

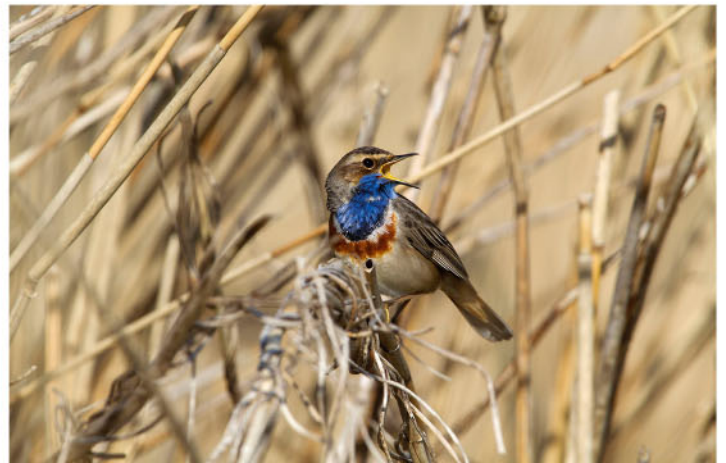


Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Landelijk gebied gemeente Zutphen

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

13 maart 2018 / projectnummer: 3273



# 1. Hoofdpunten voor het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Zutphen wil haar Visie Landelijk gebied (2015) vertalen naar een Omgevingsplan voor het landelijk gebied<sup>1</sup>. Het is een pilotproject waarin de gemeente zowel in de inhoud van het plan als in het proces vernieuwingen wil doorvoeren, vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet.

Het Zutphens landelijk gebied kenmerkt zich door een gevarieerd, kleinschalig landschap. Binnen het landelijk gebied is een veertigtal agrarische bedrijven actief en is er diverse niet-agrarische bedrijvigheid. Er is een trend te zien waarbij agrarische bedrijven verbreden met andere activiteiten (bijvoorbeeld recreatie) of stoppen en plaatsmaken voor wonen. Er staan geen grootschalige ontwikkelingen gepland in het gebied, wel is er een wens voor verplaatsing van de glastuinbouw en ontwikkeling van woningen in de Hoven. De gemeente heeft de Commissie voor de m.e.r. (hierna 'de Commissie')<sup>2</sup> om advies gevraagd over de gewenste inhoud van het MER.

Doel van de gemeente is om in het Omgevingsplan minder regels op te nemen en om meer ruimte te bieden voor ontwikkelingen die zich aandienen. De gemeente wil bijvoorbeeld ruimte geven aan groei van agrarische bedrijven en aan de ontwikkeling van andere bedrijvigheid, zoals recreatie of kinderopvang. Tegelijkertijd wil zij het waardevolle landschap (bijvoorbeeld het kleinschalige kampenlandschap) beschermen en invulling geven aan haar duurzaamheidsambities (energieneutraal in 2030).

Het MER dat de gemeente gaat opstellen, geeft inzicht in hoeverre, vanuit milieu en natuur gezien, regels wel of niet nodig zijn. Daarvoor wordt onderzocht welke effecten kunnen optreden als het Omgevingsplan geen aanvullende regels stelt. Daar waar dit tot ongewenste effecten, of het overtreden van normen, leidt, worden in het MER voorstellen gedaan voor het opnemen van regels in het Omgevingsplan. De Commissie vindt dit een goede basisaanpak.

De Commissie constateert, net als de gemeente, dat de wens om in het Omgevingsplan meer ruimte te bieden aan ontwikkelingen, op gespannen voet kan komen te staan met bescherming van milieu en leefomgeving. Het MER bij het Omgevingsplan kan voorstellen doen voor kaders, waarbinnen die ontwikkelingen wel mogelijk zijn. Om te komen tot de juiste voorstellen is de onderzoeksmethodiek in het MER van belang. Dit advies van de Commissie richt zich daarom op deze methode, met drie kernpunten:

1. **Neem in het MER een probleemanalyse op, die ook als basis dient voor monitoring:** breng de huidige situatie en knelpunten en kansen in beeld en neem ook een voorstel op om verandering in de loop van de tijd te monitoren, zodat bijsturen mogelijk is.

