

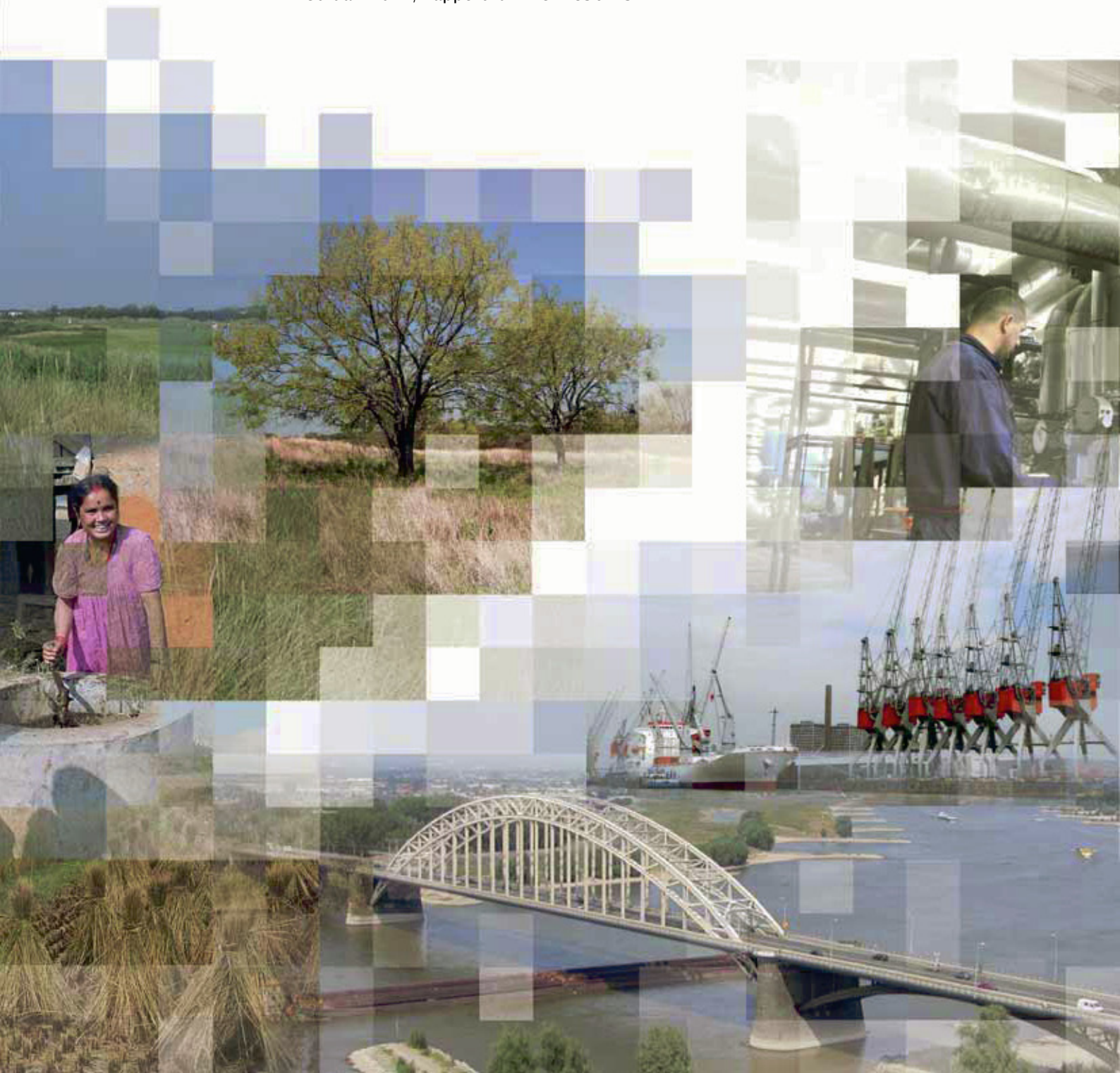


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied gemeente Opsterland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 februari 2014 / rapportnummer 2856-15



1. Oordeel over het MER

De gemeente Opsterland wil haar bestemmingsplan buitengebied actualiseren. Hierin worden uitbreidingen van veehouderijen mogelijk gemaakt. Ook kan het voornemen mogelijk significante gevolgen hebben op Natura 2000-gebieden. Daarom is voor de besluitvorming een Plan-MER met een Passende beoordeling opgesteld. Bevoegd gezag voor deze procedure is de gemeenteraad van Opsterland.

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

Het MER is goed opgezet, prettig leesbaar en overzichtelijk. In het MER wordt veel gebieds-specifieke landschappelijke informatie gegeven en geïllustreerd met kaartmateriaal. De kernkwaliteiten van het buitengebied en de landschappelijke inpassing van ontwikkelingen worden goed in beeld gebracht.

