

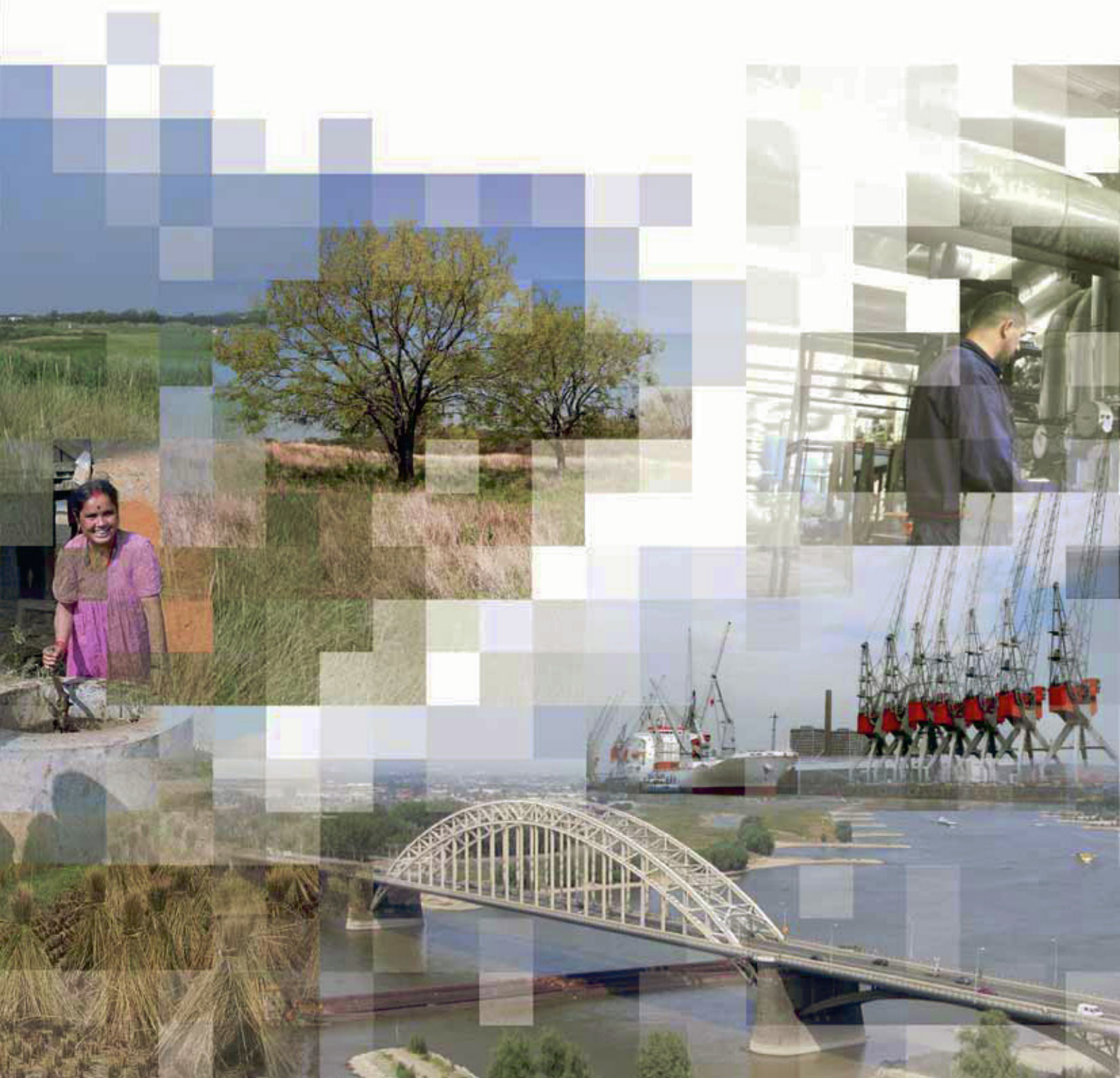


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Tholen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

