

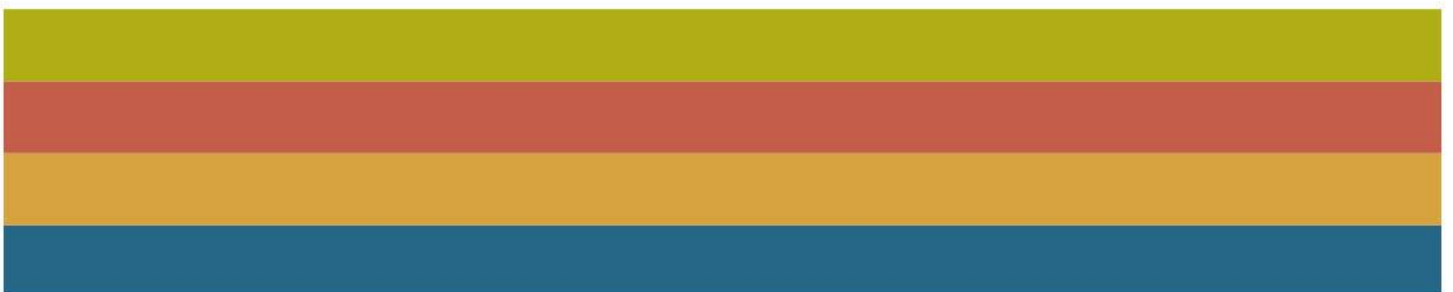


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Plus Kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

28 september 2016 / projectnummer: 3134



1. Hoofdpunten van het MER

De gemeente Terneuzen wil een nieuw bestemmingsplan plus¹ vaststellen om de Kanaalzone in Terneuzen te ontwikkelen. Dit bestemmingsplan plus vervangt acht huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Voordat de gemeenteraad van Terneuzen besluit over dit bestemmingsplan worden de milieugevolgen hiervan onderzocht in een milieueffectrapport (MER). De gemeenteraad heeft de Commissie² gevraagd te adviseren over de gewenste inhoud van het MER.

De Kanaalzone is een ontwikkelingsgebied onder de Crisis- en herstelwet. De aanpak die Terneuzen voorstelt om het MER op te stellen sluit hierop aan. Deze werkwijze sluit ook aan bij de opzet van de nieuwe Omgevingswet. Daarom heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu besloten de advisering van de Commissie over deze procedure onderdeel te laten uitmaken van de pilot 'Omgevingswet en m.e.r.' zodat ervaring kan worden opgedaan met de nieuwe werkwijze (zie verder §2.1).

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- een beschrijving van de maximaal toegestane milieubelasting die het bestemmingplan straks mogelijk maakt;
- alternatieven die een overzicht geven van de mogelijkheden om de kwaliteit van de leefomgeving in de Kanaalzone te verbeteren en om de kansen voor duurzaamheid te vergroten, én een vergelijking van de effecten van deze alternatieven;
- het ontwerp van het monitoringsprogramma waaruit duidelijk wordt 1) dat in de toekomst milieukwaliteitsnormen niet worden overschreden, en 2) wie hiervoor verantwoordelijk is. Geef hierbij voor eventuele situaties waar tijdelijk afwijken van normen mogelijk gemaakt wordt aan op welke wijze en op welke termijn weer aan de milieukwaliteitsnorm voldaan zal worden.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. De Commissie bouwt in haar advies voort op de notitie Reikwijdte en detailniveau (verder NRD).

¹ Zie §2.3.2 van dit advies voor een toelichting op een 'bestemmingsplan plus'.

² De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Zie ook www.commissiemer.nl door het nummer 3134 in te vullen in het zoekvak.

2. Achtergrond en besluitvorming

2.1 Toelichting m.e.r.-procedure

De Kanaalzone is als ontwikkelingsgebied aangemeld in het kader van de Crisis- en herstelwet³ (verder Chw). Innovatieve concepten zoals werken met een milieugebruiksruimte (MGR), mogelijk actief ingrijpen in ontwikkelingsgebieden door gemeenten en de voorgestelde omgang met nieuwe thema's uit de Omgevingswet (zoals gezondheid en duurzaamheid) waren reden voor de Commissie om aan de gemeente Terneuzen voor te stellen om de advisering van de Commissie over deze m.e.r.-procedure als een pilot aan te merken.⁴ Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft hiermee ingestemd. Het wel/niet zijn van een pilot maakt overigens geen verschil voor de inhoud van dit advies omdat de Commissie aansluit op de NRD en de manier van denken in de NRD al grotendeels in lijn is met het idee achter de Omgevingswet. De gehanteerde advieslijn – zoals ook verwoord in dit advies – zal zich de komende jaren blijven ontwikkelen en waar nodig door de Commissie aangepast worden.

