



Bestemmingsplan en planMER gelijktijdig opgesteld

Fragment bestemmingsplan buitengebied Leeuwarden.
Beeld Gemeente Leeuwarden

Leeuwarden, een buitengebied met ontwikkelingsmogelijkheden

Leeuwarden heeft als eerste gemeente een bestemmingsplan voor het buitengebied vastgesteld waarin ontwikkelingsruimte voor agrarische bedrijven is opgenomen. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft een positief advies over het milieueffectrapport (planMER) bij het plan gegeven. Daarbij noemt de commissie het milieueffectrapport tevens als goed voorbeeld in haar casebeschrijving. In deze bijdrage wordt uitgelegd waarom.

Het opnemen van ontwikkelingsruimte voor agrarische bedrijven in een bestemmingsplan voor het buitengebied leek lang onmogelijk. Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) moet een negatief effect op Natura 2000-gebieden vanwege de ontwikkelingsmogelijkheden in een bestemmingsplan kunnen worden uitgesloten. Ontwikkelingsruimte voor agrarische bedrijven betekent vaak

meer vee, meer mest en daardoor meer uitstoot van ammoniak, die als stikstof neerslaat op andere agrarische cultuurgronden en in Natura 2000-gebieden. Omdat er in Natura 2000-gebieden al vaak sprake is van een te hoge neerslag van stikstof, is hier een negatief effect niet uit te sluiten. Een bestemmingsplan waarin deze ontwikkelingsruimte is opgenomen is daardoor in strijd met de Nbw 1998 en kan niet worden vastgesteld.

Lessen

De gemeente Leeuwarden ging dus met adviseur BügelHajema in het milieueffectrapport op zoek naar maatregelen die het negatieve effect voorkomen terwijl toch ontwikkelingsruimte in het bestemmingsplan is opgenomen. Het proces naar een vastgesteld bestemmingsplan buitengebied en goedgekeurd milieueffectrapport bracht wijze lessen.

1. Meten is weten

Gemeente Leeuwarden koos nadrukkelijk voor een open

proces bij het opstellen van het bestemmingsplan voor het buitengebied en het milieueffectrapport. Die moesten in ieder geval op elkaar aansluiten. Zo'n open proces begint met het kiezen van uitgangspunten voor het bestemmingsplan. Door daarna eerst de milieueffecten te bepalen, voorkwamen we dat het bestemmingsplan werd gefundeerd op basis van onjuiste uitgangspunten. Het bestemmingsplanproces werd dus ook een open proces met herhalingen: bij elke keuze zijn de milieueffecten overwogen. Dit betekent overigens niet dat het nodig is om veel van de uitgangspunten af te wijken. Ook in Leeuwarden bleek: vaak is een beperkte aanpassing al voldoende.

Deze werkwijze vraagt om een open en flexibele houding van de opstellers van het bestemmingsplan, waarbij geanticipeerd wordt op de resultaten uit de onderzoeken van het milieueffectrapport. Door hierin geen belemmeringen maar juist kansen te zien, wordt de inhoud van het bestemmingsplan verrijkt en geconcretiseerd. Het resultaat is een bestemmingsplan dat werkelijk ruimte biedt voor ontwikkeling.

2. Een milieueffectrapport is geen ballast

Het opstellen van het milieueffectrapport voor het buitengebied van Leeuwarden heeft vanaf het begin een andere insteek gekregen. Dit blijkt uit de procesgang van het bestemmingsplan buitengebied van Leeuwarden. In maart 2013 is het voorontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd. Meteen is daarbij een notitie toegevoegd met verdere toelichting over de reikwijdte op detailniveau. Op het voorontwerp kwamen een tiental inspraakreacties en enkele overlegreacties. Bij de vertaling naar het ontwerpbestemmingsplan is hiervan constructief gebruik gemaakt. De gemeente nam de tijd om de wijzigingen in het bestemmingsplan en het

milieueffectrapport door te rekenen en af te stemmen. Een milieueffectrapport wordt vaak ervaren als een doel op zich. Echter, op basis van een milieueffectrapport kan voor een bestemmingsplan een overwogen keuze worden gemaakt tussen ontwikkelingen en beleid. Bij het opstellen van het bestemmingsplan voor het buitengebied heeft de gemeente Leeuwarden het milieueffectrapport op deze manier ingezet. Door op de keuzemomenten inzicht te hebben in de milieueffecten van die keuzes, had de gemeente een beter overzicht over de effecten ervan. En op basis van dit overzicht kon de gemeente ook beter sturen in het proces. Het ontwerpbestemmingsplan dat een half jaar later ter inzage is gelegd kreeg slechts vier zienswijzen. Dit toonde dat er een breed draagvlak was ontstaan voor de voorgestelde regelingen.

