



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Zevenaar

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

21 april 2016 / projectnummer: 3113



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Zevenaar wil een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied vaststellen dat enerzijds ruimte moet bieden voor ontwikkeling waarbij wenselijke initiatieven makkelijk, snel en tegen geringe kosten afgehandeld kunnen worden, en anderzijds de kwaliteiten van het buitengebied moet beschermen. Omdat het plan kaderstellend is voor m.e.r.–(beoordelings)plichtige activiteiten en significant negatieve effecten op nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet zijn uit te sluiten, moet voor het plan een plan-milieueffectrapport (MER) worden opgesteld. De gemeenteraad is het bevoegd gezag voor de m.e.r.–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 (en de aanvulling tezamen). Omdat nog geen ontwerpbestemmingsplan beschikbaar is, heeft de Commissie niet kunnen beoordelen of het MER aan het ontwerpplan ten grondslag kan worden gelegd.

Het MER is goed leesbaar en omvat uitgebreide en gedegen informatie ten aanzien van het aspect volksgezondheid.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER niettemin een aantal tekortkomingen.

Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied. De tekortkomingen betreffen:

- De beschrijving van een alternatief dat uitgaat van het voornemen waarbij de bestaande waarborgen als aanlegvergunningstelsels behouden blijven;
- De beschrijving van een alternatief waarbij aantasting van natuurlijke kenmerken kan worden uitgesloten;
- Een actuele beschrijving van de geursituatie, die ingaat op cumulatie van de geurbelasting;
- Een juiste invulling van de referentiesituatie (en de vergelijkingsbasis voor de Passende beoordeling), die de overbezetting voor varkenshouderij en de onderbezetting voor rundveehouderij (t.o.v. het actuele vergunningenbestand) heeft gecorrigeerd;
- Een beschrijving van de criteria op basis waarvan de landschappelijke waarden in het gebied worden beschermd;
- Een beschrijving van de verkeersaantrekkende werking als gevolg van recreatie en de gevolgen daarvan op de verkeersveiligheid.

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 staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op www.commissiemer.nl projectnummer 3113 in te vullen in het zoekvak.

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 Alternatief met waarborgen bestaande regels

Ten opzichte van de bestaande beheersverordening beoogt de gemeente met het nieuwe plan een nieuwe weg in te slaan. Het nieuwe bestemmingsplan moet minder regels bevatten en nieuwe ontwikkelingen snel en tegen geringe kosten mogelijk maken. Tegelijkertijd moet het plan bestaande kwaliteiten in het buitengebied beschermen. Bij een bezoek aan de locatie² bleek dat vooral veel bestaande regels zoals aanlegvergunningstelsels voor kappen, graven, ophogen, dempen en verharderen worden geschrapt, omdat er weinig gebruik van wordt gemaakt. Voor de aspecten landschap, monumenten en milieu gaat de gemeente ervan uit dat deze al door bestaande regelgeving (respectievelijk kapverordening, monumentenverordening en Wet milieubeheer) afdoende worden gedekt. Ook blijkt dat het onderscheid tussen vakantiehuizen (die jaarrond recreatief gebruikt kunnen worden) en tenten komt te vervallen. Het MER geeft echter geen inzicht in de milieueffecten (ten aanzien van bijvoorbeeld landschap, historische bebouwing, bodem en water) die de keuze voor minder regels met zich brengt. Om te kunnen beoordelen wat het wegvallen van deze regels betekent, is het van belang de milieueffecten van de ontwikkelingen zónder regels te kunnen vergelijken met de situatie mét de regels.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een alternatief te beschrijven dat dezelfde ontwikkelingen toestaat als het voornemen zonder dat bestaande regels ter bescherming van aanwezige waarden en kwaliteiten in het gebied worden vereenvoudigd, verruimd of geschrapt.

2.2 Referentiesituatie

In een MER moeten de effecten van het voornemen (en alternatieven) worden afgezet tegen de situatie dat het plan geen doorgang vindt: de zogenoemde referentiesituatie. De referentiesituatie bestaat uit de huidige, feitelijke situatie³ en autonome ontwikkelingen waarover al besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Uit het MER blijkt dat de vergelijking tussen de Web-BVB en CBS-cijfers een forse onderbezetting voor de rundveehouderij en een flinke overbezetting voor de varkenshouderij oplevert.

² De Commissie heeft op 21 maart een bezoek aan het plangebied gebracht.

³ De huidige, feitelijke situatie is de vergelijkingsbasis voor de Passende beoordeling.

Juist omdat het MER voorstelt om te bekijken 'of de combinatie van uitbreiding zonder stikstoftoename mogelijk is',⁴ is het echter noodzakelijk dat het MER per bedrijf aangeeft wat de feitelijke situatie is. Dit betekent concreet dat per bedrijf inzichtelijk moet zijn wat de bestaande stikstofemissie bedraagt en in hoeverre nog ruimte bestaat om deze bestaande stikstofemissie terug te dringen.⁵

Daar komt bij dat verouderde emissiefactoren zijn gebruikt; deze zijn per 1 juli 2015 gewijzigd.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de huidige, feitelijke situatie (en daarmee de vergelijkingsbasis voor de Passende Beoordeling) op bedrijfsniveau in beeld te brengen, en gebruik te maken van de emissiefactoren zoals deze sinds 1 juli 2015 gelden.

