

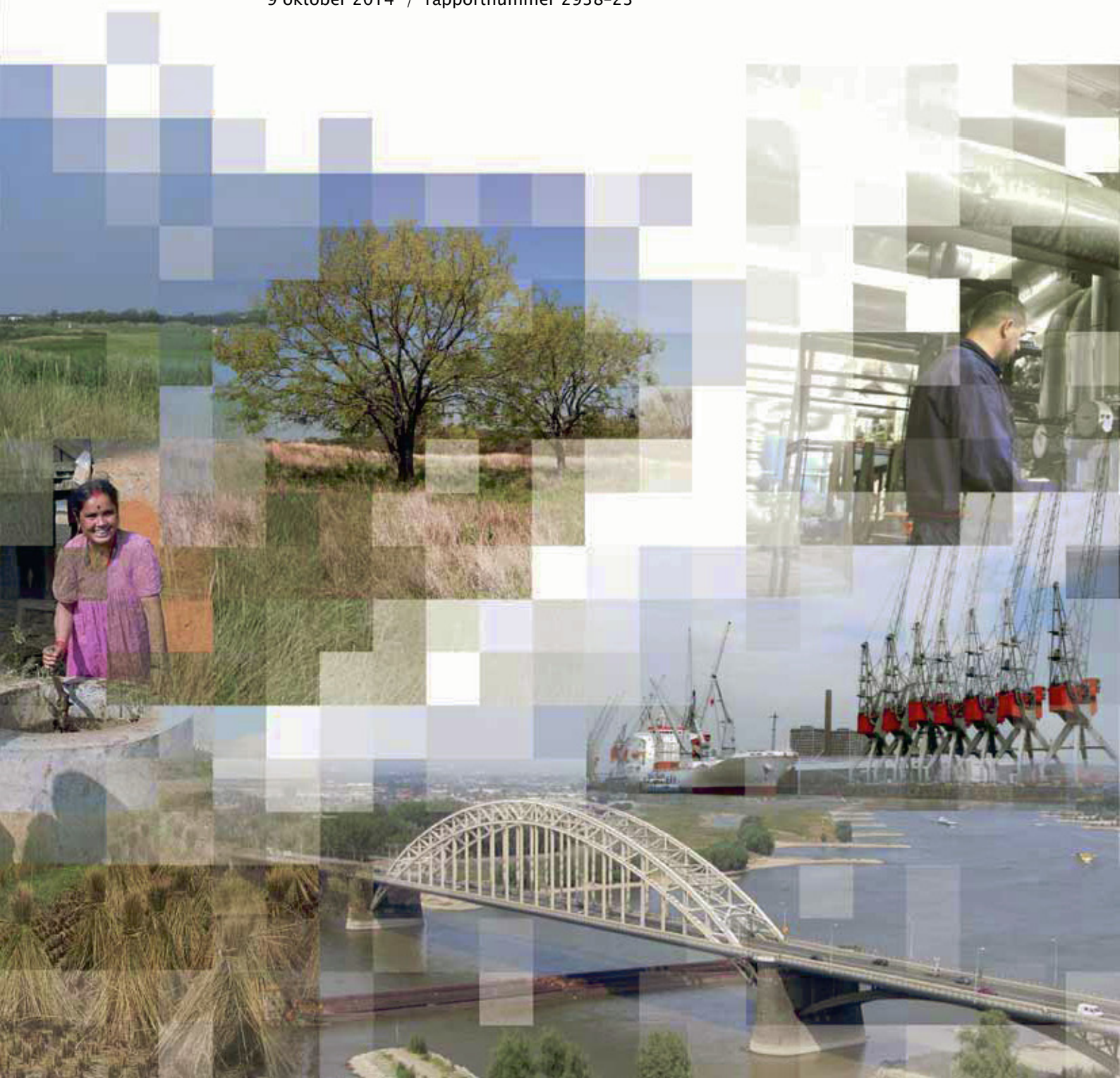


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Bergen op Zoom

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

9 oktober 2014 / rapportnummer 2938-23



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Bergen op Zoom heeft het voornemen om voor het zuidwestelijk deel van haar buitengebied een nieuw bestemmingsplan op te stellen. Met het nieuwe bestemmingsplan 'Buitengebied Zuid' wil de gemeente aan de bestaande (gewenste) functies ontwikkelingsruimte bieden en daarnaast inspelen op toekomstige ontwikkelingen. Het plan voorziet in een aantal toeristisch-recreatieve ontwikkelingen die onderdeel uitmaken van de landschappelijke eenheid Markiezaat-Mattemburgh.

