

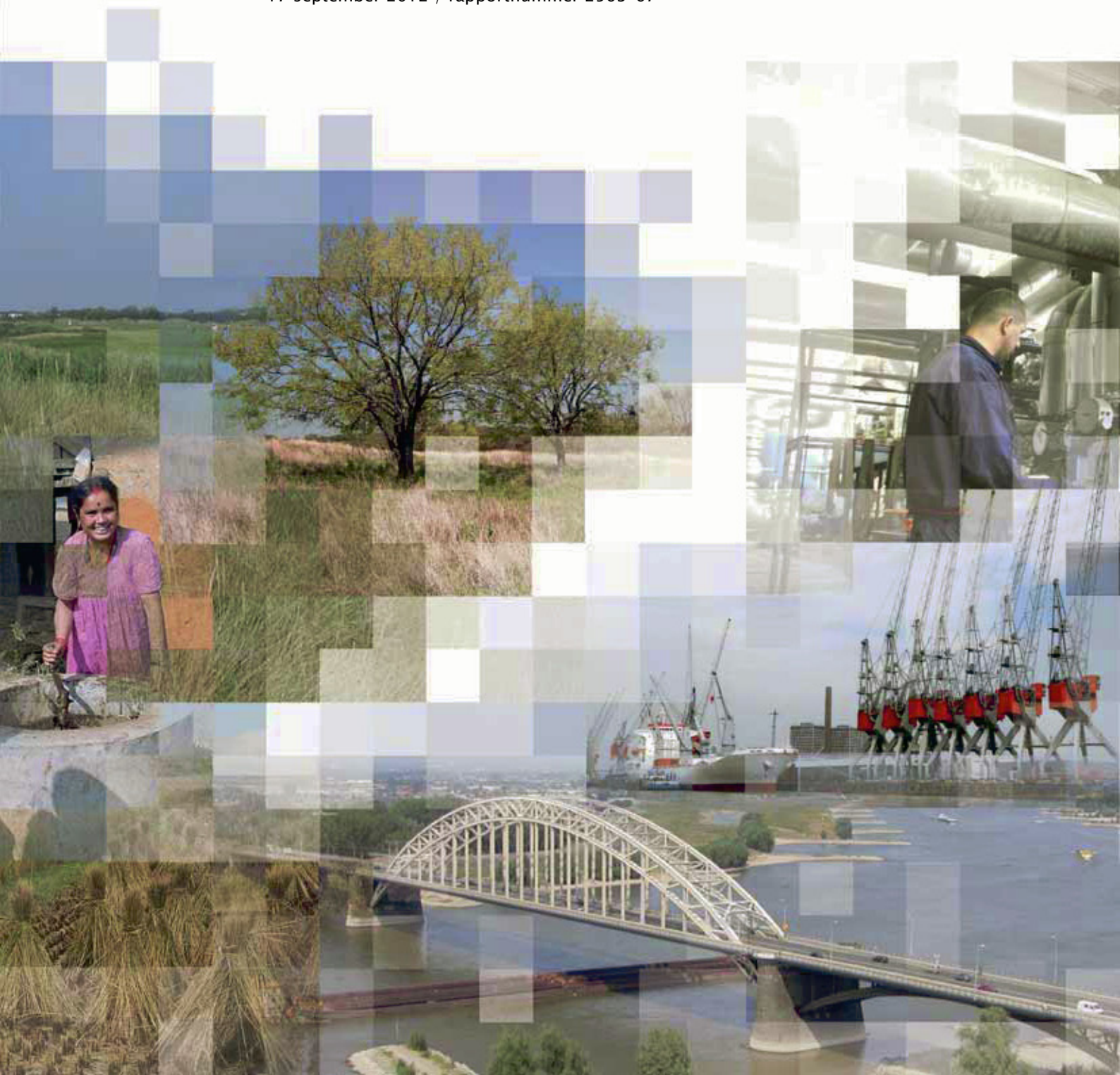


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Maasdonk

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 september 2012 / rapportnummer 2563-67



1. Oordeel over het MER

De gemeente Maasdonk herzielt haar bestemmingsplan 'Buitengebied'. Omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten en er mogelijk sprake is van effecten op Natura 2000-gebieden wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen. Bevoegd gezag in de procedure is de gemeenteraad van Maasdonk.

