

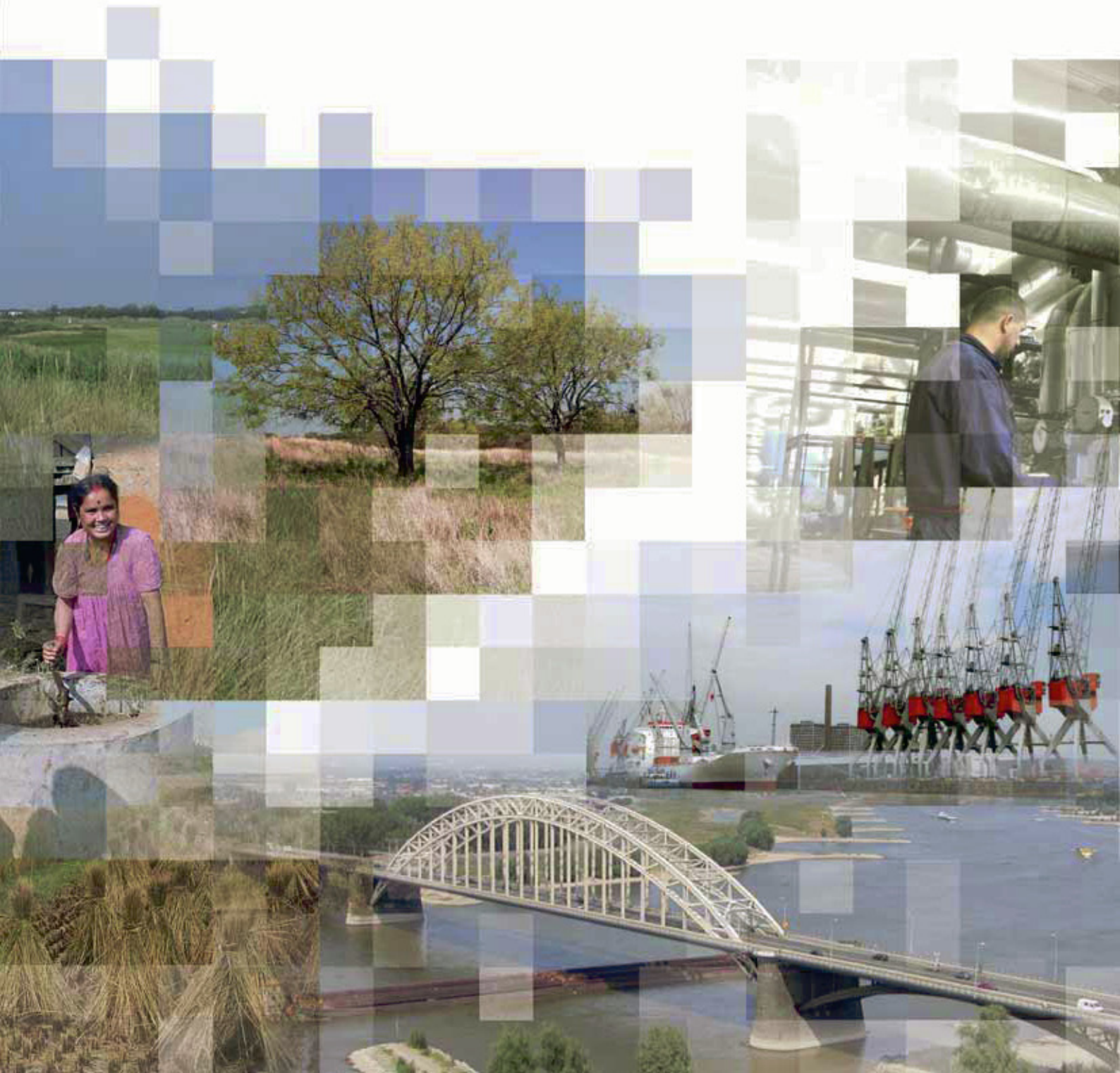


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Epe

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

12 juni 2014 / rapportnummer 2911-26



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Epe heeft het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen voor een belangrijk deel van haar buitengebied. Omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor mer(besluitings)plichtige activiteiten en omdat significante effecten op Natura 2000-gebieden niet op voorhand zijn uitgesloten, is een Plan-MER opgesteld. De gemeenteraad van Epe is bevoegd gezag voor 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.

