



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied gemeente Terneuzen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 april 2013 / rapportnummer 2762-22



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Terneuzen stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het buitengebied. Dit bestemmingsplan is kaderstellend voor onder andere nieuwvestiging en uitbreiding van veehouderijen. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan wordt de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. De gemeenteraad van Terneuzen is het bevoegd gezag in deze procedure. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER is beknopt en overzichtelijk en geeft inzicht in de karakteristieken en waarden van het plangebied en de mogelijke gevolgen van het voornemen daarvoor. Met name de waarden op het gebied van natuur, landschap en cultuurhistorie en de effecten daarop zijn goed gedocumenteerd en geïllustreerd. Ook geven het MER en het ontwerpbestemmingsplan inzicht in (mitigerende) maatregelen waarmee negatieve effecten (bijvoorbeeld voor landschap en cultuurhistorie) voorkomen of beperkt kunnen worden.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. Het gaat om de volgende tekortkomingen:

- Uit de Passende beoordeling blijkt dat aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in en rond het plangebied niet kan worden uitgesloten, vanwege de toename van stikstofdepositie op deze gebieden. Het MER beschrijft geen alternatieven en gaat niet in op de effectiviteit van mitigerende maatregelen, waardoor het bestemmingsplan in de huidige vorm niet uitvoerbaar is.
- De gevolgen van biologische pluimveehouderijen voor concentraties fijn stof nabij woonbebouwing is onvoldoende in beeld gebracht.

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.

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 op het MER. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in tekstkaders. 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 Uitgangspunten voor het voornemen

Maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan

Het voornemen (de 'plansituatie') is beknopt beschreven in § 3.2.2 van het MER. Binnen het voornemen wordt onderscheid gemaakt tussen een *maximale invulling* en een *trendscenario veehouderij*. De beschrijving van het voornemen beperkt zich hoofdzakelijk tot ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen.

Uit de beschrijving van de maximale invulling leidt de Commissie af dat voor bestaande grondgebonden veehouderijbedrijven is uitgegaan van een groei tot 2 hectare per bedrijf. Er is geen rekening gehouden met omschakeling naar grondgebonden veehouderij, terwijl het ontwerpbestemmingsplan deze omschakeling wel mogelijk maakt.² Het argument hiervoor is dat grootschalige omschakeling niet realistisch is, omdat dit zou betekenen dat (op grote schaal) akkerbouwgrond moet worden omgezet naar weidegrond. Bovendien stelt de gemeente in een nadere toelichting dat bij de maximale invulling zoals deze in het MER is gehanteerd reeds sprake is van grote toename van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Het meenemen van de mogelijkheden voor omschakeling leidt tot een nog grotere toename van stikstofdepositie, maar niet tot andere conclusies.

Op basis hiervan concludeert de Commissie dat in de effectbeschrijving niet is uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het ontwerpbestemmingsplan. Voor de besluitvorming is dit essentieel. Omdat ook op basis van bovengenoemde invulling reeds geconcludeerd wordt dat het voornemen in de huidige vorm niet uitvoerbaar is, is de Commissie van oordeel dat het niet zinvol is om het MER op dit onderdeel aan te vullen. Zie verder § 2.2.1.

Mestbewerking en -verwerking

De Commissie constateert dat in het MER geen aandacht wordt besteed aan mogelijkheden voor mestbewerking en -verwerking en de effecten daarvan. Bij de maximale invulling is dit begrijpelijk, aangezien een maximalisatie van het aantal dieren betekent dat geen fysieke bouwruimte voor mestbewerking en -verwerking resteert. Voor andere scenario's of alternatieven (zie § 2.2.1) kan dit mogelijk wel relevant zijn.

² Ook is geen rekening gehouden met emissies afkomstig van paardenhouderijen en biologische pluimveehouderijen.

2.1.2 Alternatieven en scenario's

In het MER zijn geen alternatieven onderscheiden. De maximale invulling en het trendscenario veehouderij zijn scenario's binnen hetzelfde planalternatief. In de samenvatting van het MER is aangegeven dat er vanuit de doelstellingen voor het buitengebied geen aanleiding is om de bestemmingsplanregeling aan te vullen of aan te scherpen op grond van de uitkomsten van het planMER. De Commissie is van oordeel dat het MER onvoldoende informatie biedt om deze conclusie te kunnen onderbouwen, omdat redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven met minder milieugevolgen onbesproken zijn gebleven.

In het MER is geen alternatief uitgewerkt waarin is onderzocht hoe de gemeente zelf kan sturen naar een gewenste ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld via zonering of differentiatie binnen het plangebied. De Passende beoordeling maakt duidelijk dat (in beide scenario's) de depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden toeneemt ten opzichte van de huidige feitelijke situatie. Zie verder § 2.2.1 van dit advies.

