



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Buitengebied Gemeente Emmen

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

20 maart 2012 / rapportnummer 2487-101



Oordeel over het MER

De gemeente Emmen wil voor haar buitengebied een nieuw bestemmingsplan vaststellen. Vanwege de nabijheid van Natura 2000-gebieden en omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor toekomstige m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten wordt een plan-m.e.r. procedure doorlopen. De gemeenteraad van Emmen is daarin het bevoegd gezag.

Het MER – inclusief de publieksvriendelijke samenvatting – is goed leesbaar en bevat op onderdelen gedetailleerde informatie over de relatie tussen ontwikkelingsruimte voor de veehouderij en de effecten daarvan. De Commissie voor de m.e.r. (verder: de Commissie)¹ signaleert bij de toetsing van het MER echter een aantal tekortkomingen, die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. De Commissie adviseert een **aanvulling op het MER** op te stellen voordat het besluit wordt genomen. De tekortkomingen betreffen:

- De gehanteerde referentiesituatie, die gebruikt wordt voor vergelijking van de alternatieven, is niet navolgbaar en mogelijk onjuist.
- Er ontbreekt een volledig worst-case-scenario waarin de maximale gevolgen van het bestemmingsplan in beeld worden gebracht. Daardoor geeft het MER geen inzicht in de maximale omvang van de effecten van het voornemen.
- De effecten van stikstof- en geuremissies zijn onvoldoende inzichtelijk.
- De positieve en negatieve effecten op landschap en cultuurhistorie zijn onvoldoende scherp in beeld gebracht.
- Het is onduidelijk of aantasting van natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden (waaronder het Bargerveen) door het voornemen kan worden uitgesloten.

Als gevolg van bovenstaande tekortkomingen maakt het MER niet duidelijk waar zich specifieke kansen of knelpunten voordoen en hoe daarop via het bestemmingsplan kan worden ingespeeld. Daardoor geeft het MER niet of nauwelijks houvast om ontwikkelingen in het buitengebied te sturen.

Bij de toetsing door de Commissie hebben het MER en het ontwerp bestemmingsplan nog niet ter inzage gelegen. Er is ook (nog) geen uitwerking van bestemmingsplanregels per deelgebied. Naar het oordeel van de Commissie kan de bovengenoemde aanvulling bijdragen aan een verbeterde ‘doorwerking’ van de milieuinformatie in het (ontwerp) bestemmingsplan, nog voordat dit ter inzage wordt gelegd.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht.

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder *adviezen*.

1. Toelichting op het oordeel

1.1 Referentiesituatie

De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. Het MER geeft een beschrijving van het aantal agrarische bedrijven, de ontwikkelingen die in het recente verleden hebben plaatsgevonden en de ontwikkeling van de veestapel in de afgelopen jaren. In de referentiesituatie wordt uitgegaan van de vergunde aantallen dieren.

Het MER maakt echter niet inzichtelijk:

- of het vergunde aantal dieren overeenkomt met de huidige feitelijke situatie²
- welke (reeds vergunde) initiatieven op korte termijn zullen worden gerealiseerd en dus meegenomen worden in de autonome ontwikkeling

De Commissie wijst erop dat de niet benutte planologische ruimte in het vigerende bestemmingsplan die in het nieuwe bestemmingsplan (opnieuw) wordt bestemd, tot het voornemen behoort en niet tot de autonome ontwikkeling. Het bevoegd gezag maakt bij het vaststellen van het bestemmingsplan opnieuw de keuze voor die bestemmingen. Worden bestemmingen gehandhaafd, dan kunnen deze in de nieuwe planperiode alsnog ingevuld worden. Dit geeft dus “nieuwe” mogelijkheden ten opzichte van hetgeen al is gerealiseerd.

De Commissie is van oordeel dat in het MER onvoldoende navolgbaar is of de juiste referentiesituatie is gebruikt voor het bepalen van de effecten van de alternatieven.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER óf te onderbouwen dat de juiste referentiesituatie is gehanteerd óf de juiste referentiesituatie te beschrijven. Indien de referentiesituatie wordt aangepast dient ook de vergelijking van alternatieven te worden herzien.

