



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

14 juli 2011 / rapportnummer 2393-67
(zonder bijlagen)



1. Voorlopig oordeel over het MER

De gemeente Westerveld heeft het voornemen om een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied vast te stellen. Het bestemmingsplan biedt onder andere ruimte aan (intensieve) veehouderij en recreatieve activiteiten. Ten behoeve van de besluitvorming wordt de procedure van milieueffectrapportage voor plannen (plan-m.e.r.) doorlopen. De gemeenteraad van Westerveld is het bevoegd gezag in deze procedure.¹

Centraal uitgangspunt voor het nieuwe bestemmingsplan is behoud en ontwikkeling van landschap, cultuurhistorie en natuur. Dit betekent dat de bescherming van deze waarden een belangrijke rol speelt bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van ontwikkelingen, en dat informatie hierover in het MER essentieel is. Uit het MER en de mede daarop gebaseerde (planregels in het) ontwerp bestemmingsplan blijkt dat de gemeente de intentie heeft om deze waarden te beschermen en zich bewust is van de beperkingen voor ontwikkelingen die dit met zich mee brengt.

De Commissie voor de m.e.r. (verder: de Commissie) constateert dat in het MER informatie ontbreekt die naar haar oordeel essentieel is voor de besluitvorming over het bestemmingsplan. De milieueffecten van de alternatieven zijn onvoldoende navolgbaar beschreven, omdat:

- het detailniveau van het MER onvoldoende aansluit bij het te nemen besluit;
- de gehanteerde referentiesituatie en de afbakening van alternatieven onvoldoende is onderbouwd;
- de kansen en knelpunten ten aanzien van landschap, cultuurhistorie en natuur nauwelijks tot uitdrukking komen in de effectbeoordeling.

De Passende beoordeling bevat onzekerheden en onduidelijkheden en geeft onvoldoende inzicht in mitigerende maatregelen. Daardoor kunnen significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet zonder meer worden uitgesloten.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming een aanvulling op het MER op te stellen waarin de bovenstaande tekortkomingen worden verholpen. De Commissie geeft in overweging om de aanvulling op te stellen als zelfstandig leesbare 'samenvatting', waarin alle stappen van het totstandkomingsproces van het bestemmingsplan navolgbaar worden beschreven en waarin aannames nader worden onderbouwd.

In hoofdstuk 2 geeft de Commissie een toelichting op het oordeel en doet zij aanbevelingen voor de genoemde aanvulling op het MER.

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Algemeen

Het MER geeft op hoofdlijnen inzicht in de huidige situatie en de te verwachten (autonome) ontwikkeling voor onder andere de veehouderij- en recreatiesector. Kwantitatieve gegevens over aantallen, omvang en locaties ontbreken grotendeels. Voor de autonome ontwikkeling van de landbouwsector wordt gebruik gemaakt van algemene aannames over bedrijven die zullen stoppen, gelijk blijven in omvang danwel uitbreiden.

De Commissie constateert dat het detailniveau van het MER niet past bij het detailniveau van het (ontwerp) bestemmingsplan. Het bestemmingsplan regelt immers bestemmingen tot op een hoog detailniveau. Dit heeft tot gevolg dat de effectbepaling kwalitatief en globaal is en niet onderbouwd met berekeningen. In de volgende paragrafen gaat de Commissie hier verder op in.

2.2 Scoping en alternatieven

2.2.1 Inperking van ruimte voor alternatievenontwikkeling

Uit het MER en een mondelinge toelichting door de gemeente blijkt dat de 'scope' voor alternatievenontwikkeling voorafgaand aan het opstellen van het MER al is ingeperkt. Belangrijke principiële keuzes die vooraf gemaakt zijn, zijn:

- er wordt geen zoneringsruimte voor agrarische en recreatieve bestemmingen toegepast;
- bestaande planologische ruimte (in vigerende bestemmingsplannen) wordt gerespecteerd, behalve waar agrarische bedrijven gestopt zijn.

Dit zijn normaalgesproken juist elementen waarop alternatieven kunnen worden ontwikkeld. Uit het MER is niet duidelijk op basis van welke argumenten bovenstaande uitgangspunten tot stand zijn gekomen en hoe het milieubelang, vooral de aanwezigheid van verschillende natuurgebieden en landschappelijke en cultuurhistorische waarden, daarin is meegewogen.

