



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

22 december 2011 / rapportnummer 2393-92



1. Oordeel over het MER en de aanvulling daarop

De gemeente Westerveld heeft het voornemen om een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied vast te stellen. Het bestemmingsplan biedt onder andere ruimte aan (intensieve) veehouderij en recreatieve activiteiten (kampeerterreinen). Ten behoeve van de besluitvorming wordt de procedure van milieueffectrapportage voor plannen (plan-m.e.r.) doorlopen. De gemeenteraad van Westerveld is het bevoegd gezag in deze procedure.¹

De Commissie voor de m.e.r. (verder: de Commissie) constateerde bij toetsing van het MER dat daarin informatie ontbrak die naar haar oordeel essentieel is voor de besluitvorming over het bestemmingsplan. Daarop is een aanvulling op het MER opgesteld, die de Commissie heeft betrokken bij haar oordeel. In de aanvulling is nadere informatie opgenomen over de voorgeschiedenis, de alternatievenontwikkeling en de effectbepaling. Verder is een aanvulling op de Passende beoordeling opgenomen en zijn de effecten van de alternatieven vergeleken met de huidige situatie.

De Commissie is van oordeel dat ook in het MER en de aanvulling tezamen essentiële informatie ontbreekt om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen in de besluitvorming. Er ontbreekt een volledig worst-case-scenario waarin de maximale gevolgen van het bestemmingsplan in beeld worden gebracht. Daardoor geeft het MER geen inzicht in de maximale omvang van de effecten van nieuwvestiging van kampeerterreinen en stikstofdepositie door veehouderijen. Aanvulling van het MER op dit aspect zal de conclusies echter niet wezenlijk veranderen. Uit het MER en de Passende beoordeling blijkt dat in alle onderzochte alternatieven de depositie van verzurende en vermestende stoffen op Natura 2000-gebieden toeneemt ten opzichte van de huidige feitelijke situatie. Omdat de depositie van deze stoffen in de natuurgebieden al hoger dan de kritische depositiewaarde is, is aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten.

De Passende beoordeling concludeert dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden uitgesloten kunnen worden omdat in het bestemmingsplan een “vangnetconstructie” is opgenomen. Hoewel deze constructie op projectniveau een extra waarborg kan vormen, kan daarmee op planniveau aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet worden uitgesloten.

Het MER en de aanvulling geven voor de veehouderij- en recreatiesector op hoofdlijnen inzicht in de huidige situatie, scenario's (alternatieven) voor de te verwachten ontwikkelingen daarin en de milieueffecten van deze alternatieven. Aangezien in het bestemmingsplan geen zonering of differentiatie per deelgebied wordt toegepast is het in principe logisch dat de effectbeoordeling in het MER globaal is. De effectbeoordeling is vooral voor de aspecten landschap en cultuurhistorie niet goed onderbouwd en weinig navolgbaar. Er is veel informatie over de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het plangebied, maar deze

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 commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

wordt slechts zeer beperkt gebruikt om de effecten op specifieke waarden te beoordelen. Dat betekent dat de werkelijke effecten zullen afhangen van de daadwerkelijke invulling van de ontwikkelingsruimte die het bestemmingsplan biedt. De waarborgen vanuit landschap en cultuurhistorie, inclusief archeologie, zijn in het ontwerp–bestemmingsplan wel duidelijk ingevuld via het beeldkwaliteitsplan respectievelijk de (aanstaande) cultuurhistorische waardenkaart.

Het MER heeft tot gevolg gehad dat ontwikkelingen in het buitengebied in het ontwerp bestemmingsplan sterker begrensd zijn dan in het voorontwerp bestemmingsplan. Ook de effecten van het “voorkeursalternatief” zijn echter nog onzeker en sterk afhankelijk van de nadere invulling door middel van individuele initiatieven. Voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van deze initiatieven op grond van milieuaspecten biedt het MER weinig houvast.

In hoofdstuk 2 geeft de Commissie een toelichting op haar oordeel.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Algemeen

In het voorlopig toetsingsadvies over het MER² heeft de Commissie toegelicht op welke onderdelen het MER naar haar oordeel onvoldoende informatie bevatte en waarom deze informatie essentieel is voor de besluitvorming. Deze toelichting wordt hier niet herhaald, maar slechts aangehaald als daar aanleiding toe is.

