

Nota zienswijzen en commentaar plan-MER buitengebied Delfzijl

Partiële hervaststelling bestemmingsplannen

**Buitengebied Noord
Buitengebied Zuid**

Inleiding

De gemeenteraad van de gemeente Delfzijl heeft op 23 mei 2013 de bestemmingsplannen "Buitengebied Zuid" en "Buitengebied Noord" gewijzigd vastgesteld. Eén van de wijzigingen heeft betrekking op de plan-MER buitengebied Delfzijl. Deze plan-MER had als onderdeel van de genoemde bestemmingsplannen vastgesteld moeten worden. Door de formulering van het vaststellingsbesluit is dit echter niet gebeurd. Daarmee zijn formeel ook de zienswijzen die zijn in gediend door de Natuur- en milieufederatie niet meegewogen bij de vaststellingsbesluiten. Zij worden niet genoemd in de Nota Zienswijzen en Commentaar m.b.t. de genoemde bestemmingsplannen.

Om dit te herstellen aan de raad voorgesteld te besluiten tot een partiële hervaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Zuid" en "Buitengebied Noord". Bij die partiële hervaststelling kunnen alsnog de zienswijzen worden meegewogen.

In deze nota zullen de betreffende zienswijzen kort worden samengevat en zullen zij van een ambtelijk commentaar worden voorzien. Per zienswijze zal vervolgens worden aangegeven of deze aanleiding vormt het betreffende bestemmingsplan bij de hervaststelling te wijzigen.

ingediende zienswijzen van de Natuur- en milieufederatie Groningen (NMF)

1. de stikstofdepositie op gevoelige gebieden in Duitsland moeten worden beoordeeld volgens Nederlandse normen en uitgangspunten en niet volgens de Duitse normen en uitgangspunten, aangezien al sprake is van overbelaste gebieden; een verdere toename van de stikstofdepositie is niet aanvaardbaar;
2. er moet bij de bepaling van de stikstofdepositie ook rekening worden gehouden met cumulatie met andere plannen en projecten in het gebied, in Nederland en Duitsland, sinds de datum van aanmelding van deze natuurgebieden bij de EU;
3. in de plan-MER is ten onrechte geen onderzoek gedaan naar de Duitse Natura 2000-gebieden Großes Meer en Loppersumer Meer, waarin ook enkele habitatyten voorkomen waar de kritische depositiewaarden nu al worden overschreden;
4. er had in de plan-MER ook onderzoek moeten worden gedaan naar de gevolgen van het plan voor de stikstofdepositie in gevoelige Nederlandse gebieden, zoals Lieftingsbroek, de grijze duinen op de verschillende Waddeneilanden en diverse veengebieden; deze gebieden liggen weliswaar op grotere afstand van het plangebied, maar niet uit te sluiten valt, dat de bestemmingsplannen zullen bijdragen tot een toename van de stikstofdepositie op in deze gebieden;
5. in de plan-MER wordt onterecht gesteld, dat niet nodig is in de bestemmingsplannen maatregelen op te nemen, terwijl het nog hoogst onzeker is of de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) tot stand zal komen en welke effecten dat op de praktijk zal hebben;
6. het aspect "aantasting van de openheid van het wierdenlandschap door agrarische schaalvergroting" wordt ten onrecht in de plan-MER gewaardeerd als neutraal (0); dit zou een negatieve (-) waardering moeten zijn;
7. aan het aspect "aantasting van de karakteristieke kleinschalige onregelmatige blokverkeveling in het wierdenlandschap" wordt in het geheel voorbijgegaan in de plan-MER; verzocht wordt hier alsnog aandacht te besteden.

aanvulling op de plan-MER en Passende Beoordeling

Naar aanleiding van de ingediende zienswijzen en het voorlopige advies van de Commissie voor de Mer is een aanvulling op de plan-MER opgesteld. Daarnaast is ook een Passende Beoordeling gemaakt.

Daarin is rekening gehouden met de zienswijzen die door de Natuur- en milieufederatie Groningen zijn ingediend, voorzover nodig geacht. Hieronder wordt per zienswijze aangegeven of, en zo ja hoe dat is gebeurd.

ad. 1 toetsen aan Nederlandse normen en uitgangspunten

Het betreft inderdaad een Nederlands bestemmingsplan en een Nederlandse plan-MER en Duitse Natura 2000-gebieden waarvoor de instandhoudingsdoelstellingen moet worden getoetst. Ons inziens sluit dat niet uit niet uit, dat in een milieueffectrapportage op grond van Nederlandse wetgeving, kan worden getoetst aan Duitse normen. De Duitse instandhoudingsdoelstellingen zullen immers door de Duitse overheid/rechter ook worden getoetst aan de Duitse normen en uitgangspunten.

In de plan-MER en de Passende Beoordeling is er voor gekozen om de effecten op Duitse Natura 2000-gebieden te toetsen aan het Duitse recht. Daarbij zijn twee normen gehanteerd: een beleidsmatige norm en een norm die voortvloeit uit de jurisprudentie. Daarnaast heeft een ecologisch inhoudelijke toetsing plaatsgevonden, conform de Europeesrechtelijke eisen.

