



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Veendam en Pekela

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

25 februari 2016 / projectnummer 3087



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Pekela en de gemeente Veendam hebben het voornemen om een nieuw bestemmingsplan voor het landelijk gebied vast te stellen. Beide gemeenteraden stellen elk een eigen bestemmingsplan vast voor hun buitengebied. Voor het opstellen van de bestemmingsplannen moet ook een milieueffectrapport worden opgesteld. De bestemmingsplannen bieden namelijk uitbreidingsruimte aan veehouderijen. Het gaat daarbij om mogelijk m.e.r.– (beoordelings)plichtige activiteiten. Daarnaast kunnen de plannen mogelijk negatieve effecten hebben op Natura 2000-gebieden, daarom is een Passende beoordeling opgesteld. De gemeenteraden van Pekela en Veendam hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’¹) gevraagd het plan-MER te toetsen. Voor beide bestemmingsplannen wordt gebruik gemaakt van hetzelfde plan-MER.

Op dit moment heeft de Provincie Groningen een Omgevingsvisie en Omgevingsverordening in voorbereiding, de ontwerp documenten liggen van 1 februari tot 13 maart 2016 ter inzage. In deze documenten geeft de Provincie aan om voor de intensieve veehouderij geen nieuwvestiging of uitbreiding meer toe te staan. De Commissie constateert dat de ontwerp bestemmingsplannen en het MER (nog) niet ingaan op deze nieuwe beleidsontwikkeling van de Provincie.² De Commissie adviseert de gemeenten met de Provincie in overleg te gaan over de consequenties hiervan voor de bestemmingsplannen.

In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Centraal in de nieuwe bestemmingsplannen staat ruimte bieden voor ontwikkeling van agrarische bedrijven. De Commissie constateert dat het MER de effecten daarvan uitgebreid beschrijft. De effectscores op milieu zijn daarbij neutraal tot beperkt negatief. Voor de aspecten verzuring en vermessing en geur scoort het voornemen zeer negatief. Voor de effecten van verzuring en vermessing op Natura 2000-gebieden zijn daarom in het MER mitigerende maatregelen uitgewerkt in de vorm van stalmaatregelen. Ook zijn berekeningen uitgevoerd voor een ‘bouwblok op maat’ met een beperking van de grootte van het bouwvlak per individueel bedrijf. De Commissie constateert dat, voor uitbreiding van de veehouderij bedrijven mét toepassing van staltechnieken én toepassing van een bouwblok op maat, het MER een realistisch en uitvoerbaar alternatief bevat.

De Commissie is, met inachtneming van bovenstaande, van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over de bestemmingsplannen buitengebied waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen.

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 3087 in te vullen in het zoekvak.

² Tijdens overleg met de Commissie hebben de gemeenten Veendam en Pekela aangegeven overleg te voeren met de provincie op dit punt. Omdat het nieuwe beleidsvoorstel van de Provincie formeel nog niet is vastgesteld hebben beide gemeenten het ontwerp-bestemmingsplan hier (nog) niet op aangepast. Op het moment dat de Provinciale omgevingsverordening is vastgesteld zullen de gemeenten indien nodig een reparatieplan opstellen.

2. Toelichting op het oordeel en aandachtspunten voor de besluitvorming

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de vervolgbesluitvorming. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Stikstofdepositie

Op grond van de bestemmingsplannen willen de beide gemeentes agrarische bedrijven in het buitengebied ruimte bieden voor ontwikkeling. De plannen bieden ruimte voor het vergroten van de agrarische bouwvlakken tot ten hoogste 2 hectare voor grondgebonden agrarische bedrijven. Daarnaast bieden de plannen ook ruimte voor het vergroten van de stalgebouwen tot ten hoogste 7.500 m² per bedrijf voor niet-grondgebonden veehouderijbedrijven (intensieve veehouderijen) binnen een 'groen gebied'.

De Natura 2000-gebieden Zuidlaardermeer gebied, Drentsche Aa-gebied, Lieftingsbroek en Drouwenerzand liggen binnen de tien kilometer van het plangebied. De laatstgenoemde drie gebieden herbergen instandhoudingsdoelen die stikstofgevoelig zijn. Het gaat om stuifzanden, vennen, venen, heiden, blauwgraslanden en dergelijke. Deze effecten zijn in het MER en de daarin opgenomen Passende beoordeling beschreven. Het MER concludeert dat zonder aanvullende maatregelen het beschreven bestemmingsplanalternatief leidt tot een toename van depositie op reeds overbelaste Natura 2000-gebieden, waarmee aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden niet kan worden uitgesloten.