Vanuit de gedachte van de Omgevingswet en ontwikkelingsplanologie zou een flexibel plan op hoofdlijnen met een gefaseerde uitwerking daarna – inclusief bijbehorende milieueffectrapporten – ook een voor de hand liggende gedachte zijn voor het onderhavige bestemmingsplan. De gemeente heeft echter aangegeven dat een ontwikkelingsgebied vraagt om een meer gedetailleerd bestemmingsplan. Dit in combinatie met de wens dat het nieuwe plan voor de hele Kanaalzone gelijke spelregels moet bieden en qua detailniveau direct bruikbaar moet zijn voor vergunningverlening heeft de gemeente tot het besluit gebracht dat het bestemmingsplan en het MER 'gedetailleerd' zullen zijn.

³ Kanaalzone Terneuzen, de toelichting bij de tiende tranche v/d Chw geeft hierover aan: '*...De gemeente Terneuzen wil meer samenhang aanbrengen in de planologische regels voor de industrie in de Kanaalzone. Dat wil de gemeente doen door een bestemmingsplan industrieterreinen Kanaalzone Zeeuws Vlaanderen tot stand te brengen, waarin drie gebieden met alleen een beheersverordening en een drietal gebieden met een recent bestemmingsplan opgaan. Deze bundeling biedt helderheid en uniformiteit aan de bedrijven en draagt daarmee bij aan een gunstig vestigingsklimaat. Dat is nodig in de concurrentie met het dichtbij gelegen buitenland. Tegelijkertijd streeft de gemeente een goed woon- en leefklimaat voor haar inwoners na. Tegen die achtergrond heeft de gemeente Terneuzen verzocht het industrieterrein Kanaalzone aan te wijzen tot ontwikkelingsgebied, zodat het extra instrumentarium van het bestemmingsplan-plus ter beschikking komt. Met dit extra instrumentarium heeft de gemeente meer grip op optimalisering van de milieugebruiksruimte en op de versterking van de economische functie in combinatie met het tot stand brengen van een goed woon- en leefklimaat. Binnen het bestemmingsplan-plus wil de gemeente de ordening van de bedrijven beter kunnen sturen naar zwaarte en milieubelasting. De ordening verhoogt het efficiënt gebruik van de beschikbare bedrijventerreinen, schept duidelijkheid aan bedrijven die zich willen vestigen of verder ontwikkelen en beschermt de inwoners tegen overlast in woongebieden. De gemeente is in principe niet van plan om tijdelijke afwijking van milieunormen toe te staan. Wel wil de gemeente in het bestemmingsplan-plus de beschikbare milieugebruiksruimte optimaler verdelen en juridisch borgen...'*

⁴ De Commissie heeft hierover met de gemeente Terneuzen overlegd en deze m.e.r.-procedure vervolgens voorgedragen aan het ministerie. Vanwege de pilot betaalt de gemeente Terneuzen een lager tarief voor de onderhavige advisering van de Commissie m.e.r. en zet de Commissie extra expertise in.

2.2 Begrippenkader

Het valt de Commissie in algemene zin op dat op dat in publicaties over ontwikkelingsplanning, de Chw, de Omgevingswet etc., maar ook in de NRD termen zoals ‘milieukwaliteitsnorm’, ‘milieugebruiksruimte’ en ‘optimalisering van milieugebruiksruimte’ worden gebruikt, waarbij echter niet altijd duidelijk is wat hieronder verstaan wordt. De Commissie adviseert hier in het MER eenduidig mee om te gaan. Hieronder geeft de Commissie aan hoe met deze termen in dit advies is omgegaan.

Milieukwaliteitsnorm

Onder een milieukwaliteitsnorm wordt conform de Chw verstaan⁵: ‘bij wettelijk voorschrift gestelde norm ten aanzien van de kwaliteit van een onderdeel van het milieu’. Dit roept de vraag op hoe in het MER met andere (niet bij wet gestelde) normen en afspraken om te gaan. De Commissie stelt voor in het MER andere normen op dezelfde manier te behandelen als wettelijke normen. In dit advies gebruikt de Commissie de term ‘milieukwaliteitsnorm’ in brede zin. Het gaat om wettelijke grenswaarden, maar ook om beleidsafspraken gericht op het invullen van milieuambities die verder gaan dan wettelijke grenswaarden.

Een milieukwaliteitsnorm kan vastgelegd worden in een bestemmingsplan plus (dit biedt hiervoor ruimere mogelijkheden dan normale bestemmingsplannen: zie verder §2.3.2 van dit advies) of op andere wijze (bijvoorbeeld in wetgeving, een structuurvisie of convenant). De gemeente wil de zogenaamde ROM-afspraken⁶ vertalen in dit bestemmingsplan⁷. De te hanteren milieukwaliteitsnormen in dit MER worden daarmee bepaald door de actuele wet- en regelgeving én de lokale beleidsafspraken zoals deze ROM-afspraken.