In de Passende beoordeling (opgenomen als onderdeel van het MER) wordt geconcludeerd dat aantasting van Natura 2000-gebieden als gevolg van toename van stikstofdepositie niet is uit te sluiten. Het MER beschrijft geen alternatieven of maatregelen waarmee deze aantasting van natuurlijke kenmerken voorkomen kan worden. De gemeente anticipeert hiervoor op maatregelen die in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof worden uitgevoerd. Daarnaast wordt in het MER aangegeven dat stikstofemissie bij uitbreiding van veehouderijen is uit te sluiten vanwege het uitgangspunt dat de aantallen dieren/stikstofemissie in het buitengebied niet toe zullen/zal nemen.

De PAS is echter nog geen vaststaand beleid en geeft daarmee nog onvoldoende zekerheid dat aantasting van natuurlijke kenmerken voorkomen kan worden. Het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in de planregels, waardoor de bouw van stallen en/of de wijziging van bouwvlakken afhankelijk wordt gesteld van het niet toenemen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, biedt volgens de Commissie zonder onderzoek niet de vereiste zekerheid dat op planniveau toename van depositie op deze gebieden wordt voorkomen. De Passende beoordeling en het MER geven geen inzicht in:

- de huidige feitelijke situatie met daar in de aantallen dieren die als vergelijkingsbasis voor de Passende beoordeling moet dienen en die tevens als plafond voor de maximale dieraantallen in het plangebied kan worden gebruikt;
- de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan en de milieugevolgen daarvan op natuur en leefomgeving (geur, fijn stof);
- een beschrijving van de maatregelen waarmee negatieve effecten gemitigeerd worden. In het MER is niet aannemelijk gemaakt dat deze maatregelen voldoende uitvoerbaar en effectief zullen zijn.

De Commissie acht deze informatie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieu-belang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.

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 adviseert om voorafgaand aan het besluit over het bestemmingsplan buitengebied een aanvulling op het MER op te stellen waarin bovenstaande punten zijn opgenomen. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de 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 Vergelijkingsbasis voor de Passende beoordeling

Uit het MER wordt niet duidelijk wat het aantal dieren in de huidige situatie is (vergund en werkelijk). Daardoor is het ook niet mogelijk om te bepalen hoeveel extra dieren maximaal in het buitengebied gehouden mogen worden.

In de Passende beoordeling wordt zonder onderbouwing uitgegaan van de vergunde situatie als vergelijkingsbasis voor de beoordeling van effecten van stikstof op Natura 2000-gebieden. Volgens de Natuurbeschermingswet dient vergeleken te worden met de huidige feitelijke situatie. De vergunde situatie wijkt in veel gevallen sterk af van de huidige feitelijke situatie. Het verschil hiertussen kan nu zondermeer worden opgevuld. Deze zogenaamde latente ruimte kan er toe leiden dat de effecten van de referentiesituatie te hoog worden ingeschat en derhalve de effecten van het voornemen worden onderschat.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaande aan de besluitvorming

- o inzicht te geven in zowel de vergunde situatie als de huidige feitelijke veebezetting in het plangebied,
- o en vervolgens of te motiveren dat de vergunde situatie bruikbaar is als vergelijkingsbasis in de Passende beoordeling,
- o of de huidige feitelijke situatie te gebruiken als vergelijkingsbasis in de Passende beoordeling.

2.2 Voornemen, maximale mogelijkheden en effecten

In het MER of de Passende beoordeling zijn geen depositieberekeningen van de huidige situatie en als gevolg van het plan uitgevoerd. In het MER is aangenomen dat dieraantallen in het buitengebied niet toe zullen nemen en dat als gevolg daarvan de stikstofdepositie niet toe zal nemen. Het MER geeft als reden daarvoor dat het aantal dieren in het gebied niet of nauwelijks kan groeien door de grote mate van grond- en plaatsgebondenheid van de agrari-

sche sector. Het bestemmingsplan maakt vergroting van bouwvlakken² mogelijk via vrijstellings- en wijzigingsbevoegdheden. Als dit leidt tot een toename van de bestaande stikstofemissie dan wordt dit volgens de planregels tot strijdig gebruik gerekend. In het MER is aangegeven dat schaalvergroting van het ene bedrijf gepaard zal gaan met het opheffen van één of meerdere andere bedrijven in verband met de noodzakelijke ruimte aan agrarische gronden ten behoeve van voer en mest.

