

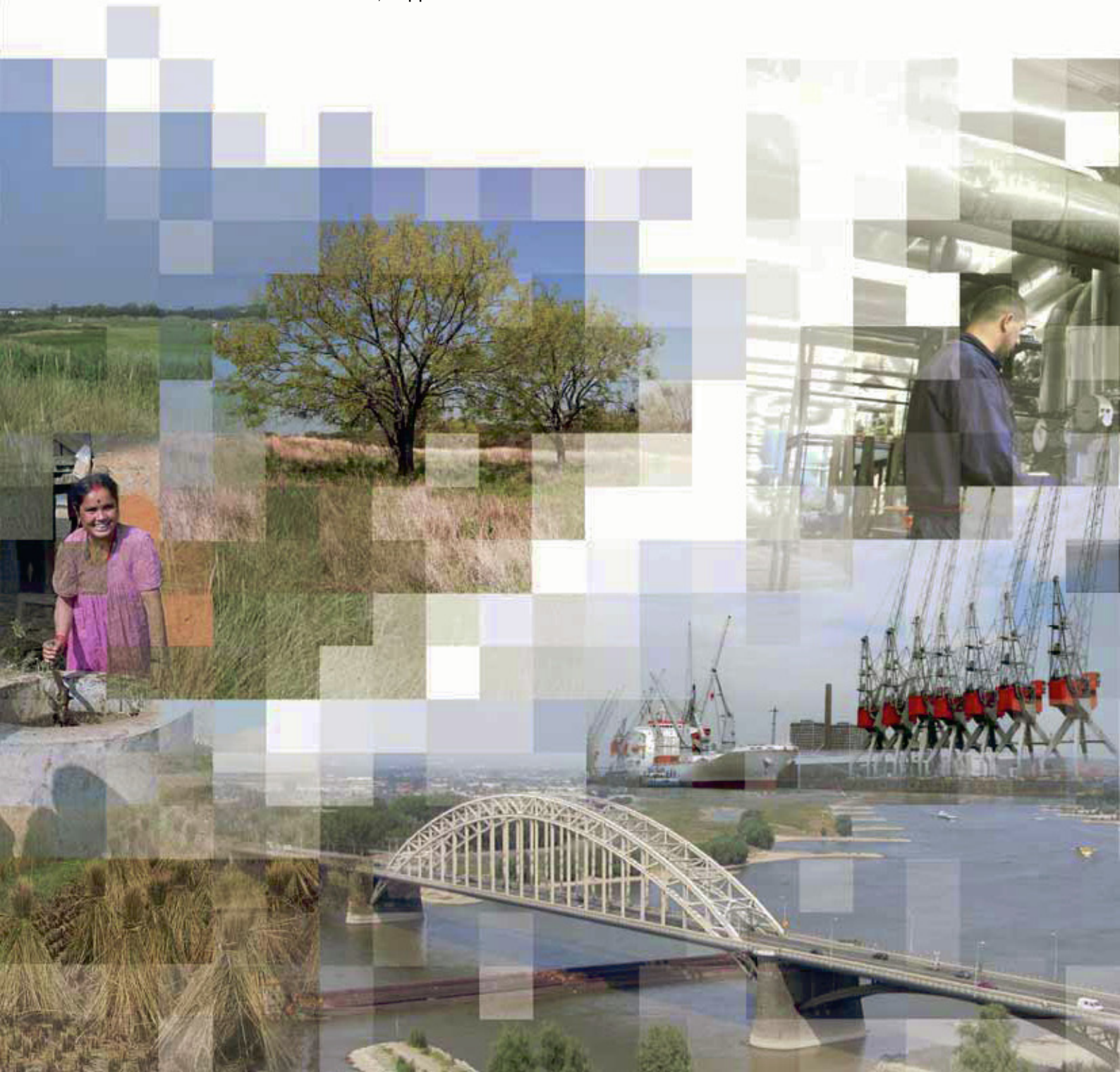


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Zuid en West Zutphen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

14 mei 2013 / rapportnummer 2773-29



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Zutphen wil voor een deel van haar buitengebied het bestemmingsplan herzien. Voor het overige deel van het buitengebied geldt een bestemmingsplan dat nu nog voldoende actueel is. Het bestemmingsplan is kaderstellend voor onder andere uitbreiding van veehouderijen. Ter onderbouwing van de besluitvorming over het bestemmingsplan is een MER opgesteld, het "Plan-MER Buitengebied Zuid en West Zutphen". Initiatiefnemer is het college van burgemeester en wethouders; bevoegd gezag is de gemeenteraad.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

In het MER wordt op een duidelijke en overzichtelijke manier inzicht gegeven in milieugevolgen van de uitgewerkte alternatieven. Uit het MER blijkt dat het plan vergeleken met de huidige feitelijke situatie significante negatieve gevolgen voor Natura-2000 gebieden niet uitsluit.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De tekortkomingen betreffen:

