

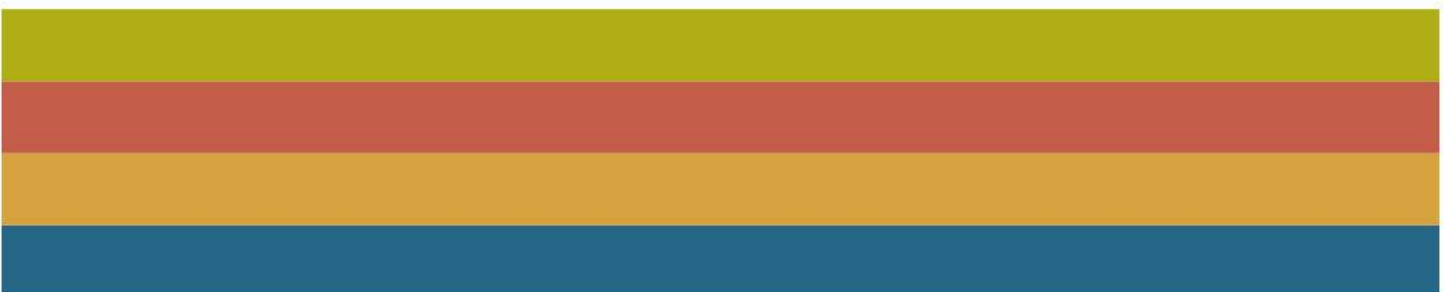


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Finlandweg (Axelse Vlakte) te Westdorpe

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

3 oktober 2016 / projectnummer: 3136



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Terneuzen wil een uitbreiding van de afvalverwerkingslocatie van de firma Beelen aan de Finlandweg ruimtelijk mogelijk maken. De gemeente heeft daarom het 'ontwerp bestemmingsplan Axelse vlakte, Finlandweg' (verder genoemd het bestemmingsplan) laten opstellen. Voordat de gemeenteraad van Terneuzen hierover beslist zijn de milieugevolgen hiervan onderzocht in een MER. De raad heeft de Commissie¹ gevraagd het rapport te beoordelen op juistheid en volledigheid.

De Commissie constateert dat in het MER een groter bedrijventerrein onderzocht is dan het bestemmingsplan beschrijft. De reden hiervan is dat de firma Beelen in de toekomst mogelijk wil uitbreiden op haar gronden ten zuiden van de Finlandweg. Hieraan wil de gemeente echter vooralsnog geen medewerking verlenen.² De toekomstige invulling van de uitbreiding van de afvalverwerkingslocatie ten noorden van de Finlandweg is deels nog onbekend. Om deze reden geeft het MER aan dat een scala van activiteiten ruimtelijk mogelijk gemaakt wordt – de zogenaamde bedrijfscategorieën 4.2 en deels 5.2 (alleen puinbreker) – en noemt het rapport indicatief enkele voorbeeldactiviteiten.

Tijdens een locatiebezoek heeft de Commissie aan de gemeente en de firma Beelen vragen gesteld over de activiteiten die het bestemmingplan straks mogelijk moet gaan maken (omvang van het voornemen).³ Het valt de Commissie namelijk op dat het bestemmingsplan ruimte biedt voor activiteiten waarvan de milieueffecten niet in het MER beschreven zijn.

Oordeel

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER enkele tekortkomingen. Zij acht het opheffen daarvan essentieel voor het meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De tekortkomingen betreffen:

- Het MER beschrijft niet de maximale milieugevolgen van de activiteiten die het bestemmingsplan mogelijk maakt, waardoor milieueffecten mogelijk onderschat worden (zie verder §2.1);
- In het MER wordt te beperkt ingegaan op maatregelen om milieubelasting te voorkomen of te beperken (zie verder §2.2);
- Het is niet duidelijk of aantasting van natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden is uit te sluiten (zie verder §2.3), zodat niet zeker is of het MER een uitvoerbaar alternatief beschrijft.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen, waarin bovenstaande tekorten worden weggenomen, en pas daarna een besluit te nemen over het plan. In het volgende hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Zie ook www.commissiener.nl door in het zoekvak het projectnummer 3136 in te geven.

² Zo blijkt uit de brief van 9 januari 2013 van de gemeente aan de firma Beelen, met kenmerk 27120.

³ De gemeente gaf aan dat het niet de bedoeling is alle activiteiten die onder bedrijfscategorie 4.2 vallen ruimtelijk mogelijk te maken. In de planregels van het bestemmingsplan (artikel 3) zijn daarom activiteiten uitgesloten. De gemeente gaf verder aan dat de milieueffecten ook beperkter zullen zijn dan op basis van bedrijfscategorie 4.2 kan worden verwacht omdat de milieueffecten binnen de richtafstanden zoals opgenomen in de VNG publicatie 'Bedrijven en milieuzonering' versie 2009, blijven. De Commissie merkt hierbij op dat of milieueffecten inderdaad binnen de richtafstanden zullen blijven, in het MER niet onderzocht is.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Maximale milieugevolgen bestemmingsplan

De Commissie constateert dat het MER niet de maximale milieugevolgen beschrijft van alle activiteiten waarvoor dit plan op basis van de planregels van het bestemmingsplan (artikel 3) toestemming geeft. Hierdoor worden de milieueffecten mogelijk onderschat. Dit komt omdat in het bestemmingsplan zeer uiteenlopende typen bedrijvigheid mogelijk worden gemaakt, variërend van een relatief eenvoudige uitbreiding van de bestaande vestiging van de firma Beelen tot bijvoorbeeld nieuwvestiging van zware industrie.

