

---

**Notitie**

<b>Van</b>	M. van der Meulen
<b>Project</b>	PlanMER buitengebied Brielle - Westvoorne
<b>Opdrachtgever</b>	Gemeente Brielle / gemeente Westvoorne
<b>Datum</b>	28 november 2019
<b>Betreft</b>	Reactie toetsingsadvies Commissie voor de m.e.r.

---



**1 Aanleiding**

De gemeenten Brielle en Westvoorne bereiden een actualisatie van de bestemmingsplannen voor het buitengebied voor. Beide gemeenten hebben de handen ineengeslagen en er voor gekozen om voor te sorteren op de nieuwe Omgevingswet door een omgevingsplan (formeel een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) voor het buitengebied op te stellen. Gekoppeld aan het omgevingsplan is ook een planMER (milieueffectrapportage) opgesteld. Het planMER is met het in procedure brengen van het ontwerpplan ter toetsing voorgelegd aan de Commissie voor de m.e.r. In deze notitie is een reactie / nadere beschouwing opgenomen op de verschillende onderdelen uit het toetsingsadvies. Het volledige advies is opgenomen in de bijlage bij deze notitie.

## **2 Link met visie en energietransitie**

*De Commissie adviseert om in het MER bij het omgevingsplan te controleren of de verschillende (ruimtelijke) keuzes uit de visie tegelijkertijd mogelijk zijn.*

*De Commissie adviseert het omgevingsplan integraal te benaderen: dit betekent dat de energietransitie aan bod moet komen, bijvoorbeeld door een doorkijk te geven hoe dit thema verwerkt wordt in het uiteindelijke Omgevingsplan en globaal aan te geven welke milieueffecten een rol spelen, zoals gevolgen voor het landschap en, in het geval van windturbines, de gevolgen van slagschaduw.*

### **Reactie**

De omgevingsvisies die door beide gemeenten voorafgaand aan het omgevingsplan zijn vastgesteld vormen de basis voor de keuzes zoals die zijn gemaakt in het omgevingsplan. Voor de meeste van die keuzes kan op voorhand worden uitgesloten dat deze met elkaar conflicteren. Uiteindelijk is het omgevingsplan er op gericht om gewenste ontwikkelingen te faciliteren waarbij het in hoofdzaak gaat om de uitbreiding van activiteiten of functieveranderingen op de bestaande bouwpercelen. Het omgevingsplan maakt in principe geen grootschalige gebiedsontwikkelingen mogelijk. Dat is mede geborgd door de toetsing aan de koersen zoals die per deelgebied zijn beschreven.

Toekomstige initiatieven die samenhangen met de energietransitie vragen specifieke aandacht omdat deze een (potentieel) grote impact hebben op het landschap en plaatselijk ook van invloed kunnen zijn op het woon- en leefklimaat. Door de gemeenten Brielle en Westvoorne wordt samen met de andere gemeenten op Voorne-Putten én de overige gemeenten uit de regio Rotterdam-Den Haag gewerkt aan een Regionale Energie Strategie (RES) Rotterdam-Den Haag. Eerder was het voornemen om de uitkomsten vanuit het RES-traject mee te nemen in het omgevingsplan (en daarmee ook in het planMER). Uiteindelijk bleek dat niet haalbaar binnen de planning voor het omgevingsplan omdat bij het in procedure brengen van het ontwerpplan de uitkomsten van het RES en mogelijke uitwerking daarvan voor de gemeenten nog niet duidelijk waren. Wel zijn in de handboeken Kwaliteitsverbetering Buitengebied op hoofdlijnen uitspraken gedaan over de (on)wenselijkheid van bepaalde vormen van duurzame energieopwekking. Zo worden binnen bepaalde deelgebieden kleinschalige zonneweides/-akkers aanvaardbaar geacht, maar wordt bijvoorbeeld bij de zeekleipolders aangegeven dat deze niet passen in het open landschap. Binnen de zeekleipolders worden koude-warmte-opslagsystemen en het gebruik van aardwarmte wel genoemd als mogelijkheden om invulling te geven aan de ambities ten aanzien van duurzame energie. Op basis van de uitkomsten van het RES zal door de gemeenten moeten worden bekeken hoe deze een planologische doorvertaling krijgen. Dat zou op onderdelen kunnen leiden tot een herziening van het omgevingsplan. Bij het mogelijk maken van grootschalige initiatieven voor de opwekking van duurzame energie kan opnieuw sprake zijn van een mer-plicht of een mer-beoordelingsplicht. In dat kader zullen alle mogelijke milieugevolgen worden afgewogen.

### **3 Referentiesituatie en effectbepaling**

*De Commissie adviseert om de huidige milieusituatie, trends en referentiesituatie in beeld te brengen.*

*De Commissie adviseert duidelijk te maken wat het plan maximaal mogelijk maakt, hoe het beoordelingskader is opgezet en welke effecten zich voordoen. Daarbij vraagt ze bijzondere aandacht voor de effecten op natuur en daarnaast aan te geven welke kaders en maatregelen effecten kunnen verzachten.*

#### **Reactie**

Uitgangspunten voor het omgevingsplan zijn deregulering, 'loslaten' en het bieden van flexibiliteit. Het omgevingsplan biedt ruimere mogelijkheden dan de vigerende bestemmingsplannen. Nieuwe ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt met eenvoudigere procedures gekoppeld aan kwalitatieve regels. Het biedt een flexibeler kader dan een bestemmingsplan. Deze flexibiliteit en ruime ontwikkelingsmogelijkheden hebben gevolgen voor de wijze en het detailniveau waarop de milieugevolgen in beeld kunnen worden gebracht. Er is bewust voor gekozen om geen 'traditioneel' planMER op te stellen met gedetailleerde kwantitatieve analyses en een beoordeling van de effecten van de (theoretische) maximale invulling van alle ontwikkelingsmogelijkheden die het omgevingsplan biedt. Het uitgangspunt is dat met een set goed doordachte randvoorwaarden in het omgevingsplan wordt gestuurd op de gemeentelijke ambities voor het buitengebied en negatieve effecten worden voorkomen. Het planMER is ingezet om deze randvoorwaarden en kaders scherp te krijgen.

