

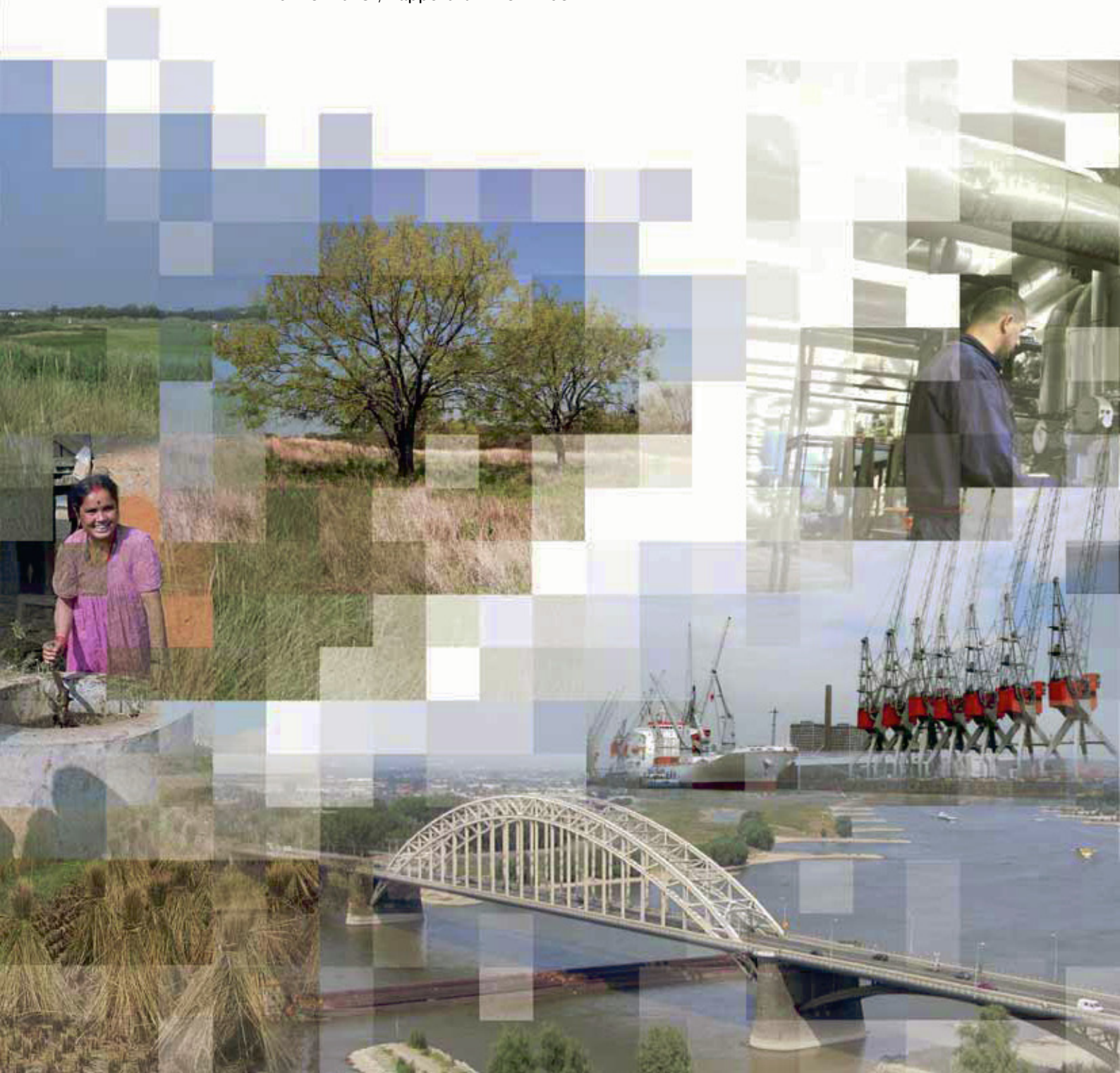


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Staphorst

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

16 mei 2013 / rapportnummer 2768-77



1. Oordeel over het MER

De gemeente Staphorst wil het bestemmingsplan buitengebied actualiseren en zo ruimte bieden aan ontwikkelingen waarbij rekening wordt gehouden met aanwezige landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten. De plan-m.e.r.-procedure wordt doorlopen omdat vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden een Passende beoordeling is opgesteld en omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor m.e.r.(beoordelings-) plichtige activiteiten (veehouderij). De gemeenteraad van Staphorst is bevoegd gezag voor deze procedure.