Het MER bevat veel relevante informatie en wordt ondersteund door veel inzichtelijke figuren en tabellen. De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De tekortkomingen betreffen:

- *Stikstofdepositie*: de effectiviteit van maatregelen om toename van stikstofdepositie te voorkomen is niet in alle gevallen aangetoond. Het MER bevat daardoor mogelijk geen uitvoerbaar alternatief.
- *Geur en fijn stof*: de effecten op geur en fijn stof zijn te summier en niet geheel juist beschreven. Voor melkveehouderijen zijn geen geureffecten beschreven. In het MER wordt ervan uitgegaan dat er technieken beschikbaar zijn, die de uitstoot van zowel stikstof als geur en fijn stof reduceren. Behalve luchtwassers zijn deze technieken echter niet beschikbaar. Daardoor worden de effecten van het voornemen op geur en ook fijn stof mogelijk onderschat.
- *Maximale mogelijkheden van het plan*: in het MER worden niet alle effecten beschreven van activiteiten die met of zonder vergunningplicht mogelijk worden gemaakt, zoals drainage, glastuinbouw, boomteelt et cetera. Deze activiteiten kunnen een groot effect hebben op landschap, hydrologie en natuur.
- *Landschap*: het MER beschrijft ernstige gevolgen voor de veelal hoge landschappelijke waarden van het plangebied. Het effect van mitigerende maatregelen is niet beschreven in het MER. Ook ontbreken mogelijk kansrijke maatregelen waarmee de hoge landschappelijke waarden optimaal gespaard kunnen worden binnen de doelstellingen van het plan.
- *Beschermde soorten*: de effecten op beschermde soorten in het gebied zijn onvoldoende beschreven in het MER.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl.

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

2.1 Stikstof en uitvoerbaar alternatief

De effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden zijn duidelijk beschreven in het MER. Zonder aanvullende maatregelen leiden alle beschreven alternatieven 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 ontwerpbestemmingsplan zijn dan ook bepalingen opgenomen die moeten voorkomen dat aantasting van Natura 2000-gebieden optreedt.

In het MER is aangegeven dat er door het toepassen van vergaande reducerende technieken (BBT++) op de veehouderijen nog ontwikkelruimte is voor deze bedrijven. Dergelijke technieken zijn echter niet voor alle diercategorieën² beschikbaar. Verder valt uit het MER niet af te lezen in hoeverre bedrijven deze technieken nu al hebben geïmplementeerd en of daarmee nog ontwikkelruimte bestaat voor deze bedrijven.³ Daardoor is het niet duidelijk in hoeverre de in het MER beschreven alternatieven uitvoerbaar zijn, met andere woorden of deze alternatieven leiden tot een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden⁴.

Als mitigerende maatregel wordt in het MER onder andere het toepassen van landschapselementen genoemd om stikstof af te vangen. Deze maatregel is echter nog onvoldoende ontwikkeld en op effectiviteit onderzocht. De Commissie vindt het dan ook, zeker gezien de omvang van de overschrijding, te voorbarig om aan landschapselementen een belangrijke mitigerende rol toe te kennen.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming aan te geven en te motiveren in hoeverre de huidige bedrijven nog ontwikkelruimte hebben door het toepassen van emissiereducerende technieken.

2.2 Geur en fijn stof

In het hoofdstuk over geurhinder is alleen ingegaan op de effecten van intensieve veehouderijen. Bij het bepalen van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan is de geurbelasting vanuit de intensieve veehouderij als beperkende factor voor geurhinder genomen. In het MER is niet ingegaan op mogelijk al aanwezige geurknelpunten bij melkveehouderijen.

² Voor geitenhouderijen, jongvee en paardenhouderijen zijn nog geen technieken beschikbaar.

³ Het is immers niet mogelijk bij een stal die is uitgerust met luchtwastechnieken met de hoogste reductie, nog verdergaande emissiebeperkende maatregelen te nemen.

⁴ De Stichting Gebiedsgroep LOG en de GNMF wijzen hier in hun zienswijzen ook op.

Ook is onduidelijk of door de toegestane uitbreiding van het bouwvlak (ook bij omschakeling van akkerbouw naar grondgebonden veehouderij) mogelijk nieuwe knelpunten ten aanzien van geur kunnen ontstaan en of er mitigerende maatregelen zijn voorzien om de huidige knelpunten op te lossen.

