

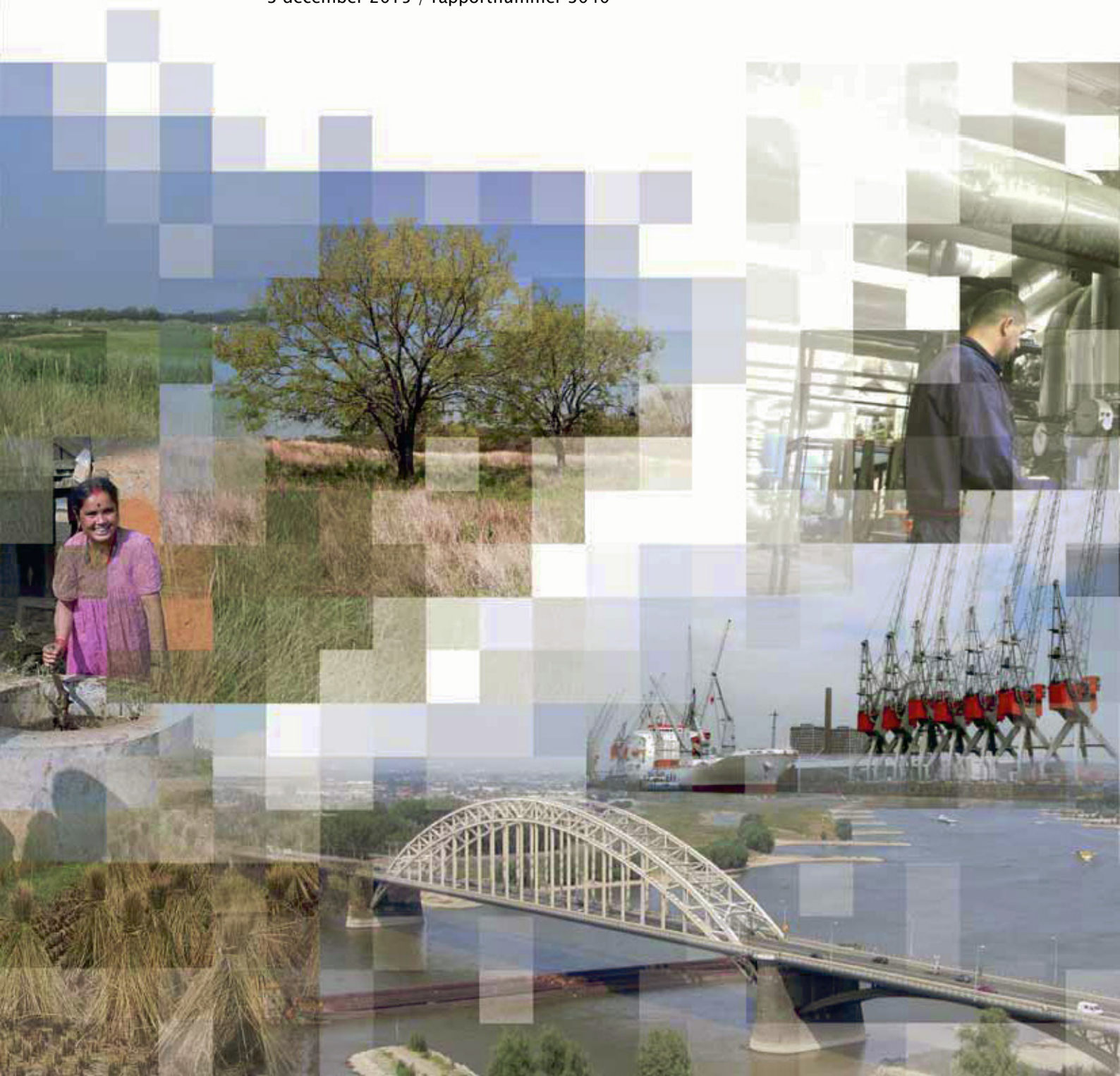


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Buitengebied Ooststellingwerf

