

Notitie

memonummer	0455288.100-M	
datum	2 december 2019	
aan	Carola Capel	Gemeente Zevenaar
	Alex Sannes	
van	Bastian van Dijck	Antea Group
kopie	Ellen Boonman	Antea Group
	Jan-Willem van Veen	
	Stephan Hammink	
project	MER Bestemmingsplan Buitengebied Zevenaar	
projectnr.	0455288.100	
betreft	reactie op toetsingsadvies Commissie m.e.r. op MER Buitengebied Zevenaar (definitief)	

0. Samenvatting

Op 21 april 2016 heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.), conform haar wettelijke taak, een toetsingsadvies uitgebracht over het milieueffectrapport (MER) voor het bestemmingsplan Buitengebied. Deze notitie geeft aan hoe met het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. wordt omgegaan. De Commissie m.e.r. stelt dat het MER goed leesbaar is en uitgebreide en gedegen informatie omvat ten aanzien van het aspect volksgezondheid, maar signaleert een aantal tekortkomingen, waarvan zij het opheffen ervan essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied:

- Beschrijving van een alternatief met behoud van bestaande waarborgen als aanlegvergunningstelsels
Reactie: In het MER zijn, conform jurisprudentie, de effecten bepaald van de maximale ontwikkelingsmogelijkheden in het bestemmingsplan, zodat het bevoegd gezag op basis hiervan haar afweging kan maken. De vraag aan het MER is niet geweest om het verschil in beeld te brengen tussen wel of niet aanpassen van regels en voorwaarden. Het advies van de Commissie m.e.r. om alsnog een alternatief in beeld te brengen, is daarom niet overgenomen. Daarnaast betekent het aanpassen van de regels in het bestemmingsplan niet dat milieuwaarden niet meer worden beschermd. Voor diverse milieuaspecten blijven in het bestemmingsplan beschermende regels en voorwaarden opgenomen.
- De beschrijving van een alternatief waarbij aantasting van natuurlijke kenmerken kan worden uitgesloten;
Reactie: Het MER doet met het voorstel voor een stikstofregeling een voorstel voor een alternatief dat effecten op Natura2000-gebieden uitsluit.
- Een actuele beschrijving van de geursituatie, die ingaat op cumulatie van de geurbelasting;
Reactie: De gemeente heeft gemeentelijk geurbeleid vastgesteld met daarin vastgelegd geurnormen, waarmee de geurhinder “acceptabel” wordt geacht. Hiermee is gewaarborgd dat de omliggende objecten van een intensief bedrijf dat wil uitbreiden afdoende bescherming genieten ten aanzien van geurhinder.
- Juiste invulling van de referentiesituatie, waarin de overbezetting voor varkenshouderij en de onderbezetting voor rundveehouderij (t.o.v. het actuele vergunningenbestand) is gecorrigeerd;
Reactie: De meerwaarde van een gedetailleerder beeld van de worst-case scenario rekening houdend met de onderschatting van de ene diercategorie en overschatting van de andere categorie wordt niet ingezien. Het MER beschrijft op planniveau op het abstractieniveau wat past bij een plan-MER buitengebied de effecten van maximale benutting van de ontwikkelingsruimte in het bestemmingsplan. Dit is voldoende voor de afweging in het bestemmingsplan en de afweging of aanvullende maatregelen/voorwaarden nodig zijn. Specifiek voor stikstof maakt het niet uit hoe groot precies de toename is, elke toename teveel en moet voorkomen worden door de stikstofvoorwaarde in de regeling.
- Beschrijving van criteria voor bescherming van landschappelijke waarden in het gebied;
Reactie: Het gevraagde toetsingskader is iets wat in het bestemmingsplan opgenomen moet worden en niet in het MER. Het MER is wel betrokken bij de afweging in het bestemmingsplan.
- Beschrijving van verkeersaantrekkende van recreatie en de gevolgen daarvan op de verkeersveiligheid.
Reactie: In het MER is gesteld dat er een toename van recreatief verkeer kan zijn, maar dat deze beperkt is, omdat de recreatieve uitbreidingsmogelijkheden beperkt zijn. De wegen in het buitengebied zijn geschikt voor de afwikkeling van dit verkeer. Er is geen noodzaak voor generieke voorwaarden / maatregelen.

1. Inleiding

De gemeente Zevenaar stelt een nieuw bestemmingsplan op voor haar buitengebied. Ter onderbouwing van het besluit over dit bestemmingsplan is een plan-MER (Antea Group, 4 februari 2016) opgesteld. Op 21 april 2016 heeft de Commissie voor de milieu-effectrapportage (verder Cie-m.e.r.), conform haar wettelijke taak, een toetsingsadvies uitgebracht over dit plan-MER. Conform de Wet milieubeheer (artikel 7.37 lid 2 onder a) moet in de toelichting bij het bestemmingsplan aangegeven worden hoe met het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. wordt omgegaan. Deze voorliggende notitie geeft hier invulling aan.

Deze notitie bevat de inhoudelijke reactie op dit advies en geeft de door Commissie m.e.r. gevraagde aanvullende informatie. Allereerst zijn de hoofdpunten van het toetsingsadvies (samengevat) weergegeven. Vervolgens is op basis van de toelichting op de hoofdpunten door de Commissie m.e.r. een reactie en waar relevant aanvullende informatie gegeven.

2. Toetsingsadvies Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. stelt dat het MER goed leesbaar is en uitgebreide en gedegen informatie omvat ten aanzien van het aspect volksgezondheid.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER niettemin een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied. De tekortkomingen betreffen:

- De beschrijving van een alternatief dat uitgaat van het voornemen waarbij de bestaande waarborgen als aanlegvergunningstelsels behouden blijven;
- De beschrijving van een alternatief waarbij aantasting van natuurlijke kenmerken kan worden uitgesloten;
- Een actuele beschrijving van de geursituatie, die ingaat op cumulatie van de geurbelasting;
- Een juiste invulling van de referentiesituatie (en de vergelijkingsbasis voor de Passende beoordeling), die de overbezetting voor varkenshouderij en de onderbezetting voor rundveehouderij (t.o.v. het actuele vergunningenbestand) heeft gecorrigeerd;
- Een beschrijving van de criteria op basis waarvan de landschappelijke waarden in het gebied worden beschermd;
- Een beschrijving van de verkeersaantrekkende werking als gevolg van recreatie en de gevolgen daarvan op de verkeersveiligheid.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

3. Alternatief met behoud van bestaande waarborgen

Advies Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. constateert dat ten opzichte van de bestaande beheersverordening de gemeente met het nieuwe plan een nieuwe weg in wil slaan. Het nieuwe bestemmingsplan moet minder regels bevatten en nieuwe ontwikkelingen snel en tegen geringe kosten mogelijk maken. Tegelijkertijd moet het plan bestaande kwaliteiten in het buitengebied beschermen. Vooral veel bestaande regels zoals aanlegvergunningstelsels voor kappen, graven, ophogen, dempen en verharden worden geschrapt, omdat er weinig gebruik van wordt gemaakt. Voor de aspecten landschap, monumenten en milieu gaat de gemeente ervan uit dat deze al door bestaande regelgeving (respectievelijk kapverordening, monumentenverordening en Wet milieubeheer) afdoende worden gedekt. Ook blijkt dat het onderscheid tussen vakantiehuizen (die jaarrond recreatief gebruikt kunnen worden) en tenten komt te vervallen. De Commissie m.e.r. is van mening dat het MER geen inzicht geeft in de milieueffecten (ten aanzien van bijvoorbeeld landschap, historische bebouwing, bodem en water) die de keuze voor minder regels met zich brengt. Om te kunnen beoordelen wat het wegvallen van deze regels betekent, is het van belang de milieueffecten van de ontwikkelingen zonder regels te kunnen vergelijken met de situatie mét de regels.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een alternatief te beschrijven dat dezelfde ontwikkelingen toestaat als het voornemen zonder dat bestaande regels ter bescherming van aanwezige waarden en kwaliteiten in het gebied worden vereenvoudigd, verruimd of geschrapt.

Reactie en aanvullende informatie

In het MER zijn conform vastgelegd in jurisprudentie de effecten bepaald van de maximale ontwikkelingsmogelijkheden in het bestemmingsplan, dus rekening houdend met de aanpassing van de regels en voorwaarden aan de ontwikkelingen. Dit borgt dat er geen onderschatting van effecten optreedt en het bevoegd gezag bij haar afweging inzicht heeft in de maximaal mogelijke effecten. De afweging die het bevoegde gezag heeft gemaakt is of het bestemmingsplan acceptabel geacht wordt, rekening houdend met de (maximale) effecten zoals beschreven in het MER of dat aanpassing van het plan, dan wel aanvullende maatregelen/voorwaarden nodig zijn. De vraag aan het MER is niet geweest om het verschil in beeld te brengen tussen wel of niet aanpassen van regels en voorwaarden. Het advies van de Commissie m.e.r. om alsnog een alternatief in beeld te brengen, is daarom niet overgenomen. Daarnaast betekent het aanpassen van de regels in het bestemmingsplan niet dat milieuwaarden niet meer worden beschermd. Voor diverse milieuaspecten blijven in het bestemmingsplan beschermende regels en voorwaarden opgenomen al dan niet overgenomen vanuit het provinciaal beleid (zie ook losse notitie "Notitie "vertaling" MER naar bestemmingsplan Buitengebied Zevenaar". Daarnaast gelden voor diverse milieuthema's sectorale beschermende eisen en voorwaarden, opgenomen in sectorale wet- en regelgeving.

In het bestemmingsplan zijn beschermende regels opgenomen in de vorm van de bestemming 'Natuur' en bij de dubbelbestemmingen 'Waarde – Waardevol Open Gebied' en 'Waarde – Natuur en landschap'. In deze aangewezen gebieden worden de natuurwaarden en/of landschapswaarden beschermd door verboden en een vergunningstelsel. Tevens is het 'behoud van landschappelijke waarden' binnen de agrarische bestemming expliciet in de doeleindenomschrijving 'behoud (...) van landschappelijke waarden' opgenomen. Verder is de uitbreidingsruimte van zowel niet-grondgebonden agrarische bedrijven (= intensieve veehouderij als niet-agrarische bedrijven in het buitengebied ruimtelijk beperkt (niet-grondgebonden agrarische bedrijven een bouwvlak van maximaal 1 hectare.) gelet op de ruimtelijke effecten en ruimtelijke uitstraling. Ook dit draagt bij aan de bescherming van de (milieu)kwaliteiten van het landelijk gebied. Naar aanleiding van ontvangen zienswijzen wordt tevens het zogenoemde Plussenbeleid in het bestemmingsplan geïntegreerd. Het Plussenbeleid vormt het ontwikkelkader voor niet-grondgebonden agrarische bedrijven. Met het Plussenbeleid wordt bij substantiële uitbereidingen een goede inpassing geborgd door het nemen van (ruimtelijke) maatregelen. Het regiem ten aanzien van het vellen van bomen/houtopstanden is in de gemeentelijke boomverordening opgenomen (en hoeft derhalve verder niet in het bestemmingsplan opgenomen te worden). Hier worden onder andere landschappelijke waarden en natuur- en milieuwaarden, landschappelijke waarden en cultuurhistorische waarden beschermd / betrokken bij de afweging.

4. Alternatief dat aantasting van natuurlijke kenmerken voorkomt

Advies Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. is van mening dat het MER niet duidelijk maakt hoe de worst case situatie er op bedrijfs- en planniveau uitziet.

De Commissie m.e.r. constateert dat in het MER wel beschreven is welke mitigerende maatregelen kunnen worden genomen (beperken uitbreidingsmogelijkheden veehouderij of voorwaarden verbinden aan uitbreidingsmogelijkheden voor veehouderij) om toename van stikstof te voorkomen en zo te kunnen voldaan aan de natuurbeschermingswetgeving, maar dat deze niet in het MER zijn doorgerekend. De Commissie m.e.r. is van mening dat het MER minimaal één alternatief bevatten dat aan de geldende wet- en regelgeving voldoet. Als daarvoor mitigerende maatregelen nodig zijn, moet worden aangegeven in hoeverre de maatregelen in dat alternatief haalbaar en voldoende effectief zijn om de negatieve gevolgen voor het milieu te mitigeren. Het MER brengt dit, volgens de Commissie m.e.r. niet in beeld, maar stelt - onder verwijzing naar de mogelijkheid van schonere stalsystemen op bestaande bedrijven en het programma aanpak stikstof (PAS) - dat een bestemmingsplanregeling leidt tot een uitvoerbaar alternatief. De Commissie deelt deze stelling niet. Uit het MER valt niet af te lezen in hoeverre bedrijven nu al schonere stalsystemen hebben geïmplementeerd en of daarmee nog ontwikkelruimte bestaat voor deze bedrijven. Ook is niet duidelijk of voor alle diercategorieën (zoals paarden, geiten, jongvee) dergelijke stalsystemen beschikbaar zijn. Daarvoor is het nodig om per bedrijf inzicht te bieden in huidige dieraantallen, bestaande stalsystemen en beschikbare emissiebeperkende technieken per diercategorie. Ten aanzien van het PAS geeft het MER terecht aan dat op planniveau geen gebruik kan worden gemaakt van de ontwikkelingsruimte in het PAS. Niettemin stelt het MER dat het PAS bijdraagt aan 'motivatie van de uitvoerbaarheid.' De Commissie mist echter een onderbouwing in het MER waaruit blijkt dat het PAS over voldoende ontwikkelingsruimte beschikt voor de voorgenomen ontwikkelingen.