De gemeente Maasdonk heeft de Commissie voor de m.e.r. (verder de Commissie)¹ verzocht het MER te toetsen. De Commissie geeft in dit advies een oordeel over het MER².

De Commissie is van oordeel dat van een aantal aspecten nog essentiële informatie ontbreekt voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied Maasdonk. Het gaat daarbij samengevat om:

- de uitgangspunten waarop het MER gebaseerd is;
- een alternatief waarbij aantasting van natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden uit te sluiten is;
- de effecten op het Beschermd Natuurmonument Dommelbeemden;
- de samenhang met andere ontwikkelingen binnen en buiten de gemeente.

De Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen.

De Commissie is van mening dat het MER goed leesbaar is en voorzien is van functioneel kaartmateriaal. Het MER bevat een uitgebreide planologische beschrijving van het gebied en geeft een duidelijk beeld van de milieueffecten van de beschreven alternatieve scenario's. De uitgangspunten waarop het MER gebaseerd is acht de Commissie echter niet transparant. Hierdoor is het niet duidelijk of het MER de milieugevolgen van de maximale mogelijkheden van het plan beschrijft.

Uit het MER blijkt dat in de huidige situatie al sprake is van een te hoge geurbelasting en van een stikstofdepositie die ver boven de normstelling ligt. De onderzochte alternatieven leiden echter tot een toename van stikstofdepositie bovenop de bestaande overbelasting. Aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden en een Beschermd natuurmonument rond het plangebied kan daarmee niet uitgesloten worden. Het MER beschrijft geen alternatief waarbij, met behulp van maatregelen, aantasting van natuurlijke kenmerken (en daarmee een conflict met de Natuurbeschermingswet 1998) kan worden uitgesloten.

De Commissie is eveneens van mening dat het MER onvoldoende in gaat op de consequenties van de toename in geuremissies op beoogde ontwikkelingen in de directe omgeving, zoals de woonbebouwing van Vinkel, het bedrijventerrein Heesch West en de woningbouwplannen in de gemeente 's-Hertogenbosch.

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder *adviezen*.

² Plan-MER bestemmingsplan buitengebied Maasdonk, 23 april 2012

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden aanbevelingen voor het vervolgtraject gedaan met het oog op overige natuur en landschap.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Uitgangspunten MER

Uitgangspunten referentiesituatie³

In het MER staat beschreven (pagina 23) dat er 145 agrarische bedrijven zijn in de gemeente waarvan 120 bedrijven in het plangebied. Het kaartje op pagina 24 geeft echter aan dat zich circa 190 agrarische bedrijven in het plangebied bevinden.⁴ Het is de Commissie niet duidelijk met welke aantallen bedrijven en dieraantallen gerekend is om de referentiesituatie te bepalen.

Uitgangspunten alternatieven

In het MER worden twee 'alternatieven' naast elkaar gezet.⁵ Het 'reëel alternatief' met verdeling van productierechten zonder omschakeling van grondgebonden naar intensieve veehouderij, en het 'alternatief intensivering en schaalvergroting' waarin een maximale groei van veehouderij bedrijven en omschakeling van grondgebonden naar intensieve veehouderij als uitgangspunt is gehanteerd. Uit het MER wordt niet duidelijk of met deze 'alternatieven' de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan zijn beschouwd. De volgende aspecten zijn in dit verband van belang:

