



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Ameland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

26 februari 2024 / projectnummer: 3798



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Ameland stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het buitengebied. Dit omvat het gehele grond- en kustgebied van de gemeente met uitzondering van de woonkernen en grote zogeheten 'verblijfsrecreatieve terreinen', zoals kampeerterreinen en vakantieparken (zie figuur 1). De huidige bestemmingsplannen voor dit gebied¹ zijn verouderd en moeten daarom geactualiseerd worden. In het ontwerpbestemmingsplan buitengebied wordt enige ontwikkelruimte geboden aan kleinschalige ontwikkelingen op het erf. De milieugevolgen van het plan zijn onderzocht in een milieueffectrapport (hierna: MER).² Gemeente Ameland heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: 'de Commissie') gevraagd hierover te adviseren. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat is de rol van een MER bij het proces?

Het MER moet ervoor zorgen dat het belang van de leefomgeving volwaardig mee kan wegen bij het besluit over het bestemmingsplan. Daarom worden de gevolgen voor de leefomgeving van het plan in het MER uiteengezet. Voor een goede afweging verkent het MER ook alternatieven met bijbehorende milieueffecten. Het uitwerken van alternatieven is wettelijk verplicht, maar biedt ook kansen om de doelen voor een gebied concreter te maken en keuzes beter te onderbouwen.

Een MER kan vroeg in het proces inzicht geven in de gevolgen van strategische keuzes. Het kan de gemeente daardoor helpen bij het maken van keuzes voor gewenste ontwikkelingen. Door de zogeheten 'hoeken van het speelveld' te onderzoeken met alternatieven, kan de gemeente een besluit nemen over welke ontwikkelingen zij wil stimuleren of afremmen. Hierbij valt te denken aan ontwikkelruimte voor veehouderijen, waterberging, natuur, energie (windmolens en/of zonnepanelen), woningbouw of recreatie. Het stimuleren van een bepaalde functie kan de mogelijkheden voor andere functies beperken. De gemeente kan bijvoorbeeld kiezen om vooral recreatie de ruimte te geven. Andere ontwikkelingen, zoals van veehouderijen of verduurzaming, moeten dan bijdragen aan die keuze voor recreatie. De gemeente kan ook kiezen voor het behouden of ontwikkelen van de veehouderijen.

Wat staat in het MER?

Volgens het MER is het bestemmingsplan consoliderend (oftewel behoudend) van aard. Dit betekent dat de gemeente wil inzetten op het behouden en versterken van de huidige functies en waarden van natuur, erfgoed en landschap. Het plan biedt tegelijkertijd, onder bepaalde randvoorwaarden, ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Daarbij gaat het vooral om ontwikkelruimte voor agrariërs, waarbij het MER onderscheid maakt tussen dierenhouders, hobbyboeren, deeltijdboeren en (volwaardige) agrarische bedrijven.

Naast de effecten van de ontwikkelruimte van agrarische bedrijven, zijn ook de effecten van nevenfuncties bij agrarische bedrijven onderzocht. Onder deze nevenfuncties vallen bijvoorbeeld kleinschalige verblijfsrecreatie, windturbines en mestvergisters op het erf. Om

¹ Dit betreft het bestemmingsplan buitengebied (vastgelegd op 17 augustus 1998), bestemmingsplan binnenduinstrandzone Hollum-Ballum 1996 (vastgelegd op 14 september 1998) en bestemmingsplan de Vlijen (vastgelegd op 17 maart 1986).

² Rho Adviseurs. 2023. PlanMER Buitengebied Ameland.

de effecten te bepalen van het bestemmingsplan is uitgegaan van de volledige maximale invulling van alle geboden ontwikkelruimte, aldus het MER. In het MER staat dat er (licht) negatieve effecten zijn op de waterkwaliteit, de natuur en de leefomgeving, waaronder verkeer, geur en luchtkwaliteit.

