



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Borger-Odoorn

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

7 juni 2016 / projectnummer: 3104



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Borger-Odoorn heeft het voornemen om nieuwe bestemmingsplan voor haar buitengebied en acht dorpen vast te stellen. Voor de besluitvorming over de bestemmingsplannen wordt de m.e.r.-procedure doorlopen omdat de plannen kaderstellend zijn voor de mogelijke uitbreiding van agrarische bedrijven en er mogelijk verdroging kan optreden van het Natura 2000-gebied Drouwenezand. Het eerste plan waarbij het MER ter inzage is gelegd is het ontwerp bestemmingsplan 1^e Exloërmond.¹ De gemeenteraad van Borger-Odoorn is het bevoegd gezag in deze procedure. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'²) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

In het plangebied liggen meer dan 300 agrarische bedrijven. In de (nog op te stellen) bestemmingsplannen wil de gemeente agrarische bedrijven een bouwvlak van 1,5 à 2 hectare toekennen. Het MER maakt inzichtelijk dat het voornemen in een 'worst case' situatie niet uitvoerbaar is binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet 1998. Daarom is een alternatief opgesteld waarmee door middel van gebruiksregels in het bestemmingsplan aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden moet worden uitgesloten.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen.

De Commissie acht het opheffen van onderstaande tekortkomingen essentieel voor de gemeenteraad om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. Deze tekortkomingen zijn, samengevat, de volgende:

- De referentiesituatie voor de bepaling van de effecten door stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden gaat uit van de vergunde situatie in plaats van de huidige feitelijke situatie. Dit levert waarschijnlijk een overschatting van de bestaande stikstofemissies en -deposities en een onderschatting van de te verwachten stikstofemissies en -deposities.
- Het MER maakt niet inzichtelijk dat de geboden planologische ontwikkelingsruimte daadwerkelijk kan worden benut. De restricties door stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en de effecten ten aanzien van geurhinder en luchtkwaliteit (fijn stof) zijn onvoldoende in beeld gebracht. Daarmee is niet duidelijk of het plan uitvoerbaar is binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet 1998, Wet geurhinder en veehouderij en het Besluit luchtkwaliteit.
- De beschrijving voor landschap is onvoldoende gedifferentieerd om als basis te kunnen dienen voor de effectbeschrijving. Daarmee zijn de beschreven effecten van het voornemen en het alternatief niet navolgbaar.

De Commissie adviseert om een aanvulling op het MER op te stellen voordat over het bestemmingsplan wordt besloten. In hoofdstuk 2 licht zij haar oordeel toe. In hoofdstuk 3 wordt een aanbeveling gegeven over landschappelijke inpassing bij concrete uitbreidingen.

¹ Het MER is tevens opgesteld voor de bestemmingsplannen: Landelijk gebied, Valhermond, Nieuw-Buinen/Buinerveen en Borger/Bruinen/2^e Exloërmond/Klijndijk.

² De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op www.commissiemer.nl projectnummer 3104 in te vullen in het zoekvak.

Het MER is bij het ontwerp bestemmingsplan 1^e Exloërmond opgesteld. De Commissie wijst er op dat het bevoegd gezag te zijner tijd zelf na moet gaan of het MER nog aansluit op het vast te stellen bestemmingsplan 1^e Exloërmond, het bestemmingsplan Buitengebied en de bestemmingsplannen voor de andere dorpen in de gemeente.

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 Referentiesituatie

In een MER moeten de effecten van het voornemen (en alternatieven) worden afgezet tegen de situatie dat het plan geen doorgang vindt: de zogenoemde referentiesituatie. De referentiesituatie bestaat uit de huidige, feitelijke situatie en autonome ontwikkelingen waarover al besluitvorming heeft plaatsgevonden. De huidige, feitelijke situatie is de vergelijkingsbasis voor de Passende beoordeling.

Het is noodzakelijk dat het MER per bedrijf aangeeft wat de feitelijke situatie is om vervolgens te bepalen of uitbreiding tot 2 hectare zonder aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden mogelijk is. Dit betekent dat per bedrijf inzichtelijk moet zijn wat de bestaande stikstofemissie is.³ In het MER wordt wel de vergunde situatie gegeven maar de ervaring leert dat deze wezenlijk kan afwijken van de feitelijke situatie. Dit wordt in het MER niet inzichtelijk gemaakt.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de huidige, feitelijke situatie (en daarmee de vergelijkingsbasis voor de Passende Beoordeling) op bedrijfsniveau in beeld te brengen.

