

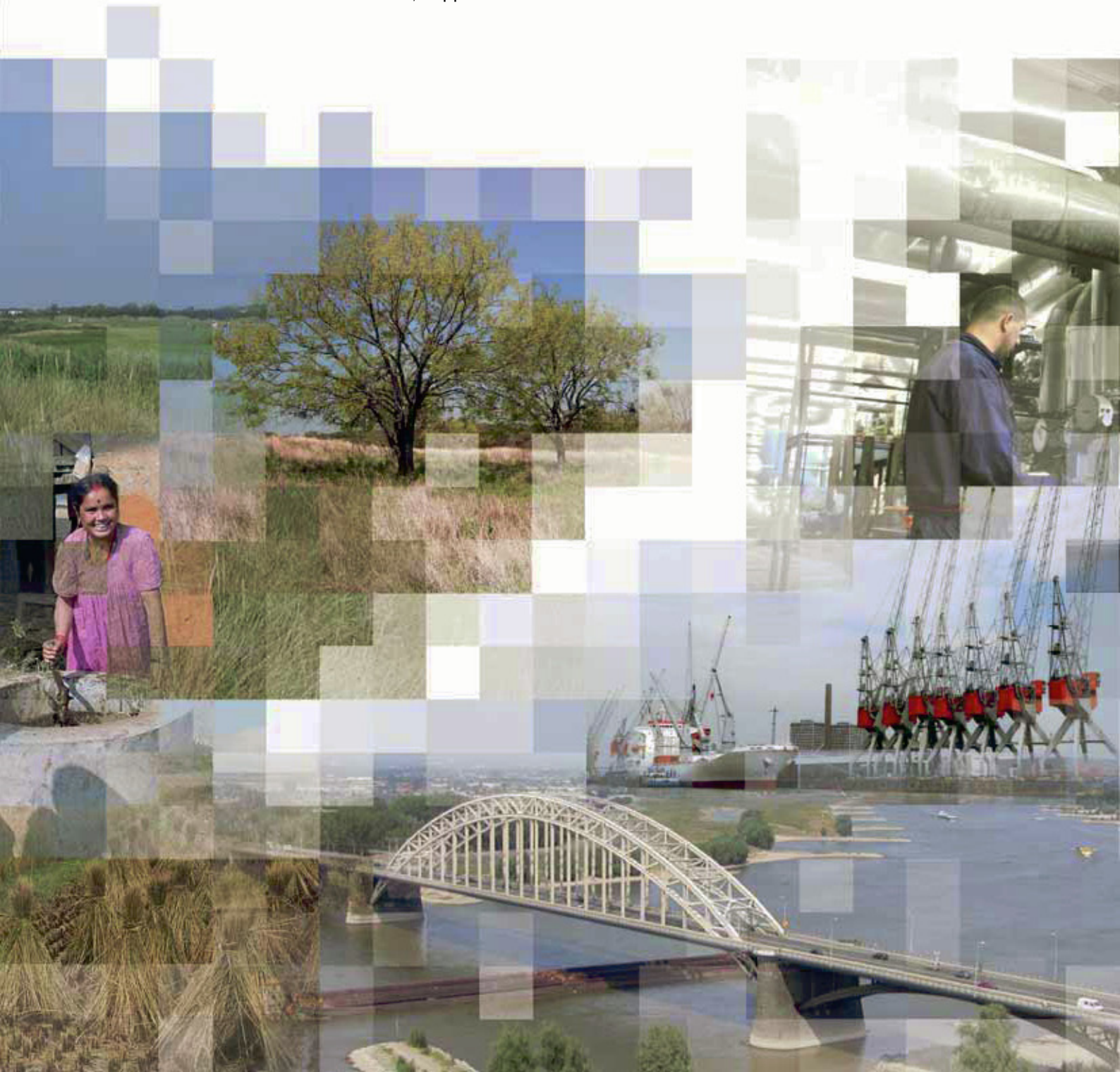


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Drimmelen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

14 februari 2014 / rapportnummer 2851-36



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER) en de aanvulling daarop.