De Commissie constateert dat in en rond het plangebied ook stikstofgevoelige habitats binnen het Gelderse Natuurnetwerk of Ecologische hoofdstructuur zijn gelegen. Volgens het MER treedt in de worst case direct effect op als gevolg van een enorme stikstofdepositietoename op bepaalde delen, namelijk voor zover het WAV-gebieden in het Gelders Natuurnetwerk betreft. In hoeverre er vermistingsgevoelige natuurdoeltypen uit het Natuurnetwerk Nederland buiten die WAV-gebieden zijn gelegen, wordt uit het MER niet duidelijk. In het MER wordt gesteld dat in de WAV-gebieden de depositie van stikstof niet mag toenemen om een uitvoerbaar plan te kunnen realiseren, maar het blijft onduidelijk hoe de mitigerende maatregelen eruit gaan zien.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- de worst case situatie zowel op bedrijfs- als op planniveau te onderbouwen.
- de huidige feitelijke situatie (diercategorieën en –aantallen, stalsystemen) per bedrijf te beschrijven;
- te onderzoeken in hoeverre de huidige bedrijven kunnen uitbreiden tot 2 respectievelijk 1 hectare, door bijvoorbeeld het toepassen van emissiereducerende technieken. Mocht blijken dat deze ruimte op dit moment niet aanwezig is, dan adviseert de Commissie in de aanvulling een alternatief uit te werken dat wel uitvoerbaar is en als grondslag kan dienen voor het bestemmingsplan
- De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER aan te geven waar de stikstofgevoelige natuurdoeltypen binnen het Gelders Natuurnetwerk zijn gelegen en in hoeverre deze samenvallen met de WAV-gebieden. Beschrijf daarbij de mitigerende maatregelen die voorkomen dat de stikstofbelasting op de kwetsbare natuurdoeltypen toeneemt.

Reactie en aanvullende informatie

Huidige feitelijke situatie en worst-case situatie

De meerwaarde van een gedetailleerder beeld van de worst-case scenario op bedrijfs- en planniveau wordt niet ingezien. Het MER beschrijft op planniveau op het abstractieniveau wat past bij een plan-MER buitengebied de effecten van maximale benutting van de ontwikkelingsruimte in het bestemmingsplan. Dit is voldoende voor de afweging in het bestemmingsplan en de afweging of aanvullende maatregelen/voorwaarden nodig zijn. Voor stikstof maakt het niet uit hoe groot precies de toename is, elke toename teveel en moet voorkomen worden door een stikstofvoorwaarde in de regeling.

Voor geur wordt het daadwerkelijke effect op bedrijfsniveau onderzocht en afgewogen in de vergunningprocedure voor individuele ontwikkelingsplannen. Hierin wordt getoetst aan de landelijke en gemeentelijke eisen aan geur. Dit borgt ook dat op plangebiedsniveau de geursituatie niet wezenlijk verslechterd.

Bovendien: het gedetailleerd in beeld brengen van de worst case situatie op bedrijfsniveau is per definitie een momentopname die aan veranderingen onderhevig is.

Uitvoerbaar alternatief in relatie tot stikstofmaatregel

De mening van de Commissie m.e.r. dat de uitvoerbaarheid van de voorgestelde stikstofmaatregel onvoldoende onderbouwd is, wordt niet gedeeld. In het MER is in hoofdstuk 6 ingegaan op de uitvoerbaarheid van de stikstofmaatregel. Uitvoerbaarheid bestaat uit twee aspecten:

- Uitvoerbaarheid in het kader van de Wet natuurbescherming: Borgt de regeling dat er geen (significante) effecten optreden op instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden;
- Maatschappelijke uitvoerbaarheid: Kunnen ondernemers binnen de eisen van de stikstofmaatregel gebruik maken van de planologisch geboden ontwikkelingsmaatregelen.