2.2 Maximale invulling plan

2.2.1 Natura 2000

In een MER worden de effecten van de maximale invulling van de planologische mogelijkheden van het plan zoals dat ter besluitvorming wordt voorgelegd, onderzocht. In het MER wordt geconcludeerd dat het voornemen daarmee niet uitvoerbaar is binnen de kaders van de

³ Bijvoorbeeld door de vergunde veebezetting te vergelijken met de gegevens van het LEI-DLO (meitellingen). De LEI-DLO gegevens zijn niet per bedrijf beschikbaar, wel de totalen per gemeente. De verhouding tussen LEI-DLO gegevens en de gegevens van de vergunde situatie geeft een inschatting hoeveel procent van de vergunde situatie daadwerkelijk is ingevuld.

Natuurbeschermingswet 1998. Het betreft dan met name stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en verdroging van het Natura 2000-gebied Drouwenerzand.

Om te komen tot een uitvoerbaar alternatief is in het MER een alternatief geformuleerd op basis van twee restricties aan het voornemen:

- Geen toename stikstofdepositie vanuit het (uit te breiden) bedrijf op de maatgevende voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.
- Geen diepe grondwerkzaamheden in een zone van 1000 meter vanuit de begrenzing van het Drouwenerzand.

Ten aanzien van de eerste restrictie maakt het MER niet inzichtelijk dat de geboden planologische ruimte in de praktijk daadwerkelijk kan worden benut binnen de genoemde restricties. Mogelijk is nog ontwikkelruimte beschikbaar voor deze bedrijven door toepassingen van staltechnieken. Dergelijke technieken zijn echter niet voor alle diercategorieën beschikbaar. Verder is niet duidelijk in hoeverre bedrijven deze technieken nu al hebben geïmplementeerd en of daarmee nog ontwikkelruimte bestaat voor deze bedrijven. Daardoor is het niet duidelijk in hoeverre het in het MER beschreven alternatief uitvoerbaar is.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER en de Passende beoordeling een uitvoerbaar alternatief te beschrijven. Doe dit door inzichtelijk te maken dat de maximale geboden planologische ontwikkelingsruimte binnen de restrictie dat toename van stikstofdepositie niet is toegestaan daadwerkelijk kan worden benut door toepassingen van maatregelen.

2.2.2 Geur

In het MER mist kwantitatieve informatie over de bestaande geurbelasting en de toename van geurbelasting die het plan tot gevolg kan hebben.

Voor het voornemen is inzichtelijk gemaakt wat de geurbelasting kan worden indien (intensieve) veehouderijen groeien tot een bouwvlak van 2 ha (modelbedrijf). Hierbij is echter geen rekening gehouden met de aanwezigheid van voor geurhinder gevoelige objecten, zoals woningen. Uit afbeelding 9.3 die deze maximale geurbelasting weergeeft valt niet af te leiden of er overschrijdingen van de wettelijke normen voor 'individuele' geurbelasting optreden. Het is niet te herleiden of op genoemde locaties de bedrijven kunnen groeien tot de beoogde 2 ha, de omvang van het 'modelbedrijf'.

Het MER concludeert voor het alternatief dat omdat stikstof niet kan toenemen er ook geen noemenswaardige toename van geurhinder zal zijn. Dit is in het MER niet nader onderbouwd. In een aanvulling op het MER zal inzichtelijk moeten worden gemaakt wat de maximale groeimogelijkheden zijn van (intensieve) veehouderijen, rekening houdend met de ligging en wettelijke geurnorm van de omliggende voor geurhinder gevoelige objecten. Vervolgens zal beoordeeld moeten worden wat de invloed op de leefkwaliteit is bij maximale groei van de (intensieve) veehouderijen, de zogenaamde cumulatieve geurbelasting. Met andere woorden: bij hoeveel voor geurhinder gevoelige objecten daalt de leefkwaliteit en in welke mate. Op basis hiervan kan bepaald worden welke uitbreidingsmogelijkheden voor veehouderijen mogelijk zijn.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een kwantitatieve onderbouwing van het geuronderzoek op te nemen, waarbij in ieder geval wordt bekeken in hoeverre in de huidige situatie sprake is van geurhinder en in hoeverre uitbreidingen van veehouderijen lokaal kunnen leiden tot overschrijdingen van de geurnormen en cumulatief leiden tot aantasting van de leefkwaliteit. Beschrijf ook mitigerende maatregelen om deze eventuele onaantastbare belasting te verminderen. Bepaal op basis hiervan welke uitbreidingen van veehouderijen wenselijk en mogelijk zijn.