15 oktober 2013 / rapportnummer 2827-20



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Tholen heeft het voornemen een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied op te stellen. Dit bestemmingsplan is kaderstellend voor onder andere ontwikkeling van veehouderijen. Vanwege de mogelijke negatieve gevolgen voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden is voor dit plan een Passende beoordeling opgesteld. Ter onderbouwing van de besluitvorming is een MER opgesteld. Initiatiefnemer is het college van burgemeester en wethouders; het bevoegd gezag in de m.e.r.-procedure is de gemeenteraad van Tholen.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER. De Commissie spreekt haar waardering uit voor de toegankelijkheid van het MER. Het MER is goed gestructureerd en is, ook voor een buitenstaander, in begrijpelijke tekst beschreven.

Toch constateert de Commissie bij de toetsing van het MER 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:

- Het ontbreken van een uitvoerbaar alternatief: In het MER ontbreekt een alternatief waarin de zekerheid verkregen is dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden plaatsvindt. De maximale mogelijkheden van het plan zijn bovendien niet volledig doorgerekend en beschouwd.
- De berekeningen van de deposities: Uit de passende beoordeling blijkt niet of de deposities juist zijn berekend. Bovendien zijn de deposities hier en daar niet juist gewaardeerd.
- De waterkwaliteit: In het MER wordt niet inhoudelijk ingegaan op de waterkwaliteit en de gevolgen daarvan.
- De Ecologische hoofdstructuur: De doelen van de EHS en de invloed van het plan op die doelen zijn niet aangegeven in het MER.
- Ontbrekende informatie: In het MER wordt niet ingegaan op gezondheidseffecten, geluidhinder en zijn de effecten van biogasinstallaties niet onderbouwd.

De Commissie adviseert om 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.

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.

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 Voornemen en alternatieven

2.1.1 Alternatief zonder toename stikstofdepositie

In het MER en de daarin opgenomen Passende beoordeling is aangegeven dat zowel bij het maximaal gebruik maken van de ontwikkelingsruimte als bij een (volgens de passende beoordeling) meer realistische invulling daarvan, significante negatieve effecten door toename van stikstofdepositie niet uitgesloten zijn. Een in de Passende beoordeling uitgewerkte variant met een combinatie van maatregelen leidt eveneens nog tot een ongewenste toename van de depositie. Naar aanleiding van deze beoordeling is in de planregels van het ontwerpbestemmingsplan een voorwaarde opgenomen dat er bij wijziging van het bouwvlak geen sprake mag zijn van significante negatieve effecten binnen Natura 2000-gebieden. Het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in de planregels, waardoor de bouw van stallen en/of de wijziging van bouwvlakken afhankelijk wordt gesteld van het niet toenemen van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden biedt volgens de Commissie niet de zekerheid dat op planniveau toename van depositie op deze gebieden wordt voorkomen. In het MER is de effectiviteit van deze regels niet aangegeven of doorgerekend. Daardoor is in het MER niet aannemelijk is gemaakt dat (en hoe) toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden voorkomen kan worden.

2.1.2 Maximale mogelijkheden van het plan

In de Passende beoordeling is de invloed van de beide in het MER beschreven alternatieven² op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden³ beoordeeld. Daarnaast is nog een (indicatieve) berekening van de deposities bij het treffen van een combinatie van maatregelen weergegeven. De stikstofemissie blijkt vooral afkomstig te zijn van veehouderijen. Voor het maximale scenario is uitgegaan van de maximale invulling van de bouwblokken van de bestaande bedrijven, inclusief de uitbreidingsmogelijkheden via wijzigingsbevoegdheden.

