



MER EN BUITENGEBIED: ONMOGELIJKE COMBINATIE?

MER EN BESTEMMINGS- PLANNEN BUITENGEBIED

Voor een goede ruimtelijke ordening moeten gemeenten bestemmingsplannen vaststellen. Zo staat het in de wet. Op dit moment passen veel gemeenten hun bestemmingsplannen voor het buitengebied aan. Bijna altijd is hiervoor een plan-m.e.r. nodig. De plannen zijn immers veelal kaderstellend voor agrarische activiteiten die m.e.r.-plichtig zijn, en meestal is ook een passende beoordeling nodig vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000. Alle inspanningen ten spijt blijkt het in de praktijk lastig om een bestemmingsplan buitengebied zonder kleerscheuren de eindstreep te laten halen. Niet alleen is dit het gevolg van soms onhaalbare bestuurlijke keuzes, maar ook van gebrek aan onderzoek. Het nut van het instrument m.e.r. om hierin te helpen wordt niet altijd gezien. Het MER wordt dan als een verplicht nummer beschouwd. Een snelle blik op de website van de onafhankelijke Commissie voor de m.e.r. leert dan ook dat het aantal MER's en passende beoordelingen voor dit soort bestemmingsplannen dat als 'voldoende' wordt beoordeeld, onthutsend klein is. Nu hoeft een gemeente zich daar niets van aan te trekken – een advies van de Commissie is niet bindend – maar ze maakt zich dan wel kwetsbaar in eventuele juridische procedures rondom het bestemmingsplan. Voor gemeenten is dit een ongewenste situatie, vanwege tijdverlies, extra kosten en wellicht ook omdat zij mogelijk inkomsten via leges mislopen.

Jan Bakker, Karin Zwerver en Hugo Woesthuis



Bestemmingsplannen buitengebied staan in zekere zin op gespannen voet met de werkelijkheid. Zij willen ruimte geven aan overwegend agrarische ontwikkelingen. Op voorhand is niet duidelijk wáár precies die ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Men weet immers niet welke agrariër de komende 10 jaar stopt, welke op de oude voet doorgaat en welke groeit. Bovendien hebben agrariërs vanuit de vigerende plannen niet verzilverde rechten op ruimtegebruik die waarde hebben. Afpakken van die rechten in een nieuw plan leidt al gauw tot planschade. Het gevolg is dat gemeenten ruim bestemmen, en via afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden de handen vrij willen houden om in te spelen op nieuwe initiatieven. Wat het bestemmingsplan mogelijk maakt, zal in werkelijkheid dus nooit gebeuren. Maar tegelijkertijd dwingt een goede ruimtelijke ordening tot afbakening van ontwikkelingen binnen wettelijke milieukaders. Het is op dit punt dat het kan gaan wringen.

DE AUTEURS

Jan Bakker (06 26384346, jan.j.bakker@rhdhv.com) is strategisch adviseur. Hugo Woesthuis (06 50809060, hugo.woesthuis@rhdhv.com) is adviseur effectstudies. Karen Zwerver (06 11012976, karen.zwerver@rhdhv.com) is senior adviseur ecologie en milieu. Ze werken alle drie bij RoyalhaskoningDHV.

Het MER biedt een platform om die spanning in beeld te brengen, en oplossingen aan te dragen om uit de impasse te komen. Deze oplossingen kunnen vervolgens aanleiding zijn om het bestemmingsplan aan te passen. Essentieel voor een uitvoerbaar bestemmingsplan buitengebied is dat het MER knelpunten en mogelijke oplossingen daarvoor in beeld brengt, en zo het bevoegd gezag in staat stelt om zonodig onderbouwd onpopulaire keuzes te maken.

Er is dus veel te winnen met een goede aanpak van het bestemmingsplan buitengebied en het bijhorende plan-MER en de passende beoordeling. Dit artikel gaat in op enkele cruciale elementen die nodig zijn voor een goed plan-MER en passende beoordeling op basis waarvan uitvoerbare bestemmingsplannen buitengebied zijn op te stellen. Allereerst gaan we in op de uitgangspunten voor het MER. Vervolgens gaan we in op de rol die alternatieven in het beleidsproces kunnen vervullen. Daarna komt het wellicht grootste struikelblok voor de praktijk aan bod: de effecten op Natura 2000-gebieden via depositie van stikstof. Tenslotte laten we zien hoe uitkomsten van het MER tot een beter plan kunnen leiden.

