

Memo

nummer	3	
datum	18 juni 2014	
aan	dhr. F. van Kooten	gemeente Hilversum
van	Manuel Beterams	Antea Group
kopie		
project	Ontwikkeling van een kleinschalig crematorium op begraafplaats Zuiderhof	
projectnummer	268276-00	
betreft	Vormvrije m.e.r.-beoordeling crematorium	

Inleiding

Aanleiding en doel

Hilversum krijgt een kleinschalig crematorium op begraafplaats Zuiderhof. Dat heeft de gemeenteraad in december 2012 besloten. Voor de realisatie van een kleinschalig crematorium zijn aanpassingen nodig op de Zuiderhof. Uitgangspunt in voorliggend plan is dat door toevoeging van de functie crematorium op begraafplaats Zuiderhof alle bestaande voorzieningen beter worden gebruikt (zoals de aula en het parkeren). Op de begraafplaats Zuiderhof staan twee dienstgebouwen en een dienstwoning. Door alle huidige functies in één dienstgebouw te concentreren (kantoor, kantine, materiaalopslag) kan in het andere dienstgebouw de functie van crematorium worden ingepast met de bijbehorende verbrandingsoven. Er is dus niet gekozen voor nieuwbouw maar voor renovatie, interne verbouwing en uitbreiding. De dienstgebouwen worden uitsluitend intern gewijzigd. De dienstwoning, die condoleanceruimte wordt, krijgt een uitbreiding aan de zijde van de Hoornboegse heide.

Ten behoeve van het bestemmingsplan wordt een vormvrije m.e.r.-beoordeling opgesteld. De vormvrije m.e.r.-beoordeling heeft als doel om te toetsen of als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling sprake is van mogelijke belangrijke nadelige milieugevolgen.

Waarom een vormvrije m.e.r.-beoordeling?

De procedure van een milieueffectrapportage (m.e.r.) is bedoeld om het milieubelang vroegtijdig en volwaardig in de plan- en besluitvorming in te brengen. Een m.e.r. is altijd gekoppeld aan een besluit, bijvoorbeeld een structuurvisie of een bestemmingsplan. Het centrale onderdeel van een m.e.r. is het milieueffectrapport (MER) waarin de milieueffecten voor een tal van aspecten voor een of meerdere alternatieven geanalyseerd en beoordeeld worden ten opzichte van de referentiesituatie. Deze m.e.r.-procedure is van toepassing bij activiteiten waarvan reeds vast staat dat er mogelijke belangrijke nadelige milieugevolgen optreden. Deze activiteiten met bijbehorende drempelwaarden staan weergegeven in onderdeel C van het Besluit m.e.r. (ook geldt voor activiteiten uit onderdeel D waar een plan, bijvoorbeeld een structuurvisie, voor nodig is).

Naast het direct uit moeten voeren van een m.e.r. zijn in het Besluit m.e.r. ook activiteiten met bijbehorende drempelwaarden aangegeven waarvoor eerst beoordeeld moet worden of sprake is van mogelijke belangrijke nadelige milieugevolgen. Deze activiteiten en drempelwaarden staan benoemd in onderdeel D van het Besluit m.e.r. Voor deze activiteiten dient een zogenaamde m.e.r.-beoordeling uitgevoerd te worden.

Op 1 april 2011 is het gewijzigde Besluit milieueffectrapportage in werking getreden. Een belangrijke wijziging betreft het indicatief maken van de drempelwaarden in onderdeel D (betreft de m.e.r.-beoordeling) van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Concreet betekent dit dat, ook wanneer ontwikkelingen onder de in bijlage D opgenomen drempelwaarden blijven, het bevoegd gezag zich er nog steeds van moet vergewissen of activiteiten geen aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben, de zogenaamde 'vergewisplicht'.

Het komt er op neer dat voor elk besluit of plan dat betrekking heeft op activiteit(en) die voorkomen op de D-lijst die beneden de drempelwaarden vallen een toets moet worden uitgevoerd of belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen worden uitgesloten. Voor deze toets, , wordt de term vormvrije m.e.r.-beoordeling gehanteerd. Deze vormvrije m.e.r.-beoordeling kan tot twee conclusies leiden:

- belangrijke nadelige milieugevolgen zijn uitgesloten: er is geen m.e.r.-beoordeling) noodzakelijk;
- belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn niet uitgesloten: er moet een m.e.r.-beoordeling plaatsvinden of er kan direct worden gekozen voor een m.e.r.

Criteria voor het toetsen van activiteiten in een (vormvrije) m.e.r.-beoordeling

De toetsing in het kader van de vormvrije m.e.r.-beoordeling dient te geschieden aan de hand van de selectiecriteria in bijlage III van de EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling. In deze bijlage staan drie hoofdcriteria centraal:

- de kenmerken van het project;
- de plaats van het project;
- de kenmerken van de potentiële effecten.