In het MER zijn daarom mitigerende maatregelen uitgewerkt.³ Met deze maatregelen kan een wijziging van dieraantallen, diersoorten en/of andere stalsystemen worden toegestaan zonder toename van de ammoniakdepositie. De Commissie merkt op dat een uitbreiding van de bedrijven met een 'bouwblok op maat' zoals in de berekening van tabel 36 op pagina 164 is weergegeven mogelijk is en dat het MER daarmee een realistisch en uitvoerbaar alternatief bevat.

De Commissie constateert dat de geboden uitbreidingsruimte van 2 hectare in het voorkeursalternatief groter is dan de uitbreidingsruimte die op basis van interne saldering per bedrijf en gemiddeld mogelijk is.⁴ Dat betekent dat een deel van de bedrijven geen gebruik zal kun-

³ In het ontwerpbestemmingsplan zijn dan ook bepalingen opgenomen die moeten voorkomen dat aantasting van Natura 2000-gebieden optreedt. Daarbij mag een veehouderij pas uitbreiden op het moment dat zij kunnen laten zien dat de stikstofdepositie niet zal toenemen. Deze werkwijze wordt in het MER toegelicht (zie pagina 161 tot 166). In het MER is aangegeven dat er door het toepassen van vergaande reducerende technieken op de veehouderijen nog ontwikkelruimte is voor deze bedrijven.

⁴ Zie toelichting in het MER en tabel 36 pagina 164, op basis daarvan constateert de Commissie dat de geboden uitbreidingsruimte van 2 hectare in de bestemmingsplannen groter is dan de gemiddelde uitbreidingsruimte die op basis van interne saldering mogelijk is bij de verschillende bedrijven in de gemeente. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de totale ontwikkelingsruimte voor melkveehouderijen in Pekela gemiddeld 1,4 ha bedraagt en in Veendam 1,1 ha. Het MER beschrijft derhalve geen maatregelen waarbij met een uitbreiding met 2 ha de eis dat de stikstofdepositie niet toeneemt kan worden ingevuld.

nen maken van deze planologische uitbreidingsruimte. De beschikbare, en in het MER uitgewerkte, maatregelen zijn namelijk ontoereikend om een toename van stikstofdepositie te voorkomen bij een maximale groei van alle bedrijven tot 2 hectare.

Op basis van het voorgaande merkt de Commissie op dat de ontwikkelingsruimte in het bestemmingsplan van maximaal 2 hectare, met daaraan gekoppeld een gebruiksregel, strijdig is met het uitgangspunt van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet). Op grond van de Nbwet moet het risico op aantasting van natuurlijke kenmerken namelijk worden uitgesloten bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

Programma Aanpak Stikstofdepositie (PAS)

Naast de maatregelen waarmee toename van stikstofdepositie kan worden voorkomen, gaat het MER in op de mogelijkheden die het Programma Aanpak Stikstofdepositie (PAS) biedt voor de groei van agrarische bedrijven. Deze bepaling is in een gebruiksregel in het bestemmingsplan opgenomen (zie p. 160 van het MER).⁵

De Commissie wijst erop dat het MER niet aantoont dat in het PAS op dit moment de benodigde ontwikkelruimte daadwerkelijk aanwezig is.

- De Commissie adviseert ten behoeve van de besluitvorming inzichtelijk te maken, welke ontwikkelruimte in het PAS aanwezig is ten behoeve van de groei van veehouderijbedrijven.

2.2 Cumulatieve effecten

De Commissie constateert dat buiten de bestemmingsplannen buitengebied, maar binnen de gemeenten een aantal grote ontwikkelingen worden voorzien, zoals uitbreiding van de capaciteit van de N366 en de aanleg van windturbines in het kader van Windpark N33. Voor twee locaties aan de oostzijde van de kern van Veendam bestaan vergevorderde Rijksplannen voor windturbines. De plannen voor een verdubbeling van de N366 zijn vergevorderd en de provincie heeft hiervoor een Provinciaal Inpassingsplan in voorbereiding. Deze ontwikkelingen worden buiten de bestemmingsplannen gelaten, omdat het Rijk en de Provincie hiervoor verantwoordelijk zijn.