De uitvoerbaarheid in het kader van de natuurbescherming is geborgd: de stikstofmaatregel stelt dat uitbreiding alleen mag mits het niet leidt tot toename van stikstof. Het stikstofeffect is hiermee 0, er zijn geen negatieve effecten op Natura 2000-gebieden.

Ook de maatschappelijke uitvoerbaarheid is geborgd. Ondernemers kunnen binnenplannen uitbreiden zonder toename van stikstof, door intern salderen. Door de huidige stikstofuitstoot te beperken door het realiseren van schonere stalsystemen kan “stikstofruimte” gewonnen worden voor uitbreiding. Immers, het bestemmingsplan mag niet leiden tot een toename van stikstof, maar hoeft niet te leiden tot een afname.

De uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan wil niet zeggen dat op alle locaties alle planologisch geboden ontwikkelingsruimte benut moet kunnen worden, maar dat een ondernemer op locatieniveau gebruik kan maken van ontwikkelingsruimte al dan niet onder voorwaarden of met extra inspanning/investering.

Of een ondernemer intern kan salderen hangt af van het bedrijfstype, de huidige stalsystemen en de wil van de ondernemer om te investeren.

Het is bekend dat niet op alle locaties alle locaties alle planologisch geboden ontwikkelingsruimte benut kan worden middels intern salderen. Het is bekend, en zo ook beschreven in het MER, dat niet alle ondernemers met intern salderen de maximaal planologisch geboden ruimte kunnen benutten. Er zijn bedrijfstypen waarvoor intern salderen vergunnings-technisch niet mogelijk is. Bedrijven die al schone stalsystemen hebben, hebben minder mogelijkheden om met intern salderen uit te breiden (daar staat tegenover dat bedrijven met al schone stalsystemen vaak al recent zijn uitgebreid en geen uitbreidingswensen hebben voor de korte termijn).

Ook maakt het continu aangescherpte provinciale beleid ten aanzien van stikstof intern salderen lastiger. Maar het is nog steeds mogelijk. Bovendien kan uitbreidingsruimte ook benut worden voor activiteiten zonder stikstofuitstoot en speelt de uitvoerbaarheid van de stikstofmaatregel niet.

Voorbeeldberekeningen in buitengebieden elders laten zien dat met name varkens-, kippen- en melkveebedrijven nog mogelijkheden hebben voor uitbreiding met intern salderen. Bij de "gemiddelde" varkens- en kippenhouderijen bestaan nog voldoende mogelijkheden om stikstofruimte te creëren door schonere stalsystemen, vaak meer dan de planologische uitbreidingsmogelijkheden. Ook melkveehouderijen hebben vaak nog ruimte, zij het minder dan varkens- en kippenbedrijven.

Gelet op de (kwalitatieve) onderbouwing zoals reeds opgenomen in het MER, is het vooral de vraag of de door de Commissie verzochte kwantitatieve onderbouwing – waarbij de theoretische uitbreidingsruimte per bedrijf in beeld wordt gebracht – noodzakelijk is voor de besluitvorming over het bestemmingsplan. De meerwaarde wordt niet gezien, primair omdat het opnemen van een stikstofregulering - ongeacht de uitkomsten van het onderzoek - noodzakelijk is en aanvullend onderzoek de besluitvorming dus niet zal beïnvloeden. Secundair omdat berekeningen slechts beperkte toegevoegde waarde zouden hebben, onder meer vanwege de volgende redenen:

- De berekeningen zijn per definitie een momentopname, die door voortschrijdende techniek (schonere stalsystemen) binnen afzienbare termijn – en binnen de planperiode - achterhaald kunnen zijn.
- Voor veehouderijlocaties zijn diverse scenario's denkbaar: naast vervanging van verouderde stallen en toename van het aantal dieren van de bestaande diersoort, staat het bestemmingsplan omschakeling naar een andere diersoort binnen het veehouderijtype bijvoorbeeld niet in de weg. Per locatie zijn daardoor verschillende scenario's denkbaar, die ieder leiden tot een ander 'maximum' qua dieraantallen en bebouwing. Gelet op de stikstofregulering die in het plan is opgenomen, is het doorrekenen van deze verschillende scenario's in het MER niet zinvol: de uitkomst (geen effect op natuur) staat immers op voorhand vast.
- De ruimte die het bestemmingsplan biedt aan veehouderijen wordt niet enkel bepaald door de stikstofregulering, een veehouderij moet tevens voldoen aan de vereisten van de provincie.

