



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie en bestemmingsplan 'Landelijk Gebied' gemeente Noord- oostpolder

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

7 april 2011 / rapportnummer 2338-86



1. Voorlopig oordeel over het MER

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordoostpolder wil voor haar grondgebied een structuurvisie opstellen en het bestemmingsplan 'Landelijk Gebied' actualiseren. Omdat beide plannen m.e.r.(beoordelings)plichtige activiteiten mogelijk maken en er mogelijk gevolgen op Natura 2000-gebieden optreden, stelt de gemeente één plan-MER (verder MER) op ten behoeve van de besluitvorming over beide plannen.

De Commissie voor de milieueffectrapportage (verder: de Commissie¹) signaleert bij toetsing van het MER een aantal tekortkomingen, die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de structuurvisie en over het bestemmingsplan. De Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen voordat over de structuurvisie en het bestemmingsplan wordt besloten.

Op het niveau van de structuurvisie is de belangrijkste tekortkoming dat milieubeperkingen voor de voorgenomen gebiedsontwikkelingen ('milieugebruiksruimte') niet in beeld zijn gebracht. Daardoor blijft onduidelijk of en hoe de nieuwe activiteiten ruimtelijk inpasbaar zijn en of er knelpunten kunnen optreden met betrekking tot

- Landschap (mede vanwege de status als 'Belvederegebied'), onder andere in relatie tot de landschappelijke inpassing van grootschalige voorzieningen voor dagrecreatie, een industrieterrein voor categorie 4 en 5 en het glastuinbouwgebied bij Ens;
- Woon- en leefklimaat, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een durfsportcentrum en een industrieterrein;
- Natuur (mede vanwege de aanwezigheid van Natura 2000-gebieden in de omgeving) onder andere vanwege de ontwikkeling van glastuinbouw en intensieve veehouderij.

Het MER is hierdoor niet bruikbaar om afwegingen tussen locaties te maken.

Ook ontbreekt inzicht in de kansen die er wel zijn om de gebiedsvisie te realiseren, onder meer op het gebied van landschap en water.

Het bestemmingsplan legt bepaalde ontwikkelingsruimte vast, met name voor (intensieve) veehouderij. In het MER dienen de (maximale) milieueffecten van deze ontwikkelruimte (en alternatieven hiervoor) in beeld te worden gebracht en vergeleken met de referentiesituatie. **Zowel de referentiesituatie als de maximale effecten zijn in het MER niet op de juiste manier berekend. Ook blijkt uit de Passende beoordeling niet of aantasting van natuurlijke kenmerken uitgesloten kan worden.**

In het vervolg van dit advies is dit oordeel nader toegelicht.

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via commissiemer.nl onder 'Adviezen Commissie'.

2. MER voor de Structuurvisie

Om de milieugevolgen op basis van het MER volwaardig bij de besluitvorming over de Structuurvisie te kunnen meewegen moet het MER de volgende vragen beantwoorden:

- Wat is de milieugebruiksruimte?
- Wat zijn de voorgenomen activiteiten en (locatie)alternatieven daarvoor?
- Welke effecten hebben de voorgenomen activiteiten en zijn er knelpunten?

2.1 Huidige situatie, autonome ontwikkeling, onderbouwing voorgenomen activiteiten en milieugebruiksruimte

In het MER is de huidige situatie, inclusief de aanwezige waarden, afdoende en gedetailleerd beschreven. De huidige situatie is echter niet uitgewerkt naar een beschrijving van randvoorwaarden, kansen en knelpunten die uit de aanwezige waarden en beleidsstatus (met name de status als Belvederegebied) voortkomen.

De autonome ontwikkelingen zijn onevenwichtig in het MER opgenomen. Recent zijn verschillende MER procedures afgesloten², andere procedures lopen nog³. Met deze autonome ontwikkelingen wordt in het MER op verschillende manieren omgegaan. Zo wordt bijvoorbeeld de glastuinbouw in Luttelgeest als deel van het initiatief gepresenteerd; het windpark en de Corridor / Wellerwaard worden summier genoemd, de N50/A50 en de 380 kV kabel zijn niet opgenomen. Mogelijk zijn er nog andere (al dan niet-m.e.r.-plichtige) autonome ontwikkelingen die relevant zijn om mee te nemen in het MER omdat deze mede de milieugebruiksruimte voor de voorgenomen activiteiten bepalen.

