

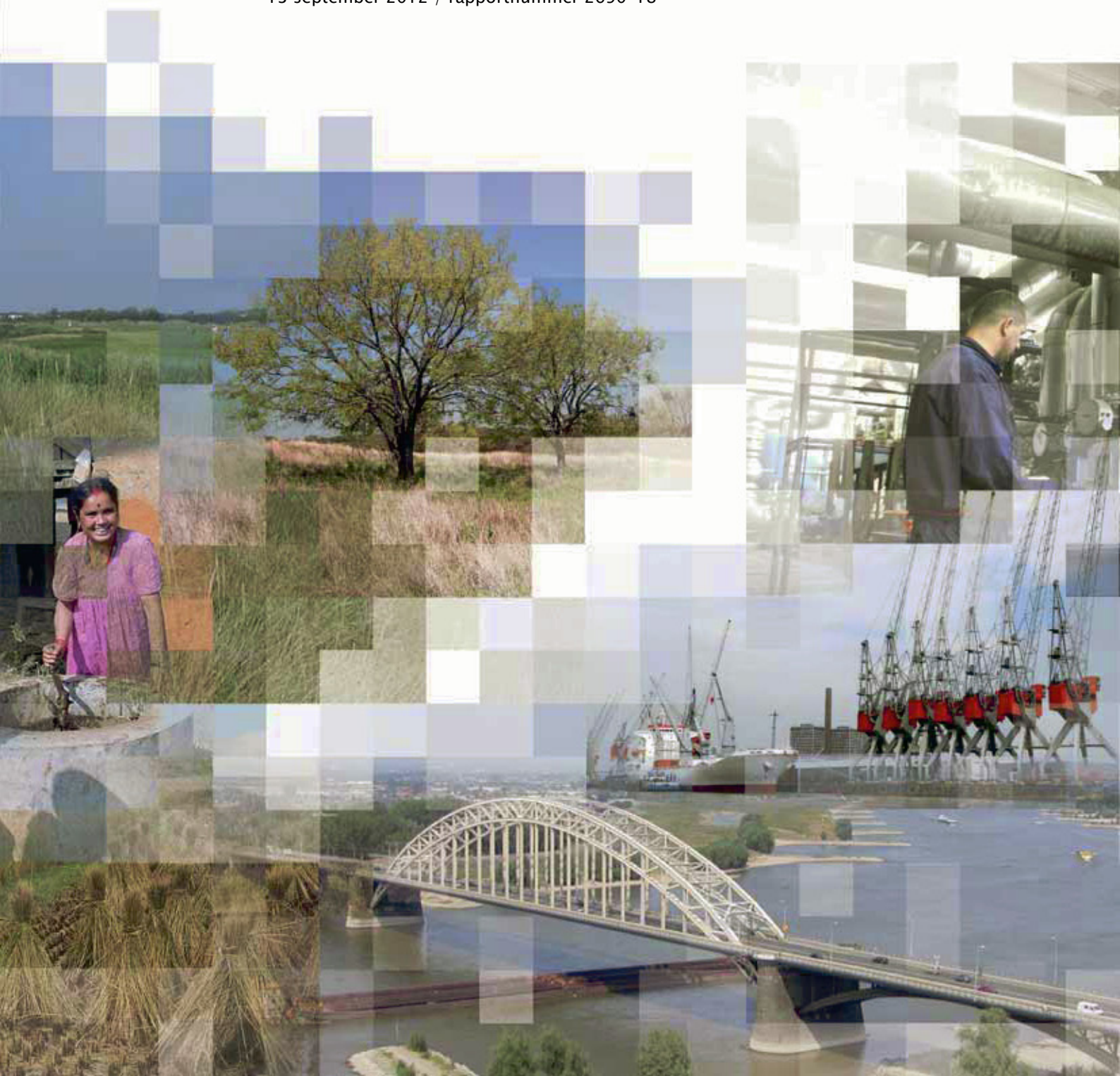


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied & MER gemeente Heusden

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

13 september 2012 / rapportnummer 2690-18



1. Oordeel over het MER

De gemeente Heusden wil haar bestemmingsplan buitengebied herzien. Vanwege de nabijheid van Natura 2000-gebieden en omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten is een milieueffectrapport opgesteld. Bevoegd gezag in deze procedure is de gemeenteraad van Heusden.

Het MER is goed leesbaar en voorzien van duidelijk kaartmateriaal. Het geeft een uitgebreide planologische beschrijving van het gebied, brengt de huidige situatie in beeld en biedt inzicht in de milieueffecten van de beschreven alternatieven/scenario's.

