



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied gemeente Elburg

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

12 juli 2012 / rapportnummer 2452-74



1. Oordeel over het MER

De gemeente Elburg wil het bestemmingsplan voor haar buitengebied herzien. Omdat vanwege mogelijke gevolgen voor de nabijgelegen Natura 2000-gebieden een Passende beoordeling moet worden opgesteld, en omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor m.e.r.(beoordelings-)plichtige activiteiten, wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen. Bevoegd gezag bij deze procedure is de gemeenteraad van Elburg.

Uit het MER bleek dat de effecten voor alle milieuaspecten negatief zullen zijn als de maximale mogelijkheden die het concept-voorontwerp bestemmingsplan buitengebied biedt daadwerkelijk ingevuld worden. Naar aanleiding van deze uitkomst heeft de gemeente het concept voorontwerp-bestemmingsplan aangepast. Hiermee heeft naar de mening van de Commissie het MER zichtbaar een rol gespeeld in de besluitvorming.

Desondanks signaleert de Commissie voor de milieueffectrapportage¹ (verder: de Commissie) bij de toetsing van het MER meerdere tekortkoming(en). Daardoor kan het milieubelang niet volwaardig bij de besluitvorming worden meegewogen. De Commissie adviseert een **aanvulling op het MER** op te stellen voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen. In algemene zin merkt de Commissie op dat in het MER een eenduidig overzicht van aantallen, categorieën en locaties van bedrijven ontbreekt. Verder zijn de conclusies niet of onvoldoende onderbouwd met kwantitatieve gegevens. Daardoor zijn de milieueffecten van het voornemen niet verifieerbaar. Deze constatering is van belang voor de volgende essentiële tekortkomingen:

- De gehanteerde referentiesituatie behoeft aanpassing;
- De maximale mogelijkheden van het plan zijn onvoldoende in beeld gebracht;
- Er zijn feitelijk geen alternatieven onderscheiden, terwijl er alternatieven mogelijk zijn die minder milieugevolgen hebben;
- In de Passende beoordeling is de huidige feitelijke situatie onvoldoende navolgbaar in beeld gebracht en er is niet aangetoond in hoeverre mitigerende maatregelen effectief zijn om aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden te voorkomen;
- De fijn stof berekeningen zijn onvoldoende navolgbaar.

Uit MER en de Passende beoordeling blijkt dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is, omdat aantasting van natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden niet kan worden uitgesloten.²

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht.

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 Uit de wetgeving volgt dat een project of plan alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets met succes en volledig wordt doorlopen.

2. Toelichting op het oordeel

Om de milieueffecten van het bestemmingsplan te bepalen en om alternatieven te vergelijken is een heldere beschrijving van de relevante ontwikkelingen in de referentiesituatie en alternatieven nodig. In het MER ontbreekt een eenduidig overzicht van aantallen, categorieën en locaties van bedrijven in de huidige situatie, de autonome ontwikkeling, het voornemen en alternatief. Ook worden op verschillende plaatsen in het MER, de Passende beoordeling en de bijlagenrapporten gegevens gehanteerd die onderling niet consistent zijn. Verder zijn de conclusies niet of onvoldoende onderbouwd met kwantitatieve gegevens. De resultaten van de effectbepaling zijn daardoor niet goed controleerbaar of onjuist. Deze constatering leidt mede tot essentiële tekortkomingen, die in de volgende paragrafen worden beschreven.

2.1 Maximale mogelijkheden

Uit het MER blijkt dat de maximale mogelijkheden die het eerdere concept voorontwerp bestemmingsplan buitengebied bood negatieve gevolgen heeft voor alle milieuaspecten. Naar aanleiding van deze uitkomst is het concept voorontwerp–bestemmingsplan aangepast³.

Op bladzijde 87 van het MER wordt gesteld dat maximalisatie zal worden uitgesloten in het voorontwerp bestemmingsplan. De Commissie constateert echter dat in het voorontwerp bestemmingsplan nog steeds aanzienlijke mogelijkheden voor uitbreiding van veehouderijen zijn opgenomen. Deze mogelijkheden zijn onvoldoende beschreven in het MER. Het gaat om directe uitbreidingsmogelijkheden⁴ en uitbreidingsmogelijkheden via flexibiliteitsbepalingen (afwijkings⁵– of wijzigingsbevoegdheid⁶). Conform vaste jurisprudentie moet een plan getoetst worden aan de milieueffecten van de maximale mogelijkheden, inclusief flexibiliteitsbepalingen. Het MER moet deze milieueffecten dus ook in beeld brengen.

