



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied gemeente Rijssen-Holten

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

3 april 2012 / rapportnummer 2630-44



1. Oordeel over het MER

De gemeente Rijssen-Holten wil haar bestemmingsplan buitengebied herzien. De plan-m.e.r.-procedure wordt doorlopen omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor diverse m.e.r.(beoordelings)plichtige activiteiten en vanwege de nabijheid van Natura 2000-gebieden wordt. Bevoegd gezag is de gemeenteraad.

De gemeente Rijssen-Holten is een gemeente met veel ontwikkelingen in de veehouderij-sector. Er zijn bedrijven die stoppen, bedrijven die gebruik maken van de rood-voor-rood regeling en bedrijven die groeien. Het gemeentebestuur zoekt actief naar mogelijkheden om behoud van natuur en landschap te combineren met een economisch levensvatbaar platteland. Hiertoe zijn er onder meer een landschapsontwikkelingsplan en een kadernota vastgesteld. De wettelijke verankering van het ruimtelijk beleid vindt plaats in het voorliggende bestemmingsplan. Door deze verankering ontstaat duidelijkheid voor inwoners en ondernemers (ook van buiten de gemeente) over de kaders die de gemeente hanteert ten aanzien van de ontwikkelingsmogelijkheden van de veehouderij. Het bestemmingsplan is afgestemd op het reconstructieplan en richt zich met name op het behouden van de huidige ontwikkelingsmogelijkheden in de agrarische sector.

Het opgestelde plan-MER beschrijft de effecten van een aantal scenario's op heldere wijze, met goed kaartmateriaal.

De Commissie voor de m.e.r. (verder: de Commissie)¹ signaleert bij de toetsing van het MER echter een aantal tekortkoming(en), die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming.

Scenario's, geen alternatieven

het MER beschrijft de effecten van twee scenario's, die grotendeels gebaseerd zijn op externe ontwikkelingen waar de gemeente in beperkte mate invloed op uit kan oefenen. Het MER biedt daardoor geen inzicht in de mogelijkheden die de gemeente heeft om de ontwikkelingen in het buitengebied met ruimtelijk beleid te sturen. De Commissie is van mening dat er alternatieven mogelijk zijn die meer tegemoet komen aan de gemeentelijke ambities op het gebied van natuur en milieu en die minder milieugevolgen hebben.

Maximale mogelijkheden

De informatie in het MER geeft geen inzicht in de maximaal mogelijke milieugevolgen van het ontwerp-bestemmingsplan. Uit het MER kan worden afgeleid dat wanneer de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan volledig worden ingevuld er meer effecten op leefomgeving, landschap en natuur zijn te verwachten dan beschreven in het 'maximaal scenario'. De Commissie adviseert deze maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan op milieueffecten te onderzoeken.

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 www.commissiemer.nl onder *adviezen*.

Passende beoordeling

Daardoor geeft de opgestelde Passende beoordeling geen inzicht in de maximaal mogelijke effecten van het voorgenomen ruimtelijk beleid. Het maximum scenario laat zien dat significant negatieve effecten door hogere stikstofdepositie niet uit te sluiten zijn. Met het voornemen, dat naar verwachting tot meer milieueffecten leidt dan dit maximum scenario, is aantasting van natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden niet uitgesloten. De Commissie adviseert een alternatief te onderzoeken waarbij aantasting van natuurlijke kenmerken kan worden uitgesloten.

Referentiesituatie

Voor de referentiesituatie zijn de stikstofemissies bepaald. Uit het MER wordt niet duidelijk in hoeverre in de gehanteerde cijfers ook zaken als beweiden of permanent opstallen van melkkoeien, reeds gestopte bedrijven en gevolgen van de AMvB huisvesting zijn verwerkt.

Geur

In het MER is een uitgebreid geuronderzoek opgenomen. Echter de aantal geurgehinderden in de huidige situatie en bij de verschillende scenario's ontbreekt in de beschouwing. De Commissie adviseert om bij de beoordeling van geurhinder het aantal geurgehinderden te betrekken.

De Commissie adviseert bovenstaande punten in een aanvulling op het MER op te nemen voordat het besluit wordt genomen.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen van bevoegd gezag ontvangen en deze dus niet bij haar advies kunnen betrekken.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden aanbevelingen gedaan over effecten op landschap en cultuurhistorie alsmede de ecologische hoofdstructuur (EHS) voor het vervolgtraject.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Aansluiting MER bij bestemmingsplan

Met een plan-MER worden de milieugevolgen inzichtelijk gemaakt van beleidskeuzes zoals deze met het bestemmingsplan worden vastgelegd. De gemeente Rijssen-Holten kiest in het bestemmingsplan voor het opnieuw vastleggen van de ontwikkelingen die in het vigerende plan mogelijk zijn. Het MER dient de milieueffecten van deze keuze in beeld te brengen.