2.2.3 Fijn stof

Binnen de gemeente bevinden zich onder andere pluimvee- en varkenshouderijbedrijven. In het MER is één proefberekening gemaakt van de fijnstofemissie van een intensief veehouderijbedrijf: het 'modelbedrijf'. Hieruit is geconcludeerd dat op een afstand van circa 100 meter de effecten amper meetbaar zijn. De Commissie acht deze informatie onvoldoende om de effecten van fijnstof van het voornemen te kunnen beoordelen. Uit het MER is niet herleidbaar of in de omgeving van intensieve veehouderijen, met name gelegen in kernen behorend bij het plangebied, woningen aanwezig zijn waar de grenswaarden voor luchtkwaliteit worden overschreden in geval maximale invulling van het voornemen plaatsvindt.

Daarnaast betreft het 'modelbedrijf' een vleesvarkenshouderij. In vergelijking met pluimveehouderijbedrijven is de fijnstof uitstoot van een vleesvarkenshouderij lager. De (proef)berekening van de fijnstof emissie vertegenwoordigt daarmee niet de maximale uitstoot van fijnstof die kan vrijkomen op een intensieve veehouderijlocatie bij een uitbreiding naar 2,0 ha.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, uitgaande van de maximale mogelijkheden van het voornemen te bepalen wat de emissie van fijn stof is of, en zo ja waar, lokaal de normen voor luchtkwaliteit worden overschreden. Bepaal op basis hiervan welke uitbreidingen van veehouderijen wenselijk en mogelijk zijn.

2.3 Landschap

Volgens de structuurvisie zijn de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten dé basis voor de ruimtelijke ontwikkeling. De zogenaamde robuuste laag – met de Hondsrug, de bos- en heidegebieden, de openheid van de het veenkoloniaal landschap, de lintstructuren en de esdorpen – dient, volgens de structuurvisie, te worden behouden of versterkt. Ook in het MER wordt gemeld dat de gemeente ervoor kiest om nieuwe ontwikkelingen te laten bijdragen aan de landschappelijke karakteristiek, conform de drie landschappelijke deelgebieden.

De beschrijving van het landschap in de MER is voldoende en helder met een goed keuze in beoordelingscriteria. De waardbepaling van de drie landschapstypen in tabel 7.3 van het MER is echter niet navolgbaar en weinig onderscheidend. De waardering van landschap en cultuurhistorie in scores van '0' en '+' zijn niet toegelicht en de verschillen in waardering van '0' en '+' geven een onvoldoende onderscheidende basis voor de effectbeschrijving. Zo volgt bijvoorbeeld de waardering met een '0' voor de archeologische waarde van de Hondsrug niet

uit de hoge landschappelijke en cultuurhistorische waarde zoals in het MER en de structuurvisie beschreven.

Ook de effectbepaling is daardoor onvoldoende navolgbaar. De forse uitbreidingsmogelijkheden voor bijvoorbeeld de agrarische bedrijven naar 1,5 à 2 ha, met de maximale goothoogte (5,5 m) en de maximale bouwhoogte (14 m) wordt in de verschillende landschapstypen ten hoogste als ‘-’ beoordeeld. Een uitbreiding van agrarische bebouwing tot 1,5 ha op de Hondsrug kan worden gezien als een potentieel stevige ingreep in het landschap. De scoring hiervan met ‘-’ is onvoldoende onderbouwd en daardoor niet navolgbaar. Ook zijn er inconsistenties in tekst en scoringtabel, dan wel zijn de verschillen niet onderbouwd. Het MER beschrijft bijvoorbeeld wel dat de effecten op de structuren en ruimtelijk visuele kenmerken op de Hondsrug in negatieve zin ingrijpend zijn maar dit wordt niet als zodanig beoordeeld in tabel 7.5. Ook bij het Hunzedal en in de Veenkoloniën zijn omissies. Zo wordt bij het Hunzedal de uitbreiding van de boerenerven tot 1,5 ha neutraal ingeschat, zonder dat duidelijk wordt waarom. Dat geldt ook voor de Veenkoloniën waar de bestaande grove wijkenstructuur en de openheid het uitgangspunt vormen. Hoe zich dat verhoudt tot de potentiële vestiging van grote bedrijfsgebouwen in het open gebied is niet na te volgen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de waardebeoordeling van de drie landschapstypen navolgbaar toe te lichten. Beschrijf vervolgens navolgbaar de effecten en de mogelijke inpassingsmaatregelen die het voornemen en het alternatief hebben op de verschillende landschapstypen.

3. Aandachtspunten voor de (vervolg)besluitvorming

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

3.1 Landschap

De gemeente staat voor een ruimtelijk dilemma. Aan de ene kant is er de focus op de bescherming en de ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteiten in het buitengebied, ook vanwege de toegenomen belangstelling voor de waarde van het landschap in de maatschappij. Aan de andere kant wil men kansen geven en ruimte bieden aan agrarische ontwikkelingen. Agrariërs zien zichzelf als degenen die het landschap creëerden zoals het nu is en als belangrijke beheerder ervan. De agrarische bedrijfsvoering is echter enorm veranderd. De grondgebondenheid is voor een deel verloren gegaan. Daarnaast staan vooral door schaalvergroting de huidige kwetsbare ensembles onder druk.