---

<sup>1</sup> Een omgevingsplan is een juridisch-planologische regeling behorende bij de nieuwe omgevingswet. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de nieuwe wet stelt de gemeente een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op, onder de Crisis- en Herstelwet. De gemeente wil hierin alle onderwerpen die de leefomgeving raken integreren.

<sup>2</sup> Bijlage I geeft een toelichting op de samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en bevat verdere projectgegevens. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door het nummer [3273](#) in te vullen op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in het zoekvak.

2. **Beschrijf in het MER mogelijke ontwikkelingsscenario's en onderzoek de effecten van deze scenario's:** gebruik de uitkomsten van dit onderzoek als input voor (aanpassing van) regels in het Omgevingsplan.
3. **Zorg voor een passend beoordelingskader en niveau van effectbeoordeling:** het omgevingsplan is breder dan een 'standaard' bestemmingsplan. Zorg dat het beoordelingskader daarop aansluit en ook ingaat op doelbereik in relatie tot de ambities uit de visie.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail de methodiek, die zij aanraadt, om ervoor te zorgen dat het MER de juiste informatie bevat.

## 2. Cyclus van probleemanalyse tot monitoring

### 2.1 Probleemanalyse: foto van de leefomgeving

De Visie Landschappelijk Gebied Zutphen (2015) benoemt 7 landschapstypen: kronkelwaarden, uiterwaarden, oeverwal-rivierduin, beekdalen, broeklanden, kampen- en essenland-schap en bos en landgoederen.

De Commissie adviseert om in het MER een 'foto van de leefomgeving' op te nemen voor elk van deze landschapstypen. Deze foto van de leefomgeving brengt het volgende in beeld:

1. De huidige situatie: voor elk van de aspecten van de fysieke leefomgeving een toelichting op de huidige situatie én een waardering daarvan. Voor de landschapstypen zijn nu al wel de karakteristieke bouwstenen benoemd, maar er is nog niet beschreven hoe waardevol die zijn. Geef hierbij ook aan waar het nu al goed gaat en waar sprake is van knelpunten.
2. De autonome ontwikkeling: geef per landschapstype een inschatting van de autonome ontwikkeling. Blijft het goed gaan waar het nu goed gaat? En nemen bestaande knelpunten toe of af? Deze analyse geeft richting aan waarop het omgevingsplan moet sturen. Daar waar knelpunten in de gewenste omgevingskwaliteit te verwachten zijn, kan bijsturing nodig zijn. Bijvoorbeeld door het meegeven van randvoorwaarden aan (agrarische) bedrijvigheid en recreatie en/of door het creëren van aanvullende milieugebruiksruimte.

De Commissie adviseert om in de probleemanalyse ook aan te geven over welke ontwikkelingen al een besluit is genomen; die ontwikkelingen zijn onderdeel van de autonome situatie. Andere ontwikkelingen kunnen in het MER als onderdeel van de ontwikkelscenario's worden onderzocht.

#### **Ontwikkeling De Hoven en windturbines**

In het landelijk gebied spelen in ieder geval twee markante ontwikkelingen. In het noordelijk deel van het gebied staan drie windturbines gepland. In De Hoven heeft de gemeente de wens de aanwezige glastuinbouw te verplaatsen, en om daarmee ruimte te creëren voor organische woningbouw. De gemeente heeft besloten beide ontwikkelingen in aparte plannen verder te brengen en niet mee te nemen in het omgevingsplan en het bijbehorende MER. Voor de windmolens is reeds een MER opgesteld en de beoogde ontwikkelingen in De Hoven zijn complex en kennen nog veel onzekerheden.

