



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Bedrijventerrein Oosteind, Papendrecht

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

13 december 2012 / rapportnummer 2712-43



# 1. Oordeel over het MER

De gemeente Papendrecht heeft het voornemen om het bestemmingsplan voor het bedrijventerrein Oosteind inclusief een deel van de Visschersbuurt te herzien. Het gaat om een bestaand bedrijventerrein van circa 70 ha. Het gemiddelde bouwpercentage op het bedrijventerrein is momenteel 55%. Het toegestane bouwpercentage in het nieuwe bestemmingsplan is 80%. Voor industrieterrein Oosteind zijn, afhankelijk van de afstand tot woonbebouwing, bedrijven uit maximaal categorie 2 tot en met 5.1<sup>1</sup> toegestaan. Voor de bedrijven aan de Visschersbuurt worden bedrijven uit maximaal categorie B1 of B2<sup>2</sup> toelaatbaar geacht. Voor dit bestemmingsplan wordt een plan-m.e.r.-procedure doorlopen omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor toekomstige m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')<sup>3</sup> zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

**De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen.** Het MER is zeer beknopt en kwalitatief van aard en kan feitelijk niet los van de informatie uit de toelichting op het ontwerp-bestemmingsplan gelezen worden. De effectbeoordeling is zeer algemeen en heeft daardoor nauwelijks waarde voor de besluitvorming. Dit is temeer een probleem, omdat in het studiegebied gevoelige bestemmingen zijn gelegen, waaronder op 1,5 km afstand het Natura 2000-gebied de Biesbosch. De tekortkomingen betreffen:

- Het voornemen en de referentiesituatie zijn onvoldoende helder in beeld gebracht;
- Er is geen of onvoldoende inzicht gegeven in de milieueffecten van de maximale planologische mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Aangezien significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied de Biesbosch niet kunnen worden uitgesloten moet tevens een Passende beoordeling worden opgesteld.

De Commissie acht het opheffen van de tekortkomingen van essentieel belang voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen over het bestemmingsplan.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe.

---

<sup>1</sup> Staat van Bedrijfsactiviteiten 'industrieterrein'.

<sup>2</sup> Staat van Bedrijfsactiviteiten 'functiemenging'.

<sup>3</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl).

## 2. Gesignaleerde tekortkomingen

Het MER geeft vrijwel geen inzicht in de maximaal mogelijke milieueffecten en daardoor is ook onduidelijk of het bestemmingsplan kan leiden tot knelpunten met betrekking tot de milieukwaliteit. In het MER wordt voor de beschrijving van de milieueffecten het volgende aangegeven:

“Het is niet bekend of planmer-plichtige bedrijven zich gaan vestigen/uitbreiden/wijzigingen doorvoeren. Tevens is niet bekend hoeveel bedrijven dit betreft, wat de aard van de bedrijvigheid is en op welke locatie dit gebeurt. Tevens is logischerwijs nog niet bekend hoe de bedrijfsvoering van het betreffende bedrijf zal zijn (capaciteit productie, lay-out bebouwing en bedrijfsactiviteiten). Dit betekent dat milieueffecten van individuele (mogelijk planmer-plichtige) bedrijven slechts zeer globaal beschreven kunnen worden.”

De Commissie is van mening dat deze selectieve en globale benadering voor het bepalen van de milieueffecten van het voornemen geen inzicht geeft in de milieueffecten die kunnen optreden als uitgegaan wordt van een maximale invulling van de mogelijkheden van het nieuwe bestemmingsplan. Het MER biedt daarmee onvoldoende informatie om het milieubelang bij de besluitvorming mee te wegen. De Commissie adviseert daarom om de volgende aanpak te hanteren.

