



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Bestemmingsplan buitengebied Montferland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

8 juni 2011 / rapportnummer 2437-74





# 1. Oordeel over het MER

De gemeente Montferland stelt een bestemmingsplan op voor het buitengebied. Omdat dit plan kaderstellend is voor m.e.r. (beoordelings-)plichtige activiteiten wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen.

Het bestemmingsplan buitengebied heeft betrekking op het grondgebied van de gemeente Montferland, met uitzondering van de kernen en het landbouwontwikkelingsgebied (LOG) Azewijn. Voor dit LOG is eerder een afzonderlijke MER opgesteld en is een bestemmingsplan vastgesteld<sup>1</sup>. De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') heeft het MER LOG Azewijn niet getoetst. Dit toetsingsadvies heeft uitsluitend betrekking op het MER Buitengebied Montferland.

De Commissie<sup>2</sup> signaleert bij toetsing van het MER Buitengebied Montferland tekortkoming(en), die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. De Commissie adviseert op onderstaande punten een **aanvulling op het MER** op te stellen voordat het besluit wordt genomen:

- **Voornemen en Referentiesituatie**  
Uit het MER komt onvoldoende naar voren welke ontwikkelingen als voornemen zijn beschouwd, en welke deel uitmaken van de referentiesituatie.
- **Natuur en stikstofdepositie**  
Het MER stelt dat op basis van de provinciale verordening geen passende beoordeling nodig is. Dit beleid is nog in ontwikkeling.  
Het MER constateert dat blijkt dat bij invulling van de maximale ontwikkelruimte die het bestemmingplan biedt negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden 'Gelderse Poort' en 'Uiterwaarden IJssel' niet zijn uit te sluiten. Wanneer significante effecten op een Natura 2000-gebied niet op voorhand zijn uit te sluiten, moet een Passende beoordeling gemaakt die in het MER moet worden opgenomen. De Commissie adviseert dit alsnog te doen.
- **Berekeningen en aannamen onvoldoende verifieerbaar**  
Het MER Buitengebied maakt gebruik van conclusies en gegevens uit het MER LOG Azewijn en daarvoor uitgevoerde onderzoeken. Relevante uitgangspunten en gehanteerde aannames zijn onvoldoende duidelijk. Hierdoor zijn berekeningen en conclusie in het MER Buitengebied Montferland, vooral waar het gaat om de totale geur, fijnstof en stikstof belasting niet navolgbaar.

Het MER geeft een goede beschrijving van de huidige situatie. Met behulp van twee scenario's onderzoekt het MER de bandbreedte van milieueffecten, overwegend kwalitatief. Deze kwalitatieve benadering schetst een globaal beeld van de milieueffecten. De kwalitatieve benade-

---

<sup>1</sup> De gemeenteraad Montferland heeft op 25 november 2010 het bestemmingsplan "Thematische herziening Landbouwontwikkelingsgebied Azewijn" inclusief het bijbehorende planMER "LOG Azewijn" vastgesteld.

<sup>2</sup> Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl) onder 'Adviezen Commissie'.

ring volstaat voor een globale vergelijking van de uitgewerkte alternatieven. Zo onderschrijft de Commissie de conclusie dat alternatief 'Multifunctioneel landschap' tot minder milieueffecten zal leiden dan alternatief 'Intensivering en schaalvergroting'. Voor een aantal milieuaspecten biedt een kwalitatieve benadering voldoende informatie om een goed beeld van de milieueffecten te schetsen. Echter, voor bepaalde milieuaspecten acht de Commissie een kwantitatieve benadering gewenst. Bijvoorbeeld waar het gaat om geurbelasting en mogelijk gevolgen voor natuurgebieden als gevolg van een stikstofemissies biedt het MER onvoldoende informatie om conclusies te kunnen onderschrijven, dan wel te verifiëren.

## 2. Toelichting op het oordeel

### 2.1 Voornemen en referentiesituatie

Een MER moet inzicht geven in de milieugevolgen van de maximale ruimte die de bestemmingsplannen bieden. Ook moet een MER aannemelijk maken dat een plan uitvoerbaar is binnen wet- en regelgeving.

Onder het voornemen valt datgene waarover het bevoegd gezag een ruimtelijk besluit gaat nemen. Dit is inclusief de wijzigingsbevoegdheden. Het gaat hier om:

- (her)bestemmingen die nog niet zijn vergund;
- (her)bestemmingen die wel zijn vergund maar nog niet zijn gerealiseerd (en ook niet op korte termijn worden gerealiseerd);
- illegale situaties die worden gelegaliseerd.

Alle andere activiteiten die horen bij de referentiesituatie, dit zijn:

- de huidige feitelijke situatie;
- dat deel van de vergunde situatie dat op korte termijn (uiterlijk binnen planperiode) ingevuld zal gaan worden;
- autonome (beleids)ontwikkelingen waaronder het Besluit huisvesting.

