

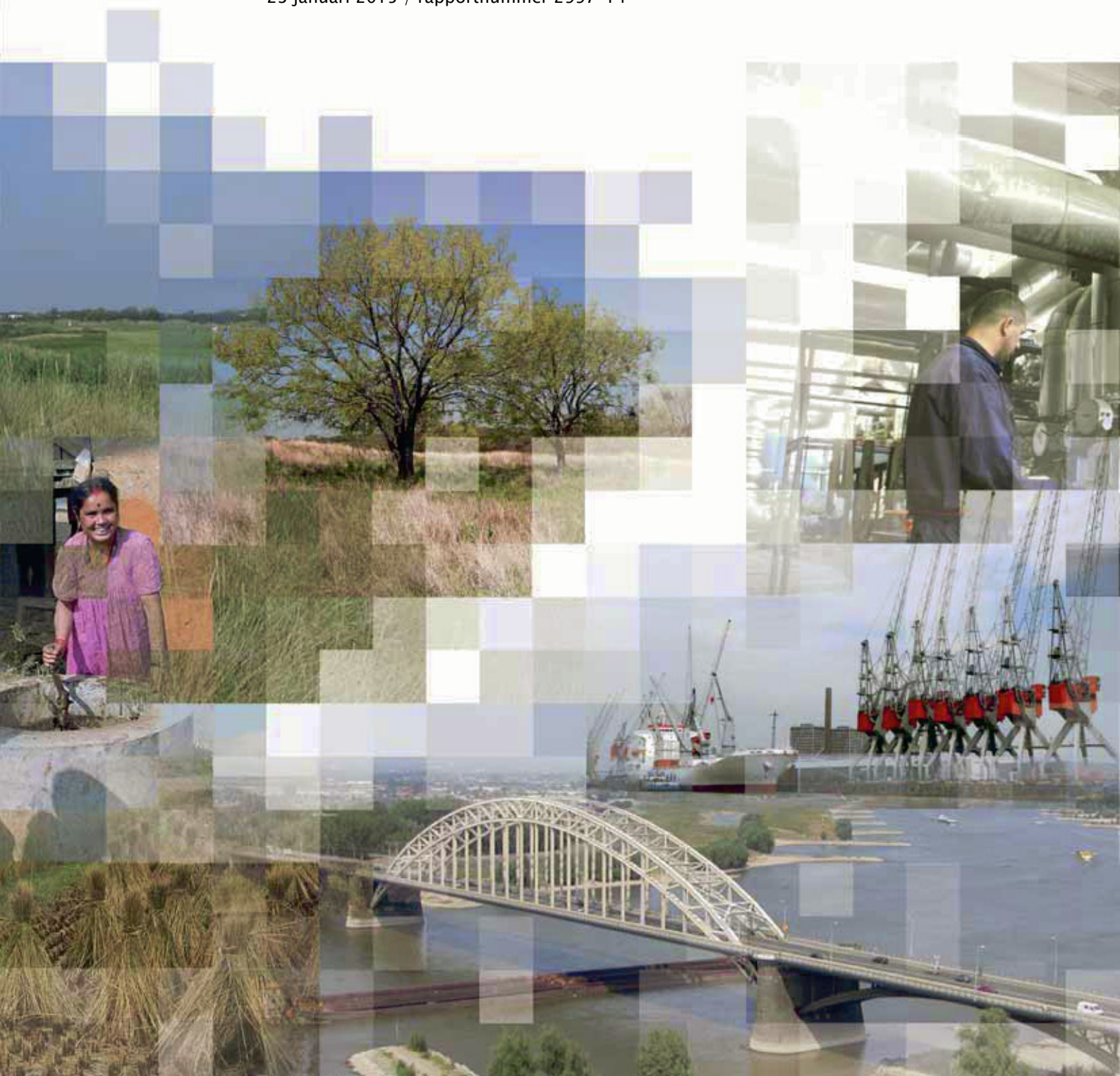


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Harmelen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

23 januari 2015 / rapportnummer 2997-14



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

De gemeente Woerden stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het buitengebied van de voormalige gemeente Harmelen¹. Dit bestemmingsplan is kaderstellend voor onder andere uitbreiding van veehouderijen. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan wordt de m.e.r.-procedure doorlopen. 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 is goed leesbaar en logisch van structuur. De samenvatting en het MER zelf laten zien dat het onderzoek naar milieueffecten, vooral naar de stikstofproblematiek, een duidelijke rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van het bestemmingsplan van voorontwerp naar ontwerp.