Maximale mogelijkheden

Een bestemmingsplan gaat over het toelaten van ruimtelijke ontwikkelingen. Die toelating kan rechtstreeks zijn, of indirect via wijzigings-, afwijkingsbevoegdheden en dergelijke. Vaak zijn deze mogelijkheden aanzienlijk groter dan het feitelijke huidige gebruik. En vaak – zeker voor plannen buitengebied – zo groot dat ze nooit helemaal benut worden. Het is daarom ook verleidelijk om in het MER uit te gaan van een meer reële ontwikkeling om de effecten van het plan inzichtelijk te maken.

Voor een goede onderbouwing van het bestemmingsplan moet het MER echter de milieugevolgen van alles wat het plan mogelijk maakt in beeld brengen. Aan de hand van deze informatie kan de gemeenteraad als bevoegd gezag zich ervan vergewissen dat zij geen besluit neemt dat tegen de wet ingaat. De vraag is dus wat het plan, inclusief alle wijzigingsbevoegdheden, maximaal mogelijk maakt en welke milieueffecten hiervan het gevolg zijn.

Het probleem waar de praktijk vervolgens veel mee worstelt, is welke uitgangspunten het MER hanteert voor de invulling van die maximale ontwikkelingsruimte. Enerzijds biedt een onrealistische invulling van de maximale mogelijkheden geen soelaas. Bijvoorbeeld alle bouwblokken maximaal opvullen met kippen, terwijl er in dat gebied hoofdzakelijk rundvee en varkens worden gehouden. Anderzijds moet wel worden uitgegaan van de maximale ruimte die het plan biedt, ook al is het onwaarschijnlijk dat deze ook werkelijk benut wordt. Het komt er op aan in ieder geval een transparante verantwoording in het MER te geven van de keuzes voor een realistische invulling.

Alternatieven en scenario's

Het bovenstaande klinkt alsof je alleen achteraf de effecten van het bestemmingsplan toetst. Zo is het niet. Een toets van de milieugevolgen op basis van de maximale mogelijkheden kan als uitkomst hebben, dat deze milieugevolgen ongewenst zijn, omdat ze niet passen binnen de wettelijke kaders. Het is dan nodig tussentijds oplossingen te onderzoeken waarmee de weg gewezen wordt naar een aangepast, uitvoerbaar bestemmingsplan. Alternatievenonderzoek is een cruciaal onderdeel van het MER. Alternatieven stellen het bevoegd gezag in staat om bewuste keuzes te maken. In beginsel kan een bevoegd gezag kiezen voor een voor het milieu ongunstig alternatief. Anders wordt het, als dat ongunstige alternatief tot significante effecten op Natura 2000 kan leiden. Dan zegt de Natuurbeschermingswet (Nbw) dat op basis van dat alternatief niet mag worden besloten tenzij aan de ADC-criteria¹ wordt voldaan. Toch gebeurt het, dat een gemeente zonder doorlopen van de ADC-toets kiest voor een bestemmingsplan waarvan niet is uit te sluiten dat het de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden aantast. Het risico is dat tegen zo'n besluit met succes beroep wordt ingesteld waardoor voor de gemeente een probleem ontstaat. En behalve dat, kunnen ook ondernemers die op basis van het bestemmingsplan willen ontwikkelen dan voor nare verrassingen komen te staan.

Alternatieven sturen keuzeproces

Alternatieven in MER's voor bestemmingsplannen buitengebied hebben doorgaans geen betrekking op locatiekeuzes. Voor zover dergelijke keuzes aan de orde zijn, zijn deze vaak al in het kader van een structuurvisie afgewogen. Het gaat bij de alternatieven om de toe te laten ontwikkelingsruimte en de voorwaarden die daaraan gesteld kunnen worden. Daarmee wordt er 'gespeeld' met mogelijke beleidsmatige en politieke keuzes, en het MER laat daarvan dan de milieugevolgen zien. Een belangrijke voorwaarde voor een goed alternatief is dat vooraf is nagedacht over de beleidsknoppen waaraan te draaien. Alternatiefontwikkeling wordt zo onderdeel van de beleidsontwikkeling. Het is daarom belangrijk, om bij het ontwikkelen van alternatieven in het m.e.r.-proces tijdig de verantwoordelijke wethouder te betrekken. Die zal immers straks tekst en uitleg over de keuzes in het plan aan de gemeenteraad moeten geven.

