



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Brielle–Westvoorne Omgevingsplan Buitengebied

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

19 september 2019 / projectnummer: 3414



1 Advies over het MER in het kort

De gemeenten Brielle en Westvoorne willen een omgevingsplan voor het buitengebied vaststellen. Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeenten hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het rapport.

Wat blijkt uit het MER?

In het omgevingsplan van de gemeenten zijn de huidige bestemmingsplannen op hoofdlijnen doorgetrokken. In het duingebied worden geen ontwikkelingen toegestaan. De buitengebieden zijn in verschillende landschapszones onderverdeeld, zoals veenpolders en glastuinbouw (figuur 1). De effecten van het plan zijn per landschapszone beoordeeld. Uit het MER blijkt dat de meeste effecten te verwachten zijn in het glastuinbouwgebied en het agrarisch gebied. Er zijn negatieve effecten te verwachten, bijvoorbeeld voor cultuurhistorie, natuur en leefomgeving (geluid, lucht, geur). Het toepassen van en uitvoering geven aan de eisen die het omgevingsplan aan nieuwe ontwikkelingen stelt, zou ertoe leiden dat ongewenste effecten worden voorkomen. Soms zou dat zelfs gunstig zijn voor het landschap en de natuur. Een voorbeeld is het negatieve effect van maximale bebouwing in de zanderijen. In het Omgevingsplan is een regel opgenomen dat alleen onder voorwaarden nieuwe woningen gebouwd mogen worden, voor de voorwaarden verwijst het Omgevingsplan naar het Handboek Kwaliteitsverbetering.

Wat is advies van de Commissie?

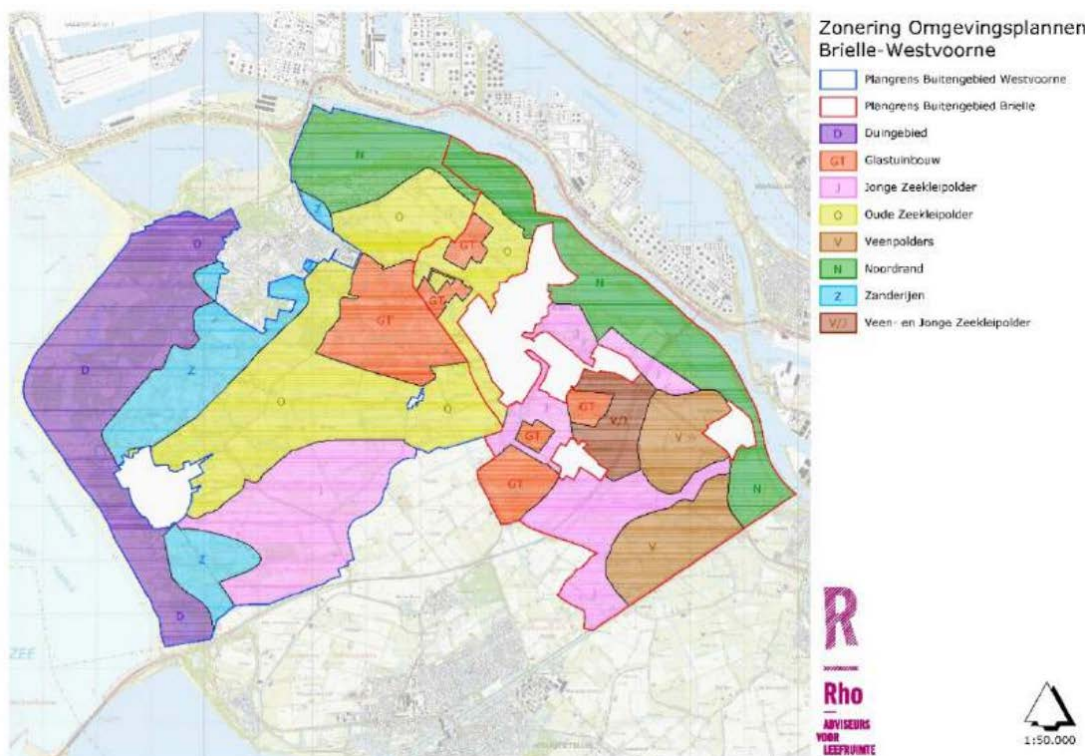
Het MER is prettig leesbaar en maakt op een systematische wijze gebruik van de bestaande landschapszones. De Commissie waardeert het dat de gemeenten samenwerken aan het omgevingsplan en het MER.