De wijze waarop het gebruik en bouwen zijn geregeld in het omgevingsplan, maken het lastig (en weinig zinvol) om de maximale gevolgen voor de omgevingskwaliteit gedetailleerd in beeld te brengen. Bij de beoordeling van de maximale gevolgen worden de koers per zone en de op basis daarvan als toelaatbaar geachte activiteiten als uitgangspunt gehanteerd. Daarbij komen alle functies en activiteiten met een (potentieel) relevante milieu-impact aan de orde. Het gaat niet alleen om ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven, zoals veehouderijbedrijven en glastuinbouwbedrijven. Ook niet-agrarische nevenfuncties en vervolgfuncties en recreatieve ontwikkelingsmogelijkheden zijn onderdeel van de effectbeoordeling. Met een globale toets wordt bekeken welke effecten kunnen optreden wanneer op grote schaal gebruik wordt gemaakt van de ontwikkelingsmogelijkheden die het omgevingsplan biedt. De effectbeoordeling gebeurt zo veel mogelijk kwalitatief en is waar nodig aangevuld met verkennende berekeningen en gevoeligheidsanalyses. Daarbij is in eerste instantie sprake van een effectbeoordeling zonder rekening te houden met kwalitatieve voorwaarden en/of maatregelen die in het omgevingsplan (kunnen) worden verbonden aan nieuwe initiatieven. Vervolgens is een effectbeoordeling opgenomen waarbij wel rekening is gehouden met de randvoorwaarden en kaders zoals vastgelegd in het bestemmingsplan. Voorafgaand aan het opstellen van het planMER is deze opzet vastgelegd in een notitie reikwijdte en het detailniveau waarmee de mogelijkheid is geboden aan belanghebbenden om te reageren op onderzoekssystematiek. Op de uitgangspunten voor de wijze waarop de referentiesituatie en effecten in beeld zouden worden gebracht zijn geen reacties binnengekomen. Terecht wordt in het toetsingsadvies mede vanwege de geboden flexibiliteit en kwalitatieve voorwaarden aandacht gevraagd voor monitoring van de milieugevolgen. Hierop wordt naar ingegaan in paragraaf 5.

#### **4 Natuur (effecten op Natura 2000)**

*De Commissie adviseert nader te onderbouwen dat het plan uitvoerbaar is in het kader van de Wet natuurbescherming, met name voor wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.*

##### **Reactie**

In de passende beoordeling is inzicht gegeven in de mogelijke gevolgen van toekomstige ontwikkelingen binnen de kaders van het omgevingsplan voor de stikstofdepositie binnen Natura 2000. Uit deze analyse blijkt dat zonder randvoorwaarden of beperkingen in het plan vast te leggen, de ontwikkelingsruimte die wordt geboden een toename van stikstofdepositie binnen Natura 2000 met zich mee kunnen brengen. Dit geldt in het bijzonder voor ontwikkelingen in de gemeente Westvoorne op relatief korte afstand van het Voornes Duin. Voor bepaalde functies (zoals bijvoorbeeld veehouderijen en grootschalige glastuinbouwbedrijven) kunnen ook op ruime afstand relevante effecten optreden. Naar aanleiding van de uitkomsten van de passende beoordeling zijn in het ontwerp-omgevingsplan voorwaarden verbonden aan toekomstige ontwikkelingen. Ontwikkelingen zijn mogelijk zolang geen sprake is van een toename van depositie binnen Natura 2000, dan wel de toename van depositie uitvoerbaar is binnen de kaders van het PAS.

Uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is inmiddels duidelijk geworden dat het PAS als beoordelingskader niet juridisch houdbaar is en dat een vergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op een (overbelast) Natura 2000-gebied of ander toestemmingsbesluit niet kan worden verleend met verwijzing naar de passende beoordeling voor het PAS. Dit betekent dat op projectniveau zal moeten worden beoordeeld of de eventuele toename van stikstofdepositie leidt tot significante negatieve effecten en welke maatregelen zo nodig kunnen worden getroffen om strijdigheid met de Wet natuurbescherming te voorkomen. Uit jurisprudentie volgt dat in een overbelaste situatie al bij een kleine toename van stikstofdepositie sprake kan zijn van significante negatieve effecten. Om deze reden is de regeling zoals opgenomen in het vast te stellen omgevingsplan aangescherpt. Ontwikkelingen zijn alleen toegestaan mits is aangetoond dat geen sprake is van een toename van stikstofdepositie op overbelaste verzuringsgevoelige habitats. Deze regeling is zowel van toepassing op functiewijzigingen, als intensivering of uitbreiding van bestaande activiteiten. Hiermee is juridisch-planologisch geborgd dat er geen toename van stikstofdepositie binnen Natura 2000 plaatsvindt. Iedere functiewijzigingen, intensivering of uitbreiding mag niet leiden tot een toename van meer dan 0,00 mol/ha/jaar, zodat ook cumulatief geen sprake zal zijn van significante negatieve effecten.