Uiteraard kan een Nederlandse overheid niet de vergunningverlening van de Duitse overheid overnemen. In dit geval is echter nog geen sprake van vergunningverlening, maar van een kaderstellend bestemmingsplan. Overigens zijn de Duitse overheden betrokken bij de planvorming. De resultaten van de plan-MER zijn toegezonden naar de betrokken Duitse overheden. Het vastgestelde bestemmingsplan (inclusief de aanvulling op de plan-MER) zijn ook in Duitsland ter inzage gelegd.

Landskreis Aurich, Stadt Emden en Gemeinde Krummhörn hebben gereageerd op de bestemmingsplannen en de plan-MER. Deze opmerkingen zijn meegenomen bij de vaststelling van het bestemmingsplan en hebben mede geleid tot het opnemen van een gebruiksregel in de bestemmingsplannen ten aanzien van het aspect stikstofdepositie.

Wij achten deze zienswijze ongegrond.

ad. 2 cumulatie met andere projecten en plannen

Het klopt dat de cumulatietoets niet uitputtend is. Dat is volgens de gemeenteraad niet mogelijk en ook niet noodzakelijk.

Een uitputtende cumulatietoets is niet mogelijk, omdat een overzicht van alle ontwikkelingen rondom de Natura 2000-gebieden simpelweg ontbreekt. Voor Nederlandse Natura 2000-gebieden worden vergunningen verleend op basis van de Natuurbeschermingswet. Maar naast de vergunningplichtige ontwikkelingen bestaan rondom Natura 2000-gebieden ook vele kleinschalige ontwikkelingen die op zichzelf niet vergunningplichtig zijn. Deze projecten worden niet op een centraal punt bijgehouden. De bijdrage van veel projecten is overigens niet te kwantificeren omdat de planvorming van veel projecten nog niet ver genoeg zijn gevorderd, omdat geschikte rekenmodellen simpelweg ontbreken of omdat niet duidelijk is te herleiden wat valt onder het bestaande gebruik.

Het is ook niet per sé noodzakelijk om meer projecten in de cumulatietoets mee te nemen, omdat dit niet leidt tot andere uitkomsten. In het voorliggende geval is immers sprake van reeds overbelaste Natura 2000-gebieden. De conclusie blijft dus, dat niet kan worden uitgesloten dat de bestemmingsplannen, in samenhang met andere projecten, leiden tot significant negatieve verslechtering van de habitats ter plaatse. De in de plan-MER opgenomen cumulatietoets dient om te laten zien dat het stikstofprobleem door meer factoren wordt bepaald dan het voorliggende bestemmingsplan buitengebied en dat er daarom voor moet worden gezorgd dat de bestemmingsplannen zelf niet leiden tot een verdere toename van de stikstofdepositie.

De referentiedatum die wordt aangereikt door de NMF is niet een algemeen geaccepteerde datum. In de jurisprudentie over de Natuurbeschermingswet wordt de aanwijzing van Natura 2000-gebieden vaak gezien als referentie van de huidige situatie. In dat geval moeten ontwikkelingen van na de aanwijzingsdatum worden meegenomen.

Naast ontwikkelingsplannen, is er ook sprake van stoppende agrarische bedrijven. De landelijke trend is dat door allerhande maatregelen en ontwikkelingen de stikstofdepositie naar verwachting daalt. De regionale trend is niet bekend. Ook hier geldt dat een aangevulde cumulatietoets niet leidt tot een

ander resultaat. De stikstofdepositie van het plan mag in de toekomstige situatie nog steeds niet toenemen.

De gebruikte gegevens zijn overigens afkomstig uit de milieueffectrapporten die zijn opgesteld voor het project Oosterhorn en voor de energiecentrales in de Eemshaven.

Deze zienswijze wordt ongegrond geacht.

ad. 3 en 4 er hadden meer gebieden moeten worden onderzocht

Deze zienswijze is gegrond, voorzover het betreft de opmerking dat meer gebieden onderzocht hadden moeten worden. In de aanvulling op de plan-MER en de Passende Beoordeling is dat gedaan. Echter daarbij zijn niet alle gebieden onderzocht die door de Natuur- en milieufederatie worden voorgesteld. Dat wordt niet nodig geacht, omdat op kortere afstand tot het plangebied gebieden liggen, waarbij al sprake is van een overbelaste situatie. Op grond daarvan moeten daarom al maatregelen worden opgenomen in de bestemmingsplannen. Het is daarom niet zinvol om ook nog gebieden op grotere afstand in beeld te brengen, ook niet als daarbij sprake is van gevoeliger habitats dan bij de dichterbij gelegen gebieden.