Een van de middelen om de uitbreiding van de erven te realiseren is de inzet van het Inrichtingsplan. Echter alleen bij de opschaling naar 2 ha is dit verplicht gesteld. Bij de maatregelen staat dat het tot de mogelijkheden behoort om voor alle erfuitbreidingen een Inrichtingsplan verplicht te stellen. Het is niet duidelijk wat de status is van deze maatregel.

- De Commissie beveelt aan om bij de uitbreidingen van agrarische bedrijven aan te geven welke voorwaarden aan het ruimtelijk ontwerp worden gesteld. De Commissie geeft ter overweging om de inzet van een Inrichtingsplan ook in te zetten bij kleinere uitbreidingen. Ten slotte geeft de Commissie ter overweging ook bij de vergunningverlening het Inrichtingsplan actief mee te nemen.

Het Inrichtingsplan beschouwt het landschap op het laagste schaalniveau, het schaalniveau van de gehele gemeente ontbreekt. Een landschapsontwikkelingsplan kan in deze omissie voorzien. Hiermee kan het landbouw-plus gebied verder worden gedefinieerd en kunnen voorbeelduitwerkingen van bijvoorbeeld erven het landschapsbeleid tot op erfniveau verhelderen. Met dit plan weten agrariërs en anderen waar ze een toe zijn en wat het toekomstperspectief voor hun kavel(s) en erf is. De inzet van een helder Landschapsontwikkelingsplan kan bijdragen aan het doel dat de ruimtelijke ontwikkelingen de landschappelijke kwaliteiten in de gemeente werkelijk ondersteunen en zelfs verbeteren.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders gemeente Borger-Odoorn

Bevoegd gezag: gemeenteraad Borger-Odoorn

Besluit: vaststellen of wijzigen van bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: C 14, D9, D 11.2, D11.3

Activiteit: schaalvergroting in de landbouw, hergebruik van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen, uitbreidingsmogelijkheden van niet-agrarische bedrijven en recreatieve ontwikkelingen.

Bijzonderheden: Het rapport laat zien dat de gemeente agrariërs uitbreidingsruimte wil geven zodat stallen en schuren tot 1,5 à 2 hectare groot gebouwd kunnen worden. Hierdoor kunnen fors meer dieren gehouden worden. In het rapport zijn de gevolgen hiervan voor luchtverontreiniging, geurhinder, natuur, landschap en de cultuurhistorie nog niet voldoende onderzocht. Hierdoor is bijvoorbeeld nog onduidelijk of de uitbreiding realiseerbaar is binnen wet- en regelgeving. Het rapport gaat er vanuit dat er momenteel meer vee aanwezig is bij de agrariërs dan daadwerkelijk het geval is. Hierdoor lijken de uitbreidingen kleiner van omvang en worden de milieueffecten van de mogelijke uitbreidingen onderschat. De Commissie adviseert het rapport aan te passen.

Procedurele gegevens:

Kennisgeving MER in de Staatscourant van 26 april 2016

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 4 april 2016

Ter inzage legging MER: 28 april 2016 tot en met 10 juni 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 7 juni 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. drs. B.F.M. Beerlage (secretaris)

dhr. dr. F.H. Everts

dhr. ing. J.M. van der Grift

dhr. ing. R.H. Schokker

dhr. mr. C.Th. Smit (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. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies :

- PlanMER bestemmingsplannen Buitengebied en acht dorpen in Borger-Odoorn, BügelHajema Adviseurs BV, projectnummer 030/00.01.27.00, 22 februari 2016;
- Bestemmingsplan 1^e Exloërmond, BügelHajema Adviseurs BV, projectnummer 030/00.08.34.00, 6 april 2016;
- Nota van uitgangspunten Buitengebied Borger-Odoorn, BügelHajema Adviseurs BV, projectnummer 030/00.01.22.00, 1 oktober 2015;
- Notitie Reikwijdte en Detailniveau, m.e.r. bestemmingsplannen buitengebied en acht kerren in Borger-Odoorn, BügelHajema Adviseurs BV, projectnummer 030/00.01.27.00, 3 november 2015;
- Kwantitatieve Risicoanalyse QRA Eerste Exloërmond, Henk Zwiers, 7 oktober 2013;
- Onderzoek Externe Veiligheid Bestemmingsplan "Eerste Exloërmond" Gemeente Borger-Odoorn, Steunpunt Externe Veiligheid Drenthe Provincie Drenthe Henk Zwiers, 7 oktober 2013.

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

