



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied gemeente Bronckhorst

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

5 december 2016 / projectnummer: 3112



1. Oordeel over het MER

De gemeente Bronckhorst wil een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied vaststellen, en zo de 3 bestaande bestemmingsplannen samenvoegen tot 1 plan. Met het plan wil de gemeente onder andere ontwikkelingen voor veehouderijen en ook de plaatsing van kleine windmolens op erven en zonnepanelen mogelijk maken. Voor de besluitvorming over het plan wordt een plan-milieueffectrapport (verder MER) opgesteld vanwege kaderstelling voor uitbreiding van veehouderijen en mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden. De gemeenteraad heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna de Commissie) gevraagd het MER¹ te toetsen. In dit advies geeft de Commissie een oordeel over het MER.

Resultaten MER

Bronckhorst is een gemeente met vele natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden met zijn vele kernen, kleine en grote natuurgebieden, landgoederen en het open landschap van het IJsseldal. Daarom is het gebied ook onderdeel van het Nationaal Landschap de Graafschap. De Commissie merkt op dat deze waarden terecht de aandacht krijgen die ze verdienen in het MER. Uit het MER blijkt verder dat het plan bij volledige invulling, negatieve effecten kan hebben voor natuur door een toename van stikstofdepositie. Ook kan de emissie van geur en fijnstof toenemen en zijn er effecten op het landschap.

Oordeel

De Commissie signaleert dat in het MER de volgende informatie ontbreekt om het milieubelang volwaardig te kunnen meenemen bij het besluit:

- *Stikstofdepositie*: In de huidige situatie komt er op de Natura-2000 gebieden in de omgeving van Bronckhorst al meer stikstof terecht dan goed is voor deze gebieden. De volledige invulling van de agrarische bouwblokken in het plan leidt tot een toename van stikstofdepositie. Om dit te voorkomen beschrijft het MER in bijlage 7 de benodigde reductiepercentage van emissies van stalsystemen. Hoe dergelijke stalsystemen voor alle diersoorten gaan werken, ook ten opzichte van de huidige stallen, staat niet in het MER. Daardoor is niet na te gaan of deze maatregelen voor alle bedrijven praktisch uitvoerbaar zijn. Het MER bevat daardoor mogelijk geen uitvoerbaar alternatief.
- *Maximale mogelijkheden van het plan*: in het MER worden niet alle effecten beschreven van het voornemen en van activiteiten die mogelijk worden gemaakt met volledige invulling het bestemmingsplan (inclusief afwijkingsbevoegdheid). Het gaat om het realiseren van installaties voor mestverwerking en plaatsing van zonnepanelen. Deze activiteiten kunnen een effecten hebben op landschap, geur en natuur.
- *Geur en fijnstof*: de effecten op geur en fijnstof zijn te summier beschreven. Daardoor worden de effecten van het voornemen op geur en fijnstof mogelijk onderschat. In het MER zijn geen mitigerende maatregelen beschreven, terwijl deze goed denkbaar zijn.

De Commissie adviseert deze informatie aan te vullen voorafgaand aan het besluit.

¹ Naar aanleiding van het locatiebezoek dat de Commissie heeft gebracht aan het gebied op 13 oktober 2016 heeft bevestigd gezag aanvullende informatie over de effecten van windmolens op fauna en de stikstofberekeningen nagestuurd. De Commissie heeft deze informatie ook betrokken bij de toetsing van het MER. De Commissie adviseert deze informatie openbaar te maken, bijvoorbeeld in de volgende stap van de besluitvorming.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel nader toegelicht. In hoofdstuk 3 is een aantal aanbevelingen opgenomen over landschap, cultuurhistorie en natuur (effecten stikstof en plaatsing kleine windmolens), die van belang zijn voor de verdere uitwerking van het MER.

2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel nader toe.