Het omgevingsplan biedt de nodige flexibiliteit en ontwikkelingsruimte, waarbij het niet vooraf te voorspellen is waar, op welk moment, op welke wijze gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt. De regeling zoals opgenomen in het omgevingsplan zal in bepaalde gevallen beperkingen opleggen aan de ontwikkelingsmogelijkheden en kan aanleiding vormen voor het treffen van aanvullende maatregelen om een toename van stikstofdepositie uit kunnen sluiten. Op dit moment zijn alle consequenties van de uitspraak van de Afdeling over het PAS en de daaruit volgende mogelijke maatregelen en oplossingsrichtingen nog niet uitgekristalliseerd. Dat geldt onder andere voor de wijze waarop in de beoordeling dient te worden omgegaan met tijdelijke effecten (gedurende de aanleg- / realisatiefase), de afbakening van de effecten van beweiding en bemesting waar in het toetsingsadvies specifiek aandacht voor wordt gevraagd. De onduidelijkheden en onzekerheden rondom het stikstofdossier maken het onmogelijk om op dit moment inzicht te geven in de exacte doorwerking van de regeling en de mogelijke maatregelen. Het thema stikstofdepositie speelt dan ook een belangrijke rol bij de monitoring van de effecten van het omgevingsplan (zie paragraaf 5).

## 5 Monitoring

*De Commissie adviseert in het monitoringsplan mogelijke maatregelen op te nemen die achter de hand gehouden worden.*

### Reactie

#### *Monitoring in het planMER*

In het planMER is de noodzaak voor monitoring onderkend en op hoofdlijnen beschreven op welke wijze hier invulling aan kan worden gegeven. In het planMER is voorgesteld om iedere 5 jaar een integrale monitoringsronde uit te voeren, waarbij tevens is aangegeven dat actuele ontwikkelingen aanleiding kunnen geven om specifieke thema's tussentijds te monitoren. Voorgesteld wordt om bij de monitoringsrondes het volgende in beeld te brengen:

- overzicht van de initiatieven binnen de monitoringsperiode: belangrijke vraag daarbij is of het aantal, de locaties en de aard en omvang van de initiatieven aansluit bij de gemeentelijke visie op het buitengebied. Eventuele ongewenste ontwikkelingen of juist het uitblijven van nieuwe initiatieven, kunnen aanleiding geven om het omgevingsplan op onderdelen aan te passen.
- overzicht van de actuele milieusituatie (leefomgevingsfoto): In het planMER wordt de focus gelegd op:
  - effecten op natura 2000: in het bijzonder waar het gaat om de gevolgen voor de stikstofdepositie;
  - landschappelijke effecten: eventuele ongewenste effecten en de mate waarin (in lijn met de handboeken) daadwerkelijk een kwaliteitsverbetering wordt gerealiseerd;
  - gevolgen voor het woon- en leefklimaat: ontwikkelingen in wet- en regelgeving en eventuele nieuwe inzichten op het vlak van gezondheid;
  - verkeerseffecten: verkeerstoenames in het buitengebied en eventueel daarmee samenhangende gevolgen voor de verkeersveiligheid.
- overzicht van relevante ontwikkelingen (wet- en regelgeving, technologisch, economisch) die van belang zijn voor de kaders in het omgevingsplan. Zo is het niet uitgesloten dat de komende jaren wijzigingen zullen worden doorgevoerd in de wet- en regelgeving op bijvoorbeeld het vlak van gezondheid. Ook kan sprake zijn van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven die op dit moment nog niet kunnen worden voorzien en die vragen om aanvullende of andere kaders;
- toets van de initiatieven en ontwikkelingen in de omgevingskwaliteit aan de doelstellingen en ambities en de beschikbare milieugebruiksruimte: dragen de kaders zoals vastgelegd in het omgevingsplan voldoende bij aan het realiseren van de beoogde omgevingskwaliteit en worden nieuwe knelpunten of ongewenste situaties voorkomen. Daarbij dient waar relevant, onderscheid te worden gemaakt in de verschillende zones;
- integrale beoordeling op basis van de voorgaande onderdelen of aanpassing in het omgevingsplan noodzakelijk is: het toevoegen, schrappen of aanpassen van de gestelde kaders.

#### *Nadere beschouwing*

Naar aanleiding van het toetsingsadvies wordt in deze paragraaf ingegaan op de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de monitoring van de milieusituatie. De verdere uitwerking zal plaats moeten vinden in een vast te stellen monitoringsplan.

### Natuur

#### Natura 2000-gebieden

De Commissie signaleert in het toetsingsadvies dat het planMER weinig inzicht geeft in de huidige staat van de natuur en de achterliggende trends. Daarbij wordt door de Commissie in het bijzonder aandacht gevraagd voor de situatie binnen het Natura 2000-gebied Voornes Duin en de mogelijke gevolgen van een toename van stikstofdepositie. In paragraaf 4 van deze notitie is ingegaan op de regeling die in het omgevingsplan is opgenomen om een toename van stikstofdepositie uit te sluiten. Ontwikkelingen zijn alleen toegestaan mits is aangetoond dat geen sprake is van een toename van stikstofdepositie op overbelaste verzuringsgevoelige habitats. Deze regeling is zowel van toepassing op functiewijzigingen, als intensivering of uitbreiding van

bestaande activiteiten. Hiermee is juridisch-planologisch geborgd dat er geen toename van stikstofdepositie binnen Natura 2000 plaatsvindt.

Op basis van beschikbare meetgegevens (RIVM) kan worden gemonitord hoe de stikstofdepositie binnen het Voornes Duin zich ontwikkelt. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de totale stikstofdepositie slechts voor een klein deel wordt bepaald door de activiteiten binnen de buitengebieden van Westvoorne en Brielle en voor het overgrote deel door activiteiten buiten de gemeente grenzen. Met het consequent en correct in de praktijk toepassen van de regeling zoals opgenomen in het omgevingsplan neemt de stikstofdepositiebijdrage door activiteiten binnen het plangebied niet toe. Mogelijk dat in de toekomst opnieuw een drempelwaarde wordt geïntroduceerd om kleinschalige ontwikkelingen mogelijk te maken of een beperkte depositiebijdrage tijdens de aanlegfase toe te staan. Tijdens de monitoringsronde kan worden bekeken of ontwikkelingen in de wet- en regelgeving of jurisprudentie aanleiding geven om de regeling zoals opgenomen in het plan te herzien.