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

3 december 2015 / rapportnummer 3040



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Ooststellingwerf wil in het buitengebied agrarische ontwikkelingen mogelijk maken en natuur realiseren. Daarvoor moet het bestemmingsplan gewijzigd worden. Voor het besluit over het bestemmingsplan is een Plan-MER opgesteld. Bevoegd gezag voor deze procedure is de gemeenteraad van Ooststellingwerf.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen door de gemeenteraad van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De tekortkomingen betreffen:

- *Hydrologie:* Hydrologische effecten op Natura 2000 zijn onvoldoende in beeld gebracht, terwijl deze effecten naar verwachting negatief zijn.
- *Effectbepaling stikstof:* Het voornemen leidt tot een toename van stikstofdepositie op reeds overbelaste Natura 2000-gebieden. Het is in het MER niet aannemelijk gemaakt dat één van de alternatieven uitvoerbaar is binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet ook al omdat niet is aangegeven of op dit moment voldoende ontwikkelruimte beschikbaar is binnen het PAS².
- *Alternatieven:* naar oordeel van de Commissie ontbreken alternatieven met minder milieugevolgen voor Natura 2000-gebieden (hydrologie en stikstofdepositie).
- *Effectbepaling landschap:* de effecten van de glastuinbouw op het landschap zijn negatief, maar mitigerende maatregelen om deze effecten te voorkomen zijn niet beschreven in het MER.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen over het bestemmingsplan buitengebied. In hoofdstuk 2 worden bovenstaande punten nader toegelicht. In hoofdstuk 3 volgt nog een aanbeveling voor de vervolgbesluitvorming over het onderwerp geur.

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

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op www.commissiemer.nl projectnummer 3040. in te vullen in het zoekvak.

² Programma Aanpak Stikstof. Doel van dit programma is het mogelijk maken van economische ontwikkelingen en behalen van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden. Economische activiteiten kunnen ontwikkelruimte krijgen uit het PAS, afhankelijk van de hoeveelheid depositie die ze produceren. Dit is ingedeeld in segmenten, en elke segment heeft een beperkte hoeveelheid ontwikkelruimte.

van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Hydrologische effecten op Natura 2000-gebied Fochtelöerveen

Het MER geeft aan (blz. 141) dat diverse door het bestemmingsplan mogelijk gemaakte werken en werkzaamheden (drainage, dempen en graven sloten, grondwaterpeilveranderingen) in principe invloed hebben op de hydrologische omstandigheden in het Fochtelöerveen en de bufferzone rond het Fochtelöerveen. De hydrologische effecten van deze activiteiten zijn echter niet in beeld gebracht.

In het MER wordt ook verwezen naar gemaakte afspraken rond het beheer van het gebied en de bufferzone bij het Fochtelöerveen; deze worden in feite aangehaald als mitigerende maatregelen voor negatieve effecten van het voornemen. De inhoud van deze afspraken zijn in het MER echter niet duidelijk beschreven. Bovendien is van deze afspraken in het MER niet inzichtelijk gemaakt hoe deze zijn geborgd en/of in het bestemmingsplan zijn verwerkt. Ook is in het MER niet inzichtelijk gemaakt wat het voornemen betekent voor de effectiviteit van de gebiedsgerichte (hydrologische) herstelmaatregelen zelf; een gebiedsgerichte herstelmaatregel als verhogen van grondwaterstanden kan bijvoorbeeld teniet worden gedaan door drainage.

Zolang de omvang van de effecten en daarnaast de effectiviteit en borging van deze mitigerende maatregelen in het kader van het voornemen óf in het kader van de bufferzone niet duidelijk zijn, kan aantasting van natuurlijke kenmerken niet worden uitgesloten.

De Commissie adviseert voorafgaand aan het besluit over het bestemmingsplan in een aanvulling op het MER de hydrologische effecten van het voornemen in beeld te brengen. Geef vervolgens aan welke maatregelen mogelijk zijn, en of met de afgesproken maatregelen aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied Fochtelöerveen is uit te sluiten. Geef ten slotte aan hoe deze maatregelen zijn geborgd.

