

Bijlage 7: toetsingsadvies Commissie MER

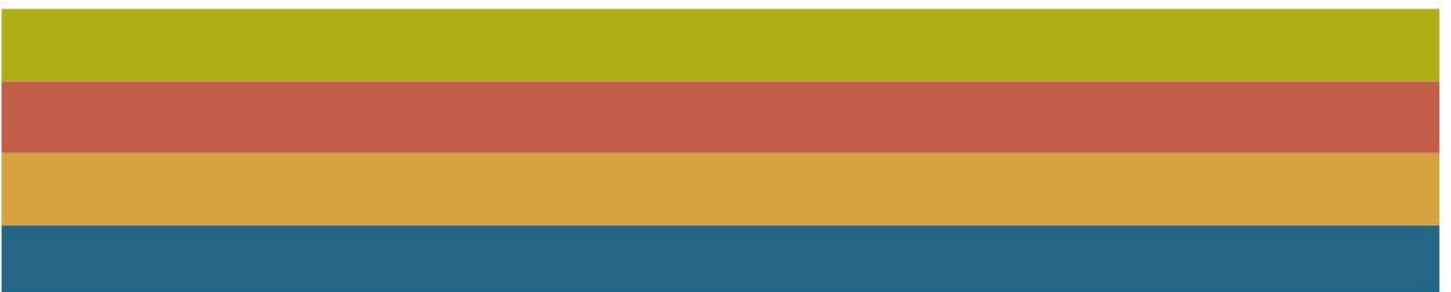


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Buitengebied Halderberge 2017

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

11 juli 2017 / projectnummer: 3233



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

De gemeente Halderberge wil een 1^e herziening van het bestemmingsplan voor het buitengebied opstellen. De reden voor het opstellen van deze herziening is het herstellen van enkele omissies in het geldende bestemmingsplan Buitengebied Halderberge uit september 2011. Met het plan wil de gemeente onder andere ontwikkelingen voor veehouderijen mogelijk maken. Voor de besluitvorming over het plan wordt een plan-milieueffectrapport (verder MER) opgesteld vanwege kaderstelling voor uitbreiding van veehouderijen en mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden. De gemeenteraad heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage¹ (hierna de Commissie) gevraagd het MER te toetsen.

Leesbaarheid MER

Het MER richt zich sterk op het aantonen van de "uitvoerbaarheid" van het bestemmingsplan en besteedt daar veel tekst aan. In het rapport staan veel technische en juridische termen, zonder dat deze duidelijk zijn uitgelegd. Tevens is het onderzochte alternatief niet helder beschreven en ontbreekt een overzichtelijke effectbeoordeling. Daardoor is het rapport lastig te doorgronden voor besluitvormers en insprekers. Dit geldt ook voor de samenvatting, die juist bedoeld is om op een publieksvriendelijke manier de belangrijkste conclusies en keuzemogelijkheden voor de besluitvorming te laten zien.

Uitvoerbaarheid alternatieven en bestemmingsplan

In het MER is vooral nagegaan of en hoe negatieve effecten op kwetsbare natuurwaarden kunnen worden voorkomen. Deze effecten worden veroorzaakt door de uitstoot van stikstof, die voor een groot deel afkomstig is van veehouderijen. Omdat de natuur al wordt belast met te veel stikstof is in het bestemmingsplan geregeld dat veehouderijen slechts mogen uitbreiden als de stikstofdepositie niet toeneemt, of als een beroep kan worden gedaan op het Programma Aanpak Stikstof (PAS). In het MER staat daarom de zoektocht centraal naar oplossingen om de stikstofuitstoot te beperken. Dit leidt tot de conclusie dat de meeste bedrijven kunnen uitbreiden, mits zij emissiebeperkende technieken toepassen die verder gaan dan nu wettelijk is voorgeschreven. Enkele bedrijven kunnen echter geen technieken meer toepassen, waardoor ze met een groter bouwvlak aantasting van de natuur zullen veroorzaken. Deze bedrijven kunnen alleen uitbreiden als er depositieruimte uit het PAS beschikbaar is. De Commissie vindt dat het MER de elementen bevat voor een uitvoerbaar alternatief. Wel stelt de Commissie een kanttekening bij de afhankelijkheid van het PAS.

