

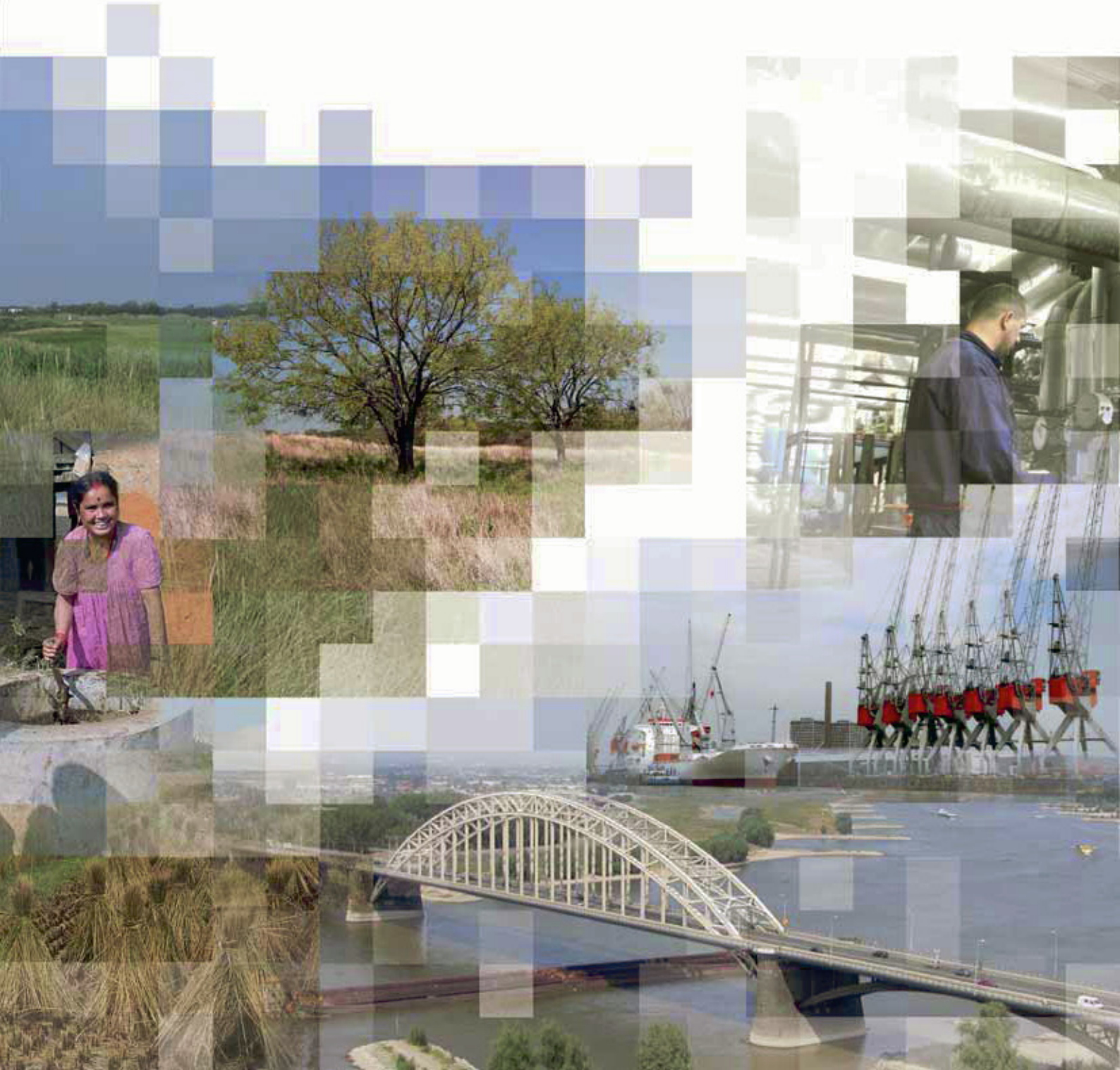


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Dalfsen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

