

S e p a r a t e b i j l a g e 3 b i j T o e l i c h t i n g

Toetsingsadvies commissie voor de milieueffectrapportage

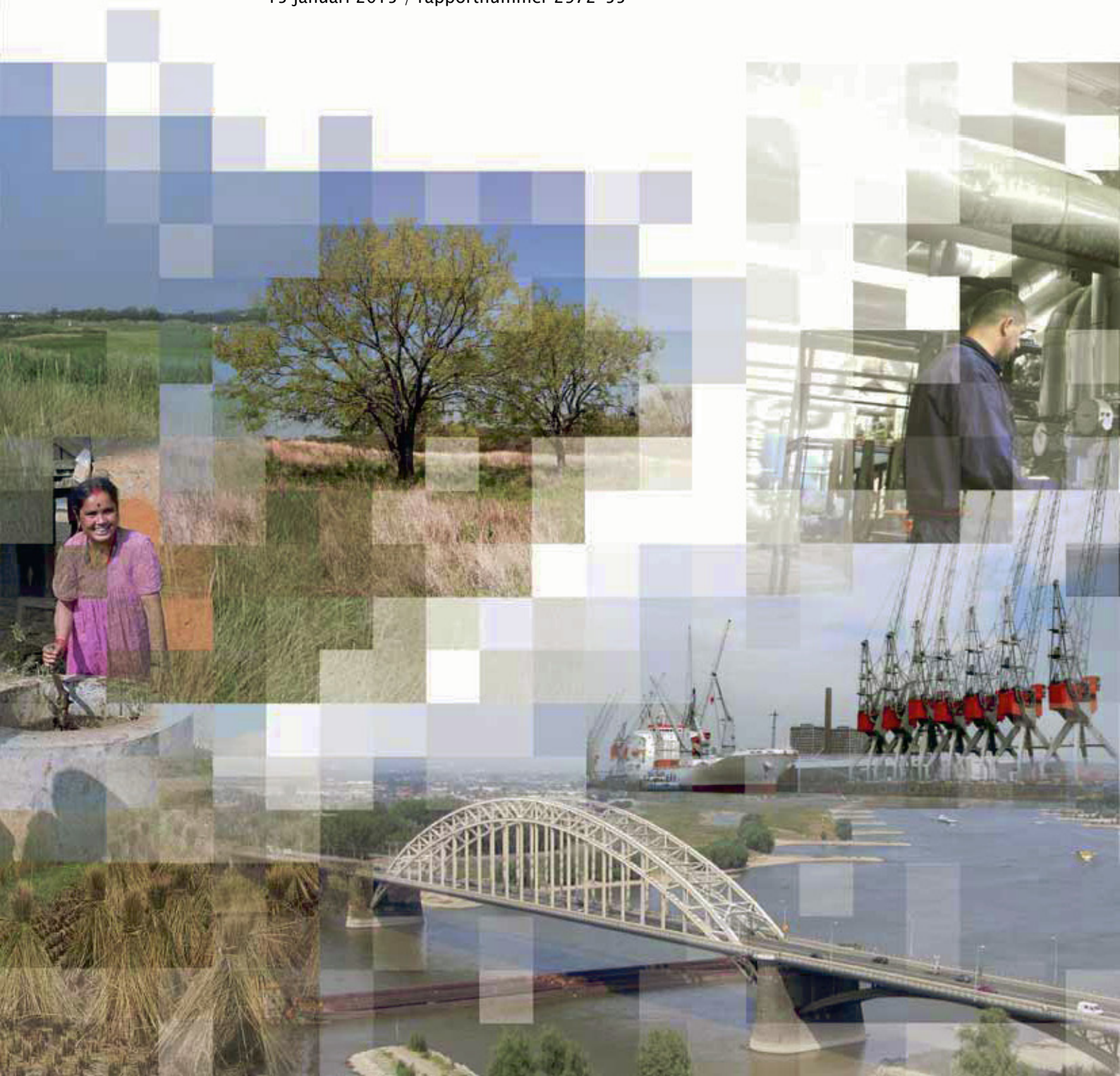


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Skarsterlân, gemeente De Friese Meren