De Commissie constateert echter dat in het MER informatie ontbreekt die naar haar oordeel essentieel is voor de besluitvorming over het bestemmingsplan. Het gaat om de volgende onderdelen van het MER:

- De uitgangspunten van de referentiesituatie en het voornemen zijn niet verifieerbaar doordat (kwantitatieve) informatie over aanwezige veehouderijen in het MER ontbreekt.
- Het voornemen in het MER komt niet overeen met het voornemen zoals dat in het ontwerpbestemmingsplan is opgenomen. Daardoor worden gevolgen voor onder andere landschap en natuur onderschat.
- De effecten op natuur (Natura 2000-gebieden en beschermde soorten) en mogelijke maatregelen om deze te voorkomen of te beperken zijn niet volledig beschreven.
- Het MER biedt onvoldoende informatie over mogelijke geurknelpunten en maatregelen om deze te voorkomen.
- Het MER biedt onvoldoende inzicht in effecten op de waterkwaliteit en mogelijkheden om deze te voorkomen.

De Commissie adviseert om een aanvulling op het MER op te stellen voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen. Naar aanleiding van vragen over het MER heeft de Commissie op 8 januari 2015 reeds aanvullende informatie ontvangen die gedeeltelijk tegemoet komt aan de genoemde tekortkomingen. Uit aangeboden tabellen blijkt dat een zorgvuldige en gedetailleerde analyse is uitgevoerd naar de huidige situatie van de veehouderijen in het plangebied. Deze analyse kan een goede basis vormen voor het bepalen van de ontwikkelingsmogelijkheden van veehouderijen en de effecten daarvan. De Commissie adviseert de aanvullende informatie – in een voor bestuurders en belanghebbenden goed toegankelijke vorm – alsnog openbaar te maken, aangezien deze onmisbaar is om de gehanteerde uitgangspunten te verifiëren.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe.

¹ In 2001 is de gemeente Harmelen samengevoegd met de gemeente Woerden.

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 ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Referentiesituatie en voornemen

2.1.1 Referentiesituatie

In het MER is aangegeven dat de huidige situatie in beeld is gebracht door een inventarisatie van de agrarische bedrijven in het plangebied. De aantallen bedrijven zijn in het MER genoemd, maar de kenmerken van deze bedrijven (type, dieraantallen, stalsystemen, aanwezigheid van neventakken etc.) ontbreken. Daardoor zijn de uitgangspunten voor de effectberekeningen niet te verifiëren.

Op 8 januari 2015 heeft de Commissie namens de gemeente aanvullende informatie ontvangen, waaronder tabellen met de resultaten van de genoemde inventarisatie. Dit geeft een compleet en gedetailleerd inzicht in de referentiesituatie.

De Commissie adviseert de bovengenoemde gegevens over de referentiesituatie samen te vatten en openbaar te maken (in een aanvulling op het MER), zodat de uitgangspunten voor de effectbepaling door een ieder geverifieerd kunnen worden.

2.1.2 Voornemen en alternatieven

In het MER zijn in hoofdstuk 4 alleen de effecten van het voornemen volgens het voorontwerpbestemmingsplan beschreven. De planologische ruimte voor uitbreiding in het voorontwerpbestemmingsplan is gehanteerd als uitgangspunt voor de effectbeschrijvingen. Dit betekent dat agrarische bedrijven kunnen uitbreiden tot 1,5 hectare, inclusief een oppervlakte voor intensieve veehouderij van maximaal 2.240 m². Voor het intensieve veehouderijbedrijf in het plangebied geldt een maximale uitbreidingsruimte tot 1 ha. In hoofdstuk 5 van het MER is vervolgens het voorkeursalternatief beschreven, dat ruimtelijk gezien dezelfde uitgangspunten heeft.

Uit het ontwerpbestemmingsplan blijkt dat via een wijzigingsbevoegdheid ruimte wordt geboden voor uitbreiding van veehouderijbedrijven tot 2,5 hectare. Uit een mondelinge toelichting van de gemeente Woerden blijkt dat deze keuze is gemaakt nadat het MER gereed was. In het MER is met deze wijziging van het voornemen nog geen rekening gehouden. De mogelijkheid voor bedrijven om te groeien naar 2,5 hectare kan leiden tot grotere effecten dan in het MER beschreven, vooral op landschap, cultuurhistorie en natuur. Daarom is onderzoek naar de effecten ervan, in een aanvulling op het MER, noodzakelijk.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de effecten van de bovengenoemde wijziging van het voornemen te beschrijven. Met het oog op de te verwachten milieuknelpunten (zie ook de volgende paragrafen van dit advies) geeft de Commissie in overweging om alternatieven of varianten te onderzoeken waarbij de uitbreiding alleen op bepaalde locaties wordt toegestaan.