#### Overige natuurwaarden

Met het Handboek Kwaliteitsverbetering Buitengebied wordt onder andere ingezet op een vergroting van de natuurwaarden en biodiversiteit binnen het plangebied. Om een beter beeld te krijgen van de ontwikkeling van de natuurwaarden binnen de gemeente kan er voor worden gekozen om iedere monitoringsronde per soort(groep) de stand van zaken en trends weer te geven. Een gebiedsdekkend veldonderzoek is daarvoor niet noodzakelijk. Monitoring kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF). In deze landelijke databank zijn alle beschikbare natuurdata opgeslagen. Ook zijn er gemeenten die voor het monitoren van de natuurwaarden afstemming zoeken met lokale natuurclubs en/of burgers. Met monitoring van de aanwezige soorten kunnen de kansen en bedreigingen in beeld worden gebracht. De resultaten van de monitoring kunnen worden gebruikt om bij concrete ontwikkelingen meer gericht invulling te geven aan de beoogde kwaliteitsverbetering. Ook kan het gemeentelijke natuurbeheer en onderhoud hierop worden afgestemd.

#### **Landschap en cultuurhistorie**

In het omgevingsplan zijn beschermende regelingen opgenomen voor landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Het omgevingsplan is niet alleen gericht op bescherming, maar ook op het versterken van deze waarden. Voor beide gemeenten is een Handboek Kwaliteitsverbetering Buitengebied opgesteld waarin per zone binnen het landelijk gebied aanbevelingen en inspiratiebeelden zijn opgenomen. In de regels van het omgevingsplan wordt een directe link gelegd met de kwalitatieve voorwaarden uit de Handboeken kwaliteitsverbetering. Vanwege de onzekerheden als het gaat om de aard en omvang van nieuwe initiatieven en het aantal initiatieven binnen de verschillende landschappelijke deelgebieden en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de kwaliteitsverbetering, is het niet uitgesloten dat onvoorziene effecten optreden op landschappelijke en/of cultuurhistorische waarden.

In de monitoringsronde kan worden bekeken op welke wijze binnen de nieuwe initiatieven in de praktijk invulling is gegeven aan de voorwaarden met betrekking tot landschappelijke inpassing en de beoogde kwaliteitsverbetering van het landschap in brede zin. Ook kan bij de monitoring worden gekeken naar de effecten van de verschillende initiatieven in relatie tot de kwaliteiten en ambities voor de betreffende landschappelijke zone. Met de handboeken en de omgevingsvisies is veel informatie beschikbaar over de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Daarbij is onder andere per deelgebied inzicht gegeven in de kenmerken, bedreigingen en ambities. Deze kenmerken, bedreigen en ambities vormen een goed vertrekpunt voor de monitoring. De Commissie voor de m.e.r. adviseert om in het monitoringsplan een scherpe kwaliteitskaart op te nemen van de nulsituatie, die gedetailleerd aangeeft waar de huidige kwaliteit hoog dan wel laag is. Het detailniveau moet afgestemd zijn op het niveau waarop ruimtelijke plannen zich afspelen. Om invulling te geven aan deze aanbeveling is een verdere verdieping nodig waarbij per landschappelijk deelgebied meer gedetailleerd wordt ingezoomd op de bestaande kwaliteit. Met kaarten en foto's kan de nulsituatie vervolgens worden vastgelegd.

Op basis van de uitkomsten van de monitoring kan vervolgens worden bekeken of de beoogde kwaliteitsverbeteringen daadwerkelijk worden bereikt, of dat er aanleiding is om extra maatregelen te treffen (in uitvoerende zin) of om de regels in het omgevingsplan en de daaraan gekoppelde beleidsregels te herzien. De monitoringsronde kan ook aanleiding geven om meer terughoudend om te gaan met de ontwikkelingsruimte voor bepaalde specifieke activiteiten met een (potentieel) grote landschappelijke impact.

### **Woon- en leefklimaat en gezondheid**

De resultaten uit het planMER in combinatie met de kaders zoals vastgelegd in het omgevingsplan geven geen aanleiding voor specifieke monitoring op vlak van woon- en leefklimaat en gezondheid. Het woon- en leefklimaat binnen het plangebied wordt mede bepaald door de industriële activiteiten buiten de grenzen van het plangebied (en de gemeenten). Er is veel informatie beschikbaar over het woon- en leefklimaat in de regio (risicosituatie, geurbelastingen, concentraties luchtverontreinigende stoffen, geluidkaarten). Tijdens de monitoringsronde kan op basis daarvan eenvoudig op hoofdlijnen inzicht worden gegeven in de actuele stand van zaken. Mogelijk dat wijzigingen in wet- en regelgeving of nieuwe wetenschappelijke inzichten in de toekomst aanleiding kunnen geven om het omgevingsplan op onderdelen te herzien. Het omgevingsplan is al terughoudend waar het gaat om het toestaan van nieuwe gevoelige functies zoals woningen. Ook is met toetsing aan de koersen en specifieke voorwaarden geborgd dat binnen het plangebied geen sprake zal zijn van ontwikkelingen die een grote milieubelasting met zich meenemen.

Monitoring zou er toe kunnen leiden dat meer kwantitatieve eisen en voorwaarden worden verbonden aan (potentieel) hinderlijke activiteiten. Daarbij speelt ook het in werking treden van de Omgevingswet in 2021 een rol. Dat kan aanleiding zijn om aanvullende voorwaarden op het vlak van woon- en leefklimaat en gezondheid op te nemen in het omgevingsplan.