2.3 Maximale mogelijkheden

In een MER moeten in ieder geval de effecten van de maximale invulling van de planologische mogelijkheden van het plan zoals dat ter besluitvorming wordt voorgelegd, worden onderzocht. Dat betekent concreet dat het MER een worst case situatie moet beschrijven: welke effecten kan het plan hebben als gebruik wordt gemaakt van de maximale mogelijkheden die het plan biedt?

Het voorliggende MER maakt echter niet duidelijk hoe de worst case situatie er op bedrijfs- en planniveau uitziet.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de worst case situatie zowel op bedrijfs- als op planniveau te onderbouwen.

2.4 Natuur

2.4.1 Natura 2000

Volgens het MER is in het maximale scenario sprake van een forse toename van stikstofdepositie op alle omliggende Natura 2000-gebieden.⁶ Het MER concludeert dat het plan zonder planologische mitigerende maatregelen in strijd is met de Natuurbeschermingswet 1998 en daarmee onuitvoerbaar is.⁷ Vervolgens geeft het MER wel aan welke mitigerende maatregelen kunnen worden genomen (beperken uitbreidingsmogelijkheden veehouderij of voorwaarden verbinden aan uitbreidingsmogelijkheden voor veehouderij), maar deze worden vervolgens niet in het MER doorgerekend.

Een MER moet minimaal één alternatief bevatten dat aan de geldende wet- en regelgeving voldoet. Als daarvoor mitigerende maatregelen nodig zijn, moet worden aangegeven in hoeverre de maatregelen in dat alternatief haalbaar en voldoende effectief zijn om de negatieve

4 Het MER, blz. 8.

5 Zie hiervoor verder paragraaf 2.4.1 van dit advies.

6 Het MER, blz. 110.

7 Het MER, blz. 8.

gevolgen voor het milieu te mitigeren. Het MER brengt dit niet in beeld, maar stelt – onder verwijzing naar de mogelijkheid van schonere stalsystemen op bestaande bedrijven en het programma aanpak stikstof (PAS) – dat een bestemmingsplanregeling leidt tot een uitvoerbaar alternatief. De Commissie deelt deze stelling niet. Uit het MER valt niet af te lezen in hoeverre bedrijven nu al schonere stalsystemen hebben geïmplementeerd en of daarmee nog ontwikkelruimte bestaat voor deze bedrijven. Ook is niet duidelijk of voor alle diercategorieën (zoals paarden, geiten, jongvee) dergelijke stalsystemen beschikbaar zijn. Daarvoor is het nodig om per bedrijf inzicht te bieden in huidige dieraantallen, bestaande stalsystemen en beschikbare emissiebeperkende technieken per diercategorie.

Ten aanzien van het PAS geeft het MER terecht aan dat op planniveau geen gebruik kan worden gemaakt van de ontwikkelingsruimte in het PAS. Niettemin stelt het MER dat het PAS bijdraagt aan 'motivatie van de uitvoerbaarheid.' De Commissie mist echter een onderbouwing in het MER waaruit blijkt dat het PAS over voldoende ontwikkelingsruimte beschikt voor de voorgenomen ontwikkelingen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- de huidige feitelijke situatie (diercategorieën en -aantallen, stalsystemen) per bedrijf te beschrijven;
 - te onderzoeken in hoeverre de huidige bedrijven kunnen uitbreiden tot 2 respectievelijk 1 hectare, door bijvoorbeeld het toepassen van emissiereducerende technieken.
- Mocht blijken dat deze ruimte op dit moment niet aanwezig is, dan adviseert de Commissie in de aanvulling een alternatief uit te werken dat wel uitvoerbaar is en als grondslag kan dienen voor het bestemmingsplan.

2.4.2 Gelders Natuurnetwerk

De Commissie constateert dat in en rond het plangebied ook stikstofgevoelige habitats binnen het Gelderse Natuurnetwerk of Ecologische hoofdstructuur zijn gelegen. Volgens het MER treedt in de worst case direct effect op als gevolg van een enorme stikstofdepositietoename op bepaalde delen, namelijk voor zover het WAV-gebieden in het Gelders Natuurnetwerk betreft. In hoeverre er vermistingsgevoelige natuurdoeltypen uit het Natuurnetwerk Nederland buiten die WAV-gebieden zijn gelegen, wordt uit het MER niet duidelijk. In het MER wordt gesteld dat in de WAV-gebieden de depositie van stikstof niet mag toenemen om een uitvoerbaar plan te kunnen realiseren, maar het blijft onduidelijk hoe de mitigerende maatregelen eruit gaan zien.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER aan te geven waar de stikstofgevoelige natuurdoeltypen binnen het Gelders Natuurnetwerk zijn gelegen en in hoeverre deze samenvallen met de WAV-gebieden. Beschrijf daarbij de mitigerende maatregelen die voorkomen dat de stikstofbelasting op de kwetsbare natuurdoeltypen toeneemt.