Scenario's geven inzicht milieueffecten

Soms duiken er scenario's op in MER's voor bestemmingsplannen. Anders dan in een alternatief wordt in een scenario gespeeld met de (niet door de gemeente te beïnvloeden) toekomst. Bijvoorbeeld: welke ontwikkelingen in de landbouw kunnen we verwachten als de schaalvergroting in onze gemeente sneller gaat dan we nu denken, en welke milieueffecten zien we dan optreden? Het verkennen van dergelijke 'wat als' -redeneringen kan hel-

pen om meer gevoel te krijgen voor bandbreedte aan ontwikkelingen die de komende tien jaar te verwachten zijn, en de manier waarop het bestemmingsplan daarop zou moeten inspelen. Zo kunnen én scenario's én alternatieven helpen in het ontwikkelproces richting een aanvaardbaar bestemmingplan.

Passende beoordeling

In bestemmingsplannen buitengebied is er vanwege de ontwikkelingsruimte voor de landbouw in het plan al snel sprake van mogelijke effecten via depositie van stikstof. En deze zijn ook snel significant, omdat in de meeste Natura 2000-gebieden nu al teveel stikstof terecht komt. Een bestemmingsplan kan volgens de Nbw pas worden vastgesteld als significante effecten op voorhand zijn uitgesloten, of het ADC-traject met succes is doorlopen. Omdat het voldoen aan deze criteria voor een plan als tamelijk lastig en complex wordt ervaren, ligt de eerste route – het uitsluiten van significante effecten - het meest voor de hand. Het wenkend perspectief van deze route is, dat als het goed gebeurt, er minder administratieve inspanningen nodig zijn om de uitbreiding van individuele bedrijven te vergunnen. Met de vraag hoe dat te doen, worstelen vele gemeentes en adviesbureaus. Toch kan men daar niet voor weggelopen, want vaststelling van een bestemmingsplan waarvan significante effecten op voorhand niet zijn uit te sluiten, levert een groot juridisch risico op.

Impact referentie met nieuw artikel 19kd?

Tot voor kort was de vergelijkingsbasis voor de effectbepaling voor de passende beoordeling de feitelijke huidige situatie. De effecten van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan werden daar tegen afgezet. Gezien de ontwikkelingsruimte in de meeste plannen behoeft het geen betoog, dat dan al snel sprake kan zijn van een forse toename van emissie en depositie van stikstof. Dit probleem wordt vermoedelijk niet opgelost door de recente wetwijzigingen van de Nbw, als gevolg van het permanent maken van de Crisis- en herstelwet. De wetgever heeft daarin onder meer de werking van het wetsartikel 19kd van de Nbw ook op plannen van toepassing verklaard. Dit artikel geeft kort gezegd aan, dat het bevoegd gezag niet de gevolgen van stikstofdepositie beoordeelt indien het gaat om een handeling die in vergelijking met de situatie op een referentiedatum (te relateren aan moment van aanwijzing/aanmelding Natura 2000-gebied) geen toename van stikstofdepositie veroorzaakt. Na de wetwijziging zijn dus niet alleen handelingen, maar ook plannen onder de werking van dit wetsartikel gebracht. Op het moment van schrijven is nog niet bekend hoe dit gewijzigde artikel in de praktijk gehanteerd wordt. Want ook al zou de depositie als gevolg van het te beoordelen plan niet toenemen ten opzichte van het vigerende planologisch kader (terwijl dat wel het geval is ten

1. Er zijn geen alternatieven, er is een dwingende reden van groot openbaar belang en natuurschade wordt gecompenseerd.



In bestemmingsplannen wordt rekening gehouden met mogelijke uitbreidingen van boerenbedrijven.

opzichte van de feitelijke situatie). Dan nog moet aannemelijk worden gemaakt –al was het maar om ‘Habitatrichtlijn-proof’ te zijn - dat het nieuwe plan niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken. Het is goed denkbaar, dat er ook dan nog steeds mitigerende maatregelen nodig zijn om tot een juridisch uitvoerbaar plan te komen, een plan dus waarvan aannemelijk is gemaakt dat vervolgbesluiten niet illusoir zijn. Op de vraag wat dit voor de praktijk kan betekenen, gaan we hieronder in.

Maatregelen

Het MER is er niet alleen voor om de milieugevolgen in beeld te brengen, maar ook om aan te geven met welke maatregelen die gevolgen te beperken zijn. Uit de praktijk blijkt dat wel eens gegrepen wordt naar niet bruikbare of onjuiste oplossingen:

1. Doorverwijzen in MER en bestemmingsplan naar vervolgttoetsen. Dat leidt tot de curieuze bevinding in het MER dat het plan geen effecten heeft, omdat de daaropvolgende projecttoets garandeert dat de in het plan voorziene activiteiten binnen de wettelijke kaders blijven. In het bestemmingsplan wordt dan opgenomen dat een uitbreiding van een landbouwbedrijf wordt toegestaan op voorwaarde dat dat bedrijf een vergunning voor Nbw krijgt. Zo schuift de gemeente haar eigen verantwoordelijkheid af.