- In het MER is uitgegaan van de uitbreiding van IV bouwvlakken tot 2,5 ha, terwijl het bestemmingsplan slechts 1,5 ha mogelijk maakt.
- Groei buiten het landbouwontwikkelingsgebied is alleen mogelijk op een 'duurzame locatie'. Een locatie wordt in het MER als 'een duurzame locatie' aangemerkt wanneer deze op minimaal 200 m afstand van woonbestemmingen en woonkernen is gelegen. Deze precisering is in het bestemmingsplan niet opgenomen. Dit betekent dat er ook op andere locaties groei mogelijk is.
- In het MER (pagina 17) staat dat de omschakeling van grondgebonden veehouderij naar intensieve veehouderij alleen mogelijk is op een duurzame locatie in het verwevingsgebied. In het bestemmingsplan wordt deze mogelijkheid ook geboden in het LOG⁶.
- Op grond van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) kunnen *grondgebonden* melkrunderijbedrijven in en rond Wav-gebieden nog uitbreiden. Het is niet duidelijk of en op welke wijze hier in het MER rekening mee is gehouden.
- In het MER is uitgegaan van bouwvlakken van grondgebonden veehouderijbedrijven tot maximaal 3,0 ha. Op een bouwvlak van 3,0 ha kunnen tenminste 200 melkkoeien worden gehouden. Op basis van de Handreiking 'Verordening Ruimte en Grondgebonden Melk-

³ De onduidelijkheden in de referentiesituatie komen ook in de zienswijze van de Brabantse milieudefensie aan de orde.

⁴ De status van de als 'gestopte bedrijven' aangemerkte locaties is onduidelijk: zijn deze bedrijven gestopt en beëindigd (stallen gesloopt) of zijn deze relatief eenvoudig weer op te starten? Verder valt op dat van een aantal als 'gestopte bedrijven' aangemerkte locaties de NGE omvang is gegeven op pagina 26.

⁵ De Commissie stelt vast dat het hier feitelijk niet om alternatieven gaat, maar om scenario's omdat het situaties betreft waarin de gemeente geen actieve sturing toepast.

⁶ Bestemmingsplanregels 3.7.2 lid a

rundveehouderij' binnen de provincie Brabant, worden bedrijven met meer dan 200 melkkoeien als niet-grondgebonden veehouderij aangemerkt. Met het oog hierop zouden dergelijke bedrijven kunnen vallen onder de regels die gelden voor een intensief veehouderijbedrijf, en daarmee slechts groeien tot maximaal 1,5 ha bouwvlak. Het is niet duidelijk of in het MER rekening is gehouden met de uitgangspunten van genoemde Handreiking. Dit kan leiden tot zowel een overschatting als onderschatting, omdat er minder dieren kunnen worden gehouden dan waar in het MER vanuit is gegaan, maar er tegelijkertijd omschakeling naar een ander type intensieve veehouderijbedrijf mogelijk is.

Uitgangspunten berekeningen ammoniakdepositie en geuremissie

Naast bovengenoemde onduidelijkheden is in het MER niet navolgbaar welke uitgangspunten ten grondslag hebben gelegen aan de berekeningen van ammoniakdepositie en geuremissies. Zo is niet duidelijk of bij het bepalen van de emissies onderscheid is gemaakt tussen intensieve en grondgebonden bedrijven. Daarnaast is er gerekend met emissies van een bepaalde vorm van intensieve veehouderij (vleesvarkens) zonder dat duidelijk is waarom er geen ander type intensieve veehouderij (pluimvee) zou kunnen komen met andere (hogere) emissies.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de gehanteerde uitgangspunten toe te lichten en aannemelijk te maken dat de maximale mogelijkheden van het plan zijn beschouwd, dan wel de maximale mogelijkheden van het plan alsnog te beschouwen.

2.2 Passende beoordeling

De Commissie constateert dat in de Passende beoordeling Natura 2000-gebieden op afstanden van meer dan 15 km van de gemeentegrens buiten beschouwing gelaten zijn. Ammoniak kan ook op een grotere afstand neerslaan, tot 25-30 km van het brongebied.⁷ De Commissie acht het niet terecht dat De Kampina (buiten de 15km-zone) niet is beschouwd in de Passende beoordeling aangezien dit gebied gevoelig is voor verzuring en vermisting. Daarnaast constateert de Commissie dat geen rekening is gehouden met cumulatie van effecten. Dit is wel een vereiste. De effecten op Natura 2000-gebieden kunnen daarom onderschat zijn.