Het MER voor het omgevingsplan maakt echter nog onvoldoende duidelijk hoe de effecten zijn bepaald. Omdat bovendien een monitoringsplan ontbreekt, zijn (kansen op) schadelijke effecten van het plan onvoldoende te voorkomen of te verzachten. De Commissie signaleert een aantal tekortkomingen die hiermee te maken hebben. Het opheffen van die tekorten is essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het omgevingsplan buitengebied. Wat ontbreekt, is:

- een link met de integrale omgevingsvisies van beide gemeenten, vooral voor wat betreft de energietransitie;
- helderheid over de referentiesituatie en over hoe de natuur en de agrarische sector zich zullen ontwikkelen;
- een navolgbare effectbepaling, waarbij duidelijk wordt of de kaders uit het plan inderdaad de genoemde problemen oplossen;
- de onderbouwing dat het plan uitvoerbaar is in het kader van de Wet natuurbescherming, met name voor wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden;
- een monitoringsplan waaruit blijkt wat er gebeurt wanneer de beoogde doelen niet gehaald worden.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen en dan pas een besluit te nemen over het omgevingsplan buitengebied.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1 – Zonering omgevingsplan Brielle-Westvoorne (bron: MER)

Achtergrond

De gemeenten hebben ieder een eigen omgevingsvisie opgesteld. Voor het omgevingsplan en het MER werken de gemeenten samen. Het omgevingsplan buitengebied voor Brielle en Westvoorne betreft een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte onder de Crisis- en herstelwet. Dat houdt in dat voor het bereiken van een goede omgevingskwaliteit gewerkt wordt met algemene beleidsregels en flexibele bestemmingen.

Waarom een MER?

Het omgevingsplan is kaderstellend voor verschillende activiteiten, die de drempelwaarden van de C- en D-lijst van het besluit kunnen overschrijden. Ook kunnen significante negatieve effecten in Natura 2000-gebieden niet op voorhand worden uitgesloten.

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 gemeenten Brielle en Westvoorne – besluiten over het omgevingsplan Buitengebied.

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 [3414](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In het vervolg van dit advies licht de Commissie haar oordeel toe. Aan dit oordeel koppelt ze aanbevelingen. Sommige van die aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader en andere niet. Staan ze in een kader dan is het uitvoeren ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over het plan en de vergunningen. Is dit niet het geval dan zijn ze bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming — nu en in de toekomst — te verbeteren.

2.1 Link met visie en energietransitie

De omgevingsvisies maken enkele keuzes met een grote ruimtelijke impact. Een voorbeeld is het speerpunt van de gemeente Westvoorne ‘energiebesparing en duurzame energie (resultierend in een klimaatneutrale gemeente in 2050)’. In Brielle wordt bijvoorbeeld de ‘openheid’ van het landschap genoemd als waarde om te behouden. In het omgevingsplan worden deze keuzes overgenomen zonder ze te toetsen op hun milieueffecten en doelbereik en zonder na te gaan of alle ambities met elkaar verenigbaar zijn.

De Commissie adviseert om in het MER bij het omgevingsplan te controleren of de verschillende (ruimtelijke) keuzes uit de visie tegelijkertijd mogelijk zijn.

Verwerking RES in omgevingsplan

Een tweede probleem is dat het omgevingsplan niet integraal is omdat de opgave voor de energietransitie buiten het plan gehouden wordt. Hiervoor verwijst het plan naar de Regionale Energiestrategie (RES) Voorne–Putten. Het is daarom niet mogelijk om na te gaan of ontwikkelingen van het omgevingsplan en de RES tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden. De Commissie adviseert het volgende op te nemen in het MER:

- de huidige situatie en hoe ver die afstaat van de vereiste/gewenste situatie;
- alternatieven om de gewenste situatie te realiseren en hoe doeltreffend die zijn¹;
- de ruimtelijke en milieuconsequenties hiervan en hoe wordt omgegaan met eventuele conflicten tussen ambities.