2. Ook bieden de provinciale stikstofverordeningen geen soelaas bij het voorkomen van significante effecten op beschermde habitats. Ook al stelt een verordening strenge eisen aan de emissie van stikstof bij uitbreiding van landbouwbedrijven, dan nog kan een bestemmingsplan tot gevolg hebben dat natuurlijke kenmerken worden aangetast. Dit komt vooral omdat oude rechten in bestaande vergunningen niet worden meegeteld bij de referentiesituatie voor de toepassing van de stikstofverordening. Dat betekent dat een passende beoordeling van een bestemmingsplan met een beroep op de stikstofverordening ten onrechte kan stellen, dat significante effecten zijn uit te sluiten. Dit generieke beleidsinstrument biedt dus vooralsnog geen oplossing voor dit veelvoorkomende knelpunt in bestemmingsplannen buitengebied. Er blijft een eigen opgave bij het gemeentelijk beleid liggen om in het kader van een goede ruimtelijke ordening de bescherming van natuurgebieden tegen teveel stikstof ter hand te nemen.
3. Maatregelen ter bevordering van de milieukwaliteit buiten het plangebied opnemen in de planregels. Dit kan een optie zijn wanneer gedacht wordt aan maatregelen in Natura 2000-gebieden om stikstofeffecten van een bestemmingsplan te mitigeren. Wanneer het bestemmingsplan niet deze gebieden omvat, is dat echter niet mogelijk, zo blijkt uit jurisprudentie.

Het bevoegd gezag is niet verplicht de mitigerende maatregelen over te nemen, maar moet wel in zijn besluit verantwoorden wat het met de aanbevelingen in het MER heeft gedaan. Deze toch tamelijk belangrijke rol van het MER wordt in de praktijk nog wel eens onderschat. Dat kan ook te maken hebben met onbekendheid over welke mitigerende maatregelen wel en niet bij een bestemmingsplan genomen kunnen worden. Dit vraagstuk is de laatste jaren in beweging. Bestemmingsplan en omgevingsvergunning lijken steeds meer gelijkwaardige instrumenten te worden om milieuhinder te reguleren. Zonder nu diep op de jurisprudentie in te gaan, is de trend dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State milieumaatregelen, vaak in vorm van voorwaardelijke verplichtingen, in de planregels toelaat. Ook als het gaat om milieumaatregelen zonder ruimtelijke component is dat mogelijk, als er geen andere manier voorhanden is om dit te regelen.

In dit bestek zijn er twee mogelijke voorbeelden: voorwaarden stellen aan emissie bij uitbreiding van landbouwbedrijven en de mogelijkheden voor externe saldering. In enkele gemeenten zien we dat de planregels uitbreiding van landbouwbedrijven toestaan op voorwaarde dat de emissie niet toeneemt ten opzichte van de huidige situatie. Wanneer de landbouw in de gemeente al up-to-date is wat betreft emissiearme stallen, zet zo'n bepaling de ontwikkeling feitelijk op slot. In veel gevallen is dat echter niet zo en blijkt er nog ruimte te zijn om een bedrijf te laten groeien met inzet van emissiebeperkende technieken. Dit mechanisme staat ook wel bekend als interne saldering. Overigens vooropgesteld dat de toegelaten grootte van het bouwblok dan niet de beperkende factor voor groei wordt. Ook is het mogelijk dat in de planregels bepaalde diergroepen worden uitgesloten omdat deze voor relatief veel emissies zorgen. Het MER kan voor de besluitvorming een nuttige rol vervullen door inzicht te bieden in de groei ruimte en emissiebijdrage die met zo'n bepaling in de planregels bestaat, en daarmee de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan onderbouwen.