Milieugebruiksruimte (MGR)

Onder de MGR wordt conform de Chw⁸ verstaan: de binnen een ontwikkelingsgebied aanwezige marge tussen de bestaande milieukwaliteit en de voor dat gebied geldende milieukwaliteitsnormen, die kan worden benut voor milieubelastende activiteiten. Deze definitie wordt ook in de NRD (par. 3.3) gehanteerd. Het verschil tussen een milieukwaliteitsnorm en de huidige/feitelijke milieubelasting is de MGR. De MGR kan in de loop van de tijd veranderen omdat zowel de bestaande milieukwaliteit en milieukwaliteitsnormen kunnen veranderen en moet voor elk milieuaspect (geluid, geur, lucht, veiligheid) uiteraard apart worden vastgesteld. Doordat de MGR in de tijd kan veranderen, kan een MGR als zodanig niet worden vastgelegd voor de gehele planperiode van een bestemmingsplan. Dit kan alleen met milieukwaliteitsnormen (in brede zin).

⁵ Artikel 2.1 lid 1b.

⁶ De ROM-afspraken zijn afspraken tussen het bedrijfsleven en de gemeente Terneuzen over het beperken van milieubelasting, de bescherming van woonkernen en het ontwikkelen van bedrijvigheid. Deze afspraken staan onder meer vermeld in de Gebiedsvisie Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone uit 2009.

⁷ De Commissie maakt uit de NRD op dat staande (beleid)afspraken (zoals de ROM-afspraken of verordeningen etc.) net als wettelijke normen onderdeel zijn van de milieukwaliteitsnormen. De NRD is hier onduidelijk over (zie bijvoorbeeld pagina p.19/20 van de NRD wel én op p.3 en p.24 niet). De Commissie heeft daarom navraag gedaan hierover bij Terneuzen. De gemeente gaf aan dat het inderdaad de bedoeling is dat deze afspraken te vertalen in de milieukwaliteitsnormen.

⁸ Artikel 2.1 lid 1a.

Optimalisering van milieugebruiksruimte

Volgens de Chw (artikel 2.3) heeft optimalisering van de milieugebruiksruimte als doel *het versterken van een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied in samenhang met het tot stand brengen van een goede milieukwaliteit.* Wanneer gesproken wordt over optimalisering van de MGR is hierdoor per definitie sprake van het zoeken naar balans (optimum) tussen economische ontwikkeling én een goede milieukwaliteit en niet van aanwenden van beschikbare milieugebruiksruimte alleen ten behoeve van economische ontwikkeling of alleen ten behoeve van behoud of verbetering van milieukwaliteit.

2.3 Achtergrond en doel bestemmingsplan Kanaalzone

De gemeente wil met het nieuwe bestemmingsplan acht huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen vervangen. Het nieuwe plan moet voor de hele Kanaalzone gelijke spelregels bieden, een vertaling van de ROM-afspraken⁶ bevatten en qua detailniveau direct bruikbaar zijn voor vergunningverlening. Er moeten met andere woorden geen andere ruimtelijke procedures meer nodig zijn voorafgaand aan vergunningprocedures.⁹

2.3.1 Maximale milieugevolgen bestemmingsplan

De gemeente gaat in het bestemmingsplan en MER straks de maximaal toegestane milieubelasting te bepalen. Uit de NRD wordt niet duidelijk hoe dit wordt gedaan. De Commissie heeft daarom hierover op een locatiebezoek¹⁰ navraag gedaan bij de gemeente.

Hieruit is gebleken dat in het bestemmingsplan straks waarschijnlijk maatwerk milieukwaliteitsnormen per milieuaspect vastgesteld worden, en daarmee de maximale milieugevolgen van het bestemmingsplan op een andere manier bepaald worden dan gebruikelijk is in een MER. Zij worden namelijk op voorhand begrensd in plaats van op voorhand geraamd¹¹ in het MER. De begrenzing en de inhoudelijke onderbouwing daarvan is onderdeel van het MER-onderzoek. De Commissie vindt dit een benadering die aansluit op de Chw en wacht de resultaten met belangstelling af.

2.3.2 Bestemmingsplan-plus

Waar een regulier bestemmingsplan een gewenste ruimtelijke ontwikkeling alleen vastlegt en toestaat, biedt een bestemmingsplan-plus in een ontwikkelingsgebied ook de basis voor actief ingrijpen door de gemeente. Daardoor kan de milieugebruiksruimte worden geoptimali-

⁹ Dit suggereert dat de planm.e.r.-procedure voor dit bestemmingsplan een gecombineerde plan-/projectm.e.r.-procedure is. Reden hiervan is dit bestemmingsplan het laatste ruimtelijk plan zal zijn voorafgaand aan vergunningverlening én activiteiten daarom (mogelijk) als eindbestemming opgenomen worden. Als dit inderdaad het geval is, adviseert de Commissie dit duidelijk in het MER te vermelden om onduidelijkheden te voorkomen.

¹⁰ Het locatiebezoek vond plaats op 18 augustus 2016.