### **Verkeer**

De ontwikkelingsmogelijkheden in het omgevingsplan kunnen gevolgen hebben voor de verkeerssituatie en de verkeersveiligheid. In het omgevingsplan zijn algemene voorwaarden vastgelegd voor toekomstige initiatieven om ongewenste effecten te voorkomen. Tijdens de monitoringsronde kan op basis van informatie uit verkeersstellingen, het regionale verkeersmodel en verkeersongevallendatabases worden bekeken hoe de verkeerssituatie binnen het studiegebied zich ontwikkelt en of de algemene voorwaarden uit het omgevingsplan voldoende sturing geven, of dat wellicht meer specifiek maatregelen en randvoorwaarden noodzakelijk zijn.

Het is niet mogelijk om (in lijn met het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r.) op voorhand al inzicht te geven in maatregelen die achter de hand kunnen worden gehouden om zo nodig bij te sturen. Het aanpakken van verkeersknelpunten vraagt om maatwerk, toegespitst op de specifieke situatie. Als de resultaten van de monitoringsronde daar aanleiding toegeven is het denkbaar dat binnen bepaalde deelgebieden meer specifieke voorwaarden worden vastgelegd om de verkeerstoename door nieuwe ontwikkelingen binnen het plangebied te beperken.



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Brielle–Westvoorne Omgevingsplan Buitengebied

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

19 september 2019 / projectnummer: 3414





# 1 Advies over het MER in het kort

De gemeenten Brielle en Westvoorne willen een omgevingsplan voor het buitengebied vaststellen. Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeenten hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het rapport.

## **Wat blijkt uit het MER?**

In het omgevingsplan van de gemeenten zijn de huidige bestemmingsplannen op hoofdlijnen doorgetrokken. In het duingebied worden geen ontwikkelingen toegestaan. De buitengebieden zijn in verschillende landschapszones onderverdeeld, zoals veenpolders en glastuinbouw (figuur 1). De effecten van het plan zijn per landschapszone beoordeeld. Uit het MER blijkt dat de meeste effecten te verwachten zijn in het glastuinbouwgebied en het agrarisch gebied. Er zijn negatieve effecten te verwachten, bijvoorbeeld voor cultuurhistorie, natuur en leefomgeving (geluid, lucht, geur). Het toepassen van en uitvoering geven aan de eisen die het omgevingsplan aan nieuwe ontwikkelingen stelt, zou ertoe leiden dat ongewenste effecten worden voorkomen. Soms zou dat zelfs gunstig zijn voor het landschap en de natuur. Een voorbeeld is het negatieve effect van maximale bebouwing in de zanderijen. In het Omgevingsplan is een regel opgenomen dat alleen onder voorwaarden nieuwe woningen gebouwd mogen worden, voor de voorwaarden verwijst het Omgevingsplan naar het Handboek Kwaliteitsverbetering.

## **Wat is advies van de Commissie?**

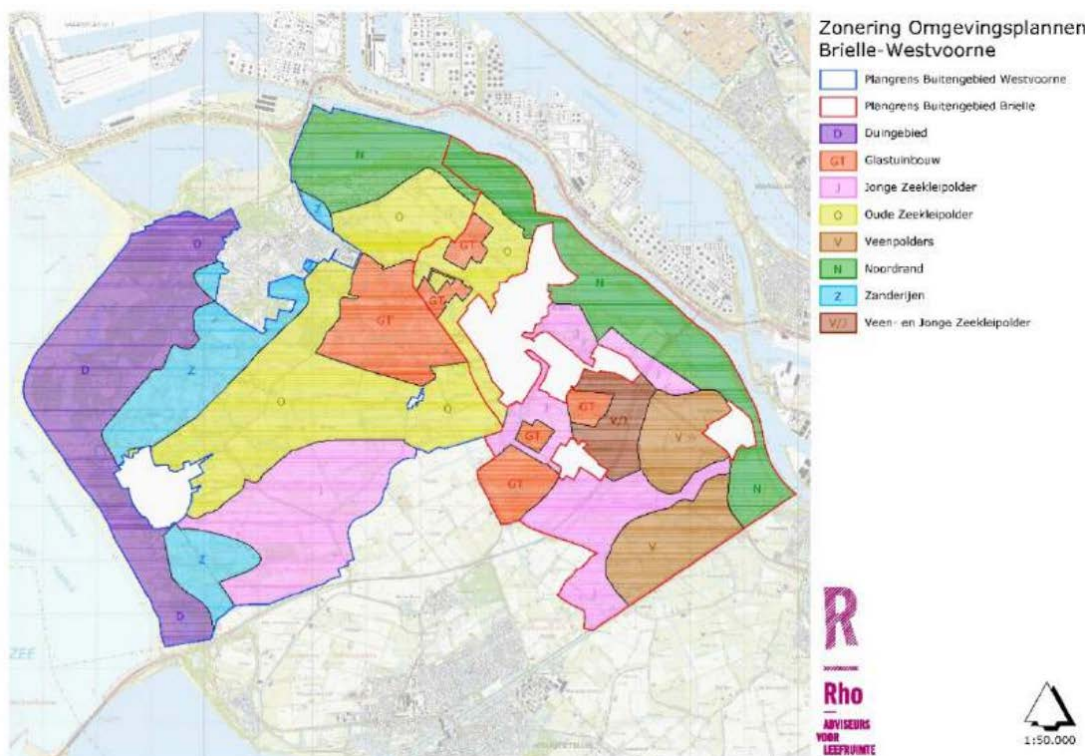
Het MER is prettig leesbaar en maakt op een systematische wijze gebruik van de bestaande landschapszones. De Commissie waardeert het dat de gemeenten samenwerken aan het omgevingsplan en het MER.