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

15 januari 2015 / rapportnummer 2972-55



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER) en de aanvulling daarop

De gemeente De Friese Meren stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het buitengebied van de voormalige gemeente Skarsterlân. Met dit bestemmingsplan wordt ruimte geboden voor onder andere uitbreiding van bestaande veehouderijen en kleinschalige (agrarische) nevenactiviteiten. Omdat significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten is een Passende beoordeling nodig. Een plan-milieueffectrapport (verder 'MER') is opgesteld om de besluitvorming over het bestemmingsplan te ondersteunen. De gemeenteraad van De Friese Meren is bevoegd gezag in deze procedure.

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

Tijdens de toetsing signaleerde de Commissie een aantal tekortkomingen² met belangrijke consequenties voor de besluitvorming. Het betrof de beschrijving van de referentiesituatie en de gevolgen van stikstofdepositie op beschermde natuur en de gevolgen van het plan voor de geurhinder. Daarop heeft het bevoegde gezag de Commissie verzocht de advisering op te schorten om een aanvulling op het MER op te stellen. Deze aanvullende informatie heeft de Commissie betrokken bij het opstellen van dit advies.

De aanvulling geeft ten opzichte van het MER meer informatie die essentieel is voor de besluitvorming. Zo is een uitgebreide inventarisatie uitgevoerd waarin duidelijk is geworden wat de huidige situatie in aantal en omvang van agrarische bedrijven in het plangebied is. Ook is gekeken naar de verandering in geur voor woningen in de omgeving van melkveebedrijven.

De aanvulling op het MER maakt duidelijk dat uitbreiding van veehouderijbedrijven binnen de huidige ammoniakemissieplafonds door interne saldering³ mogelijk is tot een bouwvlak zoals in de bijlage bij de aanvulling is opgenomen zonder dat daarbij een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden optreedt. Om de in het bestemmingsplan opgenomen uitbreidingsmogelijkheid van de bouwvlakken bij recht naar 1,5 ha en bij uitzondering naar 3 ha mogelijk te maken zijn naast de interne saldering ook andere maatregelen zoals uitbreidingsvoorwaarden met omgevingscriteria en/of externe saldering (herverdeling van emissie van stoppende bedrijven in het plangebied) nodig. De wijze waarop deze maatregelen zoals kunnen plaatsvinden en de effecten daarvan zijn in de aanvulling niet onderzocht. In die zin leiden MER en de aanvulling daarop niet tot een uitvoerbaar plan.

De Commissie is echter van oordeel dat uit de aanvulling op het MER wel een uitvoerbaar alternatief is af te leiden, namelijk uitbreiding tot het bouwvlak zoals opgenomen in bijlage 2 in de aanvulling op het MER waarbinnen de uitbreidingsmogelijkheden van de veehouderijen

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl. Het MER, de aanvulling daarop en het bestemmingsplan hebben nog niet ter inzage gelegen, daarom heeft de Commissie geen zienswijzen of adviezen bij haar advisering betrokken.

² Voorlopig toetsingsadvies 2972-38, 13 oktober 2014

³ Onder interne saldering wordt hier verstaan het toepassen van emissiebeperkende technieken bij zowel de bestaande als nieuwe stallen, zodat meer dieren kunnen worden gehouden zonder dat de stikstofemissie van het bedrijf toeneemt.

gerealiseerd kan worden zonder dat daarbij een toename van stikstofemissie en de daarbij behorende depositie op Natura 2000-gebieden optreedt. Daarom Commissie is van mening dat in het MER en de aanvulling daarop alle milieuinformatie aanwezig is om het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied een volwaardige plaats te geven maar wijst erop dat de benodigde effectieve mitigerende maatregelen niet als zodanig in het bestemmingsplan zijn opgenomen.

