

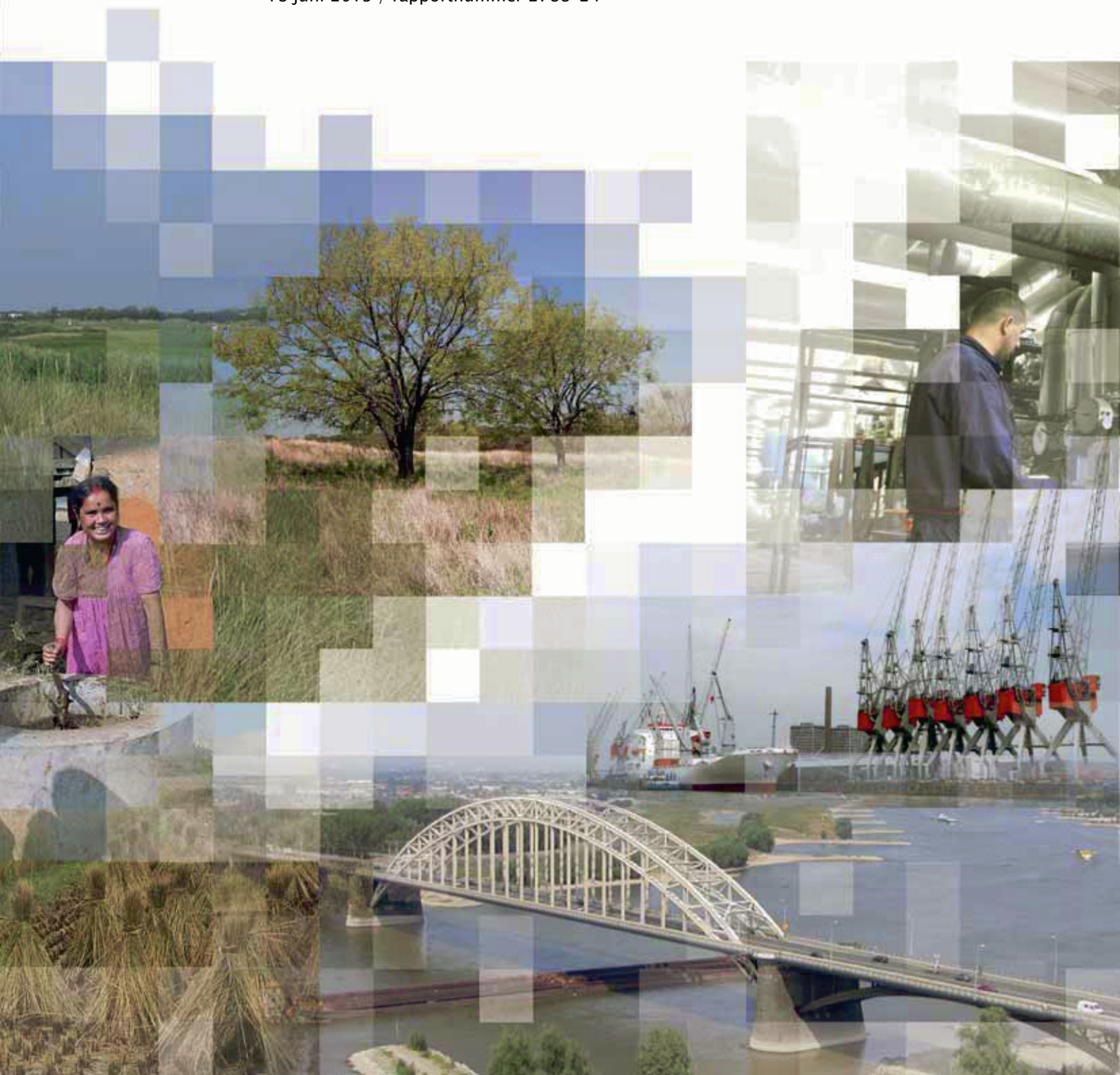


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan landelijk gebied Schijndel

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 juni 2013 / rapportnummer 2788-24



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Schijndel heeft het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen voor haar buitengebied. Het doel van het plan is een actualisering van het oude bestemmingsplan uit 2008 en een verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied. In het plan zijn het meest recente provinciale beleid en het geldende gemeentelijke beleid doorvertaald. Het bestemmingsplan biedt het kader voor uitbreiding van veehouderijen. Vanwege dit kaderstellende karakter bestaat de verplichting een plan-MER op te stellen.