### 2.1 Referentiesituatie en voornemen

Het is allereerst van belang dat zowel de (milieueffecten van de) referentiesituatie als het voornemen duidelijk worden beschreven omdat deze in het MER met elkaar moeten worden vergeleken. De Commissie is van mening dat de referentiesituatie en het voornemen onvoldoende helder in beeld zijn gebracht. De Commissie hanteert de volgende afbakening van beide situaties:

#### Referentiesituatie

De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en de autonome ontwikkeling:

- Huidige situatie: de feitelijke huidige situatie bestaat uit alle vergunde activiteiten die al zijn gerealiseerd.
- Autonome ontwikkeling: de autonome ontwikkeling betreft toekomstige zekere ontwikkelingen binnen en buiten het plangebied waaronder:
  - dat deel van de reeds bestemde en vergunde ruimte dat met grote zekerheid op korte termijn ingevuld wordt;
  - activiteiten waarover nog geen (ontwerp) besluit is genomen horen in principe niet tot de autonome ontwikkeling. Uitzondering hierop zijn activiteiten waarvan de kans groot is dat deze in de nabije toekomst gerealiseerd worden.;
  - generieke beleidsontwikkelingen zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Dit programma is opgesteld met als doel overal op tijd aan de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en fijn stof te voldoen. Als uit NSL-voortgangsrapportages van het RIVM gereede twijfel naar voren komt of de grenswaarden daadwerkelijk op tijd gerealiseerd worden adviseert de Commissie om daarmee rekening te houden.

De Commissie wijst er in dit kader op dat het MER niet expliciet ingaat op de nieuwe woonwijken ten noorden en noordoosten van het plangebied (autonome ontwikkeling.)

### **Voornemen**

In het MER moet een beschrijving van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt aan activiteiten met aanzienlijke milieugevolgen worden gegeven, al dan niet in cumulatie met elkaar. Beperk de beschrijving niet alleen tot mogelijke m.e.r.(beoordelings-) plichtige activiteiten.<sup>5</sup> Geeft het bestemmingsplan beperkingen in de regels dan kunnen die worden meegenomen bij de afbakening van het voornemen. Het voornemen bestaat uit:

- alle potentiële (her)bestemmingen en nieuwe activiteiten die nog niet zijn vergund;
- (her)bestemmingen die wel zijn vergund, maar (nog) niet gerealiseerd, voor zover ze niet onder de autonome ontwikkeling vallen. Hieronder valt dus niet benutte vergunningruimte, maar ook de gestopte bedrijven, waarvan de vergunning nog geldig is;
- “illegale” situaties die worden gelegaliseerd.’

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een heldere beschrijving te geven van het voornemen en de referentiesituatie.

## **2.2 Milieueffecten voornemen**

Om de maximale mogelijkheden van het ruimtelijk plan te vertalen naar de effecten op het milieu, is het noodzakelijk om uit te gaan van onderbouwde aannames ten aanzien van de invulling van de bestemmingen.

Voor de beschrijving van de milieueffecten van het voornemen mag van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden uitgegaan worden. Er mag rekening worden gehouden met het feit dat het gaat om een bestaand bedrijventerrein en in hoeverre er al sprake is van een representatieve invulling. Dit moet dan wel voldoende onderbouwd worden.

Tevens moet worden ingegaan op de mogelijkheden voor in-/uitbreiding en wijziging van activiteiten binnen de planperiode van 10 jaar die mogelijk zijn binnen de regels van het vast te stellen bestemmingsplan. Op grond van de visie van de gemeente op de ontwikkeling van het bedrijventerrein wordt op bladzijde 11 van het ontwerpbestemmingsplan een aantal concrete uitbreidingsmogelijkheden genoemd, namelijk:

- Shipping Valley: watergebonden bedrijven aan de havens;
- Vergroten gebruik loskades (openbaar maken, delen faciliteiten);
- Mogelijkheden bebouwing op de kavels verruimen (tot 80% bebouwing toestaan);
- Opnemen mogelijkheid bouwen in meerdere lagen;
- Bedrijfsverzamelgebouwen realiseren;
- Alternatief voor buitenopslag ontwikkelen.

Welke aannames ten aanzien van de invulling van de bestemmingen van toepassing zijn is van grote invloed op de milieueffecten. Het is dan ook van groot belang om inzichtelijk te maken van welke aannames is uitgegaan en hoe deze onderbouwd worden.

---

<sup>5</sup> De mogelijkheden in de zogenoemde flexibiliteitsbepalingen (zoals wijzigingsbevoegdheden) behoren ook tot het voornemen. De beoordeling van de gevolgen van deze flexibiliteitsbepalingen mag niet worden doorgeschoven naar een later moment.