Daarnaast zijn de milieugevolgen van de ontwikkelingsruimte voor hobbyboeren en deeltijdboeren onderzocht in het alternatief genaamd 'zoekgebieden voor hobbyboeren en deeltijdboeren'. Daarbij is ook rekening gehouden met de effecten van het veranderen van groentetuinen naar boomgaarden. De invulling van deze zoekgebieden hebben volgens het MER een licht negatief effect op landschap en natuur.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie waardeert het uitgangspunt om met het bestemmingsplan buitengebied in te zetten op het beschermen en verbeteren van de bestaande waarden van natuur, erfgoed en landschap. Ameland heeft voor deze waarden veel te bieden, hetgeen ook de aantrekkelijkheid van het eiland voor recreatie vergroot. Deze waarden staan onder druk door onder andere vermessing, verzuring en verstoring van de natuur en (mogelijke) verrommeling van het landschap. Alleen met de juiste voorwaarden in het bestemmingsplan kan de gemeente deze bedreigingen voorkomen en de gewenste verbetering realiseren.

De Commissie signaleert dat het opstellen van het bestemmingsplan en het MER een hele lange doorlooptijd had. Daardoor zijn de documenten niet overal even actueel en mist het op onderdelen aan scherpte. Het is zaak bij de verdere besluitvorming dit, waar mogelijk, te verbeteren.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het bestemmingsplan. Het gaat om de volgende punten:

- **alternatieven:** het onderzoeken van alternatieven zorgt ervoor dat de gemeente onderbouwde keuzes kan maken voor het buitengebied. Deze kans is in het MER onbenut gebleven. Het MER laat nu alleen zoekgebieden voor hobbyboeren en deeltijdboeren zien.
- **referentiesituatie:** de gemeente wil de hoge aanwezige waarden van natuur, erfgoed en landschap behouden en versterken. Deze waarden zijn niet duidelijk beschreven. De referentiesituatie, waartegen de effecten zijn beoordeeld, is daarmee niet volledig beschreven in het MER. Het MER brengt daarnaast niet in beeld in hoeverre de aanwezige waarden zijn verslechterd of verbeterd in de afgelopen tienjaar, de periode dat de actualisatie van het bestemmingsplan loopt.
- **milieueffecten:** In het MER zijn de effecten op de natuur en Werelderfgoed de Waddenzee onvoldoende in beeld gebracht. Zo wordt niet duidelijk wat de effecten zijn van de verandering in het aanbod van verblijfsrecreatie (op bijvoorbeeld verstoring van de natuur) en van de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte kleinschalige (erfgebonden) windturbines en mestvergisters.
- **samenvatting:** De samenvatting is niet zelfstandig leesbaar. Deze geeft bijvoorbeeld geen omschrijving van wat er wel of niet wordt toegestaan, maakt niet duidelijk wat het onderzochte alternatief inhoudt en geeft onvoldoende uitleg over de beoordeelde effecten.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het bestemmingsplan.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1: Plangebied bestemmingsplan buitengebied Ameland (bron: MER).

Aanleiding MER

Gemeente Ameland wil een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied vaststellen. Uitgangspunt is dat het bestemmingsplan in beginsel consoliderend van aard is. Er wordt ingezet op het behouden en versterken van de huidige waarden van natuur, erfgoed en landschap. Er wordt ontwikkelruimte geboden voor bestaande en nieuwe functies (zoals agrarische bedrijven) binnen randvoorwaarden.

Het bestemmingsplan is kaderstellend voor activiteiten waar (mogelijk) een MER voor opgesteld moet worden, zoals veehouderijen. Ook is een Passende beoordeling nodig omdat significante negatieve effecten op Natura 2000-gebieden op voorhand niet uit te sluiten zijn. Om deze redenen is voor besluitvorming over het bestemmingsplan een plan-MER opgesteld.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Ameland – besluit over het bestemmingsplan.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3798 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan deze beoordeling koppelt zij adviezen en aanbevelingen. Als deze in een tekstkader staan dan is het uitvoeren ervan volgens de Commissie essentieel voor het volwaardig meewegen van het belang van de leefomgeving bij het besluit over het bestemmingsplan. Aanbevelingen die niet in een kader

staan zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

2.1 Alternatieven

Het MER bevat slechts één alternatief, genaamd ‘zoekgebied deeltijdboeren en hobbyboeren’ (hierna: ‘alternatief zoekgebied’). Dit bestaat uit enkele zoekgebieden die ruimte bieden voor deeltijdboeren, hobbyboeren, dierenhouders en houders van groentetuintjes (waaronder boomgaarden). Het MER noemt dit een worst case-alternatief, waarvan de effecten in beeld zijn gebracht. In het MER staat niet wat de inrichting is van alternatief zoekgebied. Het is voor de Commissie daarom niet mogelijk om na te gaan of de effectbeoordeling juist en volledig is. Uit een mondelinge toelichting³ bleek dat alternatief zoekgebied eigenlijk een uitwerking is van de gevolgen van de maximale invulling van de zoekgebieden en niet zozeer als een volwaardig alternatief moet worden gezien naast het voornemen. Daarmee zijn er dus geen alternatieven onderzocht in het MER die langs verschillende wegen invulling geven aan de doelen van het bestemmingsplan.

