



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied gemeente Bronckhorst

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

11 april 2017 / projectnummer: 3112



1. Oordeel over het MER en de aanvulling daarop

De gemeente Bronckhorst wil een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied vaststellen, en zo de drie bestaande bestemmingsplannen samenvoegen tot één plan. Met het plan wil de gemeente onder andere ontwikkelingen voor veehouderijen en ook de plaatsing van kleine windmolens en zonnepanelen mogelijk maken. Voor de besluitvorming over het plan wordt een plan-milieueffectrapport (verder MER) opgesteld vanwege kaderstelling voor uitbreiding van veehouderijen en mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden. De gemeenteraad heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage¹ (hierna de Commissie) gevraagd het MER te toetsen.

Eerdere adviezen

De Commissie signaleerde in een eerder advies (5 december 2016) dat in het MER informatie ontbrak. De maatregelen om stikstofdepositie, geuroverlast en fijnstof te beperken waren niet voldoende uitgewerkt. Ook waren de effecten van het plan niet uitgewerkt op basis van een maximale invulling. De Commissie adviseerde deze informatie aan te vullen voorafgaand aan het besluit.

De gemeente Bronckhorst heeft een aanvulling opgesteld (15 februari 2017). De effecten van maximale invulling van het plan zijn nu goed beschreven. Voor het landschap zijn twee aanscherpingen in de planregels voorgesteld. De capaciteit en de uitbreiding van het bouwblok voor mestverwerking worden met deze regel beperkt. De Commissie heeft niet kunnen nagaan of deze maatregelen ook overgenomen worden in het bestemmingsplan.

Voor stikstofdepositie en geur ontbrak nog altijd informatie. Deze informatie is in een tweede aanvulling (5 april 2017) opgesteld die de eerste aanvulling (15 februari 2017) vervangt. Deze is ter toetsing aan de Commissie voorgelegd. Daarover gaat dit advies.

Wat is het oordeel over het MER en de twee aanvullingen?

Uit het MER blijkt dat, als de ruimte die het plan biedt voor uitbreiding van veehouderijen geheel wordt benut, een toename van fijnstof- en geuremissie en stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kan optreden. In de tweede aanvulling waren fijnstof- en geureffecten en maatregelen daarvoor niet voldoende beschreven. Voor stikstof was niet aangetoond dat de ruimte in het bestemmingsplan uitvoerbaar was zonder toename van depositie op beschermd natuurgebieden.

- **Fijnstof en geur** Voor fijnstof en geur zijn in de tweede aanvulling ook maatregelen beschreven die genomen kunnen worden als de geuremissie toeneemt en in de nabijheid van deze bedrijven woningen zijn. Hiermee is voor fijnstof en geur voldoende informatie aanwezig om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij het besluit.
- **Stikstof** De gemeente heeft in het bestemmingsplan de voorwaarde opgenomen dat bedrijfsuitbreiding slechts is toegestaan als de stikstofdepositie niet toeneemt. **Uit de aanvulling blijkt dat niet elk bedrijf de in het plan geboden ruimte kan gebruiken voor het houden van meer dieren omdat deze bedrijven geen maatregelen kunnen nemen.**

Omdat in het MER wel beschreven is welke bedrijven wel stalmaatregelen kunnen nemen en zodoende kunnen uitbreiden zonder toename van stikstofdepositie, zijn in het MER wel de

¹ De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link 3112 of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

elementen voor een uitvoerbaar alternatief beschreven. Het bestemmingsplan biedt in de huidige vorm ruimere mogelijkheden.² Het MER bevat daarmee de essentiële informatie om een besluit te kunnen nemen over het bestemmingsplan, waarbij het milieubelang volwaardig kan worden meegewogen.