De structuurvisie schept een kader voor verschillende nieuwe activiteiten.

- 100 ha industrieterrein (categorie 4 en 5);
- uitbreiding van glastuinbouw bij Luttelgeest (250 ha) en Ens (125 ha);
- een grootschalige dagattractie van 450 ha. in de A6-zone (>250.000 bezoekers/jaar);
- een grootschalige dagattractie in de corridor (300.000–800.000 bezoekers/jaar);
- opwaardering van de N352, de N331 en de N333;
- uitbreiding van intensieve veehouderij (in verschillende mate per zone).

Dit overzicht wijkt af van de destijds in de startnotitie gepresenteerde ontwikkelingen.⁴ Deze verschuiving en de gemaakte (locatie)keuzes in worden in het MER niet verder toegelicht.

Het MER geeft onvoldoende inzicht in

- (globale) aard en omvang van de activiteiten;

² Onder meer 250 ha glastuinbouw bij Luttelgeest, het windpark langs het IJsselmeer, de Wellerwaard

³ Onder meer opwaardering N50 tot A50 en een 380kV kabel

⁴ In de startnotitie ging het om 150 ha glastuinbouw bij Ens, een zoekgebied voor 50 ha bedrijventerrein bij Emmeloord en 10 ha bij Ens, twee zoekgebieden voor waterberging (Emmeloord 110 ha en Schokland 100 ha) en drie zoekgebieden voor het durfsportcentrum.

- een onderbouwing van nut en noodzaak van de ontwikkelingen, ook in relatie tot soortgelijke activiteiten elders;
- een beschrijving van de mogelijke locaties (inclusief bijvoorbeeld verkeersaansluitingen);
- een beschrijving en vergelijking van de effecten van de alternatieven of een onderbouwing waarom er geen alternatieve locaties in aanmerking komen.

Doordat de verschillende activiteiten nog in verschillende stadia van planvorming verkeren zijn de exacte milieugevolgen nog niet te bepalen. Uit het MER voor de Structuurvisie zou tenminste moeten blijken of deze activiteiten op de voorgestelde locaties tot knelpunten kunnen leiden en waarom voor de voorgestelde locaties is gekozen. Bij het volgende niveau van besluitvorming (wijziging / herziening van het bestemmingsplan) zullen locatieafwegingen immers niet meer aan de orde zijn. De milieueffecten van locatiekeuzen moeten daarom op basis van dit MER beoordeeld kunnen worden.

Het MER geeft geen goed beeld van de 'milieugebruiksruimte' en randvoorwaarden voor nieuwe ontwikkelingen. Daardoor kan het MER niet gebruikt worden om afwegingen tussen locaties te maken en is op basis van de informatie in het MER niet te beoordelen of er knelpunten kunnen optreden. Ook blijkt niet uit het MER of er kansen zijn om activiteiten te laten bijdragen aan het realiseren van de visie op de 'vijfde laag'.

2.2 Toetsing van milieueffecten

Omdat integrale alternatieven ontbreken worden de milieueffecten hiervan ook niet beschreven. Wel worden de effecten van de afzonderlijke activiteiten uit de structuurvisie beschreven. Op verschillende plaatsen zijn de effectscores slecht onderbouwd. Voorbeelden⁵ zijn:

- Er wordt aangegeven dat het uitgangspunt is dat alle nieuwe situaties zullen voldoen aan de normen, en dus scoort alles 'licht negatief' (p. 166).
- Enerzijds wordt gesteld dat het principe van de 'vijfde laag' recht doet aan de structuur van de polder en mogelijkheden biedt voor diverse grootschalige ontwikkelingen (p. 132-133); anderzijds worden deze ontwikkelingen op p. 143 negatief (-) beoordeeld.

Op andere plaatsen is getoetst op doelbereik, niet op milieueffecten. Voorbeelden zijn:

- toetsing van de wegverbreding van de N331, N333 en N352 op bereikbaarheid (p. 166);
- toetsing van de aanleg van een parallel fietspad op verkeersveiligheid (p. 166);
- toetsing van de aanleg van een industrieterrein op werkgelegenheid (p. 169);
- toetsing van recreatieve voorzieningen op recreatie (p. 169).