- De aansluiting tussen het MER en het bestemmingsplan; het in het MER beschreven alternatief met een depositiebank zal in het bestemmingsplan niet worden meegenomen.
- De uitgangspunten voor de berekeningen; de volgens de planregels toegestane maximale invulling is niet in de beoordeling betrokken.
- De Flora en fauna; in het MER wordt geen aandacht besteed aan de bestaande situatie van – en effecten op de aanwezige flora en fauna.
- Indien van toepassing, gelet op de wijziging van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998: Een uitvoerbaar alternatief; in het plan ontbreekt een alternatief waarbij geen sprake is van toename van depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden.
- Landschappelijke inpassing; in het MER mist een duidelijke aanzet voor mogelijkheden om de specifieke kwaliteiten van het gebied te behouden en wellicht te versterken.

Op 25 april 2013 is een wijziging van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 in werking getreden. De wijziging heeft, specifiek voor stikstof, gevolgen voor de referentiesituatie waarmee een voorgenomen plan moet worden vergeleken. Bij het opstellen van het plan-MER kon hier nog geen rekening mee worden gehouden. Vanwege de interpretatieruimte die het gewijzigde artikel biedt, heeft de Commissie aan de betrokken bewindspersonen om een nadere interpretatie van het artikel gevraagd. Gelet op de meest waarschijnlijke bedoelingen van de wetgever gaat de Commissie er van uit dat de effecten van stikstofdepositie als gevolg van plannen moeten worden vergeleken met het vigerende planologische kader. Het is echter niet uitgesloten dat invulling van de in het plan geboden planologische ruimte die nog niet eerder is ingevuld, leidt tot een toename van stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden.

¹ 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.

De Commissie stelt vast dat, ervan uitgaande dat deze interpretatie de juiste is, het voorliggende MER niet voldoende informatie bevat om na te kunnen gaan of het voornemen leidt tot extra stikstofdepositie en mogelijk tot aantasting van de kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden. Zij adviseert dan ook deze vergelijking alsnog te maken en indien nodig het MER hierop aan te passen.

De Commissie adviseert om op deze punten eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en in hoofdstuk 3 geeft ze aandachtspunten over de definitie van grondgebonden, uitwerking van het aspect geur en de methodische aspecten van de effectbeoordeling betreffende Natura 2000 voor het vervolgtraject.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen 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.

2.1 Aansluiting MER – bestemmingsplan

In het plan-MER zijn de referentiesituatie en de maximale invulling van het voornemen beoordeeld, alsmede een alternatief met toepassing van een gemeentelijke depositiebank. In paragraaf 8.6 van het MER is echter aangegeven dat de gemeente het niet uitvoerbaar acht om dit alternatief te volgen. Dat was aanleiding om een tweede alternatief te ontwikkelen, dat alleen beoordeeld is op het aspect toename/afname van stikstofdepositie².

In het MER is niet duidelijk gemaakt waarom voor dit tweede alternatief geen aandacht is besteed aan de overige milieuaspecten.

De Commissie is van mening dat het MER hierdoor onvoldoende aansluit bij het ontwerpbestemmingsplan, waarin ook is aangegeven dat de gemeente kiest voor het tweede alternatief.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het plan-MER, het MER en het (ontwerp-) bestemmingsplan op elkaar aan te laten sluiten en voor elk van de in beschouwing genomen alternatieven alle relevante milieuaspecten te beoordelen.

² De berekeningen voor het MER zijn weergegeven in bijlage 5 van het MER; de berekeningen voor het tweede alternatief in een aparte notitie bij deze bijlage.

2.2 Uitgangspunten voor de berekeningen

Uit het plan-MER, de daarin opgenomen passende beoordeling en de rekenbijlage, blijkt dat in het voornemen en het alternatief geen rekening is gehouden met de effecten van het volgens de planregels toegestane omschakelen van akkerbouwbedrijven naar grondgebonden veehouderij. De effecten van de maximale invulling van het voornemen zijn daardoor onderschat.

Hoewel de gemeente als nadere informatie aangaf dat nieuwe berekeningen niet zouden leiden tot een andere score in de kwalitatieve beoordeling, is het essentieel voor de besluitvorming dat in het MER de maximale effecten van het voornemen worden aangegeven en beoordeeld. Alleen zo kan immers worden beoordeeld wat de omvang van de milieueffecten kan zijn en welke maatregelen er nodig zijn om hieraan tegemoet te komen.

De Commissie is van mening dat deze beoordeling voor alle relevante milieuaspecten moet worden uitgevoerd.

