

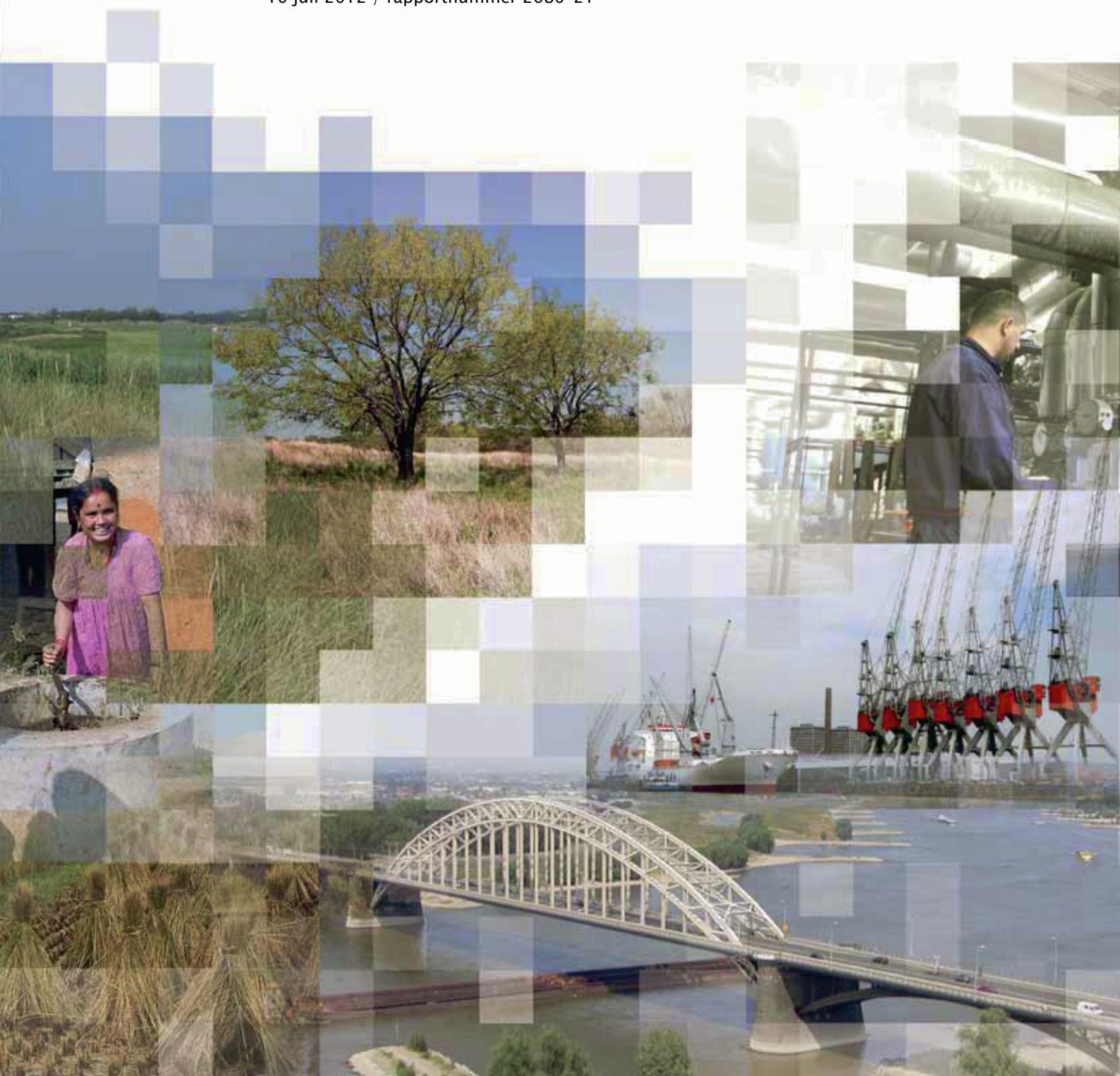


Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Bestemmingsplan buitengebied gemeente Voorst

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

10 juli 2012 / rapportnummer 2680-21





# 1. Oordeel over het MER

De gemeente Voorst wil haar bestemmingsplan buitengebied herzien. Vanwege de aanwezigheid van Natura 2000-gebieden in de nabijheid van het plangebied en omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen. Bevoegd gezag in deze fase van deze procedure is de gemeenteraad van Voorst.