¹¹ Raming vindt bijvoorbeeld plaats door het in beeld brengen van de milieugevolgen van 'representatieve invullingen met bedrijvigheid van de maximale planologische mogelijkheden', waarbij rekening gehouden wordt met alle afwijkmogelijkheden van het bestemmingsplan en waarbij alle bestemmingen volledig worden benut.

seerd én compensatie worden geboden voor de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling.¹²

De NRD gaat nog niet in op de wijze waarop in het MER en bestemmingsplan-plus met de Chw en de daaraan verbonden opties wordt omgegaan. De Commissie heeft daarom navraag gedaan bij de gemeente. De gemeente gaf aan dat Terneuzen het MER ook wil gebruiken om te onderzoeken welke knelpunten en -wensen op welke manier het beste in het planproces kunnen worden meegenomen. Hieronder gaat de Commissie hier verder op in.

2.4 Knelpunten en wensen

De NRD geeft nog geen overzicht van de (milieu)knelpunten in Terneuzen die onderzocht gaan worden. De NRD geeft wel aan dat inventarisatie hiervan plaats gaat vinden en ze onderdeel worden van de planontwikkeling. De Commissie is het hiermee eens.

Tijdens een locatiebezoek van de Commissie aan het plangebied zijn onderstaande onderwerpen in dit kader genoemd, die het MER mogelijk gaat behandelen. Het betreft:

- wensen vanuit economische optiek zoals:
 - een spoorlijn aan de oostzijde van het kanaal naar België. Op dit moment moet spoorverkeer de route via Terneuzen naar de westzijde van de Kanaalzone volgen met het meermalen wisselen van locomotieven tot gevolg. Met een oostelijke spoorlijn kan mogelijk ook hinder voor omwonenden teruggedrongen worden;
 - het werken met koepelvergunningen om niet gebruikte milieuruimte in te vullen, overlast gericht te beperken en procedures in te korten;
 - een hogere maximale bouwhoogte in de Kanaalzone;
- en milieuknelpunten zoals:
 - stikstofdepositie op natuurgebieden afkomstig van chemische industrie;
 - de tijdelijke afwijking van de grenswaarde in de vergunning van Yara voor de emissie van totaal stof (grof stof en fijn stof) om uiteindelijk de installatie van milieuvriendelijker technieken mogelijk te maken;
 - industrieterreinen in het plangebied die akoestisch op slot zitten met een geluidbelasting ter hoogte van de zone én op woningen in die zone, die hoger is dan toegestaan;
 - optredende geurbelasting in en rondom Sas van Gent.

De Commissie heeft bovenstaande punten bij wijze van voorbeelden in dit advies opgenomen, zodat de lezer zich een concreet beeld kan vormen van de problematiek in de Kanaalzone. De Commissie adviseert in het MER een compleet en transparant overzicht te geven van de knelpunten en -wensen. Zij adviseert hierbij in het MER onderscheid te maken tussen 1) economische wensen, 2) milieuknelpunten als gevolg van normoverschrijdingen én 3) milieuwensen. Samen met de NRD vormt dit een goede start voor de te ontwikkelen scenario's en alternatieven in het MER.

¹² Zo geeft de Crisis en herstelwet (Chw) gemeenten in een bestemmingsplan-plus de mogelijkheid tot:

- het opnemen in het bestemmingsplan van maatregelen, projecten en werken;
- aanpassen van milieuvergunningen van bedrijven;
- tijdelijk afwijken van wettelijke normen;
- koppelen en faseren van besluiten.

2.5 Besluitvorming

Deze m.e.r.-procedure wordt doorlopen voor het nieuwe bestemmingsplan. Daarnaast zullen andere besluiten genomen worden voor de realisatie van het voornemen. Geef aan welke besluiten dit zijn, wie daarvoor het bevoegde gezag is en wat globaal de tijdsplanning is.

De Commissie adviseert hierbij ook uit te leggen hoe het plan gebruikt gaat worden voor latere vergunningverlening. De Commissie adviseert dit proces in het MER schematisch in een stappenplan uit te werken. Ga in dit stappenplan in op de milieukwaliteitsnormen en de beoogde doorvertaling daarvan naar onder meer 1) vergunningen van individuele bedrijven (bijvoorbeeld toepassing van BBT, BBT+ en BBT++ maatregelen)¹³ en 2) eventuele toekomstige koepelvergunningen. Hierdoor ontstaat in het MER een compleet beeld van het beoogde besluitvormingsproces om te komen tot de verdere ontwikkeling van de Kanaalzone in Terneuzen.

Geef tot slot in het MER aan van welke normen eventueel tijdelijk wordt afgeweken en maak aannemelijk dat de tijdelijke milieubelasting in hoogte en duur aanvaardbaar is en maak aannemelijk dat 10 jaar na het onherroepelijk worden van het plan wél aan de normen voldaan kan worden door middel van te nemen maatregelen.

3. Scenario's

De NRD stelt als 1^e stap voor om in het MER drie scenario's uit te werken, namelijk:

1. Ruimte binnen de grenzen;
2. Ruimte voor leefbaarheid;
3. Kansen voor duurzaamheid.

De Commissie adviseert in de scenario's de 'hoeken van het speelveld' op te zoeken zodat relevante (milieu)verschillen goed zichtbaar zijn. Op basis van de scenarioanalyse worden vervolgens in een 2^e stap in het MER alternatieven geformuleerd (zie hoofdstuk 4 van dit advies). De Commissie vindt dit een kansrijke aanpak.