De Commissie adviseert het omgevingsplan integraal te benaderen: dit betekent dat de energietransitie aan bod moet komen, bijvoorbeeld door een doorkijk te geven hoe dit thema verwerkt wordt in het uiteindelijke Omgevingsplan en globaal aan te geven welke milieueffecten een rol spelen, zoals gevolgen voor het landschap en, in het geval van windturbines, de gevolgen van slagschaduw.

¹ Gebruik daarbij de Trias Energetica en breng de mogelijk in beeld voor 1) het maximaal beperken van het energieverbruik, 2) het maximaal toepassen van duurzame energiebronnen en 3) het zo efficiënt mogelijk inzetten van fossiele brandstoffen om in de resterende energiebehoefte te voorzien.

2.2 Milieusituatie en trends

In het MER is onvoldoende duidelijk gemaakt wat de huidige status is van de natuur, het landschap en de veehouderij. Er is geen zogenaamde 'foto van de leefomgeving'. Dit is enerzijds van belang om de effecten van het plan (zie ook paragraaf 2.3) af te kunnen zetten tegen de referentiesituatie. Anderzijds biedt dit tevens een houvast voor het plan: de huidige situatie en trends laten mogelijk knelpunten zien die bepalend zijn voor het op te stellen plan en de monitoring (paragraaf 2.4). Hieronder illustreert de Commissie wat er ontbreekt en waarom het invullen van dat tekort belangrijk is:

- **Natuur:** het MER geeft weinig inzicht in de huidige staat van de natuur en de achterliggende trends. Uit externe bronnen (meetnet RIVM-MAN) blijkt dat de jaarlijkse toename van ammoniak bij een drietal meetpunten in het Natura 2000-gebied Voornes duin de afgelopen periode aanzienlijk is geweest. Tussen 2005 en 2017 variëren de toenames van 38% tot 80%. In het begin van de PAS-periode ging het om jaarlijkse wijzigingen variërend tussen -8% en +25%. Dit kan niet alleen tot schade hebben geleid in Voornes duin maar ook in andere natuurgebieden van het onderzoeksgebied. Bovendien kan worden verwacht dat dit doorwerkt in de toekomst en implicaties heeft voor de ontwikkelingsmogelijkheden voor de natuur op Voorne. Deze informatie is belangrijk om te bepalen wat er moet gebeuren om de staat van het Natura 2000-gebied te verbeteren.
- **Veeteelt en glastuinbouw:** in het MER is geen overzicht opgenomen van de omvang van de aanwezige glastuinbouwbedrijven en veehouderijen en de op basis van deze gegevens berekende stikstofemissie. Daarom ontbreekt inzicht in de legale feitelijke situatie (vergunde activiteiten voor zover ze zijn gerealiseerd). Dit inzicht is nodig om te kunnen beoordelen hoe groot de stijging is die het omgevingsplan toestaat (en om de effecten ervan te kunnen bepalen).
- **Landschap:** De huidige situatie van landschap en cultuurhistorie, is op grond van de Handboeken Kwaliteitsverbetering voldoende beschreven voor een globale effectbepaling. Om de gevolgen van het omgevingsplan goed te kunnen monitoren² is echter een scherpe kwaliteitskaart van de nulsituatie bij inwerkingtreding van het plan nodig, die gedetailleerd aangeeft waar de huidige kwaliteit hoog dan wel laag is. Het detailniveau moet afgestemd zijn op het niveau waarop ruimtelijke plannen zich afspelen. Daarbij gaat het niet zelden om een enkel object of element.

De Commissie adviseert om de huidige milieusituatie, trends en referentiesituatie in beeld te brengen.

2.3 Effectbepaling niet navolgbaar

Het is voor de Commissie niet mogelijk om de effectbepaling in het MER te beoordelen omdat de volgende informatie onvoldoende is of geheel ontbreekt:

- de huidige milieusituatie en trends (zie paragraaf 2.2);
- wat het plan maximaal mogelijk maakt (worst case);
- een beoordelingskader waaruit blijkt wanneer een effect (bijvoorbeeld) als negatief wordt beoordeeld³;

² Zie bijvoorbeeld pagina 12 in het MER voor de vijfjaarlijkse monitoring.

³ Het beoordelingskader is grotendeels gebaseerd op expert judgement, zonder verdere toelichting.

