



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Bedrijventerrein De Zwette V, Leeuwarden

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

11 juli 2019 / projectnummer: 3386



# 1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Leeuwarden wil een nieuw bestemmingsplan vaststellen voor het bedrijventerrein 'De Zwette V', aan de zuidwestkant van de bebouwde kom van Leeuwarden.<sup>1</sup> Op dit terrein van netto 28 hectare kunnen zich naast de bestaande bedrijven verschillende soorten nieuwe bedrijven vestigen, met een maximale milieucategorie van 4.2. Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

## **Wat blijkt uit het MER?**

In het MER zijn voor de invulling van het terrein een basisalternatief en een maximaal alternatief vergeleken, om daarmee de bandbreedte van mogelijke effecten in beeld te brengen. De alternatieven verschillen in de milieucategorieën van bedrijven en de hoogte van windmolens die worden toegestaan. Uit de effectbeoordeling blijkt dat er (licht) negatieve effecten kunnen zijn op onder andere geluidhinder, natuur en landschap. In het 'voorkeursalternatief' dat is opgenomen in het voorontwerp bestemmingsplan zijn extra maatregelen opgenomen om deze effecten te kunnen beperken. Aan het MER is een aantal bijlagen toegevoegd, waaronder een bijlage die inzicht geeft in de mogelijkheden om op dit terrein invulling te geven aan het duurzaamheidsbeleid van de gemeente.

## **Wat is advies van de Commissie?**

Het MER is goed leesbaar, beknopt en overzichtelijk. De effectbeoordeling is vrij globaal, onder andere gebaseerd op algemeen toepasbare uitgangspunten voor berekeningen (kentallen).

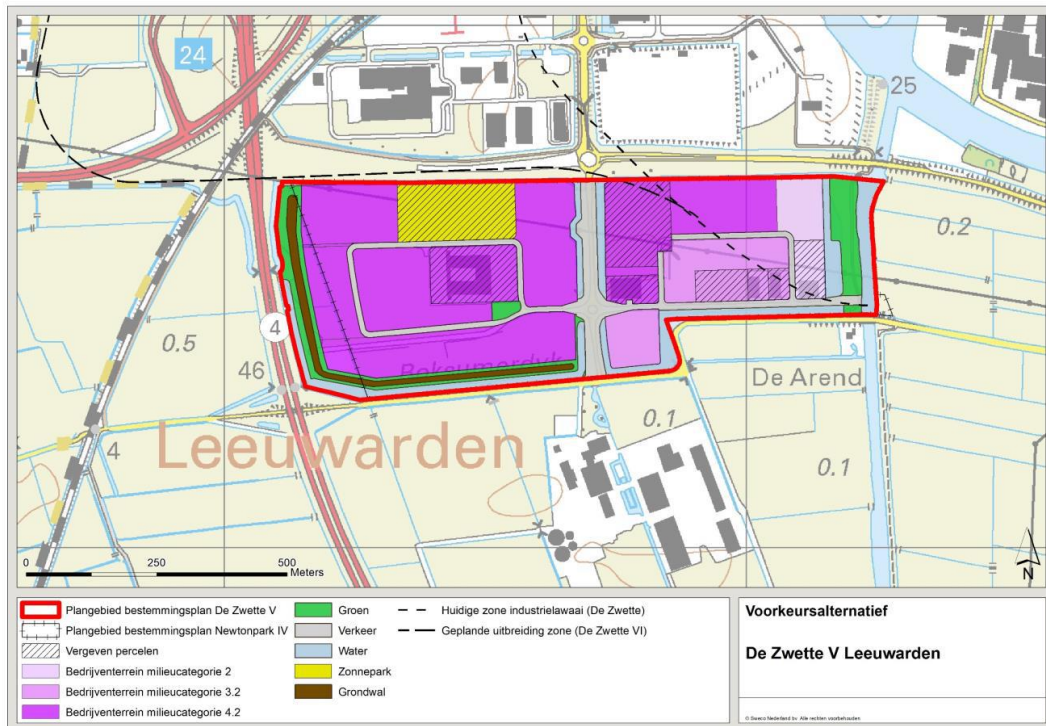
**De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter een aantal tekortkomingen. Zij acht deze informatie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. Het gaat om de volgend punten:**

