



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Urk

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

24 mei 2016 / projectnummer: 3114



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Urk heeft het voornemen om een nieuw bestemmingsplan voor haar buitengebied vast te stellen. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan wordt de m.e.r.-procedure doorlopen omdat het plan kaderstellend is voor de mogelijke uitbreiding van de 11 agrarische bedrijven. De gemeenteraad van Urk is het bevoegd gezag in deze procedure. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER is toegankelijk, overzichtelijk en er zijn voldoende tabellen en illustraties die de tekst te ondersteunen. Het buitengebied van Urk is relatief klein met slechts enkele agrarische bedrijven. De Commissie constateert dat in het MER de feitelijke informatie over deze bedrijven echter beperkt is.

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

De Commissie acht het opheffen van deze 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 is niet volledig in beeld gebracht in het MER.
- De maximale mogelijkheden voor de bepaling van de effecten door stikstofdepositie zijn niet volledig in beeld gebracht in het MER.
- Het MER bevat geen uitvoerbaar alternatief binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet 1998.
- Een kwantitatieve onderbouwing van het geuronderzoek, die ingaat op cumulatie van de geurbelasting.

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.

Het MER is reeds bij het voorontwerpbestemmingsplan 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.

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 omdat het MER voorstelt om te bekijken of de combinatie van uitbreiding tot 2 hectare zonder wezenlijke aantasting van de wezenlijke waarden of kenmerken van Natura 2000-gebieden mogelijk is. Dit betekent concreet dat per bedrijf inzichtelijk moet zijn wat de bestaande stikstofemissie bedraagt. Dit wordt in het MER niet inzichtelijk gemaakt. De Commissie merkt daarbij op dat tijdens het locatiebezoek¹ is geconstateerd dat een bedrijf aan de Urkerweg in de huidige situatie in het MER als akkerbouwbedrijf is aangemerkt. In werkelijkheid is het bedrijf een veehouderij met dieren. Tevens moet de huidige situatie voor wat betreft het houden van paarden ook worden beschreven in het MER omdat paarden stikstofemissie veroorzaken. In het MER en de Passende beoordeling zijn de emissies van paarden niet meegenomen.

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 mogelijkheden

In een MER moeten in ieder geval de effecten van de maximale invulling van de planologische mogelijkheden van het plan zoals dat ter besluitvorming wordt voorgelegd, worden onderzocht. Dat betekent concreet dat het MER een worst case situatie moet beschrijven: welke effecten kan het plan hebben als gebruik wordt gemaakt van de maximale mogelijkheden die het plan biedt? Het bestemmingsplan maakt diverse ontwikkelingen mogelijk die (zonder maatregelen) een toename van stikstofdepositie tot gevolg kunnen hebben: de uitbreiding van agrarische bedrijven tot maximaal 2 hectare, omschakeling van akkerbouw naar veeteelt en het houden van paarden.²

¹ De Commissie voor de m.e.r. heeft op 20 april 2016 een bezoek aan het plangebied gebracht.

² Tijdens het locatiebezoek werd duidelijk dat paarden daarnaast ook mogelijk zijn bij andere bestemmingen, zoals "recreatie".

Het voorliggende MER maakt onvoldoende duidelijk hoe de worst case situatie er op bedrijfs- en planniveau uitziet. Tevens zijn de omschakeling van akkerbouw naar veeteelt (zie ook paragraaf 2.3 van dit advies) en het houden van paarden in het algemeen (zie ook paragraaf 2.1 van dit advies) ten onrechte niet meegenomen in de worst-case situatie. Dit speelt hier specifiek omdat er binnen het plangebied kwetsbare Beschermden natuurmonumenten gelegen zijn. De effecten van de worst case voor de depositie van stikstof op kwetsbare natuur buiten het plangebied zijn evenmin in beeld gebracht.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de worst case situatie zowel op bedrijfs- als op planniveau te onderbouwen.