Hieronder licht de Commissie dit toe:

1. In het MER zijn niet de maximale milieugevolgen beschreven van alle activiteiten, die worden genoemd in bijlage 1 van het bestemmingsplan (de Staat van bedrijfsactiviteiten), en van de activiteiten die mogelijk gemaakt worden met een binnenplanse afwijkingsregel (artikel 3.5 bestemmingsplan);
2. Het voornemen in het MER is onduidelijk. In §3.3.1 van het MER wordt de inhoud van het bestemmingsplan beschreven aan de hand van zogenaamde 'bedrijfscategorieën 4.2 en deels 5.2'. In §3.3.2 (tabel 3.1) worden specifiek voor afval- en recyclingbedrijf Beelen indicatief (industriële) activiteiten genoemd waaronder composteren, pyrolyse, biodieselproductie, thermisch reinigen, scheepsreiniging etc.⁴ Niet al deze activiteiten passen echter binnen deze bedrijfs categorieën genoemd in §3.3.1.⁵ Ze kunnen wel mogelijk worden gemaakt op basis van de afwijkingsregel, hierboven onder 1 beschreven;
3. In het MER is op een aantal plaatsen gebruik gemaakt van alleen richtafstanden als maat om de milieueffecten van het gehele plan te beschrijven.⁶ De Commissie vindt alleen een richtafstand (die geldt als indicatieve afstand) ongeschikt als maat voor de milieueffecten van een plan als geheel omdat de maximaal mogelijke milieueffecten van de hierboven genoemde activiteiten groter kunnen zijn dan de richtafstanden beschrijven.⁷ Dit geldt in

⁴ Dit type bedrijvigheid valt veelal onder het BRZO. BRZO-bedrijven zijn in het bestemmingsplan toegestaan als de veiligheidsafstand zoals bedoeld in het Bevi binnen de plangrenzen van het bestemmingsplan vallen, zie artikel 3 planregels. De Commissie vraagt zich hierbij overigens af in hoeverre deze bedrijvigheid binnen bedrijfs categorie 4.2 valt (meestal hogere categorie).

⁵ Voor de activiteit composteren wordt in het MER wel aangegeven dat deze altijd inpasbaar is vanwege het feit dat die activiteit valt onder bedrijfs categorie 4.2. De Commissie merkt hierbij op dat voor sommige vormen van composteren (niet belucht < 5000 ton) weliswaar een categorie 4.2 geldt, maar de richtafstand wel groter is dan de in het MER vermelde 200 meter voor geur.

⁶ Bijvoorbeeld voor de onderwerpen geur, stof en veiligheid.

⁷ De VNG geeft in haar publicatie met richtafstanden ook aan dat:

*De gegeven richtafstanden gelden voor een gemiddeld nieuw bedrijf (p.15);

*een planMER een meer gedetailleerd milieutechnisch onderzoek vereist inzake mogelijk optredende milieueffecten (p.209).

het bijzonder voor industriële activiteiten en voor de binnenplanse afwijkmogelijkheden die het plan biedt.^{8,9,10}

De Commissie adviseert daarom in een aanvulling op het MER:

- een eenduidig en duidelijk overzicht op te nemen van de typen bedrijfsactiviteiten die het voorgenomen bestemmingsplan mogelijk moet maken, die overeenkomt met het bestemmingsplan;
- een 'representatieve invulling met bedrijvigheid van de maximale planologische mogelijkheden' te beschrijven, waarbij rekening gehouden wordt met alle afwijkmogelijkheden van het bestemmingsplan;
- de milieugevolgen van deze 'representatieve invulling' te bepalen.

Uitgangspunt daarbij is dat alle bestemmingen volledig worden benut.

2.2 Mitigerende maatregelen

Het is belangrijk dat het MER mogelijke mitigerende maatregelen laat zien om negatieve milieueffecten te voorkomen of beperken, zodat de gemeente hier rekening mee kan houden bij het vaststellen van het bestemmingsplan en bij de daaropvolgende vergunningverlening. Deze zijn in het MER te beperkt ingevuld. In paragraaf 13.2 van het MER zijn enkele mitigerende maatregelen genoemd. De effectiviteit van deze mitigerende maatregelen is nog niet beschreven. In deze paragraaf is ook aangegeven dat verder onderzoek naar mogelijkheden om milieubelasting terug te dringen niet is uitgevoerd omdat geen grenswaarden overschreden worden.