Daarbij merkt de Commissie nog op dat uit het MER en bijlage 5 bij het MER blijkt dat voor de maximalisatie van de fijn stof-emissie van de pluimveehouderij is gerekend met de emissiefactor voor vleeskuikens. Uit het MER blijkt niet waarom hiervan is uitgegaan en niet van leg-hennen, die een hogere fijn stof-emissie per hectare bouwvlak geven. Ook is er geen onderbouwing gegeven voor de gekozen emissiefactoren bij het 2^e alternatief.

De Commissie adviseert de volgens de planregels toegestane maximale invulling van het voornemen te betrekken in de beoordeling van de relevante milieuaspecten.

2.3 Flora & Fauna wet

In paragraaf 3.5.3 van het plan-MER wordt in algemene termen uitgelegd waarom in dit MER geen aandacht wordt besteed aan effecten op de aanwezige flora en fauna. Naar het oordeel van de Commissie ontbreekt hierdoor essentiële informatie. Er wordt geen beschrijving gegeven van de bestaande situatie, zoals een inventarisatie van de aanwezige soorten. De aanname dat er geen effecten worden verwacht is derhalve onvoldoende onderbouwd, vooral gelet op de soms ruime uitbreidings- en nieuwbouwmogelijkheden die het plan biedt. Het MER geeft daardoor ook onvoldoende inzicht in mitigerende maatregelen die in dit gebied kunnen worden toegepast om eventuele negatieve effecten te voorkomen.

De Commissie adviseert in een aanvulling een beschrijving te geven van de bestaande situatie ten aanzien van flora en fauna en aan te geven hoe negatieve effecten op beschermde flora en fauna voorkomen kunnen worden.

2.4 Uitvoerbaar alternatief

Uit het plan-MER blijkt dat bij alle onderzochte alternatieven wanneer deze vergeleken worden met de huidige feitelijke situatie, significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden in de omgeving niet zijn uit te sluiten.

De Commissie merkt daarbij echter op dat, zoals aangegeven in hoofdstuk 1 van dit advies, op 25 april een wijziging van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 in werking is getreden die waarschijnlijk gevolgen heeft voor het beoordelingskader van extra stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Gelet op de meest waarschijnlijke bedoelingen van de wetgever gaat de Commissie er van uit dat de effecten van stikstofdepositie als gevolg van plannen moeten worden vergeleken met het vigerende planologische kader. Bij het opstellen van het MER kon hiermee nog geen rekening worden gehouden. De Commissie stelt vast dat, ervan uitgaande dat deze interpretatie de juiste is, het MER enige, maar nog niet voldoende informatie bevat om te beoordelen in hoeverre het plan wijzigingen inhoudt ten opzichte van het oude planologische kader. Daarom is het nu niet mogelijk om na te gaan of het voornemen leidt tot extra stikstofdepositie en mogelijk tot aantasting van de kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden.

Mocht uit de vergelijking blijken dat er toch sprake is van toename van stikstofdepositie, dan zou dit betekenen dat met dit plan aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet met zekerheid kan worden uitgesloten. Volgens de Natuurbeschermingswet 1998 kan pas een besluit worden genomen indien deze zekerheid wel wordt verkregen. De Commissie is van oordeel dat in dat geval een dergelijk alternatief in het MER ontbreekt.

Volgens de Commissie zijn er wel alternatieven denkbaar met minder milieugevolgen. Mogelijke elementen van zo'n alternatief kunnen zijn: het beperken van uitbreidingsmogelijkheden, beperken van mogelijkheid tot omschakeling van akkerbouw naar veehouderij, nadere eisen aan grondgebonden veehouderij en toepassing van technische maatregelen aan de bron.

De Commissie adviseert in een aanvulling:

- de vergelijking met het vigerende plan te maken,
- te bezien op welke wijze de wijziging van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 op dit plan van toepassing is en de effectbeschrijving voor stikstof in het plan-MER hierop aan te passen,
- voor zover dat daarna nog noodzakelijk is te onderzoeken of er alternatieven of maatregelen zijn waardoor de depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden niet toeneemt, waardoor aantasting van de natuurlijke kenmerken kan worden voorkomen.

2.5 Landschappelijke inpassing

Het plan-MER bevat een zeer goede en zorgvuldige beschrijving van het landschap, haar karakteristieken en kwetsbaarheden. Hieruit blijkt dat het grootste deel van het plangebied bestaat uit waardevolle landschappen.

De Commissie mist echter in het MER een duidelijke aanzet voor mogelijkheden om de specifieke kwaliteiten van het gebied te behouden en wellicht te versterken, bijvoorbeeld met behulp van inpassingsplannen. De Commissie beschouwt dit als een essentiële tekortkoming, omdat meer recente ontwikkelingen omtrent nieuwe bebouwing van agrarische bedrijven in het gebied laten zien dat een voornemen, zonder inpassingsplannen, de mogelijkheid biedt tot het ontstaan van scherpe en dissonante contrasten met bestaande hoge landschappelijke waarden in het plangebied.