2.3 Uitvoerbaar alternatief/ stikstof

Binnen het bestemmingsplangebied liggen de Beschermden Natuurmonumenten (BN) “Staartweg Urk” en “Toppad Urk”. Nabij het plangebied liggen diverse Natura 2000-gebieden³. In de huidige situatie is er bij een aantal habitattypen in deze gebieden sprake van een overbelaste situatie ten aanzien van stikstofdepositie. Deze overbelaste kwalificerende habitats zijn minimaal 13 kilometer van het plangebied verwijderd. Dat laat onverlet dat iedere toename van stikstofdepositie op de gebieden, hoe klein ook, kan leiden tot significant negatieve effecten op de kwalificerende habitats. Daarnaast is er binnen BN Staartweg en BN Toppad natuur aanwezig die gevoelig is voor stikstoftoename.

In het MER/ Passende beoordeling is aan de hand van een “planalternatief” onderzoek gedaan naar maatregelen die significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden en Beschermden Natuurmonumenten kunnen voorkomen. Het stikstofonderzoek geeft aan dat twee melkveehouderijbedrijven kunnen uitbreiden tot 2 hectare zonder dat de emissie uit het gebied toeneemt. Verder staat in het MER dat er redelijkerwijs geen technische maatregelen beschikbaar zijn op basis waarvan akkerbouwers kunnen omschakelen naar een veehouderij zonder dat er sprake is van een toename van stikstofdepositie. Ook wordt in het MER aangegeven dat het, gezien het provinciale beleid dat in het kader van het programma aanpak stikstof (PAS) tot stand is gekomen, niet opportuun is om de emissies te onderzoeken die voort kunnen komen uit het omschakelen van een akkerbouwbedrijf naar het houden van melkvee⁴. Concluderend wordt in het MER gesteld dat significant negatieve effecten op kwalificerende habitats kunnen worden voorkomen door in het bestemmingsplan een gebruiksbeperking op te nemen waardoor een toename van depositie tot strijdig gebruik zal leiden⁵.

³ Zie bladzijde 55 van het MER.

⁴ Zie bladzijde 45 van het MER en de laatste bladzijde van bijlage 5 bij het MER.

⁵ Uit artikel 3.8.1 onder b volgt dat bedrijven mogen uitbreiden indien wordt aangetoond dat de wezenlijke kenmerken of waarden van Natura 2000 – gebied niet significant worden aangetast vanwege de ammoniakdepositie, gelet op de instandhoudingsdoelstelling van het Natura 2000 –gebied. Overigens wordt in het ontwerp-bestemmingsplan in artikel 1.62 en in 28.2 gesproken over geen toename van ammoniakemissie. Dit is wezenlijk verschillend met geen toename van depositie, ook gelet op de korte afstand tot Beschermden Natuurmonumenten.

De Commissie merkt allereerst op dat de uitgangspunten van de berekeningen in het MER onvolledig zijn.

- In het plangebied liggen drie melkveehouderijen in plaats van twee melkveehouderijen.
- De stikstofemissie van het houden van paarden is niet meegenomen.
- De consequenties van de omschakeling van akkerbouw naar veehouderij moeten worden meegenomen bij de beoordeling of significant negatieve effecten op kwalificerende habitats kunnen worden voorkomen.

Een MER moet minimaal één alternatief bevatten dat aan de geldende wet- en regelgeving voldoet. Als daarvoor mitigerende maatregelen nodig zijn, moet worden aangegeven in hoeverre de maatregelen haalbaar en voldoende effectief zijn om de negatieve gevolgen voor het milieu te mitigeren. Het MER brengt dit ook vanwege de onvolledige uitgangspunten niet in beeld, maar stelt – onder verwijzing naar de mogelijkheid van schonere stalsystemen op bestaande bedrijven en het PAS – dat een gebruiksbeperking in de bestemmingsplanregeling leidt tot een uitvoerbaar alternatief voor de uitbreiding van bedrijven tot 2 hectare en omschakeling naar veehouderij. De Commissie deelt deze stelling niet. Uit het MER valt niet af te lezen in hoeverre bedrijven nu al schonere stalsystemen hebben geïmplementeerd en of daarmee nog ontwikkelruimte bestaat voor deze bedrijven. Daarvoor is het nodig om per bedrijf inzicht te bieden in huidige dieraantallen, bestaande stalsystemen en beschikbare emissiebeperkende technieken per diercategorie.