In dit advies spreekt de Commissie¹ voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER is prettig leesbaar en goed geïllustreerd met kaartbeelden. Uit het MER blijkt dat het voornemen kan leiden tot een toename van stikstof, en dat er met interne en externe saldering sturingsmogelijkheden zijn om deze toename te verminderen. **De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen.** Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. Dit betreft:

- De beschrijving van het voornemen in het MER komt op een aantal punten niet overeen met het ontwerp bestemmingsplan. Daardoor beschrijft het MER niet de volledige effecten van het voornemen.
- Er ontbreekt een ruimtelijk alternatief in het MER dat is toegesneden op bescherming en versterking van bijzondere natuur(doelen) en landschapskenmerken, bijvoorbeeld in het open slagenlandschap.
- De effectbepaling voor stikstof is goed te volgen, maar de berekeningen zijn specifiek voor Staphorst niet volledig navolgbaar.
- Voor sommige onderdelen van natuur, landschap en geur zijn huidige situatie en effecten te summier beschreven.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen alvorens een besluit te nemen. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe.

Daarnaast is op 25 april een wijziging van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 in werking getreden. De wijziging heeft, specifiek voor stikstof, gevolgen voor de referentiesituatie waarmee een voorgenomen plan moet worden vergeleken. Bij het opstellen van het plan-MER kon hier nog geen rekening mee worden gehouden. Vanwege de interpretatieruimte die het gewijzigde artikel biedt, heeft de Commissie m.e.r. aan de betrokken bewindspersonen om een nadere interpretatie van het artikel gevraagd. Gelet op de meest waarschijnlijke bedoelingen van de wetgever gaat de Commissie er van uit dat de effecten van stikstofdepositie als gevolg van plannen moeten worden vergeleken met het vigerende planologische kader. De Commissie adviseert deze vergelijking alsnog te maken en op basis van de juiste vergelijkingsbasis de effectbeschrijving voor stikstof in het MER te herzien.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl.

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 kunnen wegen bij de besluitvorming.

2.1 Voornemen en maximale mogelijkheden

De beschrijving van het voornemen in het MER komt niet geheel overeen met het ontwerp bestemmingsplan. In het ontwerp bestemmingsplan worden ruimtelijke mogelijkheden geboden, waarvan de effecten in het MER niet of niet volledig beschreven staan. Hiermee zijn de maximale mogelijkheden van het voornemen niet volledig beschreven. Het gaat hierbij om de volgende punten:

- Het bestemmingsplan maakt op maximaal 15 plekken nieuwvestigingen op of verplaatsingen van grondgebonden bedrijven naar de linten² mogelijk via een wijzigingsbevoegdheid. Dit zouden dus ook maximaal 15 nieuwe bedrijven van buiten de gemeente kunnen zijn. In het geval van de bedrijfsverplaatsingen wordt het bedrijf op het oude bouwblok verwijderd. De locaties op de linten of het maximaal aantal vestigingen per lint worden in het bestemmingsplan niet vastgelegd.

Het bestemmingsplan maakt daarnaast mogelijk dat intensieve veehouderijen verplaatst kunnen worden, ook naar een locatie op de linten. Deze verplaatsers moeten uit de gemeente komen, maar kunnen ook van buiten het plangebied afkomstig zijn. Er is niet bepaald hoeveel bedrijven dit maximaal zijn, waar ze zich kunnen vestigen op de linten en hoe groot ze mogen worden. Deze bedrijfsverplaatsingen kunnen dus nog bovenop de 15 eerder genoemde nieuwvestigingen/verplaatsingen komen. Dit is niet als onderdeel van het voornemen beschouwd.