2.5 Geur

In het MER mist kwantitatieve informatie over de bestaande geurbelasting en de toename van geurbelasting die het plan tot gevolg zal hebben. Het MER concludeert dat de geurbelasting toeneemt en leidt tot een verslechtering van het leefklimaat, maar maakt niet duidelijk of cumulatie van geurbelasting leidt tot onaanvaardbare situaties. Daardoor wordt ook niet duidelijk of mitigerende maatregelen nodig en mogelijk zijn.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een kwantitatieve onderbouwing van het geuronderzoek op te nemen, waarbij in ieder geval wordt bekeken in hoeverre cumulatie tot onaanvaardbare geurbelasting leidt. Beschrijf ook mitigerende maatregelen om deze eventuele onaanvaardbare belasting te verminderen.

2.6 Landschap en cultuurhistorie

Volgens het MER moet het plan de bestaande kwaliteiten van het buitengebied beschermen. De gemeente kent geen landschapsonwikkelingsplan. Wel staat in de structuurvisie uit 2013 dat er behoefte is aan een gebiedsgericht beoordelings- en toetsingskader voor particuliere initiatieven in het buitengebied, maar dit sleutelproject is (nog) niet uitgevoerd. Dat betekent dat niet duidelijk is welke kwaliteiten van het buitengebied de gemeente beschermingswaardig acht en op basis van welke criteria wordt getoetst of een ontwikkeling doorgang kan vinden zonder die kwaliteiten aan te tasten.

Het nieuwe plan staat forse uitbreidingen van bebouwing (stallen en vakantiehuisjes) in het buitengebied toe. Ook maakt het plan het mogelijk om bij ieder agrarisch bedrijf een windturbine neer te zetten met een tiphoogte van ongeveer 30 meter. Het MER maakt niet duidelijk hoe deze mogelijkheden zich verhouden tot de bescherming van de kwaliteiten van het buitengebied. Ook geeft het MER weinig informatie over de wijze waarop de landschappelijke inpassing van de uitbreiding van de bestaande agrarische bedrijven moet plaatsvinden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER te beschrijven welke landschappelijke kwaliteiten van het buitengebied worden beschermd en welk toetsingskader wordt gehanteerd om enerzijds nieuwe ontwikkelingen te toetsen op mogelijke aantasting van deze kwaliteiten en anderzijds handvatten te bieden voor de inpassing ervan.

2.7 Verkeers(veiligheid)

Het MER stelt dat de beperkte verkeersaantrekkende werking als gevolg van de voorziene uitbreiding van agrarische bedrijven niet leidt tot verkeerskundige knelpunten, ook niet in cumulatie. Het MER gaat echter niet in op de toename van recreatief verkeer, terwijl het plan een forse uitbreiding mogelijk maakt van het aantal (jaarronde) verblijfplaatsen.

De bestaande wegenstructuur bestaat uit zeer smalle wegen waar het landbouwverkeer plaatsvindt naast fietsers en ander recreatieverkeer. Het MER zelf ziet de verkeersveiligheid voor deze verkeersstromen ook als aandachtspunt, maar geeft niet aan of mitigerende maatregelen kunnen worden genomen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER te beschrijven welke mitigerende maatregelen kunnen worden genomen om de verkeersveiligheid voor fietsers en ander recreatieverkeer te waarborgen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: burgemeester en wethouders van Zevenaar

Bevoegd gezag: gemeenteraad van Zevenaar

Besluit: vaststellen van een bestemmingsplan buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C/D14 en vanwege een Passende beoordeling

Activiteit: herzien van het bestemmingsplan buitengebied

Procedurele gegevens:

Kennisgeving MER: 18 februari 2016

Ter inzage legging MER: 18 februari 2016 t/m 31 maart 2016

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 22 maart 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 21 april 2016

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. S. Bokma

dhr. mr.drs. G.A.J.M. Hoevenaars (secretaris)

dhr. drs. S.R.J. Jansen

dhr. ir. W.H.A.M. Keijsers

dhr. 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. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies :

- Plan-MER Bestemmingsplan Buitengebied Zevenaar, Definitief, Anteaagroup, Projectnummer 269461, 4 februari 2016;
- Voorontwerpbestemmingsplan Buitengebied Zevenaar 2016, gemeente Zevenaar, Identificatienummer: NL.IMRO.0299.BP00BUITENGEBIED-VO01, 9 februari 2016;
- Structuurvisie gemeente Zevenaar 2030, 20 februari 2013;
- Beleidskader, Vrijkomende Agrarische Bebouwing wonen en werken in het buitengebied van Zevenaar, 27 mei 2009;
- Beleidsnotitie geurhinder en ruimtelijke ordening, Geurbeleid rond veehouderijbedrijven in gemeente Zevenaar, april 2008.

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

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 800
3511 ML Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

