



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Bestemmingsplan buitengebied Twenterand

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 mei 2016 / projectnummer: 3097



# 1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

De gemeente Twenterand heeft het voornemen om een nieuw bestemmingsplan voor haar buitengebied vast te stellen. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen omdat het plan kaderstellend is voor onder andere uitbreiding van agrarische bedrijven en vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. De gemeenteraad van Twenterand is het bevoegd gezag in deze procedure. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')<sup>1</sup> zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

De Commissie constateert dat het MER een duidelijk rol heeft gespeeld bij de planontwikkeling. Het feit dat het MER reeds bij het voorontwerp bestemmingsplan is opgesteld biedt ook ruime mogelijkheden om de resultaten van het MER te betrekken bij het vaststellen van het ontwerp- en het definitieve bestemmingsplan. Voorts heeft de Passende beoordeling inzichtelijk gemaakt dat zich mogelijk significante negatieve effecten op Natura 2000-gebieden kunnen voordoen door verdroging, verontreiniging en verstoring van rust. Om die reden zijn in de Passende beoordeling mitigerende maatregelen voorgesteld waarmee deze effecten worden voorkomen. Landschap is uitgebreid behandeld in het MER.

## **De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter een aantal tekortkomingen.**

De Commissie acht het opheffen van deze tekortkomingen essentieel voor de gemeenteraad om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. Deze tekortkomingen zijn, samengevat, de volgende:

- Het MER maakt niet duidelijk welke uitbreidingsmogelijkheden agrarische bedrijven maximaal hebben binnen de randvoorwaarde 'geen toename stikstofdepositie binnen Natura 2000-gebieden'.
- Het MER bevat geen uitvoerbaar alternatief binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet 1998 omdat de beschikbaarheid en de haalbaarheid van maatregelen om de toename van stikstofdepositie te voorkomen niet is aangetoond.
- De milieueffecten van de uitbreidingsmogelijkheden van agrarische bedrijven binnen de randvoorwaarde 'geen toename stikstofdepositie binnen Natura 2000-gebieden' zijn onvoldoende onderzocht in het MER. Tevens zijn de mogelijke effecten van het voornemen op beschermde Wav-gebieden en geur onvoldoende in beeld gebracht in het MER evenals de mogelijke mitigerende maatregelen om de effecten op flora en fauna te voorkomen of te verminderen.

De Commissie adviseert om een aanvulling op het MER op te stellen voordat de besluiten over bestemmingsplannen worden genomen. In hoofdstuk 2 licht zij haar oordeel toe.

Het MER is reeds bij het voorontwerp bestemmingsplan opgesteld. De Commissie wijst er op dat het bevoegd gezag te zijner tijd zelf na moet gaan of het MER nog aansluit op het vast te stellen bestemmingsplan.

---

<sup>1</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies.

## 2. Toelichting op het oordeel

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 overnemen van deze aanbevelingen essentieel om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij de besluitvorming.

### 2.1 Maximale mogelijkheden agrarische bedrijven

In het bestemmingsplan wordt bij recht alleen de depositie toegestaan behorende bij de feitelijke emissie van een bedrijf met de diersoorten, stalsystemen en maximaal aantal dieren zoals opgenomen in bijlage 1 bij de planregels, dan wel de depositie die mogelijk is op basis van reeds verleende natuurbeschermingswetvergunningen. In het bestemmingsplan staat dat in bijlage 1 nog een lijst zal worden opgenomen met de diersoorten, stalsystemen en maximaal aantal dieren per bedrijf. Deze gegevens zijn echter nog niet beschikbaar.

Door middel van flexibiliteitsbepalingen kunnen agrarische bedrijven uitbreiden tot 1,5 hectare en kan het aantal dieren worden vergroot en de diersoort of het stalstelsel worden gewijzigd, mits wordt aangetoond dat de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet toeneemt. Deze beperkende voorwaarde wordt bij diverse milieuaspecten als reden gegeven om de maximale mogelijkheden van agrarische bedrijven en de milieueffecten daarvan niet te beschrijven in het MER maar uit te gaan van de huidige situatie.