Voor de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan moet worden uitgegaan van het maximale aantal nieuwvestigingen/verplaatsers dat mogelijk wordt gemaakt, uitgaande van de maximale grootte. Ook moet worden uitgegaan van de qua milieueffecten meest ongunstige locaties³ op de linten.

- Bestaande nevenvestigingen groter dan 250 m² kunnen uitbreiden tot 2000 m². Deze kunnen ook buiten de linten uitbreiden.
- In het MER wordt op een aantal plekken, zoals bij landschap, uitgegaan van uitbreiding van bestaande vestigingen tot 1,5 hectare. In het ontwerpbestemmingsplan wordt echter groei tot 2 hectare mogelijk gemaakt.
- In bijlage 4 wordt uitgegaan van een vullingsgraad van bouwblokken met 50%, terwijl in de praktijk deze vullingsgraad ook hoger kan zijn, bijvoorbeeld voor intensieve veehouderijbedrijven. In het MER wordt niet voldoende onderbouwd waarom voor Staphorst met een vullingsgraad van 50% kan worden gerekend.
- Drainage en het dempen van sloten zijn niet meegenomen bij de effectbepaling voor natuur en landschap. Voor deze handelingen is weliswaar een omgevingsvergunning

² De linten liggen verspreid door de gemeente en staan beschreven in de kadernota.

³ Het kan op grond van het bestemmingsplan zo zijn dat alle nieuwe vestigingen op het lint in het open slagenlandschap komen, dichtbij Natura 2000-gebied Oldematen en Veerslootlanden.

(voorheen aanlegvergunning) nodig, maar het bestemmingsplan maakt deze ingrepen in beginsel wel mogelijk.

Er is in het MER een aantal maatregelen met gunstige milieueffecten genoemd (op bladzijde 20/21); sommige van deze maatregelen zijn voorwaarde voor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Deze maatregelen zijn echter niet allemaal overgenomen in het ontwerpbestemmingsplan.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan op een aantal onderdelen aan te vullen. Neem daarbij bovenstaande onderdelen en aandachtspunten mee. Beschrijf vervolgens de milieueffecten op basis van deze maximale mogelijkheden. Neem hierbij alleen die maatregelen mee, die ook worden vastgelegd in het bestemmingsplan.

2.2 Alternatieven

In het MER zijn scenario's beschreven voor mogelijke ontwikkelingen in het plangebied, maar het MER bevat geen planalternatieven, waarop de gemeente met het bestemmingsplan kan sturen. De maximale mogelijkheden van het plan zijn niet volledig meegenomen in het MER en dus ook niet in de scenario's (zie 2.1 van dit advies). Daarnaast is de effectbepaling niet geheel navolgbaar (zie ook 2.3 van dit advies). Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 van dit advies is recent een wetwijziging van kracht geworden die gevolgen heeft voor de wijze waarop de effecten van extra stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in kaart gebracht en beoordeeld moeten worden. Gelet op de meest waarschijnlijke bedoelingen van de wetgever gaat de Commissie er van uit dat de effecten van stikstofdepositie als gevolg van plannen moeten worden vergeleken met het vigerende planologische kader. Bij het opstellen van het MER kon hier nog geen rekening mee worden gehouden. De Commissie stelt vast dat, ervan uitgaande dat deze interpretatie de juiste is, het MER nog niet voldoende informatie bevat om te beoordelen in hoeverre het plan wijzigingen inhoudt ten opzichte van het oude planologische kader. Ook is dan nog niet te beoordelen of het MER een alternatief bevat dat uitvoerbaar is binnen wet- en regelgeving.

Los van deze vergelijking zijn er naar oordeel van de Commissie binnen de doelstellingen van het bestemmingsplan mogelijkheden voor een alternatief of voor maatregelen met minder milieugevolgen. De Commissie denkt hierbij aan een alternatief met een zone met minder mogelijkheden voor groei van veehouderij nabij de meeste gevoelige Natura 2000-gebieden Olde Maten en Veerslootlanden en De Wieden om zo de effecten te verminderen.