Toch ziet de Commissie het als kans om de ontwikkelingen in De Hoven wel mee te nemen in de scenario's in het MER. Het is interessant om voor deze gewenste ontwikkelingen, in een

pilot met botsproeven (zie 3.2), te onderzoeken wat mogelijke effecten zijn en waar knelpunten kunnen ontstaan. De Commissie adviseert dan ook om de ontwikkelingen in De Hoven wel mee te nemen in de scenario's in het MER. Ook adviseert zij de realisatie van de windturbines mee te nemen in het duurzaamheidsscenario.

### **Terminologie**

De notitie reikwijdte en detailniveau maakt gebruik van veel verschillende begrippen en categorieën. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen gebiedskwaliteiten, omgevingskwaliteiten en milieukwaliteiten, naast fysieke kwaliteit, beleefde en inhoudelijke kwaliteit van het landschap. Ook wordt gebruik gemaakt van de begrippen waarden, kernkwaliteiten en gebiedsDNA. De betekenis van en het onderscheid tussen de verschillende begrippen is niet altijd duidelijk. De Commissie adviseert om het begrippenkader zo eenvoudig mogelijk te houden in het MER en gebruikte begrippen toe te lichten.

### **Uitwerking gebiedsDNA**

Per landschapstype benoemt de Visie Landelijk Gebied de karakteristieke bouwstenen. Die bouwstenen vormen samen het gebiedsDNA voor het landelijk gebied. De visie beschrijft het gebiedsDNA in algemene termen. In visualisaties is aangegeven hoe ruimtelijke ontwikkelingen op het gebiedsDNA kunnen aansluiten. De Commissie adviseert om in het MER, voor start van de effectbeoordelingen, de landschappelijke waarden toe te voegen aan de kaart om zo de effecten van mogelijke ontwikkelingen te kunnen vaststellen. Ook adviseert zij om in het MER gebruik te maken van de verbeeldingen uit de Visie Landelijk Gebied.

## **2.2 Monitoring en evaluatie**

Een omgevingsplan heeft een onbepaalde looptijd en laat veel ruimte aan nieuwe ontwikkelingen. Dit maakt het lastiger om effectvoorspellingen te doen. Het is op dit moment moeilijk om te voorspellen hoe de autonome ontwikkeling er over een langere periode eruit ziet en wat de effecten van ontwikkelingen op de lange termijn zijn. De Commissie adviseert daarom om in het MER de effecten te voorspellen voor een vastgesteld toekomstjaar (bijvoorbeeld 2030) en om vervolgens regelmatig te controleren hoe het staat met het behalen van ambities en het behoud van de omgevingskwaliteiten. De Commissie adviseert daarom om de opzet van het monitoringssysteem in het MER op te nemen.

Vragen die de monitoring en evaluatie beantwoorden, zijn:

- Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de vorige check en hoe ziet de leefomgevingsfoto er nu uit?
- Worden de ambities op gebied van onder andere landschap, duurzaamheid en ontwikkeling voldoende gerealiseerd?
- Is meer of minder sturing door de gemeente gewenst om doelen en ambities te halen en om omgevingskwaliteiten te beschermen?

De probleemanalyse biedt een basis voor de opzet van het monitoringssysteem, het is een nulmeting. De geconstateerde knelpunten en kansen zijn aspecten of locaties die aandacht verdienen in de monitoring.

## 3. Ontwikkelingsscenario's

### 3.1 Te onderzoeken scenario's

De Commissie adviseert om de scenario's in te vullen op basis van mogelijke ontwikkelingsrichtingen in het landelijk gebied en op basis van de ambities uit de visie. De scenario's zijn niet bedoeld als realistische alternatieven, maar steeds als maximale invulling van één van de ontwikkelingsrichtingen. De scenario's brengen daarmee de 'hoeken van het speelveld' en de maximale effecten in beeld.

De gemeente heeft de ambitie om ontwikkelruimte te bieden aan agrariërs. In het landelijk gebied zijn daarnaast ontwikkelingen zichtbaar, waarbij bestaande agrarische bedrijven een transitie doormaken naar een ander type bedrijvigheid of naar wonen. Tenslotte heeft de gemeente Zutphen de ambitie om in 2030 energieneutraal te zijn.