2.2 Alternatieven en milieugebruiksruimte

Uit het MER en de aanvulling blijkt dat de ‘scope’ voor alternatievenontwikkeling voorafgaand aan het opstellen van het MER al is ingeperkt. Belangrijke principiële keuzes die vooraf gemaakt zijn, zijn:

- er wordt geen zoneringsruimte voor agrarische en recreatieve bestemmingen toegepast;
- bestaande planologische ruimte (in vigerende bestemmingsplannen) wordt gerespecteerd, behalve waar agrarische bedrijven gestopt zijn.

Dit zijn normaalgesproken juist elementen waarop alternatieven kunnen worden ontwikkeld. Uit het MER en de aanvulling is niet duidelijk hoe het milieubelang is meegewogen bij deze inperking van alternatieven. Als gevolg van de genoemde uitgangspunten is in de in het MER gehanteerde referentiesituatie al veel ontwikkelruimte opgenomen.³ Deze ontwikkelruimte is

² Rapportnummer 2393–67; beschikbaar via www.commissiemer.nl.

³ Dat er een groot verschil bestaat tussen de feitelijke situatie en de gehanteerde referentiesituatie kan worden afgeleid uit vergelijking van figuur 4.2 en figuur 5.2 in het MER. Figuur 4.2. geeft de stikstofdepositie van bedrijven binnen de gemeente in de huidige feitelijke situatie weer, figuur 5.2 de depositie van alternatief 2, die volgens het MER gelijk is aan de depositie door de autonome ontwikkeling.

daarmee ook onderdeel van de alternatieven. Het MER en de Passende beoordeling maken echter duidelijk dat de milieugebruiksruimte in het plangebied zeer beperkt is.

Referentiesituatie

De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en autonome ontwikkeling. De referentiesituatie zoals gehanteerd in het MER en de aanvulling is formeel niet juist:

- De huidige situatie is mede gebaseerd op het vergunningenbestand van de veehouderijsector. De omvang van de veehouderijsector in de huidige situatie wordt daarmee waarschijnlijk overschat, aangezien de vergunde situatie niet altijd overeen komt met de feitelijke situatie.⁴
- De autonome ontwikkeling van de veehouderijsector is overschat doordat is uitgegaan van het respecteren van bestaande planologische rechten (dat wil zeggen: ontwikkelruimte volgens vigerende bestemmingsplannen). Deze planologische ruimte behoort echter tot het voornemen, aangezien hierover in het nieuwe bestemmingsplan opnieuw beslist wordt. Berekeningen van stikstofdepositie⁵ afkomstig uit het plangebied maken duidelijk dat ontwikkelruimte voor veehouderijen die in het MER wordt gezien als 'autonome ontwikkeling' al kan leiden tot significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden (zie verder § 2.4.).

In de bijlage van de aanvulling zijn de alternatieven zowel vergeleken met de huidige (vergunde) situatie als met de genoemde referentiesituatie. De werkelijke referentiesituatie zal hier tussenin liggen. Door de vergelijking met beide situaties geeft de aanvulling in dit geval voldoende inzicht in de bandbreedte van mogelijke effecten⁶.

Worst case situatie

Om het plan te kunnen toetsen aan wettelijke normen en beleid dient het MER de effecten te beschrijven van de activiteiten die het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt, inclusief mogelijke wijzigingsbevoegdheden, ontheffingen en vrijstellingen. Het ontwerpbestemmingsplan biedt ruimte voor groei. Ook wordt uitbreiding van veehouderijen en kampeerterreinen (ook direct tegen EHS en Natura 2000-gebieden aan) en oprichting van mestvergistinginstallaties mogelijk gemaakt via diverse wijzigingsbevoegdheden.

Voor de stikstofberekeningen is gebruik gemaakt van aannames. Daarbij wordt gesteld dat kleine en middelgrote veehouderijbedrijven zullen stoppen dan wel gelijk blijven in omvang. Het bestemmingsplan biedt echter – via wijzigingsbevoegdheid – voor elke agrarische bestemming ruimte om het bouwblok maximaal te benutten en er zijn mogelijkheden voor mestvergisting. Het gehanteerde scenario lijkt, gezien de langlopende trends van ontwikkeling van de veehouderij in dit gebied, een realistisch worst case-scenario, maar het bestemmingsplan maakt meer mogelijk.⁷ Bij maximale invulling van de mogelijkheden zullen de stikstofdeposities nog hoger zijn dan de nu gehanteerde hoeveelheden. Aanvulling van het MER en de Passende beoordeling met een scenario, waarin van een nog sterkere groei wordt

⁴ In de aanvulling is aangegeven dat de stikstofberekeningen in de Passende beoordeling wel zijn gebaseerd op de feitelijke situatie (meitellingen).