2.1.1 Scenario's, geen alternatieven

Het MER en de Passende beoordeling zijn gebaseerd op twee scenario's: een realistisch en een maximaal. Beide in het MER onderzochte scenario's² zijn grotendeels gebaseerd op externe ontwikkelingen, waarbij de gemeente zelf slechts in zeer beperkte mate stuurt naar de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Het MER biedt daardoor weinig inzicht in de mogelijkheden die de gemeente heeft om met ruimtelijk beleid de ontwikkelingen in het buitengebied te sturen.

Volgens de Commissie zijn er alternatieven denkbaar die tegemoet komen aan de doelstellingen en ambities ten aanzien van natuur, landschap en cultuurhistorie (ambities zoals onder andere vastgelegd in het LOP) en/of kwaliteit van de leefomgeving en die minder milieu- en natuureffecten hebben.³ Denk bijvoorbeeld aan een alternatief dat maximaal gericht is op verplaatsing van dichtbij natuurgebieden naar het landbouwontwikkelingsgebied, door de ontwikkelingsmogelijkheden in het verwevingsgebied te verkleinen. De beoordeling van het 'realistisch scenario' in het MER laat namelijk zien dat door een accentverschuiving van landbouwontwikkeling van dichtbij Natura 2000-gebieden naar de landbouwontwikkelingsgebieden een gunstig effect ontstaat op natuur. Er zijn dus mogelijkheden om ruimtelijk te sturen.

De Commissie adviseert een of meerdere alternatieven te beschouwen die meer tegemoet komen aan de doelstellingen (zie hierboven) van de gemeente op het gebied van natuur, landschap, cultuurhistorie en leefomgeving, bijvoorbeeld door middel van differentiatie per deelgebied of (verdere) zonering van activiteiten.

2.1.2 Maximale mogelijkheden

Uit het MER wordt niet duidelijk hoe de twee scenario's zich verhouden tot de ruimte die het bestemmingsplan biedt aan ontwikkelingen. Het 'realistisch scenario' geeft invulling aan een klein deel van de ruimte in het bestemmingsplan. De effecten van dit scenario zijn beperkt.

Uit de toelichting van de gemeente⁴ blijkt dat het 'maximaal scenario' niet de maximaal mogelijke ontwikkelingen binnen het nog vast te stellen bestemmingsplan weergeeft. In het MER is uitgegaan van 'de redelijkerwijs voorspelbare maximale ontwikkelingen'. Dit is wat anders dan de (juridische) maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan (zie hieronder). Hierdoor zijn de maximaal mogelijke effecten die door de ontwikkelingen uit het bestemmingsplan kunnen optreden niet in beeld gebracht.

Volgens vaste jurisprudentie moet in het MER worden uitgegaan van hetgeen 'redelijkerwijs maximaal mogelijk wordt gemaakt' in het plan. Uitgaan van de maximale mogelijkheden

² De Commissie m.e.r. hanteert de term 'alternatief' voor een andere wijze om het voorgenomen initiatief uit te voeren, en de term 'scenario' voor omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het initiatief of de milieueffecten, maar die niet rechtstreeks door de initiatiefnemer kunnen worden beïnvloed.

³ Zie ook pagina 37 van het MER waarin als visie voor het buitengebied onder andere is aangegeven dat de gemeente streeft naar een duidelijke afbakening van het grondgebruik voor agrarische doeleinden, voor de opwekking van energie en voor recreatie. Het landschap is de drager voor het toerisme in de gemeente.

⁴ Deze mondelinge toelichting heeft de gemeente gegeven op 27 februari 2012.

betekent dat eventuele wijzigingsbevoegdheden en ontheffingsmogelijkheden die in het bestemmingsplan staan, moeten worden meegenomen. Voor een realistisch worst case scenario moet ervan worden uitgegaan dat alle bestemde ruimte wordt ingevuld. Dat wil zeggen dat op elk perceel met een bepaalde bestemming (al dan niet via wijzigingsbevoegdheid) rekening gehouden moet worden met volledige benutting van die bestemde ruimte. 'Redelijkerwijs' wil zeggen dat hierbij uitgegaan kan worden van redelijke gemiddelden voor bedrijfsvoering. Het is misschien nu nog niet realistisch dat alle ruimte wordt benut, maar gedurende de looptijd van het bestemmingsplan kan dat veranderen. Bovendien is van te voren niet te zeggen waar in het plangebied wel en waar niet de volledige ruimte zal worden benut.

De Commissie adviseert de effecten van de ontwikkelingen die het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt te beschouwen.