**Het MER voor het omgevingsplan maakt echter nog onvoldoende duidelijk hoe de effecten zijn bepaald. Omdat bovendien een monitoringsplan ontbreekt, zijn (kansen op) schadelijke effecten van het plan onvoldoende te voorkomen of te verzachten. De Commissie signaleert een aantal tekortkomingen die hiermee te maken hebben. Het opheffen van die tekorten is essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het omgevingsplan buitengebied. Wat ontbreekt, is:**

- een link met de integrale omgevingsvisies van beide gemeenten, vooral voor wat betreft de energietransitie;
- helderheid over de referentiesituatie en over hoe de natuur en de agrarische sector zich zullen ontwikkelen;
- een navolgbare effectbepaling, waarbij duidelijk wordt of de kaders uit het plan inderdaad de genoemde problemen oplossen;
- de onderbouwing dat het plan uitvoerbaar is in het kader van de Wet natuurbescherming, met name voor wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden;
- een monitoringsplan waaruit blijkt wat er gebeurt wanneer de beoogde doelen niet gehaald worden.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen en dan pas een besluit te nemen over het omgevingsplan buitengebied.

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



Figuur 1 – Zoning omgevingsplan Brielle–Westvoorne (bron: MER)

#### **Achtergrond**

De gemeenten hebben ieder een eigen omgevingsvisie opgesteld. Voor het omgevingsplan en het MER werken de gemeenten samen. Het omgevingsplan buitengebied voor Brielle en Westvoorne betreft een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte onder de Crisis- en herstelwet. Dat houdt in dat voor het bereiken van een goede omgevingskwaliteit gewerkt wordt met algemene beleidsregels en flexibele bestemmingen.

#### **Waarom een MER?**

Het omgevingsplan is kaderstellend voor verschillende activiteiten, die de drempelwaarden van de C- en D-lijst van het besluit kunnen overschrijden. Ook kunnen significante negatieve effecten in Natura 2000-gebieden niet op voorhand worden uitgesloten.

#### **Waarom een advies?**

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenten Brielle en Westvoorne – besluiten over het omgevingsplan Buitengebied.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3414](#) op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

## 2 Toelichting op het advies

In het vervolg van dit advies licht de Commissie haar oordeel toe. Aan dit oordeel koppelt ze aanbevelingen. Sommige van die aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader en andere niet. Staan ze in een kader dan is het uitvoeren ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over het plan en de vergunningen. Is dit niet het geval dan zijn ze bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming — nu en in de toekomst — te verbeteren.

### 2.1 Link met visie en energietransitie

De omgevingsvisies maken enkele keuzes met een grote ruimtelijke impact. Een voorbeeld is het speerpunt van de gemeente Westvoorne ‘energiebesparing en duurzame energie (resultierend in een klimaatneutrale gemeente in 2050)’. In Brielle wordt bijvoorbeeld de ‘openheid’ van het landschap genoemd als waarde om te behouden. In het omgevingsplan worden deze keuzes overgenomen zonder ze te toetsen op hun milieueffecten en doelbereik en zonder na te gaan of alle ambities met elkaar verenigbaar zijn.

De Commissie adviseert om in het MER bij het omgevingsplan te controleren of de verschillende (ruimtelijke) keuzes uit de visie tegelijkertijd mogelijk zijn.

#### **Verwerking RES in omgevingsplan**

Een tweede probleem is dat het omgevingsplan niet integraal is omdat de opgave voor de energietransitie buiten het plan gehouden wordt. Hiervoor verwijst het plan naar de Regionale Energiestrategie (RES) Voorne–Putten. Het is daarom niet mogelijk om na te gaan of ontwikkelingen van het omgevingsplan en de RES tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden. De Commissie adviseert het volgende op te nemen in het MER:

- de huidige situatie en hoe ver die afstaat van de vereiste/gewenste situatie;
- alternatieven om de gewenste situatie te realiseren en hoe doeltreffend die zijn<sup>1</sup>;
- de ruimtelijke en milieuconsequenties hiervan en hoe wordt omgegaan met eventuele conflicten tussen ambities.

De Commissie adviseert het omgevingsplan integraal te benaderen: dit betekent dat de energietransitie aan bod moet komen, bijvoorbeeld door een doorkijk te geven hoe dit thema verwerkt wordt in het uiteindelijke Omgevingsplan en globaal aan te geven welke milieueffecten een rol spelen, zoals gevolgen voor het landschap en, in het geval van windturbines, de gevolgen van slagschaduw.

<sup>1</sup> Gebruik daarbij de Trias Energetica en breng de mogelijk in beeld voor 1) het maximaal beperken van het energieverbruik, 2) het maximaal toepassen van duurzame energiebronnen en 3) het zo efficiënt mogelijk inzetten van fossiele brandstoffen om in de resterende energiebehoefte te voorzien.

## 2.2 Milieusituatie en trends

In het MER is onvoldoende duidelijk gemaakt wat de huidige status is van de natuur, het landschap en de veehouderij. Er is geen zogenaamde 'foto van de leefomgeving'. Dit is enerzijds van belang om de effecten van het plan (zie ook paragraaf 2.3) af te kunnen zetten tegen de referentiesituatie. Anderzijds biedt dit tevens een houvast voor het plan: de huidige situatie en trends laten mogelijk knelpunten zien die bepalend zijn voor het op te stellen plan en de monitoring (paragraaf 2.4). Hieronder illustreert de Commissie wat er ontbreekt en waarom het invullen van dat tekort belangrijk is:

