

1. Oordeel over het plan-milieueffectrapport

5 De gemeente Noordoostpolder heeft een Structuurvisie 2025 opgesteld. Deze Structuurvisie beschrijft de ruimtelijke ontwikkelingsvisie van de gemeente tot 2025, onder meer op het gebied van klimaatbestendige waterinrichting en mogelijkheden voor ontwikkelingen in de landbouw. Ten behoeve van de besluitvorming over de Structuurvisie door het bevoegd gezag, de gemeenteraad, is een plan-milieueffectrapport (hierna MER) opgesteld.

10 In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER. Op het niveau van de Structuurvisie dient het MER vooral om mogelijke milieukansen en -knelpunten in beeld te krijgen bij gewenste functiewijzigingen, inzake omvang en locatiekeuzes. Bij de uitwerking naar bestemmingsplan(nen) kan meer gedetailleerd onderzoek nodig zijn.

15 Het MER en de Structuurvisie geven een duidelijke beschrijving van de gevolgde aanpak en de rol die milieuarargumenten in de overwegingen gespeeld hebben. Het MER en de achterliggende documentatie geven een zeer gedegen analyse van de uitgangssituatie, de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het gebied, mogelijkheden voor herstel, verbetering en ontwikkelingskansen. Ook is duidelijk welke concrete ontwikkelingen gewenst worden enerzijds en welke opgaven en wensen (voortkomend uit aanwezige waarden, lopende trends en doelstellingen) zich in de toekomst voordoen anderzijds.

20 Kort voor het einde van de adviestermin ontving de Commissie het document 'Structuurvisie Noordoostpolder 2025 - Keuzedocument' van 13 december 2012. In dit document zijn, op basis van de op dat moment beschikbare informatie uit de m.e.r.-procedure, de belangrijkste keuzes voor de Structuurvisie aan de gemeenteraad voorgelegd. Op basis hiervan is door de gemeenteraad een voorkeursalternatief bepaald, waarin van enkele grootschalige ontwikkelingen is afgezien.

30 De Commissie constateert dat in het MER en het Keuzedocument nog enkele zaken ontbreken die zij essentieel acht voor het meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. Hierover heeft zij een gesprek gevoerd met de gemeente. De tekortkomingen betreffen:

- 35 1. Op basis van het MER en het Keuzedocument ontbreekt inzicht in de wijze waarop kansen en knelpunten op het gebied van natuur, verkeer en duurzaamheid zijn meegewogen bij het aanwijzen en afbakenen van locaties voor glastuinbouw en veehouderij. Ook is niet gemotiveerd of activiteiten elkaar kunnen versterken (bijvoorbeeld synergie tussen glastuinbouw en biovergisting bevorderen door deze te concentreren) of kunnen conflicteren (bijvoorbeeld door recreatie en veehouderij in hetzelfde gebied te positioneren). Omdat locatiekeuzes in latere trajecten niet meer ter discussie staan, is een navolgbare en onderbouwde keuze ervan essentieel.
- 40

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. De Commissie heeft in mei 2012 reikwijdte en detailniveau advies uitgebracht, dit advies kunt u raadplegen op onze website onder nummer 2653-54.

- 5
2. Het MER beschrijft dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van de omringende Natura-2000 gebieden uit te sluiten zou zijn in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Omdat de PAS nog niet in werking is, kan hierop nog geen beroep worden gedaan. Het keuzedocument noemt weliswaar enkele mogelijkheden om aantasting te voorkomen, maar deze zijn in het MER niet als alternatief uitgewerkt.
 3. Bij het presenteren van effecten op luchtkwaliteit zijn bij de referentiesituatie en het voorkeursalternatief verschillende methoden gebruikt. Hierdoor is geen goede onderlinge vergelijking mogelijk.

10 De Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen waarin deze tekortkomingen worden gerepareerd voordat het besluit over de Structuurvisie wordt genomen. In Hoofdstuk 2 licht de Commissie dit oordeel toe.

15 De informatie in de Structuurvisie en het MER is reeds vrij gedetailleerd. Daardoor is het MER ook bruikbaar bij de voorbereiding van het bestemmingsplan. De Commissie geeft enkele aanbevelingen ten aanzien van deze volgende fase in Hoofdstuk 3 van dit advies.