De Commissie adviseert alle scenario's indicatief op kaart weer te geven zodat een beeld gecreëerd wordt van de aard en omvang van de bedrijvigheid in dit scenario. Laat per scenario ook zien welke milieuknelpunten uit de huidige situatie in dit scenario (nog) aanwezig zullen zijn. Dit biedt straks belangrijke aanknopingspunten voor de te ontwikkelen alternatieven.

3.1 Ruimte binnen grenzen

De gemeente wil de ROM-afspraken meenemen in de te hanteren milieukwaliteitsnormen in het MER en bestemmingsplan (zie ook §2.2 van dit advies). Daarmee zijn de ROM-afspraken onderdeel van het 'scenario ruimte binnen grenzen'. De Commissie adviseert in dit scenario

¹³ BBT staat voor Best Beschikbare Technieken, een inrichting past ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende best beschikbare technieken toe. Het bevoegd gezag stelt deze best beschikbare technieken vast. Oudere vergunningen en installaties voldoen hier soms (nog) niet aan. Technieken die verder gaan dan BBT worden als BBT+ en BBT++ aangemerkt.

ook voor alle huidige milieuknelpunten in de Kanaalzone op het gebied van externe veiligheid, geluid, geur en luchtkwaliteit een oplossingsrichting te presenteren, zodat er in dit scenario in ieder geval geen normoverschrijdingen zijn.

Hiermee vormt dit scenario naar mening van de Commissie als het ware een 'basisscenario' waarin de milieuruimte door bedrijvigheid kan worden opgevuld. Dit scenario biedt ook een goed startpunt voor de andere twee scenario's.

De Commissie adviseert in dit scenario ook alle economische wensen in de Kanaalzone – zover mogelijk – een plaats te geven, zodat duidelijk is in hoeverre deze in te passen zijn.

3.2 Ruimte voor leefbaarheid

De NRD geeft aan dat in dit scenario ambities van de gemeente en stakeholders op het gebied van leefbaarheid en duurzaamheid aan de orde komen en de MGR geoptimaliseerd worden. De ambities voor de leefbaarheid (o.a. uit de Gebiedsvisie⁶) worden nader uitgewerkt. Deze kunnen bijvoorbeeld bestaan uit aanvullende milieukwaliteitsnormen en/of maatregelen bovenop de ROM-afspraken. Ook wordt aandacht besteed aan mogelijkheden voor versterking van natuur en landschap (bijvoorbeeld meer groen in de gemeente).

De Commissie adviseert ook de wensen met betrekking tot leefbaarheid die vanuit de omgeving worden aangedragen in dit scenario een plaats te geven, zodat de consequenties daarvan duidelijk zijn.

3.3 Kansen voor duurzaamheid

De NRD geeft aan dat in het scenario kansen voor duurzaamheid een vertaling naar concrete ontwikkelingen zal plaatsvinden, zoals het reserveren van de ontwikkelterreinen voor de topsectoren die de laagste milieubelasting hebben. Andere opties zijn het stellen van eisen aan CO₂-emissies en energieverbruik om een bijdrage te leveren aan de klimaatdoelstellingen en het verduurzamen van transport, met als inzet een verschuiving van het aandeel wegvervoer ten gunste van spoor en binnenvaart. Met dit scenario wordt inzichtelijk wat de mogelijkheden en gevolgen zijn van dergelijke keuzes.

De Commissie adviseert in dit scenario ook strategisch te kijken naar:

1. de mogelijkheden om uitwisseling van materialen, restproducten, restwarmte e.d. tussen bedrijven te stimuleren om de CO₂-footprint te verkleinen en grondstoffen te besparen;
2. de mogelijkheden die een transitie van de huidige petrochemie naar 'bio based'-bedrijven de komende decennia biedt, mede gelet op het grote areaal aan landbouw in de directe omgeving.

4. Van scenario's naar alternatieven

4.1 Werkwijze

De NRD geeft aan dat op basis van de resultaten van de drie scenario's alternatieven worden gedefinieerd. Het basis alternatief wordt gevormd door het scenario Ruimte binnen de grenzen. Het scenario Ruimte binnen de grenzen laat de maximale planologische mogelijkheden voor de bedrijvigheid goed zien. Het genereert een van de hoeken van het speelveld.

Dit scenario wordt vervolgens gecombineerd met elementen van de andere twee scenario's tot alternatieven. De Commissie adviseert aanvullend hierop in elk alternatief ook de koppeling te leggen naar daadwerkelijke knelpunten en -wensen zoals deze in §2.4 van dit advies zijn genoemd en de beoogde oplossingen daarvoor. Leg hierbij waar relevant ook de link met de bestemmingsplan-plus opties uit de Chw (zie §2.3.2 en voetnoot 12 van dit advies).