De Commissie wijst erop dat het onderzoeken van alternatieven de kern is van milieueffectrapportage, en een wettelijk verplicht onderdeel van een MER. Door het ontbreken van alternatieven zijn de zogeheten ‘hoeken van het speelveld’ niet onderzocht. Daardoor is niet in beeld gebracht of er redelijke alternatieven zijn met minder milieugevolgen. Dit terwijl er veel mogelijke alternatieven te bedenken zijn, zoals:

- **alternatief toerisme.** Het buitengebied staat vooral ten dienste aan het toerisme. Hierbij valt te denken aan extra aandacht voor (de verbetering van) landschap en natuur. Ook valt te denken aan het bevorderen van de beleving van de agrarische functies. Dit kan bijvoorbeeld met een verbrede agrarische sector gericht op streekproducten en het versterken van karakteristieke erfinrichtingen.
- **alternatief natuur.** Er wordt maximaal ingezet op natuurherstel en –ontwikkeling. Hierbij wordt ingezet op een zo groot mogelijke biodiversiteit in zowel het (huidige) landbouwgebied als in de duinen en de kwelders. In het agrarische deel van het eiland kan dit goed gecombineerd worden met kleinschalige, duurzame landbouw en toerisme.
- **alternatief (duurzame) landbouw.** Er wordt maximaal ingezet op het voortbestaan en/of verduurzamen van de volwaardige agrarische bedrijven. Hierbij kan worden ingezet op een gesloten mineralenkringloop.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan het besluit, om het MER aan te vullen met voldoende onderscheidende alternatieven – binnen de mogelijkheden die de gemeente heeft – die de hoeken van het speelveld in beeld brengen. Hierdoor worden de mogelijke keuzes van de gemeenteraad duidelijk en kan deze de milieugevolgen van deze keuzes goed meewegen bij het besluit. Analyseer en beoordeel de effecten van de alternatieven. Breng de milieugevolgen van de verschillende alternatieven in beeld en geef aan of de alternatieven uitvoerbaar zijn binnen geldende wet- en regelgeving.

³ Op 20 december 2023 bracht de Commissie een bezoek aan het buitengebied van de gemeente Ameland. Daar kreeg zij een toelichting op het bestemmingsplan en het MER van de gemeente Ameland en diens adviseurs.

Het uitwerken van alternatieven kan ook bijdragen aan de nog op te stellen omgevingsvisie van de gemeente. De vigerende structuurvisie⁴ is uit 2011. Tijdens de mondelinge toelichting werd duidelijk dat de gemeente bezig is met het opstellen van haar omgevingsvisie. De visie en doelen van de gemeente voor het buitengebied zijn daarmee nog in ontwikkeling. De Commissie beveelt aan om de uit te werken alternatieven te gebruiken bij het vormgeven van de doelen in de nog op te stellen omgevingsvisie, of deze in samenhang met de ontwikkeling van de omgevingsvisie uit te werken.

2.2 Referentiesituatie

In het MER moeten beschreven worden:

- de bestaande toestand van het milieu, op basis van de huidige (feitelijke) situatie. Hierin gaat het om alle vergunde activiteiten die al zijn gerealiseerd;
- de autonome ontwikkeling. Dit zijn toekomstige zekere ontwikkelingen binnen en buiten het gebied. Het gaat hier om dat deel van de al bestemde en vergunde ruimte dat met grote zekerheid op korte termijn ingevuld wordt. In principe horen activiteiten waarover nog geen (ontwerp) besluit is genomen niet hiertoe⁵;
- (milieueffecten van) het voornemen en de alternatieven. Onder het voornemen behoren alle nieuwe activiteiten en (her)bestemmingen die nog niet zijn vergund én (her)bestemmingen die wel zijn vergund maar nog niet gerealiseerd zijn, voor zover ze niet onder de autonome ontwikkeling vallen (zoals niet benutte vergunningruimte en gestopte bedrijven waarvan de vergunning nog geldig is).

De huidige situatie en de autonome ontwikkeling vormen gezamenlijk de referentiesituatie voor het MER.