- inzicht of de kaders van het omgevingsplan inderdaad de positieve gevolgen hebben die in het MER staan;
- mogelijk mitigerende maatregelen.

In de volgende paragrafen gaat de Commissie specifieker in op natuur, landschap en geluid.

De Commissie adviseert duidelijk te maken wat het plan maximaal mogelijk maakt, hoe het beoordelingskader is opgezet en welke effecten zich voordoen. Daarbij vraagt ze bijzondere aandacht voor de effecten op natuur. Geef daarnaast aan welke kaders en maatregelen effecten kunnen verzachten.

2.3.1 Natuur

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (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 plan een Passende beoordeling moet worden opgesteld, als significante gevolgen ten gevolge van stikstofdepositie niet kunnen worden uitgesloten. Het MER bevat hierover onvoldoende informatie. In aanvulling op de Passende beoordeling^{4,5} die nu bij het MER zit, moet worden beoordeeld of aantasting van natuurlijke kenmerken kan worden uitgesloten. Bij deze beoordeling kunnen mitigerende maatregelen worden meegenomen.⁶ Denk hierbij vooral aan maatregelen aan de bron en aan interne en externe saldering. Voor bronmaatregelen kan namelijk met wetenschappelijke zekerheid worden beschreven hoeveel stikstofdepositie de maatregel wegneemt. Dat biedt mogelijk ruimte voor ontwikkeling.

Het nemen van gebiedsgerichte maatregelen als mitigerende maatregelen is waarschijnlijk niet toegestaan. Denk hierbij aan maatregelen zoals plaggen. Het is in de praktijk namelijk lastig om met wetenschappelijke zekerheid aan te tonen dat de maatregel een effect voorkomt, ook al gaat het om een maatregel die bewezen effectief is. Ook is het dan nog de vraag of de positieve effecten van de maatregel zich tijdig, voldoende en op de gewenste plek voordoen.

Daarnaast blijkt uit de uitspraak dat maatregelen alleen als mitigerende maatregelen kunnen worden meegenomen, als deze niet nu al nodig zijn voor het behoud of het voorkomen van verslechtering of verstoring van het gebied.⁷

⁴ Ook verstoring is nog onvoldoende opgenomen in de Passende beoordeling. Er wordt weinig inzicht gegeven wat de risico's van verstoring voor verstoringsgevoelige soorten zijn, waar die risico's voorkomen, hoe ze zijn verdeeld over de seizoenen en welke maatregelen (bijv. zonerings- en tijdsmaatregelen) kunnen worden getroffen om negatieve effecten te voorkomen.

⁵ Ontwikkelingen in de agrarische sector kunnen een verkeersaantrekkende werking hebben. Dit effect en de gevolgen ervan voor natuur zijn nog niet opgenomen in het MER.

⁶ Zie over het inzetten van maatregelen ook de brief 'Nadere reactie op uitspraak Raad van State inzake het Programma Aanpak Stikstof' van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 12 juni 2019.

⁷ Hoe een maatregel kan worden aangemerkt, zal moeten blijken in een nadere gebiedsanalyse per Natura 2000-gebied waarin de benodigde instandhoudings- en passende maatregelen worden benoemd. Zolang deze gebiedsanalyses niet beschikbaar zijn, is niet duidelijk welke maatregelen nog beschikbaar zijn als mitigerende maatregel.

Beweiden en Bemesten

De Commissie wijst er ook op dat sinds de uitspraken van de Raad van State beweiden en bemesten vergunningplichtig zijn. De gevolgen van de vermestende en verzurende deposities op de Natura 2000-gebieden moeten dus worden beschreven. Geef daarvoor:

- de achtergrondconcentraties van de belangrijkste verzurende en vermestende stoffen (NH₃, NO_x, SO₂) in het gebied;
- de voor verzuring gevoelige habitattypen en de kritische depositiewaarde;
- de toename aan stikstofdepositie van het voornemen afzonderlijk en in cumulatie;
- de mogelijke (verdere) overschrijding van de kritische depositiewaarden.

Uitvoerbaarheid

In het plan is de regel opgenomen dat bij ontwikkelingen de stikstofdepositie niet mag toenemen. Het is daarom nodig om na te gaan of mitigerende maatregelen mogelijk zijn waardoor het plan uitvoerbaar is.