Hieronder is uitgewerkt wat onder deze criteria wordt verstaan:

Selectiecriteria Europese richtlijn

1. Kenmerken van de projecten

Bij de kenmerken van de projecten moet in het bijzonder in overweging worden genomen:

- de omvang van het project,
- de cumulatie met andere projecten,
- het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- de productie van afvalstoffen,
- verontreiniging en hinder,
- risico van ongevallen, met name gelet op de gebruikte stoffen of technologieën.

2. Plaats van de projecten

Bij de mate van kwetsbaarheid van het milieu in de gebieden waarop de projecten van invloed kunnen zijn moet in het bijzonder in overweging worden genomen:

- het bestaande grondgebruik,
- de relatieve rijkdom aan en de kwaliteit en het regeneratievermogen van de natuurlijke hulpbronnen van het gebied,
- het opnamevermogen van het natuurlijke milieu, met in het bijzonder aandacht voor de volgende typen gebieden:
 - wetlands,
 - kustgebieden,
 - berg- en bosgebieden,
 - reservaten en natuurparken,
 - gebieden die in de wetgeving van de lidstaten zijn aangeduid of door die wetgeving worden beschermd;
 - speciale beschermingszones, door de lidstaten aangewezen krachtens Richtlijn 79/409/EEG en Richtlijn 92/43/EEG,
 - gebieden waarin de bij communautaire wetgeving vastgestelde normen inzake milieukwaliteit reeds worden overschreden,
 - gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid,
 - landschappen van historisch, cultureel of archeologisch belang.

3. Kenmerken van het potentiële effect

Bij de potentiële aanzienlijke effecten van het project moeten in samenhang met de criteria van de punten 1 en 2 in het bijzonder in overweging worden genomen:

- het bereik van het effect (geografische zone en grootte van de getroffen bevolking),
- het grensoverschrijdende karakter van het effect,
- de orde van grootte en de complexiteit van het effect,
- de waarschijnlijkheid van het effect,
- de duur, de frequentie en de omkeerbaarheid van het effect.

Over het algemeen hoeft de vormvrije m.e.r.-beoordeling niet dezelfde diepgang te hebben als een 'echte' m.e.r.-beoordeling. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de vormvrije m.e.r.-beoordeling uitmondt in een uitgebreid

onderzoek naar mogelijke milieugevolgen. Een advies van de beleidsverantwoordelijken is dan ook: hou het zo kort en bondig als verantwoord is.

Onderzoek

Dit onderzoek richt zich allereerst op de vraag onder welke categorie van de C- of D-lijst van het Besluit MER de oprichting van een crematorium geschaard kan worden?

Doordat een crematorium specifiek gebruikt wordt voor de verbranding van menselijke lichamen en voor dat doeleinde een installatie wordt opgericht, wordt eerst gekeken naar categorie D18.7 van de bijlage bij het Besluit MER. Dit betreft "de wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor de verbranding of de chemische behandeling van niet-gevaarlijke afvalstoffen". Een menselijk lichaam valt echter niet onder de definitie van 'afvalstof'. De definitie hiervan is afgeleid uit de Wet Milieubeheer: "afvalstoffen: alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen". In dit geval kan niet worden gesproken over een 'stof waarvan de houder zich ontdoet'.

Een andere categorie waaronder dergelijke ontwikkelingen kunnen vallen, is categorie D11.2. Deze luidt: "De aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen". In de toelichting bij het Besluit MER wordt het volgende hierover gezegd: "Bij een stedelijk ontwikkelingsproject kan het gaan om bouwprojecten als woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke of een combinatie daarvan". Hoewel een crematorium hier niet direct genoemd wordt, is deze lijst niet-limitatief en wordt een crematorium ook niet direct uitgesloten. Het gaat hier namelijk wel om een bouwproject en een crematorium kan worden gezien als een noodzakelijke stadsvoorziening die hoort bij de verdere 'ontwikkeling' van een stad. In het geval van Hilversum is een belangrijke reden voor het bouwen van een crematorium dat in de stad nog geen crematorium aanwezig is, er wel vraag naar bestaat en de gemeente deze keuze voor de inwoners mogelijk wil maken. Het is dus een voorziening die hoort bij de verdere ontwikkeling van een stad. Bovendien zijn de mogelijke milieugevolgen vergelijkbaar met bijvoorbeeld woningbouw, aangezien de verkeersaantrekkende werking ook een duidelijke rol speelt.

Op basis van deze argumentatie wordt het crematorium gezien als een project dat onder categorie D11.2 valt. Gezien de drempelwaarde van onder meer 100 hectare omvang voor dergelijke projecten, is geen sprake van een overschrijding van de drempelwaarde in dit plan. Wel dient met een vormvrije m.e.r.-beoordeling aangegeven te worden of belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen worden uitgesloten.