23 april 2013 / rapportnummer 2729-44



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Dalfsen wil de drie huidige bestemmingsplannen buitengebied herzien en één nieuw bestemmingsplan voor haar buitengebied vaststellen. De plan-m.e.r.-procedure wordt doorlopen omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor m.e.r.(beoordelings-)plichtige activiteiten waaronder veehouderij en omdat vanwege mogelijke gevolgen voor omliggende Natura 2000-gebieden een Passende beoordeling moet worden opgesteld. Bevoegd gezag bij deze procedure is de gemeenteraad van Dalfsen.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER² en de aanpassingen daarop.³

Tijdens de toetsing heeft de Commissie aangegeven dat het MER naar haar oordeel op een aantal onderdelen onvolledig is, namelijk:

- De referentiesituatie en de milieueffecten daarvan zijn onvoldoende navolgbaar en niet correct beschreven. Bij de referentiesituatie lijken ook onzekere autonome ontwikkelingen te zijn meegenomen. Door het hanteren van een onjuiste referentiesituatie worden de daadwerkelijk mogelijke effecten van het voornemen onderschat.
- De milieueffecten van het voornemen en het beperkt groeiscenario zijn onvoldoende navolgbaar en niet correct beschreven.
- Er zijn geen concrete mitigerende maatregelen of alternatieven beschreven waarin aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden met zekerheid is uit te sluiten.
- Het MER heeft niet aannemelijk gemaakt dat de Flora- en faunawet de uitvoering van het bestemmingsplan niet in de weg staat.

Vanwege bovenstaande essentiële tekortkomingen heeft het bevoegd gezag de Commissie verzocht de advisering op te schorten om het MER aan te vullen.

De Commissie heeft vervolgens een MER ontvangen, waarin op onderdelen teksten zijn aangepast (hierna te noemen aangepast MER). De Commissie is van oordeel dat in het aangepaste MER nog steeds de bovenstaande informatie ontbreekt. Deze informatie is essentieel om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen in de besluitvorming over het bestemmingsplan. De Commissie adviseert om een aanvulling op te stellen alvorens een besluit te nemen over het bestemmingsplan. In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt een aanbeveling gedaan voor het vervolgtraject.

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.

² Plan-MER Bestemmingsplan buitengebied gemeente Dalfsen (Definitief) november 2012.

³ Plan-MER Bestemmingsplan buitengebied gemeente Dalfsen (Eindconcept aangepast) maart 2013.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor een op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Referentiesituatie

MER

De huidige situatie plus de autonome ontwikkeling vormen gezamenlijk de referentiesituatie voor het MER. De huidige situatie bestaat uit alle feitelijk aanwezige en gerealiseerde bestemde activiteiten.⁴ De autonome ontwikkeling bestaat uit toekomstig *zekere* ontwikkelingen binnen en buiten het plangebied. Alle ontwikkelingen waarover (opnieuw) een besluit kan worden genomen behoren niet tot de referentiesituatie maar zijn onderdeel van het voornemen.

Op bladzijde 16 van het MER is aangegeven dat de autonome ontwikkelingen worden beschreven op basis van al vastgestelde plannen (bestemmingsplannen) en beleid (de structuurvisie). Op bladzijde 49 van het MER staat dat de referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie aangevuld met autonome ontwikkelingen (met name reeds vergunde ruimte).

Het is niet aannemelijk gemaakt dat alle mogelijkheden die de vigerende plannen en beleid bieden volledig zijn benut. Het bevoegd gezag kan over niet gerealiseerde onderdelen bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan opnieuw een besluit nemen tenzij het al zeker is dat deze activiteiten door zullen gaan en het bevoegd gezag er geen invloed meer op kan hebben. In lijn met het voorgaande behoort de niet benutte vergunde ruimte ook niet zondermeer tot de autonome ontwikkeling maar mogelijk tot het voornemen. Uit het MER blijkt dat een groot deel van de vergunde ruimte niet wordt gebruikt (43%). Indien aangetoond kan worden dat deze niet benutte vergunde ruimte met zekerheid op korte termijn wordt ingevuld dan mag het wel tot de autonome ontwikkeling gerekend worden. De Commissie benadrukt dat in het MER inzicht moet worden gegeven in de gehanteerde invoergegevens, zoals aantallen en ligging bedrijven en dierplaatsen met een onderbouwing dat deze correct is benaderd.