Omdat het plan kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige veehouderijen en een Passende beoordeling noodzakelijk is, is een plan-MER opgesteld. Voor de m.e.r.-procedure is het college van burgemeester en wethouders de initiatiefnemer en de gemeenteraad het bevoegd gezag.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER. De Commissie constateert dat het ontwerpbestemmingsplan waaraan het MER ten grondslag ligt weliswaar relatief weinig ontwikkelingen toestaat, maar dat deze plaatsvinden in een gebied waarop verschillende beschermingsregimes van toepassing zijn. Dit gegeven betekent dat aan het MER voor dit ontwerpplan relatief veel eisen worden gesteld.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De belangrijkste tekortkomingen betreffen:

- de discrepantie tussen de beschreven ambities uit de (door het college van burgemeester en wethouders onderschreven) Visie Markiezaat-Mattemburgh en de alternatieven in het MER;
- de effectbeschrijving van de maximale mogelijkheden van het plan is niet volledig, omdat ook de uitbreidingsruimte voor veehouderijen in het gebied en activiteiten in beschermde natuurgebieden moet worden meegenomen;
- de mogelijke effecten van recreatie op de omliggende natuur, waaronder EHS en Natura 2000-gebieden², zijn niet in beeld gebracht.

De Commissie acht dit essentieel voor de besluitvorming omdat deze informatie er toe kan leiden dat andere keuzes worden gemaakt. De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht.

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 Het betreft de Natura 2000-gebieden Brabantse Wal, Markiezaat, Krammer Volkerak, Zoommeer, Oosterschelde, Westerschelde & Saefinghe, alsmede de Belgische Natura 2000-gebieden Kalmthoutse Heide, Schoren en polders van de Beneden-Schelde en Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent.

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 Ambities visie en alternatieven

Het Brabants landschap heeft in een visie de ambities voor Markiezaat-Mattemburgh verwoord. Het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom heeft ingestemd met deze beleidsvisie en deze als uitgangspunt genomen voor het op te stellen bestemmingsplan.³ In het MER valt op dat gaandeweg deze ambities zich verengen tot de berekening van de mogelijke toename van stikstofdepositie vanwege een vijftal agrarische bedrijven in het plangebied.

Zo beschrijft de genoemde visie een aantal ambities ten aanzien van het oppervlaktewater zonder er op in te gaan hoe deze ambities met dit plan kunnen worden verwezenlijkt. Het ligt echter voor de hand om bijvoorbeeld waterberging, maar ook behoud en herstel van de watersystemen in het MER te onderzoeken en uit te werken. Het MER legt nu de nadruk op het voorkómen van negatieve effecten door de groei van veehouderijbedrijven. Alleen op het kaartje op pagina 81 van het MER is een ambitie terug te vinden voor behoud en herstel van watersystemen. In de tekst echter worden de hoofdwaterlopen, de reserveringsgebieden voor waterberging en de natte natuurparels slechts opgesomd zonder dat daaruit enige ambitie spreekt.

Daarnaast zet de genoemde visie in op de ontwikkeling van het landschap van de Brabantse Wal en Markiezaat door nieuwe economische dragers te vinden die het landschap ten goede komen. Bij de effectbepaling is het landschap echter beschouwd als een verzameling losse lagen zonder de samenhang ertussen te signaleren en te waarderen. De effectbeschrijving richt zich volledig op de eventuele uitbreiding van agrarische bedrijven.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over het plan dat de doelstelling en de uitwerking in alternatieven in het MER op elkaar aansluit. Daarom adviseert zij in een aanvulling op het MER ofwel alternatieven uit te werken die aan deze ambities beantwoorden, ofwel de doelstelling van het plan te beperken tot het faciliteren van de concrete initiatieven voor veehouderij en recreatie die voorliggen.

³ Zie het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 18 april 2011 over de 'Visie Brabants Landschap over Markiezaat - Mattemburgh' van 8 november 2011.

2.2 Voornemen: maximale mogelijkheden plan

Om de volledige milieueffecten als gevolg van het voornemen in beeld te brengen, moet worden uitgegaan van de ontwikkelingen die het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt. Uit het MER kan worden afgeleid dat de ‘worst case variant op het voorkeursalternatief’ moet worden gezien als het alternatief dat de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan beschrijft.

Het bevoegd gezag heeft in een startgesprek⁴ laten weten dat het bestemmingsplan mogelijk wordt gewijzigd ten opzichte van het ontwerpplan, in die zin dat de maximale ontwikkeling van de veehouderij overeenkomt met het ‘best case alternatief’ dat is beschreven in het MER. In dit alternatief wordt de bestaande ammoniakemissie van de twee veehouderijen (Fianestraat 2b en Heimolen 17) in het bestemmingplan vastgelegd en wordt omschakeling van agrarische bouwvlakken naar veehouderij uitgesloten.