Het detailniveau van het planMER moet aansluiten bij het detailniveau van het bestemmingsplan. Het planMER hoeft niet zodanig gedetailleerde informatie te bevatten dat op basis daarvan de exacte gevolgen per bedrijf kunnen worden vastgesteld. Handvatten hierbij zijn:

- werk de milieueffecten van het voornemen en de referentiesituatie op hetzelfde detailniveau uit.
- het planMER moet zo gedetailleerd zijn dat het de haalbaarheid van het plan binnen wettelijke kaders in beeld brengt, zodat het de besluitvorming kan ondersteunen.
- laat daarbij de output sturend zijn in hoe gedetailleerd de onderzoeken zijn: wanneer eenvoudig kan worden aangetoond dat voldaan kan worden aan bepaalde wet- en regelgeving dan hoeft het onderzoek niet uitgebreid. Bij (mogelijke) knelpunten moet gedetailleerd gerekend worden om zicht te krijgen op de problematiek en om daarmee goed onderbouwde afwegingen te kunnen maken.

Voor de uitwerking van *een aantal* belangrijke milieuaspecten merkt de Commissie het volgende op.

#### Natuur

In paragraaf 2.12 van het MER wordt aangegeven dat de flexibiliteit die het bestemmingsplan biedt in theorie kan leiden tot een toename van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied de Biesbosch op 1,5 km van het plangebied. Aangegeven wordt ook dat dit in de praktijk niet mogelijk is omdat voor ontwikkelingen die leiden tot een significant negatief effect geen Natuurbeschermingswet vergunning zal worden verleend. Dit argument wordt gebruikt om een Passende beoordeling en een toets van het bestemmingsplan aan artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 achterwege te laten.

Deze Passende beoordeling is echter verplicht indien significante negatieve gevolgen (in cumulatie met andere plannen of projecten) van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Uit bovengenoemde tekst in het MER leidt de Commissie af, dat dit hier aan de orde is, en dat er dus er een Passende beoordeling van het bestemmingsplan moet worden opgesteld.<sup>6</sup> In de Passende beoordeling moeten de gevolgen voor de instandhoudingsdoelen worden vergeleken met de huidige, feitelijke situatie. Uit de Natuurbeschermingswet 1998 volgt dat een plan alleen mag worden vastgesteld, als de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets<sup>7</sup> met succes wordt doorlopen.

#### Geluid

Het MER geeft geen inzicht in de referentiesituatie en de gevolgen van het voornemen voor geluid ten gevolge van zowel industrie-, verkeer- en scheepvaartlawaai. Ten aanzien van toekomstige m.e.r.-(beoordelings) plichtige bedrijven wordt alleen gesteld dat deze moeten voldoen aan de bepalingen van de Wet geluidhinder en het zonebeheerplan.

---

<sup>6</sup> Deze Passende beoordeling moet herkenbaar worden opgenomen in het planMER.

<sup>7</sup> Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? Inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

Geef de ligging aan van de vigerende en toekomstige zonegrens volgens artikel 40 van de Wet geluidhinder aan. Toets het industrielawaai van de referentiesituatie en van het voornemen<sup>8</sup> aan de maximale waarde op de zonegrens. Geef aan of er woningen binnen de zone liggen waarvoor een hogere waarde is (moet worden) vastgesteld. Geef aan welke mitigerende maatregelen getroffen worden om aan de wettelijk eisen te voldoen en welke mogelijkheden er zijn om de hinder te beperken (ook buiten de wettelijke normen)

In het MER wordt voor de woningen aan de Visschersbuurt gesteld dat hoge gecumuleerde geluidsbelastingen op de gevels acceptabel zijn omdat het om een bestaande situatie gaat. Geef ook hiervoor aan welke mitigerende maatregelen getroffen worden om aan de wettelijk eisen te voldoen en welke mogelijkheden er zijn om de hinder te beperken (ook buiten de wettelijke normen)<sup>9</sup>.