In de notitie reikwijdte en detailniveau heeft de gemeente de visie vertaald naar drie scenario's:

1. Doorgroei agrarische bedrijvigheid: de bestaande agrarische bedrijven groeien door vanuit de huidige activiteiten.
2. Omslag naar ander type bedrijvigheid: de agrarische bedrijven verbreden met andere activiteiten en/of maken een transitie door naar een ander type bedrijvigheid, bijvoorbeeld op gebied van recreatie.
3. Duurzaamheid: invulling van de duurzaamheidsambitie van de gemeente in het landelijk gebied door ontwikkeling van wind- en/of zonne-energie, of andere bronnen van alternatieve energie, mogelijk te maken.

De Commissie adviseert om een vierde scenario toe te voegen:

4. Omslag naar wonen: de agrarische bedrijven beëindigen hun actieve bedrijfsvoering. Er vindt een transitie naar een woonfunctie plaats.

Een omslag naar wonen ligt niet direct in lijn met de visie van de gemeente, maar is wel te zien als huidige trend. Juist door te onderzoeken wat het effect is van een volledige omslag naar wonen, kan de gemeente bepalen of zij regels wil stellen om dit te beperken.

#### **Maximale invulling scenario's**

De Commissie adviseert om elk van de scenario's een maximale invulling te geven<sup>3</sup> en dus (vaak) geen realistische invulling. Het doel is om te onderzoeken waar bij maximale invulling knelpunten kunnen optreden en om op basis daarvan voorstellen voor (beleids-)kaders en mitigatie te doen. Indien zich geen knelpunten voor doen, is het niet nodig (beschermende) kaders op te nemen in het omgevingsplan. Het resultaat is vervolgens een realistische invulling van één of meerdere alternatieven voor het omgevingsplan.

Voor het eerste scenario (doorgroei agrariërs) bestaat de maximale invulling bijvoorbeeld uit een doorgroei van alle bestaande bedrijven, voor zover dat mogelijk is binnen de geldende harde kaders (wetgeving en verordeningen). Daarmee brengt het scenario de maximaal

---

<sup>3</sup> Jurisprudentie laat ook zien dat de onderzoeken de maximale mogelijkheden in beeld moeten brengen.

mogelijke ontwikkelingen en bijbehorende effecten in beeld. Dit gaat verder dan wat nu als realistisch wordt ingeschat.

### **Invulling scenario duurzaamheid**

Met het duurzaamheidsscenario adviseert de Commissie om te onderzoeken wat het effect is van het invullen van de duurzaamheidsambitie in het landelijk gebied en in hoeverre deze ambitie haalbaar is. De eerste stap voor invulling van dit scenario is het kwantificeren van de ambitie. Dit kan door met een globale rekensom bijvoorbeeld te bepalen hoeveel windturbines of hoeveel vierkante meters zonneveld nodig zijn om de energievraag binnen de gemeente te faciliteren. De gemeente heeft reeds uitgezocht dat dit tot een zeer groot, onrealistisch, ruimtebeslag leidt.

De tweede stap is vervolgens om te onderzoeken wat wel haalbaar is en waar kansen liggen in het landelijk gebied. Met sturingsvarianten, met hardere of zachtere kaders voor het verplichten of stimuleren van duurzame ontwikkeling, kan de gemeente de invulling van de duurzaamheidsambitie onderzoeken en bijbehorende ruimteclaim en effecten inzichtelijk maken.

## **3.2 Uitvoeren van botsproeven**

Het MER brengt het ruimtebeslag van elk van de scenario's in beeld en de effecten op alle thema's uit het beoordelingskader (natuur, milieu, landschap etc). Met botsproeven<sup>4</sup> wordt onderzocht wat de scenario's betekenen voor het doelbereik van het Omgevingsplan en waar de scenario's kunnen leiden tot ongewenste effecten. De botsproeven laten bijvoorbeeld zien welke ruimteclaims van ontwikkelingen niet te combineren zijn met bestaande waarden, hoe mogelijke ontwikkelingen en ambities zich tot elkaar verhouden en waar regels nodig zijn om natuur, landschap en milieu te beschermen.