2.1 Stikstof

Inleiding

In de huidige situatie komt er op de Natura-2000 gebieden in de omgeving van Bronckhorst, reeds meer stikstof terecht dan goed is voor in deze gebieden levende soorten. Deze stikstofdepositie is voor een groot deel afkomstig van veehouderijen, ook binnen de gemeente Bronckhorst.

Om te voorkomen dat door het nieuwe bestemmingsplan nog meer stikstof op deze gebieden terecht komt, bevat het bestemmingsplan regels waardoor voor een veehouderijbedrijf een toename van emissie en een toename van depositie op Natura 2000-gebieden niet is toegestaan. Vervolgens moet in het MER worden beoordeeld of de ruimte die het bestemmingsplan geeft voor uitbreiding van veehouderijen, in werkelijkheid ook kan worden ingevuld binnen de randvoorwaarden van wet- en regelgeving. Met andere woorden, of de geboden uitbreidingsruimte in het bestemmingsplan in de praktijk uitvoerbaar is. Dit kan voor veehouderijen onder andere door toepassing van staltechnieken. Het MER moet per (type) bedrijf laten zien dat er staltechnieken beschikbaar zijn waarmee de emissies zodanig kunnen worden beperkt dat het volledige bouwvlak ingevuld kan worden, terwijl aan de planregels met betrekking tot emissie en depositie wordt voldaan.

Uitvoerbaarheid

In het MER, op bladzijde 39, staat uiteengezet dat, op basis van het gemeentelijke vergunningenbestand, de veehouderijen van Bronckhorst tezamen 771.000 kg/jaar stikstof uitstoten. Op basis van de werkelijke bezetting van de stallen is dit naar 565.000 kg/jaar bijgesteld. Maximaal ingevuld (met een vulgraad van 70% en 30% voor intensieve veehouderij en melkvee), komt de totale emissie vanuit het gebied op 1.395.000 kg/jaar. Om aan de bestemmingsplanregel te voldoen dat de emissie niet mag toenemen als de bouwvlakken volledig zijn ingevuld, moet een *gemiddelde* reductie van ruim 59% worden bereikt. Dit is een zeer hoge reductie. Bij enkele diercategorieën, zoals jongvee, worden vereiste reducties berekend die niet realistisch zijn en bovendien niet mogelijk zijn volgens de huidige wet- en regelgeving.

In de bijlages van het MER² wordt per bedrijf wel bekeken wat de benodigde reductie is om aan de planregel van geen emissietoename te kunnen voldoen. In het MER is echter niet aangetoond op welke manier voor verschillende typen bestaande stallen deze hoge reductie kan

² Bijlage 5 en bijlage 7 van het MER.

worden behaald. Ook betekent een dergelijke hoge reductie dat bestaande stallen in vrijwel alle gevallen vervangen moeten worden. Het is de vraag hoe realistisch dit is.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER per type bedrijf (type stal, gehouden diertype) op basis van voorbeeldberekeningen aan te geven hoe de benodigde reductie gerealiseerd kan worden. Licht de tabellen uit bijlage 5 en bijlage 7 aan de hand van deze voorbeelden nader toe. Geef ook aan wat de huidige feitelijke situatie is inclusief het huidige staltype. Gebruik deze gegevens om een uitvoerbaar alternatief te beschrijven.

De Commissie merkt overigens ook op dat het ontwerp bestemmingsplan op dit moment niet overeenkomt met een uitvoerbaar alternatief.

2.2 Maximale mogelijkheden van het plan

Het ontwerpbestemmingsplan maakt naast uitbreiding van veehouderijen en dus uitbreiding van stallen en sloop van oude stallen ook andere activiteiten mogelijk die kunnen leiden tot aanzienlijke milieueffecten:

- het toestaan mestverwerking bij ieder agrarisch bouwkvavel dat een effect kan hebben op geur en landschap;
- het plaatsen van zonnepanelen dat een effect kan hebben op landschap.