De Commissie¹ constateert echter dat in het MER informatie ontbreekt die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied Heusden:

- Het MER geeft geen inzicht in de effecten van een worst-case alternatief waarbij het totaal aan ontwikkelingen gerealiseerd wordt, dat met het bestemmingsplan mogelijk gemaakt wordt.
- Het MER gaat onvoldoende in op de ecologische gevolgen van een toenemende ammoniakdepositie op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Ook ontbreekt in MER een overzicht van de gevolgen voor beschermde soorten.
- Uit het MER blijkt dat reeds in de huidige situatie een overbelaste situatie voor stikstofdepositie bestaat. Alle bekeken scenario's en alternatieven leiden tot een toename van stikstofdepositie, bovenop de bestaande overbelasting, waardoor aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in en rond het plangebied niet uitgesloten kan worden. Het MER beschrijft geen alternatief waarbij met behulp van maatregelen deze aantasting wel kan worden uitgesloten. In de planregels is bij verschillende bepalingen die nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken als randvoorwaarde opgenomen dat stikstofdepositie bij uitbreiding van veehouderijen niet (significant) toe mag nemen. Het MER maakt echter niet aannemelijk of dat mogelijk is. Het MER geeft geen inzicht op welke wijze een dergelijke 'stand still' van stikstofdepositie bereikt kan worden.

De Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt een aanbeveling gedaan voor het vervoltraject.

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 www.commissiemer.nl onder *adviezen*.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Maximaal mogelijke effecten van het voornemen

Uit de planregels van het voorliggende ontwerpbestemmingsplan blijkt dat het totaal aan ontwikkelingen dat met het ontwerp-bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt groter is dan de alternatieven waarmee in het MER gerekend is. In het plan-MER is (ook in het alternatief Intensivering en schaalvergroting) uitgegaan van groei op een beperkter aantal (intensieve) veehouderijlocaties dan in het bestemmingsplan is aangegeven. In het plan-MER is bovendien geen rekening gehouden met de cumulatieve effecten wanneer alle volgende planregels maximaal toegepast zouden worden:

- de afwijkingsbevoegdheid die uitbreiding van intensieve veehouderijen van 10% tot maximaal 1,5 ha mogelijk maakt in verband met eisen voor dierenwelzijn;
- de wijzigingsbevoegdheid die de vergroting van het bouwvlak van grondgebonden bedrijven tot maximaal 2,5 ha mogelijk maakt;
- de wijzigingsbevoegdheid die de vergroting van het bouwvlak van intensieve veehouderijen tot maximaal 1,5 ha mogelijk maakt;
- de wijzigingsbevoegdheid die de vergroting van het bouwvlak voor glastuinbouw tot maximaal 3 hectare mogelijk maakt;
- de wijzigingsbevoegdheid die nieuwvestiging van glastuinbouwbedrijven mogelijk maakt;
- de uitbreidingsmogelijkheden van (niet agrarische) bedrijven.

In het MER ontbreekt als gevolg hiervan een beschrijving van effecten van hetgeen het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt op onder andere natuur, door depositie van verzurende/vermestende stoffen op de Natura 2000-gebieden. In het MER is van de beschrijving van een dergelijke theoretische worst-case² afgezien omdat er sprake is van een al overbelaste situatie waardoor het doorrekenen van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan niet tot andere conclusies zou leiden dan het *realistische alternatief* of het *alternatief Intensivering en schaalvergroting*.

De effectbeschrijving van hetgeen het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt (dus de theoretische worst-case) is noodzakelijk om de opgave of het probleem inzichtelijk te maken en zodoende inzicht te geven in de zwaarte van de maatregelen die getroffen moeten worden om het probleem op te lossen of de effecten tegen te gaan. De beschrijving van de gecumuleerde effecten van het bestemmingsplan is essentieel om aan te tonen dat de ontwikkelingen die met het bestemmingsplan mogelijk maken passen binnen wettelijke normen en randvoorwaarden en binnen de visie en ambities van de gemeente.

Dit betekent dat het voorliggende MER niet ter onderbouwing van het bestemmingsplan kan dienen, tenzij aannemelijk gemaakt kan worden dat de uitbreidingen die met de planregels mogelijk gemaakt worden niet zullen leiden tot een toename van stikstofdepositie. In paragraaf 2.3 van dit advies geeft de Commissie daar aanbevelingen voor.

² De maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan zonder beperking in de groei van de veestapel.

2.2 Passende beoordeling

In het MER is de toename in stikstofdepositie beschreven en in kaart gebracht voor de huidige situatie, het realistisch alternatief en het alternatief intensivering en schaalvergroting. In de Passende Beoordeling ontbreekt echter nog een beoordeling van de effecten van het bestemmingsplan (maximale gevolgen, zie paragraaf 2.1) op de afzonderlijke instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000 gebieden *Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek, Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, Langstraat, Loevestein, Pompveld en Kornsche Boezem*. Het gaat daarbij om een beschrijving per gebied van de:

- de kritische depositiewaarden van alle gevoelige habitattypen voor stikstof;
- de achtergrondconcentratie van verzurende en vermestende stoffen;
- de deposities die optreden op de verschillende gebieden (en indien relevant de locaties van gevoelige habitattypen in de gebieden) als de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan zouden worden gebruikt;
- de gevolgen van de vermestende en verzurende deposities voor de natuur en de gevolgen die deze depositie heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen.