In bijlage 2 van het MER, "Uitgangspunten onderzoek stikstofdepositie", is aangegeven dat geen rekening is gehouden met de in het plan geboden mogelijkheid dat op overige agrarische bouwvlakken omschakeling naar grondgebonden veehouderij plaatsvindt. Er is zonder

² het maximaal gebruik maken van de ontwikkelingsruimte en een (volgens de passende beoordeling) meer realistische invulling daarvan

³ Figuur 4.1 op pagina 27 van het MER geeft een indicatie van de ligging van de Natura 2000-gebieden in en nabij de gemeente Tholen. Op verzoek van de Commissie heeft de gemeente duidelijker kaartmateriaal toegezonden.

nadere onderbouwing slechts aangegeven dat de stikstofemissie in dat geval een factor 3 hoger zou zijn.

De Commissie is van mening dat in het MER de gevolgen van de maximale mogelijkheden van het plan onderbouwd moeten worden weergegeven. Eventuele maatregelen tot vermindering van de emissie of depositie moeten gericht zijn op deze maximale gevolgen, en niet op slechts een deel van de mogelijke gevolgen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling aannemelijk te maken dat er geen aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden zal optreden, door een beschrijving op te nemen 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;
- c) de mogelijke toename van de stikstofdepositie als gevolg van omschakeling van akkerbouwbedrijven naar grondgebonden veehouderijen,

En die informatie vervolgens te betrekken bij de motivatie *hoe* toename van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden wordt voorkomen.

2.1.3 Depositieberekening en -waardering

Significantie

In paragraaf 4.2.4 van de Passende beoordeling (hoofdstuk 4 van het MER) zijn de toetsingscriteria voor de beoordeling van de stikstofdepositie aangegeven⁴. Hieruit blijkt onder meer dat een depositie van 0,5 tot 1 mol N/ha/jaar als licht negatief en een depositie van 0 tot 0,5 mol N/ha/jaar als neutraal wordt gewaardeerd. De Commissie begrijpt daaruit dat een depositie van minder dan 0,5 mol/ha/jaar als niet significant wordt aangemerkt. Tijdens het bezoek van de Commissie aan de gemeente op 2 september 2013 werd dit desgevraagd bevestigd.

In de Passende beoordeling is niet onderbouwd waarom een kleinere depositie niet tot negatieve effecten leidt. Ook bij een kleine toename van de depositie in cumulatie met de al bestaande en blijvende overschrijding van de kritische depositiewaarde kan aantasting van de natuurlijke kenmerken van de te beschermen gebieden niet op voorhand worden uitgesloten. Het (voortdurend) optreden van kleine verhogingen van de depositie is in strijd met het streven naar verlaging van de depositie op deze gebieden⁵.

Duinenbijtelling

Uit de Passende beoordeling blijkt niet dat rekening is gehouden met de Duinenbijtelling, een correctiewaarde die moet worden toegepast bij de beoordeling van de depositie in Natura 2000-gebieden langs de Noordzeekust en de (zoute) Zeeuwse wateren op grond van de hui-

⁴ De kwalitatieve waardering wordt toegelicht in paragraaf 3.3 op pagina 22 van het MER

⁵ Overigens blijkt uit een recente uitspraak over de beoordeling van kleine depositiewaarden dat, vanwege de reken(on)nauwkeurigheden van het ook in deze Passende beoordeling gebruikte rekenmodel, deposities van minder dan 0,051 mol N/ha/jaar buiten beschouwing zouden mogen worden gelaten.

dige rekenmethodes. In de RIVM-notitie over dit onderwerp⁶ is aangegeven dat voorafgaand aan de beoordeling van de depositie in de Natura 2000-gebieden langs de Zeeuwse wateren, 400 mol zou moeten worden opgeteld bij de berekende waarden tot een afstand van bijvoorbeeld 3 kilometer van grote wateren, slikken en schorren.

Omvang melkrundveehouderijen

In bijlage 2 van het MER is aangegeven dat, vanwege het ontbreken van vergunninggegevens, is uitgegaan van een gemiddelde grootte van de rundveehouderijen in het plangebied, door de totale omvang op grond van CBS-gegevens te delen door het aantal bedrijven.