Hierdoor zijn de maximale mogelijkheden van het plan niet volledig in beeld gebracht en worden de effecten mogelijk onderschat. Ook worden geen mitigerende maatregelen beschreven om deze effecten te verminderen of teniet te doen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de effecten van mestverwerking en de plaatsing van zonnepanelen in beeld te brengen. Beschrijf indien nodig ook mitigerende maatregelen om deze effecten te verminderen of teniet te doen.

2.3 Geur en fijnstof

De effecten op geur en fijnstof zijn in het MER beschreven op gebiedsniveau. Het MER gaat beperkt in op lokale toenames van geur en fijnstof. Het MER stelt dat wetgeving ten aanzien van geur en fijnstof sterke toenames van de emissies zal tegenhouden. Individuele bedrijven hebben echter wel de mogelijkheid om de emissies toe te laten nemen tot de grenswaarden van de regelgeving. Daardoor kan lokaal de geur en fijnstof overlast toenemen. Voor fijnstof geldt dat de achtergrondconcentratie in het gebied zo laag is, dat er nog veel ruimte is om uit te breiden. De aanzienlijk toename van fijnstof die nog bereikt kan worden is voor fijnstof nog wel onder de norm. Ook onder de normen kunnen de effecten op gezondheid echter nog aanzienlijk zijn.

Het MER beschrijf geen mitigerende maatregelen om deze lokale effecten te voorkomen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de huidige en toekomstige mogelijke lokale hindersituaties voor geur en fijnstof te beschrijven in het MER aan de hand van voorbeeldsituaties. Geef ook aan welke maatregelen mogelijk zijn om deze situaties op te lossen of minder erg te maken.

3. Aandachtspunten voor het vervolg

De punten in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. De Commissie wil met deze aandachtspunten de kwaliteit van de (vervolg-)besluitvorming vergroten.

3.1 Landschap en cultuurhistorie

Bronckhorst heeft zeer hoge landschappelijke en cultuurhistorisch waarden en delen van het buitengebied zijn daarom onderdeel van Nationaal Landschap 'de Graafschap'. Bronckhorst kent daarbij vele verschillende landschapstypen en een drietal beschermde dorps- en stadsgezichten. In het MER zijn de negatieve effecten beschreven, de maatregelen voor het verzachten van deze effecten zijn terug te vinden in het MER en vooral in het bestemmingsplan.

Voor een zorgvuldige landschappelijke inpassing is een Inrichtingsplan verplicht gesteld. Landschappelijke inpassing is een lastig te concretiseren begrip. Wat de één voldoende ingepast vindt een ander onvoldoende. Ook blijkt in de praktijk dat het lastig is de inpassing uitgevoerd te krijgen op alle locaties.

In het Landschapsontwikkelingsplan (LOP) van de gemeente (samen met de buurgemeenten Lochem en Zutphen) zijn de 10 verschillende landschapstypen en de waarden daarin nog veel uitgebreider beschreven dan in het bestemmingsplan. In het LOP is (vanaf pagina 101) een register opgenomen met een "niet zo, maar zo" lijst voor ingrepen en inpassing. Dit register is specifiek voor de verschillende landschapstypen. Ook zijn enkele schetsen en voorbeeldfoto's opgenomen.

De Commissie begreep tijdens een gesprek met de gemeente Bronckhorst dat het LOP in de praktijk al wordt gebruikt bij het maken van inpassingsplannen en het toetsen daarvan. In het toelichting van het bestemmingsplan wordt het LOP alleen genoemd.

Het bestemmingsplan maakt in de regels onderscheid in 3 bestemmingen voor landschappelijke waarden. Het LOP kent 10 verschillende landschapstypen en maakt maatregelen veel concreter.