Daarnaast adviseert de Commissie om de volgende elementen te betrekken bij de beschrijving van de gevolgen van het bestemmingsplan voor de instandhoudingsdoelen:

1. Het gegeven dat een gemiddelde afname per habitatype binnen een Natura 2000-gebied kan betekenen dat desondanks de stikstofdepositie op een specifieke locatie van dat habitatype kan toenemen.
2. De termijn waarop een daling van de depositie noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen niet verder in gevaar te brengen en de invloed van de activiteiten in het bestemmingsplan op deze termijn.

Deze informatie is noodzakelijk voor de ontwikkeling van een alternatief waarbij aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in en rond het plangebied uitgesloten kan worden (zie paragraaf 2.3).

De Commissie adviseert de gevolgen van het bestemmingsplan op de afzonderlijke instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000 gebieden alsnog voor het besluit over het (ontwerp)bestemmingsplan te beschrijven.

2.3 Alternatieven en mitigerende maatregelen

Uit het MER blijkt dat reeds in de huidige situatie een overbelaste situatie voor stikstofdepositie bestaat. Daarnaast komt naar voren dat alle bekeken scenario's en alternatieven leiden tot een toename van stikstofdepositie, bovenop de bestaande overbelasting, waardoor aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in en rond het plangebied niet uitgesloten kan worden.

In het MER is desondanks aangegeven dat toename van stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden wordt uitgesloten doordat de provinciale Verordening Stikstof en Natura 2000-gebieden 'garandeert dat er geen significant negatieve effecten zullen ontstaan'. Dit geeft

echter onvoldoende onderbouwing dat er op planniveau niet zonder meer aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden wordt uitgesloten.³ Het MER dient in dat geval dat aannemelijk te maken dat er maatregelen zijn waarmee aantasting kan worden voorkomen. Dit betekent dat het MER geen uitvoerbaar alternatief met eventuele mitigerende maatregelen beschrijft waarmee aantasting van natuurlijke kenmerken en waarden van Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten.

In het MER wordt verwezen naar de Programmatische Aanpak Stikstofdepositie (PAS). Daarbij wordt aangegeven dat de maatregelen uit de PAS zullen bijdragen aan het voorkomen van negatieve effecten op Natura 2000-gebieden. De Commissie adviseert nog niet op de maatregelen in de PAS te anticiperen omdat die nog in ontwikkeling is.

Tijdens een bezoek van de Commissie in het buitengebied van de gemeente Heusden heeft de gemeente aangegeven dat zij de planregels zo zal opstellen dat uitbreiding van veehouderijen niet is toegestaan als deze leidt tot een toename van stikstofdepositie op de daarvoor gevoelige instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden. Als dat in de planregels vastgelegd wordt dan moet in de Passende beoordeling en het MER aannemelijk gemaakt worden dat de maatregelen die de 'een stand still' van stikstofdepositie moeten bewerkstelligen reëel en effectief zijn.

Een planvoorwaarde gericht op 'stand still' voor stikstofdepositie beoogt dat de depositie niet toeneemt ten opzichte van de huidige situatie. Deze planvoorwaarde betekent echter ook dat er door het bestemmingsplan geen zodanige toename van stikstofdepositie mag optreden ten opzichte van een autonome daling van de (achtergrond)depositie, dat daarmee het halen van instandhoudingsdoelen wordt bemoeilijkt.⁴

De Commissie adviseert om de mogelijkheden te onderzoeken voor een alternatief waarbij gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden wel zijn uit te sluiten.

Door bijvoorbeeld, te kijken of er sprake is van 'piekbelasters' nabij Natura 2000-gebieden en binnen de gemeente te salderen tussen stoppers en groeiers kan nader worden onderzocht aan welke 'knoppen' de gemeente kan draaien om te komen tot een uitvoerbaar alternatief.

³ Volgens artikel 19j, eerste lid van de Natuurbeschermingswet 1998, dient het bevoegd gezag bij het besluit tot vaststelling van het plan rekening te houden met de gevolgen die het plan kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Het besluit kan pas worden genomen als aan alle voorwaarden van artikel 19g en 19h is voldaan. Dat betekent dat, wanneer aantasting van natuurlijke kenmerken niet valt uit te sluiten, de ADC-toets doorlopen dient te worden.