Directe uitbreidingsmogelijkheden/ onbenutte vergunningruimte

In het MER is aangegeven dat de directe uitbreidingsmogelijkheden worden beperkt tot de oppervlakte conform de milieuvergunning. De Commissie wijst er op dat herbestedingen die wel zijn vergund maar niet zijn gerealiseerd en ook niet op korte termijn worden gerealiseerd (onbenutte vergunningruimte) behoren tot het voornemen. Het bevoegd gezag maakt bij het vaststellen van het bestemmingsplan opnieuw de keuze voor die bestemmingen.

In het MER is hier wel op ingegaan aan de hand van de 25 grootste bedrijven maar het wordt daarmee niet duidelijk wat de totale onbenutte vergunningruimte is en wat de milieueffecten daarvan (kunnen) zijn. De tabel op bladzijde 34 geeft onvoldoende/onjuist inzicht. De tabel is strijdig met de gegevens in een soortgelijke tabel op bladzijde 5 van de notitie van LTO.

³ De uitbreidingsmogelijkheden doormiddel van de wijzigingsbevoegdheid zijn o.a. naar beneden bijgesteld van 2,5 ha naar 1,75 ha en omschakeling van een grondgebonden agrarische bedrijf naar een niet–grondgebonden agrarische bedrijf is niet toegestaan.

⁴ De onbenutte vergunningsruimte.

⁵ Artikel 3.4.3 en 4.4.3 voor de vergroting van het staloppervlak.

⁶ Artikel 3.5.1 en 4.5.1 voor de vergroting van het bouwvlak tot 1,75 (was in het concept voorontwerp 2,5 ha) voor IV geldt een maximum van 1 ha.

Verder is het onduidelijk of de onbenutte vergunningruimte van de 25 bedrijven representatief is voor alle bedrijven en hoe en of de gegevens zijn doorvertaald naar alle bedrijven.

Flexibiliteitsbepalingen

Wijzigingsbevoegdheden

In het MER is ingegaan op de milieueffecten ten gevolge van de mogelijkheden van wijzigingsbevoegdheden uit het concept voorontwerp-bestemmingsplan die een uitbreiding van het bouwvlak van veehouderijen tot maximaal 2,5 ha mogelijk maken. Hoe de milieueffecten van de wijzigingsbevoegdheden zijn bepaald is niet goed navolgbaar en daardoor is ook niet af te leiden wat de effecten zullen zijn van het terugbrengen van de wijzigingsbevoegdheid in het voorontwerp-bestemmingsplan naar 1,75 ha (waarvan maximaal 1 ha intensieve veehouderij). Vanzelfsprekend zullen de effecten wel minder negatief zijn dan de wijzigingsbevoegdheid uit het concept voorontwerp-bestemmingsplan.

Afwijkingsbevoegdheden

De mogelijkheden van de afwijkingsbevoegdheden in artikel 3.4.3. en 4.4.3 zijn niet in beeld gebracht. In beide artikelen is aangegeven dat het staloppervlak mag worden vergroot indien is aangetoond dat er geen sprake is van significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden. Voor intensieve veehouderij is een maximum gesteld van 1 ha, voor de overige veehouderijen is geen maximum opgenomen.

In het MER moeten de gevolgen van deze afwijkingsbevoegdheden worden onderzocht. Dat voor gebruik van de afwijkingsbevoegdheden als vereiste geldt dat moet blijken dat geen sprake is van significante negatieve effecten, kan slechts worden beschouwd als een extra waarborg.

De Commissie merkt op dat uit het MER blijkt dat de afwijkingsbevoegdheid bedoeld was om het reële alternatief te ondersteunen. Zoals uit het bovenstaande blijkt maakt het voorontwerp bestemmingsplan meer mogelijk dan het reële alternatief (zie ook paragraaf 2.3 van dit advies).⁷

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de milieueffecten van de maximale mogelijkheden navolgbaar in beeld te brengen, ondersteund door zoveel mogelijk kwantitatieve gegevens en kaartmateriaal.