2.1.3 Uitvoerbaarheid voornemen

In de samenvatting en in hoofdstuk 8 van het MER is een argumentatie opgenomen over de uitvoerbaarheid van het voornemen. De argumentatie is gebaseerd op het 'emissieplafond' dat in de regels van het bestemmingsplan wordt opgenomen en waarmee beoogd wordt te voorkomen dat er een toename van stikstofemissie zal plaatsvinden ten opzichte van de referentiesituatie. Gesteld wordt dat uitbreidingsmogelijkheden die het plan biedt uitvoerbaar zijn doordat de in het plangebied aanwezige bedrijven emissie reducerende maatregelen kunnen nemen.

In het MER is aangegeven dat per bedrijf een inventarisatie is uitgevoerd naar de potentiële uitbreidingsruimte, uitgaande van het emissieplafond. De gegevens die hieruit voort zijn gekomen ontbreken in het MER, waardoor niet te verifiëren is of de conclusies hierover plausibel zijn. De informatie om de uitbreidingsruimte per bedrijf te bepalen is wel aanwezig in de eerdergenoemde tabellen die op 8 januari 2015 aan de Commissie zijn toegestuurd. In deze tabellen is per veehouderij op basis van de huidige diercategorieën en -aantallen de huidige ammoniakemissie bepaald. Vervolgens is onderzocht hoeveel dieren per bedrijf binnen de bedrijfsspecifieke huidige ammoniakemissie kunnen worden gehouden en hoeveel hectare bouwvlak dat vraagt indien het bedrijf wil uitbreiden bij gebruikmaking van een nieuw, emissiearm stalsysteem. Hieruit volgt volgens hoofdstuk 8 van het MER dat veel bedrijven nog mogelijkheden hebben om uit te breiden zonder toename van de ammoniakemissie (variërend van 960 m² tot 22.500 m², met een gemiddelde van 7.500 m²).

Volgens het MER is in het bestemmingsplan per bedrijf echter de vergunde situatie als uitgangspunt voor het emissieplafond gehanteerd. Uit de toegestuurde tabellen is af te leiden dat de vergunde situatie in veel gevallen niet overeenkomt met de huidige feitelijke situatie.³ Dat betekent dat vergunde ruimte die nog niet is benut zonder nadere voorwaarden ingevuld kan worden. Daarmee is een toename van stikstofemissie niet te voorkomen. Bovendien is in de effectbepaling nog geen rekening gehouden met de mogelijkheid (via wijzigingsbevoegdheid) om uit te breiden naar 2,5 hectare (zie § 2.1.2 van dit advies).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de uitvoerbaarheid van het voorkeursalternatief zoals in het ontwerpbestemmingsplan opgenomen nader te onderbouwen. De genoemde inventarisatie onder agrarische bedrijven is daarvoor goed bruikbaar, met bovengenoemde kanttekeningen.

³ Voor het totale plangebied geldt dat – op basis van dieraantallen – circa 63% van de vergunde ruimte daadwerkelijk wordt benut. Gedeeltelijk kan dit verklaard worden doordat vergunde ruimte tijdelijk onbenut is, maar duidelijk is dat ook een deel van deze ruimte al langere tijd onbenut is.

2.2 Gevolgen voor natuur

2.2.1 Natura 2000/Passende beoordeling

In hoofdstuk 4 van het MER is aan de hand van kaartjes aangegeven welke gevolgen het voornemen (uitgaande van het voorontwerp bestemmingsplan) kan hebben voor Natura 2000-gebieden en andere natuurgebieden waar habitats en soorten voorkomen die gevoelig zijn voor stikstofdepositie. Geconcludeerd wordt dat het voornemen kan leiden tot een forse toename van stikstofdepositie in natuurgebieden waar de kritische depositiewaarden reeds worden overschreden. Terecht wordt daaruit afgeleid dat het voornemen niet zonder meer uitvoerbaar is.

Vervolgens is in hoofdstuk 7 van het MER een Passende beoordeling opgenomen. Deze geeft een helder overzicht van de relevante natuurgebieden, instandhoudingsdoelstellingen en staat van instandhouding van habitats en soorten. Effecten op Natura 2000-gebieden worden echter op voorhand uitgesloten, op basis van het in de bestemmingsplanregels opgenomen emissieplafond. De Commissie is van oordeel dat deze benadering feitelijk onjuist is. In de Passende beoordeling dient in eerste instantie te worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het voornemen, i.c. het ontwerpbestemmingsplan. De informatie die gebruikt is om de kaartjes in hoofdstuk 4 te maken kan hiervoor de basis vormen. De effecten hiervan op de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden moeten worden vergeleken met de huidige feitelijke situatie. Indien deze effecten significant kunnen zijn dienen mitigerende maatregelen te worden beschreven, waarmee wordt beoogd deze effecten teniet te doen⁴.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER nader in te gaan op de mogelijke effecten van het voornemen op Natura 2000-gebieden en vervolgens op de maatregelen om deze effecten te voorkomen, rekening houdende met de in § 2.1 van dit advies genoemde kanttekeningen.