De gemeente heeft mondeling aangegeven³ van plan te zijn in het definitieve bestemmingsplan in een zone van 1000 meter rondom het Natura 2000 gebied onder andere een verbod op drainage en andere diepe grondwerkzaamheden vast te leggen. Deze maatregelen zullen negatieve effecten op de hydrologie van Natura 2000 gebieden en de effectiviteit van de bufferzone mogelijk kunnen voorkomen. De Commissie is bij de toetsing van het MER echter uitgegaan van de tekst van het ontwerp bestemmingsplan zoals deze aan de Commissie ter beschikking is gesteld.

³ Op 25 november 2015 heeft de Commissie een gesprek gevoerd met de gemeente over het advies.

2.2 Effectbepaling Stikstof

Referentiesituatie

In het MER is de huidige situatie is berekend op basis van de aantallen dieren die in de vergunningen zijn opgenomen. Voor de effectbeoordeling van het voornemen moet in de Passende beoordeling worden vergeleken met de feitelijke huidige situatie. In veel gemeentes wijkt het werkelijke aantal dieren sterk af van de vergunde aantallen dieren. In de gemeente Ooststellingwerf is het vergunningbestand actueel. Echter, ook in deze situatie is er hier en daar sprake van onderbezetting, met name voor melkvee. Dit wordt door de gemeente ook onderkend. Hierdoor kan de stikstofdepositie voor de referentiesituatie ten onrechte te hoog uitpakken, waardoor de effecten van het voornemen niet goed kunnen worden beoordeeld en kleiner lijken.

De Commissie adviseert, om met een vergelijking met de werkelijke veebezetting op gemeenteniveau per diercategorie inzichtelijk te maken van welke mate van onderbezetting sprake is. Indien afwijkingen met het vergunningbestand worden aangetroffen, reken dan de gemiddelde afwijking door- per diercategorie - in het bepalen van de feitelijke huidige situatie.

Uitvoerbaarheid voornemen

De uitbreiding van veehouderijen in het voornemen leidt volgens het MER tot een aanzienlijke toename van depositie van stikstof op reeds overbelaste Natura 2000-gebieden. Dit kan leiden tot aantasting van natuurlijke kenmerken van deze gebieden. Zonder aanvullende maatregelen is het voornemen en de alternatieven daarmee dus niet uitvoerbaar binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet (Nb). Het MER moet minstens één uitvoerbaar alternatief beschrijven.

Om te komen tot dit uitvoerbaar alternatief, is in alternatief 1 (het voorkeursalternatief dat verwerkt is in het ontwerpbestemmingsplan) de toename van stikstof beperkt.

Dit is gedaan door gebruiksregels op te nemen voor agrarische bouwvlakken. In deze regels:

- wordt verwezen naar het PAS, door als strijdig gebruik de grenswaarde uit de AmvB⁴ te definiëren (bestemmingsplan regel 3.4.k). Met andere woorden, bedrijven, die binnen het PAS geen vergunning nodig hebben in gevolge de Nb-wet 1998, mogen met deze gebruiksregel uitbreiden tot deze grenswaarde. Bedrijven die wél een Nb-wetvergunning nodig hebben (dit vanwege de depositietoename boven deze grenswaarde als gevolg van de gewenste uitbreiding), mogen deze uitbreiding niet uitvoeren.
- is ook vastgelegd (planregel 3.5.a) dat laatstgenoemde bedrijven wél mogen uitbreiden wanneer ze beschikken over een Nb-vergunning voor hun uitbreiding.

⁴ In dit geval het besluit grenswaarden PAS. Bedrijven die hieronder vallen hebben een beperkte toename van stikstofdepositie (minder dan 1 mol/ha/jr), en kunnen met een melding hiervan volstaan binnen het PAS. Deze grenswaarde kan voor een Natura 2000 gebied worden verlaagd (naar 0.05 mol/ha/jr) als de extra gemelde stikstofdepositie de hoeveelheid die is gereserveerd binnen het PAS voor dit segment wordt overschreden.