In hoofdstuk 2 volgt een toelichting op het oordeel.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Beschrijving referentiesituatie

MER

Uit het MER blijkt dat het aantal dieren op veehouderijen in het buitengebied volgens CBS gegevens aanzienlijk lager is dan de dieren aantallen uit de in 2009 uitgevoerde inventarisatie op basis van omgevingsvergunningen en meldingen. Vooral het aantal stuks rundvee, varkens en pluimvee is aanmerkelijk lager dan op basis van de omgevingsvergunningen en de meldingen mag worden verwacht. In het MER wordt hier geen verklaring voor gegeven. Tijdens het locatiebezoek heeft de gemeente toegelicht dat een (onbekend) deel van de niet-gebruikte vergunde ruimte momenteel wordt opgekocht door ondernemers met uitbreidingswensen, en tegelijkertijd een deel wordt ingetrokken door de gemeente. Het MER geeft geen duidelijkheid over de ontwikkelingen in dieren aantallen na 2009 en de huidige feitelijke –legale– situatie. Hierdoor geeft het MER mogelijk een overschatting van de milieueffecten van de referentiesituatie en een onderschatting van de effecten van de alternatieven.

Aanvulling

In de aanvulling is de huidige feitelijke –legale– situatie geactualiseerd op basis van een uitgebreide inventarisatie. Hieruit blijkt er 370 agrarische bouwvlakken in het plangebied zijn, waarvan 238 met melkrundvee. Uit de inventarisatie wordt verder duidelijk dat ongeveer 1/3 van deze bedrijven niet meer als (volwaardig) agrarisch bedrijf functioneren. In het nieuwe plan krijgen deze locaties wel een volwaardige agrarische bestemming met een uitbreidingsmogelijkheid tot 1,5 ha.

In de aanvulling is verder inzicht gegeven in:

- de huidige veebezetting per bedrijf;
- de omvang van het in gebruik zijnde bouwvlak;
- de huidige staltechnieken en de gebruikte emissiefactoren voor het bepalen van de huidige stikstofemissies, uitgangspunt daarbij is dat er alleen traditionele stallen in het plangebied aanwezig zijn.

Hiermee is voldoende informatie voor de berekening van de effecten van het plan op Natura 2000 gebieden, en daarmee voor de besluitvorming, beschikbaar gekomen.

2.2 Stikstofdepositie en uitvoerbaar alternatief

MER

Het voornemen gaat uit van uitbreiding van agrarische bedrijven tot een bouwvlak van maximaal 1,5 ha bij recht en van maximaal 3 ha via een wijzigingsbevoegdheid. Bestaande intensieve veehouderijen krijgen een bouwvlak van maximaal 1,5 ha. Deze oppervlakten gelden zowel voor het 'Voornemen' als voor het 'Alternatief'.

In het MER is aangegeven en onderbouwd dat het 'Voornemen' niet uitvoerbaar is binnen de eisen van de Natuurbeschermingswet 1998. Met de ontwikkelingen die het Voornemen maximaal mogelijk maakt zijn significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten. Ook zijn negatieve effecten op andere beschermde natuurgebieden (Ecologische Hoofdstructuur) als beschermde soorten (Flora- en faunawet) niet uit te sluiten. Om deze reden is in het MER een 'Alternatief' uitgewerkt. Het MER geeft aan dat het 'Alternatief' er uit bestaat dat in het bestemmingsplan een bepaling is opgenomen om te voorkomen dat door agrarische ontwikkelingen in het plangebied de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden toeneemt.

In het bij het MER toegevoegde rapport 'uitvoerbaarheid flexibiliteitsbepalingen bestemmingsplan buitengebied Skarsterlân 2014' dd 23 juni 2014 wordt met behulp van modelbedrijven onderzocht of door het toepassen van ammoniakreducerende technieken de beoogde planologische uitbreiding van agrarische bedrijven, mogelijk is.

Door het toepassen van emissiereducerende (stal)systemen zou er nog ontwikkelruimte voor deze bedrijven zijn. Dit is, vanwege het ontbreken van informatie in het MER over de feitelijke huidige situatie met betrekking tot zowel de dieraantallen, de stalsystemen als met welke emissiefactoren is gerekend, niet te verifiëren. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een deel van deze bedrijven al beschikt over emissiearme stalsystemen, waardoor er minder ontwikkelruimte is dan waarvan in het MER is uitgegaan. Omdat er op dit moment sprake is van veel kleine grondgebonden veehouderijen (zie bijlage 1 van het MER) is het de vraag of deze bedrijven door toepassing van (de meest vergaande) ammoniakreducerende staltechnieken stikstofemissie neutraal kunnen uitbreiden tot de maximaal geboden planologische ontwikkelruimte van 1,5 ha bij recht.