2.2.1 Landschap en cultuurhistorie

In het MER wordt niet onderbouwd hoe het principe van een onderscheidende invulling van de 'taartpunten' samen kan hangen met de ontwerpuitgangspunten van de Noordoostpolder (de concentrische opbouw).⁶

⁵ De voorbeelden in deze paragraaf zijn nadrukkelijk geen uitputtende lijst.

Ook is bij de uitwerking van de verschillende activiteiten niet weergegeven welke kansen deze bieden om gesignaleerde knelpunten in het landschap ('verrommeling') te herstellen.

De visualisering van de huidige kenmerken en waarden geeft een goed beeld, maar het effect van de invulling van de beoogde plannen op de ruimtelijke kwaliteit en de openheid is onvoldoende gevisualiseerd in het MER en de structuurvisie.⁷ Hierdoor is het effect van de structuurvisie op de kenmerken en fysieke dragers van het Belvederegebied slecht te beoordelen.

2.2.2 Natura 2000⁸

De Passende beoordeling heeft het karakter van een risicoanalyse. Er is geen 'worst case'-situatie van de cumulatieve effecten op Natura 2000 (inclusief andere effecten dan stikstofdepositie) uitgewerkt. De effectanalyse en -beoordeling op natuur is grotendeels kwalitatief. Het onderwerp stikstofdepositie is meer kwantitatief uitgewerkt. De analyse is echter niet uitgewerkt naar randvoorwaarden waaraan ontwikkelingen (onder meer van intensieve veehouderij) moeten voldoen. De uitwerking daarvan en besluitvorming daarover wordt doorgeschoven naar de toekomst. Ook ontbreken in het overzicht van belangrijke stikstofemitterende activiteiten de grondgebonden en niet-grondgebonden melkveehouderij en de mogelijkheid die wordt geschapen voor mestvergiftiging in combinatie met een warmtekrachtkoppeling (wkk). Daardoor kan het MER niet benut worden om te bepalen of en waar in de NOP uitbreiding van intensieve veehouderij mogelijk is.

Op p. 80 van het MER wordt een lijn van saldering voorgesteld waarbij verslechtering van de natuurkwaliteit wordt gecompenseerd door verbetering 'elders in het Flevolandse natuursysteem'. Uit het MER wordt echter onvoldoende duidelijk welke gevolgen van dit plan te verwachten zijn voor welke instandhoudingsdoelstellingen uit Natura 2000-gebieden (of andere natuurwaarden), noch waar de verbeteringen optreden.

2.2.3 Woon- en leefklimaat

Uit de effectbeoordeling in par. 6.5 van het MER blijkt onvoldoende wat de effecten zijn van de verschillende activiteiten die met de structuurvisie mogelijk worden gemaakt, zoals het durfsportcentrum / motorcircuit en industrieterrein. In het MER ontbreekt informatie over

- de milieugebruiksruimte voor en mogelijke milieufactoren van deze activiteiten;
- de beperkingen die vanuit de omgeving gelden voor inrichting van het gebied (interne zonering) en de ruimtelijke beperkingen die deze activiteiten opleveren voor de omgeving (externe zonering);
- mogelijke mitigerende maatregelen⁹.

⁶ Zie ook het advies van de Rijksdienst voor het Cultureel erfgoed op het ontwerp-bestemmingsplan, de ontwerp-structuurvisie en het MER.

⁷ Zo ontbreekt visualisatie van de aantasting van de openheid in het zuidelijk en zuidwestelijk deel van de buitenring. De ontwikkeling van in totaal 675 ha met nieuwe functies zal hier toch een duidelijk effect op hebben.

⁸ De Passende beoordeling geldt zowel voor de structuurvisie als het bestemmingsplan; de teksten in het MER aangaande stikstofdepositie zijn ook identiek voor structuurvisie als bestemmingsplan. Zie ook par. 3.2 van dit advies

⁹ Op structuurplan niveau kan je hierbij denken aan ruimtelijke en milieurandvoorwaarden die geldend zijn voor de vervolgbesluitvorming (bestemmingsplan of omgevingsvergunning) en indien van toepassing het daarbij horende MER..

Omdat geen alternatieven zijn onderzocht is evenmin duidelijk of een andere locatie minder knelpunten oplevert. Zowel een circuit als een industrieterrein vragen om een zorgvuldige ruimtelijke inpassing. Daarom kan niet worden volstaan met het doorschuiven van afwegingen omtrent bijvoorbeeld geluid en externe veiligheid naar toekomstige omgevingsvergunningen of bestemmingsplannen.