De Commissie merkte hiervoor al op dat de gemeente met de drie scenario's een goed overzicht zou moeten creëren van de hoeken van het speelveld en mogelijke invullingen van het bestemmingsplan. Hieruit vloeit volgens de Commissie logischerwijs voort dat in het MER op basis van de scenario's ook meerdere volwaardige alternatieven worden ontwikkeld, die onderscheidend zijn qua invulling en milieueffecten.

4.2 Aandachtspunten alternatievenontwikkeling

De Commissie ziet op voorhand in ieder geval de volgende aandachtspunten waarvan zij het essentieel vindt dat die terugkomen in de alternatieven:

- het verschil tussen de huidige feitelijke én vergunde milieusituatie. Hiermee wordt een beeld verkregen van de mogelijkheden om met het schuiven van bedrijven of vergunningruimte en/of het innemen van (niet gebruikte) milieurechten en in de komende planperiode (10-20 jaar) milieuvoordelen te bewerkstelligen;
- inzicht in het effect van het toepassen van BBT+ en BBT++ maatregelen¹³ bij de huidige industrie. Hierdoor ontstaat een goed beeld hoe de wensen voor groei in het gebied ingevuld kunnen worden rekening houdend met toepassing van moderne technieken;
- omgang met bedrijvigheid op plaatsen waar de leefbaarheid onder druk staat, bijvoorbeeld op plaatsen waar een stapeling (cumulatie) van milieubelasting met (bijna) overschrijding van milieukwaliteitsnormen aan de orde is. In deze situatie is het voor de hand liggend om nieuwe bedrijvigheid in beperktere mate toe te staan of bij bestaande bedrijvigheid milieueffecten te reduceren.

Mocht in een alternatief tijdelijk afgeweken worden van milieukwaliteitsnormen dan is het belangrijk dat het alternatief ook ingaat op hoe en op welke termijn een situatie bereikt wordt waarin weer aan alle normen wordt voldaan.

4.3 Voorkeursalternatief (VKA)

De NRD geeft aan dat alle alternatieven worden getoetst aan de milieuaspecten en doelstellingen en de mate waarin wordt bijgedragen aan duurzaamheid, leefbaarheid en kansen voor de economie. Daaruit wordt dan een VKA gedestilleerd.

De Commissie adviseert de milieueffecten van het VKA in het MER te vergelijken met de andere alternatieven en het referentiealternatief zodat de lezer van het MER een compleet beeld heeft.

4.4 Referentiealternatief

Beschrijf de bestaande toestand van het milieu in het studiegebied en de te verwachten milieutoestand als gevolg van de autonome ontwikkeling, als referentiealternatief voor de te verwachten milieueffecten. Daarbij wordt onder de 'autonome ontwikkeling' verstaan: de toekomstige ontwikkeling van het milieu, zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. Ga bij deze beschrijving uit van ontwikkelingen van de huidige activiteiten in het studiegebied en van nieuwe activiteiten waarover reeds is besloten.

De Commissie heeft van de gemeente Terneuzen het rapport 'Inzicht in de milieugebruiksruimte' van de Omgevingsdienst Zeeland ontvangen. De NRD geeft aan dat dit rapport als basis gebruikt zal worden voor het referentiealternatief. Het rapport is een goede basis voor het bepalen van de bestaande milieukwaliteit. Het valt de Commissie wel op dat dit rapport nog niet voor alle milieuaspecten een voldoende compleet beeld geeft, namelijk:

- voor het aspect luchtkwaliteit is uitgegaan van alleen de Grootschalige Concentratiekaarten Nederland. Deze kaarten bevatten niet alle lokale gegevens (emissies) zoals wel wordt gesteld in het rapport. De Commissie adviseert deze kaarten daarom aan te vullen met lokale gegevens, zodat een goede referentiesituatie voor het plangebied ontstaat;
- de cumulatieve milieubelasting van verschillende geurbronnen is nog niet in beeld, de Commissie adviseert dit beeld in het MER wel te geven.

5. Milieubeoordeling

5.1 Algemeen

De NRD geeft aan dat aspecten waar weinig of geen effecten worden verwacht, niet of globaal worden onderzocht in het MER. Alhoewel het de Commissie op basis van de NRD niet duidelijk is om welke aspecten het hier gaat, begrijpt zij deze aanpak in het kader van de context van dit MER. Zij adviseert in het MER hiervoor wel een goede onderbouwing op te nemen.

De NRD noemt in tabel 4.1 (kwalitatieve) beoordelingscriteria zoals juridische haalbaarheid of toetsen aan normen. Dit vindt de Commissie geen goede aanpak, omdat het MER bedoeld is om een beeld te geven van de milieueffecten. Zij adviseert daarom bij het milieuonderzoek met name in te gaan op de verwachte toe- of afnames in milieubelasting ten opzichten van het referentiealternatief.