De Commissie adviseert de mogelijkheden te onderzoeken om de wezenlijke landschappelijke waarden van het plangebied middels het bestemmingsplan voldoende te beschermen in relatie met de ontwikkelingen in het buitengebied.

3. Aandachtspunten

De opmerkingen hierna hebben geen betrekking op een essentiële tekortkoming. De Commissie hoopt met onderstaande aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

3.1 Definitie grondgebonden

In het plan-MER is in voetnoot 17 (pagina 96) de definitie van grondgebonden agrarische bedrijvigheid overgenomen uit het ontwerp-bestemmingsplan. De definitie stelt dat het hierbij moet gaan om *“activiteiten, waarbij de productie geheel of nagenoeg geheel afhankelijk is van het producerend vermogen van de grond waar het bedrijf over kan beschikken”*.

Deze definitie beperkt de bedoelde bedrijven niet tot bedrijven met grond in de onmiddellijke omgeving van het bedrijf, zoals kennelijk wel de bedoeling is van de definitie. Een bedrijf zou immers ook kunnen beschikken over grond in een andere provincie, of zelfs in een ander land om te voldoen aan deze definitie. Hierdoor zouden de uitbreidingsmogelijkheden voor grondgebonden bedrijven op meer bedrijven van toepassing kunnen zijn dan wordt beoogd. Daarmee zouden de milieueffecten van uitbreidingen van “grondgebonden” bedrijven, alsook de effecten van de in paragraaf 2.2 aangeduide omschakelingen, in dit MER onderschat kunnen worden.

- De Commissie beveelt aan de in het MER gebruikte definitie meer aan te scherpen tot wat de bedoeling is, bijvoorbeeld door een straal rond het bedrijf op te nemen waarbinnen de gronden zich grotendeels moeten bevinden, zodat de milieueffecten van bestaande en nieuwe grondgebonden bedrijven beter in beeld kunnen worden gebracht.

3.2 Geur

In het plan-MER ontbreekt cijfermatige informatie over geur en de eventuele cumulatie daarvan. De gemeente heeft aangegeven dat volstaan kan worden met het in het MER opgenomen kaartje, omdat daaruit blijkt dat de geursituatie voor het gehele gebied als goed kan worden gekwalificeerd. Een MER dient echter ook om derden te informeren over belangrijke milieuaspecten, ook als er zich op het eerste gezicht geen knelpunten voordoen. Cijfermatige informatie is daarbij van belang voor het kunnen vergelijken van de diverse alternatieven. Voor deze vergelijking kan niet worden volstaan met alleen het kaartmateriaal.

- De Commissie beveelt aan om de beoordeling van de geurbelasting in en rond het gebied ook kwantitatief te onderbouwen door naast het kaartmateriaal de informatie over de verschillende alternatieven ook in tabelvorm weer te geven.

3.3 Methodische aspecten effectbeoordeling Natura 2000

In de Passende Beoordeling wordt met regelmaat gesteld dat de KDW geen harde grens is met als argument dat in Nederland in een overschreden situatie habitattypen immers nog bestaan. Deze redenering suggereert dat de methodiek rond effectbepaling van stikstof op Natura 2000-gebieden niet consistent is. De redenering is niet plausibel, immers ze gaat voorbij aan het al decennia lange proces van vermesting en verzuring dat heeft geleid tot een sterke achteruitgang in kwaliteit en areaal van habitats in ons land, een proces dat de beheerder van Natura 2000 gebieden met effectgerichte maatregelen met meer en minder succes heeft proberen te remmen, dan wel door verschralingmaatregelen tijdelijk in fase heeft terug gezet. De huidige wetenschappelijke consensus is dat de beheermaatregelen bij een hoge achtergronddepositie op termijn niet zullen volstaan en daardoor de kwaliteit en areaal van habitats op lange termijn niet zijn geborgd als achtergronddeposities niet zullen dalen tot het niveau van de KDW's.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Zutphen

Besluit: vaststellen van Bestemmingsplan Buitengebied Zuid en West

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: bestemmingsplan buitengebied

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van 20 maart 2013

ter inzage legging MER: 21 maart t/m 1 mei 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 28 maart 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 14 mei 2013

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:

Ing. J.H. Grit (secretaris)

Ing. H.H. Ellen

Dr. F.H. Everts

Drs. R.J. van Kerkhoff

Ir. C.T. Smit (secretaris)

Ir. J. van der Vlist (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 :

- (2773-02) Bestemmingsplan Buitengebied Zuid en West Zutphen (12 maart 2013)
- (2773-03) planMER Buitengebied Zuid en West Zutphen (12 maart 2013)

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied Zuid en West Zutphen

ISBN: 978-90-421-3760-8



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