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

Het MER beschrijft op een toegankelijke wijze de gevolgde aanpak, waarbij de nadruk ligt op de gevolgen van de emissie van stikstof uit de veehouderij op Natura 2000-gebieden. Op grond van informatie uit het MER is het ontwerpbestemmingsplan op enkele punten aangepast ten opzichte van het voorontwerpplan. Zo zijn onder meer 20 agrarische bouwvlakken geschrapt en is de ontwikkelingsruimte voor (teeltondersteunende) kassen op gronden met de bestemming "Agrarisch met waarde - Natuur en landschap" beperkt tot één bestaand glastuinbouwbedrijf.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER nog een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De geconstateerde tekortkomingen zijn hieronder samengevat.

- De keuze voor het gehanteerde scenario 5 is gestoeld op aannames die niet de maximale invulling geven. Dit heeft onder meer consequenties voor de beoordeling van de stikstofdepositie en de geurbelasting.
- Het MER geeft onvoldoende inzicht in de (cumulatieve) geurbelasting en geurhinder die kan optreden als de ruimte die het bestemmingsplan biedt voor intensieve veehouderij wordt ingevuld.
- De gevolgen van een eventuele toename van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige gebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur in het algemeen, en op de Wav-gebieden in het bijzonder zijn niet in beeld gebracht.

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 voor het vervolgtraject voor de aspecten landschaps- en natuurwaarden en luchtkwaliteit en gezondheid.

Op 25 april 2013 is een wijziging van artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 in werking getreden. Vanwege de interpretatieruimte die het gewijzigde artikel biedt, heeft de

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.

Commissie m.e.r. aan de betrokken bewindspersonen om een nadere interpretatie van het artikel gevraagd.

In het MER wordt geanticipeerd op deze wijziging van de Natuurbeschermingswet. De Commissie constateert dat de in het MER gehanteerde interpretatie van de wetwijziging onvoldoende is uitgewerkt.

2. Gesignaleerde tekortkomingen en toelichting op het oordeel

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 Maximale mogelijkheden

In het MER is een scenario, met twee varianten, beschreven die de mogelijke ontwikkelingen in het plangebied simuleren, maar het MER bevat geen planalternatieven waarop de gemeente met het bestemmingsplan kan sturen.

In het MER (bijlage 4) wordt de onderliggende methodiek beschreven en is uitgelegd hoe de keuze voor het scenario tot stand is gekomen. De methodiek heeft primair tot doel om de ammoniakemissies uit het plangebied te kwantificeren om de daaruit voortvloeiende depositie op Natura 2000-gebieden inzichtelijk te maken. Het gekozen scenario 5 beschrijft de werking van de provinciale Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant, in samenhang met de verwachte dynamiek in de veehouderijsector. De Commissie kan de beschreven systematiek in beginsel volgen, maar plaatst enkele kanttekeningen bij de aannames die ten grondslag liggen aan het gekozen scenario.

Een eerste kanttekening betreft de maximale opvulling van de agrarische bouwvlakken. In het MER is uitgegaan van een maximale vullingsgraad van bouwvlakken met 50%. Deze vullingsgraad is gehanteerd voor zowel grondgebonden bedrijven (melkveehouderijen) als voor intensieve veehouderijen, maar is niet onderbouwd voor de Schijndelse situatie. Dit uitgangspunt geeft volgens de Commissie voor met name varkens- en pluimveehouderijen een onderschatting en dus geen beeld van de maximale invulling voor alle diercategorieën.