2.1.3 Passende beoordeling

De Passende beoordeling bij een bestemmingsplan heeft als doel om na te gaan of de ruimtelijke ontwikkelingen die met het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt uitvoerbaar zijn binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet.

De Commissie constateert dat de in het MER opgenomen Passende beoordeling niet aansluit bij het bestemmingsplan, omdat het bestemmingsplan meer ontwikkelingen mogelijk maakt dan in het 'maximum scenario' is voorzien. Dit terwijl in het 'maximum scenario' de depositie van verzurende en vermestende stoffen op de Natura 2000-gebieden Sallandse Heuvelrug, Borkeld, Boetelerveld en Wierdenseveld al toeneemt ten opzichte van de huidige feitelijke situatie. Omdat er nu reeds sprake is van een overbelaste situatie, moet de conclusie zijn dat het voornemen (wat dus meer mogelijk maakt dan het maximale scenario beschrijft) leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura-2000 gebieden.

In de Passende beoordeling zijn enkele mitigerende maatregelen beschreven, maar in het MER niet onderzocht, in hoeverre deze maatregelen effectief zullen zijn. Hierdoor beschrijft het MER in wezen geen uitvoerbaar alternatief. Uit de Natuurbeschermingswet 1998 volgt dat een plan alleen mag worden vastgesteld als de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast of de zogenoemde ADC-toets⁵ met succes wordt doorlopen.

De Commissie adviseert om aannemelijk te maken dat verzurende en vermestende emissies en bijbehorende deposities zijn te beperken, zodat aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden is uit te sluiten.

⁵ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? Inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

Zij adviseert te onderzoeken of er een alternatief is waarbij aantasting van natuurlijke kenmerken is uit te sluiten. Dit alternatief kan uitgaan van ander ruimtelijk beleid dan de huidige alternatieven in het MER of kan bestaan uit één van de huidige alternatieven in het MER, aangevuld met een realistisch pakket flankerende en mitigerende maatregelen. Dit pakket hoeft overigens niet (alleen) uit ruimtelijke maatregelen te bestaan.

2.2 Referentiesituatie

De referentiesituatie is in het MER te herleiden uit §4.3.1 en §4.3.2 van bijlage 16 Ammoniakdepositie. De referentiesituatie gaat uit van de, voor functionele leegstand gecorrigeerde, CBS-gegevens 2010. Er blijkt dat binnen de gemeente feitelijk minder dieren worden gehouden dan er zijn vergund. Uit het onderzoek wordt niet duidelijk in hoeverre de gehanteerde cijfers ook zijn gecorrigeerd voor:

- de gevolgen van de AMvB huisvesting;
- beweiden of permanent opstallen van melkrundvee;
- bedrijven die zijn gestopt of dit op korte termijn van plan zijn (zoals aangegeven in de bedrijfsontwikkelingsplannen).

Uit het MER wordt niet duidelijk welk gedeelte van de vergunde maar niet gebruikte rechten zitten bij bedrijven die zich op korte termijn willen ontwikkelen (en die dus bij de autonome ontwikkeling horen) en welke gedeelte bij bedrijven die reeds gestopt zijn (en die dus bij het voornemen horen).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER duidelijkheid te verschaffen over de uitgangspunten die gehanteerd zijn bij de referentiesituatie. Mocht de referentie gewijzigd worden dan kan dit ook gevolgen hebben voor de alternatieven.

2.3 Geur

Bij het MER is een uitgebreid geurrapport gevoegd (bijlage 17) waarin met kaartmateriaal de verschillende ontwikkelingen qua geur inzichtelijk zijn gemaakt. De Commissie constateert dat het aantal geurgehinderden in de huidige situatie en bij de verschillende scenario's ontbreekt. Een toename van geurhinder in een gebied waar geen bewoning is, heeft immers minder impact op leefklimaat en geurbeleving dan in een gebied waar veel bewoning is. Daardoor biedt het MER nu geen inzicht in de verandering in leefkwaliteit voor omwonenden en de mogelijkheden om hierin via het bestemmingsplan –bijvoorbeeld met mitigerende maatregelen– te sturen.

De Commissie adviseert om:

- inzicht te geven in het aantal geurgehinderden nu en in de toekomst;
- deze te beoordelen en waar nodig mitigerende maatregelen in beeld te brengen.

3. Aanbevelingen voor het vervolgproces

De opmerkingen in het verdere advies hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. De Commissie hoopt met onderstaande aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

3.1 Effecten op landschap en cultuurhistorie

In het MER (pagina 37–42) is aangegeven dat de gemeente de ambitie heeft om de eigenheid en verscheidenheid aan landschappen in het landelijk gebied te versterken. Het Landschapsontwikkelingsplan (LOP) vormt daarvoor een belangrijk uitgangspunt. De visie uit het LOP is op hoofdlijnen (onder andere het streven naar diversiteit van landschapstypen en behoud van kleinschalige landschapselementen) opgenomen in de toelichting bij het bestemmingsplan, maar dit leidt in de planregels verder niet tot nieuwe, concrete eisen of garanties. Het is daarmee onduidelijk of en hoe de randvoorwaarden en uitgangspunten uit het LOP worden geborgd.