In het MER wordt ervan uitgegaan dat er voor alle type stallen technieken beschikbaar zijn, die de uitstoot van zowel stikstof als geur en fijn stof reduceren. Behalve luchtwassers zijn deze technieken in de praktijk echter niet beschikbaar. Daardoor worden de effecten van het voornemen op geur en fijnstof mogelijk onderschat.

De Commissie adviseert voorafgaand aan het besluit de effecten op geur en fijnstof concentraties in beeld te brengen. Geef aan of zich nu al knelpunten voordoen en of deze door maatregelen uit het nieuwe plan kunnen worden opgelost. Geef ook aan hoe nieuwe knelpunten kunnen worden voorkomen. Doe dit voor zowel geur als fijnstof.

2.3 Maximale mogelijkheden van het plan

Het ontwerpbestemmingsplan maakt naast uitbreiding van veehouderijen ook andere activiteiten mogelijk die kunnen leiden tot aanzienlijke milieueffecten, zoals drainage, glastuinbouw, boomteelt, plaatsing van zonnepanelen et cetera. Deze activiteiten kunnen een groot effect hebben op:

- landschap (zie 2.4);
- het leefgebied van beschermde soorten (zie 2.5);
- hydrologie. Het gebied bevat waardevolle natuur (onder andere kwelsituaties en de daarmee verbonden ecologische waarden), die zeer gevoelig is voor veranderingen in de hydrologie.

Dit klemt temeer daar niet duidelijk is gemaakt waarom voor bepaalde werken en werkzaamheden in het ene gebiedstype wel en in het andere gebiedstype geen omgevingsvergunning is vereist. Hierdoor zijn de maximale mogelijkheden van het plan niet volledig in beeld gebracht en worden de effecten mogelijk onderschat. Ook worden geen mitigerende maatregelen beschreven om deze effecten te verminderen of teniet te doen.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming de effecten van drainage, glastuinbouw, boomteelt in beeld te brengen. Beschrijf indien nodig ook mitigerende maatregelen om deze effecten te verminderen of teniet te doen.

2.4 Landschap en cultuurhistorie

Het plangebied bevat hoge landschappelijke en cultuurhistorische waarden en maakt daarom in het geheel deel uit van het Nationaal Landschap. Het MER beschrijft verschillende landschapstypen. De effectbeoordeling geeft aan dat de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt, zonder aanvullende maatregelen zullen leiden tot een aantasting van het landschap. Sommige planonderdelen kunnen zonder aanpassingen van het plan zelfs ernstige (en mogelijk onomkeerbare) gevolgen met zich meebrengen. Daar komt bij dat mogelijk

de maximale ontwikkelingsruimte van het plan niet bij deze beoordeling is meegenomen (zie ook paragraaf 2.3 van dit advies).

De gemeente heeft tijdens het locatiebezoek aangegeven op grond van de effectbeoordeling de planregels in het ontwerpbestemmingsplan ten opzichte van het voorontwerpbestemmingsplan ten dele aan te zullen passen. In dat geval zullen de deelgebieden aan de hand van het Landschapsontwikkelingsplan in het bestemmingsplan worden opgenomen. Het 'nee, tenzij-principe' wordt hier echter niet aan gekoppeld. Ook worden dan geen eisen gesteld aan landschappelijke inpassing. Daarmee is, ook met de voorgenomen aanpassing, nog onduidelijk *hoe* ernstige of ongewenste aantasting wordt voorkomen. Het is bovendien nog niet duidelijk wat de gevolgen van het aangepaste voorontwerp voor de landschappelijke en cultuurhistorische waarden zijn. Daardoor is niet duidelijk of deze maatregelen voldoende effectief zijn (voor alle landschapstypen), en of andere mogelijke maatregelen over het hoofd worden gezien.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER voorafgaand aan het besluit de gevolgen van het plan en de mitigerende maatregelen voor landschap in beeld te brengen (eventueel rekening houdend met de maatregelen die in de planregels van het ontwerp van het plan zullen worden verwerkt).