⁵ Zie figuur 4.2 en figuur 5.2 in het MER.

⁶ Afgezien van het feit dat de maximale mogelijkheden niet beschreven zijn.

⁷ Het MER moet volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn gebaseerd op de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan.

uitgegaan, zal niet tot andere conclusies over de gevolgen voor Natura 2000-gebieden leiden.

De maximale effecten van nieuwvestiging van kampeerterrainen worden niet volledig in beeld gebracht. De effecten op bijvoorbeeld op graslanden foeragerende (weide)vogels en de effecten van geluid, licht en uitloop en meer intensief gebruik van paden in aangrenzende natuurgebieden worden mogelijk onderschat.

2.3 Effectbepaling en -beoordeling

De beschrijving van de milieueffecten van de alternatieven is zeer globaal. De effectbeoordeling is voornamelijk gebaseerd op expert judgement, waarbij aannames niet altijd zijn onderbouwd. Door het globale detailniveau van de alternatieven en effectbeschrijving is de effectbeoordeling zeer algemeen.

Vanwege de beperkte milieugebruiksruimte heeft de gemeente de intentie om strenge voorwaarden te stellen aan ontwikkelingen in het buitengebied. Juist omdat gekozen is om geen zonerings van ontwikkelingsruimte toe te passen is het van belang dat criteria en/of voorwaarden op basis waarvan ontwikkelingen wel of niet worden toegestaan helder zijn. Bij besluitvorming over individuele initiatieven zullen de milieueffecten (vooral op natuurgebieden en landschappelijke en cultuurhistorische waarden) dan een belangrijke rol kunnen spelen.

Landschap en cultuurhistorie

Zoals in het voorlopig toetsingsadvies is aangegeven, wordt informatie over landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het MER onvoldoende gebruikt om de effecten van alternatieven te beoordelen, terwijl behoud van landschappelijke kwaliteiten juist als centraal uitgangspunt voor het bestemmingsplan wordt gezien.⁸

In de aanvulling is de effectbeoordeling nader toegelicht. Omdat de waarde van de voorkomende landschappen niet, of niet voldoende herleidbaar, is betrokken in de effectbeoordeling is de vergelijking van alternatieven op deze aspecten nog altijd nauwelijks navolgbaar.

Hoewel de effectbeoordeling naar het oordeel van de Commissie onvoldoende is onderbouwd, zal aanvulling op dit punt niet tot andere conclusies leiden. De werkelijke effecten op landschappelijke waarden zullen immers afhangen van de daadwerkelijke invulling van de ontwikkelingsruimte die het bestemmingsplan biedt. De waarborgen vanuit landschap en cultuurhistorie, inclusief archeologie, zijn in het ontwerpbestemmingsplan wel voldoende ingevuld, via het beeldkwaliteitsplan respectievelijk de (aanstaande) cultuurhistorische waardenkaart. Afhankelijk van de waarde zijn extra gebiedsspecifieke verplichtingen opgenomen in de voorschriften en wordt getoetst aan genoemde kaders.

⁸ Deze ambities blijken onder andere uit de Kadernota buitengebied Westerveld (2006) en het Beeldkwaliteitsplan (2010). Ook in enkele zienswijzen wordt aangegeven dat de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het ontwerpbestemmingsplan te weinig worden meegewogen.

Natuur

Zoals in het voorlopig toetsingsadvies is aangegeven, zijn ook de effecten op natuur in het MER zeer globaal beschreven en beoordeeld. De aanvulling biedt meer informatie over de aanwezige natuurgebieden en (globaal) de mogelijke effecten daarop, met name over de EHS buiten de Natura 2000-gebieden, Natuurparels en verspreide natuurwaarden buiten de EHS. De werkelijke effecten op natuurwaarden zullen echter afhangen van de daadwerkelijke invulling van de ontwikkelingsruimte die het bestemmingsplan biedt.