Het MER maakt niet duidelijk welke uitbreidingsmogelijkheden agrarische bedrijven hebben binnen de randvoorwaarde 'geen toename stikstofdepositie binnen Natura 2000-gebieden'. Deze beperkende voorwaarde hoeft namelijk niet te betekenen dat de agrarische bedrijven niet uit kunnen breiden; er kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van emissiearme staltechnieken waardoor meer dieren kunnen worden gehouden. Het MER geeft hierdoor geen inzicht in de omvang van het voornemen bij benutting van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan. De omvang van het voornemen heeft ook effecten op andere aspecten dan stikstof, zie paragraaf 2.3 van dit advies.

Voor de bepaling van de maximale mogelijkheden gaat de Commissie uit van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden. Uitgangspunt daarbij is dat alle bestemmingen (inclusief mogelijkheden via flexibiliteitsbepalingen) volledig worden benut door vee met een verdeling over de sectoren zoals die zich volgens de trends in het buitengebied ontwikkelt. Bij de invulling van deze bestemmingen mag vervolgens worden uitgegaan van onderbouwde aannames voor de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden. Het is belangrijk om

de aannames inzichtelijk te maken en te onderbouwen omdat zij bepalend zijn voor de milieueffecten. Een goede onderbouwing is bij dit MER vooral van belang omdat er overbelaste Natura 2000-gebieden in en dichtbij het plangebied liggen. De Commissie wijst er verder nog op dat het mogelijk is om via een afwijkingsbevoegdheid voer- en mestopslagruimte buiten het bouwblok te realiseren. Dit vergroot de planologische ruimte voor invulling van het bouwblok met dierplaatsen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de maximale mogelijkheden voor agrarische bedrijven te beschrijven. Geef daarbij aan van welke gegevens is uitgegaan.

## 2.2 Uitvoerbaar alternatief/ stikstof

In het plangebied liggen de Natura 2000-gebieden Engbertsdijksvenen en het Vecht- en Beneden-Reggegebied. Deze gebieden hebben habitattypen en soorten die gevoelig zijn voor stikstof, verdroging, verontreiniging en rust. In de huidige situatie blijken deze verstoringsfactoren al van invloed te zijn op de staat van instandhouding. Zo wordt in deze gebieden (maar ook in andere Natura 2000-gebieden in de omgeving van het plangebied) in de huidige situatie de kritische depositiewaarde van de voor verzuring gevoelige habitattypen overschreden.

De Passende beoordeling maakt inzichtelijk dat als gevolg van de maximale mogelijkheden van het voorontwerp bestemmingsplan zich mogelijk significante effecten op Natura 2000-gebieden kunnen voordoen door verdroging, verontreiniging en verstoring van rust. Om die reden zijn in de Passende beoordeling mitigerende maatregelen beschreven waarmee deze effecten worden voorkomen. Daarmee is voor wat betreft deze effecten naar de mening van de Commissie sprake van een uitvoerbaar alternatief.

Voor stikstof is een andere werkwijze gevolgd. De gemeente wil met de beperkende randvoorwaarde 'geen toename stikstofdepositie binnen Natura 2000-gebieden' voor uitbreidingsmogelijkheden van agrarische bedrijven voorkomen dat via een toename van stikstofdepositie de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden worden aangetast.

Echter, het MER laat niet zien wat in de huidige situatie de bijdrage is van bedrijven in het plangebied aan de overbelasting met stikstof van de betrokken Natura 2000-gebieden. De bepaling van de huidige situatie per bedrijf in het MER aan de hand van een correctiefactor (verhouding tussen totale aantal vergunde dieren en dieraantallen die voortkomen uit de meitelling van het CBS) biedt voor het bovenstaande onvoldoende nauwkeurige informatie om de stikstofdepositie te berekenen. Het MER geeft ook geen inzicht in de wijze waarop een dergelijke "nul-depositie" in de praktijk bereikt kan worden en evenmin of dat haalbaar is met bijvoorbeeld stalmaatregelen. Daarmee beschrijft het MER geen uitvoerbaar alternatief.