De Commissie adviseert in een aanvulling:

- voor stikstof de vergelijking met het vigerende plan te maken op basis van de maximale mogelijkheden van het plan;
- te bezien op welke wijze de wijziging van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 op dit plan van toepassing is en de effectbeschrijving voor stikstof in het plan-MER hierop aan te passen;
- te onderzoeken of er alternatieven of maatregelen zijn met minder depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden.

Ook op andere milieuonderwerpen ziet de Commissie mogelijkheden voor alternatieven met minder milieugevolgen:

- Verdroging Olde Maten en Veerslootlanden: een alternatief met een zone rondom Natura 2000-gebied Olde Maten en Veerslootlanden waarin maatregelen worden genomen om een sterke verlaging van waterpeilen te voorkomen om zo effecten van bodemdaling en verdroging in de randen van het gebied tegen te gaan. Dit kan bijvoorbeeld door in deze zone drainage en maïsteelt op veen⁴ uit te sluiten.
- Weidevogelgebied: Het open slagenlandschap is waardevol voor weidevogels (zie ook 2.3). Een alternatief is denkbaar waarbij de weidevogelkernen worden ontzien door het zoneren van de nieuwvestigingen, het stellen van een maximale goot- en bouwhoogte, het bieden van minder groeimogelijkheden en het stellen van aanvullende eisen aan licht, geluid en gewashoogte (ook hier zou maïs kunnen worden uitgesloten).
- Landschap: Het Reestdal en het open slagenlandschap zijn waardevol en dermate kwetsbaar, dat de beschrijving van een alternatief om deze te ontzien, essentieel is. De landschappelijke en cultuurhistorische waarden zijn nu namelijk onvoldoende gedetailleerd beschreven. Daarbij zijn de effecten dermate globaal uitgewerkt (zie ook 2.3) dat het lijkt alsof er geen of nauwelijks effecten te verwachten zijn en alternatieven dus niet zinvol zijn. Naar oordeel van de Commissie zijn effecten van bijvoorbeeld nieuwvestiging wel te verwachten en verschillen deze effecten sterk tussen de landschapstypen. Het past ook binnen de doelstelling van de gemeente om rekening te houden met de landschappelijke kwaliteiten van het gebied.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een of meerdere alternatieven op deze andere aspecten uit te werken. Gebruik daarbij in elk geval bovenstaande bouwstenen.

2.3 Effectbepaling

Stikstofdepositie

In bijlage 4 (nagestuurd door de gemeente) is uitgelegd hoe de stikstofdepositieberekeningen tot stand zijn gekomen. De Commissie kan de beschreven systematiek volgen, maar de berekeningen zijn specifiek voor Staphorst niet volledig navolgbaar. Om de uitwerking van de systematiek naar de berekende emissiewaarden en deposities te kunnen volgen is inzicht nodig van aantallen dieren (of dierplaatsen), toegepaste emissiefactoren en locaties van de nieuwvestigingen. Deze laatste zijn in het bestemmingsplan niet vastgelegd. Daarnaast worden er volgens de Commissie te hoge reducties ingeschat van de ammoniakemissie⁵.

Ook voor de gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden ontstaat geen duidelijk en navolgbaar beeld van de huidige en toekomstige stikstofbelasting. Ligging, aard en actuele (over)belasting van deze habitats zijn niet aangegeven. Deze informatie is niet alleen belang-

⁴ Mais op veen kan leiden tot bodemdalingen tot 2 cm per jaar, die noopt tot voortdurende snelle verlagingen van het polderpeil.

⁵ In de bijlage wordt o.a. uitgegaan van een reductie van 30% van de ammoniakemissie via voermaatregelen. Op basis van de huidige kennis lijkt dit niet haalbaar. Ook wordt een luchtwasser met 85% reductie toegepast op de emissie volgens het Besluit huisvesting. Dit is volgens de huidige Regels van de Rav niet bij alle technieken toegestaan.

rijk voor de waardering van effecten maar ook voor het 'ontwerp' van een alternatief dat deze effecten verzacht of wegneemt. Door de onzekerheden aan de kant van zowel dosis (worst-case voornemen, zie 2.1) als effect (habitats) is aantasting van natuurlijke kenmerken naar oordeel van de Commissie niet uitgesloten.