2.2 Referentiesituatie

Volgens het MER is het reële alternatief gelijk aan de autonome ontwikkeling van de landbouw omdat de ontwikkeling van de landbouw in principe hetzelfde is onder zowel het vigerende als het nieuwe bestemmingsplan.⁸ Er wordt dus gesteld dat het reële alternatief gelijk

⁷ Vrijgekomen productierechten van stoppers worden in het reële alternatief modelmatig toegekend aan bedrijven met groeiperspectief. Deze verwachting is niet geborgd in het bestemmingsplan of anderszins. Productierechten kunnen daarom niet met zekerheid worden toegekend aan bedrijven die groeien.

⁸ Zie o.a. bladzijde 15, 29 en 30 van het MER.

is aan de referentiesituatie. De Commissie is van mening dat deze redenatie niet opgaat, omdat inzicht moet worden gegeven in de huidige feitelijke situatie plus de autonome ontwikkeling als referentiesituatie voor het MER.

Autonome ontwikkeling

De niet benutte planologische ruimte in het vigerende bestemmingsplan, die in het nieuwe bestemmingsplan (opnieuw) wordt bestemd, behoort tot het voornemen en niet tot de autonome ontwikkeling, tenzij is aangetoond dat de reeds bestemde en vergunde ruimte met zekerheid op korte termijn ingevuld wordt (zie ook paragraaf 2.1. van dit advies). Het bevoegd gezag maakt bij het vaststellen van het bestemmingsplan opnieuw de keuze voor die bestemmingen.⁹ Worden bestemmingen gehandhaafd, dan kunnen deze in de nieuwe planperiode alsnog ingevuld worden. Dit geeft dus “nieuwe” mogelijkheden ten opzichte van hetgeen al is gerealiseerd.

Huidige feitelijke situatie

De huidige feitelijke situatie bestaat uit alle vergunde activiteiten die al zijn gerealiseerd. Zoals blijkt uit paragraaf 2.2. onder het kopje ‘Directe uitbreidingsmogelijkheden/ onbenutte vergunningruimte’ is het onvoldoende navolgbaar wat de huidige feitelijke situatie is.

De Commissie is van oordeel dat in het MER, vanwege het bovenstaande, niet de juiste referentiesituatie is gebruikt voor het bepalen van de effecten van de alternatieven. De Commissie benadrukt dat het van belang is om een goed beeld te krijgen van de referentiesituatie. Hierdoor wordt bepaald welke milieuruimte er nog is voor verdere ontwikkelingen.

De Commissie adviseert om de referentiesituatie in het MER te bepalen aan de hand van de volgende punten:

Huidige situatie: De feitelijke bestaande situatie: alle vergunde activiteiten die al zijn gerealiseerd.

Autonome ontwikkeling: Toekomstige zekere ontwikkelingen binnen en buiten het plangebied:

- Dat deel van de reeds bestemde en vergunde ruimte waarvan zeker is dat deze op korte termijn ingevuld wordt.
- Activiteiten waarover nog geen (ontwerp) besluit is genomen horen in principe niet tot de autonome ontwikkeling. Uitzondering hierop zijn activiteiten waarvan de kans groot is dat deze in de nabije toekomst gerealiseerd worden.
- Generieke beleidsontwikkelingen zoals het Besluit Huisvesting.

De Commissie adviseert om te beargumenteren waarom ontwikkelingen wel of niet zijn meegenomen en waarom ze gezien worden als huidige situatie, autonome ontwikkeling of onderdeel van het voornemen.

⁹ Het advies van de Commissie over de notitie R&D is op dit punt achterhaald. Zie diverse uitspraken van de Raad van State waaronder Bestemmingsplan buitengebied Haaren, 7 september 2011, 200907076/1/R3 en Bestemmingsplan buitengebied 2008 Baarle-Nassau, ABRvS 19 oktober 2011, 200906702/1/R3.