De huidige bestemmingplannen van Ameland dateren nog uit eind vorige eeuw. Het proces van de actualisatie van het bestemmingsplan buitengebied Ameland kent een doorlooptijd van meer dan tien jaar.⁶ In het MER staat niet hoe is omgegaan met veranderend beleid en wet- en regelgeving tijdens deze doorlooptijd. Ook is niet aangegeven hoe is omgegaan met veranderende maatschappelijke vraagstukken, zoals over stikstof, de energietransitie, de landbouwtransitie en de druk op Werelderfgoed de Waddenzee.

In het MER staat wel dat het bestemmingsplan consoliderend van aard is met als doel om de waarden van natuur, erfgoed en landschap te behouden en te verbeteren. Dit wordt echter niet verder toegelicht. De waarden die op dit moment aanwezig zijn, zijn niet volledig omschreven, zoals voor natuur, cultureel erfgoed en landschap. De manier waarop de waarden moeten verbeteren is ook niet aangegeven. Er lijkt verder geen sterke samenhang met de toeristische sector en de daaraan gerelateerde waarden en doelen. Daardoor wordt niet duidelijk of het consoliderende karakter van het bestemmingsplan ontwikkelingen tegenhoudt die nodig zijn, bijvoorbeeld voor natuurherstel, verduurzaming, toeristische ontwikkeling, versterking van erfgoed en landschap of de verschillende transities. Ook is niet duidelijk wat het vigerende (conserverende) beleid heeft opgeleverd en of de gemeente op terechte gronden wil kiezen voor een consoliderend bestemmingsplan.

⁴ Inbo. 2011. Structuurvisie Ameland.

⁵ Uitzondering hierop zijn activiteiten waarvan de kans groot is dat deze in de nabije toekomst gerealiseerd worden.

⁶ In 2012 is de notitie reikwijdte en detailniveau in procedure gebracht. In 2019 is een voorontwerpbestemmingsplan gepubliceerd met een concept-MER. In november 2022 volgde de reactienota op de zienswijzen daarop. Vervolgens werd het MER in maart 2023 gepubliceerd en in november 2023 aangeboden aan de Commissie.

De Commissie constateert dat de referentiesituatie mede door bovenstaande aspecten onduidelijk is. Daarnaast is de autonome ontwikkeling niet in beeld gebracht. Bij de mondelinge toelichting werd benoemd dat het gaat om de situatie zoals deze is op het moment van opstellen van het bestemmingsplan. Gezien de lange doorlooptijd is het onduidelijk welk moment dit precies is. Hierbij wordt onder andere voorbijgegaan aan de geldende referentiedata vanuit de Habitat- en Vogelrichtlijn.

In het MER staat niet hoeveel agrarische bestemmingen er op Ameland zijn en waar veehouderijen zich bevinden. In het MER wordt gesproken over hobbyboeren en deeltijdboeren, naast de volwaardige agrarische bedrijven. Een duidelijke beschrijving van de verschillen tussen deze typen bedrijven ontbreekt.⁷

Op pagina 43 van het bestemmingsplan staat alleen dat volwaardige agrarische bedrijven een Nederlandse grootte-eenheid (NGE)⁸ hebben van meer dan vijftig⁹. In het MER staat niet om welke aantallen het gaat, waar deze hobbyboeren en deeltijdboeren nu gevestigd zijn en wat hun status is met betrekking tot hun vergunde en feitelijk situatie. Dit geldt ook voor de bestemmingen (agrarisch, maneges, pensions, stoeterijen) waar paarden worden gehouden.

Doordat in het MER geen volledige en duidelijke referentiesituatie en autonome ontwikkeling is beschreven, is onduidelijk met welke vergelijkingsbasis in het MER getoetst wordt. Daardoor maakt het MER ook niet duidelijk of de doelen van het bestemmingsplan kunnen worden gehaald.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan het besluit, om het MER aan te vullen met een duidelijke beschrijving van de referentiesituatie, met in ieder geval:

- actuele gegevens over de staat van de natuur;
- een overzicht van de bedrijven met vee en/of paarden, met hun vergunde, en zo mogelijk ook feitelijke, omvang.