Uit het MER is onvoldoende navolgbaar in hoeverre bovenstaande overeenkomt met de in het MER gehanteerde referentiesituatie en voornemen. Het MER beschouwt ontwikkelingen die op basis van vigerende bestemmingsplannen mogelijk zijn als autonome ontwikkeling. Niet vergunde en/of gerealiseerde ontwikkelingen behoren echter tot het voornemen.

De Commissie sluit niet uit dat hierdoor de effecten van het voornemen zoals weergegeven in het MER een onvolledig beeld schetsen (over/onderschatting van effecten) van het voornemen.

De Commissie adviseert voor besluitvorming over het bestemmingsplan:

- het volledige voornemen en de (maximale) effecten daarvan te beschrijven;
- de referentiesituatie conform bovenstaande aan te passen en waar nodig de milieueffecten van deze aangepaste referentiesituatie te beschrijven.

## 2.2 Natuur

### Natura 2000

In de omliggende Natura-2000 gebieden is sprake van verzurings- en vermetinggevoelige habitattypen. Omdat het voornemen ontwikkelingen (uitbreiding van veehouderij) mogelijk maakt is in een voortoets uitgevoerd om na te gaan of dit negatieve gevolgen heeft op de nabij gelegen Natura 2000-gebieden. De Commissie merkt op dat waar het gaat om totale stikstofbelasting (buitengebied + LOG) de voortoets geheel leunt op informatie uit het MER LOG Azewijn, inclusief een door Alterra opgestelde studie. Relevante uitgangspunten en gehanteerde aannames zijn echter niet inzichtelijk. Hierdoor zijn conclusies ten aanzien van stikstofbelasting niet te verifiëren (zie ook §2.3). In het planMER Azewijn wordt alleen de autonome ontwikkeling berekend. De ruimte die het bestemmingsplan nu maximaal biedt wordt in voorliggende voortoets niet berekend. Er wordt ook niet ingegaan op cumulatie.

### *Provinciale verordening*

Volgens de voortoets kunnen gevolgen door vermeting en verzuring op voorhand zonder meer worden uitgesloten. Dit is gebaseerd op de regelgeving die door de provincie Gelderland in ontwikkeling is en die dergelijke effecten zullen gaan voorkomen. Volgens de voortoets garandeert deze provinciale verordening dat uitbreiding van agrarische bedrijven geen significante effecten zullen hebben voor Natura 2000-gebieden waar het gaat om stikstof.<sup>3</sup>

De Commissie wijst erop dat de provinciale Verordening stikstof en het landelijke Programma Aanpak Stikstof (PAS) nog in ontwikkeling zijn.

### *Voortoets*

Uit het MER blijkt dat in de huidige situatie al sprake is van een overschrijding van de kritische depositie van stikstof van natuurgebieden. Het MER stelt ook dat "indien alle ontwikkelruimte die het bestemmingsplan biedt, ook daadwerkelijk zou worden benut, hetgeen een onwaarschijnlijk en dus hypothetisch scenario is, kunnen significante negatieve effecten op Natura 2000-gebieden niet worden uitgesloten".<sup>4</sup> Op basis hiervan stelt het MER dat omschakeling van grondgebonden bedrijven naar intensieve bedrijven niet bij recht wordt toegestaan maar door middel van een afwijking. De Commissie wijst erop dat het MER de effecten van het gehele voornemen inzichtelijk moet maken, dit betreft ook ontwikkelingen die via een wijzigingsbevoegdheid mogelijk worden gemaakt.

Omdat -volgens het MER/voortoets- significante negatieve effecten op Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten adviseert de Commissie een passende beoordeling voor het bestemmingsplan op te stellen, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Bij een plan-MER moet deze Passende beoordeling onderdeel uitmaken van het MER.

---

<sup>3</sup> Zie ook pagina 87 van het MER Buitengebied Montferland.

<sup>4</sup> Pagina 101 van het MER Buitengebied Montferland.

## Flora en Faunawet

Het MER onderzoeksrapport naar natuurwaarden<sup>5</sup> geeft op basis van bestaande gegevens inzicht in de soorten die voorkomen en beschermd zijn door de Flora en Faunawet. Op grond van het leefgebied van deze soorten worden in het MER een drietal ecostructuren<sup>6</sup> (ecologische infrastructuur) binnen het bestemmingsplan onderscheiden (pag 62 e.v.). Zo wordt duidelijk wat de aandachtgebieden zijn voor de Flora en Faunawet. Daarnaast wordt aangegeven dat voor het hele plangebied rekening gehouden moet worden met de aanwezigheid van broedvogels en beschermde vissoorten.

De Commissie wijst erop dat de ecostructuren slechts delen van het plangebied beslaan en dat ook soorten, die met name voorkomen in de ecostructuren zoals de rugstreeppad of vleermuizen zich toch ook buiten deze ecostructuren kunnen bevinden. Ook in de overige delen van het plangebied zal rekening gehouden moeten worden met deze soorten.