De gemeente kan daarnaast sturen op saldering tussen bedrijven. Het is een landelijk gegeven, dat het aantal landbouwbedrijven al decennialang afneemt en dat deze trend de komende jaren zal doorzetten. In het nieuwe bestemmingsplan komen toekomstige stoppers niet voor, simpelweg omdat ze nu nog in bedrijf zijn. Maar het actief wegbestemmen van reeds gestopte bedrijven en het intrekken van hun milieuvergunningen kan milieuruimte bieden voor groeiers. Die ruimte wordt groter als de gemeente ook in de toekomst actief milieuruimte creëert voor groeiers door vergunde milieuruimte van stoppers in te trekken. Een andere mogelijkheid die toegepast wordt is zonering rond natuurgebieden. In de planregels staan dan voorwaarden met betrekking tot staltypen en vee-aantallen waardoor de stikstofbelasting op het natuurgebied afneemt in de toekomst.

Wanneer gevolgen van toenemende stikstofdepositie daartoe aanleiding geven, dient het MER deze en wellicht ook andere mitigerende maatregelen



in beeld te brengen, en daarmee het bevoegd gezag te helpen bij het formuleren van de goede regels. Het eerder genoemde iteratieve proces doet dan zijn werk. Dan kan het echter niet bij een vrijblijvende opsomming in het MER blijven. Het MER moet immers zicht bieden op een uitvoerbaar plan. Dat houdt in dat het MER ook moet laten zien in hoeverre de beschreven maatregelen effectief zijn (dus het stikstofprobleem van het bestemmingsplan kunnen oplossen) én uitvoerbaar zijn (aannemelijk maken dat de gemeente ze op één of andere wijze kan borgen). Wanneer de m.e.r-specialist zich hierop richt, dan heeft het MER echte toegevoegde waarde voor de besluitvorming.

Een hele andere oplossingsrichting is de feitelijke huidige situatie bestemmen. Daarmee wordt het probleem van negatieve milieugevolgen door onduidelijke bestemmingsplanruimte effectief voorkomen. Het nadeel van deze route is wel dat voor alle veranderingen 'postzegelplannetjes' gemaakt moeten worden. Dit is omslachtig en legt veel lasten bij de ondernemers. Voordeel kan wel zijn, dat via de cumulatietoets alle relevante nieuwe ontwikkelingen in de omgeving wél boven water komen, zonder de ballast van de theoretische ontwikkelruimte in een overall- bestemmingsplan.



Tot slot

Bestemmingsplan buitengebied en m.e.r. is in de praktijk een veelzijdig maar weerbaarstig onderwerp, waarover nog meer is te zeggen. Zeker is dat de recente discussies over m.e.r. en bestemmingsplan het tot voor kort onderbelichte onderwerp milieugevolgen van bestemmingsplannen buitengebied op de agenda hebben gezet. Over 'hoe nu verder' is er de nodige onzekerheid. Ten eerste is de vraag hoe veel ruimte het nieuwe wetsartikel 19kd toelaat voor stikstofdepositie als gevolg van een nieuw plan, zonder dat dit in strijd is met de beginselen van de Habitatrichtlijn. Daarnaast hangt de Programmatische aanpak Stikstof (PAS) in de lucht. Economische sectoren waaronder landbouw krijgen hier ontwikkelruimte toebedeeld, in combinatie met herstelmaatregelen ten behoeve van stikstofgevoelige habitats. Deze ontwikkelruimte is niet gebaseerd op oude rechten uit het verleden, maar zal afgestemd gaan worden op het vereiste om deze habitats op den duur in een gunstige staat van instandhouding te krijgen.

Ondanks deze onzekerheden biedt dit artikel verschillende handvatten voor toekomstige MER's bij een bestemmingsplan. We zetten de belangrijkste punten nog eens kort op een rij:

1. Besteed ruimschoots aandacht aan je uitgangspunten voor de effectbeschrijving: wat maakt het bestemmingsplan maximaal mogelijk, en hoe zouden die mogelijkheden in deze concrete situatie op een realistische wijze kunnen worden ingevuld?
2. Gebruik scenario's om grip te krijgen op onzekere externe ontwikkelingen en alternatieven om inzicht te krijgen in effecten van alternatieve beleidskeuzes. Koppel deze terug naar het beleidsproces.
3. Ga met name in de passende beoordeling zorgvuldig na welke referentiesituatie moet worden gehanteerd om een betrouwbaar beeld te krijgen van het risico op aantasting van natuurlijke kenmerken.
4. Gebruik het MER als podium voor het ontwikkelen van mitigerende maatregelen en maak aannemelijk dat deze maatregelen te borgen zijn in het gemeentelijk beleid en dat ze bovendien leiden tot een uitvoerbaar alternatief.

Kortom, MER en bestemmingsplan is geen onmogelijke combinatie, al moeten we ook geen echte wederzijdse liefde verwachten. Een verstandshuwelijk moet er echter wel in zitten. ■