⁴ Eventuele milieuruimte die vrijkomt door de autonome afname van de achtergronddepositie van stikstof op Natura 2000-gebieden kan daarbij niet zondermeer ingezet worden als milieugebruiksruimte voor activiteiten die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Het 'gebruiken' van de ruimte die vrijkomt door de autonome afname van de achtergronddepositie kan immers betekenen dat door het plan wel en toename te verwachten is en de opgave om de verbeter- en instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te bereiken (met name de doelen gericht op vergroting oppervlakte en verbetering kwaliteit) groter wordt in vergelijking met de autonome ontwikkeling.

2.4 Effecten op beschermde soorten

Het MER geeft geen inzicht in welke door de Flora- en faunawet beschermde soorten te verwachten zijn in het studiegebied, waar zij voorkomen en welk beschermingsregime voor de betreffende soort geldt. Mogelijke effecten van de ontwikkelingsmogelijkheden in het bestemmingsplan op beschermde soorten blijven als gevolg hiervan buiten beeld. Het MER maakt hierdoor niet inzichtelijk in hoeverre de Flora- en faunawet de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat. Het MER geeft ook geen inzicht in mogelijk positieve effecten op beschermde soorten door bijvoorbeeld de verbetering/versterking van landschappelijke waarden.

Onderzoek naar effecten op beschermde soorten kan op basis van bestaande provinciale en landelijke inventarisaties en databanken.⁵ Ga in op de mogelijke gevolgen van het voornemen voor deze beschermde soorten en beschrijf welke mitigerende en/of compenserende maatregelen eventuele negatieve gevolgen kunnen beperken of voorkomen.

De Commissie adviseert voor het besluit over het bestemmingsplan aannemelijk te maken dat eventuele gevolgen voor beschermde soorten volgens wet- en regelgeving toelaatbaar zijn.

3. Aanbevelingen voor het vervolgproces

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

3.1 Effecten op landschappelijke waarden

In het ontwerp-bestemmingsplan worden werkzaamheden zoals “het verwijderen of rooien van bos-, natuur- en landschapselementen en ander opgaand houtgewas zonder agrarische productiefunctie” en “het verwijderen van perceelsindelingen, zoals tot uiting komend in greppels, sloten, steilrand en het verwijderen van paden of onverharde wegen, uitgezonderd de gronden ter plaatse van de ‘openheid’” verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van het bevoegd gezag (omgevingsvergunning). Uitzonderingen betreffen normale onderhoud en/of gebruik en werkzaamheden die al in uitvoering zijn. In de Ontwikkelingsvisie buitengebied van de gemeente Heusden worden verschillende landschappelijke doelstellingen beschreven voor het behoud en mogelijk versterken van de landschappelijke kwaliteiten en de historische structuren.

⁵ Bij de inventarisatie van de beschermde soorten kan onder andere gebruik worden gemaakt van gegevens van het Natuurloket: www.natuurloket.nl en protocollen van de Gegevensautoriteit Natuur: www.gegevensautoriteitnatuur.nl.

In het MER wordt beschreven dat de herkenbaarheid van de slagenverkaveling onder druk staat maar dit gaat alleen uit van effecten van uitbreiding van erven. Het is onduidelijk of bovengenoemde werkzaamheden in combinatie met uitbreiding van erven in tegenstelling zijn met de landschappelijke doelstellingen uit de Ontwikkelingsvisie Buitengebied.

Indien bovengenoemde werkzaamheden mogelijk zouden kunnen leiden tot een achteruitgang van de herkenbaarheid van landschappen in het buitengebied van Heusden, dan adviseert de Commissie bij de toelichting van het besluit over het bestemmingsplan te beschrijven hoe de effecten hiervan op de landschappelijke waarden passen binnen de beleidskaders uit de Ontwikkelingsvisie. Indien nodig adviseert de Commissie tevens aan te geven hoe een eventuele achteruitgang van landschappelijke waarden tegen wordt gegaan.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van Heusden

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Heusden

Besluit: vaststellen van een bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14 / D14 en passende beoordeling

Activiteit: De gemeente Lingewaal wil het bestemmingsplan van haar buitengebied integraal herzien.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in De Scherper van: 13 juni 2012

ter inzage legging MER: 15 juni tot en met 26 juli 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 18 juni 2012

toetsingsadvies uitgebracht: 13 september 2012

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. B.B. Barten (werkgroepsecretaris)

ing. R.J. van Dijk

drs. G. Gabry

ir. N.G. Ketting (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:

- PlanMER bestemmingsplan buitengebied Heusden, 25 mei 2012;
- Ontwerp bestemmingsplan buitengebied Heusden, 25 mei 2012.

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

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied & MER gemeente
Heusden**

ISBN: 978-90-421-3599-4



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