De Commissie adviseert de stikstofeffecten opnieuw te bepalen op basis van onderbouwde gegevens (dan wel onderbouwde aannames) voor wat betreft aantallen dieren of dierplaatsen, emissiefactoren en locaties van nieuwvestigingen en reductiemogelijkheden. Let daarbij op de eerder genoemde wetwijziging. Ga ook in op de ligging, aard en actuele stikstofbelasting van gevoelige habitats. Daarnaast adviseert de Commissie bijlage 4 van het MER in de eerstvolgende openbare stap in de besluitvorming openbaar te maken.

Weidevogels

Het open slagenlandschap in het westen van het plangebied is aanwezig als weidevogelgebied. Een deel van dit gebied is ook beheergebied binnen de EHS, met behoud van de weidevogelgemeenschap als doel (fig 5.3 natuurbeheertypenkaart). Effecten van nieuwvestiging/verplaatsing van veehouderijen, eventuele aanplant van singels, drainage⁶ en maïsteelt⁷ op weidevogels zijn niet in beeld gebracht. Deze effecten kunnen wel optreden als de openheid afneemt en de verstoring en intensiteit van het landgebruik toeneemt. Mitigerende maatregelen zijn niet beschreven in het MER. Ook is niet in kaart gebracht op welke locaties op weidevogels gerichte agrarische beheersovereenkomsten zijn afgesloten.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER in beeld te brengen in hoeverre er op de locatie van de beoogde nieuwvestigingen daadwerkelijk weidevogel(populaties) aanwezig zijn en of er beheerpakketten zijn afgesloten door bestaande agrariërs. Beschrijf op basis van deze informatie de effecten op weidevogels en het weidevogelbeheer in het gebied. Daarbij is het relevant om naast de nieuwvestiging zelf, het nieuwe bedrijfsgebouw, te kijken naar afgeleide effecten op het landgebruik (mogelijke toename maïsareaal, mogelijke peilverlaging, mogelijke toename bemesting).

Landschap

De huidige situatie en de waardering van de landschapstypen zijn onvoldoende gedetailleerd uitgewerkt in het MER.

Daarnaast worden naar oordeel van de Commissie de effecten op landschap op twee punten ten onrechte als neutraal beoordeeld in het MER:

- Er is een positief effect beschreven als gevolg van de instandhouding van het agrarisch werklandschap. Dit zou opwegen tegen de negatieve effecten van uitbreidingen en nieuwvestigingen van agrarische bedrijven. De Commissie is van oordeel dat deze effecten niet met elkaar gesaldeerd mogen worden maar los van elkaar moeten worden behandeld in het MER.
- Omdat het bestemmingsplan werkt met agrarische bestemmingen per landschappelijk deelgebied wordt gesteld dat het effect op landschap neutraal zal zijn. Deze gebiedsge-

⁶ Mogelijk met een omgevingsvergunning.

⁷ Mogelijk zonder een omgevingsvergunning.

wijze werkwijze is echter zeer grof en de verschillen tussen deze bestemmingen zijn bovendien zeer klein. Wel worden in de Notitie *Inpassing bouwvlakken 1,5 ha buitengebied Staphorst* (2012) verschillende inpassingsmogelijkheden genoemd. Deze worden niet vastgelegd in het bestemmingsplan.