De Commissie adviseert om in de botsproeven ook de vier scenario's met elkaar te laten 'botsen'. Deze gecombineerde botsproeven brengen in beeld waar ruimteclaims conflicteren en geven inzicht in de cumulatieve effecten van verschillende ontwikkelingen.

Het resultaat van de botsproeven is een effectbeschrijving en -beoordeling van elk van de scenario's en van de combinaties van scenario's. Daar waar de scenario's leiden tot sterk negatieve effecten of tot het overschrijden van de kaders, kunnen in het MER voorstellen worden gedaan voor mitigatie en/of voor het opnemen van harde kaders in het omgevingsplan. Daar waar de botsproeven juist ruimte voor ontwikkeling laten zien, volstaan zachte kaders.

---

<sup>4</sup> Een botsproef is het onderzoek van ruimtebeslag en effecten van een maximaal scenario op omgeving en milieu

## 4. Een passend beoordelingskader

### 4.1 Invulling aansluitend op de verbrede reikwijdte

Het omgevingsplan heeft een verbrede reikwijdte ten opzichte van een 'normaal' bestemmingsplan. Dat betekent dat ook het beoordelingskader breder zou moeten zijn dan een 'standaard' beoordelingskader.

Het MER maakt voor het omgevingsplan inzichtelijk:

- in hoeverre de doelen en ambities uit de Visie Landelijk Gebied Zutphen worden behaald;
- in hoeverre bestaande knelpunten in de omgevingskwaliteit worden opgelost;
- waar het omgevingsplan kan leiden tot knelpunten in de omgevingskwaliteit;
- op welke aspecten monitoring nodig is.

Het beoordelingskader zoals opgenomen in de notitie reikwijdte en detailniveau leidt niet tot inzicht op al deze punten. Daarnaast sluit het beoordelingskader niet aan op de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan. De Commissie adviseert om het beoordelingskader aan te vullen met de thema's doelbereik (effect op doelen en ambities), gebruiksfuncties (effect op alle functies in de fysieke leefomgeving) en veiligheid.

Voor de thema's die al zijn opgenomen in het beoordelingskader van de notitie reikwijdte en detailniveau heeft de Commissie geen aanvullende aandachtspunten.

### 4.2 Niveau voor de effectbeschrijving

De omgevingsvisie hanteert een indeling in zowel landschapstypen (7 typen) als in zones (4 zones). De visie benoemt de volgende vier zones: de groene stadszone, de agrarische zone, de landgoederen en natuurzone en dragers en verbindingen. In elk van de zones komen verschillende landschapstypen voor.

De Commissie adviseert om de effectbepaling in het MER uit te voeren per landschapstype. Dat is het niveau waarop concrete waarden en doelen beschreven kunnen worden. De zones zijn een samenstelling van verschillende landschapstypen en vormen daarom een minder logisch geheel voor de effectbeoordeling. De resultaten van de onderzoeken in het MER kunnen voor het omgevingsplan, indien gewenst, wel weer worden vertaald naar de verschillende zones.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

### **Advies van de Commissie over de op te stellen MER**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

### **Samenstelling van de werkgroep**

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Jan Bakker

Sjoerd Bokma

Roeland During

Anke Springer-Rouwette (secretaris)

Marja van der Tas (voorzitter)

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Omgevingsplan landelijk gebied gemeente Zutphen

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke activiteiten het gaat (<http://www.commissiemer.nl/regelgeving/besluitmer>). Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D14, C14. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag**

Gemeenteraad van de gemeente Zutphen

### **Initiatiefnemer**

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen.

### **Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?**

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3273](#) in te vullen in het zoekvak.



**Bezoekadres**

A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

**Postadres**

Postbus 2345  
3500 GH Utrecht

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