2.2.4 Water

Uit het MER blijkt dat de waterhuishouding en de autonome ontwikkelingen (zoals bodemdaling en klimaatverandering) op termijn tot knelpunten kunnen leiden. Een maatregel hiervoor in de Structuurvisie is de waterberging bij Schokland. In de startnotitie zijn destijds twee locaties aangegeven. Niet duidelijk is

- hoe de afweging tussen deze twee locaties heeft plaatsgevonden;
- wat de omvang van het probleem is;
- in welke mate de voorgestelde locatie daar een oplossing voor biedt;
- of dit leidt tot kansen en/of knelpunten vanuit het perspectief van de activiteiten.¹⁰

Andersom ontbreken een beschrijving van de knelpunten, de kansen, mogelijke maatregelen en de effecten van de voorgenomen activiteiten op de waterhuishouding.

3. MER voor het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan legt voornamelijk regels voor de intensieve en grondgebonden veehouderij vast.¹¹

3.1 Landbouw

Referentiesituatie

Er zijn twee referentiesituaties uitgewerkt voor de landbouw:

- Op basis van de vigerende vergunningen; hierin ontbreken echter autonome ontwikkelingen zoals het Besluit huisvesting van 2013.
- Op basis van de maximale mogelijkheden van het huidige bestemmingsplan.

De juiste referentiesituatie om de effecten van het bestemmingsplan mee te vergelijken had echter moeten zijn: de huidige situatie met autonome ontwikkelingen (o.a. als gevolg van beleid), dus zonder uitbreiding van het feitelijke aantal dieren. Hierdoor is de beoordeling van effecten van het bestemmingsplan ten opzichte van de referentiesituatie niet juist.

¹⁰ Zo zou uitbreiding van de grondgebonden melkveehouderij goed te combineren zijn met het gegeven dat op termijn de bodemdaling in bepaalde gebieden belemmeringen voor akkerbouw kan gaan opleveren.

¹¹ Overigens schept het MER verwarring over de activiteiten die in het bestemmingsplan Landelijk Gebied worden vastgelegd. Volgens het MER omvat het bestemmingsplan "de Noordoostpolder met uitzondering van de kernen en de bestaande glastuinbouwgebieden". Volgens figuur S.2 vallen echter ook de windmolenparken, Wellerwaard en Kraggenburg buiten het bestemmingsplan. Dat betekent dat de locaties voor het industrieterrein, voor dagrecreatie en de uitbreiding van de glastuinbouw bij Ens binnen het plangebied liggen. Deze worden echter niet concreet bestemd op de plankaart en in de voorschriften.

Bedrijfsomvang

In het MER wordt soms uitgegaan van bouwblokken en soms van afmetingen van stallen. Uit het MER blijkt niet waarom bouwblokken van 2,5 ha worden gekoppeld aan een maximum staloppervlak van bijvoorbeeld 3000 m².¹² Voor het berekenen van de emissies is het aantal dieren bepalend dat er op een oppervlak gehouden kan worden (o.a. op basis van het Besluit huisvesting en de IPPC beleidslijn). Deze informatie ontbreekt.

Landbouwactiviteiten

In het MER ontbreken de effecten van verschillende landbouwactiviteiten die (al dan niet via een wijzigingsbevoegdheid) mogelijk worden gemaakt:

- stal en mestopslag;
- de grondgebonden en niet-grondgebonden melkveehouderij;
- mestvergisting al dan niet met warmtekrachtkoppeling.

Samenvattend concludeert de Commissie dat het MER geen inzicht geeft van de milieugebruiksruimte voor de landbouw en van de milieueffecten van de mogelijkheden voor landbouw die het bestemmingsplan biedt.

3.2 Natura 2000¹³

Zoals in par. 2.5 van dit advies toegelicht, is de Passende beoordeling zeer kwalitatief. Andere effecten dan stikstofdepositie zijn niet kwantitatief uitgewerkt. In aanvulling op de opmerkingen in par. 2.5 wijst de Commissie ook op bovengenoemde opmerkingen (in par. 3.1). Hierdoor geeft de Passende beoordeling onvoldoende zekerheid dat aantasting van natuurlijke kenmerken kan worden uitgesloten.