2.3 Alternatieven/ scenario's

De Commissie constateert dat het MER feitelijk geen ruimtelijke alternatieven onderscheidt. Het voornemen zoals dat is opgenomen in het voorontwerp-bestemmingsplan is de basis voor zowel het maximale als het realistische alternatief. Alleen de invulling van de bestemmingen is verschillend, waardoor de alternatieven eigenlijk verschillende scenario's binnen hetzelfde planalternatief zijn. Beide in het MER onderzochte scenario's zijn vooral gebaseerd op externe ontwikkelingen waarop de gemeente weinig greep heeft.

Het maximale alternatief zou uit moeten gaan van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan (worst-case). Zie daarover de opmerkingen van de Commissie in paragraaf 2.1. Het reële alternatief gaat uit van een verwachte trendmatige ontwikkeling van de landbouw. Vrijgekomen productierechten van stoppers worden modelmatig toegekend aan bedrijven met groeiperspectief.

Er is geen alternatief uitgewerkt waarin is onderzocht hoe de gemeente *zelf* kan sturen (bijvoorbeeld via zonering of differentiatie binnen het plangebied) naar een gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Volgens de Commissie zijn er redelijkerwijs alternatieven denkbaar die minder milieueffecten hebben en die meer tegemoet komen aan één van de centrale doelstellingen: het behoud en de versterking van de omgevingskwaliteit.

Er bestaat bovendien een knelpunt omdat de Passende beoordeling duidelijk maakt dat door de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan, de depositie van verzurende en vermestende stoffen op Natura 2000-gebieden toeneemt ten opzichte van de huidige feitelijke situatie. Omdat er sprake is van een overbelaste situatie, leidt het voornemen tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura-2000 gebieden. Hierdoor is het bestemmingsplan niet uitvoerbaar (zie ook paragraaf 2.4 van dit advies).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief/ alternatieven te beschrijven, en deze te vergelijken met de referentiesituatie. Hierbij kan gedacht worden aan:

- een alternatief waarin aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden wel is uit te sluiten, dan wel mogelijkheden te onderzoeken om maatregelen in het bestemmingsplan op te nemen waardoor aantasting uit te sluiten is.
- een alternatief dat tegemoet komt aan de doelstelling: behoud en de versterking van de omgevingskwaliteit.

2.4 Milieueffecten

De voorgaande opmerkingen hebben tot gevolg dat de milieueffecten opnieuw doorgerekend moeten worden. Aanvullend heeft de Commissie nog de volgende opmerkingen over natuur en fijn stof.

2.4.1 Natuur/ Passende beoordeling

In de Passende beoordeling zijn de activiteiten die het concept voorontwerp bestemmingsplan buitengebied mogelijk maakt getoetst aan de instandhoudingsdoelstellingen van omliggende Natura 2000-gebieden. Uit de toetsing blijkt dat *iedere* toename van de depositie van vermestende stoffen leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden waaronder de Veluwe. In de Passende beoordeling wordt geadviseerd om de mogelijkheden die in het voorontwerp-bestemmingsplan worden geboden pas na verdere toetsing toe te staan. De Commissie onderschrijft dit advies (zie daarbij ook de opmerkingen in paragraaf 2.1 van dit advies), waarbij de toets met zekerheid moet aantonen dat de depositie niet toeneemt ten opzichte van de actuele situatie. De bijdrage aan stikstofdepositie (in mol N/ha/jaar) vanuit het plangebied moet worden beschreven om dit inzichtelijk te maken.

In paragraaf 2.1 van deze notitie is echter aangegeven dat zowel bij recht en via flexibiliteitsbepalingen uitbreiding van veehouderij mogelijk is. Op grond van de Passende beoordeling is daarmee aantasting van de natuurlijke kenmerken niet uit te sluiten. Uit de wetgeving volgt dat een project of plan alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast (zie ook paragraaf 2.3 van dit advies).¹⁰