- De Commissie geeft daarom ter overweging om in het bestemmingsplan actiever te verwijzen naar het Landschapsontwikkelingsplan en de toepassing van het LOP bij initiatieven concreter te maken. Dit kan bijvoorbeeld door een compact document³ op te stellen. Daarin zou een overzichtskaart opgenomen kunnen worden met de verschillende deelgebieden en het register van "niet zo, maar zo" maatregelen daaraan toe te voegen. Wellicht is het nuttig dat er principeschetsen aan toe worden gevoegd, bijvoorbeeld van voorbeeldsituaties van veel voorkomende ruimtelijke vraagstukken.

³ De samenstellende delen voor een dergelijk document liggen grotendeels klaar.

3.2 Natuur

3.2.1 Gevolgen Stikstof voor NNN⁴/WAV-gebieden bij verplaatsing emissiepunt

In het MER staan de effecten op beschermde natuur anders dan Natura 2000 gebieden niet beschreven. In de aanvullende informatie die is toegestuurd aan de Commissie wordt wel duidelijk beschreven dat, door een planregel in het bestemmingsplan, de emissie per bedrijf niet toe zal nemen. Daarvan zullen de andere beschermde natuurgebieden ook profiteren. Daarnaast wordt beschreven dat de enige mogelijkheid dat de depositie desondanks toeneemt, de verplaatsing van het emissiepunt kan zijn. De effecten van dergelijke verplaatsingen kunnen, zeker als de afstand tot het natuurgebied klein is, in de ervaring van de Commissie aanzienlijk zijn.

- De Commissie adviseert daarom bij de verlening van omgevingsvergunningen rekening te houden met eventuele ongunstige effecten bij een eventuele verplaatsing van het emissiepunt, en indien nodig dan maatregelen te nemen om deze effecten dan te voorkomen.

3.2.2 Gevolgen kleine windmolens beschermde soorten

In het bestemmingsplan wordt de plaatsing van kleine windmolens op alle erven toegestaan. In het MER staan de effecten hiervan echter niet beschreven. In de aanvullende informatie die is toegestuurd aan de Commissie wordt echter duidelijk beschreven dat de effecten van de windmolens in een aantal landschapstypen ernstig tot zeer ernstig kunnen zijn. Op erven waar gevoelige vleermuissoorten nestelen in stallen, en vliegroutes langs bomerijen in de buurt liggen, kunnen aanvaringen met windmolens dodelijk zijn. Sommige soorten zijn op dit moment niet in goede staat van instandhouding. Vanwege deze ernstige effecten wordt als mitigerende maatregel beschreven dat voor elke windturbine de effecten in een nader soortgericht onderzoek moeten worden bekeken met het oog op de Flora en Faunawet. De Commissie onderschrijft deze maatregel, maar kan zich vanwege de ernst van de effecten voorstellen dat de plaatsing van windmolens in een vergunningstelsel wordt opgenomen. Gezien de kwetsbaarheid van vleermuissoorten in specifieke landschapstypen, is het denkbaar dat de plaatsing van windmolens in deze zeer kwetsbare landschapstypen helemaal niet mogelijk wordt gemaakt.

- De Commissie adviseert extra mitigerende maatregelen in overweging te nemen. Denk hierbij aan een vergunningstelsel of een zonering voor de plaatsing van windmolens.

⁴ Nationaal Natuur Netwerk, ook wel Ecologische Hoofdstructuur.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Gemeente Bronckhorst

Bevoegd gezag: Gemeente Bronckhorst

Besluit: vaststellen of wijzigen van *een bestemmingsplan*

Categorie Besluit m.e.r.: C14, D14

Activiteit: De gemeente Bronckhorst wil voor het buitengebied één bestemmingsplan vaststellen, en daarin ontwikkelingen voor intensieve veehouderijen mogelijk maken. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan wordt een milieueffectrapport opgesteld.

Procedurele gegevens:

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 29 september 2016

Voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 5 december 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. ing. H.H. Ellen

dhr. ing. J.M. van der Grift

dhr. drs. S.R.J. Jansen

mw. drs. W. Smal (secretaris)

dhr. ir. J.H. van der Vlist (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:

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3112](#) in te vullen in het zoekvak.

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

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