De Commissie voor de m.e.r. (verder 'de Commissie')<sup>1</sup> constateert bij toetsing van het MER aan de wettelijke inhoudseisen dat in het MER informatie ontbreekt die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang in de besluitvorming. Zij adviseert een aanvulling op het MER op te stellen voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen.

Het MER en (de toelichting op) het ontwerp-bestemmingsplan geven tezamen inzicht in de huidige situatie en autonome ontwikkeling van het plangebied en scenario's voor toekomstige ontwikkeling, op basis van een inventarisatie van wensen en verwachtingen. Het MER beschrijft echter geen alternatieven voor de ontwikkelingen in het plangebied, uitgaande van de sturingsmogelijkheden die het bestemmingsplan de gemeente kan bieden. Het geeft daarvoor geen inzicht in knelpunten en kansen vanuit milieuoogpunt en biedt geen of nauwelijks houvast voor het maken van bestuurlijke keuzes. Dit klemt des te meer aangezien uit het MER blijkt dat het opvullen van de ontwikkelingsruimte die het bestemmingsplan biedt leidt tot (forse) toename van stikstofdepositie, waardoor aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in en rond het plangebied niet uitgesloten kan worden. Het MER beschrijft geen mitigerende maatregelen of alternatieven waarmee deze aantasting kan worden uitgesloten. Hierdoor beschrijft het MER geen uitvoerbaar alternatief.

In hoofdstuk 2 geeft de Commissie een toelichting op haar oordeel en doet zij aanbevelingen met het oog op de aanvulling.

## 2. Toelichting op het oordeel

### 2.1 Algemeen

Het MER is zeer beknopt en kwalitatief van aard en kan feitelijk niet los van de informatie uit (de toelichting op) het (ontwerp) bestemmingsplan gelezen worden. In het MER ontbreekt een aantal onderdelen die normaal in een MER wordt opgenomen, zoals een visie c.q. doelstellingen/ambities voor het buitengebied, analyse van de milieugebruiksruimte en alternatieven

---

<sup>1</sup> 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](http://www.commissiemer.nl) onder *adviezen*.

voor de ontwikkelingen in het buitengebied. De effectbeoordeling is zeer algemeen en heeft daardoor nauwelijks waarde voor de besluitvorming. Zie verder § 2.2 en 2.3.

## 2.2 Referentie, alternatieven en scenario's

Het MER en het ontwerp-bestemmingsplan tezamen geven voldoende inzicht in de huidige situatie en autonome ontwikkeling van activiteiten met mogelijk aanzienlijke milieugevolgen, zoals (intensieve) veehouderij en recreatie. De huidige feitelijke situatie is gebaseerd op het vergunningenbestand, met een correctie op basis van landbouwtellingen. Daarmee is de referentiesituatie voor het MER – bestaande uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling – voldoende onderbouwd.

Uit het MER is af te leiden dat intensief overleg heeft plaatsgevonden met grondeigenaren/ ondernemers om de wensen en verwachtingen voor de toekomst in beeld te brengen. De Commissie waardeert deze aanpak, aangezien dit een goede basis kan vormen voor het ontwikkelen van alternatieven voor de invulling van het bestemmingsplan.