- **Natuur:** het MER geeft weinig inzicht in de huidige staat van de natuur en de achterliggende trends. Uit externe bronnen (meetnet RIVM-MAN) blijkt dat de jaarlijkse toename van ammoniak bij een drietal meetpunten in het Natura 2000-gebied Voornes duin de afgelopen periode aanzienlijk is geweest. Tussen 2005 en 2017 variëren de toenames van 38% tot 80%. In het begin van de PAS-periode ging het om jaarlijkse wijzigingen variërend tussen -8% en +25%. Dit kan niet alleen tot schade hebben geleid in Voornes duin maar ook in andere natuurgebieden van het onderzoeksgebied. Bovendien kan worden verwacht dat dit doorwerkt in de toekomst en implicaties heeft voor de ontwikkelingsmogelijkheden voor de natuur op Voorne. Deze informatie is belangrijk om te bepalen wat er moet gebeuren om de staat van het Natura 2000-gebied te verbeteren.
- **Veeteelt en glastuinbouw:** in het MER is geen overzicht opgenomen van de omvang van de aanwezige glastuinbouwbedrijven en veehouderijen en de op basis van deze gegevens berekende stikstofemissie. Daarom ontbreekt inzicht in de legale feitelijke situatie (vergunde activiteiten voor zover ze zijn gerealiseerd). Dit inzicht is nodig om te kunnen beoordelen hoe groot de stijging is die het omgevingsplan toestaat (en om de effecten ervan te kunnen bepalen).
- **Landschap:** De huidige situatie van landschap en cultuurhistorie, is op grond van de Handboeken Kwaliteitsverbetering voldoende beschreven voor een globale effectbepaling. Om de gevolgen van het omgevingsplan goed te kunnen monitoren<sup>2</sup> is echter een scherpe kwaliteitskaart van de nulsituatie bij inwerkingtreding van het plan nodig, die gedetailleerd aangeeft waar de huidige kwaliteit hoog dan wel laag is. Het detailniveau moet afgestemd zijn op het niveau waarop ruimtelijke plannen zich afspelen. Daarbij gaat het niet zelden om een enkel object of element.

De Commissie adviseert om de huidige milieusituatie, trends en referentiesituatie in beeld te brengen.

## 2.3 Effectbepaling niet navolgbaar

Het is voor de Commissie niet mogelijk om de effectbepaling in het MER te beoordelen omdat de volgende informatie onvoldoende is of geheel ontbreekt:

- de huidige milieusituatie en trends (zie paragraaf 2.2);
- wat het plan maximaal mogelijk maakt (worst case);
- een beoordelingskader waaruit blijkt wanneer een effect (bijvoorbeeld) als negatief wordt beoordeeld<sup>3</sup>;

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld pagina 12 in het MER voor de vijfjaarlijkse monitoring.

<sup>3</sup> Het beoordelingskader is grotendeels gebaseerd op expert judgement, zonder verdere toelichting.

- inzicht of de kaders van het omgevingsplan inderdaad de positieve gevolgen hebben die in het MER staan;
- mogelijk mitigerende maatregelen.

In de volgende paragrafen gaat de Commissie specifieker in op natuur, landschap en geluid.

De Commissie adviseert duidelijk te maken wat het plan maximaal mogelijk maakt, hoe het beoordelingskader is opgezet en welke effecten zich voordoen. Daarbij vraagt ze bijzondere aandacht voor de effecten op natuur. Geef daarnaast aan welke kaders en maatregelen effecten kunnen verzachten.

### 2.3.1 Natuur

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Daaruit blijkt dat de Passende beoordeling bij het PAS niet als toestemmingsbasis kan dienen voor plannen en projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden met instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige soorten en habitattypen.

Dit betekent dat voor dit plan een Passende beoordeling moet worden opgesteld, als significante gevolgen ten gevolge van stikstofdepositie niet kunnen worden uitgesloten. Het MER bevat hierover onvoldoende informatie. In aanvulling op de Passende beoordeling<sup>4,5</sup> die nu bij het MER zit, moet worden beoordeeld of aantasting van natuurlijke kenmerken kan worden uitgesloten. Bij deze beoordeling kunnen mitigerende maatregelen worden meegenomen.<sup>6</sup> Denk hierbij vooral aan maatregelen aan de bron en aan interne en externe saldering. Voor bronmaatregelen kan namelijk met wetenschappelijke zekerheid worden beschreven hoeveel stikstofdepositie de maatregel wegneemt. Dat biedt mogelijk ruimte voor ontwikkeling.

Het nemen van gebiedsgerichte maatregelen als mitigerende maatregelen is waarschijnlijk niet toegestaan. Denk hierbij aan maatregelen zoals plaggen. Het is in de praktijk namelijk lastig om met wetenschappelijke zekerheid aan te tonen dat de maatregel een effect voorkomt, ook al gaat het om een maatregel die bewezen effectief is. Ook is het dan nog de vraag of de positieve effecten van de maatregel zich tijdig, voldoende en op de gewenste plek voordoen.

Daarnaast blijkt uit de uitspraak dat maatregelen alleen als mitigerende maatregelen kunnen worden meegenomen, als deze niet nu al nodig zijn voor het behoud of het voorkomen van verslechtering of versterking van het gebied.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Ook versterking is nog onvoldoende opgenomen in de Passende beoordeling. Er wordt weinig inzicht gegeven wat de risico's van versterking voor versterkingsgevoelige soorten zijn, waar die risico's voorkomen, hoe ze zijn verdeeld over de seizoenen en welke maatregelen (bijv. zonerings- en tijdsmaatregelen) kunnen worden getroffen om negatieve effecten te voorkomen.

<sup>5</sup> Ontwikkelingen in de agrarische sector kunnen een verkeersaantrekkende werking hebben. Dit effect en de gevolgen ervan voor natuur zijn nog niet opgenomen in het MER.

<sup>6</sup> Zie over het inzetten van maatregelen ook de brief 'Nadere reactie op uitspraak Raad van State inzake het Programma Aanpak Stikstof' van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 12 juni 2019.