De NRD stelt een milieubeoordeling in stappen voor. Deze stappen lijkt de Commissie een goede en kansrijke aanpak. Hieronder gaat de Commissie hier per stap op in.

5.2 Beoordelingskader, stap 1

De NRD geeft in tabel 4.1 het beoordelingskader. In algemene zin merkt de Commissie hierbij op dat het belangrijk is om bij de onderzoeksopzet van de diverse milieuthema's nu al rekening te houden met het latere monitoringsprogramma, zodat hergebruik van milieudata mogelijk is (zie verder §6.1 van dit advies). De Commissie gaat in deze paragraaf verder alleen nog in op enkele specifieke punten waarbij zij aanvullingen heeft.

5.2.1 Relevante milieuaspecten voor MGR

De NRD stelt in tabel 4.1 de 11 beoordelingscriteria voor. In paragraaf 4.3 geeft de NRD aan dat vier hiervan relevante milieuaspecten voor MGR zijn, namelijk:

1. Externe veiligheid;
2. Geluid;
3. Geur;
4. Luchtkwaliteit.

De Commissie adviseert allereerst voor elk alternatief de maximale immissies voor deze vier aspecten te bepalen en als contour op kaart weer te geven. Hierdoor ontstaat een toegankelijk overzicht van de milieoverschillen van de alternatieven.

Stikstofdepositie is naar mening van de Commissie ook een relevant milieuaspect in dit kader, omdat de beschikbare depositieruimte in deze regio gelimiteerd is. Volgens de NRD wordt bij de beoordeling van stikstofdepositie (als onderdeel van het aspect 'natuur') rekening gehouden met het Programma Aanpak Stikstof (PAS). De Commissie adviseert hierbij ook een inschatting van de depositieruimte (=MGR) voor alle alternatieven te maken door het model AERIUS te gebruiken.¹⁴ Gezien de aard van dit onderwerp is een weergave op kaart niet nodig.

5.2.2 Lucht

Uit de NRD wordt de Commissie niet duidelijk of bij emissies naar de lucht alleen naar wegverkeer wordt gekeken of ook industriële luchtmissies en scheepvaart worden meegenomen. Zij adviseert alle drie in het MER mee te nemen.

De Commissie adviseert het totale beeld van concentraties van NO_x, geur en fijn stof in de lucht op kaart te presenteren door middel van verschilcontourkaarten en per contour de hoeveelheid en ligging aan van woningen en andere gevoelige objecten en groepen aan te geven.

Geef hierbij een onderbouwing van gebruikte kengetallen en/of inputgegevens van de rekenmodellen.

¹⁴ Door dit model 'omgekeerd' te gebruiken kan een globale inschatting van de beschikbare depositieruimte voor de verschillende gebieden in Terneuzen gemaakt worden.

5.2.3 Water

De NRD stelt voor als criterium voor water de watertoets te gebruiken. De watertoets is een procesinstrument en kan als zodanig dan ook niet als criterium gebruikt worden. Zij adviseert in plaats hiervan te toetsen aan waterkwaliteits- en kwantiteitsnormen.

5.2.4 Natuur

De NRD geeft al aan dat een Passende beoordeling onderdeel zal zijn van het MER als significant negatieve gevolgen op Natura 2000-gebieden op voorhand niet kunnen worden uitgesloten. De Commissie is het hiermee eens.

Het beoordelingskader voor natuur in tabel 4.1 is in juridische zin compleet. De Commissie adviseert hieraan toe te voegen het aspect 'Rode lijstsoorten' omdat hiermee een breder en meer representatief beeld kan worden gegeven van mogelijke effecten op biodiversiteit.¹⁵ Geef wat betreft effecten op beschermde soorten een compleet beeld van mogelijke effecten, bijvoorbeeld op populatieniveau, niet alleen van mogelijke aantasting in de zin van de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet. Houd rekening met mogelijke wijziging van de lijst van beschermde soorten (in Zeeland) bij inwerkingtreden van de nieuwe Wet natuurbescherming op 1 januari 2017. Voer voor mogelijke effecten op het Natuurnetwerk Zeeland, beschermde soorten Flora en faunawet en Rode lijstsoorten een verkenning uit die vergelijkbaar is met een voortoets voor mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden.

5.2.5 Klimaat

Beschrijf op hoofdlijnen de CO₂-emissie van de alternatieven (met behulp van kengetallen). Ga daarnaast in op mogelijke effecten bij overstromingen van polders langs het kanaal bij dijkdoorbraken. Het gebruik is hier immers veranderd van landbouw naar industrie. Geef aan of dit aan de orde kan zijn en zo ja laat het effect zien en eventuele klimaatadaptatiemaatregelen die genomen kunnen worden.

5.3 Toets alternatieven aan drie doelen, stap 2

De NRD stelt als 2^e stap voor de alternatieven te toetsen aan de volgende doelen:

1. Versterking economische ontwikkeling;
2. Kansen voor leefbaarheid binnen de economische ontwikkeling;
3. Duurzaamheid als leidraad voor economische ontwikkeling.