2. Toelichting op het oordeel

20 In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Naar het oordeel van de Commissie is deze aanvulling essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Voornemen en alternatieven

25 Bij het volgende niveau van besluitvorming (wijziging of herziening van bestemmingsplannen) zullen locatieafwegingen voor specifieke activiteiten, zoals glastuinbouw of veehouderij, niet meer aan de orde zijn. De (cumulatieve) en samenhangende milieueffecten van locatiekeuzen moeten daarom op basis van dit MER beoordeeld kunnen worden. De Commissie acht een analyse van kansen en beperkingen door milieufactoren voor het aanwijzen en afbakenen van locaties hierbij essentieel. Dit gaat bijvoorbeeld om:

- 30
- natuur: zijn er alternatieven waardoor aantasting van natuur kan worden voorkomen?
 - recreatie: hoe kunnen kansen voor recreatie en leefomgeving worden benut?
 - water: welke beperkingen heeft de (nu slechte) oppervlaktewaterkwaliteit op de locaties voor recreatie, glastuinbouw en landbouw en met welke keuzes kan dit worden verbeterd?
 - klimaatverandering: zijn er (nog meer of andere²) locaties te verwachten die natter of droger worden als gevolg van toekomstige klimaatverandering waardoor verschuivingen in functies nodig of wenselijk zijn?
- 35

² In het MER is voor het aspect bodemdaling is aangegeven waar dit aan de orde is en dat de hiermee gepaard gaande wateroverlast kan worden ondervangen door de gebruiksfuncties aan te passen (pagina 25).

- kansen voor synergie door activiteiten die elkaar kunnen versterken in hetzelfde gebied mogelijk te maken, bijvoorbeeld glastuinbouw en biovergisting;
- knelpunten doordat activiteiten die elkaar negatief kunnen beïnvloeden in hetzelfde gebied gepositioneerd zijn, bijvoorbeeld recreatie en veehouderij.

5

In het Keuzedocument³ worden per activiteit positieve en negatieve effecten aangegeven op landschap, leefbaarheid, infrastructuur en verkeer, economie en milieu. Op basis hiervan zijn keuzemogelijkheden per activiteit geformuleerd. Een onderlinge afweging van mogelijke locaties voor deze activiteiten, op basis van de interactie tussen de activiteiten en tussen hun milieueffecten, ontbreekt echter.⁴

10

Voor het voorkeursalternatief in het MER is uitgegaan van de keuzes die op basis van het Keuzedocument zijn gemaakt. Ook uit het MER blijkt daardoor onvoldoende

15

- welke afwegingen ten aanzien van de interactie en cumulatie van milieuaspecten een rol hebben gespeeld bij het bepalen van het voorkeursalternatief;
- waarom er geen alternatieve locaties voor bepaalde activiteiten in aanmerking komen.

20

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de (cumulatieve) milieueffecten op mogelijke locaties voor de belangrijkste activiteiten weer te geven en hierbij inzichtelijk te maken hoe interactie tussen en cumulatie van milieueffecten een rol hebben gespeeld bij het bepalen van de voorkeurslocaties voor specifieke activiteiten.

2.2 Natura 2000-gebieden⁵

25

In de Passende beoordeling zijn de effecten van zowel het maximumalternatief als het voorkeursalternatief op Natura 2000-gebieden⁶ in een zone van 5 kilometer rondom de gemeente beschouwd. In de effectbeoordeling van het voorkeursalternatief resteert een toename van stikstofdepositie (zij het minder dan in het maximaal alternatief) boven de kritische depositiewaarde voor stikstof in een aantal van de bekeken Natura 2000-gebieden. De Commissie heeft ten aanzien van de Passende beoordeling de volgende opmerkingen:

30

- In de analyse is uitgegaan van een studiegebied van maximaal 5 km rond emissiepunten. Dit is niet nader onderbouwd. Hierdoor is niet duidelijk of alle relevante Natura 2000-gebieden wel in beeld zijn.
- In de conclusies van de Passende beoordeling is aangegeven dat de Structuurvisie niet strijdig is met de instandhoudingsdoelstellingen van de relevante Natura 2000-gebieden mits gebruik kan worden gemaakt van de ontwikkelingsruimte uit de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De opgenomen informatie is zeer volledig en uitgebreid maar om-

35

³ Structuurvisie Noordoostpolder 2025 - Keuzedocument' van 13 december 2012

⁴ Mondeling is toegelicht dat overwegingen ten aanzien van landschap steeds leidend zijn geweest. Voor de overige milieuaspecten is per factor bepaald of deze een knelpunt opleverde. Dit blijkt ook uit het keuzedocument.