1.2 Maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan

In het MER zijn binnen de planalternatieven verschillende groeiscenario's aangehouden. Op pg 38–39 van het MER is aangegeven dat een maximale invulling van het bestemmingsplan niet wordt uitgewerkt omdat dit als niet realistisch wordt gezien.

Volgens vaste jurisprudentie moet in het MER echter worden uitgegaan van hetgeen ‘redelijkerwijs maximaal mogelijk wordt gemaakt’ in het plan. “Redelijkerwijs” wil zeggen dat uitgegaan kan worden van redelijke gemiddelden voor bedrijfsvoering. Uitgaan van de maximale mogelijkheden betekent dat eventuele wijzigingsbevoegdheden en ontheffingsmogelijkheden die in het bestemmingsplan staan moeten worden meegenomen. Voor een realistisch worst case scenario moet ervan worden uitgegaan dat alle bestemde ruimte wordt ingevuld. Dat wil zeggen dat op elk perceel met een bepaalde bestemming (al of niet via wijzigingsbevoegdheid) rekening gehouden moet worden met volledige benutting van die bestemde ruimte. Het

² Voor de referentiesituatie is de huidige feitelijke situatie bepalend. De vergunde situatie blijkt daar in de praktijk soms sterk van af te wijken, doordat er sprake is van niet benutte vergunningruimte. Zie ook: http://docs1.eia.nl/mer/diversen/factsheet_29_procedures_referentie_bestemmingsplannen_webversie.pdf

is misschien nu nog niet realistisch dat alle ruimte wordt benut, maar gedurende de looptijd van het bestemmingsplan (10 jaar) kan dat veranderen. Bovendien is van te voren niet te zeggen waar in het plangebied wel en waar niet de volledige ruimte zal worden benut.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de effecten te beschrijven van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan.

1.3 Gevolgen voor Natura 2000-gebieden

In het MER en de daarin opgenomen Passende beoordeling zijn de effecten van de alternatieven op de omliggende Natura 2000-gebieden beknopt in beeld gebracht. De Commissie is van oordeel dat de Passende beoordeling op een aantal onderdelen tekort schiet:

- In de Passende beoordeling is net als in het MER niet uit gegaan van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan (zie paragraaf 2.2). Dit leidt er toe dat de (maximale) effecten van stikstofemissies zijn onderschat.
- Het is niet navolgbaar hoe de toename van de depositie bij de verschillende alternatieven is berekend. Zo is onduidelijk:
 - of in de berekeningen is uitgegaan van het vergunde aantal dieren of het huidige, feitelijke aantal dieren³;
 - of de uitgangspunten van het bestemmingsplan (tabel 3.1) zijn meegenomen in de berekeningen;
 - hoe stikstofemissies door biovergisters zijn meegenomen in de berekeningen.
- Mogelijke verdrogingseffecten door grondwaterpeilverlaging of grondwateronttrekking ten behoeve van de landbouw, onder meer boomteelt, zijn niet meegenomen in de analyse.

De Passende beoordeling maakt duidelijk dat alle alternatieven leiden tot een toename van stikstofdeposities in het Natura 2000-gebied Bargerveen en andere Natura 2000-gebieden. Omdat er in veel gevallen reeds sprake is van een overbelaste situatie, leiden alle alternatieven tot aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. Hierdoor beschrijft het MER in wezen geen uitvoerbaar alternatief. Uit de Natuurbeschermingswet 1998 volgt dat een plan alleen mag worden vastgesteld als de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets⁴ met succes wordt doorlopen.

³ In de Passende beoordeling dient te worden uitgegaan van de feitelijke dieraantallen

⁴ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? Inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een alternatief te formuleren waarmee (aantoonbaar) kan worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Bargerveen en andere Natura 2000-gebieden worden aangetast, en daarbij:

- uit te gaan van de maximale mogelijkheden van het alternatief;
- de (uitgangspunten voor de) depositieberekeningen navolgbaar te onderbouwen;
- rekening te houden met cumulatieve effecten.