- In het maximale alternatief en het voorkeursalternatief zijn activiteiten toegestaan die met elkaar kunnen conflicteren. De plaatsing van windturbines en zogenaamde BEVI-inrichtingen brengt beperkingen met zich mee voor andere activiteiten, vooral vanwege externe veiligheidsrisico's. Een analyse hiervan ontbreekt in het MER.
- De effecten van sommige activiteiten zijn nog onvoldoende beschreven. Zo kunnen onder andere de effecten van windturbines (op externe veiligheid, natuur, landschap) en geothermie (op waterkwaliteit en bodem) relevant zijn.
- De effecten op natuurgebieden die gevoelig zijn voor stikstof zijn onvoldoende onderzocht. Dit komt onder andere doordat sinds de uitspraak van de Raad van State geen gebruik gemaakt kan worden van het Programma Aanpak Stikstof (PAS).

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en daarna pas een besluit te nemen over het bestemmingsplan.

---

<sup>1</sup> De locatie van het bedrijventerrein is opgenomen in de intergemeentelijke structuurvisie Nieuw Stroomland (2011) en wordt daarin aangeduid als Newtonpark IV.



Figuur 1: Voorkeursalternatief voor bedrijventerrein De Zwette V (bron: MER)

### Achtergrond

De gemeente Leeuwarden wil het bestaande bestemmingsplan voor 'bedrijventerrein Newtonpark IV', dat tegenwoordig onderdeel is van bedrijventerrein De Zwette V, actualiseren. Het nieuwe bestemmingsplan zal ruimte bieden aan diverse soorten bedrijven, variërend van milieucategorie 2 tot 4.2. Omdat het bestemmingsplan daardoor het kader biedt voor m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten is voor het besluit over het bestemmingsplan een plan-MER opgesteld.

### Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag - in dit geval de gemeenteraad van Leeuwarden - besluit over het bestemmingsplan.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 3386 op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

## 2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen 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. In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

### 2.1 Voornemen en alternatieven

#### **Basisalternatief en maximaal alternatief**

In het MER zijn twee alternatieven onderscheiden, het basisalternatief en het maximale alternatief. Deze alternatieven verschillen van elkaar in de zwaarte van de toegestane bedrijven, het type bedrijvigheid en de maximale hoogte voor windturbines. In het maximale alternatief wordt op een groter deel van het bedrijventerrein milieucategorie 4.2 toegestaan, is er ruimte voor zogenaamde grote lawaaimakers en BEVI<sup>2</sup>-inrichtingen voor duurzame bedrijvigheid en worden windturbines met een tiphoogte tot 65 meter toegestaan. In het basisalternatief zijn grote lawaaimakers en BEVI-inrichtingen juist uitgesloten en zijn alleen kleine windturbines mogelijk. Met dit onderscheid wordt beoogd de bandbreedte aan mogelijke milieueffecten van inrichtingen voor het plangebied en omgeving in beeld te brengen.

De Commissie constateert dat bij de samenstelling van het maximale alternatief niet is beoordeeld of de toegestane activiteiten naast elkaar mogelijk zijn. De aanwezigheid van windturbines en BEVI-inrichtingen brengt beperkingen voor andere activiteiten met zich mee, vooral op grond van externe veiligheidsrisico's (zie ook § 2.2.3 van dit advies). Deze beperkingen zijn niet in beeld gebracht, waardoor onduidelijk is of het maximale alternatief uitvoerbaar is. Dit is ook relevant voor het voorkeursalternatief, aangezien dit gedeeltelijk gebaseerd is op het maximale alternatief.<sup>3</sup> Als blijkt dat activiteiten conflicteren kan dit aanleiding zijn om het (voorkeurs)alternatief aan te passen, bijvoorbeeld door aanvullende planregels op te nemen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een beschouwing op te nemen voor mogelijk conflicterende activiteiten – zoals windturbines en BEVI-inrichtingen – en de consequenties daarvan te verwerken in (de beschrijving van) de alternatieven.

#### **Uitgangspunten voor de effectbepaling**

Voor de bepaling van de effecten van de alternatieven is uitgegaan van algemene uitgangspunten voor de milieucategorieën die mogelijk worden gemaakt (categorie 2 tot 4.2). Dit geeft een globaal beeld van de effecten, maar deze algemene uitgangspunten vertegenwoordigen niet per definitie de 'worst case' situatie, oftewel de maximale effecten die zich kunnen voordoen. Het MER en het voorontwerp bestemmingsplan geven nog geen

<sup>2</sup> BEVI staat voor Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen. Het BEVI verplicht bevoegde gezagen om afstand te houden tussen gevoelige objecten en risicovolle bedrijven. Met een BEVI-inrichting wordt een risicovol bedrijf bedoeld. In het MER wordt als voorbeeld de grootschalige opslag van waterstof en een duurzaam tankstation genoemd.