Het plan dient beoordeeld te worden aan de hand van de criteria die hierboven zijn benoemd: de kenmerken en de plaats van het project en de kenmerken van de potentiële effecten:

Kenmerken van het project

De volgende kenmerken zijn van belang voor de beoordeling van het effect:

- Voor de realisatie van het crematorium wordt gebruik gemaakt van bestaande gebouwen op de begraafplaats Zuiderhof. Buiten een aanbouw aan een dienstgebouw levert dit geen extra ruimtebeslag op ten opzichte van de huidige situatie.
- Het crematorium maakt twee extra uitvaarten per dag mogelijk, wat leidt tot circa 160 extra voertuigbewegingen per dag. Dit verkeer komt en gaat via de Bosdrift en de Diependaalselaan.
- De verbrandingsoven voor het crematorium voldoet aan de best beschikbare technieken met een state-of-the-art luchtfilterinstallatie.
- Cumulatie met andere projecten of plannen is geen sprake van; het vaststellen van dit bestemmingsplan staat geheel op zichzelf.

Plaats van het project

Hierbij gaat het met name om het milieu in de directe omgeving en welke kwetsbare gebieden hier zijn gelegen. Het plangebied ligt in het zuiden van het stedelijke gebied van Hilversum, waarbij ten westen en ten noorden woningen zijn gelegen, maar direct ten zuiden een natuurgebied begint. Het gaat daarbij om een Beschermd Natuurmonument. Overige kwetsbare natuurlijke gebieden (zoals EHS en Natura 2000-gebieden) zijn op grote afstand van het plan gelegen.

Het huidige gebruik van de grond verandert na vaststelling van het bestemmingsplan niet; er blijft sprake van een begraafplaats, nu met crematorium, en er wordt geen extra natuur of groenbestemming omgezet in bebouwd gebied. De kwantiteit en kwaliteit van natuurlijke hulpbronnen in het gebied worden door het ruimtelijke besluit niet aangetast.

Kenmerken van het potentiële effect

De potentiële effecten van het project worden als volgt beoordeeld:

- Effecten op cultuurhistorie en landschap zijn niet te verwachten; ten opzichte van de huidige situatie veranderen enkel bestaande objecten van bestemming en wordt bij slechts één gebouw een aanbouw gerealiseerd. Daarmee blijft de omvang van het bebouwde gebied vrijwel gelijk en worden geen grote landschappelijke ingrepen gepleegd.
- Er vindt niet tot nauwelijks omzetting plaats van een 'natuurlijk' gebied naar een bebouwd, stedelijk gebied, waardoor op het gebied van waterkwaliteit en -kwantiteit geen effecten zijn te verwachten. Door deze plaatselijke en beperkte verstoring van de bodem zijn effecten op archeologische waarden en bodemkwaliteit eveneens uitgesloten.
- De extra voertuigbewegingen op de Bosdrift en Diependaalselaan zijn van een beperkte omvang, zodat geen significant negatieve effecten op de verkeersafwikkeling wordt verwacht. Parkeervoorzieningen zijn in voldoende mate aanwezig op het huidige parkeerterrein bij begraafplaats Zuiderhof.
- De extra voertuigbewegingen van en naar het crematorium kunnen invloed hebben op luchtkwaliteit, geluidsbelasting en stikstofdepositie. Gezien het beperkte aantal extra verkeersbewegingen en de stedelijke omgeving ten noorden van het plangebied, zijn dit aantallen extra voertuigen die wegvallen tegen de achtergrondbelasting. Dit blijkt ook uit de berekeningen die zijn uitgevoerd voor deze drie aspecten. Natura 2000 gebieden liggen op vele kilometers afstand en worden zeker niet negatief beïnvloed door dit ruimtelijke besluit.
- Het ecologische onderzoek heeft bovendien aangetoond dat een significant negatief effect op het Beschermd Natuurmonument en de soorten uit de flora en faunawet kan worden uitgesloten.
- Naast de verkeersaantrekkende werking zijn potentiële effecten van de verbrandingsoven te verwachten. In 2012 is de wetgeving hiervoor verscherpt, zodat crematoria dienen te beschikken over een luchtfilterinstallatie waarmee schadelijke stoffen worden afgevangen. Bij een goed functionerende crematieoven blijven de optredende emissies daarom onder de emissieconcentratie-eisen van de NeR. Dit geldt echter niet voor kwik. Om kwik uit de rookgassen te verwijderen, zijn diverse emissiebeperkende technieken beschikbaar, waarvan hier een actieve koolstoffilter is toegepast. Met inachtneming van deze maatregel en de overige voorschriften uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling worden geen potentiële effecten verwacht. Concluderend: de strenge eisen waaraan de oven dient te voldoen, zorgt ervoor dat deze geen significante hoeveelheden schadelijke stoffen emitteert.

Conclusie

De omvang van de voorgenomen ontwikkeling brengt geen zodanige productie van afvalstoffen, verontreiniging, hinder en risico van ongevallen met zich mee op basis waarvan belangrijke negatieve gevolgen voor het milieu zijn te verwachten. Er is geen sprake van cumulatie met andere projecten. Het milieubelang wordt in het kader van de ruimtelijke onderbouwing in de overige paragrafen in voldoende mate afgewogen. Geconcludeerd wordt dat er geen significante nadelige effecten zijn te verwachten en geen verdere m.e.r.-(beoordeling) noodzakelijk is.