Op deze wijze wordt naar de mening van de Commissie geen voldoende onderbouwd beeld van de milieugevolgen van deze veehouderijen verkregen. Van grotere veehouderijen nabij natuurgebieden wordt op deze manier de depositie mogelijk onderschat, terwijl die van kleinere bedrijven kan worden overschat. Ook de effecten van eventuele emissiebeperkende maatregelen bij de individuele bedrijven kunnen op deze manier niet goed worden berekend.

Bijvoorbeeld: van een rundveehouderij die blijkens de passende beoordeling dicht bij de grens van een Natura 2000-gebied ligt, is niet duidelijk of de aangegeven depositiebijdrage de juiste is, en evenmin of emissiebeperkende maatregelen bij dit bedrijf, die op grond van de gegevens uit de passende beoordeling een belangrijke vermindering van de depositie in dit gebied zouden kunnen opleveren, ook inderdaad zo effectief zouden zijn.

Waardering van de depositie

Bij vergelijking van de depositieberekeningen met de (kwalitatieve) waardering daarvan in het MER is de Commissie gebleken dat een toename van de depositie in Natura 2000-gebieden een enkele keer als neutraal wordt gewaardeerd. Tijdens het bezoek van de Commissie aan de gemeente werd dit desgevraagd toegelicht door aan te geven dat er vanwege de lage achtergronddepositie geen negatieve effecten werden verwacht. Een tweede argument was dat de habitat "zilte pionierbegroeiingen" hier primair bedreigd wordt door de verzoeting van het Krammer-Volkerak, zodat een overbelasting met stikstof er minder toe doet.

De Commissie is van mening dat de toename van de depositie in Natura 2000-gebieden in alle gevallen als een negatieve ontwikkeling moet worden gewaardeerd, onafhankelijk van de achtergrondbelasting en onafhankelijk van andere bedreigingen die werkzaam zijn op de gevoelige habitats. De laatste kunnen immers worden weggenomen door uitvoering van het Natura 2000 Beheerplan voor het betreffende gebied. Of tegen die toename van depositie maatregelen moeten worden getroffen is afhankelijk van de vraag of de toename in dat specifieke geval leidt tot ongewenste gevolgen voor de te beschermen habitats.

De Commissie adviseert om in een aanvulling nieuwe berekeningen van de depositie van stikstof in de Natura 2000-gebieden op te nemen, waarbij rekening is gehouden met:

- a) de depositie van kleine hoeveelheden stikstof;
- b) een meer gedetailleerd inzicht in de ligging en de omvang van de rundveehouderijen;
- c) de Duinenbijtelling.

De resultaten van deze nieuwe berekeningen moeten op correcte wijze worden meegenomen in de kwalitatieve beoordeling van de deposities.

⁶ Notitie Duinenbijtelling in Natura 2000-gebieden in GDN, RIVM, 22 juni 2012

2.2 Waterkwaliteit

In hoofdstuk 7 van het MER wordt onder meer ingegaan op de waterkwaliteit. In dit hoofdstuk wordt vooral verwezen naar andere regelgeving die betrekking heeft op de waterkwaliteit, zoals de Kaderrichtlijn Water en de Meststoffenwet. Het MER gaat niet in op de huidige en gewenste niveaus van nutriëntenconcentraties in het oppervlaktewater, en evenmin op de gevolgen daarvan voor de biodiversiteit, inclusief de kwaliteit van de weidevogelleefgebieden en natuurgebieden. Ook de gevolgen van normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen voor de gewenste waterkwaliteit en aquatische ecologie zijn niet beschreven. Doordat deze beschrijving ontbreekt kan niet beoordeeld worden in hoeverre het nieuwe bestemmingsplan maatregelen om de waterkwaliteit op het gewenste niveau te brengen al dan niet kan belemmeren.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER in te gaan op de waterkwaliteit, de relatie met de gewenste niveaus en de gevolgen van de waterkwaliteit voor de biodiversiteit en de aquatische ecologie, met name in de KRW waterlichamen en de (waterafhankelijke) natuurgebieden.