Ontbrekende informatie voor gezondheid en landschap

Ten aanzien van het aspect gezondheid is in het MER geconcludeerd dat de effecten van het plan neutraal zijn. Dat wil zeggen dat de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt niet zullen leiden tot positieve of negatieve effecten op de gezondheid. De Commissie vindt dat deze conclusie niet altijd goed is onderbouwd. Dat voldaan moet worden aan de grenswaarden van de regelgeving voor luchtkwaliteit en geur wil niet zeggen dat er geen nadelige gevolgen voor de gezondheid kunnen optreden.

¹ De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3233](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

De effecten op het landschap zijn in het MER op hoofdlijnen beschreven en beoordeeld. De Commissie vindt dat de verschillen en gradaties tussen de diverse landschapstypologieën hierin onvoldoende zijn meegewogen. Tevens is de Commissie van oordeel dat de negatieve beoordeling van het aspect landschap niet voldoet aan de diverse doelstellingen uit het provinciaal en gemeentelijk beleid². Hierin is onder andere de doelstelling opgenomen om de samenhang van het landschap te behouden, ontwikkelen en versterken. In het MER ontbreekt een beschrijving van de maatregelen waarmee wel kan worden voldaan aan deze doelstelling. Het MER biedt hierdoor onvoldoende keuzemogelijkheden voor de besluitvorming.

De Commissie vindt dat in het MER nog informatie ontbreekt die essentieel is om het milieu-belang goed te kunnen meenemen in de besluitvorming:

- **Geur, fijnstof en gezondheid:** Het MER geeft onvoldoende aan waar knelpunten voor gezondheid kunnen optreden met betrekking tot veranderingen in fijnstof en geurbelasting.
- **Landschap:** In het MER ontbreekt een beschrijving van effecten op de kenmerkende landschapstypen binnen het plangebied. Daarnaast moet ook hiervoor duidelijk zijn welke maatregelen er zijn om deze effecten te voorkomen zodat kan worden voldaan aan de doelstellingen voor landschappelijke kwaliteit.

De Commissie adviseert om een aanvulling op het MER op te stellen waarin deze informatie alsnog wordt opgenomen. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling en voor de besluitvorming. De aanbevelingen voor de aanvulling zijn opgenomen in tekstkaders in § 2.2 en § 2.3.

² De doelstellingen voor het landschap zijn opgenomen in het *'Landschapsplan Halderberge 2016 –2025. Het landschap in beweging'* en in de *'Structuurvisie Halderberge 2025'*. De Provincie Noord-Brabant heeft haar doelstellingen uitgewerkt in de *'Handreiking kwaliteitsverbetering van het landschap'*. In *'Afsprakenkader kwaliteitsverbetering van het landschap'* hebben de regio West-Brabant en de provincie Noord-Brabant gezamenlijk afspraken gemaakt met betrekking tot de toepassing van het principe Kwaliteitsverbetering van het landschap.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden

Uitvoerbaarheid met stalmaatregelen

Uit het MER blijkt dat, als de ruimte die het plan biedt voor uitbreiding van veehouderijen geheel wordt benut zonder extra maatregelen, een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden³ kan optreden. In de huidige situatie zijn de Natura 2000-gebieden in de omgeving van de gemeente Halderberge al overbelast door stikstofdepositie. Een toename van stikstofdepositie in deze gebieden zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken en waarden. Een plan kan volgens de Wet natuurbescherming alleen worden vastgesteld indien is aangetoond dat er geen aantasting zal plaatsvinden. Deze situatie maakt dat stikstofdepositie een sterk bepalende factor is voor ontwikkelingen in het plangebied. Om die reden gaat in het MER veel aandacht uit naar het stikstofonderzoek.

In het MER is onderzocht welke veehouderijen door toepassing van stalmaatregelen kunnen voldoen aan de voorwaarde in het plan dat de stikstofdepositie niet toeneemt. Om te bepalen welke ontwikkelingsmogelijkheden aan bedrijven kunnen worden geboden is in het MER per bedrijf een analyse uitgevoerd op basis van verschillende reductiepercentages, die zijn ontleend aan bewezen technieken per diercategorie. Uit de analyse blijkt dat een deel van de bedrijven inderdaad zou kunnen groeien, mits de genoemde emissiereductie wordt gerealiseerd. Voor een aantal bedrijven geldt echter dat een verdergaande emissiereductie nodig is. Omdat in het MER beschreven is welke bedrijven stalmaatregelen kunnen nemen en zo- doende kunnen uitbreiden en welke niet, bevat het MER de elementen voor een uitvoerbaar alternatief. Het MER bevat daarmee voor het onderdeel stikstof de essentiële informatie om een besluit te kunnen nemen over het bestemmingsplan, waarbij het milieubelang volwaardig kan worden meegewogen.