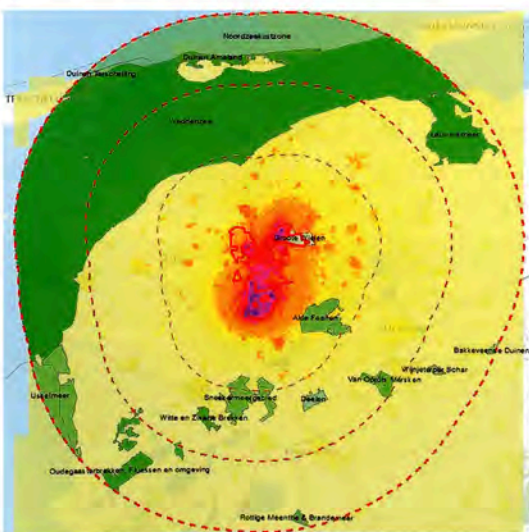
Ontwikkelingsruimte gecreëerd op niveau onderneming en gebied

3. Natura 2000-gebieden: leidend en lijdend

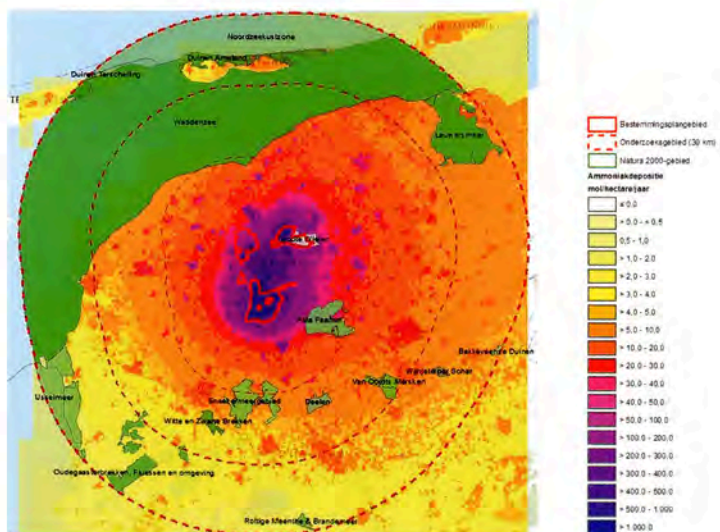
Binnen de meeste Natura 2000-gebieden is sprake van een overbelaste situatie wat betreft stikstof, waardoor de natuurkwaliteit onvoldoende is. Dit heeft bijna per definitie gevolgen voor de ontwikkelingsmogelijkheden in ieder bestemmingsplan buitengebied. Zo ook in het buitengebied van Leeuwarden. Door met het milieueffectrapport goed onderzoek te doen naar de ontwikkelingsruimte voor agrarische bedrijven, en deze te vertalen naar een passende juridische regeling in het bestemmingsplan, kan een negatief effect op Natura 2000-gebieden uitgesloten worden. Uit het milieueffectrapport moet blijken dat het bestemmingsplan uitvoerbaar is door te voorzien in een gegronde onderbouwing. Hiervoor zijn diverse mogelijkheden. Dan blijkt dat een >

Berekeningen voor het stikstof onderzoek in het buitengebied van Leeuwarden.

Bron BügelHajema Adviseurs



stikstofbelasting bestaande situatie



stikstofbelasting bij voornemens

milieueffectrapport kansen biedt om ontwikkelingen in het buitengebied te creëren in plaats van te minimaliseren.

Zo zijn in het milieueffectrapport van de gemeente Leeuwarden concrete methoden beschreven om de stikstofdepositie te beïnvloeden en daardoor ontwikkelruimte te bieden

Vaak is een beperkte aanpassing al voldoende

voor agrarische bedrijven. Er zijn mogelijke maatregelen op de schaal van een afzonderlijk veehoudersbedrijf, bijvoorbeeld de keuze voor een ander staltype met een beperktere ammoniakemissie, het uitbreiden van het weiden van vee of de keuze voor een ander soort voer. Een rekensom op basis van deze regels kan resulteren in een grotere veestapel. Een eenvoudig voorbeeld: een veestapel van 100 melkkoeien in een oude stal met een emissiefactor van 10 kg ammoniak/koe/jaar kan worden verdubbeld als de ondernemer deze uitbreiding combineert met de keuze voor een nieuw staltype met een emissiefactor van 5 kg ammoniak/koe/jaar. Omdat in Leeuwarden nog relatief veel oudere staltypes zijn, zijn hier goede ontwikkelmogelijkheden.

Naast deze bedrijfsgebonden ingrepen is er ontwikkelruimte op de schaal van het bestemmingsplangebied door een saldering van emissierechten tussen bedrijven die willen uitbreiden en bedrijven die willen inkrimpen (of de bedrijfsvoering willen beëindigen).

Stikstofdepositie in nabijgelegen natuurgebieden beperkt doorgaans de ontwikkeling van de veehouderij.

Beeld Milieueffectrapport Buitengebied Leeuwarden, Gemeente Leeuwarden

4. Gezocht: specialist en procesmanager

Het opstellen van het buitengebied van Leeuwarden en het bijbehorende milieueffectrapport resulteerde in een intensieve samenwerking tussen twee partijen (de gemeente en het adviesbureau), waarbij voortgang en afstemming centraal stond. Voorop stond het bewaken van de twee-eenheid 'bestemmingsplan - milieueffectrapport'. Wellicht een open deur, maar de specialist moet gesteund worden door een teamplayer en procesmanager. Door de specialist en de procesmanager samen aan één tafel te houden kan een milieueffectrapport met een bestemmingsplan buitengebied werkelijk succesvol worden.

Bestemmingsplan gemaakt in een open proces

Dé formule voor een succesvol bestemmingsplan buitengebied is niet op voorhand te geven. Ieder buitengebied is anders. Met de juiste instelling is dus veel meer te halen uit de mogelijkheden die in een bestemmingsplan buitengebied kunnen worden opgenomen.

Pier Wiebe Rienstra en Nelleke Linthorst
BügelHajema Adviseurs

Marianne Swart en Gerard Hendriksma
Gemeente Leeuwarden

zie http://api.commissiemer.nl/docs/mer/diversen/case_21_stikstof.pdf