<sup>3</sup> Mede op basis van de resultaten van het milieuonderzoek en de vergelijking van alternatieven is een voorkeursalternatief (VKA) gekozen. Dit VKA bestaat uit een combinatie tussen het basisalternatief en het maximale alternatief. Daarnaast zal een aantal mitigerende maatregelen worden genomen om negatieve effecten op natuur, landschap en de omgeving te beperken.

concreet inzicht in de bedrijven die zich op De Zwette V zullen vestigen. Op het bedrijventerrein kunnen zich dus verschillende typen bedrijven vestigen, wat op dit moment leidt tot onzekerheden over de werkelijke effecten.<sup>4</sup>

Onder de toegelaten categorieën vallen verschillende activiteiten die grotere en andere effecten kunnen hebben dan waar in het MER van uit is gegaan, waaronder bedrijven die op zichzelf m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn.<sup>5</sup> Ter illustratie:

- Het bedrijventerrein De Zwette V is in beeld als mogelijke locatie voor gebruik van geothermie (aardwarmte). Bij toepassing van geothermie kunnen effecten op de (grond)waterkwaliteit en bodem (risico op aardbevingen) relevant zijn. Hieraan is in het MER geen aandacht besteed.
- In het maximale alternatief worden windmolens toegestaan met maximale tiphoogte van 65 meter, in voorkeursalternatief (ontwerp-bestemmingsplan) is dit gelimiteerd tot 9 windturbines en een gezamenlijk vermogen van maximaal 14 MW. De effecten daarvan zijn in het MER zeer beperkt in beeld gebracht. Er is onvoldoende aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen voor externe veiligheid, natuur (vogels en vleermuizen), landschap en slagschaduw.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een risico inschatting te geven voor de milieueffecten die te voorzien zijn op basis van de toegelaten invulling van het bedrijventerrein. Als hieruit risico's naar voren komen, geef dan aan welke mitigerende maatregelen genomen kunnen worden om effecten te voorkomen of beperken.

## 2.2 Milieueffecten

### 2.2.1 Natuur

De aanwezigheid van beschermde soorten in het studiegebied en de (maximale) effecten van het plan daarop zijn duidelijk beschreven in een bijlage van het MER.<sup>6</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat mitigerende maatregelen nodig zullen zijn waarmee de verlichting zodanig wordt beperkt dat de vliegroute van vleermuizen niet wordt verstoord. Deze maatregelen zijn opgenomen in het voorkeursalternatief.

Zoals in § 2.1 van dit advies aangegeven is in het MER (en de bijlage) geen aandacht besteed aan de effecten van windturbines op vogels en vleermuizen. Omdat deze effecten van belang kunnen zijn voor (planregels in) het bestemmingsplan adviseert de Commissie deze effecten alsnog in beeld te brengen. Daarbij moet worden onderzocht in hoeverre de windturbines kunnen leiden tot additionele sterfte onder broedvogels en vleermuizen en moet worden getoetst aan de 1%-mortaliteitsnorm. Indien relevant dient ook ingegaan te worden op mitigerende maatregelen en de effectiviteit daarvan.

### Stikstofdepositie

De bedrijven die zich in het gebied vestigen kunnen een toename van stikstofemissie veroorzaken (door emissies van de bedrijven zelf of door aantrekking van verkeer) die van

<sup>4</sup> De Commissie merkt op dat in de 'staat van bedrijfsactiviteiten' van het voorontwerp bestemmingsplan gesproken wordt over bedrijventerrein De Zwette VI in plaats van De Zwette V.

<sup>5</sup> Voorbeelden van toegestane m.e.r.-beoordelingsplichtige bedrijven en activiteiten zijn afvalverwijderings- of verbrandingsinstallaties, chemische installaties, biovergisters en toepassing van geothermie.