De Commissie constateert dat de mogelijke effecten van deze ontwikkelingen niet zijn beschreven en dat ook niet gekeken is naar mogelijk cumulatieve effecten. Zo heeft de plaatsing van mogelijk acht windturbines als onderdeel van Windpark N33 aan de oostzijde van de kern Veendam een grote ruimtelijke impact. Daarnaast zijn er mogelijke effecten op geluid. De verdubbeling van de N366 kan zowel effecten hebben op leefomgeving als natuur.

Tijdens een overleg met de Commissie hebben de gemeenten toegelicht dat het bij de windparken en de weg gaat om plannen in voorbereiding en niet om vastgestelde autonome ontwikkelingen. Daarom zijn deze ontwikkelingen niet meegenomen in het MER.

⁵ De Commissie adviseert niet over de juridische aspecten van deze bestemmingsplanregels, wel beoordeelt zij of realistische alternatieven en/of maatregelen in het MER zijn beschreven om aantasting van Natura 2000-gebieden te voorkomen en daarmee of het bestemmingsplan in de praktijk uitvoerbaar is. De Commissie wijst er wel op dat:

- het vaste jurisprudentie is dat bij vaststelling van een bestemmingsplan niet verwezen kan worden naar een later beoordelingskader met een ander bevoegd gezag;
- 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 constateert dat op het moment dat voor de genoemde ontwikkelingen besluiten worden genomen, dan de effecten van de nu voorliggende bestemmingsplannen in samenhang (cumulatie) moeten worden beschouwd door de initiatiefnemers van de genoemde ontwikkelingen. Op dat moment zullen, indien nodig, mitigerende maatregelen als onderdeel van de nieuwe ontwikkelingen moeten worden onderzocht.

2.3 Maatregelen lokale knelpunten geur

De maximale invulling voor geur is voor wat betreft diersoorten waarvoor rekenfactoren zijn vastgesteld 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 zal toenemen.

Voor wat betreft bedrijven, waarvoor vaste afstanden gelden is de beoordeling beperkt gebleven tot een weergave van het aantal woningen die zich binnen deze afstanden bevinden. Het is niet duidelijk in hoeverre sprake is van ernstige overlastsituaties en in hoeverre de ontwikkelingsmogelijkheden in het bestemmingsplan hier invloed op kunnen hebben. Vanwege de verkleining van de vaste afstand in de gemeentelijke geurverordening van Pekela zijn daar weinig woningen die binnen de in acht te nemen afstanden zijn gesitueerd. Hierdoor zijn juridische knelpunten beperkt. Uitbreiding van bedrijven, waarbij niet wordt voldaan aan de minimale afstand, kan echter lokaal tot een sterke toename van de geurbelasting leiden en daarmee negatieve effecten hebben op het woon- en leefklimaat.

- 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.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders Veendam en college van burgemeester en wethouders Pekela

Bevoegd gezag: gemeenteraad Veendam en gemeenteraad Pekela

Besluit: vaststellen of wijzigen van bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor mogelijke activiteiten van de C- en D-lijst van het Besluit m.e.r. en vanwege Passende beoordeling ten behoeve van de Natuurbeschermingswet 1998

Activiteit: De gemeente Pekela en de gemeente Veendam hebben het voornemen om een nieuw bestemmingsplan voor het landelijk gebied vast te stellen. Hierin wordt het ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied van de gemeenten voor de komende 10 jaar bepaald. De gemeenteraden van Pekela en Veendam stellen voor het landelijk gebied van de gemeente elk een eigen bestemmingsplan vast.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van 16 december 2015
ter inzagelegging MER: 17 december 2015 tot 28 januari 2016
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 2 december 2015
toetsingsadvies uitgebracht: 25 februari 2016

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:

dhr. W. Foppen

dhr. ing. J.M. van der Grift

dhr. drs. S.R.J. Jansen

dhr. drs. R. Meeuwsen (secretaris)

dhr. mr. C.Th. Smit (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. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Bestemmingsplan buitengebied Pekela en buitengebied Veendam, PlanMER, BügelHajema, projectnummer 190.00.01.26.00, 20 november 2015;
- Bestemmingsplan buitengebied Pekela, inclusief bijlagen, BügelHajema, projectnummer 190.00.01.24.00, 14 december 2015;

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

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 800
3511 ML Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