Natuur- landschaps- en cultuurhistorische waarden

Bronckhorst is – met zijn vele kernen, kleine en grote natuurgebieden, landgoederen en het open landschap van het IJsseldal – een gemeente met veel natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden. Daarom is het gebied ook onderdeel van het Nationaal Landschap de Graafschap. De Commissie merkt op dat deze waarden terecht de aandacht krijgen die ze verdienen in het MER en in het gemeentelijk beleid. Om het beleid en de zorg voor deze waarden op een praktische en aansprekende wijze te borgen stelt de Commissie voor een handzaam document op te stellen waarin in één oogopslag duidelijk wordt wat waar is mogelijk is, zie hiervoor paragraaf 2.4.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel nader toegelicht voor de onderwerpen maximale mogelijkheden, stikstofeffecten op Natura 2000-gebieden en geur en fijnstof. Ook worden aanbevelingen gegeven op het gebied van landschap, cultuurhistorie en natuur (effecten stikstof op overige natuur en plaatsing kleine windmolens). Deze zijn van belang zijn voor de verdere uitwerking van het MER.

2. Aandachtspunten voor het vervolg

De punten in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. De Commissie wil met deze aandachtspunten de kwaliteit van de (vervolg-)besluitvorming vergroten.

2.1 Maximale mogelijkheden van het plan

Oordeel over het MER

Het ontwerpbestemmingsplan maakt naast uitbreiding van veehouderijen en dus uitbreiding van stallen en sloop van oude stallen ook andere activiteiten mogelijk die kunnen leiden tot aanzienlijke milieueffecten:

- mestverwerking bij ieder agrarisch bouwkveld dat een effect kan hebben op geur en landschap;
- het plaatsen van zonnepanelen dat een effect kan hebben op landschap.

In het MER waren hierdoor de maximale mogelijkheden van het plan niet volledig in beeld gebracht en worden de effecten mogelijk onderschat. Ook waren geen mitigerende maatregelen beschreven om deze effecten te verminderen of teniet te doen.

Aanvulling

In de aanvulling worden de effecten van mestverwerking en het plaatsen van zonnepanelen beter beschreven. Voor mestverwerking wordt beschreven dat met een kleinere maximale

² De gemeente heeft in een gesprek dat plaatsvond op maart 2017 wel aangegeven de uitbreiding te beperken tot 40% van het huidige bouwkveld. Een aanzienlijk deel van de bedrijven zou dan echter nog niet met stalmaatregelen kunnen uitbreiden.

omvang (van max 36.000 ton naar max 20.000 ton) de effecten minder groot zijn. In de aanvulling wordt gesteld dat de mestverwerking niet leidt tot een vergroting van het bouwvlak. Het is niet duidelijk of dit in het bestemmingsplan wordt overgenomen. De aanvulling beschrijft ook dat sommige landschapstypen kwetsbaar zijn voor de landschappelijk gevolgen van het plaatsen van mestverwerkers en zonnepanelen. De Commissie geeft ter overweging om in deze landschapstypen specifiek te benoemen en in de meeste gevoelig landschapstypen extra maatregelen te overwegen. Zie verder paragraaf 3.1 van dit advies.

2.2 Stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden

Oordeel over het MER

In de huidige situatie zijn de Natura-2000 gebieden in de omgeving van Bronckhorst al overbelast door stikstofdepositie. Deze stikstofdepositie is voor een aanzienlijk deel afkomstig van veehouderijen binnen de gemeente Bronckhorst. Om te voorkomen dat door het nieuwe bestemmingsplan nog meer stikstof op deze gebieden terecht komt, bevat het bestemmingsplan regels waarin voor een veehouderijbedrijf een toename van emissie en een toename van depositie op Natura 2000-gebieden niet is toegestaan. In het MER wordt beoordeeld of de geboden uitbreidingsruimte in het bestemmingsplan in de praktijk uitvoerbaar is, door te kijken welke bedrijven staltechnieken kunnen toepassen. De uitvoerbaarheid staat of valt met deze staltechnieken; een reductie van stikstofemissie door deze technieken moet de ruimte bieden om het aantal dieren te kunnen verhogen. Deze reductie moet worden gerealiseerd met *bewezen* staltechnieken, waardoor het aannemelijk wordt dat de benodigde reductie van de stikstofuitstoot werkelijk haalbaar is.