2.3 Effectbeoordeling

In het MER zijn veel milieugevolgen alleen kwalitatief onderzocht, zoals de effecten op Natura 2000-gebieden (waaronder stikstofdepositie) en de effecten van windturbines, mestvergisters en de beoogde recreatie. Daarnaast is niet specifiek getoetst op de gevolgen voor de kernwaarden van Werelderfgoed Waddenzee. Daarmee zijn deze milieugevolgen onvoldoende uitgewerkt en aannemelijk gemaakt.

⁷ Hobbyboeren worden in het bestemmingsplan alleen gedefinieerd als 'zeer geringe bedrijfsmatige activiteiten dan wel in het geheel geen bedrijfsmatige activiteiten'. Deeltijdboeren worden in het bestemmingsplan gedefinieerd als 'agrarische bedrijven met een beperkte bedrijfsomvang, waar naast inkomsten uit het agrarische bedrijf nog andere inkomsten worden verkregen'. Onder (volwaardige) agrarische bedrijven vallen de agrariërs van wie de inkomstenbron grotendeels of volledig van het agrarische bedrijf afkomstig zijn.

⁸ NGE was een economische maatstaf om de grootte van de verschillende landbouwbedrijven onderling te vergelijken. NGE wordt per hectare en per dier berekend. Zo levert één melkkoel 1,2 NGE op.

⁹ Dit suggereert dat deeltijdboeren een NGE hebben van minder dan vijftig, maar dit staat niet als zodanig in het bestemmingsplan of het MER.

In het MER is gebruik gemaakt van een beoordelingsschaal, lopend van een zeer negatief effect, een neutraal effect en zeer positief effect, met tussenliggende schalen. Het is in de beoordeling niet duidelijk hoe de verschillen tussen de verschillende schalen is bepaald. Zo is onduidelijk waarop de zeer negatieve score van het bestemmingsplan op Natura 2000, de negatieve score (van deeltijdboeren) op Natura 2000 en de neutrale score op Natuurnetwerk Nederland zijn gebaseerd en hoe ze zich onderling verhouden. Daarnaast is de schaal inconsequent toegepast. Zo komt de effectbeoordeling van stikstof in tabel 13 niet overeen met de beoordeling in tabel 10.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan het besluit, om het MER aan te vullen met een kwantitatieve beoordeling van de effecten op Natura 2000-gebieden en de effecten van windturbines, mestvergisters, de beoogde recreatie en de stikstofruimte. Zie ook paragrafen 2.4 en 2.5 van dit advies.

Geef ook een duidelijke beschrijving van de toegepaste beoordelingsschaal.

2.4 Natuur

Verstoring

Het MER maakt niet duidelijk wat de gevolgen zijn van de mate en jaarlijkse spreiding van recreatie. Dit geldt voor zowel de bestaande druk als de omvang die het bestemmingsplan mogelijk maakt. In het MER staat alleen dat dit geen extra effect zal hebben. Dit omdat de veronderstelde maximale toename erg klein is ten opzichte van het bestaande aanbod. Deze beoordeling is echter niet nader uitgewerkt. Het MER geeft geen beeld van de bestaande recreatiedruk. Het MER beschrijft niet of tijdens de afgelopen bestemmingsplanperiode sprake is geweest van een groei en wat de gevolgen van deze groei zijn.

Het MER maakt ook niet duidelijk hoe dit in verhouding staat tot de kwalificerende doelen van de omliggende Natura 2000-gebieden. Voor het onderdeel stikstof gaat het MER wel uit van het principe dat sprake is van overbelasting en dat daardoor (kort gezegd) geen toename van emissies mogelijk is. Deze redenering wordt voor recreatie (en mogelijke verstoring) niet toegepast. Hetzelfde geldt voor de mogelijke effecten van ruimte die wordt geboden aan kleinschalige (erfgebonden) windturbines. Ook wordt niet ingegaan op mogelijke instrumenten en maatregelen die moeten leiden tot verbetering, zoals beschreven in het doel van het bestemmingsplan. Daarmee zijn de effecten op (beschermde) soorten niet in beeld gebracht.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan het besluit, om het MER aan te vullen met de effecten van recreatie en de kleinschalige windturbines ten opzichte van de omliggende Natura 2000-gebieden. Ga hierbij in ieder geval in op effecten van verstoring.