De Commissie adviseert niet over de juridische aspecten van deze bepalingen en bestemmingsplanregels; wel beoordeelt de Commissie of er (realistische) alternatieven en/of maatregelen in het MER zijn beschreven om aantasting te voorkomen en daarmee of de betreffende bepalingen en bestemmingsplanregels in de praktijk uitvoerbaar zijn.

De Commissie heeft bij de gekozen aanpak twee opmerkingen:

- Allereerst is uit de formulering in de planregels niet duidelijk of deze afwijking bedoeld is voor bestaande of nieuwe Nb-vergunningen die op basis van de provinciale beleidsregel in het kader van het PAS worden toegekend. Dit blijkt ook niet uit het MER. Daarbij is het vaste jurisprudentie dat bij vaststelling van een bestemmingsplan niet verwezen kan worden naar een later beoordelingskader met een ander bevoegd gezag.
- Ten tweede is in het MER niet aangetoond dat in het PAS op dit moment de benodigde ontwikkelruimte daadwerkelijk aanwezig is. Dit zou met een recente uitdraai uit Aerius moeten worden aangetoond. De Commissie wijst erop dat de looptijd van de eerste PAS-periode 6 jaar is. Deze periode komt niet overeen met de looptijd van het bestemmingsplan (10 jaar). Maatregelen en ontwikkelruimte voor de tweede PAS-periode zijn nog niet bekend.

De Commissie adviseert voorafgaande aan de besluitvorming inzichtelijk te maken of, voor de maximale invulling van het voornemen, op dit moment voldoende ontwikkelruimte aanwezig is in het PAS. Mocht blijken dat deze ruimte op dit moment niet aanwezig is, dan adviseert de Commissie in de aanvulling een alternatief uit te werken, dat uitvoerbaar is (zie ook §2.3 van dit advies).

2.3 Alternatieven

De Commissie is van oordeel dan in het MER reële alternatieven met minder milieugevolgen ontbreken. Zij denkt hierbij aan een alternatief 'bufferzone' met daarin beperkte groeimogelijkheden voor veehouderijen en van werken en werkzaamheden in een zone dichtbij de Natura 2000-gebieden. Een dergelijk alternatief kan aanzienlijk minder milieugevolgen hebben voor hydrologie en stikstofdepositie in deze gebieden. Bovendien kan het de effectiviteit van de gebiedsgerichte (hydrologische) maatregelen van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) vergroten. Voor de gemeente is het interessante informatie, omdat er hierdoor inzicht komt in de bedrijven die door hun ligging in de bufferzone een beperkt toekomstperspectief hebben.

Een tweede alternatief met minder milieugevolgen is volgens de Commissie een alternatief 'intern salderen' (een variant op alternatief 1), waarbij maximaal wordt ingezet op het nemen van stalmaatregelen bij veehouderijen zodanig dat de ammoniakuitstoot van een bedrijf niet toeneemt. Een dergelijke alternatief kan inzicht verschaffen in die bedrijven die naar 1,5 ha dan wel 2 ha kunnen groeien, zonder een beroep te hoeven doen op het PAS. Bedrijven die gangbare stikstofemissiereducerende stalmaatregelen kunnen inzetten, zullen in dit alternatief 'intern salderen' niet bijdragen aan een hogere stikstofdepositie. Voor de gemeente is het interessante informatie, omdat inzicht wordt verschaft in de mogelijkheden van de gemeente om te sturen op de inzet van de ontwikkelruimte van het PAS.

Mogelijk zijn bovenstaande alternatieven ook nodig om te komen tot een uitvoerbaar alternatief binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet (1998) (zie ook §2.2 van dit advies).

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de alternatieven 'bufferzone' en 'intern salderen' uit te werken en de effecten van deze alternatieven gelijkwaardig te beschrijven.