Verder merkt de Commissie op dat de huidige feitelijke situatie niet navolgbaar in beeld is gebracht zoals blijkt uit paragraaf 2.1. en 2.2. van dit advies. Ten aanzien van de mitigerende maatregelen (paragraaf 4.2 van de Passende beoordeling) benadrukt de Commissie dat generiek (toekomstig) beleid niet de zekerheid kan geven dat aantasting van natuurlijke kenmerken wordt voorkomen. Bovendien is onduidelijk in hoeverre deze maatregelen effectief zijn. Alleen concrete, zekere maatregelen kunnen bij de toetsing worden meegewogen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- de huidige feitelijke situatie te beschrijven;
- een alternatief te beschrijven waarin aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden wel is uit te sluiten, dan wel te onderzoeken welke concrete maatregelen in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen teneinde aantasting uit te sluiten (zie ook paragraaf 2.3 van dit advies). Kwantificeer daarbij de bijdrage vanuit het plangebied aan de stikstofdepositie in omliggende Natura 2000-gebieden.

2.4.2 Fijn stof

De fijn stof berekening in bijlage 7 van het MER zijn onvoldoende navolgbaar¹¹ daardoor is het onduidelijk of de gevolgen onder de wettelijke grenswaarden zullen blijven. Uit het onderzoek is niet eenduidig herleidbaar welk aantal bronnen is gebruikt.¹² Verder is onvoldoen-

¹⁰ Tenzij de zogenaamde ADC-toets met succes en volledig wordt doorlopen.

¹¹ Diverse malen wordt gesproken over de gemeente Overbetuwe terwijl het onderzoek betrekking moet hebben op de gemeente Elburg.

¹² In het rapport wordt gesproken over 25 bronnen of alle bronnen. Het is daardoor onduidelijk over welk aantal het gaat mede vanwege de opmerking in dit advies over de tabel op bladzijde 34 MER en een soortgelijke tabel op bladzijde 5 van de notitie van LTO.

de onderbouwd waarom en op welke wijze de fijnstofimissie die optreedt binnen het doorge-
rekende kilometervlak kan worden doorvertaald naar de situatie gemeentebreed.

De Commissie adviseert op basis van actuele fijnstofberekeningen de gevolgen van het voor-
nemen inzichtelijk te maken en eenduidig aan te geven welk aantal bronnen is gehanteerd.
Verder adviseert de Commissie om te onderbouwen waarom en op welke wijze de optredende
fijnstofimissie kan worden doorvertaald naar de situatie gemeentebreed.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Elburg

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van de gemeente Elburg

Besluit: vaststellen Bestemmingsplan Buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D14

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in "Huis aan Huis krant van Elburg" van: 29 juni 2010
ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 30 juni 2010 t/m 31 augustus 2010

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 23 juni 2010

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 23 augustus 2010

kennisgeving MER van: 8 mei 2012

ter inzage legging MER: 9 mei t/m 20 juni 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 27 april 2012

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 12 juli 2012

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:

dr.ir. G. Blom (voorzitter)

ing. R.J. van Dijk

ir. J.A. Nuesink

drs. J.P. Siedsma (secretaris)

ing. R.L. Vogel

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 www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- PlanMER Bestemmingsplan buitengebied Elburg, SAB, 25 april 2012;
- Bestemmingsplan buitengebied Elburg 2012, SAB, 25 april 2012;
- Ruimtelijke onderbouwing Werfhorstruiters Vaarbekerweg, BügelHajema, 23 april 2012;
- Ruimtelijke onderbouwing Goorweg 6 a te Doornspijk, BügelHajema, 16 april 2010;
- Ruimtelijke onderbouwing perceel Schietweg E3888 't Harde, Buro Oost, april 2012;
- Ruimtelijke onderbouwing Herbouw woning Vaarbekerweg te Doornspijk, Witpaard, december 2011;
- Ruimtelijke onderbouwing Stoopschaarweg 5a 8081 PE Elburg. Ruimtelijke onderbouwing i.v.m. het voornemen om een loods te plaatsen t.b.v. het houden van schapen, Poolinder, december 2010 (aangevuld januari 2012 en maart 2012);
- Passende Beoordeling Bestemmingsplan Buitengebied Elburg, SAB, 23 mei 2011;
- Notitie 2010.046.03-2: Toename fijnstofconcentratie tgv het 'Bestemmingsplan buitengebied Elburg', Windmill, 8 april 2011.

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

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied gemeente Elburg

ISBN: 978-90-421-3555-0



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

w www.commissiemer.nl