4. Overige opmerkingen met aanbevelingen

De opmerkingen in het verdere advies hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. De Commissie hoopt met onderstaande aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

4.1 Duurzaamheid

Op p. 170 vindt een beoordeling van 'duurzaamheid' van de Structuurvisie plaats. Deze heeft in de huidige vorm geen toegevoegde waarde voor de besluitvorming. Duurzaamheid op dit niveau heeft niet te maken met de individuele voornemens maar met een ruimtelijke inrichting van de hele polder die nu en in de toekomst recht doet aan de aanwezige en te ontwik-

¹² Mondeling heeft de gemeente toegelicht dat de overige 2,2 ha benut kunnen worden voor overige gebouwen en bouwwerken, niet zijnde stallen voor intensieve veehouderij.

¹³ De Passende beoordeling geldt zowel voor de structuurvisie als het bestemmingsplan; de teksten in het MER aangaande stikstofdepositie zijn ook identiek voor structuurvisie en bestemmingsplan. Zie ook par. 2.5 van dit advies

kelen waarden (op het gebied van 'people', 'planet' en 'profit'). In die context sluit een duurzaamheidstoets eerder aan bij een toets op doelbereik.

De doelstellingen zijn in de structuurvisie en het MER verwoord in 10 stellingen. Hiermee geeft de gemeente aan wat voor haar een duurzame polder is. Een toets in hoeverre met de voorgenomen ontwikkelingen aan deze stellingen kan worden voldaan geeft inzicht in de duurzaamheid van de beleidsvoornemens en daarmee de structuurvisie. Een toets op doelbereik in het MER laat zien of de plannen aan de eigen ambitie voldoen en kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de politieke discussie.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordoostpolder

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Noordoostpolder

Besluit: vaststellen of wijzigen van een structuurvisie en een bestemmingsplan.

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor verschillende m.e.r.-plichtige activiteiten (zie hieronder) en vanwege de verplichting tot Passende beoordeling.

Activiteit: De structuurvisie scheidt kaders voor

- Glastuinbouw (categorie C11.3)
- Een recreatieve corridor met meer dan 500.000 verwachte bezoekers per jaar (categorie C10.1)
- Een industrieterrein nabij Urk >100 ha (categorie D11.3)
- Grootschalige dagattractie >250.000 bezoekers / jaar (categorie D10.1)
- Opwaardering van 2 lokale wegen (categorie C1.4)
- Intensieve veehouderij (categorie C14)

Bijzonderheden: De gemeente Noordoostpolder bereidt zowel een bestemmingsplan Landelijk Gebied als een Structuurvisie voor. Voor beide besluiten is één plan-MER opgesteld.

Procedurele gegevens:

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 21 oktober 2009

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 23 november 2009

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 16 februari 2011

ter inzage legging MER: 17 februari 2011 tot en met 30 maart 2011

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 4 februari 2011

toetsingsadvies uitgebracht: 7 april 2011

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroep bij dit advies bestaat uit:

ing. E.H.A. de Beer

ing. H.J.M. Hendriks

drs. G. Korf (werkgroepsecretaris)

drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

ir. K.A.A. van der Spek

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 de besluitvorming. De Com-

missie 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 de 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, alvorens 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 www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering:

- Plan-MER Structuurvisie en Bestemmingsplan Buitengebied gemeente Noordoostpolder, d.d. januari 2011;
- Bestemmingsplan Landelijk Gebied 2010, d.d. december 2010;
- De Tweede Oplevering: Behoud door ruimte voor ontwikkeling, Structuurvisie Noordoostpolder, ONTWERP d.d. februari 2011.

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

Wel heeft zij van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) een kopie ontvangen van diens advies over het ontwerp bestemmingsplan, de ontwerp structuurvisie en het MER.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie en bestemmingsplan 'Landelijk Gebied' gemeente Noordoostpolder

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordoostpolder wil voor haar grondgebied een structuurvisie opstellen en het bestemmingsplan 'Landelijk Gebied' actualiseren. Beide plannen maken m.e.r.(beoordelings)plichtige activiteiten mogelijk. Ook kunnen de plannen negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden hebben. Daarom heeft de gemeente één plan-MER opgesteld ten behoeve van de besluitvorming over beide plannen.



Commissie voor de
milieueffectrapportage

ISBN: 978-90-421-3241-2

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

w www.commissiemer.nl