Daarmee biedt het MER onvoldoende inzicht in de stikstofdepositie die voortvloeit uit de mogelijkheden in het 'Alternatief'. Het MER maakt niet aannemelijk dat alle geboden planologische ontwikkelingsruimte in het bestemmingsplan ook daadwerkelijk kan worden benut, zonder dat er sprake is van aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. Volgens de Natuurbeschermingswet 1998 kan pas een besluit worden genomen indien deze zekerheid wel wordt verkregen of de ADC-toets met succes wordt doorlopen. Dit betekent dat in het MER geen uitvoerbaar alternatief is beschreven.

Om te komen tot een uitvoerbaar alternatief moet aangetoond worden dat significant negatieve gevolgen voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden uitgesloten kunnen worden. Daarbij moet vergeleken worden met de huidige feitelijke -legale- situatie.

Aanvulling

De aanvulling geeft na de uitgebreide verhandeling over de uitgangssituatie (pagina 14 en verder) aan dat in het bestemmingsplan een gebruiksregel wordt opgenomen welke moet voorkomen dat een ammoniakemissie toename ten opzichte van de referentiesituatie optreedt. In haar voorlopige advies adviseerde de Commissie om aan te tonen dat een dergelijke gebruiksregel ook daadwerkelijk realistisch en uitvoerbaar is.

Om hier invulling aan te geven is in de aanvulling de volgende methode gehanteerd:

- per veehouderijbedrijf is op basis van de huidige feitelijke diercategorieën en -aantallen de huidige bedrijfsspecifieke ammoniakemissie bepaald;
- vervolgens is onderzocht hoeveel dieren per bedrijf binnen de bedrijfsspecifieke huidige ammoniakemissie kunnen worden gehouden en hoeveel ha bouwvlak dat vraagt indien het bedrijf wil uitbreiden bij gebruikmaking van een nieuw, emissiearm stalsysteem (RAV A 1.17.1).

Uit deze berekeningen blijkt dat voor 39 agrarische bestemmingen waar nu vee wordt gehouden een bouwvlak van 1,5 ha of groter nodig is om de berekende maximale dieraantallen te huisvesten binnen het huidige bedrijfsspecifieke ammoniakemissieplafond.

Het MER laat zien dat uitbreiding van veehouderijbedrijven binnen de huidige ammoniakemissieplafonds met gebruikmaking van interne saldering⁴ mogelijk is tot een bouwvlak zoals in de bijlage bij de aanvulling is opgenomen zonder dat daarbij een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden optreedt.

Om de in het bestemmingsplan opgenomen uitbreidingsmogelijkheid voor alle agrarische bedrijven tot een bouwvlak van maximaal 1,5 ha bij recht en tot maximaal 3 ha via een wijzigingsbevoegdheid mogelijk te maken, zijn nadere maatregelen nodig. Deze maatregelen, zoals uitbreidingsvoorwaarden met omgevingscriteria en/of externe saldering (herverdeling van emissie van stoppende bedrijven in het plangebied) zijn in de aanvulling niet nader onderzocht. In die zin leidt het MER niet tot een uitvoerbaar plan.

De Commissie is wel van oordeel dat uit de aanvulling op het MER wel een uitvoerbaar alternatief is af te leiden, namelijk uitbreiding tot het bouwvlak zoals opgenomen in bijlage 2 in de aanvulling op het MER waarbinnen de uitbreidingsmogelijkheden van de agrarische bedrijven gerealiseerd kan worden zonder dat daarbij een toename van stikstofemissie en de daarbij behorende depositie op Natura 2000-gebieden optreedt. Daarom Commissie is van mening dat in het MER en de aanvulling daarop alle milieuinformatie aanwezig is om het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied een volwaardige plaats te geven maar wijst erop dat bovengenoemde benodigde effectieve mitigerende maatregelen niet als zodanig in het bestemmingsplan zijn opgenomen.