<sup>7</sup> Hoe een maatregel kan worden aangemerkt, zal moeten blijken in een nadere gebiedsanalyse per Natura 2000-gebied waarin de benodigde instandhoudings- en passende maatregelen worden benoemd. Zolang deze gebiedsanalyses niet beschikbaar zijn, is niet duidelijk welke maatregelen nog beschikbaar zijn als mitigerende maatregel.

### **Beweiden en Bemesten**

De Commissie wijst er ook op dat sinds de uitspraken van de Raad van State beweiden en bemesten vergunningplichtig zijn. De gevolgen van de vermestende en verzurende deposities op de Natura 2000-gebieden moeten dus worden beschreven. Geef daarvoor:

- de achtergrondconcentraties van de belangrijkste verzurende en vermestende stoffen (NH<sub>3</sub>, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>) in het gebied;
- de voor verzuring gevoelige habitattypen en de kritische depositiewaarde;
- de toename aan stikstofdepositie van het voornemen afzonderlijk en in cumulatie;
- de mogelijke (verdere) overschrijding van de kritische depositiewaarden.

### **Uitvoerbaarheid**

In het plan is de regel opgenomen dat bij ontwikkelingen de stikstofdepositie niet mag toenemen. Het is daarom nodig om na te gaan of mitigerende maatregelen mogelijk zijn waardoor het plan uitvoerbaar is.

Zo is de uitvoerbaarheid van de bedrijfsuitbreidingen nu nog niet aangetoond. Daarvoor is het nodig om te laten zien in hoeverre veehouderijen zonder toename van stikstofemissie kunnen uitbreiden door het toepassen van bewezen staltechnieken (uitvoerbaarheidstoets). De Commissie adviseert om hierbij aan te geven welke maatregelen per bedrijf mogelijk zijn.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER aan te tonen dat het plan uitvoerbaar is binnen de kaders van de Wet natuurbescherming en een uitvoerbaarheidstoets toe te voegen.

## **2.3.2 Landschap**

Het omgevingsplan wil de huidige landschapswaarden koesteren, zoals de openheid van het landschap. Voor ontwikkelingen waarvoor een binnenplanse afwijking<sup>8</sup> mogelijk is, verwijst het plan naar de Handboeken Kwaliteitsverbetering<sup>9,10</sup> van de twee gemeenten. Deze dienen als inspiratiebron voor initiatiefnemers van ruimtelijke plannen, maar worden ook gebruikt voor de toetsing van die plannen. De Commissie vindt dit een interessante aanpak, die mogelijk tot goede resultaten zou kunnen leiden. Hoe dit geborgd wordt, moet nog blijken.

De Commissie beveelt aan om de toetsing aan de hand van de Handboeken Kwaliteitsverbetering aan te scherpen zodat de huidige landschapswaarden die de gemeenten willen koesteren behouden blijven.

## **2.3.3 Geluid**

De gemeenten hebben aan de Commissie gevraagd of geluidhinder voldoende in het rapport is opgenomen. De relevante akoestische gegevens zijn kwalitatief en op hoofdlijnen weergegeven in het MER. Berekeningen ontbreken en de geluidbelasting in het gebied is alleen uit geluidcontouren globaal (industrie en verkeer) af te leiden. Daardoor maakt het MER niet kwantitatief inzichtelijk welke gevolgen ontwikkelingen kunnen hebben. Concrete ontwikkelingen die tot een hogere geluidsbelasting leiden worden niet genoemd. Aangegeven

<sup>8</sup> Voor de bouwwerken die bij recht zijn toegestaan is een 'welstandsnota' van toepassing dat nog geen rekening houdt met de kwaliteitshandboeken.

<sup>9</sup> Werken aan de polders, Handboek kwaliteitsverbetering Buitengebied Gemeente Brielle 2019.

<sup>10</sup> Werken aan de polders, Handboek kwaliteitsverbetering Buitengebied Gemeente Westvoorne, januari 2017.

wordt dat via maatwerk naar ontwikkelingen zal worden gekeken, passend bij de aard van de Omgevingswet. Hiermee is het MER voor dit thema zeer globaal en kwalitatief en is de effectbepaling niet navolgbaar.

## 2.4 Monitoring

Monitoring is van belang omdat een omgevingsplan voor een langere periode opgesteld wordt. Inzicht in de huidige situatie is hiervoor een startpunt. Dit is nodig om te kunnen beoordelen of beoogde effecten ook daadwerkelijk optreden. Daarnaast bieden knelpunten en risico's een aanknopingspunt voor de opzet en focus van het monitoringsplan. In het MER wordt het belang van de huidige milieusituatie wel onderkend (pagina 81-82), maar nog niet uitgewerkt.

Daarnaast moeten in het monitoringsplan maatregelen achter de hand opgenomen worden, zodat duidelijk is wat er gebeurt als de beoogde effecten niet optreden.

De Commissie adviseert in het monitoringsplan mogelijke maatregelen achter de hand op te nemen.
-------------------------------------------------------------------------------------------------

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing**

### **Toetsing door de Commissie**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. 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 [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

### **Samenstelling van de werkgroep**

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Peter van der Boom

dr. Henk Everts

Willem Foppen

drs. Marinus Kooiman

Marianne Schuerhoff MSc (secretaris)

mr. Tom Smit (voorzitter)

### **Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Omgevingsplan Buitengebied Brielle en Omgevingsplan Buitengebied Westvoorne.

### **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. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit C14, D14, "De oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van pluimvee of varkens". Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluiten**

Gemeenteraad Brielle en Gemeenteraad Westvoorne.

### **Initiatiefnemer besluiten**

Burgemeester en Wethouders Brielle en Burgemeester en Wethouders Westvoorne.

### **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 [3414](#) in te vullen in het zoekvak.



**Commissie voor de milieueffectrapportage**  
A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

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