Ten aanzien van het PAS merkt de Commissie op dat in het MER een onderbouwing ontbreekt waaruit blijkt dat het PAS over voldoende ontwikkelingsruimte beschikt voor de voorgenomen ontwikkelingen. Bovendien liggen er in het plangebied twee Beschermden Natuurmonumenten met natuurwaarden die gevoelig zijn voor stikstoftoename. Voor deze gebieden is geen ontwikkelingsruimte gereserveerd en kan derhalve aantasting van natuurlijke kenmerken door stikstofdepositietoename niet binnen het PAS worden opgelost.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- de huidige feitelijke situatie (diercategorieën en -aantallen, stalsystemen) per bedrijf te beschrijven;
- te onderzoeken in hoeverre de huidige bedrijven kunnen uitbreiden tot 2 hectare en kunnen omschakelen naar veehouderij, door bijvoorbeeld het toepassen van emissiereducerende technieken.

Mocht blijken dat deze ruimte op dit moment niet aanwezig is, dan adviseert de Commissie in de aanvulling een alternatief uit te werken dat wel uitvoerbaar is en als grondslag kan dienen voor het bestemmingsplan.

2.4 Geur

In het MER mist kwantitatieve informatie over de bestaande geurbelasting en de toename van geurbelasting die het plan tot gevolg kan hebben. Het MER concludeert dat de geurbelasting lokaal enigszins kan toenemen. Per saldo zal er volgens het MER sprake zijn van een neutraal effect omdat voldaan moet worden aan de gemeentelijke geurverordening en de Wet geurhinder en veehouderij.

In het gebied ligt een nertsenbedrijf en een pluimveebedrijf. Het pluimveebedrijf kan vanwege haar bestaande omvang niet meer uitbreiden. Het nertsenbedrijf moet vanwege veranderende regelgeving haar activiteiten mogelijk binnen de planperiode beëindigen. De stallen zouden kunnen worden hergebruikt, bijvoorbeeld voor pluimvee of een andere IV-categorie.

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 cumulatie van het bestaande pluimveebedrijf met een nieuwe intensieve veehouderij ter plekke van het bestaande nertsenbedrijf tot onaanvaardbare geurbelasting leidt. Beschrijf ook mitigerende maatregelen om deze eventuele onaanvaardbare belasting te verminderen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College burgemeester en wethouders Urk

Bevoegd gezag: Gemeenteraad Urk

Besluit: vaststellen van bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D14;
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling.

Activiteit: De gemeente Urk stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het buitengebied. In het bestemmingsplan zijn enkele ontwikkelingsmogelijkheden opgenomen waaronder vergroting van het bouwvlak bij agrarische bedrijven, omschakeling van akkerbouw naar veeteelt en kleinschalige recreatieve ontwikkelingen. Voordat de gemeente besluit over het bestemmingsplan zijn de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport. De gemeenteraad van Urk heeft de Commissie gevraagd het milieueffectrapport te toetsen.

Procedurele gegevens:

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 10 maart 2016

Kennisgeving MER: 10 maart 2016

Ter inzage legging MER: 11 maart 2016 t/m 21 april 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 24 mei 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. ir. S. Bokma

dhr. drs. S.R.J. Jansen

mw. drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

mw. drs. J.P. Siedsma (secretaris)

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.commissierner.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- PlanMER Bestemmingsplan Buitengebied Urk 2016, Tauw BV, 2 maart 2016;
- Gemeente Urk, Ontwerp Bestemmingsplan Buitengebied, Amer/ruimtelijke ontwikkeling, 2 maart 2016;
- Reactienota inspraak en overleg voorontwerpbestemmingsplan Buitengebied en concept MER;
- Startdocument planm.e.r. bestemmingsplan buitengebied Urk, Tauw BV, 10 november 2014;
- Antwoordnota zienswijzen startdocument (notitie reikwijdte en detailniveau) planm.e.r. bestemmingsplan buitengebied Urk, Tauw BV, 16 oktober 2015.

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