Indien er grote en/of onwenselijk geachte effecten overblijven adviseert de Commissie aanvullende maatregelen te beschrijven die de effecten op landschap verder minimaliseren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan maatregelen waarbij in gevoelige landschapstypen minder activiteiten mogelijk worden gemaakt of bepaalde ontwikkelingen helemaal niet mogelijk worden gemaakt (zoals glastuinbouw). Ook is een sterkere borging van de landschappelijke inpassing in de regels denkbaar.

De Commissie geeft ter overweging, gezien de zeer hoge waarden van het gebied en status als Nationaal landschap, het totale maatregelenpakket in een landschappelijk alternatief uit te werken. In een dergelijk alternatief kan zowel op de agrarische bebouwing als op de werken en werkzaamheden worden ingegaan (zie onder 2.3.).

Overigens wijst de Commissie nog op het feit dat – indien het ontwerpbestemmingsplan afwijkt van het voorontwerp – het MER dient aan te sluiten op het ontwerp.

2.5 Gevolgen voor beschermde soorten

In het MER (onder andere op pagina 137–138) is aangegeven dat de uitbreidingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, kunnen leiden tot negatieve effecten op beschermde soorten, ook zonder dat verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet worden overtreden. Daarbij kan worden gedacht aan een vergroting van bouwpercelen, veranderingen in de verkaveling (zoals het dempen van sloten), intensiever gebruik van de percelen (bewerking, productie, mestverwerking) en verandering in de waterhuishouding (verdroging). In het MER is niet beschreven waar zich de beschermde soorten bevinden, wat de belangrijkste soorten zijn, in welke habitattypen die voorkomen en in welke aantallen (ordegrootte). De gevolgen van het plan voor de regionale en landelijke gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten zijn derhalve niet in beeld gebracht. Dit knelt temeer omdat het plangebied nog veel bijzondere/kwetsbare planten en dieren herbergt, ook buiten de beschermde gebieden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER het voorkomen van beschermde soorten in het gebied nader in beeld te brengen (eventueel indicatief op basis van een verwachtingskaart). Beschrijf vervolgens de gevolgen van het plan voor relevante soorten, en geef aan of er knelpunten met de Flora- en faunawet kunnen ontstaan. Geef ten slotte aan of, en zo ja welke, maatregelen beschikbaar zijn om deze effecten te minimaliseren.

3. Aandachtspunten voor het vervolg

De Commissie wil met onderstaande aandachtspunten een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

3.1 Gezondheid

Het onderwerp gezondheid is summier opgenomen in het MER. Dit is echter niet essentieel voor het besluit, omdat er nog weinig bruikbare wetenschappelijke informatie is over gezondheidsrisico's door veehouderijen. Hierdoor is er nog onvoldoende zicht op dosis-effect-relaties en ontbreekt goed zicht op mogelijke maatregelen.

De Commissie adviseert om vanuit het voorzorgprincipe⁵ om wel in kaart te brengen:

- het aantal woningen dat binnen een straal van 250 meter van veehouderijen ligt;
- hoeveel gemengde bedrijven er in het plangebied zijn;
- hoeveel bedrijven veehouderij en recreatiefuncties combineren.

Dit kan voor betrokkenen een globale indicatie zijn voor gezondheidsrisico's in het buitengebied.

⁵ Zie ook de kamerbrief "gezondheid en veehouderij" d.d. 8 april 2014. Hierin worden ook de mogelijkheid genoemd om in MER meer aandacht aan gezondheid te geven.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Epe

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Epe

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: vaststellen van een bestemmingsplan buitengebied

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER op de website van de gemeente Epe d.d. 25 maart 2014
ter inzage legging MER: 26 maart t/m 7 mei 2014
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 2 april 2014
toetsingsadvies uitgebracht: 12 juni 2014

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
mr. F.W.R. Evers (voorzitter)
Drs. G. Gabry
Drs. W. Smal (secretaris)
Ing. R.L. Vogel

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:

- Milieueffectrapport Bestemmingsplan buitengebied Epe (11 maart 2014)
- Voorontwerp buitengebied Epe (niet gedateerd)
- Voorontwerp buitengebied Epe, toelichting (17 februari 2014)
- Voorontwerp buitengebied Epe, Regels bijlagen (niet gedateerd)
- Voorontwerp buitengebied Epe, Regels (niet gedateerd)
- Verbeelding
- Verslag Wateroverleg (17 februari 2014)

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 14 mei 2014 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 Epe

ISBN: 978-90-421-3968-8



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