Overigens kan sinds de uitspraak van de Raad van State van 29 mei jl. niet (meer) verwezen worden naar de ontwikkelingsruimte in het PAS. Echter, zoals ook in het MER al is gesteld, kon in het kader van een bestemmingsplan sowieso niet verwezen worden naar het PAS. PAS was tot 29 mei een mogelijkheid om buitenplannen uit te breiden. De mogelijkheden hiervoor zijn vervallen.

Stikstofgevoelige gebieden Gelders Natuurnetwerk en WAV

Het klopt dat er buiten Natura2000 ook (andere) gebieden zijn die stikstofgevoelig (kunnen) zijn, gebieden die onderdeel zijn van het Gelders Natuurnetwerk en/of aangewezen zijn als Wav-gebieden. Van belang in de analyse of sprake is van een ander stikstofeffect dan op Natura2000 gebieden is de afstand tot de bronnen. Liggen de overige stikstofgevoelige gebieden verder weg dan de Natura2000-gebieden, dan borgt de stikstofregulering (geen toename van stikstof op Natura2000) ook dat er geen toename van stikstof op de overige gebieden plaatsvindt. Liggen de overige stikstofgevoelige gebieden dichterbij dan de Natura2000-gebieden, dan hangt het af van de formulering van de stikstofregulering. Geen toename van stikstofemissie legt de grens op de bron en borgt dat zowel op Natura2000-gebieden als overige stikstofgevoelige gebieden optreedt. Geen toename van stikstofdepositie legt de grens op de Natura2000-gebieden, borgt dat er geen stikstoftoename optreedt op Natura2000-gebieden, maar niet geheel dat er geen toename optreedt op dichterbij gelegen overige stikstofgevoelige gebieden. De Wav-gebieden in en rond Zevenaar liggen in of verderaf dan Natura 2000-gebieden: een stikstofregulering in het bestemmingsplan borgt tevens dat er geen toename van stikstof optreedt op deze Wav-gebieden. Van de overige GNN gebieden (niet zijnde Natura2000, niet zijnde Wav) ligt een deel dichterbij dan de Natura2000-gebieden. Een stikstofregulering uitgaande van depositie kan in theorie leiden tot een geringe toename van stikstof op deze gebieden. Echter, de toename is zeer gering: de stikstofregulering laat in de praktijk nauwelijks toename van stikstof toe. Daarnaast is een (groot) deel van de GNN gebieden niet zijnde Natura2000 en/of Wav niet specifiek stikstofgevoelig.

5. Actuele (cumulatieve) geursituatie

Advies Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. is van mening dat het MER kwantitatieve informatie mist over de bestaande geurbelasting en de toename van geurbelasting die het plan tot gevolg zal hebben. Het MER concludeert dat de geurbelasting toeneemt en leidt tot een verslechtering van het leefklimaat, maar maakt niet duidelijk of cumulatie van geurbelasting leidt tot onaanvaardbare situaties. Daardoor wordt ook niet duidelijk of mitigerende maatregelen nodig en mogelijk zijn. De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een kwantitatieve onderbouwing van het geuronderzoek op te nemen, waarbij in ieder geval wordt bekeken in hoeverre cumulatie tot onaanvaardbare geurbelasting leidt. Beschrijf ook mitigerende maatregelen om deze eventuele onaanvaardbare belasting te verminderen.

Reactie en aanvullende informatie

Geurhinder is met name relevant in de omgeving van intensieve veehouderijen. Zoals in paragraaf 3.4 van het MER is omschreven bevinden zich in het buitengebied van de gemeente Zevenaar ca. 100 bedrijven met vee. Hiervan zijn 14 bedrijven als intensief aan te merken: 2 pluimveehouderijen en 12 varkenshouderijen. De gemeente heeft gemeentelijk geurbeleid vastgesteld met daarin vastgelegd geurnormen voor de diverse delen van de gemeente. Deze normen worden door de gemeente als 'acceptabel' geacht. Hiermee is gewaarborgd dat de omliggende objecten van een intensief bedrijf dat wil uitbreiden afdoende bescherming genieten ten aanzien van geurhinder. Daarnaast zijn er ontwikkelingen die in de toekomst leiden tot vermindering van geuruitstoot en daarmee geurhinder. De eisen aan emissie worden steeds strenger, waarmee de geuremissie in het buitengebied zal gaan afnemen. De bestemmingsplanregeling met "stikstofbepaling" leidt ertoe dat als veehouderijen willen uitbreiden ze voor het totale bedrijf (inclusief bestaande deel) schonere staltechnieken (moeten) gaan toepassen. Dit leidt per saldo ook tot afname van geuruitstoot en daarmee geurhinder. Ook is de verwachting dat een aantal bedrijven zal stoppen. De gemeente ziet in de combinatie van het geurbeleid en de dalende trend in geuremissie geen meerwaarde in geurberekeningen voor het MER en bestemmingsplan buitengebied.