Omdat er in de Natura 2000-gebieden in het potentiële effectgebied sprake is van een overbelaste situatie voor stikstof kan **elke** toename van stikstofdepositie door activiteiten die het bestemmingsplan mogelijk maakt leiden tot aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. Uit de Natuurbeschermingswet 1998 volgt dat een plan alleen mag worden vastgesteld als de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast.⁸

De Commissie is het niet eens met de conclusie in de Passende beoordeling dat significant negatieve gevolgen kunnen worden uitgesloten (pagina 123).⁹

⁷ Gies T.J.A. & A. Bleeker. 2008. Ammoniakdepositie op Natura 2000-gebieden Mariapeel, Deernese Peel en Grootte Peel. Alterrapport 1676.

⁸ Of de zogenoemde ADC-toets volledig en met succes wordt doorlopen: zijn er geen Alternatieven met minder gevolgen voor het Natura 2000-gebied? is er sprake van Dwingende redenen van groot openbaar belang?, is Compensatie geregeld?

⁹ zie ook de zienswijze van de Brabantse milieudefensie

In het MER zijn wel maatregelen om effecten te mitigeren of te verkleinen genoemd, maar onduidelijk is of deze daadwerkelijk effectief zullen zijn. De generieke beschrijving van (en verwijzing naar) de provinciale Verordening Stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant acht de Commissie niet voldoende om te onderbouwen dat significante gevolgen uitgesloten zijn. Een voorwaarde is alleen afdoende wanneer deze afdwingbaar is¹⁰. Uit jurisprudentie blijkt dat vooruitschuiven van onderzoeksverplichtingen niet geoorloofd is.¹¹

De conclusie is dan ook dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet is uit te sluiten. Het MER beschrijft daardoor geen uitvoerbaar alternatief.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER te bezien of een alternatief kan worden beschreven waarbij aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden is uit te sluiten en dit in een Passende beoordeling aannemelijk te maken. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan (het borgen van) bronbeperkende maatregelen of emissiebeperkende technieken.

2.3 Effecten op overige natuur

Beschermde natuurmonument

De Commissie stelt vast dat de gevolgen voor het Beschermde natuurmonument Dommelbeemden, op ca. 15km ten zuiden van de gemeentegrens, in het MER niet in beeld zijn gebracht.¹² In dit gebied bevinden zich vegetatietypen en levensgemeenschappen die gevoelig zijn voor verzuring en vermessing. Beschermde natuurmonumenten zijn eveneens beschermd in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de gevolgen voor het Beschermde natuurmonument te beschouwen.

2.4 Samenhang met andere ontwikkelingen

Het MER geeft uitgebreide informatie over de milieugebruiksruimte, met name ammoniakdepositie (zie § 2.2. en 2.3 van dit advies) en geurhinder blijken daarin factoren van belang.

Geurhinder

Ten aanzien van geurhinder wordt geconstateerd dat met name in de bebouwde kommen en bij grotere veehouderijen reeds in de huidige situatie overschrijding van de gestelde normen plaatsvindt. In het MER wordt niet ingegaan op de mogelijkheden waarop verdere normoverschrijding kan worden voorkomen.

¹⁰ Een voorwaarde die inhoudt dat bij individuele aanvragen moet worden aangetoond dat het project niet leidt tot een significante toename van de ammoniakdepositie in een Natura-2000 gebied is niet afdoende.

¹¹ Door te stellen dat in de wijzigingsregels staat dat het wijzigingsplan geen afbreuk aan natuurlijke waarden mag doen, wordt volgens de Afdeling miskend dat artikel 19j van de Nb-wet ook van toepassing is op in een bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheden. Zie Buitengebied Oldebroek, ABRvS 31 augustus 2011, 201001276/1/R2.