## 2.3 Navolbaarheid berekeningen

Waar het gaat om stikstofdepositie, geurbelasting en fijnstof doet het MER ook kwantitatieve uitspraken. Hiervoor gebruikt het MER Buitengebied Montferland ook informatie uit eerdere onderzoeken (zoals de luchtkwaliteitsrapportage van de gemeente Montferland van 2006) en het MER LOG Azewijn.

De Commissie constateert dat:

- gebruikte achtergrond informatie niet actueel is (zoals gegevens uit 2006 en 2008);
- relevante uitgangspunten en gehanteerde aannames niet inzichtelijk zijn.<sup>7</sup>

Hierdoor acht zij berekeningen en conclusie in het MER Buitengebied Montferland, vooral waar het gaat om de totale geurbelasting<sup>8</sup>, fijnstofconcentraties<sup>9</sup> en stikstofemissies, onvolgdoende navolgbaar.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de gehanteerde aannames, uitgangspunten, en aantallen bedrijven en emissies inzichtelijk te maken zodat conclusies/berekeningen navolgbaar en verifieerbaar zijn.

<sup>5</sup> Hoofdstuk 5 van het MER: Huidige situatie, het onderzoek natuurwaarden (separate bijlage MER).

<sup>6</sup> Gekeken is langs welke landschapselementen de tabel 2 en tabel 3 soorten zich verplaatsen en wat hun leefgebieden zijn, zoals houtsingels en watergangen. Hier zijn kaartbeelden van gemaakt en is op grond van clustering van soortengroepen een drietal ecostructuren onderscheiden.

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld de verhouding pluimvee en varkens in het LOG Azewijn.

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld voor geur constateert het MER dat de geuremissie vanuit het LOG Azewijn door toepassing van emissiearme technieken zal afnemen. Maar niet iedere emissiearme techniek leidt ook tot een reductie van de geuremissies. Het MER geeft echter geen inzicht in de aannames die zijn gehanteerd voor de emissiearmetechnieken. Hierdoor zijn de conclusies ten aanzien van de totale geurbelasting niet te verifiëren

<sup>9</sup> Het is niet duidelijk of in het plangebied pluimveehouderijen aanwezig zijn die (nog) gebruik maken van batterijhuisvesting. Dit is van belang omdat het MER constateert dat er geen knelpunten zijn te verwachten op basis van fijn stof. Omschakelen van batterijhuisvesting (conform Europese dierenwelzijnseisen (2013) en het besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (AmvB Huisvesting 2008) naar een alternatieve huisvesting leidt tot een toename van fijnstof.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** College van burgemeester en wethouders van de gemeente Montferland

**Bevoegd gezag:** Gemeenteraad van de gemeente Montferland

**Besluit:** vaststellen bestemmingsplan buitengebied

**Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994:**

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14.0 en vanwege passende beoordeling

**Activiteit:** vaststellen bestemmingsplan buitengebied, het plan maakt intensieve veehouderij mogelijk

**Bijzonderheden:** Het bestemmingsplan buitengebied heeft betrekking op het grondgebied van de gemeente Montferland, met uitzondering van de kernen en het landbouwontwikkelingsgebied (LOG) Azewijn. Voor dit LOG is eerder een afzonderlijke MER opgesteld en is eerder een bestemmingsplan vastgesteld. De Commissie heeft het MER LOG Azewijn niet getoetst.

**Procedurele gegevens:**

aankondiging start procedure in Montferland Journaal van 15 juni 2010

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 19 mei 2010

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 20 juli 2010

notitie reikwijdte en detailniveau vastgesteld: 25 november 2010

kennisgeving MER in de Staatscourant van 26 april 2011

ter inzage legging MER: 28 april t/m 9 juni 2011

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 15 april 2011

toetsingsadvies uitgebracht: 8 juni 2011

**Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

Ing. H.H. Ellen

drs. M.A. Kooiman

drs. Y.J. van Manen

drs. H.G. Ouwerkerk (voorzitter)

drs. F. H. van der Wind (secretaris)

**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 de besluitvorming. 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 de 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, alvorens 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.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering:

- vastgestelde notitie Reikwijdte en Detailniveau (25 november 2010)
- planMER Buitengebied Montferland (15 april 2011)
- planMER Bestemmingsplan LOG Azewijn (12 oktober 2010)
- Onderzoek Natuurwaarden Bestemmingsplan Buitengebied Montferland (19 maart 2011)

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









## Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Bestemmingsplan buitengebied Montferland

De gemeente Montferland stelt een bestemmingsplan op voor het buitengebied. Het bestemmingsplan buitengebied heeft betrekking op het grondgebied van de gemeente Montferland, met uitzondering van de kernen en het landbouwontwikkelingsgebied (LOG) Azewijn.

Omdat dit plan kaderstellend is voor m.e.r. (beoordelings-)plichtige activiteiten wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen.



ISBN: 978-90-421-3306-8

Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

w [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

