de referentiesituatie te kunnen vergelijken is het noodzakelijk om de effecten op de luchtconcentraties van fijn stof (PM_{10} en $PM_{2,5}^{11}$), NO_2 en SO_2 te beschrijven, ook onder de grenswaarden.¹² Geef aan of er een overschrijding van de grenswaarden kan optreden. Indien die kans reëel is (of als er al overschrijdingen zijn), dan is een nadere, kwantitatieve analyse aan te bevelen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van berekeningen die voldoen aan de Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit 2007.

Aanvulling

In de aanvulling is de kwalitatieve onderbouwing, waarom de eventuele toename van luchtmissies vanwege industrie 'niet in betekenende mate bijdraagt', uitgebreid. Wel is het verwarrend dat in het rapport over de stikstofdepositie wel met een NO_x -emissie per bedrijf/perceel wordt gerekend. Gezien de lage emissiewaarden is de gekozen motivatie echter acceptabel. De Commissie is van oordeel dat in de aanvulling op het MER voldoende informatie is opgenomen.

2.2.4 Gezondheid

MER

Het MER geeft geen inzicht in eventuele gevolgen van het voornemen voor de volksgezondheid. Gezien de nabijheid van woningen en mogelijke nieuwvestiging van zware industrie kan de combinatie van geluid van industrie en verkeer, potentiële geuroverlast, verslechtering van de luchtkwaliteit en toename van risico mogelijk gevolgen voor de volksgezondheid hebben. De Commissie adviseert de gezondheidseffecten kwalitatief te beschrijven. Laat voorts zien welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn om gezondheidsschade zoveel mogelijk te voorkomen, dan wel de volksgezondheid te verbeteren.

Aanvulling

In de aanvulling is per onderdeel aangegeven welke gezondheidsaspecten van belang zijn en welke invloed het voornemen hierop zou kunnen hebben. Hoewel er geen aandacht is besteed aan de cumulatie van de verschillende gezondheidsaffecten, is er zo wel inzicht gegeven in de mogelijke gezondheidseffecten van het voornemen per relevant milieuaspect. De Commissie is van oordeel dat in de aanvulling op het MER voldoende informatie is opgenomen.

¹¹ Op dit moment zijn de rekenmethoden voor $PM_{2,5}$ nog niet opgenomen in de Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit, indien deze regeling ten tijde van het plan-MER niet beschikbaar is, bereken de concentraties $PM_{2,5}$ dan op basis van de dan best beschikbare rekenmodellen.

¹² Ook onder de huidige luchtkwaliteitsgrenswaarden kunnen nog aanzienlijke gezondheidseffecten optreden.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van Burgemeester en wethouders van de gemeente Papendrecht

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Papendrecht

Besluit: vaststellen van bestemmingsplan bedrijventerrein Oosteind

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor o.a. categorie D36 en D37.1

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in Papendrechts Nieuwsblad van: 3 oktober 2012

ter inzage legging MER: 4 oktober tot en met 15 november 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 13 september 2012

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 13 december 2012

toetsingsadvies uitgebracht: 17 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:

dhr. ir. J.J. Bakker

mw. ir. T.B.J. Bremer

mw. drs. J.P. Siedsma (secretaris)

dhr. ir. J. van der Vlist (voorzitter)

dhr. drs. G. de Zoeten

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:

- Bestemmingsplan, bedrijventerrein Oosteind, Papendrecht, RBOI, 18 juni 2012;
- Bijlagenboek (waaronder eindconceptplanMER), bedrijventerrein Oosteind, Papendrecht, RBOI, 20 februari 2011.
- PlanMER bedrijventerrein Oosteind, gemeente Papendrecht, RBOI, 21 februari 2013.
- Rapport Onderzoek externe veiligheid voor PlanMER Oosteind Papendrecht, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, 6 februari 2013
- Rapport luchtkwaliteitsonderzoek voor PlanMER Oosteind Papendrecht, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, 11 februari 2013
- Rapport Stikstofdepositieonderzoek bedrijventerrein Oosteind, Witteveen + Bos, RBOI-Rotterdam B.V., 12 februari 2013

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Bedrijven-
terrein Oosteind, Papendrecht en de aanvulling daarop

ISBN: 978-90-421-3644-1



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