2.2.2 Beperkte milieugebruiksruimte

Het MER en de Passende beoordeling maken duidelijk dat de ruimte voor ontwikkelingen in het plangebied erg beperkt is. Dit komt vooral doordat de aanwezige stikstofgevoelige natuurgebieden al te maken hebben met een overbelaste situatie. Berekeningen van stikstofdepositie² afkomstig uit het plangebied maken duidelijk dat ontwikkelruimte voor veehouderij- en die in het MER wordt gezien als 'autonome ontwikkeling' al kan leiden tot significante negatieve gevolgen voor Natura 2000—gebieden. Zie ook § 2.2.3 en 2.4 van dit advies. Het ontwerp bestemmingsplan maakt duidelijk dat, vanwege de beperkte milieugebruiksruimte, strenge voorwaarden worden gesteld aan ontwikkelingen in het buitengebied. Juist

² Zie figuur 4.2 en figuur 5.2 in het MER

omdat gekozen is om geen zoneringsruimte toe te passen is het van belang dat criteria en/of voorwaarden op basis waarvan ontwikkelingen wel of niet worden toegestaan helder zijn. Bij besluitvorming over individuele initiatieven zullen de milieueffecten (vooral op natuurgebieden en landschappelijke en cultuurhistorische waarden) dan een belangrijke rol kunnen spelen.

2.2.3 Referentiesituatie

De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. In het MER is de huidige situatie globaal beschreven. Voor de autonome ontwikkeling is in het MER uitgegaan van algemene uitgangspunten, vooral gebaseerd op trends in de agrarische sector. Deze uitgangspunten zijn naar de mening van de Commissie onvoldoende onderbouwd:³

- Als gevolg van de in § 2.2.1. van dit advies genoemde uitgangspunten is in de in het MER gehanteerde referentiesituatie veel ontwikkelruimte opgenomen.⁴
- Uit § 4.1 van het MER blijkt dat er vanuit wordt gegaan dat kleine bedrijven zullen stoppen, maar dat de (positieve) effecten hiervan niet in het MER zijn meegenomen.
- Er wordt geen rekening gehouden met de effecten van generiek beleid, zoals de AMvB Huisvesting.

Verder is de referentiesituatie niet in absolute termen beoordeeld, maar alleen als basis voor de effectbeschrijvingen gehanteerd. Omdat ook de schaal waarop de effecten zijn bepaald (betekenis van – of --) en de wijze van beoordeling (absoluut of relatief) onbekend is, kan de ernst en omvang van de effecten niet worden vastgesteld.

2.2.4 Worst case situatie

Om het plan te kunnen toetsen aan wettelijke normen en beleid dient het MER de effecten te beschrijven van de activiteiten die het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt, inclusief mogelijke wijzigingsbevoegdheden, ontheffingen en vrijstellingen. Het ontwerpbestemmingsplan biedt ruimte voor groei. Ook wordt uitbreiding van veehouderijen en kampeerterreinen en oprichting van mestvergistingsinstallaties mogelijk gemaakt via diverse wijzigingsbevoegdheden. Doordat (kwantitatieve) informatie over aantallen, omvang en locaties van toekomstige activiteiten in het MER ontbreekt is niet duidelijk of in het MER en de Passende beoordeling is uitgegaan van de maximale groeimogelijkheden binnen deze bestemmingen. Voor een aantal milieuaspecten kunnen hierdoor de effecten van het bestemmingsplan onderschat worden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- de afbakening van alternatieven nader te onderbouwen en aan te geven op welke wijze het milieubelang daarbij is meegewogen (ad. § 2.2.1);

³ Voor de autonome ontwikkeling kan worden uitgegaan van dat deel van de reeds bestemde ruimte dat met grote zekerheid op korte termijn ingevuld wordt en relevante beleidsontwikkelingen. In het MER dient worden toegelicht welke aannames daarbij zijn gedaan.

⁴ Dat er een groot verschil bestaat tussen de feitelijke situatie en de gehanteerde referentiesituatie kan worden afgeleid uit vergelijking van figuur 4.2 en figuur 5.2 in het MER. Figuur 4.2. geeft de stikstofdepositie van bedrijven binnen de gemeente in de huidige feitelijke situatie weer, figuur 5.2 de depositie van alternatief 2, die volgens het MER gelijk is aan de depositie door de autonome ontwikkeling.

- aan te geven hoe de aanwezigheid van verschillende natuurgebieden en de grote verscheidenheid aan landschappelijke en cultuurhistorische waarden wordt vertaald naar criteria en/of voorwaarden voor het toestaan van ontwikkelingen in het buitengebied (ad. § 2.2.2);
- de huidige situatie en autonome ontwikkeling in absolute termen te beschrijven, rekening houdend met bovenstaande, en de aannames daarin te onderbouwen. Mogelijk dat deze informatie aanwezig is in achterliggende documenten.⁵ Ook de informatie in § 5.3 van het MER kan hiervoor benut worden (ad. § 2.2.3);
- op basis van kwantitatieve informatie inzicht te geven in de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan en deze informatie te betrekken bij de effectbeoordeling (ad. § 2.2.4).