Afhankelijkheid van het PAS

Uit het MER blijkt echter dat niet elk bedrijf de in het plan geboden ruimte van maximaal 1,5 hectare bouwvlak kan gebruiken voor het houden van meer dieren zonder toename van stikstofdepositie. Daarom heeft de gemeente in het bestemmingsplan de voorwaarde opgenomen dat bedrijfsuitbreiding slechts is toegestaan als de stikstofdepositie niet toeneemt, of als een beroep kan worden gedaan op beschikbare depositieruimte uit het Programma Aanpak Stikstof (PAS)⁴. In het MER is de ontwikkelingsruimte uit het Programma Aanpak Stikstofdepositie voor dit plan niet onderzocht. Hiermee biedt het ontwerpbestemmingsplan ruimere mogelijkheden dan in het MER is onderzocht.

De Commissie stelt hier de volgende kanttekening bij: Zolang de reservering van de ontwikkelruimte in het PAS niet heeft plaatsgevonden, is niet verzekerd dat de ruimere mogelijkheden in het bestemmingsplan ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Als op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan geen registratie van de ontwikkelingsruimte

³ In het MER worden de meest nabijgelegen Natura 2000-gebieden genoemd: Hollands Diep, Krammer-Volkerak, Haringvliet, Brabantse Wal, Biesbosch, Ulvenhoutse Bos, Markiezaat, Zoommeer en Oosterschelde. De meeste gebieden bevatten habitattypen waarvoor de kritische depositiewaarde voor stikstof in de huidige situatie wordt overschreden.

⁴ Dit kan zowel 'depositieruimte onder grenswaarde' als vrij beschikbare ontwikkelingsruimte (segment 2) zijn.

heeft plaatsgevonden, is niet verzekerd dat het bestemmingsplan geen significant nadelige effecten zal hebben op omliggende Natura 2000-gebieden. Die verzekering dient er ingevolge art. 2.7 lid 1 Wet natuurbescherming wel te zijn. Verder is evenmin verzekerd dat de benodigde vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming verleend kunnen worden op het moment dat de ontwikkellocaties van het bestemmingsplan ingevuld worden.

2.2 Informatie met betrekking tot geur, fijnstof en gezondheid

De effecten van geur en fijnstof zijn in het MER op gebiedsniveau beschreven. Het MER gaat niet in op lokale toenames van geur en fijnstof. Het MER stelt dat wetgeving ten aanzien van geur en fijnstof sterke toenames van de emissies zal tegenhouden. Daarnaast is aangegeven dat het aantal actieve bedrijven verder afneemt en dat de reinigingstechnieken verder verbeteren. Individuele bedrijven hebben echter wel de mogelijkheid om de emissies toe te laten nemen tot de grenswaarden van de regelgeving. Op lokaal niveau is een verslechtering van de luchtkwaliteit en geurhinder hierdoor nog wel mogelijk. Dit kan, ook onder de grenswaarden, tot negatieve effecten voor de gezondheid van omwonenden leiden.

Het MER geeft onvoldoende informatie over de veranderingen van emissies van geur en fijnstof op lokaal niveau. Op de kaarten van de geurbelasting zijn de voor geur gevoelige objecten niet aangegeven. Daardoor is onbekend wat de bestaande geurbelasting op deze objecten is en hoe deze verandert indien de ruimte die het plan biedt voor uitbreiding van intensieve veehouderij wordt benut. Voor fijnstof ontbreekt een beschrijving en aanduiding op kaart van de relevante emissiebronnen in het plangebied. Tevens is in het MER niet aangegeven hoe de emissies van fijnstof kunnen veranderen als gevolg van de maximale ontwikkelingsmogelijkheden van het plan. Hierdoor zijn de gevolgen voor het woon- en leefklimaat niet goed onderbouwd en is niet duidelijk welke maatregelen genomen kunnen worden om negatieve gevolgen te voorkomen.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over het bestemmingsplan dat in een aanvulling op het MER wordt ingegaan op de lokale toenames van fijnstof en geurbelasting. Voor geur dienen de bestaande geur gevoelige objecten (o.a. woningen) in het plangebied op de kaarten uit het MER te worden aangeduid. Duidelijk moet zijn op welke locaties de in het plan opgenomen norm voor de cumulatieve geurhinder worden of kunnen worden overschreden.