Voor een uitvoerbaar alternatief door het toepassen van modernere stalsystemen, zoals de gemeente dat wenst, moet het MER aannemelijk maken dat er voldoende emissie-reducerende technieken mogelijk zijn bij alle agrarische bedrijven om gebruik te kunnen maken van de flexibiliteitsbepalingen. Daarvoor is het nodig inzicht te bieden in huidige dieraantallen, bestaande stalsystemen en beschikbare emissiebeperkende technieken per diercategorie. Uit het MER valt bijvoorbeeld niet af te lezen in hoeverre bedrijven deze technieken nu al hebben geïmplementeerd en of er daarmee nog ontwikkelruimte bestaat voor deze bedrijven.<sup>2</sup> Bovendien zijn dergelijke technieken niet voor alle diercategorieën<sup>3</sup> beschikbaar. De gegevens uit bijlage 1 van de planregels zouden voor bovenstaande aanpak gebruikt moeten worden, maar deze gegevens zijn nog niet beschikbaar. Verder merkt de Commissie op dat er in het MER verouderde emissiefactoren zijn gebruikt; deze zijn immers per 1 juli 2015 gewijzigd.

Mocht blijken dat onvoldoende emissie-reducerende technieken toegepast kunnen worden om de maximale invulling van het bestemmingsplan in de praktijk te kunnen realiseren, dan adviseert de Commissie in de aanvulling een alternatief uit te werken dat wel uitvoerbaar is. Bijvoorbeeld een alternatief met beperktere groeimogelijkheden voor agrarische bedrijven.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de huidige situatie qua stikstofdepositie te beschrijven (met actuele emissiefactoren) en daarnaast aan te geven en te motiveren in hoeverre de huidige bedrijven kunnen voldoen aan de eis dat de stikstofdepositie niet toe mag nemen, door het toepassen van emissie-reducerende technieken, binnen hun bestaande emissieplafonds. Mocht blijken dat onvoldoende emissie-reducerende technieken toegepast kunnen worden, dan adviseert de Commissie in de aanvulling een alternatief uit te werken dat uitvoerbaar is.

## 2.3 Milieueffecten

Omdat de mogelijkheden voor uitbreiding van agrarische bedrijven binnen de randvoorwaarde 'geen toename stikstofdepositie binnen Natura 2000-gebieden' niet in beeld zijn gebracht, biedt het MER ook onvoldoende inzicht in de milieueffecten van het ontwerp-bestemmingsplan. De omstandigheid dat het plan niet zal leiden tot een toename van stikstofdepositie betekent immers niet dat er met zekerheid geen sprake zal zijn van mogelijk aanzienlijke milieueffecten anders dan door stikstofdepositie. De relevante milieuaspecten zullen daarom opnieuw beoordeeld moeten worden in het MER.

Tevens zijn de mogelijke effecten van het voornemen op beschermde flora en fauna, Wavgebieden en geur onvoldoende in beeld gebracht in het MER.

---

<sup>2</sup> Het is immers niet mogelijk bij een stal die is uitgerust met luchtwastechnieken met de hoogste reductie, nog verdergaande emissiebeperkende maatregelen te nemen.

<sup>3</sup> Voor geiten-, jongvee- en paardenhouderijen zijn nog geen technieken beschikbaar.

### 2.3.1 Flora en fauna

Het MER geeft voldoende inzicht in het voorkomen van beschermde soorten in het plangebied en in de mogelijke effecten van het voornemen op beschermde flora en fauna. Geconstateerd wordt, dat het voornemen negatieve effecten kan hebben op beschermde soorten. Het MER beschrijft echter geen mitigerende maatregelen om deze effecten te voorkomen of te beperken waardoor er ook voor dit aspect geen uitvoerbaar alternatief is beschreven in het MER

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER mitigerende maatregelen te beschrijven die negatieve effecten op beschermde soorten moeten voorkomen.

### 2.3.2 Wav-gebieden

In het MER wordt aangegeven (bladzijde 43) dat de Wav-gebieden niet worden meegenomen in het onderzoek voor het MER omdat verdere verzuring van gevoelige gebieden niet kan optreden aangezien het bestemmingsplan een toename van de ammoniakemissie niet toestaat. De Commissie constateert dat het voornemen beperkingen stelt aan de depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden, maar niet aan de emissie van ammoniak. Omdat er bovendien méér Wav-gebieden dan Natura 2000-gebieden in en om het plangebied gelegen zijn, is het naar de mening van de Commissie niet uit te sluiten dat zich alsnog een toename van depositie in Wav-gebieden kan voordoen als gevolg van het voornemen. Gezien het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de effecten op de Wav-gebieden wel in het MER onderzocht hadden moeten worden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de effecten van stikstofdepositie op de Wav-gebieden te onderzoeken.