Stikstof

De AERIUS-berekeningen zijn zes jaar oud en maken geen gebruik van de meest actuele versie van AERIUS. De opgegeven hoeveelheid ammoniak is niet te verifiëren of te herleiden naar de bedrijven (ook omdat locatie en omvang van de bedrijven niet is opgenomen). Daarnaast wordt daarbij uitgegaan van zestien bronnen terwijl in tabel 3 van het MER 23 locaties met melkvee en 16 met schapen worden genoemd. Tijdens het locatiebezoek waren

bovendien ook veel locaties met ruime aantallen paarden zichtbaar. Het is onduidelijk of deze zijn meegenomen.

De uitstoot in het MER lijkt ook hoger te zijn dan de vergunde hoeveelheid uitstoot. In de Passende beoordeling is voor melkkoeien uitgegaan van een te lage ammoniakemissiefactor, namelijk 11 in plaats van 13 kg per melkkoe. Hiermee zijn de effecten van stikstof onvoldoende in beeld gebracht, waardoor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan voor de Commissie onduidelijk blijft.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan het besluit, om het MER aan te vullen met nieuw onderzoek naar de stikstofdepositie. Baseer dit op:

- correcte invoerparameters, op basis van locatie en kenmerken van de verschillende agrarische bedrijven;
- berekeningen op basis van de meest recente versie van AERIUS. Maak deze berekeningen navolgbaar en verifieerbaar.

Onzekerheden rond de stikstofeffecten van het bestemmingsplan

Om de toename van stikstofdepositie te voorkomen bevat het bestemmingsplan een stikstofregeling voor agrarische bedrijven. In deze stikstofregeling staat dat alleen ruimte wordt gegeven voor agrariërs om het aantal dieren uit te breiden als dat past binnen de feitelijke bestaande stikstofuitstoot die voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan bestaat. Dit is anders dan in veel andere bestemmingsplannen buitengebied, waarin doorgaans de al verleende en onherroepelijke natuurvergunningen in het bestemmingsplan worden ingepast.

De Commissie begrijpt de keuze voor deze stikstofregeling. Zij wijst er wel op dat deze regeling een onzekerheid oplevert die niet in het MER is beschreven en beoordeeld. Verschillende agrariërs hanteren mogelijk een veebezetting die gedurende het jaar fluctueert. Daardoor is er onzekerheid over de precieze omvang van de stikstofdepositie voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan. Het MER beschrijft niet hoe met deze onzekerheid omgegaan kan worden en wat de gevolgen voor de milieueffecten zijn. De Commissie beveelt aan om deze onzekerheid voor de milieueffecten te benoemen en te duiden, en in het bestemmingsplan een adequate juridische oplossing voor deze onzekerheid te bieden.

2.5 Cultureel erfgoed en landschap

Werelderfgoed Waddenzee

Ameland ligt tegen Werelderfgoed de Waddenzee aan. Formeel maakt het eiland daar geen onderdeel van uit, maar inhoudelijk wel. In het MER wordt alleen ingegaan op de effecten daarop via de thema's duisternis en stilte. Er is echter niet specifiek getoetst aan de uitzonderlijke universele waarden (OUV) van het Werelderfgoed. Zo wordt in het MER niet ingegaan op de mogelijke effecten van veranderingen in het toeristisch aanbod (kleinschaliger en meer gespreid over het eiland) en van kleinschalige windturbines op de

vogelpopulaties zoals beschreven in criteria ix en x van de OUV van de Waddenzee¹⁰ (zie ook paragraaf 2.4 ‘verstoring’ van dit advies).

Erfgoed en (cultuur)landschap

Het bestaande landschap van Ameland wordt in het MER beschreven aan de hand van een geomorfologische indeling. Het is de Commissie bekend dat de uitgevoerde ruilverkavelingen de meeste sporen uit het verleden hebben uitgewist. De tweede ruilverkaveling heeft zelfs de sporen van de eerste ruilverkaveling verloren laten gaan.

Niettemin zijn er veel erfgoedwaarden in het landschap die samenhangen met oude vormen van grondgebruik. Het MER zou gebruik kunnen maken van wat daarover is onderzocht¹¹ en die informatie samenbrengen in een erfgoedkaart. Deze kaart maakt mogelijke ongewenste effecten op het landschap beter zichtbaar. Daarnaast kan deze kaart bijdragen aan de onderbouwing voor voorstellen voor adequate bescherming, indien noodzakelijk. Zonder een dergelijke erfgoedkaart is het niet goed mogelijk om de kwaliteit van het landschap en de zich daarin bevindende erfgoedwaarden adequaat te beschermen en indien gewenst te versterken.