In het MER wordt voor de veehouderij Fianestraat 2b aangenomen dat hier vleeskalveren en vrouwelijk jongvee gehouden wordt. Het bestemmingsplan maakt echter ook andere vormen van (intensieve) veehouderij mogelijk waarbij andere of grotere milieueffecten kunnen optreden. Het voorgaande leidt ertoe dat het MER niet aan het aan de Commissie voorgelegde bestemmingsplan ten grondslag kan worden gelegd, nu het MER niet de maximale mogelijkheden van dat plan beschrijft.

Overigens is na het opstellen van het MER het wettelijke kader gewijzigd. Ondertussen is de Brabantse Verordening ruimte 2014 in werking getreden en is de Brabantse Verordening Stikstof en Natura 2000 gewijzigd. Deze aanpassingen hebben echter geen gevolgen voor de beoordeling van de milieueffecten in het MER.⁵

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over het plan dat in een aanvulling op het MER de maximale mogelijkheden worden beschreven van het alternatief zoals dat in het bestemmingsplan wordt opgenomen, om vervolgens de effecten van die maximale mogelijkheden te beoordelen.

2.3 Natuur

Natura 2000: recreatie

De Passende beoordeling is opgesteld omdat negatieve effecten door uitbreiding van veehouderij op voorhand niet zijn uit te sluiten. Het valt op dat de Passende beoordeling constateert dat andere effecten dan stikstofdepositie als gevolg van de veehouderijen op voorhand zijn uitgesloten. De onderbouwing van deze stelling ontbreekt echter. De Commissie wijst erop dat op voorhand niet is uitgesloten dat de recreatieve ontwikkelingen mogelijk effecten hebben op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden en andere natuurgebieden.⁶ Zo is een

⁴ Dit gesprek heeft op 15 september 2014 plaatsgevonden.

⁵ De Commissie wijst in dit verband wel op de zienswijze van de Provincie Noord-Brabant waarin wordt gewezen op mogelijke strijdigheid van enkele planregels met de regels inzake zorgvuldige veehouderij in de Verordening Ruimte 2014.

⁶ Zie in dit verband ook de zienswijze van de Provincie Noord-Brabant, p. 7.

aantal kwalificerende vogelsoorten uit het Natura 2000-gebied Markiezaat (zeer) gevoelig voor (optische) verstoring, zoals de broedvogels bontbekplevier, strandplevier en kluut. Het is afhankelijk van de afstand van de recreatieve ontwikkeling tot de locaties waar deze soorten worden waargenomen en of en hoe een zonering wordt toegepast, of effecten kunnen worden uitgesloten.

In de 'Voortoets Nb-wet en EHS planontwikkeling Brabants landschap' van 21 december 2011 is aandacht besteed aan de recreatieve ontwikkelingen. Er wordt gestreefd naar een intensiever gebruik van een aantal paden in het Markiezaat. Inrichting en beheer zullen er op gericht zijn om ongewenste verstoring te voorkomen, maar het is de Commissie onduidelijk hoe dat gebeurt en hoe rekening wordt gehouden met de zeer gevoelige kwalificerende soorten. De conclusie dat intensiever gebruik niet zal leiden tot een kans op verstoring van beschermde natuurwaarden is dan ook niet navolgbaar.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over het plan dat in een aanvulling op het MER ook de effecten van de recreatieve ontwikkelingen op de omliggende natuurgebieden, waaronder Natura 2000-gebieden, in beeld wordt gebracht. Beschrijf ook noodzakelijke mitigerende maatregelen (zoals zonering van recreatieve voorzieningen en routes).

Natura 2000: stikstofdepositie

Zoals gezegd beschrijft het MER (inclusief de Passende beoordeling) vooral de mogelijke toename van stikstofdepositie van enkele agrarische bedrijven. Daarbij wordt geconcludeerd dat geen sprake is van aantasting van natuurlijke kenmerken van nabijgelegen Natura 2000-gebieden, omdat de planregels van het voorgelegde plan voorwaarden stellen aan de uitbreidingen van veehouderijen. In het MER is echter niet onderzocht hoe de bedrijven aan deze voorwaarden kunnen voldoen. Alleen voor de vleeskalverhouderij zijn technische maatregelen beschreven.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER inzichtelijk te maken dat bij maximale invulling van de planologische mogelijkheden verzurende en vermestende emissies en bijbehorende deposities zodanig zijn te beperken dat aantasting van natuurlijke kenmerken van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden en Beschermde Natuurmonumenten kan worden uitgesloten.⁷ Dat geldt ook voor de drie bedrijven die nu geen agrarische hoofdactiviteit meer kennen, maar in het voorliggende bestemmingsplan mogen uitbreiden naar een bouwvlak van anderhalve hectare. Daarbij zou een navolgbare (kwantitatieve) onderbouwing moeten worden gegeven van de effectiviteit van de mogelijke mitigerende maatregelen (zoals ammoniakemissiearme stalsystemen en saldering).⁸

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over het plan dat in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming wordt onderzocht in hoeverre de voorwaardelijke bepalingen in het plan ook daadwerkelijk kunnen worden vervuld.