6. Juiste invulling van referentiesituatie rekening houdend met overbezetting voor varkenshouderij en onderbezetting voor rundveehouderij

Advies Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. constateert dat uit het MER blijkt dat de vergelijking tussen de Web-BVB en CBS-cijfers een forse onderbezetting voor de rundveehouderij en een flinke overbezetting voor de varkenshouderij oplevert. Juist omdat het MER voorstelt om te bekijken 'of de combinatie van uitbreiding zonder stikstoftoename mogelijk is', is het echter noodzakelijk dat het MER per bedrijf aangeeft wat de feitelijke situatie is. Dit betekent concreet dat per bedrijf inzichtelijk moet zijn wat de bestaande stikstofemissie bedraagt en in hoeverre nog ruimte bestaat om deze bestaande stikstofemissie terug te dringen. Daar komt bij dat verouderde emissiefactoren zijn gebruikt; deze zijn per 1 juli 2015 gewijzigd. De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de huidige, feitelijke situatie (en daarmee de vergelijkings-basis voor de Passende Beoordeling) op bedrijfsniveau in beeld te brengen, en gebruik te maken van de emissie-factoren zoals deze sinds 1 juli 2015 gelden.

Reactie en aanvullende informatie

De meerwaarde van een gedetailleerder beeld van de worst-case scenario rekening houdend met de onderschatting van de ene diercategorie en overschatting van de andere categorie wordt niet ingezien. Het MER beschrijft op planniveau op het abstractieniveau wat past bij een plan-MER buitengebied de effecten van maximale benutting van de ontwikkelingsruimte in het bestemmingsplan. Dit is voldoende voor de afweging in het bestemmingsplan en de afweging of aanvullende maatregelen/voorwaarden nodig zijn. Voor stikstof maakt het niet uit hoe groot precies de toename is, elke toename teveel en moet voorkomen worden door een stikstofvoorwaarde in de regeling. Voor geur wordt het daadwerkelijke effect op bedrijfsniveau onderzocht en afgewogen in de vergunningprocedure voor individuele ontwikkelingsplannen. Hierin wordt getoetst aan de landelijke en gemeentelijke eisen aan geur. Dit borgt ook dat op plangebiedsniveau de geursituatie niet wezenlijk verslechterd. Bovendien: het gedetailleerd in beeld brengen van de worst case situatie op bedrijfsniveau is per definitie een momentopname die aan veranderingen onderhevig is.

7. Criteria bescherming landschappelijke waarden

Advies Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. is van mening dat door het ontbreken van een landschapsonwikkelingsplan en een gebieds-gericht beoordelings- en toetsingskader voor particuliere initiatieven in het buitengebied niet duidelijk is welke kwaliteiten van het buitengebied de gemeente beschermingswaardig acht en op basis van welke criteria wordt getoetst of een ontwikkeling doorgang kan vinden zonder die kwaliteiten aan te tasten.

Het bestemmingsplan staat forse uitbreidingen van bebouwing (stallen en vakantiehuisjes) in het buitengebied toe. Ook maakt het plan het mogelijk om bij ieder agrarisch bedrijf een windturbine neer te zetten met een tiphoogte van ongeveer 30 meter. Het MER maakt naar mening van de Commissie m.e.r. niet duidelijk hoe deze mogelijkheden zich verhouden tot de bescherming van de kwaliteiten van het buitengebied. Ook geeft het MER weinig informatie over de wijze waarop de landschappelijke inpassing van de uitbreiding van de bestaande agrarische bedrijven moet plaatsvinden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER te beschrijven welke landschappelijke kwaliteiten van het buitengebied worden beschermd en welk toetsingskader wordt gehanteerd om enerzijds nieuwe ontwikkelingen te toetsen op mogelijke aantasting van deze kwaliteiten en anderzijds handvatten te bieden voor de inpassing ervan.