Zo is de uitvoerbaarheid van de bedrijfsuitbreidingen nu nog niet aangetoond. Daarvoor is het nodig om te laten zien in hoeverre veehouderijen zonder toename van stikstofemissie kunnen uitbreiden door het toepassen van bewezen staltechnieken (uitvoerbaarheidstoets). De Commissie adviseert om hierbij aan te geven welke maatregelen per bedrijf mogelijk zijn.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER aan te tonen dat het plan uitvoerbaar is binnen de kaders van de Wet natuurbescherming en een uitvoerbaarheidstoets toe te voegen.

2.3.2 Landschap

Het omgevingsplan wil de huidige landschapswaarden koesteren, zoals de openheid van het landschap. Voor ontwikkelingen waarvoor een binnenplanse afwijking⁸ mogelijk is, verwijst het plan naar de Handboeken Kwaliteitsverbetering^{9,10} van de twee gemeenten. Deze dienen als inspiratiebron voor initiatiefnemers van ruimtelijke plannen, maar worden ook gebruikt voor de toetsing van die plannen. De Commissie vindt dit een interessante aanpak, die mogelijk tot goede resultaten zou kunnen leiden. Hoe dit geborgd wordt, moet nog blijken.

De Commissie beveelt aan om de toetsing aan de hand van de Handboeken Kwaliteitsverbetering aan te scherpen zodat de huidige landschapswaarden die de gemeenten willen koesteren behouden blijven.

2.3.3 Geluid

De gemeenten hebben aan de Commissie gevraagd of geluidhinder voldoende in het rapport is opgenomen. De relevante akoestische gegevens zijn kwalitatief en op hoofdlijnen weergegeven in het MER. Berekeningen ontbreken en de geluidbelasting in het gebied is alleen uit geluidcontouren globaal (industrie en verkeer) af te leiden. Daardoor maakt het MER niet kwantitatief inzichtelijk welke gevolgen ontwikkelingen kunnen hebben. Concrete ontwikkelingen die tot een hogere geluidsbelasting leiden worden niet genoemd. Aangegeven

⁸ Voor de bouwwerken die bij recht zijn toegestaan is een 'welstandsnota' van toepassing dat nog geen rekening houdt met de kwaliteitshandboeken.

⁹ Werken aan de polders, Handboek kwaliteitsverbetering Buitengebied Gemeente Brielle 2019.

¹⁰ Werken aan de polders, Handboek kwaliteitsverbetering Buitengebied Gemeente Westvoorne, januari 2017.

wordt dat via maatwerk naar ontwikkelingen zal worden gekeken, passend bij de aard van de Omgevingswet. Hiermee is het MER voor dit thema zeer globaal en kwalitatief en is de effectbepaling niet navolgbaar.

2.4 Monitoring

Monitoring is van belang omdat een omgevingsplan voor een langere periode opgesteld wordt. Inzicht in de huidige situatie is hiervoor een startpunt. Dit is nodig om te kunnen beoordelen of beoogde effecten ook daadwerkelijk optreden. Daarnaast bieden knelpunten en risico's een aanknopingspunt voor de opzet en focus van het monitoringsplan. In het MER wordt het belang van de huidige milieusituatie wel onderkend (pagina 81-82), maar nog niet uitgewerkt.

Daarnaast moeten in het monitoringsplan maatregelen achter de hand opgenomen worden, zodat duidelijk is wat er gebeurt als de beoogde effecten niet optreden.

De Commissie adviseert in het monitoringsplan mogelijke maatregelen achter de hand op te nemen.

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:

ir. Peter van der Boom

dr. Henk Everts

Willem Foppen

drs. Marinus Kooiman

Marianne Schuerhoff MSc (secretaris)

mr. Tom Smit (voorzitter)

Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Omgevingsplan Buitengebied Brielle en Omgevingsplan Buitengebied Westvoorne.

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 gaat het in ieder geval om de activiteit C14, D14, "De oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van pluimvee of varkens". Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluiten

Gemeenteraad Brielle en Gemeenteraad Westvoorne.

Initiatiefnemer besluiten

Burgemeester en Wethouders Brielle en Burgemeester en Wethouders Westvoorne.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

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 projectnummer [3414](#) in te vullen in het zoekvak.

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

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