De gemeente Drimmelen heeft het voornemen een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied vast te stellen. Dit nieuwe Bestemmingsplan Buitengebied vervangt vier oudere bestemmingsplannen. Het nieuwe bestemmingsplan is kaderstellend voor onder andere uitbreiding van veehouderijen. Ter onderbouwing van de besluitvorming is een MER opgesteld. Omdat nadelige effecten op nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet zijn uit te sluiten is een Passende beoordeling opgesteld; deze is als bijlage bij het MER gevoegd. Initiatiefnemer is het college van burgemeester en wethouders; het bevoegd gezag in de m.e.r.-procedure is de gemeenteraad van Drimmelen.

Tijdens de toetsing heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) kenbaar gemaakt dat het MER naar haar oordeel op een aantal onderdelen onvolledig was of geen goed beeld gaf. De tekortkomingen hadden betrekking op:

- het ontbreken van een alternatief waarmee de zekerheid werd verkregen dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden zou plaatsvinden en het ontbreken van duidelijkheid over de uitgangspunten van de beoordelingen en uitwerking van alternatieven;
 - de onvoldoende aansluiting tussen het MER en het bestemmingsplan;
 - de onvoldoende beschouwing van de effecten van het aspect geurhinder;
 - het ontbreken van een beschouwing van de gevolgen van het plan voor de waterkwaliteit.
- Naar aanleiding daarvan heeft de gemeente de Commissie verzocht de advisering op te schorten om in de gelegenheid te worden gesteld een aanvulling op het MER op te stellen².

De Commissie is van mening dat in de aanvulling van het MER aan een groot deel van bovengenoemde tekortkomingen tegemoet is gekomen. In het MER en de aanvulling tezamen ontbreekt echter nog essentiële informatie om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij de besluitvorming over het bestemmingsplan:

- De in het MER genoemde alternatieven zijn niet uitgewerkt. Een alternatief waarmee de zekerheid verkregen is dat bij de uitvoering van het plan geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden plaatsvindt, ontbreekt.
- Doordat na het opstellen van het MER het plan is gewijzigd, worden de milieugevolgen van het voornemen niet weergegeven. Daardoor is op grond van het MER niet vast te stellen of met het voornemen wel de zekerheid wordt geboden dat geen aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden plaatsvindt.

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. Het betrekken van zienswijzen bij de advisering vormde geen onderdeel van de adviesvraag van de gemeente.

² Zie voor data en termijnen bijlage 1.

De Commissie adviseert om de ontbrekende informatie aan te vullen voordat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt genomen, zodat deze informatie bij de besluitvorming kan worden betrokken.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en in hoofdstuk 3 geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de verdere procedure. 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 Stikstofdepositie

MER

In het MER en de daarbij gevoegde Passende beoordeling was uitgegaan van het voorontwerp bestemmingsplan, met als belangrijkste activiteiten de ontwikkelingsruimte voor de veehouderij. In het MER waren de effecten van twee scenario's genoemd: een realistisch alternatief en een maximaal alternatief. In de Passende beoordeling was vastgesteld dat niet viel uit te sluiten dat deze ontwikkelingen leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden³.

De Commissie had hierover de volgende opmerkingen:

- De uitgangspunten van de scenario's zijn in het MER alleen in algemene termen aangegeven; de beoordeling is daardoor niet verifieerbaar.
- Beide scenario's zijn niet doorgerekend in het MER.
- Alleen van het maximale scenario zijn de gevolgen voor stikstofdepositie weergegeven in een depositiekaart (figuur 5-2 op blad 31 van de Passende beoordeling).

Bij navraag bleek dat de gemeente hier bewust voor heeft gekozen omdat, zo stelt de gemeente, de stikstofberekeningen een aanname zijn van de maximale ontwikkelingsmogelijkheden binnen het bestemmingsplan met algemene kengetallen voor de maximale stikstofemissie die dit oplevert.