In het MER zijn de huidige situatie en autonome ontwikkeling voor landschap en cultuurhistorie voldoende beschreven (pagina 60 en verder). De mogelijke effecten van het voornemen daarop zijn kwalitatief en globaal beschreven voor het gehele plangebied, zonder dat daarbij gebruik is gemaakt van visualisaties of meer kwantitatieve informatie (pagina 97 en verder). Daardoor maakt het MER niet duidelijk waar in het plangebied zich specifieke kansen of knelpunten op het gebied van landschap en cultuurhistorie voor doen en biedt het MER geen aanknopingspunten voor het maken van nadere keuzes of het stellen van eisen aan ontwikkeling en/of inpassing van (agrarische) activiteiten. Dit is van belang, omdat het ruimtelijk sturen van ontwikkelingen in de landbouw enerzijds kansen kan bieden in de extensiveringsgebieden (essen- en kampenlandschap) en anderzijds gevolgen kan hebben voor de ruimtelijke kwaliteit van de landbouwontwikkelingsgebieden (het open maten- en flierenlandschap).

- o De Commissie adviseert op basis van de uitgangspunten in het LOP per landschapstype⁶ een toetskader uit te werken waaraan nieuwe ontwikkelingen, zoals bedrijfsverplaatsing en –uitbreiding getoetst kunnen worden.

3.2 Natuur

In het MER zijn de effecten op natuur, zoals het EHS/Wav gebied de Zuurberg, beschreven. Het MER geeft aan dat er negatieve effecten te verwachten zijn door de ontwikkelingen die met het plan mogelijk worden gemaakt. Er wordt eveneens aangegeven dat deze effecten mogelijk te mitigeren zijn. De Commissie constateert echter dat het MER geen nadere informatie geeft over de wijze waarop mitigatie van effecten op de EHS kan plaatsvinden en de effectiviteit van mogelijke mitigerende maatregelen.

- o De Commissie adviseert bij de concrete invulling van ontwikkeling rekening te houden met effecten op het EHS/Wav-gebied.

⁶ Zie pagina 28 van het ontwerp-bestemmingsplan voor een overzicht van landschapstypen binnen de gemeente.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van gemeente Rijssen-Holten

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van gemeente Rijssen-Holten

Besluit: wijzigen van het bestemmingsplan buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege Passende beoordeling en kaderstelling voor categorie C14 en D14.

Activiteit: de gemeente Rijssen-Holten herzielt haar bestemmingsplan buitengebied.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van 31 januari 2012

ter inzage legging MER: 1 februari t/m 14 maart 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 6 februari 2012

toetsingsadvies uitgebracht: 3 april 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:

Ir. J.J. Bakker

W. Foppen

Ing. M.M.J. Pijnenburg

Prof.dr.ir. R. Rabbinge (voorzitter)

Ir. C.T. Smit (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.

Omdat de Commissie niet is geraadpleegd bij de voorbereiding op het MER heeft ze een locatiebezoek afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie.

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 Herziening bestemmingsplan buitengebied gemeente Rijssen-Holten, Ingenieursbureau Oranjewoud B.V., 24 januari 2012;
- planMER Bestemmingsplan buitengebied Rijssen-Holten – Passende beoordeling in het kader van de natuurbeschermingswet 1998 artikel 19j, Ingenieursbureau Oranjewoud B.V., 24 januari 2012;
- Onderzoek ammoniakdepositie planMER Bestemmingsplan buitengebied gemeente Rijssen-Holten, Ingenieursbureau Oranjewoud B.V., 18 januari 2012;
- Onderzoek Geurhinder planMER Bestemmingsplan buitengebied gemeente Rijssen-Holten, Ingenieursbureau Oranjewoud B.V., 18 januari 2012;
- Kwantitatieve risicoanalyste EV-berekeningen buisleidingen Rijssen-Holten B West 01-03-2011;
- Toetsing aan het Bevi vanwege de aanwezigheid van een LPG tankstation, Ingenieursbureau Oranjewoud B.V./SAVE, 20 juni 2011;
- Ontwerp-bestemmingsplan Buitengebied Rijssen-Holten, gemeente Rijssen-Holten, 30 januari 2012.

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

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied gemeente
Rijssen-Holten**

ISBN: 978-90-421-3488-1



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