2.3 Ecologische Hoofdstructuur

In het MER is in paragraaf 4.3.2 de ligging aangegeven van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) binnen het plangebied. In paragraaf 4.4.2 wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen van de ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt door het plan. Geconstateerd wordt dat er geen of beperkt negatieve gevolgen zullen optreden. In deze paragrafen wordt echter niet ingegaan op de doelen van de verschillende onderdelen van de EHS in of nabij het plangebied. Zonder een beschrijving van de doelen kan niet worden geverifieerd wat de omvang van de gevolgen zal zijn, hoe de gevolgen zich verhouden tot de doelstellingen, en evenmin of er aanleiding is tot het treffen van maatregelen. Dit klemmt vooral ten aanzien van de binnendijkse gebieden, omdat de buitendijkse EHS-onderdelen binnen de Natura 2000-gebieden vallen. Daarvoor zijn de doelen wel benoemd en in de effectbeschrijving betrokken.

De Commissie adviseert in een aanvulling aan te geven wat de doelen zijn van de verschillende (binnendijkse) onderdelen van de EHS binnen en nabij het plangebied, hoe de mogelijke aantastingen zich verhouden tot deze doelen en of dit aanleiding moet zijn tot het treffen van maatregelen.

2.4 Ontbrekende informatie

In het MER wordt niet ingegaan op de onderwerpen geluid en gezondheid. Voorts wordt de mogelijkheid tot het realiseren van (co-)vergistingsinstallaties bij veehouderijen wel genoemd (in bijlage 2 van het MER), maar er wordt niet ingegaan op de milieugevolgen daarvan omdat aangenomen wordt dat deze installaties geen invloed zullen hebben op de emissies van de bedrijven. De Commissie is van mening dat de informatie over geluid, gezondheid en over de milieugevolgen van vergistingsinstallaties essentieel is voor het volledig betrekken van het milieubelang bij de besluitvorming.

De Commissie adviseert in een aanvulling alsnog de informatie te verschaffen over de gevolgen van de mogelijke ontwikkelingen voor de geluidshinder en de gezondheid en alsnog informatie te verschaffen over de milieugevolgen van het gebruik van vergistingsinstallaties bij veehouderijen.

3. Aandachtspunt voor de besluitvorming

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

3.1 Vergelijking met vigerend plan

In het MER wordt op en aantal plaatsen een vergelijking van de milieugevolgen gemaakt tussen het ontwerp-plan en het vigerende plan. Tijdens het bezoek van de Commissie aan de gemeente werd desgevraagd toegelicht dat dit is veroorzaakt door de onduidelijkheid over de uitleg van het nieuwe artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet. Hoewel in het MER waar nodig ook de vergelijking wordt gemaakt met de huidige situatie, leidt de vergelijking met het vigerende plan hier en daar tot verwarring.

- De Commissie beveelt aan de niet bedoelde verwijzingen uit de tekst van het MER te verwijderen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tholen

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Tholen

Besluit: vaststellen

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C.14 en D.14 en vanwege passende beoordeling.

Activiteit: herzien van het bestemmingsplan buitengebied

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van 8 augustus 2013

ter inzage legging MER: 9 augustus t/m 19 september 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 12 augustus 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 15 oktober 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:

Ir. S. Bokma

W. Foppen

Ing. J.H. Grit (werkgroepsecretaris)

Drs. A. van Leerdam

Drs. H.G. Ouwerkerk (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 Buitengebied Tholen (19 juli 2013)
- Bestemmingsplan Buitengebied Tholen (30 juli 2013)
- Bijlagenboek Buitengebied Tholen (30 juli 2013)

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied Tholen

ISBN: 978-90-421-3858-2



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