⁵ Deze paragraaf betreft alleen het MER voor de Structuurvisie. Punten die voor de Passende beoordeling bij het bestemmingsplan relevant zijn, zijn in Hoofdstuk 3 opgenomen

⁶ Dit zijn de Natura 2000-gebieden Weerribben, Wieden, Rottige Meenthe & Brandemeer, Zwarte meer, Ketelmeer & Vossemeer, IJsselmeer, Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht en Uiterwaarden IJssel.

5 dat de PAS nog niet is vastgesteld geeft anticiperen op de mogelijkheden van de PAS op dit moment niet de zekerheid die de plantoets Natuurbeschermingswet 1998 vereist. Uit het keuzedocument (p. 31) blijkt dat deze onzekerheid onderkend wordt. Voor de Structuurvisie zouden, om deze zekerheid te verkrijgen, alternatieven kunnen worden overwo-
gen. Een bouwsteen voor een dergelijk alternatief is bijvoorbeeld de mogelijkheid tot zo-
nering van veehouderij of extensivering in de randzone van het oude land. Dit kan tevens
interessant zijn vanuit het oogpunt van de recreatieve ontwikkeling van dat deelgebied,
gelet op andere aspecten als geur, fijn stof en/of gezondheid.

10 De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER inzicht te geven in de mogelijkheden om met een alternatief (of alternatieven) aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden uit te sluiten. Betrek daarbij tevens de vraag of met de gekozen afstand van 5 km alle relevante Natura 2000-gebieden in beeld zijn.

15 2.3 Luchtkwaliteit

Uit het MER is op basis van de gegeven kaarten⁷ en beschrijving niet af te leiden of er in de huidige situatie knelpunten ten aanzien van luchtkwaliteit zijn. Uit de berekeningen ten aanzien van het 'maximale alternatief' blijkt dat dit op een aantal locaties leidt tot forse overschrijdingen van de luchtkwaliteitsnormen. Een deel van deze toename komt echter voort uit het grotere detailniveau. Hierdoor is niet inzichtelijk in hoeverre de geconstateerde toename voortkomt uit de andere berekeningswijze (in dat geval zouden er ook in de huidige situatie en het voorkeursalternatief overschrijdingen kunnen zijn) en in hoeverre uit de toename van emissies naar de lucht ten gevolge van de activiteiten uit het voornemen.

25 De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voor de referentiesituatie en alternatieven op dezelfde wijze de luchtconcentraties van fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}) en NO₂ te bepalen en in beeld te brengen. Indien hieruit blijkt dat er normen worden overschreden is het tevens nodig inzicht te geven in de keuzes en maatregelen die kunnen leiden tot een daling van deze concentraties.

30

3. Aandachtspunten voor het MER bij het bestemmingsplan

De Commissie hoopt met onderstaande aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het MER bij het bestemmingsplan. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen
35 betrekking op essentiële tekortkomingen van het nu voorliggende MER bij de Structuurvisie.

⁷ Voor de referentiesituatie is uitgegaan van de GCN-concentratie, en kent derhalve een vrij grove resolutie.

3.1 Positieve effecten en kansen

Landschap en cultuurhistorie

5 Zoals ook in hoofdstuk 1 aangegeven geeft het MER samen met de kwaliteitskaarten van H+N+S, de landschapsanalyse van Feddes/Olthof, en de uitwerking op grond daarvan in de Visie Ontwikkelingskansen en de ontwerpstructuurvisie, een gedegen analyse van de uitgangssituatie, de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het gebied en de plekken waar mogelijkheden voor herstel, verbetering en ontwikkelingskansen zich voordoen. De Commissie merkt op dat in het MER voor landschap de waardering in de referentiesituatie voor alle criteria hetzelfde is, namelijk 'voldoende'. De score van de alternatieven op die criteria is ofwel dezelfde, ofwel een lagere score. Dit zou betekenen dat ondanks de specifieke maatregelen voor herstel en versterking van landschap en erfgoed en de afgewogen inpassing van nieuwe ontwikkelingen blijkbaar nergens een verbetering optreedt.

15 De Commissie adviseert de kansen voor herstel en versterking van landschappelijke en cultuurhistorische waarden meer expliciet in beeld te brengen bij de procedure van het bestemmingsplan en bijbehorend MER. De Landschapsvisie noemt mogelijkheden hiervoor, zoals concrete aanwijzing van bouwkavels en herstel van laanbeplanting en groenzones rond de dorpen.

Duurzaamheid en energie

20 De gemeente heeft de ambitie om energieneutraal te zijn in 2030. De Structuurvisie (met een looptijd tot 2025) gaat in op diverse mogelijkheden om dit te bereiken, zoals wind-, bio-, zonne-energie en geothermie. De positieve effecten op het milieu van deze activiteiten zijn echter in het MER niet terug te vinden.