Voor fijnstof is het van belang dat op kaart wordt aangegeven waar de belangrijkste emissiebronnen liggen en wat de effecten van het plan kunnen zijn op de concentraties fijn stof bij omliggende verblijfsfuncties.

Uit het MER moet blijken in hoeverre de verandering in fijnstof en geurbelasting tot een verslechtering van de gezondheid van omwonenden kan leiden. Indien knelpunten voor de gezondheid van omwonenden ontstaan dient te worden aangegeven welke, voor de besluitvorming relevante maatregelen getroffen kunnen worden om deze nadelige effecten te voorkomen.

2.3 Landschap

In het MER zijn alleen de effecten van het maximale alternatief beoordeeld. Een alternatief dat uitgaat van bescherming en/of versterking van landschappelijke waarden – inclusief bijvoorbeeld aanvullende en/of mitigerende maatregelen – ontbreekt. De Commissie is van mening dat daar wel aanleiding toe is. Voor het landschap blijken de effecten van de maximale invulling van het plan licht negatief tot neutraal. Bijvoorbeeld de vormveranderingen van het bouwvlak scoren neutraal en de teeltondersteunende voorzieningen scoren licht negatief.

Ook bij de wijze van effectbepaling zet de commissie vraagtekens. Zo zijn de effecten op het landschap gebaseerd op de algemene notie "de mate van aantasting van landschappelijke waarden" (pag 82 van het MER). Een dergelijk algemeen toetsingscriterium kan vrijwel overal gelden, het landschap in de gemeente Halderberge 'verdient' een specifiekere benadering. Een aanzet daartoe is te vinden in het MER zelf (pag 79) waar op de kaart met het duurzame structuurbeeld een helder onderscheid wordt gemaakt tussen bijvoorbeeld het kleinschalige zandlandschap en het grootschalige zeeleilandschap. Die geheel verschillende landschapstypen – en met nadruk ook de gradiënten ertussen – vragen een geheel eigen benadering bij ruimtelijke wijzigingen op de bouwkael. Een mestvergister op een bouwkael in het bosgebied heeft een ander effect op het landschap dan een mestvergister op een erf in het open zeeleigebied. Door de verschillende landschapstypen bij de effectbepaling te negeren is de landschappelijke inpassing sterk gericht op een groene inpassing met streekeigen beplantingen. Noties ten aanzien van bijvoorbeeld de architectuur (passende nokhoogte, dakkleur, nok-richting etc.) ontbreken volledig.

De verschillende ontwikkelingen (zoals teeltondersteunende voorzieningen) die mogelijk zijn op bouwkaels zijn afzonderlijk beoordeeld. Het is zaak deze elementen ook in samenhang te beschouwen. Bij een staluitbreiding zal een mestvergister bijvoorbeeld eerder in beeld komen en is er sprake van een 'dubbel' effect. Dit is in het MER niet beschouwd.

Alles bij elkaar is de effectbeoordeling voor landschap redelijk negatief. De Commissie kan dit volgen. Echter, gezien de doelstellingen van de provincie en de gemeente ligt het in de verwachting dat gezocht wordt naar mitigerende en compenserende maatregelen en kansen om per landschapstype landschappelijke kwaliteiten te behouden, ontwikkelen en versterken. Nu volstaat de aanduiding 'specifieke vorm van groen- landschappelijke inpassing' voor alle ruimtelijke veranderingen.

De doelstellingen voor het landschap zijn in het MER overigens ambivalent geformuleerd en variëren van een ronduit streven naar kwaliteitsverbetering tot het in ieder geval vermijden van een onevenredige aantasting van landschap, cultuurhistorie et cetera. Toch ligt er in alle doelstellingen een ambitie om landschappelijke kwaliteit na te streven. Licht negatieve tot neutrale effecten op het landschap en cultuurhistorie passen daar niet bij. Door het ontbreken van gerichte aanvullende maatregelen kan deze ambitie onvoldoende worden meegewogen bij de besluitvorming.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over het bestemmingsplan dat in een aanvulling op het MER specifiek wordt ingegaan op de effecten van de maximale ontwikkeling van het plan op de kenmerken en waarden van de verschillende landschapstypen in het plangebied. Het is daarbij van belang dat de voorgenomen activiteiten uit het plan in ieder geval ook in samenhang worden beschouwd. Voor eventuele nadelige effecten dienen specifieke kansen en maatregelen per landschapstype te worden benoemd. Daarmee dient invulling te worden gegeven aan de ambities van de gemeente om de kenmerken en waarden van de verschillende landschapstypen te behouden of te versterken.