Door het mogelijk meenemen van onzekere ontwikkelingen bij de referentiesituatie in het MER zijn de milieueffecten van de referentiesituatie overschat. Dit heeft tot gevolg dat de daadwerkelijk mogelijke milieueffecten van het voornemen worden onderschat. Het is van belang om een goed en navolgbaar beeld te krijgen van de referentiesituatie. Hierdoor wordt bepaald welke milieuruimte er nog is voor verdere ontwikkelingen.

⁴ Dit is dus niet de huidige juridische situatie. Eventuele "illegale" situaties, zoals agrarische bedrijven die een groter aantal dieren houden dan in de vergunning en het vigerende bestemmingsplan is opgenomen, behoren niet tot de huidige situatie het voornemen. Het bevoegd gezag kan met het op te stellen bestemmingsplan besluiten deze eventuele situaties al dan niet te legaliseren

Aangepast MER

De Commissie is van oordeel dat de referentiesituatie ook in het aangepaste MER niet correct is beschreven. Bij de bepaling van de referentiesituatie wordt er van uit gegaan dat alle vergunde ruimte wordt benut. Uit het MER en het aangepaste MER blijkt echter dat een groot deel van deze vergunde ruimte nu niet wordt benut (43%). In het aangepaste MER is niet aanvaardbaar gemaakt dat deze onbenutte vergunde ruimte met zekerheid op korte termijn wordt ingevuld. De totale onbenutte ruimte kan daardoor niet tot de referentiesituatie worden gerekend. Zie ook paragraaf 2.3.1 van dit advies.

De Commissie adviseert om in een aanvulling de referentiesituatie navolgbaar in beeld te brengen, ondersteund door zoveel mogelijk kwantitatieve gegevens en kaartmateriaal.

2.2 Voornemen/ alternatieven

MER

In het MER zijn twee situaties beschreven:

- het voornemen ook wel bestemmingsplanalternatief genoemd;
- het beperkt groeiscenario.

In het MER voor het bestemmingsplan moet navolgbaar worden beschreven hoeveel ontwikkelruimte het bestemmingsplan maximaal gaat bieden aan activiteiten die aanzienlijk milieugevolgen kunnen hebben – al dan niet in cumulatie met elkaar.

Zoals ook in paragraaf 2.1. is aangegeven is alles waarover het bevoegd gezag met het voorliggende bestemmingsplan (opnieuw) een besluit kan nemen, onderdeel van het voornemen. De Commissie is van oordeel dat het voornemen (bestemmingsplan-alternatief) met name ten aanzien van de invulling van het onderdeel veehouderij in het MER onjuist en onnavolgbaar is. Zoals uit paragraaf 2.1 blijkt behoren ontwikkelingen die in het MER tot de referentiesituatie zijn gerekend mogelijk tot het voornemen. Een correcte en navolgbare beschrijving van het voornemen onderbouwt met kwantitatieve gegevens is van essentieel belang omdat het de basis is van de beschrijving van de milieueffecten in het MER.

Naast het bestemmingsplanalternatief is ingegaan op een beperkt groeiscenario omdat uit een eerste verkenning is gebleken dat het bestemmingsplanalternatief hoge bijdragen aan stikstofdepositie tot gevolg heeft, op de al overbelaste Natura 2000-gebieden. De Commissie is van mening dat het beperkt groeiscenario nog minder duidelijk is beschreven dan het bestemmingsplanalternatief. Het alternatief 'beperkt groeiscenario' richt zich alleen op veehouderij. Andere activiteiten met mogelijk aanzienlijke milieugevolgen worden niet bekeken, zoals recreatie en mestvergiftiging. Voor een goede vergelijking van alternatieven is het van belang dat alternatieven gelijkwaardig worden beschreven. Verder wordt aangegeven dat het extra alternatief eigenlijk een scenario is. Een scenario is een invulling van de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, gebaseerd op externe ontwikkelingen waarop de gemeente weinig of geen greep heeft.