2.2.2 Beschermden soorten

In hoofdstuk 4 van het MER is op hoofdlijnen de referentiesituatie voor beschermde soorten beschreven en is ingegaan op de mogelijke effecten van het voornemen daarop. Deze effectbeschrijving richt zich hoofdzakelijk op de effecten van stikstofdepositie. Zoals blijkt uit de beschrijving van de referentiesituatie zijn ook andere factoren van belang. Zo is voor sommige soorten de openheid en rust van graslanden van grote waarde en voor andere soorten de opgaande (erf)beplanting. Het voornemen maakt uitbreiding van veehouderijbedrijven mogelijk tot 1,5 of 2,5 hectare. Het is niet uit te sluiten dat dit ten koste gaat van de openheid en rust of van erfbeplanting. Ook is het dempen van sloten (via een omgevingsvergunning) toegestaan. In het MER is niet ingegaan op deze effecten en de risico's daarvan ten aanzien van de Flora- en faunawet.

⁴ Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 kan het bevoegd gezag het plan pas vaststellen indien verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast of indien de ADC-toets met succes is doorlopen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER nader in te gaan op de mogelijke effecten van bovengenoemde ontwikkelingen op beschermde soorten, te bepalen of dit kan leiden tot strijdigheid met de Flora- en faunawet en zo nodig mitigerende maatregelen te beschrijven.

2.3 Geurhinder

In het MER is ingegaan op de geurhinder in de referentiesituatie en de mogelijke effecten van het voornemen. Voor de intensieve veehouderij (inclusief de mogelijkheden die het plan biedt voor een intensieve neventak per bedrijf) is een berekening uitgevoerd voor de 'worst case' situatie. Voor de maximale effecten van de intensieve neventak is uitgegaan van 2,5 m² per vleesvarken, in plaats van de gebruikelijke 1,2 m². Daarmee is het maximaal aantal te houden dieren en dus de maximale geuremissie onderschat.⁵

Voor grondgebonden veehouderijen is uitgegaan van vaste afstanden tussen bedrijven en woningen, mede op basis van de gemeentelijke geurverordening.⁶ Hoewel uit het MER blijkt dat in de 'linten' veehouderijen en woningen dicht op elkaar staan ontbreekt in het MER een beschouwing van mogelijke knelpunten voor het leefklimaat. Bedrijven met relatief veel uitbreidingsruimte kunnen potentieel wel tot knelpunten leiden.

Zowel voor grondgebonden veehouderijen als voor intensieve neventakken geldt dat het voornemen tot toename van geurhinder kan leiden en mogelijk tot het ontstaan van geurknelpunten. Het MER beschrijft geen maatregelen op het niveau van het bestemmingsplan waarmee dergelijke knelpunten voorkomen kunnen worden, maar verwijst naar het toetsingskader van de Wet geurhinder. Daarmee biedt het MER geen inzicht in de (cumulatieve) gevolgen voor het leefklimaat. De Commissie is van oordeel dat het essentieel is voor de besluitvorming over het bestemmingsplan dat in het MER een beschouwing wordt opgenomen over deze cumulatieve gevolgen, mogelijke knelpunten en maatregelen op het niveau van het bestemmingsplan om een onaanvaardbaar leefklimaat door cumulatie te voorkomen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een beschouwing op te nemen over de mogelijke geurknelpunten die kunnen ontstaan als gevolg van ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt en aan te geven welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn om deze te voorkomen.

⁵ In antwoord op vragen van de Commissie hierover is op 8 januari 2015 aangegeven dat van 2,5 m² per vleesvarken is uitgegaan omdat rekening is gehouden met opslag- en manoeuvreerruimte. De Commissie vindt deze aanname niet realistisch. Wanneer op een bedrijf een intensieve neventak aanwezig is ligt het voor de hand dat de beschikbare ruimte maximaal zal worden gebruikt voor het houden van dieren.