Reactie en aanvullende informatie

In het MER is in paragraaf 3.6 een beschrijving gegeven van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Dit op basis van voorkomen en algemene waardenstellende kaders (bv. Provinciale waardevolle landschappen, aardkundige waarden, rijks- en gemeentemonumenten). In paragraaf 5.3 is op basis van de beschrijving van de waarden in paragraaf 3.6 en de ontwikkelingsmogelijkheden in hoofdstuk 4 een effectbeschrijving – en beoordeling gegeven. Dit is op het abstractieniveau van een plan-MER voor een buitengebied voldoende detail. Overigens wordt de mening van de Commissie m.e.r. dat het bestemmingsplan “forse” uitbreidingen van bebouwing toelaat niet gedeeld. Het bestemmingsplan laat geen grootschalige nieuwe ontwikkelingen toe. Het staat wel uitbreiding van bestaande agrarische bedrijven toe, maar conform eerdere planologische mogelijkheden en binnen kaders van provinciaal beleid en wet- en regelgeving. In het bestemmingsplan is deze informatie uit het MER betrokken bij de afweging voor de regeling. Het door de Commissie m.e.r. gevraagde toetsingskader is iets wat in het bestemmingsplan is opgenomen voor de toetsing in het vergunningentraject van individuele ontwikkelingen.

In overeenstemming met de Nota van uitgangspunten worden substantiële uitbreidingen slechts planologisch mogelijk gemaakt met een (binnenplanse) afwijkingsmogelijkheid of wijzigingsmogelijkheid. Dit betekent dat per uitbreiding concreet afgewogen wordt of, en onder welke voorwaarden, dat in dat specifieke geval aanvaardbaar is. Voorwaarde voor het verlenen van een vergunning is dat de aanwezige natuur- en landschapswaarden niet onevenredig worden aangetast (artikel 46.1 onder a / artikel 47.1 onder a) en dat wordt voorzien in een passende landschappelijke inpassing (artikel 46.1 onder d / artikel 47.1 onder e). Grotere landschappelijk waardevolle gebieden zijn beschermd met een specifieke dubbelbestemming ‘Waarde – Waardevol open gebied’ en ‘Waarde Natuur- en landschap’. In deze gebieden zijn specifieke bouwregels en/of voorwaarden van toepassing. In ‘waardevol open gebied’ wordt verdere bebouwing uitgesloten en zijn bijvoorbeeld windmolens op het agrarisch erf niet toegestaan. Het regiem ten aanzien van het vellen van bomen/houtopstanden is in de gemeentelijke boomverordening opgenomen (en hoeft derhalve verder niet in het bestemmingsplan opgenomen te worden).

8. Verkeersaantrekkende werking recreatie

Advies Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. constateert dat het MER stelt dat de beperkte verkeersaantrekkende werking als gevolg van de voorziene uitbreiding van agrarische bedrijven niet leidt tot verkeerskundige knelpunten, ook niet in cumulatie. De Commissie m.e.r. is van mening dat het MER niet in gaat op de toename van recreatief verkeer, terwijl het plan een forse uitbreiding mogelijk maakt van het aantal (jaarronde) verblijfsplaatsen. De bestaande wegenstructuur bestaat uit zeer smalle wegen waar het landbouwverkeer plaatsvindt naast fietsers en ander recreatieverkeer. Het MER zelf ziet de verkeersveiligheid voor deze verkeersstromen ook als aandachtspunt, maar geeft niet aan of mitigerende maatregelen kunnen worden genomen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER te beschrijven welke mitigerende maatregelen kunnen worden genomen om de verkeersveiligheid voor fietsers en ander recreatieverkeer te waarborgen.

Reactie en aanvullende informatie

De mening van de Commissie m.e.r. dat het MER niet ingaat op de toename van recreatief verkeer wordt niet gedeeld. In paragraaf 5.5.1 wordt een wijze vergelijkbaar met het agrarisch verkeer ingegaan op het recreatief verkeer. Gesteld is dat er een toename van recreatief verkeer kan zijn, maar dat deze beperkt is, omdat de recreatieve uitbreidingsmogelijkheden beperkt zijn. De wegen in het buitengebied zijn geschikt voor de afwikkeling van dit verkeer. Het klopt dat het MER stelt dat lokaal sprake kan zijn van aandachtspunten van menging van bestaand (fiets)verkeer en toename van (recreatief) verkeer. Dit geldt echter niet generiek voor het buitengebied. Er is geen noodzaak voor generieke voorwaarden / maatregelen. Dit zal per individuele ontwikkeling op de locatie zelf nader moeten worden onderzocht op aard, omvang en mogelijkheid en doelmatigheid van mitigerende maatregelen.