Om de maximale mogelijkheden van het ruimtelijk plan te vertalen naar de effecten op het milieu, is het noodzakelijk om bij veehouderij uit te gaan van onderbouwde aannames ten aanzien van de invulling van alle bestemmingen. Dat houdt in dat ervan uit moet worden gegaan dat alle planologische mogelijkheden voor veehouderij (inclusief mogelijkheden via flexibiliteitsbepalingen) worden benut. Bij de invulling van deze planologische mogelijkheden, voor de berekening van de effecten, mag vervolgens uit worden gegaan van onderbouwde aannames.

Aangepast MER

De Commissie is van oordeel dat het voornemen ook in het aangepaste MER niet correct is beschreven. Zoals blijkt uit de reactie van de Commissie op het aangepaste MER bij paragraaf 2.1 van dit advies zijn onzekere ontwikkelingen (niet benutte vergunde ruimte) zonder nadere onderbouwing gerekend tot de referentiesituatie en niet tot het voornemen

In het aangepaste MER is een extra alternatief opgenomen, nieuw planalternatief genaamd. De bedoeling van dit alternatief is dat groei in dierplaatsen alleen mogelijk is als een bedrijf na de groei een emissieniveau kent dat gelijk of kleiner is dan de emissie in de vergunde situatie. Dit alternatief is ontwikkeld omdat de gemeente aantasting van natuurlijke kenmerken op de omliggende Natura 2000-gebieden wil uitsluiten. De Commissie gaat daarom in paragraaf 2.3.1 nader in op dit alternatief.

| |
|--|
| De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER het voornemen/ alternatieven navolgbaar in beeld te brengen, ondersteund door zoveel mogelijk kwantitatieve gegevens en kaartmateriaal. |
|--|

2.3 Milieueffecten referentiesituatie en voornemen

MER

De voorgaande opmerkingen hebben tot gevolg dat de milieueffecten van de referentiesituatie en het voornemen opnieuw bepaald moeten worden. De Commissie gaat in het advies specifiek in op de Passende beoordeling en beschermde soorten.

Aangepast MER

Omdat zowel het voornemen als de referentie niet goed in beeld zijn gebracht in het aangepaste MER (zie paragraaf 2.1. en 2.2. van dit advies), geven de gepresenteerde milieueffecten geen juist beeld van de milieugevolgen van het bestemmingsplan.

2.3.1 Passende beoordeling

MER

Uit de Passende beoordeling/ MER blijkt dat aantasting van natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden niet kan worden uitgesloten bij zowel het voornemen als het beperkt groeiscenario. In het MER wordt aangegeven dat dit kan worden voorkomen door in het bestemmingsplan regels op te nemen die uitbreiding van veehouderijbedrijven alleen toestaan als de totale emissie van het bedrijf afneemt. Er is echter niet concreet aangegeven op welke wijze een dergelijke nul-emissie bereikt kan worden, en of dat haalbaar is. In de Passende beoordeling/ MER moet aannemelijk worden gemaakt dat het bestemmingsplan past binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet. Deze conclusie kan op basis van de beschikbare informatie niet worden getrokken. De Commissie sluit echter niet uit dat er door het maken van ruimtelijke keuzes binnen het bestemmingsplan (zoals verdergaande zonering en/of beperking van uitbreidings- en omschakelingsmogelijkheden van activiteiten met aanzienlijke milieugevolgen), zonedig in combinatie met mitigerende maatregelen, een alternatief ontstaat waarbij aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan worden voorkomen. De Commissie adviseert een dergelijk alternatief uit te werken, alvorens een besluit te nemen.

Aangepast MER

Op bladzijde 22 en 23 van het aangepaste MER wordt aangegeven dat uit uitspraken van de Raad van State en literatuur zou blijken dat de effecten van het voornemen vergeleken mogen worden met de effecten in de vergunde situatie. De Commissie constateert dat niet correct is. De uitspraak van de Raad van State en de literatuur hebben betrekking op projecten (uitbreiding individuele veehouderijen) en niet op plannen. Uit de Natuurbeschermingswet 1998 en jurisprudentie⁵ volgt dat voor een plan moet worden vergeleken met de milieueffecten in de huidige feitelijke situatie.