<sup>6</sup> Ecologische beoordeling in verband met de herziening van het bestemmingsplan Leeuwarden – De Zwette V, Altenburg & Wymenga, 29 januari 2019.

belang kan zijn voor natuurgebieden in de omgeving. De uitstoot van stikstof door bedrijven die zich op het bedrijventerrein kunnen vestigen, en de gevolgen daarvan voor omliggende natuurgebieden zijn berekend met het programma AERIUS. Uit het MER en de bijlagen is niet duidelijk welke invoergegevens zijn gebruikt, waardoor de berekeningsresultaten niet navolgbaar zijn. Los hiervan blijkt dat de depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden zoals de Alde Faenen toeneemt. Omdat de huidige depositie in deze gebieden al hoger is dan de grenswaarden<sup>7</sup>, is voor deze toename bij de provincie Fryslân ontwikkelingsruimte aangevraagd in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Op basis hiervan is in het MER aangegeven dat de effecten van het bestemmingsplan al zijn beoordeeld in de Passende beoordeling die is opgesteld voor het PAS. Uit het MER blijkt echter niet hoe groot de aangevraagde ontwikkelingsruimte is, of deze overeenkomt met de ruimte die het bestemmingsplan biedt en in hoeverre deze ruimte door de provincie is toegekend.

### **Gevolgen PAS-uitspraak**

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over het PAS. Daaruit blijkt dat de Passende beoordeling bij het PAS niet als toestemmingsbasis kan dienen voor plannen en projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden met instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige soorten en habitattypen. Dit betekent dat voor dit bestemmingsplan alsnog een eigen Passende beoordeling moet worden opgesteld, omdat significante gevolgen als gevolg van stikstofdepositie kunnen optreden.

In de Passende beoordeling moet worden beoordeeld of aantasting van natuurlijke kenmerken kan worden uitsloten. Bij deze beoordeling kunnen mitigerende maatregelen worden meegenomen. Het is, in het licht van bovengenoemde uitspraak, op dit moment niet duidelijk welk type mitigerende maatregelen kunnen worden meegenomen:

- **Brongerichte maatregelen** zijn waarschijnlijk onder omstandigheden nog toegestaan. Let op: autonome ontwikkelingen, zoals het voldoen aan geldende wet- en regelgeving, mogen hierbij niet meegenomen worden.
  - **Intern salderen met brongerichte maatregelen.** Salderen binnen het voornemen is waarschijnlijk nog toegestaan. Denk hierbij aan het nemen van extra bronmaatregelen binnen een bestaand bedrijf.
  - **Extern salderen<sup>8</sup> met brongerichte maatregelen.** Salderen met een bron elders is nu weer toegestaan buiten het PAS om. Denk hierbij aan het opkopen van een bestaand bedrijf of het verplaatsen van een bedrijfslocatie.
- **Gebiedsgerichte maatregelen.** Het nemen van gebiedsgerichte maatregelen in Natura 2000-gebieden (bijvoorbeeld plaggen) kan waarschijnlijk niet als mitigerende maatregel worden gezien. Het is namelijk in de praktijk niet mogelijk de wetenschappelijke zekerheid te krijgen dat deze maatregelen (tijdig) effectief zijn.
- **Aerius.** Het gebruik van Aerius voor het berekenen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden is niet meer verplicht, maar nog wel mogelijk. Let wel: voor korte afstanden tot de bron acht de Raad van State de toepassing van Aerius minder geschikt.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een Passende beoordeling voor het bestemmingsplan op te nemen, rekening houdend met bovenstaande punten.

<sup>7</sup> Grenswaarden zijn vastgelegd in de AmvB grenswaarde PAS. Deze waarde bepaald of voor een activiteit een melding of vergunning in het kader van het PAS nodig is.

<sup>8</sup> Het verbod op extern salderen is onverbindend verklaard. Er kan dus waarschijnlijk extern worden gesaldeerd met de 'stikstofruimte' van een bestaand bedrijf, behalve als deze ruimte al in het PAS was meegewogen of als deze ruimte sowieso noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen.

## 2.2.2 Luchtkwaliteit

In paragraaf 5.9 van het MER zijn de gevolgen van de alternatieven voor de luchtkwaliteit beschreven en gevisualiseerd met behulp van contourenkaarten. De Commissie constateert dat de effecten op fijnstof (PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub>) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) aan wettelijke grenswaarden zijn getoetst bij (bedrijfs)woningen en op de grenzen van het bedrijventerrein. Ook in de openbare ruimte op het bedrijventerrein zelf zijn de grenswaarden echter van toepassing. De gevolgen voor de luchtkwaliteit zijn binnen het plangebied zelf hoger dan op de grenzen.

Hoewel de effectbeoordeling hierdoor onvolledig is, is uit de contourenkaarten af te leiden dat dit niet tot overschrijding van grenswaarden leidt.