De Commissie is van oordeel dat negatieve effecten op het landschap niet uitgesloten zijn en dat deze sterk verschillen per landschapstype, ondanks de in het MER genoemde inpassingsmaatregelen. Zo zullen de effecten van 13 meter hoge stallen in het open slagenlandschap, met haar grootschalige openheid, en in het Reestdal⁸ – met zijn hoge dichtheid van monumenten en de zichtlijnen over de Reest – aanmerkelijk onderling kunnen verschillen en met die in de andere landschapstypen. Dit is niet in beeld gebracht. Doordat de landschapstypen onvoldoende gedetailleerd zijn uitgewerkt en effecten niet in beeld zijn gebracht, is het niet mogelijk te bepalen welke mitigerende maatregelen nodig en mogelijk zijn om deze effecten te verminderen. De effecten van een nieuwvestiging van 1,5 ha kan aanmerkelijk verschillen van een van 2 ha, maar dat verschil is niet uitgewerkt. De effecten van het dempen van watergangen⁹ op het landschap zijn niet in beeld gebracht voor de verschillende landschapstypen. Ook de landschappelijke worst case van een nieuwvestiging van intensieve veehouderij in het open slagenlandschap is niet uitgewerkt.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een adequate beschrijving van landschappelijke en cultuurhistorische waarden op te stellen, met daarbij aandacht voor visuele kenmerken en de bijdrage aan de identiteit van het gebied. Ga op basis daarvan in op de verschillen in effecten van de mogelijke ontwikkelingen (inclusief het dempen van watergangen) in de onderscheiden landschapstypen, met daarbij aandacht voor aantasting van de landschapsstructuur en de belevingswaarden die in het geding zijn. Beschrijf positieve en negatieve effecten los van elkaar. Laat met visualisaties zien hoe de effecten verschillen per landschapstype.¹⁰

Geur

In het MER staat geen inhoudelijke informatie over huidige of toekomstige geurbelasting. Er zijn volgens het MER door het recent aanpassen van de geurnormen, geen knelpunten met betrekking tot geur te verwachten als gevolg van het voornemen. Dit komt doordat de geurdrempel in de geurverordening binnen de bebouwde kom onlangs is verhoogd. Omwonenden kunnen echter wel een toename van geur ervaren. Er kan meer geur ontstaan door groei van het aantal dieren en de geurbron kan dichterbij omwonenden komen door staluitbreidingen. Daarnaast is uitbreiding van bestaande nevenvestigingen van intensieve veehouderij mogelijk. De effecten hiervan zijn niet beschreven in het MER.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER bestaande knelpunten en de geureffecten als gevolg van het voornemen in beeld te brengen.

⁸ Hiermee wordt bedoeld het eigenlijke beekdal van de Reest, en niet het essenlandschap ten zuiden van de Reest dat in het MER ook wordt gerekend tot het Reestdal.

⁹ Mogelijk met een omgevingsvergunning.

¹⁰ De visualisaties uit het ontwerpbestemmingsplan kunnen hiervoor gebruikt worden, indien aangevuld voor landschapstypen waarvoor nog visualisaties ontbreken, en aangepast voor de maximale mogelijkheden van het plan.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van gemeente Staphorst

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van Staphorst

Besluit: vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan

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

Activiteit: de gemeente Staphorst herzielt haar bestemmingsplan buitengebied

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van 5 maart 2013

ter inzage legging MER: 6 maart t/m 16 april 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 4 maart 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 16 mei 2013

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:

drs. R. During

ing. H.H. Ellen

drs. G. Gabry

drs. A. van Leerdam

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

drs. W. Smal (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.

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- PlanMER Bestemmingsplan Buitengebied Staphorst, Tauw b.v., 29 januari 2013;
- Ontwerp–bestemmingsplan Buitengebied Staphorst, BügelHajema Adviseurs b.v., 21 februari 2013;
- Beeldenboek Landschappen & Erven, Nieuwland Advies, 2012;
- Kaartmateriaal stal Compagner Staphorst, Huls Architecten, 13 februari 2013;
- Kaart Kadernota buitengebied Staphorst, gemeente Staphorst, 22 mei 2008;
- Kaart Kwaliteitsbeeld, Nieuwland Advies, 2011;
- Erfgoednota gemeente Staphorst 2013–2017. Uitgangspunten voor een MOMO–proof erfgoedbeleid, Het Oversticht, januari 2013;
- Notitie Inpassing bouwvlakken 1,5 ha buitengebied Staphorst, gemeente Staphorst, 21 november 2012;
- Methodiek berekening ammoniakemissie bestemmingsplan buitengebied Staphorst, aangevulde versie april 2013, Tauw b.v., april 2013.

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

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Bestemmingsplan buitengebied Staphorst

ISBN: 978-90-421-3734-9



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