Hieruit volgt dat in de Passende beoordeling niet is aangetoond dat aantasting van natuurlijke kenmerken op de omliggende Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten bij zowel het voornemen, het beperkt groeiscenario als het nieuwe planalternatief. 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-toets⁶ met succes wordt doorlopen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER en de Passende beoordeling een alternatief te ontwikkelen en/of concrete maatregelen te beschrijven waarin aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden met zekerheid is uit te sluiten. Het is daarbij van belang om de effectiviteit en realiseerbaarheid van de alternatieven en/ of mitigerende maatregelen aan te geven.

⁵ ABRvS 5 december 2012, zaaknr.2011 09053/1/R2

⁶ 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?

2.3.2 Beschermden soorten

MER

In het MER is bekeken welke soorten in het plangebied aanwezig kunnen zijn. Ook is aangegeven dat er een negatief effect zal kunnen zijn op sommige Flora- en faunawetsoorten, waaronder streng beschermde soorten als amfibieën, vleermuizen en vogels met een vaste verblijfplaats. In het MER wordt vervolgens niet aangegeven of en hoe deze verstoringen kunnen worden voorkomen. Het MER heeft daardoor niet aannemelijk gemaakt dat de Flora- en faunawet de uitvoering van het bestemmingsplan niet in de weg staat.

Aangepast MER

In het aangepaste MER is aangegeven dat met mitigerende maatregelen negatieve effecten kunnen worden voorkomen en dat daarom de verwachting is dat de Flora- en faunawet de uitvoering van het bestemmingsplan niet in de weg staat. Er is niet nader aangegeven welke maatregelen in aanmerking komen en in hoeverre daarmee overtreding van de Flora- en faunawet kan worden voorkomen. De Commissie blijft daarom van mening dat het niet aannemelijk is gemaakt dat de Flora- en faunawet de uitvoering van het bestemmingsplan niet in de weg staat.

De Commissie adviseert in aanvulling op het MER aannemelijk te maken dat de Flora- en faunawet de uitvoering van het bestemmingsplan niet in de weg staat

3. Aanbeveling voor het vervolgproces

De volgende opmerking heeft geen betrekking op een essentiële tekortkoming. De Commissie hoopt met de onderstaande aanbeveling een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

3.1.1 EHS

MER

In het MER wordt op bladzijde 58 aangegeven, dat er sprake kan zijn van een 'wezenlijke aantasting van kenmerken en waarden' door uitbreiding in de landbouw, en dat daarom ontwikkelingen op agrarische bedrijven getoetst moeten worden op de effecten op nabijgelegen EHS en natuurgebieden daarbinnen. De Commissie wijst erop, dat deze toets juist in dit planMER dient plaats te vinden. De provinciale Omgevingsverordening geeft immers aan (artikel 2.7.3, lid 2d) dat bestemmingsplannen geen activiteiten mogelijk mogen maken die significant negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden zullen of kunnen hebben. De effectbeschrijving in het MER maakt niet duidelijk, of aan deze voorwaarde uit de provinciale Omgevingsverordening is voldaan.

- De Commissie beveelt aan om aannemelijk te maken dat het bestemmingsplan past binnen de provinciale Omgevingsverordening.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Dalfsen

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Dalfsen

Besluit: vaststellen Bestemmingsplan Buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie: C14, D09, D10 en D14
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van 20 november 2012
rectificatie kennisgeving MER in de Staatscourant van 27 november 2012
ter inzage legging MER: 28 november 2012 t/m 8 januari 2012
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 21 november 2012
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 6 februari 2012
definitief toetsingsadvies uitgebracht: 23 april 2013

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. J.J. Bakker

Ir. S. Bokma

Ir. W.H.A.M. Keijsers

Drs. J.P. Siedsma (secretaris)

M.A.J. van der Tas (voorzitter)

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.

Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de Commissie een locatiebezoek afgelegd bij de voorbereiding op het MER voor de Structuurvisie van het Buitengebied Dalfsen.

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 Dalfsen (Definitief) november 2012;
- Bestemmingsplan buitengebied Dalfsen (ontwerp), 12 november 2012;
- Plan-MER Bestemmingsplan buitengebied gemeente Dalfsen (Eindconcept aangepast) maart 2013.

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 9 januari van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied Dalfsen en de aanvulling
daarop**

ISBN: 978-90-421-3676-2



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