25 De Commissie adviseert mogelijkheden voor positieve milieueffecten in beeld te brengen bij de procedure van het bestemmingsplan en bijbehorend MER.

3.2 Gehanteerde uitgangspunten berekeningen

30 De Commissie constateert dat de in het MER gehanteerde uitgangspunten voor berekeningen niet altijd eenduidig en navolgbaar zijn. Dit betreft de volgende punten:

- Er is uitgegaan van emissieneutraal uitbreiden van veehouderijen zonder dat duidelijk wordt *hoe* dit gerealiseerd kan worden voor bijvoorbeeld stikstofverbindingen en fijn stof. Daardoor is niet duidelijk of in de berekeningen van de juiste cijfers is uitgegaan.
- Het is onduidelijk of de bijdrage van het wegverkeer (inclusief snelweg) op de luchtkwaliteit is meegenomen in de effectbeoordeling.⁸
- In het MER zijn voor het maximale alternatief en het voorkeursalternatief de effecten op geurconcentraties gegeven zonder dat duidelijk is van welke aantallen dieren met welke emissiefactoren is uitgegaan voor het bepalen van de geuremissie van de bedrijven.

⁸ In bijlage V is aangegeven dat de stikstof *depositie* vanwege het verkeer is berekend met PluimSnelweg. Niet duidelijk wordt of er ook berekeningen zijn uitgevoerd met dit model ten aanzien van PM10 en NO2.

- De aannames met betrekking tot de verkeersaantrekkende werking van het pretpark het race-circuit in bijlage IV (geluid) en bijlage V (luchtkwaliteit) komen niet overeen.⁹

5

De Commissie adviseert om in het MER bij het bestemmingsplan de gehanteerde uitgangspunten van de berekeningen voor de relevante activiteiten (aantallen dieren en emissiefactoren, verkeersaantallen en dergelijke) eenduidig en navolgbaar te beschrijven.

3.3 Effecten op beschermde natuur

3.3.1 Natura 2000-gebieden

10

Het MER voor de Structuurvisie bevat (aanvullend op de hierboven genoemde) nog enkele onduidelijkheden in de gehanteerde uitgangspunten van de stikstofberekeningen:

15

- van acht intensieve veehouderijbedrijven ontbreken gegevens (p. 65);
- in de feitelijke situatie zouden er 30% meer varkens zijn dan volgens de vergunningen (Bijlage VI);
- onduidelijk is wat de bijdrage aan stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden vanuit de gemeente is in de huidige situatie.

20

Teneinde aannemelijk te maken dat er geen aantasting van natuurlijke kenmerken zal optreden, adviseert de Commissie om in het MER bij het bestemmingsplan:

- de uitgangspunten van de berekeningen eenduidig en duidelijk weer te geven,
- uitgaande van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan navolgbaar in beeld te brengen op welke wijze toename van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden wordt voorkomen. Deze informatie kan in een alternatief of mitigerende maatregelen worden uitgewerkt.

25

3.3.2 Ecologische hoofdstructuur (EHS)

Stikstofdepositie

30

Ten aanzien van stikstofdepositie op de EHS wordt in het MER voor de Structuurvisie gesteld "het is onduidelijk in welke mate de natuur in EHS-gebieden gevoelig is voor stikstofdepositie" (p. 58 MER) en geconstateerd dat 'de toename van depositie gering is'. Op basis hiervan is de eindbeoordeling 'voldoende'. De Commissie wijst erop dat aan de hand van de in de gebieden voorkomende natuurdoeltypen en plantengemeenschappen, de bijbehorende kritische depositiewaarden en de kans op overschrijding hiervan een inschatting kan worden gemaakt van de effecten.

35

De Commissie adviseert om in het MER bij het bestemmingsplan de effecten van stikstofdepositie op de EHS in meer detail te beschouwen en de eindbeoordeling te onderbouwen, op

⁹ In bijlage IV komt het totaal uit op 4300 mvt/etmaal * 365 dagen = 1.569.500 mvt. In bijlage I en V is het totaal echter 1 miljoen mvt bij het maximale alternatief, de helft bij het VKA.

basis van de natuurdoeltypen en plantengemeenschappen in de betreffende EHS-gebieden, alsmede de corresponderende kritische depositiewaarden.¹⁰

Verdroging

5 Uit het MER blijkt dat er sprake is van verdrogingsgevoelige (en verdroogde) natuurgebieden (p. 84 en 85). Verdroging van de EHS is echter nauwelijks uitgewerkt in de analyse en de beoordeling van de alternatieven. Alleen in geval van Schokland is sprake van aanleg van een hydrologische zone en voorkomen van verdroging. Niet duidelijk wordt of soortgelijke maatregelen ook voor andere EHS-gebieden noodzakelijk en mogelijk zijn.