Een tweede kanttekening betreft de gemodelleerde dynamiek in de agrarische populatie (paragraaf 3.10). In de doorgerekende varianten van scenario 5 is voor Schijndel uitgegaan van een trend waarbij jaarlijks 5% van de bedrijven stopt en 10% van de bedrijven groeit. De overige bedrijven zijn "blijvers" die stoppen noch groeien. Er is echter geen koppeling tussen dit uitgangspunt en de ruimte die het plan biedt. Het plan stelt geen beperkingen of geeft geen sturing die deze dynamiek tot een realistisch scenario maken.

Het MER beschrijft met het gekozen scenario 5 naar het oordeel van de Commissie niet de maximale planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan Landelijk Gebied Schijndel.

Dit scenario ligt onder meer ten grondslag aan de berekeningen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en Beschermd Natuurmonumenten (beschreven in de Passende beoordeling) en op EHS-gebieden, en aan de geurberekeningen. Dit heeft tot gevolg dat het MER niet de maximale effecten beschrijft van de genoemde milieuaspecten. Overigens constateert de Commissie dat in paragraaf 4.3 van het MER ook een “worst-case scenario” van het plan voor wat betreft het aspect stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en Beschermd Natuurmonumenten is beschreven. Uit die berekening blijkt dat de depositie op deze gebieden in het worst-case scenario toeneemt ten opzichte van het huidige gebruik.²

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER alsnog de maximale mogelijkheden van het plan te beschouwen en indien nodig de uitkomsten van de effectbeschrijving hierop aan te passen.

2.2 Geur

Het MER moet inzicht geven in de gecumuleerde geurbelasting en geurhinder, zowel voor de referentiesituatie als de situatie die kan optreden indien de planologische ruimte volledig wordt ingevuld.

In het MER is de huidige geurbelasting vanwege intensieve veehouderijen in beeld gebracht (figuur 5.10, pag. 116). Daarbij wordt aangegeven dat met name in het noorden van de bebouwde kom van Schijndel sprake kan zijn van geurhinder. Onduidelijk is echter welk criterium wordt gehanteerd voor geurhinder en hoeveel geurgevoelige objecten (ook in het buitengebied) nu reeds overbelast zijn.

De geurbelasting vanwege het nieuwe plan is doorgerekend op basis van scenario 5. De Commissie constateert, in aansluiting op hetgeen in paragraaf 2.1 is opgemerkt, dat hiermee niet is uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het plan. Ook is geen rekening gehouden met de mogelijkheid voor omschakeling naar intensieve veehouderij in het LOG 't Woud. Desondanks laat de berekening zien dat in een deel van het plangebied, ook in de bebouwde kom, de geurbelasting kan toenemen.

Verder constateert de Commissie dat bij de berekening van de cumulatieve geurbelasting geen rekening is gehouden met de maximale voorgrondbelasting. In het MER wordt aangegeven dat de feitelijke toename van de gecumuleerde geurbelasting daardoor kleiner zal zijn dan is uitgerekend. Daarmee blijft echter ongewis of de geurhinder zal toe- of afnemen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de (cumulatieve) geurbelasting in het plangebied te bepalen uitgaande van de maximale planologische ruimte en de maximale voorgrondbelasting. Geef daarbij ook inzicht in het aantal geurgehinderden. Geef aan welke maatregelen in het plan kunnen worden getroffen om geurhinder te voorkomen of te verminderen.

² Worst case: de mogelijkheden die het plan biedt, waarbij de bouwvlakken – volgens de toelichting bij tabel 4.5, pag. 70 MER – volledig worden opgevuld. Uit de methodiekbeschrijving in bijlage 4 blijkt echter dat ook voor de worst case is uitgegaan van 50% opvulling van de bouwvlak en daarom niet de maximale mogelijkheden beschrijft.

2.3 Stikstofdepositie op Wav-gebieden en op de overige EHS

In het MER wordt ingegaan op de gevolgen van het plan voor de drie gebieden binnen de gemeente die in het kader van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) zijn aangemerkt als zeer kwetsbaar. Uit het MER (pag. 83–84 in samenhang gelezen met pag. 73) valt niet af te leiden of een toename van stikstofdepositie op Wav-gebieden binnen en buiten de gemeente kan plaatsvinden. Op 3 juni 2013 heeft de Commissie hierover nadere informatie ontvangen. In het geval van scenario 5 treedt een toename van stikstofdepositie op in het Elderbroek en (vermoedelijk) ook in het bosgebied rond kasteel Heeswijk, juist ten oosten van de gemeente. In het MER wordt aangegeven dat aantasting van EHS-gebieden (waaronder de Wav-gebieden Elderbroek en 't Hoefje) niet zal optreden. Dit wordt gemotiveerd op basis van de locatiespecifieke milieuomstandigheden.³

De Commissie krijgt uit het MER niet de zekerheid dat de maximale mogelijkheden van het plan geen nadelige gevolgen zullen hebben voor de kwaliteit van de Wav-gebieden binnen en buiten de gemeente. Tijdens het locatiebezoek op 14 mei 2013 heeft de Commissie ten aanzien van het Elderbroek vastgesteld dat de successie van de vegetatie (ontwikkeling tweede boomlaag en struiklaag) van invloed kan zijn op de snelheid waarmee het gebied kan verruigen. Verder heeft de Commissie begrepen dat hydrologisch (herstel)beheer niet eenvoudig als beheersinstrument ingezet kan worden om schadelijke gevolgen van stikstofdepositie te voorkomen of teniet te doen.

De Commissie adviseert de (eventuele) toename van depositie op Wav-gebieden binnen en buiten de gemeente, en de gevolgen daarvan voor de kernkwaliteiten van de beïnvloede gebieden, nader in beeld te brengen. Ga daarbij in op mitigerende maatregelen, waaronder hydrologisch herstelbeheer.

2.4 Stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 van dit advies is recent een wetwijziging van kracht geworden die gevolgen heeft voor de wijze waarop de effecten van extra stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in kaart gebracht en beoordeeld moeten worden.

In het MER (pag. 74, 80) wordt opgemerkt dat uit het gewijzigde artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998, die ten tijde van het opstellen van het MER aanstaande was, kan worden afgeleid dat voor wat betreft de stikstofemissie de maximale mogelijkheden van het nieuwe plan vergeleken mogen worden met de emissie vanwege de maximale mogelijkheden uit het vorige plan. Indien er geen sprake is van een toename van de depositie ten opzichte van het vorige plan zoals dat gold op de referentiedatum is er, volgens de in het MER gevolgde interpretatie van het nieuwe wetsartikel, geen sprake van een significant effect.

³ Dit wordt op pag 84–85 gemotiveerd op basis van het bufferend vermogen van de bosbodem (kwel, basenrijke leembodems) en de samenstelling en structuur van de vegetatie, die verruiging (het schadelijke effect van stikstofdepositie) door middel van beschaduwing tegen gaan.

In het MER wordt opgemerkt dat de ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven in het nieuwe plan beperkter zijn dan in het vigerende plan. Het MER volstaat met deze, kwalitatieve, opmerking en geeft geen uitgewerkte onderbouwing waarin de planologische mogelijkheden van het nieuwe plan zijn vergeleken met die van het vigerende plan en/of het plan dat van toepassing was op de referentiedata.⁴ Daarmee is de gekozen interpretatie van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 onvoldoende uitgewerkt.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming:

- te bezien op welke wijze de wijziging van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 op dit plan van toepassing is;
- de conclusie in het MER dat de ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven in het nieuwe bestemmingsplan beperkter zijn dan in het vigerende bestemmingsplan en/of het plan dat van toepassing was op de referentiedata nader te onderbouwen en te kwantificeren;
- er rekening mee te houden dat invulling van nog niet eerder ingevulde planologische of vergunde ruimte kan leiden tot een toename van stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden ten opzichte van de feitelijke, huidige situatie;
- voor zover dat wenselijk of noodzakelijk is te onderzoeken of er alternatieven of maatregelen zijn waardoor de depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden niet toeneemt, zodat aantasting van de natuurlijke kenmerken kan worden voorkomen; de wetswijziging laat immers onverlet dat er sprake is van een aantoonbaar (landelijk) probleem met stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden, wat voor de gemeente Schijndel aanleiding kan zijn om maatregelen of alternatieven te overwegen.

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

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

3.1 Landschaps- en natuurwaarden

In het MER wordt aangegeven dat met het bestemmingsplan het behouden en versterken van de landschappelijke karakteristiek voldoende is gegarandeerd. In het plan is een bestemmingsregeling omgevingskwaliteit opgenomen, waarbij nieuwe ontwikkelingen moeten voorzien in een kwaliteitsverbetering van het landschap en landschappelijke inpassing. Hiermee is een koppeling gemaakt met de Structuurvisie Buitengebied 2011 waarin per deelgebied de na te streven doelen voor het landschap zijn vastgelegd. Deze combinatie is bedoeld om een kwaliteitsverbetering van natuur en landschap tot stand te brengen. Echter, schaalvergroting, waarbij lijnvormige elementen worden verwijderd (houtwallen, hakhoutsingels, perceelsranden), is een belangrijke factor in de achteruitgang van de biodiversiteit in het landelijk gebied. De Commissie acht het van belang het overzicht van waardevolle landschapselementen

⁴ Voor de relevante Natura 2000-gebieden gelden verschillende referentiedata.

aan te vullen met de ecologische waarden, met aandacht voor de potentie van deze elementen voor beschermde soorten.

De Commissie adviseert om de verbeterdoelen voor landschap te combineren met doelen voor natuurwaarden zodat met behulp van een samenhangend toetsingskader de ruimtelijke ontwikkeling van het buitengebied in de gewenste richting kan worden gestuurd.

3.2 Luchtkwaliteit en gezondheid

Het MER geeft geen inzicht in de bestaande luchtkwaliteit. Volstaan wordt met de opmerkingen dat door uitbreidingen van stallen geen overschrijding van de grenswaarden voor fijn stof zal optreden omdat dit via het vergunningenspoor wordt geregeld en dat verkeer niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie fijn stof.

De Commissie merkt op dat ook onder de grenswaarden voor fijn stof effecten voor de volksgezondheid kunnen optreden. Informatie over de bestaande luchtkwaliteit en de mogelijke veranderingen daarin vanwege de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt, dient bij de besluitvorming betrokken te worden.

De Commissie heeft geconstateerd dat de bestaande concentratie fijn stof in de gemeente Schijndel ruim onder de grenswaarde ligt en dat in de gemeente geen (pluim)veehouderijen aanwezig zijn waarvan bij de jaarlijkse monitoring van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) is gebleken dat ze een overschrijding veroorzaken of dreigen te veroorzaken van één of meer van de grenswaarden voor fijn stof. Daarom ziet de Commissie de beperkte informatie in het MER niet als een essentiële tekortkoming. De Commissie beveelt wel aan om de het aspect luchtkwaliteit (met name fijn stof, ook onder de grenswaarde), maar ook andere gezondheidsaspecten, nadrukkelijk te betrekken bij de besluitvorming over uitbreiding van intensieve veehouderijen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schijndel

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Schijndel

Besluit: vaststellen van Bestemmingsplan Landelijk Gebied Schijndel

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: 4 april 2013

ter inzage legging MER: 5 april 2013 tot en met 16 mei 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 4 april 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 18 juni 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. P.M. Stroeken (secretaris)

drs. ing. F. ten Thij

ir. J. van der Vlist (voorzitter)

ing. R.L. Vogel

drs. R.A.M. van Woerden

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:

- (2788-02) PlanMER bestemmingsplan Landelijk Gebied Schijndel, Tauw b.v., 4 april 2013
- (2788-03) Gemeente Schijndel, Bestemmingsplan Landelijk gebied, Pouderoyen compagnons, april 2013

De Commissie heeft kennis genomen van enkele zienswijzen, die zij tot en met 23 mei 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan landelijk gebied Schijndel

ISBN: 978-90-421-3766-0



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