De Commissie is van oordeel dat in het MER bij de beschrijving van de effecten niet is uitgegaan van de maximale ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt:

- Het bestemmingsplan biedt planologische ruimte voor groei. In de regels of de voorwaarden wordt groei in dieraantallen niet uitgesloten.
- De planregels bevatten geen definitie van plaats- of grondgebondenheid die een maximale veebezetting garandeert. Volgens de gemeente zit deze garantie in de noodzakelijke ruimte aan agrarische gronden ten behoeve van voer en mest. Extra ruwvoer kan echter ook van elders worden aangevoerd en mest kan elders worden afgezet. De regels van het bestemmingsplan sluiten dit niet uit.
- Er wordt groei van de intensieve veehouderijen toegestaan, zij het beperkt tot 250m². Deze worden niet beperkt door plaats- of grondgebondenheid.
- Het uitgangspunt dat schaalvergroting van het ene bedrijf gepaard zal gaan met het opheffen van een of meerdere andere bedrijven is niet in het plan zeker gesteld waardoor hier niet van kan worden uitgegaan. Het is niet zeker dat deze bedrijven daadwerkelijk zullen stoppen.

De Commissie wijst erop dat volgens vaste jurisprudentie de effecten van de maximale mogelijkheden van het plan moeten worden beschouwd in het MER. Dit betekent dat eventuele wijzigingsbevoegdheden en ontheffingsmogelijkheden die in het bestemmingsplan staan, moeten worden meegenomen. Het is misschien nu niet realistisch dat alle ruimte wordt benut, maar gedurende de looptijd van het bestemmingsplan 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. Ook is het nog niet bekend of en welke agrarische bedrijven daadwerkelijk zullen stoppen en op welke locaties de bestemming niet-agrarisch zal worden. Er is bijvoorbeeld geen lijst aan het plan toegevoegd van stoppende bedrijven en het is niet duidelijk welke (niet-agrarische) bestemming deze zullen krijgen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaande aan de besluitvorming de effecten van de maximale ontwikkelingen in het buitengebied in beeld te brengen.

² De bedrijven vanaf 70 NGE krijgen een bouwblok van 1,5 ha, met vrijstellingsbevoegdheid tot 2 ha. en wijzigingsbevoegdheid tot 3 ha. Dit betreft zo'n 50 - 60% van de agrarische bouwvlakken. Van de kleine bedrijven tot 70 NGE (40 - 50% van de bouwvlakken) wordt de huidige oppervlakte van het bouwperceel ongewijzigd vastgelegd, met uitbreidingsmogelijkheden tot 2 ha.

2.3 Passende beoordeling, alternatief zonder toename van stikstofdepositie

De ontwikkelingsruimte die het ontwerpbestemmingsplan biedt voor veehouderijen leidt waarschijnlijk tot een toename van stikstofdepositie. In dat geval dient in het MER te worden aangetoond dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden (Bakkeveense Duinen, Wijnjeterper Schar, Van Oordt's Mersken, Fochteloërveen, Alde Feanen, Deelen, Sneekermeergebied, Drents-Friese Wold & Leggelderveld) kan worden voorkomen, door het beschrijven van maatregelen of alternatieven. Daarbij is van belang dat aannemelijk wordt gemaakt dat deze maatregelen effectief en realistisch zijn.

Groei van de veebezetting kan zich concentreren nabij de voor stikstof gevoelige natuur. Zo kan er ook bij een gelijkblijvend aantal dieren en gelijkblijvende stikstofemissie toch aantasting van Natura 2000-gebieden als gevolg van stikstofdepositie optreden.

De Commissie adviseert in een aanvulling op de Passende beoordeling voorafgaande aan de besluitvorming:

- de effecten van de maximaal mogelijke ontwikkelingen van het ontwerpbestemmingsplan op Natura 2000-gebieden in beeld te brengen (zie paragraaf 2.2 van dit advies);
- deze effecten te vergelijken met de huidige feitelijke situatie (zie paragraaf 2.1 van dit advies);
- te bepalen of aantasting van de natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden plaats is uit te sluiten;
- indien dit niet het geval is in beeld te brengen met welke maatregelen / welk alternatief de toename van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden wordt voorkomen. Geef daarbij ook de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van de maatregelen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Opsterland

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Opsterland

Besluit: vaststellen van het bestemmingsplan buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14 en D14 en vanwege passende beoordeling

Activiteit: het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied dat onder andere het kader biedt voor uitbreiding van veehouderijen

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 31 oktober 2013

ter inzage legging MER: 4 november 2013 tot en met 16 december 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 5 november 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 17 februari 2014

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. B. Barten (werkgroepsecretaris)

ir. S. Bokma

dr. F.H. Everts

dr. D.K.J. Tommel (voorzitter)

ir. M.L. Verspui

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 op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies :

- Plan-MER Bestemmingsplan buitengebied gemeente Opsterland, 18 oktober 2013;
- Ontwerp Bestemmingsplan Buitengebied, 1 november 2013;
- Passende beoordeling in het kader van de natuurbeschermingswet 1998, artikel 19j, 18 oktober 2013.

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

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied gemeente Opsterland**

ISBN: 978-90-421-3888-9



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