## 2.2.3 Externe veiligheid

In paragraaf 5.11 van het MER zijn de effecten op het plaatsgebonden risico (PR) en groepsrisico (GR) aangegeven. Geconcludeerd wordt dat het plan kan leiden tot een lichte toename van het GR en (alleen voor het maximale alternatief) PR.

Zoals eerder aangegeven is in de effectbeoordeling voor externe veiligheid geen aandacht besteed aan de gevolgen van de plaatsing van windturbines. Ook is niet aangegeven wat de vestiging van BEVI-inrichtingen zou kunnen betekenen voor andere bestemmingen en activiteiten in het gebied. Het gaat daarbij niet alleen om het toelaten van de risicovolle activiteiten, maar ook om het toelaten van nieuwe kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten nadat de risicovolle activiteiten zijn gerealiseerd. Daarnaast geldt dat, indien zich binnen het invloedgebied van deze activiteiten kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten bevinden of zijn toegelaten, het daarmee samenhangende groepsrisico in het bestemmingsplan moet worden verantwoord.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de samenloop van het toelaten van enerzijds risicovolle activiteiten en anderzijds kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten en de consequenties daarvan voor het voornemen te beschrijven.
--

## 2.3 Duurzaamheid

Bijlage 5 bij het MER geeft helder inzicht in de duurzaamheidsambities die in het gemeentelijke beleid zijn opgenomen<sup>9</sup> en maatregelen en instrumenten die de gemeente kan inzetten om deze ambities te behalen. Het MER en het ontwerp-bestemmingsplan spreken zich nog niet uit in hoeverre de gemeente deze instrumenten daadwerkelijk zal inzetten voor het bedrijventerrein De Zwette V.

De Commissie adviseert om bij besluitvorming over het bestemmingsplan aan te geven op welke wijze de genoemde instrumenten en maatregelen ingezet zullen worden. Daarbij kan gedacht worden aan het opnemen van voorwaarden in het bestemmingsplan en/of specifieke overeenkomsten met bedrijven die zich op het terrein willen vestigen.

<sup>9</sup> Ambities komen voort uit de intergemeentelijke Structuurvisie Nieuw-Stroomland (2011), Energieagenda Leeuwarden 2016-2020, Stadsvisie Leeuwarden 2008-2020 en het visiedocument 'Duurzaam Leeuwarden, de sterke stad'.

Zowel op landelijk<sup>10</sup> als provinciaal niveau zijn ambities voor een circulaire economie uitgesproken. Hierbij gaat het onder andere om het gebruik van (groene) grondstoffen, energieneutraal bouwen en het hergebruiken/voorkomen van afval. De gemeente Leeuwarden heeft het provinciale ambitiesdocument Circulaire Economie ondertekend. In het MER is nog geen aandacht besteed aan kansen voor het realiseren van deze ambities.

De Commissie adviseert om in (de toelichting op) het bestemmingsplan aan te geven hoe het plan zich verhoudt tot de eigen en nationale opgaven voor circulaire economie en welke middelen de gemeente zal inzetten om deze opgaven te realiseren.

---

<sup>10</sup> Het Rijk heeft in 2016 het Rijksprogramma Circulaire Economie vastgesteld, waaruit het grondstoffenakkoord (2017) en de vijf transitieagenda's (2018) zijn opgezet. De tussenambitie van het Rijksbrede programma CE is om in 2030 50% minder primaire grondstoffen (mineralen, fossiel en metalen) te gebruiken. Ook het LAP3 (landelijk afval- en beheerplan) kent enkele specifieke doelstellingen.



## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing**

### **Toetsing door de Commissie**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

### **Samenstelling van de werkgroep**

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

bc. Rein Bruinsma

dr. Henk Everts

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

ir. Marlies Verspui

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Wijziging van het bestemmingsplan voor het bedrijventerrein De Zwette V.

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure kan het – afhankelijk van de invulling van het bedrijventerrein – bijvoorbeeld gaan om de activiteit D17.2 “geothermische boringen”, D18.1 “installaties voor verwijdering van afval” en “installaties voor het slachten van dieren”. Daarom is een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

Gemeenteraad van Leeuwarden.

### **Initiatiefnemer besluit**

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Leeuwarden.

### **Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?**

Het bevoegd gezag heeft de Commissie gemeld geen zienswijzen of adviezen te hebben ontvangen.

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3386](#) in te vullen in het zoekvak.

**Commissie voor de milieueffectrapportage**  
A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