### **Milieugebruiksruimte en alternatieven**

In het MER heeft echter geen analyse plaats gevonden van de milieugebruiksruimte. Door haar ligging nabij beschermde natuurgebieden is de ontwikkelruimte voor veehouderijen (en andere functies) binnen de gemeente beperkt. Voor het bepalen van de ontwikkelingsmogelijkheden voor het bestemmingsplan binnen de wettelijke en beleidskaders is het nodig om locatiespecifiek de milieugebruiksruimte te bepalen, op basis van wet- en regelgeving voor natuur, geur, luchtkwaliteit, geluid en de heersende milieubelasting. Wanneer de milieugebruiksruimte onvoldoende is om te voorzien in de ontwikkelbehoefte, kunnen alternatieven of (mitigerende) maatregelen worden verkend. Dat geeft het bevoegd gezag inzicht in mogelijke oplossingsrichtingen c.q. sturingsmogelijkheden, in de zin van te stellen prioriteiten of voorwaarden, en maakt duidelijk of de ontwikkelingsruimte die het bestemmingsplan biedt in de praktijk ook benut kan worden en onder welke voorwaarden.

De Commissie constateert dat het MER geen alternatieven onderscheidt. Het voornemen zoals dat is opgenomen in het voorontwerpbestemmingsplan is de basis voor zowel het maximale als het realistische scenario. Alleen de invulling van de bestemmingen is verschillend, waardoor de alternatieven eigenlijk verschillende scenario's binnen hetzelfde planalternatief zijn. Beide in het MER onderzochte scenario's zijn vooral gebaseerd op externe ontwikkelingen. Er is geen alternatief uitgewerkt waarin is onderzocht hoe de gemeente zelf kan sturen (bijvoorbeeld via zonering of differentiatie binnen het plangebied) naar een gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Volgens de Commissie zijn er planalternatieven denkbaar die minder milieueffecten hebben en die meer tegemoet komen aan de doelstellingen en ambities<sup>2</sup> ten aanzien van natuur, landschap en cultuurhistorie zoals is neergelegd in het intergemeentelijke LOP en de notitie 'Ruimtelijke kwaliteit veranderende erven', en/of kwaliteit van de leefomgeving.

Er bestaat bovendien een knelpunt omdat de Passende beoordeling duidelijk maakt dat in beide scenario's de depositie van verzurende en vermestende stoffen op Natura 2000-

---

<sup>2</sup> Deze ambities zijn onder andere beschreven in het ontwerp bestemmingsplan, hoofdstuk 2 "Gebiedsvisie" en in het intergemeentelijke Landschapsonwikkelingsplan IJsselvallei.

gebieden toeneemt ten opzichte van de huidige feitelijke situatie. Omdat er nu reeds sprake is van een overbelaste situatie, leidt het voornemen tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura-2000 gebieden. Hierdoor beschrijft het MER geen uitvoerbaar alternatief. Zie verder § 2.3 van dit advies.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de milieugebruiksruimte binnen het plangebied zoveel mogelijk locatiespecifiek te bepalen, op basis van wet- en regelgeving voor natuur, geur, luchtkwaliteit, geluid en de heersende milieubelasting.

Vervolgens adviseert de Commissie om een of meer redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven te beschrijven, en deze te vergelijken met de referentiesituatie. Hierbij kan gedacht worden aan:

- een alternatief waarin aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden wel is uit te sluiten, dan wel mogelijkheden te onderzoeken om maatregelen in het bestemmingsplan op te nemen waardoor aantasting uit te sluiten is;
- een alternatief dat meer actief tegemoet komt aan de doelstellingen en waarden op het gebied van natuur, landschap, cultuurhistorie en leefomgeving, door middel van bijvoorbeeld beperking van ontwikkelruimte (al of niet via wijzigingsbevoegdheden), differentiatie per deelgebied en zonerings van activiteiten.

## 2.3 Effecten op natuur/Passende beoordeling

Het MER bevat een beknopte Passende beoordeling die inzicht geeft in de ligging, kenmerken (waaronder instandhoudingsdoelstellingen en staat van instandhouding) van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden in en rond het plangebied<sup>3</sup>. Voor deze Natura 2000-gebieden is aangegeven:

- de kritische depositiewaarde van het meest kwetsbare habitat binnen het gebied;
- de achtergronddepositie in het plangebied in 2010;
- de depositie ten gevolge van veehouderijen in het plangebied in de referentiesituatie;
- de totale stikstofemissie in de referentiesituatie en per scenario;
- de toename van stikstofdepositie per scenario.