2.4 De gevolgen van windturbines voor beschermde (vliegende) soorten

In het bestemmingsplan wordt de plaatsing van kleine windmolens op erven plaatselijk toegestaan. In het MER staan de effecten hiervan echter niet beschreven. In de aanvullende informatie⁵ die is toegestuurd aan de Commissie wordt echter duidelijk beschreven dat de effecten van de windmolens in een aantal landschapstypen ernstig tot zeer ernstig kunnen zijn. Op erven waar gevoelige vleermuissoorten nestelen in stallen, en vliegroutes langs bomenrijen in de buurt liggen, kunnen aanvaringen met windmolens dodelijk zijn. Sommige soorten zijn op dit moment niet in goede staat van instandhouding. Vanwege deze ernstige effecten wordt als mitigerende maatregel beschreven dat voor elke windturbine de effecten in een nader soortgericht onderzoek moeten worden bekeken met het oog op de Wet natuurbescherming. De Commissie onderschrijft deze maatregel, maar kan zich vanwege de ernst van de effecten voorstellen dat de plaatsing van windmolens in een vergunningstelsel wordt opgenomen. Gezien de kwetsbaarheid van vleermuissoorten in specifieke landschapstypen, is het denkbaar dat de plaatsing van windmolens in deze zeer kwetsbare landschapstypen helemaal niet mogelijk wordt gemaakt.

De Commissie wil ook nog aandacht vragen voor een aantal broedvogelsoorten van boerenerven waar de staat van instandhouding matig ongunstig is zoals bij huismus, spreeuw, huiszwaluw en steenuil. Het is onduidelijk of deze soorten aanvaringen hebben met kleine turbines, maar het kan waarschijnlijk niet worden uitgesloten. Voor deze soorten zijn weinig mitigerende maatregelen beschikbaar. Een stilstandvoorziening bij weinig wind heeft bijvoorbeeld voor vleermuizen zin, maar voor broedvogels veel minder, omdat vogels in tegenstelling tot vleermuizen ook bij flinke wind actief blijven. De enige maatregel die helpt is een slimme plaatsing van de turbines op plaatsen wat verder weg van de erven, beplantingen en foerageergebieden.

De Commissie adviseert nog eens kritisch te kijken naar de gebieden die thans zijn vrijgegeven voor het plaatsen van kleine windturbines. Via het bestemmingsplan kunnen maatregelen worden genomen om gevolgen voor natuur en landschap te voorkomen of te beperken. Denk hierbij aan een vergunningstelsel of een nog verdere zonering voor de plaatsing van windmolens.

⁵ De aanvullende informatie is beschikbaar gesteld in de notitie 'Effecten kleine windmolens buitengebied Halderberge op vleermuizen en vogels' (19 juni 2017). Deze aanvullende informatie heeft niet ter visie gelegen. De Commissie adviseert deze informatie zo spoedig mogelijk openbaar te maken.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van Halderberge

Bevoegd gezag: gemeenteraad van Halderberge

Besluit: vaststellen of wijzigen van het bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.:

Activiteit: De gemeente Halderberge wil een 1e herziening van het bestemmingsplan voor het buitengebied opstellen. De reden voor het opstellen van deze herziening is het herstellen van enkele omissies in het geldende bestemmingsplan Buitengebied Halderberge uit september 2011. Met het plan wil de gemeente onder andere ontwikkelingen voor veehouderijen mogelijk maken. Voor de besluitvorming over het plan wordt een milieueffectrapport opgesteld vanwege kaderstelling voor uitbreiding van veehouderijen en mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden. De gemeenteraad heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd om advies uit te brengen over de inhoud van het milieueffectrapport.

Procedurele gegevens:

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 9 mei 2017

Kennisgeving MER: 17 mei 2017

Ter inzage legging MER: 18 mei 2017 t/m 28 juni 2017

Toetsingsadvies uitgebracht: 11 juli 2017

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:

dhr. ing. J.M. van der Grift

dhr. drs. S.R.J. Jansen

dhr. mr. C.Th. Smit (voorzitter)

dhr. ir. J.W. van Veen (secretaris)

dhr. drs. R.A.M. van Woerden

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. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiener.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiener.nl projectnummer [3233](#) in te vullen in het zoekvak.

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

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