In de bijlages van het MER³ is te zien dat geanonimiseerd per bedrijf is bekeken wat de benodigde reductie is om aan de planregel van geen emissietoename te kunnen voldoen. Hieruit blijkt dat de verzamelde veehouderijen zelfs bij een groei van maximaal 10% nog steeds 18% onvoldoende interne salderingscapaciteit hebben. Bij een verdubbeling van de bedrijfsomvang is dat 44%. Dat betekent dat een kleine 20% van de bedrijven eigenlijk helemaal niet kan uitbreiden.

Eerste aanvulling

In de aanvulling is beoogd aan te tonen op welke manier voor verschillende typen bestaande stallen de hoge reductie kan worden behaald. Bij enkele diercategorieën worden vereiste reducties berekend die niet realistisch zijn en bovendien niet mogelijk zijn volgens de huidige wet- en regelgeving, omdat voor schapen en paarden een luchtwasser niet in het Rav is opgenomen. Voor varkensstallen geldt dat de huidige Rav het achter elkaar plaatsen niet toestaat. Ook was niet duidelijk op welke locatie zich de bedrijven bevonden die wel met stalmaatregelen kunnen uitbreiden.

De Commissie constateerde dat het bestemmingsplan ruimte biedt voor alle bedrijven om uit te breiden, en dat dit in veel gevallen niet uitvoerbaar is. Naar oordeel van de Commissie toonde het MER met de aanvulling aan dat het plan niet uitvoerbaar is. De Commissie adviseerde dit aan te vullen.

³ Bijlage 5 en bijlage 7 van het MER.

Tweede aanvulling

In de tweede aanvulling op het MER is per bedrijf⁴ aangegeven of een bedrijf kan uitbreiden met stalmaatregelen of niet. Hieruit blijkt dat het voor een aantal bedrijven niet mogelijk is om stalmaatregelen te nemen en de volledige ruimte van het bestemmingsplan te benutten. Omdat in het MER wel beschreven is welke bedrijven wel stalmaatregelen kunnen nemen en zodoende kunnen uitbreiden zonder toename van stikstofdepositie, zijn in het MER wel de elementen voor een uitvoerbaar alternatief beschreven. Het bestemmingsplan biedt in de huidige vorm ruimere mogelijkheden. De gemeente heeft in een gesprek met de Commissie op 27 maart 2017 wel aangegeven de uitbreiding te beperken tot 40% van het huidige bouw-blok. Een deel van de bedrijven (ongeveer 15%) zou dan echter nog niet met stalmaatregelen kunnen uitbreiden.

2.3 Geur en fijnstof

Oordeel over het MER

De effecten op geur en fijnstof zijn in het MER beschreven op gebiedsniveau. Het MER gaat beperkt in op lokale toenames van geur en fijnstof. Het MER stelt dat wetgeving ten aanzien van geur en fijnstof sterke toenames van de emissies zal tegenhouden. Individuele bedrijven hebben echter wel de mogelijkheid om de emissies toe te laten nemen tot de grenswaarden van de regelgeving. Daardoor kan lokaal de geur en fijnstof overlast toenemen. Voor fijnstof geldt dat de achtergrondconcentratie in het gebied zo laag is, dat er nog veel ruimte is om uit te breiden zonder dat normen worden overschreden. Echter, ook onder de normen kunnen de effecten op gezondheid aanzienlijk zijn. Het MER beschrijft geen mitigerende maatregelen om deze lokale effecten te voorkomen. De Commissie adviseerde in een aanvulling op het MER de huidige en toekomstige lokale hindersituaties en mogelijke maatregelen voor geur en fijnstof te beschrijven aan de hand van voorbeeldsituaties.