#### Luchtkwaliteit

In het MER is geen inzicht gegeven in de referentiesituatie en de gevolgen van het voornemen voor luchtkwaliteit. In het bestemmingsplan is alleen een globale berekening van de luchtmissie vanwege verkeer opgenomen. De luchtkwaliteit in het studiegebied kan mogelijk ook worden beïnvloed door industriële processen en/of door activiteiten rond de havens (laden en lossen).

Om het voornemen met de referentiesituatie te kunnen vergelijken is het noodzakelijk om de effecten op de luchtconcentraties van fijn stof (PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub><sup>10</sup>), NO<sub>2</sub> en SO<sub>2</sub> te beschrijven, ook onder de grenswaarden.<sup>11</sup> Geef aan of er een overschrijding van de grenswaarden kan optreden. Indien die kans reëel is (of als er al overschrijdingen zijn), dan is een nadere, kwantitatieve analyse aan te bevelen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van berekeningen die voldoen aan de Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit 2007.

#### Gezondheid

Het MER geeft geen inzicht in eventuele gevolgen van het voornemen op de volksgezondheid. Gezien de nabijheid van woningen en mogelijke nieuwvestiging van zware industrie kan de combinatie van geluid van industrie en verkeer, potentiële geuroverlast, verslechtering van de luchtkwaliteit en toename van risico mogelijk gevolgen voor de volksgezondheid hebben. De Commissie adviseert de gezondheidseffecten kwalitatief te beschrijven. Laat voorts zien welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn om gezondheidsschade zoveel mogelijk te voorkomen, dan wel de volksgezondheid te verbeteren.

---

<sup>8</sup> In het rapport 'Akoestisch onderzoek industrieterrein Oosteind', wordt heel concreet aangegeven waar geluidsreserveringen nodig zijn, op verzoek van bedrijven of omdat er fysiek ruimte is zoals rond de havens. Uit de onderzoeken blijkt onder andere dat de geluidsruijme voor de reserveringen groot is: bij een zonepunt is de vergunde totale geluidsbelasting 45 dB(A) en die van de reserveringen samen 48,4 dB(A): dit levert samen 50 dB(A) op de zonecontour op.

<sup>9</sup> De berekende gecumuleerde waarden voor de geluidsbelasting op de gevels van de woningen bedragen Lcum 60 dB op voor- én achtergevels.

<sup>10</sup> Op dit moment zijn de rekenmethoden voor PM<sub>2,5</sub> nog niet opgenomen in de Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit, indien deze regeling ten tijde van het plan-MER niet beschikbaar is, bereken de concentraties PM<sub>2,5</sub> dan op basis van de dan best beschikbare rekenmodellen.

<sup>11</sup> Ook onder de huidige luchtkwaliteitsgrenswaarden kunnen nog aanzienlijke gezondheidseffecten optreden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een heldere beschrijving te geven van *alle* milieueffecten van het voornemen in vergelijking tot de referentiesituatie. Aangezien significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied de Biesbosch niet kunnen worden uitgesloten moet tevens een Passende beoordeling worden opgesteld.

VOORLOPIG

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** College van Burgemeester en wethouders van de gemeente Papendrecht

**Bevoegd gezag:** Gemeenteraad van de gemeente Papendrecht

**Besluit:** vaststellen van bestemmingsplan bedrijventerrein Oosteind

**Categorie Besluit m.e.r.:**

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor o.a. categorie D36 en D37.1

**Procedurele gegevens:**

kennisgeving MER in Papendrechts Nieuwsblad van: 3 oktober 2012  
ter inzage legging MER: 4 oktober tot en met 15 november 2012  
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 13 september 2012  
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 13 december 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:

dhr. ir. J.J. Bakker  
mw. ir. T.B.J. Bremer  
mw. drs. J.P. Siedsma (secretaris)  
dhr. ir. J. van der Vlist (voorzitter)  
dhr. 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 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](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:



- Bestemmingsplan, bedrijventerrein Oosteind, Papendrecht, RBOI, 18 juni 2012;
- Bijlagenboek (waaronder EindconceptplanMER), bedrijventerrein Oosteind, Papendrecht, RBOI, 20 februari 2011.

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

VOORLOPIG



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

w [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