Daarnaast zijn de mogelijke effecten van de maximale invulling van de ontwikkelruimte voor kleinschalige (perceelsgebonden) windturbines en mestvergisters op het landschap niet in beeld gebracht. Het MER geeft geen visualisaties van deze windturbines en vergisters. Daarmee is niet duidelijk gemaakt of de toegestane ontwikkelruimte botst met de doelstelling om het landschap te beschermen en te verbeteren.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan het besluit, het MER aan te vullen met:

- een beoordeling van de mogelijke effecten van een veranderende ruimtelijke spreiding van het toerisme en van kleinschalige windturbines op de uitzonderlijke universele waarden van Werelderfgoed de Waddenzee. Ga hierbij uit van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt;
- een erfgoedkaart met een beschrijving van de mate van bescherming of noodzaak van mitigerende maatregelen;
- een beoordeling van de effecten van kleinschalige windturbines en mestvergisters op de waarden van het (cultuur)landschap.

2.6 Haalbaarheid bestemmingsplan nog niet aangetoond

Het MER moet laten zien dat het bestemmingsplan niet alleen *juridisch uitvoerbaar* is, maar ook *haalbaar in de praktijk*. De Commissie constateert dat het bestemmingsplan in beginsel geen enkele wijziging in dierplaatsen of –soorten toestaat, maar dat vervolgens de afwijkingsbevoegdheid wel mogelijkheden geeft aan veehouderijen om uit te breiden onder strikte voorwaarden. Zo bevat het bestemmingsplan de voorwaarde dat bij iedere individuele bedrijfsuitbreiding de stikstofemissie/–depositie niet mag toenemen. Het MER moet dan

¹⁰ Voor meer informatie over de uitzonderlijke universele waarden van de Waddenzee, zie [Wadden Sea World Heritage – UNESCO World Heritage Centre](#).

¹¹ Voorbeelden hiervan zijn de quick scan erfgoedwaarden, de cultuurhistorische waardenkaart van de provincie en informatie van de Rijksdienst Cultureel Erfgoed. Daarnaast staat ook informatie in het cultuurhistorisch GIS, het Lancewad–project en relevante projecten van het Waddenfonds.

laten zien of de uitbreidingsmogelijkheden binnen die voorwaarden wel te realiseren zijn, bijvoorbeeld doordat er maatregelen voorhanden zijn die dit gestalte kunnen geven. Met andere woorden, de geboden ontwikkelruimte (bouwblokgrrootte) moet door de bedrijven redelijkerwijs kunnen worden ingevuld. De Commissie constateert dat dit in het MER niet is onderbouwd.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan het besluit, het MER aan te vullen met een beter onderbouwde haalbaarheidsanalyse. Gebruik hiervoor actuele inzichten. Neem per type veehouderij een totaalbeeld op van de praktische haalbaarheid van bedrijfsuitbreidingen waar het bestemmingsplan in voorziet. Neem hierbij de huidige milieukwaliteit mee, actuele onzekerheden in wet- en regelgeving en de factoren waardoor de haalbaarheid van bedrijfsuitbreidingen in de toekomst kan verbeteren.

2.7 Samenvatting van het MER

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en moet een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

De samenvatting van dit MER geeft volgens de Commissie onvoldoende inzicht in wat het bestemmingsplan wel en niet mogelijk maakt. Er wordt niet vermeld wat de ambities en visie van de gemeente zijn. Ook wordt niet ingegaan op welke ontwikkelmogelijkheden er zijn voor de landbouw, worden recreatieve nevenactiviteiten niet benoemd en wordt de aard van het onderzochte alternatief niet toegelicht. Hierdoor zijn de effectbeoordeling en de daaruit volgende conclusies niet te plaatsen.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan het besluit, het MER aan te vullen met een aangepaste samenvatting waarin ook de adviezen worden verwerkt uit de vorige paragrafen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Sjoerd Bokma

dr. Roeland During

ir. Arjen Goutbeek

dr. Patrick Patiwaal (secretaris)

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Bestemmingsplan.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Dit bestemmingsplan valt onder de regelgeving van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024). Voor deze procedure volgt daarom nog uit [onderdelen C en D van de bijlage bij het voormalige Besluit milieueffectrapportage](#) dat een MER vereist is. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit “de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van dieren” (categorieën C 14 en D 14). Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Ameland.

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van Ameland.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissierner.nl projectnummer [3798](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