2.2 Milieuaspecten

2.2.1 Effecten op natuur

Natura 2000-gebieden en Passende beoordeling

Vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden bevat het MER een Passende beoordeling, die is opgenomen in de beschrijving van de effecten op natuurwaarden (hoofdstuk 4 van het MER). De Passende beoordeling geeft een heldere beschrijving van het ecologisch functioneren van de Natura 2000-gebieden binnen het plangebied (een deel van Westerschelde & Saeftinghe en Canisvliet) en buiten het plangebied (in Nederland het overig deel van Westerschelde & Saeftinghe, Vogelkreek en Groote Gat en in Vlaanderen Krekengebied, Polders en Bossen en heiden van zandig Vlaanderen). De instandhoudingsdoelstellingen, staat van instandhouding en knelpunten zijn per Natura 2000-gebied in beeld gebracht.

Uit de berekeningen van stikstofdepositie blijkt dat het voornemen (maximale invulling) leidt tot een (forse) toename van de depositie in alle genoemde Natura 2000-gebieden. Deze toename is nog groter als werkelijk van de maximale mogelijkheden van het ontwerpbestemmingsplan – de mogelijkheden voor omschakeling naar grondgebonden veehouderij – wordt uitgegaan (zie § 2.1.1 van dit advies). De kritische depositiewaarden voor diverse habitats en leefgebieden van soorten worden in deze gebieden in de huidige situatie al overschreden.

In de Passende beoordeling en in de samenvatting van het MER wordt dan ook geconcludeerd dat het uitsluiten van significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden alleen mogelijk is met een ingrijpende aanpassing van de bestemmingsregeling. Dit betekent dat het ontwerpbestemmingsplan in de huidige vorm niet uitvoerbaar is.

In § 4.6. van het MER wordt, mede naar aanleiding van deze conclusie, een aantal mitigerende maatregelen benoemd die zich onder andere richten op een beperking van de stikstofdepositie. De effectiviteit van deze maatregelen is echter niet in beeld gebracht. Daarom moet geconcludeerd worden dat het MER niet de zekerheid biedt dat aantasting van de natuurlijke

kenmerken van verschillende Natura 2000-gebieden voorkomen wordt.³ Uit wetgeving volgt dat een project of plan alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets⁴ met succes wordt doorlopen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een alternatief uit te werken waarmee aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden wel is uit te sluiten, uitgaande van de sturingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.⁵ Bij de effectbeoordeling van een alternatief dient uitgegaan van de maximale mogelijkheden, inclusief eventuele mogelijkheden voor omschakeling en voor mestbewerking en -verwerking. Als mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld de maatregelen die in § 4.6 van het MER zijn genoemd) nodig zijn, dient de aanvulling in te gaan op de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van de maatregelen die bedoeld zijn om emissies van stikstof te beperken.

2.2.2 Woon- en leefklimaat

In § 6.2 van het MER wordt ingegaan op de gevolgen voor luchtkwaliteit. Gesteld wordt onder meer dat het voornemen niet zal leiden tot overschrijding van grenswaarden en dat geen knelpunten zullen optreden. De Commissie is van oordeel dat de effecten van biologische pluimveehouderijen hierbij worden onderschat. De aanwezigheid van een dergelijk bedrijf op korte afstand van woonbebouwing kan volgens de Commissie mogelijk tot knelpunten leiden. Ook onder de luchtkwaliteitsnormen kunnen effecten voor de volksgezondheid optreden.⁶

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER nader in te gaan op mogelijke effecten van biologische pluimveehouderijen op fijn stof concentraties nabij woonbebouwing en eventuele mitigerende maatregelen die aan de orde zijn.

³ Uit de huidige lijn in de jurisprudentie volgt dat dit het geval is wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken zijn.

⁴ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

⁵ Bijvoorbeeld door zonering binnen het plangebied, het aanhouden van een plafond aan het aantal uitbreidingen, het verkleinen van de omvang van uitbreidingen of het uitsluiten van nieuwvestiging, omschakeling en/of mogelijkheden voor mestbewerking en -verwerking.

⁶ Mogelijk wordt ook de geurhinder onderschat, omdat bij de geurberekeningen is uitgegaan van mechanische ventilatie. Bij biologische pluimveehouderij moet worden uitgegaan van natuurlijke ventilatie, waardoor de uittreedsnelheid van de ventilatielucht veel lager is. De geurhinder in de directe omgeving kan daardoor hoger zijn.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van Terneuzen

Bevoegd gezag: gemeenteraad van Terneuzen

Besluit: vaststellen van het bestemmingsplan buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14;

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: het bestemmingsplan voor het buitengebied is kaderstellend voor onder andere uitbreiding van (intensieve) veehouderijen

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER: 13 maart 2013

ter inzage legging MER: 14 maart 2013 tot en met 24 april 2013

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

toetsingsadvies uitgebracht: 18 april 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:

ing. H.J.M. Hendriks

drs. S.R.J. Jansen

drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)

drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)

drs. G. de Zoeten

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:

- Terneuzen Buitengebied, PlanMER, RBOI, 11 maart 2013;
- Terneuzen Buitengebied, Ontwerp Bestemmingsplan Bijlagenboek, RBOI, 11 maart 2013;
- Terneuzen Buitengebied, Ontwerp Bestemmingsplan Toelichting en Regels, RBOI, 11 maart 2013;
- Terneuzen Buitengebied, Ontwerp Bestemmingsplan Verbeelding, RBOI, 11 maart 2013.

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

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied gemeente Terneuzen**

ISBN: 978-90-421-3731-8



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