### 2.3.3 Geur

In het MER wordt een verfrissende benadering gehanteerd om zicht te krijgen op de cumulatieve geureffecten die het plan met zich meebrengt. Uitgangspunt daarbij is dat men voor de omgeving de werkelijke geurhinder in beeld wil brengen in plaats van een toetsing of er op basis van de uitgangspunten van de huidige regelgeving sprake kan zijn van overbelaste geursituaties.

De huidige regelgeving gaat er vanuit dat voor diercategorieën, waarvoor in de Regeling geur en veehouderij (Rgv) geen geuremissiefactor is vastgesteld, een afstandscriterium afdoende is om te bepalen of er wel of niet sprake is van een toelaatbare geursituatie. Bij dit afstandscriterium wordt, met uitzondering van edel-pelsdieren, geen rekening gehouden met het aantal dieren dat op het bedrijf aanwezig is. Bovendien is het dan niet mogelijk om de cumulatieve effecten te bepalen die bedrijven en diersoorten met en zonder geuremissiefactoren op de omwonenden veroorzaken. Dit betekent dat in die situaties de cumulatieve effecten altijd worden onderschat.

In het MER is deze benadering losgelaten en zijn voor alle diersoorten geuremissiefactoren berekend. Die geuremissiefactoren zijn afgeleid van de ammoniakemissiewaarden per dierplaats en via een sectorspecifieke rekenfactor gerelateerd aan de ammoniakproductie. De Commissie begrijpt de uitgevoerde zoektocht om tot een inschatting te komen van geuremissiefactoren voor diersoorten die niet in de Rgv opgenomen zijn. Ammoniak- en geuremissie zijn echter verschillende niet aan elkaar gerelateerde emissies. Om die reden is een afleiding op basis van ammoniak niet valide. De Commissie stelt voor om geuremissiewaarden uit de wetenschappelijke literatuur<sup>4</sup> te hanteren. Voorts ontslaan de “alternatieve” geuremissieberekeningen die in het MER zijn gehanteerd, niet van de plicht om de geursituaties van de referentie en de alternatieven volgens de vigerende regelgeving in beeld te brengen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de effecten van het plan voor de geurhinder nauwkeuriger in beeld te brengen en tenminste uit te werken volgens de rekenmethodiek van de Rgv. Kijk of er geuroverlast situaties ontstaan en werk eventueel maatregelen uit om deze te verminderen of voorkomen.

---

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld Mosquera et al (2011), Fijn stof emissie uit stallen: Melkvee. WLR-rapport 296, Wageningen UR.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** college van burgemeester en wethouders gemeente Twenterand

**Bevoegd gezag:** gemeenteraad Twenterand

**Besluit:** vaststellen van bestemmingsplan

**Categorie Besluit m.e.r.:**

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D14;  
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling.

**Activiteit:** De gemeente Twenterand stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het landelijk gebied. Het bestemmingsplan is grotendeels conserverend van aard. Ook zijn er enkele ontwikkelingsmogelijkheden opgenomen waaronder vergroting van het bouwvlak bij agrarische bedrijven en verschillende kleinschalige recreatieve ontwikkelingen. Voordat de gemeente besluit over het bestemmingsplan zijn de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport. De gemeenteraad van Twenterand heeft de Commissie gevraagd het milieueffectrapport te toetsen.

**Procedurele gegevens:**

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 15 januari 2016

Kennisgeving MER: 15 januari 2016

Ter inzage legging MER: 15 januari 2016 tot en met 11 februari 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 17 mei 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. ir. J.J. Bakker

dhr. ir. S. Bokma

mw. drs. J.P. Siedsma (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.commissierner.nl/advisering/watbiedtdecommissie>



**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- PlanMER Bestemmingsplan Buitengebied Gemeente Twenterand en de daarin genoemde bijlagen, SAB, 10 december 2015;
- Bestemmingsplan Buitengebied Twenterand Gemeente Twenterand en de daarin genoemde bijlagen, SAB, 10 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](mailto:mer@eia.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