De Commissie is zich ervan bewust dat de aard en omvang van de bedrijvigheid waarvoor het bestemmingsplan ruimte biedt, bepalend is voor de uit te werken mitigerende maatregelen. Bijvoorbeeld, bij een invulling met zwaardere typen industrie (met een in de regel grotere milieubelasting) komen andere mitigatiemogelijkheden in beeld. Zoals eerder in dit advies gemeld is het de Commissie onduidelijk in hoeverre het de bedoeling is deze zwaardere typen bedrijvigheid toe te gaan staan. Als dit de bedoeling is dan dienen ook hiervoor mogelijke mitigerende maatregelen beschreven te worden, zodat de gemeente voorafgaand aan de besluitvorming een overzicht heeft van de (on)mogelijkheden om de toekomstige milieubelasting te mitigeren en te beperken.

⁸ Een alternatief voor richtafstanden kan zijn door op basis van aannames en kengetallen een onderbouwde inschatting te maken van welke bedrijvigheid welke milieueffecten met zich mee kan brengen en daarbij de onzekerheden te vermelden. Hoe meer onzekerheden, hoe steviger de onderbouwing moet zijn.

⁹ In het MER wordt er uitgegaan van een 'gemengd gebied'. Deze typering heeft gevolgen voor de gebruikte de richtafstanden als maat voor de milieueffecten, de afstanden worden kleiner. Dit is echter niet het geval voor de maximale milieueffecten (uitgedrukt in richtafstanden), deze blijven gelijk.

¹⁰ Aanvullend merkt de Commissie op dat het MER bij het aspect geur de milieugevolgen onvoldoende weergeeft. Zie pagina 62 van het MER: '*...Enige geurhinder is niet uitgesloten bij ontwikkeling van het terrein binnen de mogelijkheden die geboden worden in de vigerende beheersverordening. De beheersverordening is onderdeel van de referentiesituatie. Ten opzichte van deze situatie heeft de voorgenomen ontwikkeling geen effecten op de mate van geurhinder voor nabijgelegen objecten en is het oordeel neutraal (0).*' Dit is niet correct omdat het bestemmingsplan een toename van de geurbelasting mogelijk maakt en er op dit moment geen activiteiten aanwezig zijn die geurbelasting veroorzaken. De milieueffecten van nog niet aanwezige activiteiten – die op basis van de huidige beheersverordening in het plangebied wel mogelijk zijn – mogen echter in het MER niet als referentie beschouwd worden.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER – in samenhang met de verduidelijking dit in §2.1 van dit advies geadviseerd is – te laten zien welke (aanvullende) mitigerende maatregelen mogelijk zijn om milieugevolgen te beperken en een inschatting te geven van de effectiviteit van alle mitigerende maatregelen.

2.3 Natura 2000-gebieden

Uit het MER volgt dat er niet of nauwelijks negatieve effecten door dit plan op Natura 2000-gebieden te verwachten zijn. Hiermee zou aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden ook uit te sluiten zijn. De depositieberekening in het 'Memo onderzoek stikstofdepositie' is gebaseerd op gemiddelde emissie-kentallen voor milieucategorieën. Het is echter niet uitgesloten dat het plangebied ingevuld wordt met activiteiten die mogelijk een hogere uitstoot van verzurende en vermistende stoffen met zich mee brengen (met name stikstof- en mogelijk zwavelverbindingen¹¹). Daardoor kan de depositie substantieel hoger zijn dan nu berekend is. Daarmee is onduidelijk of aantasting van Natura 2000-gebieden daadwerkelijk kan worden uitgesloten.

De Commissie adviseert daarom in de aanvulling op basis van de maximale invulling van het plan en daarbij behorende representatieve worst-case emissie-kentallen te onderbouwen dat aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden op voorhand is uit te sluiten. Indien dit niet het geval is neem dan in de aanvulling een Passende beoordeling op.¹²

¹¹ Indien zwavelverbindingen aan de orde zijn op basis van de bedrijfsactiviteiten waarvoor toestemming gegeven gaat worden, zie §2.1 van dit advies.

¹² Een Passende beoordeling (PB) moet gemaakt worden als aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden (in cumulatie met andere plannen of projecten) op voorhand niet kan worden uitgesloten. In de PB wordt onderzocht of de zekerheid kan worden verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast. Uit de wetgeving volgt dat een project of plan alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets met succes wordt doorlopen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: gemeente Terneuzen

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Terneuzen

Besluit: vaststellen bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: D11.3, D18.1 mogelijk ook kaderstellend voor andere categorieën

Procedurele gegevens:

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 2 juni 2016

Bekendmaking in de Staatscourant: 8 juni 2016

Terinzagelegging: 9 juni t/m 20 juli 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 3 oktober 2016

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. H.S. Buijtenhek

ir. J.J. de Graeff (voorzitter)

drs. S.J. Harkema (secretaris)

drs. C.T.M. Vertegaal

ir. P.P.A. van Vught

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. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3136](#) in te vullen in het zoekvak.

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

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 800
3511 ML Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