Eerste aanvulling

In de aanvulling waren de huidige en toekomstige lokale hindersituatie voor geur en fijnstof nog steeds onvoldoende beschreven. In de aanvulling werd gesteld dat stalmaatregelen om stikstofemissie te beperken ook effect zullen hebben op de uitstoot van geur en fijnstof. Dit is echter alleen het geval voor luchtwassers, en de behaalde reducties zijn dan ook niet optimaal voor geur en fijnstof. Andere stalsystemen bieden geen reducties voor geur en fijnstof. Verder waren geen maatregelen beschreven om geur en fijnstof overlast te verminderen. In de aanvulling was dan ook niet aangetoond dat lokaal geen knelpunten bestaan of zullen ontstaan. De Commissie adviseerde dit aan te vullen.

Tweede aanvulling

In de tweede aanvulling op het MER zijn de huidige en toekomstige mogelijke lokale hinder-situaties beschreven. Ook is het effect van uitbreidingen tot wat het plan mogelijk maakt op het woon- en leefklimaat weergegeven en is per type bedrijf de mogelijke maatregelen voor reductie van geur en fijnstof te beschreven aan de hand van voorbeeldsituaties. Dit kan worden meegewogen bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.

⁴ Het ID-cijfer is aangegeven.

2.4 Landschap en cultuurhistorie

Het gebied binnen de gemeentegrenzen van Bronckhorst heeft zeer hoge landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Delen van het buitengebied zijn daarom onderdeel van Nationaal Landschap 'de Graafschap'. Bronckhorst kent daarbij vele verschillende landschapstypen en een drietal beschermde dorps- en stadsgezichten. In het MER zijn de negatieve effecten van het plan voor het landschap beschreven, de maatregelen voor het verzachten van deze effecten zijn terug te vinden in het MER en vooral in het bestemmingsplan.

Voor een zorgvuldige landschappelijke inpassing is het opstellen van een Inrichtingsplan verplicht gesteld. Landschappelijke inpassing is een lastig te concretiseren begrip. Wat de één als voldoende ingepast beschouwd, vindt een ander onvoldoende. Daarnaast blijkt in de praktijk dat het lastig is de inpassing überhaupt uitgevoerd te krijgen.

In het Landschapsontwikkelingsplan (LOP) van de gemeente (samen met de buurgemeenten Lochem en Zutphen) zijn de 10 verschillende landschapstypen onderscheiden. Ze zijn uitgebreider beschreven dan in het bestemmingsplan. In het LOP is (vanaf pagina 101) een register opgenomen met een "niet zo, maar zo" lijst voor ingrepen en inpassing. Dit register is specifiek voor de verschillende landschapstypen. Ook zijn enkele schetsen en voorbeeldfoto's opgenomen.

De Commissie begreep tijdens een gesprek met de gemeente Bronckhorst dat het LOP in de praktijk al wordt gebruikt bij het maken van inpassingsplannen en het toetsen daarvan. In de toelichting van het bestemmingsplan wordt het LOP alleen genoemd, maar er wordt inhoudelijk niet op aangesloten. Het bestemmingsplan maakt in de regels onderscheid in 3 bestemmingen voor landschappelijke waarden. Het LOP kent 10 verschillende landschapstypen en maakt maatregelen veel concreter.

De Commissie geeft daarom ter overweging om in het bestemmingsplan actiever te verwijzen naar het Landschapsontwikkelingsplan en de toepassing van het LOP bij initiatieven concreter te maken. Dit kan bijvoorbeeld door een compact document⁵ op te stellen. Daarin zou een overzichtskaart opgenomen kunnen worden met de verschillende deelgebieden en aan te vullen met het register van "niet zo, maar zo" maatregelen. Waar nuttig en nodig kunnen principeschetsen worden toegevoegd, met voorbeeldsituaties van veel voorkomende ruimtelijke vraagstukken.

2.5 Natuur

2.5.1 Gevolgen Stikstof voor NNN⁶/WAV-gebieden bij verplaatsing emissiepunt

In het MER staan de effecten op beschermde natuur anders dan Natura 2000 gebieden niet beschreven. In de aanvullende informatie⁷ die is toegestuurd aan de Commissie wordt wel

⁵ De samenstellende delen voor een dergelijk document liggen grotendeels klaar.

⁶ Nationaal Natuur Netwerk, ook wel Ecologische Hoofdstructuur.