¹² De toetsing van de gevolgen van een plan of project voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument wordt veelal meegenomen in de Passende beoordeling. Dit is niet verplicht maar in het MER mag deze informatie in ieder geval niet ontbreken.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER in te gaan op de mogelijkheden waarop verdere normoverschrijding kan worden voorkomen.

Ontwikkelingen binnen de gemeente

Er zijn diverse ontwikkelingen in de gemeente die niet tot het plangebied van deze bestemmingsplan herziening horen, dit zijn de woninguitbreiding Vinkel Noord, vakantiepark 't Sporenbosch en bedrijventerrein Heesch West (pagina 11/12). In het MER wordt hier geen rekening mee gehouden. Hierdoor wordt niet duidelijk of er knelpunten bestaan of mogelijk gaan ontstaan. Het is daarnaast niet duidelijk of deze ontwikkelingen binnen acceptabel geachte milieugrenzen haalbaar zijn, gegeven de mogelijke uitbreidingen van agrarische bedrijven die het bestemmingsplan mogelijk maakt.¹³

In de opgestelde geurgebiedsvisie is aangegeven dat met de recente (eind 2011) aanpassing van de geurnormen de toekomstig optredende maximale cumulatieve geurbelasting acceptabel geacht wordt. Het MER beschrijft dat de locaties waarvoor de aangepaste normen gelden "over het algemeen" voldoen aan de gestelde normen, waar precies wel en niet voldaan kan worden blijft ongewis.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER verder uit te werken of en waar er nieuwe knelpunten ontstaan buiten het plangebied in de eigen gemeente door de mogelijke ontwikkelingen in het buitengebied.

Ontwikkelingen in omliggende gemeenten

Ook voor buitengebieden van omliggende gemeenten die grenzen aan het plangebied worden nieuwe bestemmingsplannen vastgesteld. In de gemeente 's-Hertogenbosch is sprake van dezelfde problematiek ten aanzien van geur en stikstof in het buitengebied. Het noordelijke gedeelte van de gemeente Maasdonk heeft zowel qua bestemming (LOG), milieugebruiksruimte, ontwikkeling van de kernen en lintbebouwing sterke overeenkomsten met buitengebied Noord in 's-Hertogenbosch. Cumulatieve effecten zijn niet in het MER gepresenteerd. De Commissie is van mening dat de informatie over de effecten op de leefomgeving (zoals geur) in cumulatie in het MER gepresenteerd dient te worden. Het valt de Commissie op dat de beide gemeentes verschillende normen voor de leefomgeving hanteren. Hierdoor ontstaan mogelijk knelpunten. Nadere afstemming met 's-Hertogenbosch lijkt daarom noodzakelijk.¹⁴

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de relevante informatie uit het MER te gebruiken om inzicht te geven in cumulatieve effecten (geur en ammoniakdepositie) en mogelijke knelpunten in de ontwikkelingsmogelijkheden in het (noordelijk) buitengebied van de gemeente 's-Hertogenbosch.

¹³ Pagina 85 van het MER geeft aan dat uitvoer van het alternatief 'intensivering en schaalvergroting' leidt tot mogelijke knelpunten bij de gewenste ontwikkeling voor woningbouw in het Tussengebied Geffen-Oss, dat de ontwikkeling van het bedrijventerrein Heesch West en de uitbreiding van het vakantiepark Vinkeloord in de knel kunnen komen.

¹⁴ In een zienswijze vragen Brabant Wonen en Zayaz vastgoedontwikkeling hier eveneens aandacht voor.