De Commissie wijst erop dat de effectbepaling in het MER niet is gebaseerd op de laatste RAV en de uitgangspunten van het Besluit Emissiearme Huisvesting; dit kan in sommige gevallen gunstiger of juist ongunstiger uitvallen voor de omvang van de effecten. De Commissie adviseert de meest recente gegevens te gebruiken bij het uitwerken van de referentiesituatie, het voornemen en de alternatieven.

2.4 Effectenbeoordeling Landschap

De effecten van de vestiging van 0,15ha glastuinbouw bij elke agrarische kavel worden in het MER als negatief beoordeeld. Het landschap van het plangebied heeft hoge waarden, en het gebied is nog weinig verrommeld. Kleine glastuinbouwlocaties bij iedere kavel zullen op dit landschap naar oordeel van de Commissie leiden tot verrommeling en aantasting van de gaafheid van het bestaande landschap en daarmee een zeer negatief effect hebben. Daarnaast zijn in het MER geen maatregelen beschreven om deze negatieve effecten te verminderen of teniet te doen.

De Commissie adviseert de effecten van glastuinbouw opnieuw in beeld te brengen (met visualisaties) en te beoordelen. Geef aan welke maatregelen genomen kunnen worden om deze effecten te verminderen of teniet te doen.

De gemeente heeft aan de Commissie mondeling aangegeven⁵ de vestiging van glastuinbouw eventueel geheel te schrappen bij definitieve vaststelling van het bestemmingsplan. De Commissie is bij de toetsing van het MER echter uitgegaan van de tekst van het ontwerp bestemmingsplan zoals deze aan de Commissie ter beschikking is gesteld.

3. Aanbevelingen voor het vervolg

3.1 Maatregelen lokale knelpunten geur

De maximale invulling voor geur is in het MER goed in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat op veel locaties binnen het plangebied, bij de maximale invulling van het voornemen, de geurbelasting sterk toe zal nemen. Vanwege de zeer ruime normering in de gemeentelijke geurverordening leidt dit echter niet tot juridische knelpunten. Het kan echter lokaal tot een sterke toename van de geurbelasting leiden en daarmee negatieve effecten hebben op het

⁵ Op 25 november 2015 heeft de Commissie een gesprek gevoerd met de gemeente over het advies.

woon- en leefklimaat. Het is mogelijk voor deze situaties maatregelen te treffen zoals stalmaatregelen.

- De Commissie adviseert om bij de vervolgbesluitvorming (maar tenminste in de vergunningverlening) de geurbelasting als gevolg van uitbreidingen in beeld te brengen, en daarbij in te gaan op mogelijke mitigerende maatregelen om deze effecten te voorkomen of teniet te doen.

3.2 Fijn stof

Tot slot merkt de Commissie op dat het MER niet in gaat op de effecten voor $PM_{2,5}$ formeel is dit niet juist omdat per 1 januari 2015 aan de grenswaarde moet worden getoetst. $PM_{2,5}$ is een fractie van PM_{10} . Gezien de bijdrage aan PM_{10} van het plan en de heersende achtergrondconcentratie $PM_{2,5}$ is een overschrijding van deze grenswaarde in het plangebied niet waarschijnlijk. Om die reden acht de Commissie dit voor dit plan nu geen essentiële tekortkoming.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Ooststellingwerf

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Ooststellingwerf

Besluit: vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14 en D14

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: het mogelijk maken van uitbreiding van veehouderijen en natuurontwikkeling

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatcourant van: 23 september 2015

ter inzage legging MER: 24 september t/m 4 november 2015

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 28 september 2015

toetsingsadvies uitgebracht: 3 december 2015

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

ing. R.J. van Dijk

drs. W. Smal (werkgroepsecretaris)

M.A.J. van der Tas (voorzitter)

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:

- Bestemmingsplan buitengebied 2016, 2 september 2015
- Berekeningslijst ammoniak, 1 september 2015
- Bestemmingsplan Buitengebied 2016, planMER, gemeente Ooststellingwerf, 1 september 2015 Rapport en bijlagen, BügelHajema
- Toelichting vergunningbestand

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Bestemmingsplan Buitengebied Ooststellingwerf



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