1.4 Geur

Het in beeld brengen van de geursituatie is volgens de inleiding van het MER een kernpunt voor het MER. Paragraaf 4.7 beschrijft voor een aantal deelgebieden de huidige cumulatieve geurbelasting, waaruit wordt geconcludeerd dat zich mogelijk knelpunten voordoen. De effecten van de alternatieven worden beoordeeld als (sterk) negatief op grond van algemene uitgangspunten. De berekende waarden voor de cumulatieve geurbelasting zijn getoetst aan de normen uit de Wet geurhinder en veehouderij (verder: Wgv). De Wgv kent echter geen normstelling voor cumulatieve geurbelasting. De handreiking bij de Wgv⁵ beschrijft in bijlage 6 en 7 hoe een cumulatieve geurbelasting kan worden geïnterpreteerd. De cumulatieve geurbelasting geeft, volgens genoemde bijlagen, een indicatie van het percentage geurgehinderden. Het percentage geurgehinderden vormt vervolgens een aanduiding voor de milieukwaliteit.

Het MER geeft geen inzicht in het aantal geurgehinderden nu en in de toekomst. Daarmee biedt het MER onvoldoende inzicht in de verandering in leefkwaliteit voor omwonenden en de mogelijkheden om hierin via het bestemmingsplan – bijvoorbeeld met mitigerende maatregelen – te sturen.

De Commissie adviseert in een aanvulling om het MER:

- inzicht te geven in het aantal geurgehinderden nu en in de toekomst
- deze te beoordelen en waar nodig mitigerende maatregelen in beeld te brengen.

1.5 Landschap en cultuurhistorie

Het MER geeft onvoldoende inzicht in de effecten van de alternatieven op landschap en cultuurhistorie. Het specifieke karakter van het landschap in het plangebied wordt voor een groot deel bepaald door historisch-geografische (ontginningsgeschiedenis) en aardkundige waarden. Deze zijn goed beschreven in een separaat document. In het MER wordt hier weliswaar naar verwezen, maar er wordt niet expliciet gemaakt hoe de beoogde veranderingen in de agrarische structuur (wegbestemmen van de agrarische functie bij kleine bedrijven in de dorpen voor ontwikkelingsruimte in het landschap van de grootschalige verveningen) uitein-

⁵ Handreiking bij Wet geurhinder en veehouderij, Versie 1.0, 6 maart 2007 inclusief de Handreiking bij Wet geurhinder en veehouderij 'Aanvulling: Bijlage 6 en 7', Versie 1,0, aanvulling van 1 mei 2007, beiden opgesteld door InfoMil, in samenwerking met het Ministerie van VROM, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) en de Provincie Noord-Brabant.

delijk invloed zullen hebben op deze cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Bovendien is niet expliciet gemaakt hoe deze waarden juridisch zijn geborgd.

Hierdoor zijn de effecten van de alternatieven op ruimtelijke kwaliteit, landschap en cultuurhistorische waarden te globaal en onvoldoende navolgbaar. Het MER maakt niet duidelijk waar in het plangebied zich kansen of knelpunten op het gebied van landschap en cultuurhistorie voor doen en biedt geen aanknopingspunten voor het maken van nadere keuzes of het stellen van eisen aan ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt.

De Commissie adviseert de positieve en negatieve effecten van de alternatieven op ruimtelijke kwaliteit, landschap en cultuurhistorische waarden in een aanvulling op het MER nader te onderbouwen op basis van meer gedetailleerde informatie over hoe huidige landschappelijke en cultuurhistorische waarden zich verhouden tot danwel kaderstellend zijn voor de beoogde ruimtelijke en agrarische structuur.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Emmen

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Emmen

Besluit: vaststellen van bestemmingsplan voor het buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14 en D18.2

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: Het bestemmingsplan is kaderstellend voor onder andere uitbreiding van intensieve veehouderijbedrijven in het buitengebied van de gemeente Emmen

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in de Zuidervelder van: 5 oktober 2010

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: woensdag 6 oktober 2010 tot woensdag 17 november 2010

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: donderdag 7 oktober 2010

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 16 december 2010

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 9 januari 2012

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 20 maart 2012

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. drs. R. During

Mevr. drs. Y.J. van Manen

Dhr. ing. R.H. Schokker

Dhr. drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)

Dhr. D. Spel/drs. P.J. Jongejans (secretaris)

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 www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Plan-MER Bestemmingsplan Buitengebied Gemeente Emmen, 8 november 2011, rapportnummer 9V9524

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

VOORLOPIG



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

w www.commissiemer.nl