2.4 Passende beoordeling

In het voorlopig toetsingsadvies is aangegeven dat de uitgangspunten voor de berekeningen van stikstofdepositie deels onduidelijk en niet onderbouwd zijn. De uitgangspunten ten aanzien van ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw waren niet navolgbaar. Ook was onduidelijk hoe is omgegaan met mogelijkheden voor nieuwvestiging van veehouderijbedrijven en kampeerterreinen en wijzigingsbevoegdheden (waaronder bijvoorbeeld ook mogelijkheden voor mestvergisting).

De aanvulling op de Passende beoordeling biedt beperkt aanvullende informatie. Er is een beschouwing van mogelijke mitigerende maatregelen die ingezet kunnen worden bij individuele initiatieven. Deze maatregelen hebben geen rechtstreekse invloed op de mogelijke effecten van het bestemmingsplan.

Zoals in § 2.2 van dit advies is aangegeven, is in de Passende beoordeling niet uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan.⁹

Omdat volgens de Passende beoordeling significant negatieve gevolgen niet zijn uit te sluiten is een "vangnetconstructie" in het bestemmingsplan opgenomen. Deze houdt in dat alle initiatieven individueel getoetst moeten worden aan de Natuurbeschermingswet. Op grond hiervan wordt in de Passende beoordeling geconcludeerd dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. De Commissie deelt deze conclusie niet. De maximale omvang van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden is niet duidelijk en de in de aanvulling genoemde mitigerende maatregelen zullen niet met zekerheid leiden tot gelijk blijven of afname van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden.¹⁰ Daarmee is niet aannemelijk gemaakt dat door de vaststelling van het plan de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetast.¹¹

⁹ Verder is gerekend met een gemiddelde depositie per Natura 2000-gebied. Ook dit kan leiden tot onderschatting van de deposities op voor stikstof gevoelige habitattypen.

¹⁰ Bij toetsing op planniveau moet worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden, inclusief invulling van de wijzigingsbevoegdheden of ontheffingsmogelijkheden. Dat voor aanwending van de wijzigings- of ontheffingsbevoegdheid als vereiste geldt dat een Natuurbeschermingswetvergunning verleend moet zijn, moet slechts worden beschouwd als een extra waarborg op projectniveau.

¹¹ Volgens artikel 19j, eerste lid van de Natuurbeschermingswet 1998, dient het bevoegd gezag bij het besluit tot vaststelling van het plan rekening te houden met de gevolgen die het plan kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Het besluit kan pas worden genomen als aan alle voorwaarden van artikel 19g en 19h is voldaan. Dat betekent dat, wanneer aantasting van natuurlijke kenmerken niet valt uit te sluiten, de ADC-toets doorlopen dient te worden.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Westerveld

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Westerveld

Besluit: vaststellen van het bestemmingsplan voor het buitengebied

Categorie Besluit m.e.r. (voor april 2011):

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C9/D9, C10.1/D10.1 en C14/D14;
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: Het bestemmingsplan biedt onder andere ruimte aan uitbreiding en nieuwvestiging van veehouderij en recreatieve activiteiten (kampeerterreinen).

Procedurele gegevens:

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 15 februari 2010
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 23 april 2010
kennisgeving MER in de Staatscourant van: 27 april 2011
ter inzage legging MER: 28 april tot en met 9 juni 2011
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 16 mei 2011
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 14 juli
aanvulling op het MER: 7 november 2011
toetsingsadvies uitgebracht: 22 december 2011

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

drs. D.J.F. Bel
dr. ir. G. Blom (voorzitter)
drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)
drs. Y.J. van Manen
ing. R.H. Schokker

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 de besluitvorming. 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 de 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, alvorens 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 www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering:

- Plan-MER Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld, 12 april 2011;
- Beeldkwaliteitsplan Buitengebied Westerveld;
- Plankaart Bestemmingsplan Buitengebied gemeente Westerveld;
- Plan-MER bestemmingsplan buitengebied Westerveld, Aanvulling, 4 november 2011.

De Commissie heeft kennis genomen van 23 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 16 juni 2011 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld en
de aanvulling daarop**

ISBN: 978-90-421-3317-4



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