2.3 Effectbepaling en -beoordeling

2.3.1 Algemeen

De beschrijving van de milieueffecten van de alternatieven is zeer globaal. De effectbeoordeling is voornamelijk gebaseerd op expert judgement, waarbij aannames niet altijd zijn onderbouwd. Door het globale detailniveau van de alternatieven en effectbeschrijving is de effectbeoordeling zeer algemeen en lijkt daarmee van weinig waarde voor de besluitvorming over het bestemmingsplan en biedt weinig houvast voor vervolgbesluiten over individuele initiatieven.

In de volgende paragrafen wordt specifiek ingegaan op de effectbeoordeling voor landschap en cultuurhistorie en natuur.

2.3.2 Landschap en cultuurhistorie

In § 4.4.1 van het MER is een beschrijving opgenomen die zich vooral richt op de verschillende landschapstypen. De themakaarten in bijlage 6 van het MER geven inzicht in de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het plangebied. Deze informatie wordt echter in het MER onvoldoende gebruikt om de effecten van alternatieven te beoordelen, terwijl behoud van landschappelijke kwaliteiten volgens hoofdstuk 2 van het MER juist als centraal uitgangspunt voor het bestemmingsplan wordt gezien.⁶ De effecten worden slechts beoordeeld op de zeer algemene criteria historisch landschap en historische bouwkunde. Verder is onduidelijk in hoeverre de ambities om landschap en cultuurhistorie te beschermen doorwerken in de alternatieven. Deze ambities blijken onder andere uit de Kadernota buitengebied Westerveld (2006) en het Beeldkwaliteitsplan (2010).

In het MER wordt niet ingegaan op reliëf c.q. aardkundige waarden en/of visuele aspecten (openheid). Uit § 4.4.1 blijkt dat reliëf een belangrijke rol speelt in de kwaliteit van de ver-

⁵ In het MER wordt verschillende keren verwezen naar berekeningen van Alterra.

⁶ In enkele zienswijzen (nr. 9 en 15) wordt aangegeven dat de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het ontwerp bestemmingsplan te weinig worden meegewogen.

schillende landschappen, maar dit onderdeel speelt geen zichtbare rol in de effectbeoordeling. Dit geldt ook voor de visueel-ruimtelijke kenmerken.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de effectbeoordeling ten aanzien van landschap en cultuurhistorie nader uit te werken en te onderbouwen, met aandacht voor de volgende aspecten:

- Maak in de effectbeoordeling zichtbaar hoe ingrepen per landschapstype bijdragen aan de totaalbeoordeling voor het aspect landschap.
- Maak bij de effectbeoordeling gebruik van de in bijlage 6 opgenomen kaart van de gaafheid, om te komen tot onderscheidende effecten per landschapstype.
- Houdt rekening met eventuele effecten op aardkundige waarden (reliëf).

2.3.3 Natuur

Ook de effecten op natuur zijn zeer globaal beschreven en beoordeeld in het MER. Er is weinig onderscheid gemaakt naar verschillende typen natuurgebieden, waardoor specifieke knelpunten⁷ of kansen en mogelijke mitigerende maatregelen niet uit het MER naar voren komen. Ook is onduidelijk of er sprake is van beïnvloeding van (zeer) kwetsbare gebieden die zijn aangewezen op grond van de Wet ammoniak en veehouderij.

In § 2.4 van dit advies wordt specifiek ingegaan op de passende beoordeling.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de effectbeoordeling voor natuur nader uit te werken en te onderbouwen. Het MER zal aan waarde winnen als daarbij tevens aandacht wordt besteed aan kansen, problemen en mogelijke oplossingen voor soorten die zwaar beschermd zijn op grond van de Flora- en faunawet.

2.4 Passende beoordeling

Het voorkeursalternatief is beoordeeld in een Passende beoordeling. De Passende beoordeling geeft een beschrijving van de Natura 2000-gebieden, instandhoudingsdoelstellingen en staat van instandhouding van habitattypen en soorten.