3. Aanbevelingen voor het vervolgproces

De Commissie hoopt met onderstaande aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

3.1 Beschermden soorten, beekdalen, EHS

De Commissie constateert dat de effecten op de overige natuur bij het Reëel alternatief positiever zijn ingeschat dan op basis van de beschikbare informatie plausibel is.¹⁵

- De beoordeling van de effecten op beschermde soorten (pagina 78) is neutraal. Dit lijkt te positief aangezien schaalvergroting van agrarische percelen aanzienlijke gevolgen voor soorten kan hebben. Dat klemmt omdat juist in intensief agrarisch gebied slootranden en houtwallen de meeste natuurwaarden (kunnen) herbergen.
- Verder kan de beschreven extra stikstofdepositie in de beekdalen (pagina 76) negatieve gevolgen hebben voor natuurwaarden. Beekdalen kunnen kwetsbaar zijn voor vermessing en verzuring.
- De effecten op beschermde gebieden lijken eveneens te positief gescoord (0/+) omdat bijvoorbeeld de gevolgen voor verzurings- en vermessingsgevoelige EHS-Natuur De Maashorst niet zijn meegewogen.¹⁶

Deze informatie acht de Commissie niet essentieel omdat de gevolgen voor het alternatief Intensivering en schaalvergroting op pagina 77, zij het summier, wel correct zijn beschreven. De gevolgen van het Reëel alternatief zullen daar in de praktijk niet sterk van afwijken.

De Commissie adviseert bovenstaande nuancering van de beoordeling van effecten op overige natuur (EHS, beschermde soorten en beekdalen) bij vervolgbesluitvorming te betrekken.

3.2 Landschap

In het MER is een beschrijving van de deelgebieden in het gemeente Maasdonk gegeven (pagina 37 e.v.) en zijn de potentiële effecten van het plan beschreven (pagina 88 e.v.). Daarnaast bevat de structuurvisie van de gemeente Maasdonk een compleet uitgewerkt toetsingskader voor natuur en landschappelijke inpassing. Hierop kunnen concrete initiatieven en veranderingen in het landelijk gebied worden getoetst. Uit het MER is niet duidelijk of het toetsingskader in het bestemmingsplan is geborgd en daardoor wordt voorkomen dat bij schaalvergroting negatieve effecten op de kernkwaliteiten in de verschillende deelgebieden optreden.

De Commissie adviseert om te verhelderen op welke wijze het toetsingskader voor inpassing onderdeel uitmaakt van vervolgbesluiten over uitbreiding en omschakeling van agrarische bedrijven.

¹⁵ zie tevens de zienswijze van de Brabantse milieudefensie die aandacht vraagt voor de effecten op beschermde natuurwaarden

¹⁶ Bovendien is sprake van een 'stikstofcrisis' door een langjarig overbelaste situatie. Ook bij een gelijkblijvende depositie blijft de EHS-natuur hier zonder herstelbeheer (verschrallingsbeheer, hydrologische herstel) lang de gevolgen van ondervinden, resulterende in een verdere vergrassing/verruiging en daardoor afnemende biodiversiteit.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Maasdonk

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Maasdonk

Besluit: wijzigen van het bestemmingsplan buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14, D14 en D11.4 alsmede vanwege Passende beoordeling

Activiteit: De gemeente Maasdonk herzielt het bestemmingsplan buitengebied.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure: 3 juni 2011

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 14 juni 2011 t/m 8 augustus 2011

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 21 juni 2011

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 3 oktober 2011

kennisgeving MER in Streekwijzer en Staatscourant van: 11 mei en 8 mei 2012

ter inzage legging MER: 14 mei 2012 t/m 25 juni 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 14 mei 2012

toetsingsadvies uitgebracht: 17 september 2012

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. drs. H.G. Ouwkerk (voorzitter)

dhr. ing. R.H. Schokker

mw. ir. C.T. Smit (secretaris)

dhr. drs.ing. F. ten Thij

dhr. 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. 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:

- Plan-MER bestemmingsplan buitengebied Maasdonk, 23 april 2012, BügelHajema

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 2 juli 2012 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 Maasdonk

ISBN: 978-90-421-3580-2



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