In combinatie met de beschreven milieueffecten wordt met deze toetsing het VKA bepaald.

De Commissie vat bovenstaande toets ook op als een invulling van een bredere meer integrale toetsing voor bijvoorbeeld gezondheid (leefbaarheid) en duurzaamheid die met de toekomstige Omgevingswet beoogd wordt. In dit kader vindt zij de resultaten hiervan een belangrijk onderdeel van de m.e.r.-pilot.

¹⁵ Zie de factsheet 'Flora en fauna in m.e.r.' http://api.commissiemer.nl/docs/mer/diversen/factsheet_36.pdf.

6. Monitoring en overig

6.1 Monitoringsprogramma

Gezien de gekozen aanpak in de NRD (MGR en milieukwaliteitsnormen, zie verder §2.3.1 en het mogelijk tijdelijk afwijken van normen, zie §2.3.2), adviseert de Commissie in het MER het ontwerp van het latere monitoringsprogramma al te presenteren. Dit sluit ook goed aan op het belang dat de Omgevingswet aan monitoring hecht.

De Commissie vindt het belangrijk dat de wijze waarop de milieueffecten in het MER straks bepaald zijn, goed aansluit op de opzet van het monitoringsprogramma en visa versa. De Commissie adviseert daarnaast het milieuonderzoek dusdanig op te zetten, dat een databestand ontstaat wat herbruikbaar is voor monitoringsdoeleinden en toekomstige procedures voor bestemmingsplanwijzigingen en vergunningen.

Koppeling MER naar vergunningverlening en handhaving

De Commissie adviseert bij het ontwerp van het monitoringsprogramma ook de beoogde omgang met vergunningverlening en handhaving te betrekken. Geef weer hoe milieunormen doorvertaald worden naar vergunningen van individuele bedrijven en eventuele toekomstige koepelvergunningen. Laat ook zien hoe in het programma bijgehouden wordt dat vergunningen tezamen niet de maximale milieukwaliteitsnormen overschrijden.

Vermeld tot slot per milieuaspect welke maatregelen ‘achter de hand’ beschikbaar zijn als de normen in de praktijk niet gehaald worden.¹⁶ De eerdere analyses van het MER (scenario's, alternatieven, BBT+ en BBT++ maatregelen etc.) bieden hiervoor al de bouwstenen.

Monitoring stikstofdepositie

De Commissie adviseert bij de opzet van de monitoring van stikstofdepositie:

1. voor vergunningverlening en handhaving aan te geven hoe de koppeling gelegd wordt tussen feitelijke emissies en de kaders waar het bestemmingsplan vanuit gaat;
2. het PAS te gebruiken (Aerius). Geef aan hoe het PAS ingezet kan worden om te beoordelen in hoeverre in de Kanaalzone bijsturing nodig is (noodzaak extra maatregelen).

Tijdelijk afwijken normen

Indien de gemeente ervoor kiest om het tijdelijk afwijken van normen mogelijk te maken in het nieuwe bestemmingsplan is het belangrijk dat dit terugkomt in het monitoringsaanpak. Geef in het MER dan aan hoe afwijkingen gemonitord worden, wie hiervoor verantwoordelijk is en op welke termijnen weer aan de milieukwaliteitsnormen voldaan zal/moet worden.

6.2 Overige aspecten

Voor de onderdelen, ‘leemten in milieu-informatie’ en ‘samenvatting van het MER’ heeft de Commissie geen aanbevelingen naast de wettelijke voorschriften.

¹⁶ Dit sluit aan bij de adviezen van de Commissie Elverding. Met maatregelen achter de hand en een oplevertoets wordt ook invulling gegeven aan de (tot op heden veelal niet nagekomen) verplichting tot evaluatie van een MER (artikel 7.39 t/m 7.42 van de Wet milieubeheer).

BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terneuzen

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Terneuzen

Besluit: vaststellen bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: Mogelijk D11.2 en D11.3 en divers afhankelijk van toekomstige bedrijfsactiviteiten

Procedurele gegevens:

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 6 juli 2016

Advies reikwijdte uitgebracht: 28 september 2016

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. ir. H.S. Buijtenhek

dhr. ir. J.J. de Graeff (voorzitter)

dhr. drs. S.J. Harkema (secretaris)

dhr. drs. C.T.M. Vertegaal

dhr. ir. P.P.A. van Vugt

dhr. drs. G. de Zoeten

Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie heeft de hierna genoemde informatie van het bevoegde gezag ontvangen. Deze informatie vormt het uitgangspunt van haar advies. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de Commissie een locatiebezoek afgelegd. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie de website op de pagina *Wat doet de Commissie* in het hoofdstuk Advisering www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie.

Betrokken documenten:

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3134](#) in te vullen in het zoekvak.

NB er zijn verschillende versies van de Notitie reikwijdte en detailniveau in omloop. Als in het onderhavige advies naar de NRD wordt verwezen, wordt de versie van 7 juli 2016 bedoeld.

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

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 800
3511 ML Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