Aanvulling

In de aanvulling wordt (in bijlage 1) inzicht gegeven in de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de berekeningen van de referentiesituatie voor de Passende beoordeling en het maximale alternatief. Aangegeven wordt dat het realistisch scenario niet is doorgerekend, maar ter indicatie van de werkelijk te verwachten ontwikkelingen is opgenomen en dat de gevolgen daarom alleen kwalitatief zijn bekeken. Op de deelaspecten wordt hieronder nader ingegaan.

³ Op bladzijde 13 van de Passende beoordeling is een overzicht gegeven van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden.

2.1.1 Uitvoerbaar alternatief zonder toename stikstofdepositie

MER

Uit hoofdstuk 6 van de Passende beoordeling bleek dat de gemeente tot de conclusie was gekomen dat het voorontwerp-bestemmingsplan niet voldoet aan de voorwaarden van de Natuurbeschermingswet 1998 en daarom niet uitvoerbaar was. In het MER en de Passende beoordeling waren op basis van die conclusie "spelregels" aangegeven om te komen tot een plan zonder aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. In het MER was aangegeven dat de spelregels in de planregels kunnen worden opgenomen om de effecten op Natura 2000-gebieden te beperken. In het MER was de effectiviteit van deze regels niet aangegeven of doorgerekend. Daarmee was in het MER niet aannemelijk gemaakt dat de toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden met deze maatregelen ook daadwerkelijk voorkomen kan worden.

De in het MER genoemde spelregels zijn vertaald in maatregelen die in het ontwerpbestemmingsplan zijn opgenomen. In het ontwerpbestemmingsplan is aangegeven dat uitbreiding van het aantal dierplaatsen alleen is toegestaan als de ammoniakemissie niet toeneemt, of als de toename van de ammoniakemissie niet tot negatieve gevolgen leidt in Natura 2000-gebieden of als de toename van de ammoniakemissie wordt gecompenseerd door middel van generieke maatregelen uit de PAS.

Het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in de planregels, waardoor de bouw van stallen afhankelijk wordt gesteld van het niet toenemen van de stikstofemissie van het betreffende bedrijf, bood volgens de Commissie zonder nader onderzoek niet de vereiste duidelijkheid dat op planniveau toename van depositie op Natura 2000-gebieden wordt voorkomen. Ook de verwijzing naar een nog niet bestaande regeling (de PAS) bood deze duidelijkheid niet.

Aanvulling

In de aanvulling is aangegeven welke technische maatregelen er zijn om een toename in dier-aantallen mogelijk te maken. Op deze wijze is nu onderbouwd dat er sprake kan zijn van groei in dieraantallen zonder dat de stikstofemissie toeneemt.

Deze mogelijke groei is in de aanvulling vervolgens vertaald in een groei in oppervlakte bouwvlak.

In de aanvulling is aangegeven dat de totale stikstofemissie in het plangebied ten gevolge van veehouderijen gemiddeld met ongeveer 45% kan afnemen door het toepassen van emissiebeperkende technieken. Hierdoor wordt emissieruimte gecreëerd voor uitbreiding van veehouderijen. Omdat in de aanvulling is aangegeven dat de grondgebonden veehouderij met ongeveer 45% kan groeien, betekent dit dat ook de intensieve veehouderijen ongeveer 45% in omvang zouden kunnen toenemen. In de aanvulling is niet aangegeven in hoeverre deze berekende uitbreidingsruimte van 45% als onderbouwing kan dienen voor de mogelijkheid tot vergroting van het bouwvlak tot 1,5 ha.

Op basis van de in de aanvulling gebruikte cijfers (gemiddeld ongeveer 50 stuks melkrundvee per bedrijf, uitgangspunt voor een bouwvlak van 1,5 ha is 200 stuks melkrundvee) lijken de emissiebeperkende maatregelen niet voldoende om een vergroting van het bouwvlak tot 1,5 ha voor een gemiddelde melkrundveehouderij te onderbouwen. Uitbreiding van het

gemiddelde aantal dieren met 45% leidt niet tot een omvang die in de buurt komt van de realistische bezetting van het bouwvlak van 1,5 ha.

In bijlage 2 van de aanvulling zijn gewijzigde planregels opgenomen. Daaruit blijkt dat de vergunde situatie als bestaande situatie wordt beschouwd. De eerdergenoemde verwijzing naar de PAS in de regels, zal worden geschrapt. De voorwaardelijke verplichtingen, waardoor de bouw van stallen afhankelijk wordt gesteld van het niet toenemen van de stikstofemissie van het betreffende bedrijf, zijn echter gehandhaafd.

Uit de aanvulling blijkt dat het verschil tussen de vergunde veestapel en de daadwerkelijk aanwezige veestapel vrij groot is; er is veel meer vergund dan er feitelijk aanwezig is. Door het hanteren van de vergunde situatie als basis voor de beoordelingen kan de vergunde ruimte zonder meer worden opgevuld. Dit zal kunnen leiden tot een forse toename van stikstofemissie en -depositie.

Uit jurisprudentie blijkt dat toetsing in het kader van een omgevingsvergunning of een Natuurbeschermingswetvergunning, het bevoegd gezag niet ontslaat van de verplichting om voorafgaand aan de vaststelling van het plan aan te tonen dat het plan uitvoerbaar is zonder aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. De gemeente heeft in de planregels opgenomen dat een omgevingsvergunning voor het bouwen ten behoeve van dierplaatsen, alleen kan worden afgegeven wanneer er geen toename plaatsvindt van ammoniakemissie vanaf het betreffende bedrijf of wanneer is aangetoond dat de toename van de ammoniakemissie de kwaliteit van de natuurlijke habitat en habitatsoorten niet zal verslechteren en er geen significant verstorend effect zal zijn op de kwalificerende soorten van een Natura 2000-gebied. Burgemeester en Wethouders hebben hier in principe geen beleidsruimte, maar de beoordeling bij de vergunningverlening biedt onvoldoende zekerheid dat er sprake is van een uitvoerbaar plan. Daarmee is voorafgaand aan het vaststellen van het plan niet aangetoond dat er een uitvoerbaar alternatief is (of het plan mogelijk is zonder toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden).

Het MER en de aanvulling daarop bevatten derhalve geen uitvoerbaar alternatief waarmee is aangetoond dat opvullen van de vergunde ruimte en uitbreiding van veehouderijen tot 1,5 ha mogelijk is zonder toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

De Commissie handhaaft haar advies om voorafgaande aan de besluitvorming aannemelijk te maken dat er geen aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden zal optreden, door in ieder geval een kwantitatieve beoordeling op te nemen van de gevolgen van het gebruik van:

- a) de uitbreidingsruimte binnen bestaande en in het plan opnieuw toegekende bouwblokken van veehouderijen;
- b) de uitbreidingsruimte door vergroting van de bouwblokken van veehouderijen

En vervolgens te onderbouwen *hoe* toename van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden op een voldoende effectieve wijze wordt voorkomen.

2.1.2 Aansluiting tussen MER en Bestemmingsplan

MER

Een uitgangspunt in het MER was dat de grondgebonden veehouderij de huidige bouwvlakken conform het vigerende bestemmingsplan behoudt, en dat via een wijzigingsbevoegdheid uitbreiding van deze bouwvlakken en nieuwvestiging van grondgebonden bedrijven onder voorwaarden mogelijk is tot 2 hectare.

Het MER gaf aan dat zowel het maximale alternatief als het realistische alternatief bij vergelijking met de feitelijke situatie leiden tot negatieve effecten voor natuur door een toename van stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden. Uit de toelichting door de gemeente bij het locatiebezoek bleek dat het plan inmiddels is aangepast aan de provinciale Verordening Ruimte, waardoor nu nog uitbreiding mogelijk is tot maximaal 1,5 ha. Bovendien was de mogelijkheid tot omschakeling van grondgebonden bedrijven (niet-veehouderijen) naar grondgebonden veehouderijen komen te vervallen. Er was echter door de gemeente besloten de gevolgen van de uitbreidingsmogelijkheden niet opnieuw door te rekenen, maar uit te gaan van de oorspronkelijke maximale mogelijkheden als worst-case situatie.

Daarnaast waren, zoals in een vorige paragraaf al is aangegeven, in het MER spelregels aangegeven om de negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden tegen te gaan. Het MER bevatte weliswaar aanbevelingen voor bovengenoemde spelregels, maar deze waren niet uitgewerkt in het MER. Daarom kon er geen vergelijking kan worden gemaakt met de effecten van de andere alternatieven en de referentiesituatie. Dit was ook van belang bij de Passende beoordeling.

Aanvulling

In de vorige paragrafen is aangegeven dat in de aanvulling de effecten van de toepassing van emissiebeperkende maatregelen op bedrijfsniveau zijn onderzocht in relatie tot de toegestane uitbreiding van het bouwvlak tot 1,5 ha. De overige aspecten betreffende de aansluiting tussen het MER en het ontwerp-plan zijn in de aanvulling niet aan de orde gekomen.

De Commissie handhaaft haar advies om, voorafgaand aan de besluitvorming, het MER en het (ontwerp-) bestemmingsplan op elkaar aan te laten sluiten en voor de in beschouwing genomen alternatieven alle relevante milieuaspecten te beoordelen.

3. Aandachtspunten

3.1 Gevolgen voor geurhinder

MER

In het MER was aangegeven dat met name in de verwevingsgebieden een toename van de geurbelasting kon worden verwacht wanneer de veehouderij zich daar verder ontwikkelt. Gesteld werd dat op enkele locaties in het buitengebied de (cumulatieve) geurbelasting in het maximale scenario de waarde van 20 odour units zou kunnen overschrijden.

In de paragrafen 5.4.1 en 6.4 van het MER werd in grote lijnen ingegaan op het aspect geur. Het MER gaf geen inzicht in de huidige situatie en de toename van de geurbelasting bij de beide scenario's. Evenmin werd een verband aangegeven tussen de geurbelasting en de kwaliteit van de leefomgeving.

Tijdens het locatiebezoek van de Commissie was door de gemeente aangegeven dat geur niet is berekend, maar kwalitatief is beschouwd, omdat er geen toename werd verwacht. Verwezen werd naar de "quick scan achtergrond geurbelasting gemeente Drimmelen" uit 2008. Deze quick scan was geen onderdeel van het MER maar is alsnog aan de Commissie toegezonden.

De Commissie was van mening dat onvoldoende was onderbouwd dat de quick scan een getrouw beeld gaf van de te verwachten situatie bij realisering van het voornemen. Op grond van het MER (en de quick scan) kon niet met zekerheid worden gesteld dat het voornemen geen negatieve gevolgen had voor het woon- en leefklimaat. In het MER zou een doorvertaling of verdere en actuele uitwerking moeten worden gemaakt van de quick scan. Aanvullend zou een beschouwing moeten worden gegeven op het daadwerkelijke aantal knelpunten in de huidige en toekomstige situatie. Zo was bijvoorbeeld niet duidelijk waarom in de quick scan is aangegeven dat de meerderheid van de bedrijven "op slot" zou zitten.

Aanvulling

In de aanvulling is verduidelijkt waarom de gemeente de informatie uit de geurscan 2008 toereikend acht. Kort gezegd wordt gesteld dat de huidige situatie is verbeterd ten opzichte van 2008 en dat er door de ammoniakemissie-beperkende maatregelen ook voor wat betreft geur sprake zal zijn van een stand-still.

De Commissie merkt hierover op dat moet worden beoordeeld of het plan een verslechtering kan veroorzaken ten opzichte van de huidige, feitelijke situatie, en niet ten opzichte van een oudere, minder goede situatie. Door de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt te vergelijken met de situatie in 2008 kan een onderschatting optreden van de mogelijke effecten van het plan. Bovendien is de reductie van geuremissie ten gevolge van emissiebeperkende technieken niet in alle gevallen rechtvaardig met de reductie van de ammoniakemissie, zoals in de aanvulling is aangenomen.

De Commissie adviseert nader te onderbouwen dat de quick scan voldoende actueel is om als basis te dienen voor de geurbeoordeling en alsnog een afweging te maken ten aanzien van de (cumulatieve) geurbelasting voor de in beschouwing te nemen alternatieven.

3.2 Gevolgen voor de waterkwaliteit

MER

Uit het toegezonden kaartmateriaal bleek dat diverse waterpartijen of natte natuurterreinen als ecologisch waardevol en/of als Kaderrichtlijn Water-lichaam zijn bestemd, onder andere in het Gat van de Ham. Het MER ging echter niet in op de huidige en de gewenste niveaus van de waterkwaliteit en de gevolgen daarvan voor de biodiversiteit, inclusief de doelstelling voor de (waterlichamen van de) KRW en de kwaliteit van weidevogelleefgebieden. Ook de gevolgen

van normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen voor de gewenste waterkwaliteit en aquatische ecologie waren niet beschreven.

Doordat deze informatie ontbrak kon naar de mening van de Commissie niet beoordeeld worden in hoeverre het nieuwe bestemmingsplan gevolgen heeft voor de waterkwaliteit en of het maatregelen om de waterkwaliteit op het gewenste niveau te brengen al dan niet belemmert.

Aanvulling

In de aanvulling is nader ingegaan op de kwaliteit van het oppervlaktewater in het gebied en de mogelijke gevolgen van het plan voor het behalen van de doelstellingen op het vlak van KRW en natte natuur. De Commissie onderschrijft dat op grond van de nu aangevulde informatie kan worden geconcludeerd dat het plan geen negatieve gevolgen heeft voor het behalen van de doelstellingen op het vlak van KRW en natte natuur.

De Commissie plaatst daarbij wel de kanttekening dat de stelling "*De stikstofmaatregel in het bestemmingsplan leidt er ook toe dat de stikstofbelasting op Gat van den Ham niet zal toenemen*" niet zonder meer juist is. De stikstofbelasting van dit KRW-waterlichaam hangt niet zozeer samen met de stikstofemissie, maar meer met de bemesting van percelen. Bovendien hangt de vermesting in de zin van waterkwaliteit meer samen met de fosfaatbelasting dan met de stikstofbelasting.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Drimmelen

Besluit: vaststellen of wijzigen

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14, D14 en vanwege passende beoordeling

Activiteit: wijzigen van bestemmingsplan buitengebied

Procedurele gegevens:

kennisgeving op de website van de gemeente Drimmelen d.d. 24 oktober 2013

ter inzage legging MER: 25 oktober t/m 6 december 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 15 oktober 2013

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 18 december 2013

aanvulling op het MER ontvangen: 3 januari 2014

toetsingsadvies uitgebracht: 14 februari 2014

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. S. Bokma

W. Foppen

Ing. J.H. Grit (secretaris)

Drs. A. van Leerdam

Dr. D.K.J. Tommel (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 Drimmelen (3 september 2013)
- passende beoordeling in het kader van de natuurbeschermingswet 1998, artikel 19j (3 september 2013)
- tabel nevenactiviteiten (niet gedateerd)
- ontwerp-bestemmingsplan (oktober 2013)
- quickscan Drimmelen (3 maart 2008)
- structuurvisie kwaliteitsverbetering landschap (okt 2013)

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

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied Drimmelen
en de aanvulling daarop**

ISBN: 978-90-421-3897-1



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