⁷ Zie in dit verband ook de zienswijze van IVN Groene Zoom, de Brabantse milieufederatie en Benegora. De Commissie wijst er op dat volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook een zeer geringe toename van stikstofdepositie in een al overbelast Natura 2000-gebied significante negatieve effecten op dat gebied kan hebben, zie bijvoorbeeld ABRvS 16 april 2014, nr. 201304647/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:1308.

⁸ Om de effectiviteit van de mitigerende maatregel "emissiearme stalsystemen" te kunnen beoordelen is het bijvoorbeeld noodzakelijk om inzicht te geven in de bestaande stalsystemen.

Werkzaamheden in natuur

Binnen de bestemming 'Natuur' kunnen diverse werken en werkzaamheden (door middel van een omgevingsvergunning) worden toegestaan. Het gaat hierbij onder andere om het omzetten van grasland in bouwland/scheuren van grasland, de aanleg van drainage en het verlagen van de grondwaterstand. Ook deze werkzaamheden kunnen effecten hebben op de natuur. Het MER beschrijft niet de negatieve effecten van een aantal werkzaamheden en bouwwerken op de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) of Groenblauwe Mantel en de Natura 2000-gebieden. Bovendien is niet in beeld gebracht of en in hoeverre het noodzakelijk is om mitigerende maatregelen te nemen om deze negatieve effecten te voorkomen.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over het plan dat in een aanvulling op het MER de effecten van activiteiten binnen en bij de beschermde natuurgebieden in beeld worden gebracht. Beschrijf ook noodzakelijke mitigerende maatregelen.

Beschermde soorten

Het MER geeft weliswaar een tabel met de strikt beschermde Flora- en faunawetsoorten (tabel 2 en 3, jaarrond beschermde nesten) en gaat globaal in op de gevolgen van het voornemen voor beschermde soorten. Het MER moet echter ook inzicht te geven in de noodzakelijke mitigerende maatregelen om de geconstateerde gevolgen te voorkomen. Zo wordt aangegeven dat de kans op het verlies aan habitat voor de steenuil groot is, maar niet met welke maatregelen dat kan worden gemitigeerd.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over het plan dat in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming wordt aangegeven voor welke beschermde soorten welke maatregelen noodzakelijk zijn om negatieve effecten op beschermde soorten te voorkomen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bergen op Zoom

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Bergen op Zoom

Besluit: vaststellen nieuw bestemmingsplan voor zuidwestelijk deel van het buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling en kaderstelling voor categorieën D14 en C18.4/D18.7

Activiteit: De gemeente Bergen op Zoom wil voor het zuidwestelijk deel van haar buitengebied een nieuw bestemmingsplan opstellen om aan de bestaande (gewenste) functies ontwikkelingsruimte te bieden en in te spelen op toekomstige ontwikkelingen.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER op de website van gemeente Bergen op Zoom d.d.23 juni 2014
ter inzage legging MER: 23 juni t/m 4 augustus 2014
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 18 juni 2014
toetsingsadvies uitgebracht: 9 oktober 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:

mr. F.W.R. Everts (voorzitter)
ing. J.M. van der Grift
mr.drs. G.A.J.M. Hoevenaars (secretaris)
drs. S.R.J. Jansen
drs. R.A.M. van Woerden

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 een startgesprek plaatsgevonden om de Commissie te informeren over de gewenste ontwikkelingen. 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:

- Bestemmingsplan Buitengebied Zuid, gemeente Bergen op Zoom (niet gedateerd)
bijlagen:
 - Retrospectieve toets (niet gedateerd)
 - Notitie kwaliteitsverbetering van het landschap (29 mei 2013)
 - MER incl. passende beoordeling (2 december 2013)
 - Algemene nota van commentaar
- Voortoets Nb-wet en AHS planontwikkeling Brabants landschap (21 december 2011)
- Visie Brabants Landschap over Markiezaat - Mattemburgh (8 november 2011), en daaraan gekoppeld besluit van het college van burgemeester en wethouders (18 april 2011)

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 16 september 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 Bergen op Zoom

ISBN: 978-90-421-4027-1



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