⁶ De wettelijk vastgestelde minimale afstand is binnen de bebouwde kom 100 meter en buiten de bebouwde kom 50 meter. Volgens het MER kan op basis van de gemeentelijke geurverordening uitgegaan worden van respectievelijk 50 en 25 meter.

2.4 Waterkwaliteit

Het MER geeft weinig informatie over de waterkwaliteit in het plangebied en de mogelijke effecten van het voornemen hierop. Vooral relevant is een beeld van de huidige kwaliteit van KRW⁷-waterlichamen en eventuele knelpunten hierin. De ontwikkelingsmogelijkheden van het ontwerpbestemmingsplan kunnen leiden tot toename van nutriënten en bestrijdingsmiddelen in het water, bijvoorbeeld door uitbreiding van veehouderijen, glastuinbouw- en fruitteeltbedrijven.

Naar aanleiding van vragen van de Commissie is op 8 januari 2015 nadere informatie aangeleverd over aanwezige KRW-waterlichamen en mogelijke effecten daarop. De Commissie adviseert deze informatie openbaar te maken (in een aanvulling op het MER) en dit aan te vullen met een beeld van de huidige kwaliteit van de genoemde waterlichamen en de knelpunten daarbij.

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

3.1 Cultuurhistorie/archeologie

Het MER geeft een beschrijving van de aanwezige cultuurhistorische waarden en archeologische verwachtingswaarden. Hieruit blijkt dat het plangebied relatief veel cultuurhistorische waarden bevat. De belangrijkste mogelijke gevolgen voor deze waarden zijn in het MER onderkend. De Commissie plaatst hierbij de volgende kanttekeningen:

- Niet alle cultuurhistorische waarden krijgen in het MER evenveel aandacht. Het middeleeuwse verkavelingspatroon komt bijvoorbeeld uitgebreid aan bod, maar er wordt weinig aandacht besteed aan de Oude Hollandse Waterlinie en de Limes is in het geheel niet benoemd.
- Hoewel in de tekst van § 4.4. van het MER wordt onderkend dat negatieve effecten op archeologische waarden kunnen optreden is in de scoretabel een neutrale beoordeling opgenomen op grond van de bescherming die het bestemmingsplan biedt op basis van dubbelbestemmingen. Deze benadering is volgens de Commissie niet juist, omdat negatieve effecten niet op voorhand uitgesloten kunnen worden.

⁷ KRW = (Europese) Kaderrichtlijn Water

Omdat het MER wel de mogelijke gevolgen voor cultuurhistorische en archeologische waarden beschrijft ontbreekt geen essentiële informatie voor de besluitvorming. De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over het bestemmingsplan rekening te houden met bovenstaande kanttekeningen en zo nodig (extra) maatregelen te beschrijven om cultuurhistorische en archeologische waarden te beschermen.

3.2 Verkeer

Het MER geeft aan dat het bieden van mogelijkheden voor kleinschalig kamperen kan leiden tot een toename van verkeersbewegingen (maximaal 1.000 ritten per etmaal). Ook het aantal agrarische voertuigbewegingen kan – als gevolg van uitbreiding van veehouderijen – toenemen. De functieverandering van agrarische bedrijven (bijvoorbeeld naar recreatieve bestemmingen) zou daarnaast kunnen leiden tot een verkeerstoename. De toename van verkeer vanwege deze ruimtelijke ontwikkelingen kan leiden tot verslechtering van de verkeersveiligheid. De Commissie adviseert hier bij de besluitvorming over het bestemmingsplan rekening mee te houden.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van Woerden

Bevoegd gezag: gemeenteraad van Woerden

Besluit: vaststellen van het bestemmingsplan buitengebied Harmelen

Categorie Besluit m.e.r.:

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

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: Het bestemmingsplan buitengebied biedt ontwikkelingsruimte voor uitbreiding van onder andere veehouderijen.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 26 november 2014

ter inzage legging MER: 27 november 2014 t/m 7 januari 2015

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 26 november 2014

toetsingsadvies uitgebracht: 23 januari 2015

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

ir. S. Bokma

W. Foppen

drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)

mr. C.Th. Smit (voorzitter)

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 :

- MER bestemmingsplan buitengebied Harmelen, BügelHajema, Projectnr. 281.00.03.00.00, 14 november 2014;
- Ontwerp bestemmingsplan Buitengebied Harmelen, BügelHajema, Projectnr. 281.00.03.00.00, 17 november 2014.
- Memo "Beantwoording vragen locatiebezoek buitengebied Harmelen 16 december", d.d. 7 januari 2015 en bijlagen, ontvangen op 8 januari 2015.

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Bestemmingsplan buitengebied Harmelen

ISBN: 978-90-421-4043-1



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