Stikstofdepositie

De uitgangspunten voor de berekeningen van stikstofdepositie zijn deels onduidelijk en niet onderbouwd. Het is niet navolgbaar of bij de berekening is uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan. In het MER is bijvoorbeeld aangegeven dat is uitgegaan van een "realistische bouwblokinvulling", maar het is onduidelijk wat daarmee wordt bedoeld. Ook is onduidelijk hoe is omgegaan met mogelijkheden voor nieuwvestiging van veehouderijbedrijven en wijzigingsbevoegdheden (waaronder bijvoorbeeld ook mogelijkheden voor mestvergisting). Bovendien is niet duidelijk of rekening is gehouden met cumulatie met activiteiten buiten het plangebied.

⁷ zoals gebieden die gevoelig zijn door hun omvang voor recreatieve verstoring en voor stikstof (zeer) kwetsbare gebieden, die zijn aangewezen op grond van de Wet ammoniak en veehouderij.

Omdat volgens de Passende beoordeling significant negatieve gevolgen als gevolg van stikstofdepositie niet zijn uit te sluiten is een “coördinatie­regeling” in het bestemmingsplan op­genomen. Deze houdt in dat alle initiatieven individueel getoetst moeten worden aan de Na­tuur­bescher­mingswet. Op grond hiervan wordt in de Passende beoordeling geconcludeerd dat signifi­cante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. De Com­missie deelt deze conclusie niet zonder meer, omdat in het MER noch in de Passende beoor­deling mitigerende maatregelen zijn beschreven die leiden tot gelijk blijven of afname van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden.^{8, 9}

Ruimte voor kampeertreinen

De effecten op vogels door verstoring van recreanten zijn in de Passende beoordeling uitge­breid beschreven. Daarbij is echter onduidelijk in hoeverre de recreatiedruk op dit moment een belangrijke factor is in het niet behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.¹⁰ Verder is de (maximale) ruimte die het ontwerpbestemmingsplan biedt voor kampeertreinen niet meegenomen in de effectbeoordeling¹¹ en ontbreekt inzicht in cumulatie van effecten.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER/de Passende beoordeling:

- de informatie met betrekking tot stikstofdepositie te verduidelijken, te onderbouwen en berekeningsresultaten toe te voegen. Besteed daarbij aandacht aan alle relevante stik­stofbronnen, waaronder mestvergisting;
- de (maximale) effecten van kampeertreinen op vogels nader te onderbouwen;
- mogelijke (generieke) maatregelen te benoemen die de ruimte voor de gewenste ontwik­kelingen vergroten.¹²
- op grond hiervan de conclusies aan te passen en te onderbouwen.

⁸ In enkele zienswijzen (nr 15 en 18) is aangegeven dat het ontwerp bestemmingsplan te weinig bescherming biedt voor Natura 2000-gebieden, doordat het plan te ruime ontwikkelingsmogelijkheden in zich heeft.

⁹ Volgens artikel 19j, eerste lid van de Natuur­bescher­mingswet 1998, dient het bevoegd gezag bij het besluit tot vaststelling van het plan rekening te houden met de gevolgen die het plan kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Het besluit kan pas worden genomen als aan alle voorwaarden van artikel 19g en 19h is voldaan. Dat betekent dat, wanneer aantasting van natuurlijke kenmerken niet valt uit te sluiten, de ADC-toets doorlopen dient te worden.

¹⁰ Van de Draaihals is bijvoorbeeld nu slechts 1 broedpaar aanwezig. Het doelaantal is 5. Onduidelijk is in hoeverre de recreatiedruk een belangrijke factor is bij het niet halen van de instandhoudingsdoelstellingen. Het meer intensief belopen van op dit moment extensief belopen paden in een worst case scenario, maakt daarnaast dat vestiging in een gebied bemoeilijkt zal worden. Dan kan als mitigerende maatregel ook het verwijderen van paden aan de orde zijn.

¹¹ Via wijzigingsbevoegdheden biedt het bestemmingsplan in principe veel ruimte voor realisatie van kampeertreinen, zonder dat de criteria duidelijk zijn op basis waarvan deze ruimte kan worden ingevuld. Het ontwerpbestemmingsplan bevat weliswaar beperkingen ten aanzien van uitbreiding en nieuwvestiging van kampeertreinen, maar de gehanteerde criteria zijn weinig specifiek.

¹² Denk daarbij bijvoorbeeld aan de verplichting tot het toepassen van emissiearme staltechnieken (AMvB Huisvesting), informatie uit de Bedrijfsontwikkelingsplannen van intensieve veehouderijbedrijven en bedrijven met een intensieve neventak, zonering van veehouderijen op grond van bijvoorbeeld de Wet ammoniak en veehouderij, zonering van recreatie of begrenzing van aantallen (nieuwe) bedrijven en/of kampeertreinen.