De toename van stikstofdepositie per scenario is in de tabellen 4.8 en 4.9 vergeleken met de stikstofdepositie in de referentiesituatie (huidige situatie en autonome ontwikkeling). De effecten dienen echter in de Passende beoordeling te worden vergeleken met de huidige feitelijke situatie. Dit houdt in dat de effecten van de scenario's mogelijk worden onderschat.

Los hiervan blijkt uit de analyse dat kritische depositiewaarden in alle Natura 2000-gebieden in de huidige situatie worden overschreden en dat beide ontwikkelscenario's in deze gebieden leiden tot een forse toename van stikstofdepositie. In het MER is desondanks aangegeven dat toename van stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden wordt uitgesloten "doordat is geborgd dat elke ontwikkeling van een individueel agrarisch bedrijf moet worden getoetst aan de Natuurbeschermingswet. Voor elke agrarische ontwikkeling die leidt tot een toename

---

<sup>3</sup> Veluwe, Landgoederen Brummen en Uiterwaarden IJssel.

van stikstofdepositie zal geen vergunning worden verkregen.” Hoewel deze constructie op projectniveau een extra waarborg kan vormen, kan daarmee op planniveau aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet worden uitgesloten.<sup>4</sup> Zoals ook in § 2.2 aangegeven betekent dit dat het MER geen uitvoerbaar alternatief beschrijft.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER/de Passende beoordeling:

- de effecten op Natura 2000-gebieden te beoordelen van een of meer alternatieven voor het voornemen (zie verder de aanbeveling in § 2.2.), uitgaande van de maximale mogelijkheden daarvan en rekening houdend met cumulatie van effecten door andere ontwikkelingen;
- deze te vergelijken met de huidige feitelijke situatie;
- daarbij gebruik te maken van kaartweergaven van stikstofdeposities;
- mogelijke mitigerende maatregelen en de effecten daarvan te beschrijven;
- de consequenties hiervan voor de inhoud van het bestemmingsplan te beschrijven.

---

<sup>4</sup> Volgens artikel 19j, eerste lid van de Natuurbeschermingswet 1998, dient het bevoegd gezag bij het besluit tot vaststelling van het plan rekening te houden met de gevolgen die het plan kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Het besluit kan pas worden genomen als aan alle voorwaarden van artikel 19g en 19h is voldaan. Dat betekent dat, wanneer aantasting van natuurlijke kenmerken niet valt uit te sluiten, de ADC-toets doorlopen dient te worden.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** college van burgemeester en wethouders van de gemeente Voorst

**Bevoegd gezag:** gemeenteraad van Voorst

**Besluit:** vaststellen van bestemmingsplan voor het buitengebied

**Categorie Besluit m.e.r.:**

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14;

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

**Activiteit:** Het bestemmingsplan buitengebied is kaderstellend voor onder andere uitbreiding van (intensieve) veehouderijen

**Procedurele gegevens:**

kennisgeving MER: 31 mei 2012

ter inzage legging MER: 31 mei 2012 t/m 12 juli 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 31 mei 2012

toetsingsadvies uitgebracht: 10 juli 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:

ir. S. Bokma

drs. ir. J. Bout (voorzitter)

drs. P.J. Jongejans (secretaris)

drs. S.R.J. Jansen

ir. W.H.A.M. Keijsers

**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.

Omdat de Commissie niet is geraadpleegd bij de voorbereiding op het MER heeft ze een locatiebezoek afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- PlanMER buitengebied Voorst, RBOI, 10 mei 2012 (bijlage 8 bij het ontwerp bestemmingsplan buitengebied);
- Ontwerp bestemmingsplan buitengebied Voorst, RBOI, vastgesteld 23 mei 2012.

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









Toetsingsadvies over het milieueffectrapport  
Bestemmingsplan buitengebied gemeente Voorst

ISBN: 978-90-421-3568-0



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

W [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