De Commissie voor mer geeft in haar (eind)advies aan, dat de plan-MER en de aanvulling daarop de essentiële informatie bevatten om het milieubelang volwaardig mee te wegen in de besluitvorming.

ad. 5 stelling dat geen maatregelen nodig zijn in de bestemmingsplannen is onjuist

Deze zienswijze is gegrond. In de aanvulling op de plan-MER is dat ook de conclusie. De Commissie voor de Mer heeft in haar (eind)advies ook aangegeven, dat de plan-MER en de aanvulling daarop niet de zekerheid bieden dat aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura-2000 gebieden kan worden voorkomen. In de plannen zullen dus maatregelen moeten worden opgenomen die deze zekerheid wel bieden.

In de plannen is daarom een (algemene) gebruiksregel opgenomen die bepaalt, dat als strijdig gebruik wordt beschouwd "het gebruik van gronden, gebouwen en/of overkappingen ten behoeve van uitbreiding van de bestaande veestapel waarbij een toename plaatsvindt van de stikstofdepositie vanaf het betreffende agrarische bedrijf of de betreffende gronden, op het (de) maatgevende gevoelige Natura 2000-gebied(en).".

Het opnemen van een gebruiksregel leidt tot een sluitende regeling ter voorkoming van aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. De gebruiksregel is ook van toepassing als alleen een omgevingsvergunning voor de activiteit "het bouwen van een bouwwerk" wordt aangevraagd. Ook zo'n aanvraag moet aan de volledige inhoud van het bestemmingsplan worden getoetst, dus ook aan de (algemene) gebruiksregels.

Bij het aanvragen van een Omgevingsvergunning zal de gemeente overigens een aanvrager wijzen op het bepaalde in artikel 2.7 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, waarin is bepaald, dat de aanvrager er voor dient te zorgen, dat voor alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project een Omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Met de regeling die in artikel 36.1 onder f van de planregels is opgenomen heeft een aanvrager ook geen belang bij het aanvragen van alleen een vergunning voor de activiteit "het bouwen van een bouwwerk". Immers de gebruiksregels worden altijd getoetst bij een aanvraag.

Daarnaast heeft een koppeling aan een gebruiksbepaling nog een ander voordeel. Ook andere doelstellingen, dan de doelstellingen die zijn gerelateerd aan de stikstofproblematiek worden getoetst. Deze instandhoudingsdoelstellingen zijn bij de uitbreiding van de veestapel niet van belang, terwijl deze wel getoetst moeten worden binnen de gekozen regeling. Deze toetsing vindt plaats, omdat in de regeling niet wordt verwezen naar de instandhoudingsdoelstellingen, maar rechtstreeks wordt getoetst of de stikstofdepositie wel/niet toeneemt. Voor ondernemers en bouwplantoetsers geeft dit meer duidelijkheid, omdat zij meteen weten dat voor een uitbreiding van de veestapel stikstofruimte moet worden gecreëerd indien sprake is van een toename van de stikstofdepositie op maatgevende Natura-2000 gebieden.

ad. 6 en 7 effecten op het wierdenlandschap onjuist gewaardeerd en/of onvoldoende belicht

In de plan-MER wordt het negatieve effect van agrarische schaalvergroting op de openheid van (met name) het wierdenlandschap beoordeeld als negatief/neutraal (-/0) en niet als neutraal zoals de Natuur- en milieufederatie aangeeft. Dit is op zich niet onjuist. Schaalvergroting kan immers de openheid in het landschap negatief beïnvloeden, dit zal echter in beperkte mate zo zijn. In het bestemmingsplan is de maximale oppervlakte afgestemd op het landschapstype. Daarbij geldt dat de ontwikkelingsmogelijkheden beperkter zijn indien sprake is van grotere landschappelijke waarden in een gebied. Daarnaast zijn ook ten aanzien van de vorm van het bouwvlak regels gesteld in de vorm van landschappelijke randvoorwaarden. Op grond daarvan is bijvoorbeeld rekening gehouden met de historisch gegroeide landschappelijke structuur en de landschappelijke waarden in het gebied. Daarnaast zijn in het kader van “de beleving van het landschap” regels in de bestemmingsplannen opgenomen m.b.t. maatvoeringen, vormgeving en clustering van gebouwen en bouwwerken. Ter bescherming van cultuurhistorische waardevolle structuren in het landschap is in de bestemmingsplannen een beschermende regeling opgenomen.

voorgestelde wijzigingen

De plan-MER, de aanvulling op de plan-MER, de Passende Beoordeling en het advies van de Commissie voor de Mer zijn opgenomen in de bijlagen bij het bestemmingsplan. Deze vormen een onderdeel van het bestemmingsplan. Door de formulering van de besluiten waarmee de bestemmingsplannen “Buitengebied Noord” en “Buitengebied Zuid” op 23 mei 2013 door de gemeenteraad zijn vastgesteld is dit echter niet goed juridisch verankerd. Voorgesteld wordt daarom, om in de hervaststellingsbesluiten dit alsnog goed te regelen.

Voor het overige vormen de zienswijzen van de Natuur- en milieufederatie Groningen geen aanleiding wijzigingen aan te brengen in de vastgestelde bestemmingplannen “Buitengebied Noord” en “Buitengebied Zuid”.