⁴ Onder interne saldering wordt in dit geval verstaan het toepassen van emissiebeperkende technieken bij zowel de bestaande als nieuwe stallen, zodat meer dieren kunnen worden gehouden zonder dat de stikstofemissie van het bedrijf toeneemt.

2.3 Geurhinder

MER

Veebedrijven in het buitengebied kunnen doorgroeien tot het maximaal mogelijke bouwvlak van 3 hectare. Hierdoor kan er een aanzienlijke toename van de geurbelasting ontstaan. In het plangebied zijn naast intensieve veehouderijbedrijven vooral melkveehouderijen gevestigd. Voor melkveebedrijven zijn weliswaar geen geuremissiefactoren vastgesteld, maar ook rondom deze bedrijven kunnen geurknelpunten ontstaan. De mogelijke geurhinder is niet alleen afkomstig uit stallen maar ook voer- en mestopslagen kunnen als (bijzonder) hinderlijk worden ervaren.

Het MER geeft voor de melkveehouderijen geen inzicht in (eventuele) huidige en toekomstige leefomgevingsknelpunten, zoals de ligging van voer- en mestopslagen ten opzichte van (burger)woningen. Het MER stelt dat door de gemeentelijke geurverordening waarin een aangepaste afstand van 25 meter wordt gehanteerd er geen juridische knelpunten zullen ontstaan. Wat de gevolgen van de maximale mogelijkheden van het plan kunnen zijn op de kwaliteit van de leefomgeving blijft daarmee onduidelijk. Gelet op de mogelijke agrarische ontwikkelingen nabij woningen acht de Commissie nadere informatie over de toekomstige geursituatie relevant voor de besluitvorming.

Aanvulling

In de aanvulling is ingegaan op de geureffecten van (melk-)veehouderijen. In tabel 10 pagina 29 is een overzicht gegeven van de aantallen gehinderden in de huidige situatie en in de plansituatie. Daarbij is aangegeven dat het aantal woningen in de plansituatie binnen 100 m toeneemt ten opzichte van het aantal woningen in de huidige situatie. De aanvulling adviseert in het bestemmingsplan regels op te nemen om geurhinder te voorkomen en dit punt bij de herziening van de geurverordening te betrekken.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Friese Meren

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente De Friese Meren

Besluit: vaststellen of wijzigen van het bestemmingsplan buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor o.a. categorie C14, D14 en vanwege passende beoordeling

Activiteit: De gemeente De Friese Meren herzielt het bestemmingsplan voor het buitengebied Skarsterlan.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER : –

ter inzage legging MER: –

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 27 juni 2014

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 13 oktober 2014

aanvulling op het MER ontvangen: 10 december 2014

toetsingsadvies uitgebracht: 15 januari 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:

ing. H.H. Ellen

dr. F.H. Everts

ir. W.H.A.M. Keijsers

dr. C.A. Linse (voorzitter)

ir. C.T. Smit (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 op 20 augustus 2014 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 :

- (2972-02) Milieueffectrapport Buitengebied Skarsterlân (23 juni 2014)
- (2972-03) Uitvoerbaarheid flexibiliteitsbepalingen Buitengebied Skarsterlân (23 juni 2014)
- (2972-04) Natuurwaarden Buitengebied Skarsterlân (23 juni 2014)
- (2972-05) Kaartbijlagen bij plan-MER Buitengebied Skarsterlân (niet gedateerd)
- (2972-06) voorlopig ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Skarsterlân (23 juni 2014)
- (2972-44) aanvulling op het MER Buitengebied Skarsterlân (10 december 2014)

Het MER en het bestemmingsplan hebben nog niet ter inzage gelegen, daarom heeft de Commissie geen zienswijzen of adviezen bij haar advisering betrokken.

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied Skarsterlân,
gemeente De Friese Meren en de aanvulling daarop**

ISBN: 978-90-421-4011-0



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