⁷ Naar aanleiding van het locatiebezoek dat de Commissie heeft gebracht aan het gebied op 13 oktober 2016 heeft bevestigd gezag aanvullende informatie over de effecten van windmolens op fauna en de stikstofberekeningen nagestuurd. De Commissie heeft deze informatie ook betrokken bij de toetsing van het MER. De Commissie adviseert deze informatie openbaar te maken, bijvoorbeeld in de volgende stap van de besluitvorming.

duidelijk beschreven dat, door een planregel in het bestemmingsplan, de emissie per bedrijf niet toe zal nemen. Daarvan zullen de andere beschermde natuurgebieden ook profiteren. Daarnaast wordt beschreven dat de enige mogelijkheid dat de depositie desondanks toeneemt, de verplaatsing van het emissiepunt kan zijn. De effecten van dergelijke verplaatsingen kunnen, zeker als de afstand tot het natuurgebied klein is, aanzienlijk zijn.

De Commissie adviseert daarom bij de verlening van omgevingsvergunningen alert te zijn op de potentieel ongunstige effecten van een verplaatsing van het emissiepunt, en indien nodig dan maatregelen te nemen om deze effecten te voorkomen.

2.5.2 Gevolgen kleine windmolens beschermde soorten

In het bestemmingsplan wordt de plaatsing van kleine windmolens op alle erven toegestaan. In het MER staan de effecten hiervan niet beschreven. In aanvullende informatie⁸ die is toegestuurd aan de Commissie wordt echter duidelijk dat de effecten van de windmolens in een aantal landschapstypen ernstig tot zeer ernstig kunnen zijn. Op erven waar gevoelige vleermuissoorten nestelen in stallen, en op de vliegroutes langs de bomenrijen in de buurt van die erven, kunnen aanvaringen met windmolens dodelijk zijn. Sommige soorten zijn op dit moment niet in goede staat van instandhouding. Vanwege deze ernstige effecten wordt als mitigerende maatregel beschreven dat voor elke windturbine de effecten in een nader soortgericht onderzoek moeten worden bekeken met het oog op de Wet natuurbescherming. De Commissie onderschrijft deze maatregel, maar kan zich vanwege de ernst van de effecten voorstellen dat de plaatsing van windmolens in een vergunningstelsel wordt opgenomen. Gezien de kwetsbaarheid van vleermuissoorten in specifieke landschapstypen, is het denkbaar dat de plaatsing van windmolens in deze zeer kwetsbare landschapstypen helemaal niet mogelijk wordt gemaakt.

De Commissie adviseert extra mitigerende maatregelen in overweging te nemen. Denk hierbij aan een vergunningstelsel of een zonering voor de plaatsing van windmolens.

⁸ Naar aanleiding van het locatiebezoek dat de Commissie heeft gebracht aan het gebied op 13 oktober 2016 heeft bevoegd gezag aanvullende informatie over de effecten van windmolens op fauna en de stikstofberekeningen nagestuurd. De Commissie heeft deze informatie ook betrokken bij de toetsing van het MER. De Commissie adviseert deze informatie openbaar te maken, bijvoorbeeld in de volgende stap van de besluitvorming.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Gemeente Bronckhorst

Bevoegd gezag: Gemeente Bronckhorst

Besluit: vaststellen of wijzigen van *een bestemmingsplan*

Categorie Besluit m.e.r.: C14, D14

Activiteit: De gemeente Bronckhorst wil voor het buitengebied één bestemmingsplan vaststellen, en daarin ontwikkelingen voor intensieve veehouderijen mogelijk maken. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan wordt een milieueffectrapport opgesteld.

Procedurele gegevens:

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 29 september 2016

Voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 5 december 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 11 april 2017

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. ing. H.H. Ellen

dhr. ing. J.M. van der Grift

dhr. drs. S.R.J. Jansen

mw. drs. W. Smal (secretaris)

dhr. ir. J.H. van der Vlist (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:

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3112](#) in te vullen in het zoekvak.

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

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