10

De Commissie adviseert in het MER bij het bestemmingsplan nader uit te werken:

- in hoeverre er sprake is van een aantasting van wezenlijke kenmerken van de EHS-gebieden als gevolg van verdroging;
- in hoeverre er in het kader van het bestemmingsplan maatregelen noodzakelijk en mogelijk zijn om verdroging tegen te gaan.

15

3.3.3 Effecten op beschermde soorten

20 In het MER voor de Structuurvisie zijn de effecten op beschermde soorten door stikstofdepositie, licht en geluid gepresenteerd. Aangegeven is dat andere mechanismen als verstoring en vernietiging een rol kunnen spelen, en dat deze op het detailniveau van het bestemmingsplan behandeld zullen worden.

20

25 De Commissie adviseert om bij het bestemmingsplan leefgebieden van beschermde soorten en de gebiedsspecifieke voorwaarden hiervoor meer in detail in beeld/kaart te brengen en op grond daarvan de mogelijkheden tot versterking en/of het voorkomen van aantasting en vernietiging verder uit te werken.

25

3.4 Geur

30 Geurhinder is beter uit te drukken in percentage hinder in plaats van in aantal geurgevoelige objecten zodat een beoordeling mogelijk is van het leefklimaat op basis van bijlagen 6 en 7 van de Handreiking bij de Wet geurhinder en veehouderij. De Commissie geeft daarom in overweging om bij het bestemmingsplan de geurhinder te bepalen volgens deze bijlagen.

30

¹⁰ Zie hiervoor:

– Bal, D., Beije, H.M., Dobben, J.H. van, Hinsberg A. van, (2007) Overzicht van kritische stikstofdeposities voor natuurdoeltypen, Ministerie van LNV, Ede
– Dobben, H.F. van, Bobbink, R., Bal, A., Hinsberg A. van, (2012) Overzicht van kritische stikstofdepositiewaarden voor habitattypen en leefgebieden van Natura 2000, Alterra rapport 2397

3.5 Luchtkwaliteit

Voor het MER voor de Structuurvisie is alleen getoetst op locaties waar langdurig verblijf is en heeft geen toetsing bij bedrijfslocaties plaatsgevonden. Daaruit valt af te leiden dat niet is getoetst bij andere openbare gebieden waar men korter verblijft. Omdat bij deze toetsing sprake is van een overschrijding van etmaalwaardes voor fijn stof (p. 61 MER) is aan te bevelen ook op andere openbare terreinen, zoals recreatie- of sportterreinen, te toetsen.

De Commissie adviseert om ten aanzien van de voor het bestemmingsplan te toetsen locaties alle openbare terreinen te betrekken, of bij afwijking daarvan goed gemotiveerd aan te geven waarom toetsing op specifiek genoemde locaties achterwege kan blijven.

3.6 Gezondheid

Het effect op de volksgezondheid is bepaald op basis van het aantal objecten dat binnen een afstand van 250 meter van een intensieve veehouderij ligt (volgens het beoordelingskader in tabel 3.1). Doordat de figuren 11.6 en 11.13 niet consistent zijn, is niet helder of ook grondgebonden veehouderijen zijn meegenomen in deze beoordeling. De term IPPC-bedrijf wordt gebruikt (p.119), maar die term is niet van toepassing op een grondgebonden veehouderij.

De Commissie adviseert om in het MER bij het bestemmingsplan eenduidig aan te geven ten opzichte van welke bedrijfscategorieën de effecten op de volksgezondheid zijn bepaald.

3.7 Geluid

Het MER voor de Structuurvisie gaat uit van een relatief beperkte verkeerstoename (ten opzichte van het huidige verkeersaanbod), ook op het hoofdwegennet. Er wordt echter geen relatie gelegd met de voor deze wegen in het kader van Swung¹¹ vastgestelde geluidproductieplafonds (GPP). Niet duidelijk is of en in hoeverre deze beïnvloed worden door de gemaakte locatiekeuzes.

De Commissie adviseert om in het MER bij het bestemmingsplan ook de veranderingen door het voornemen op het hoofdwegennet te bezien.

¹¹ SWUNG staat voor Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid