

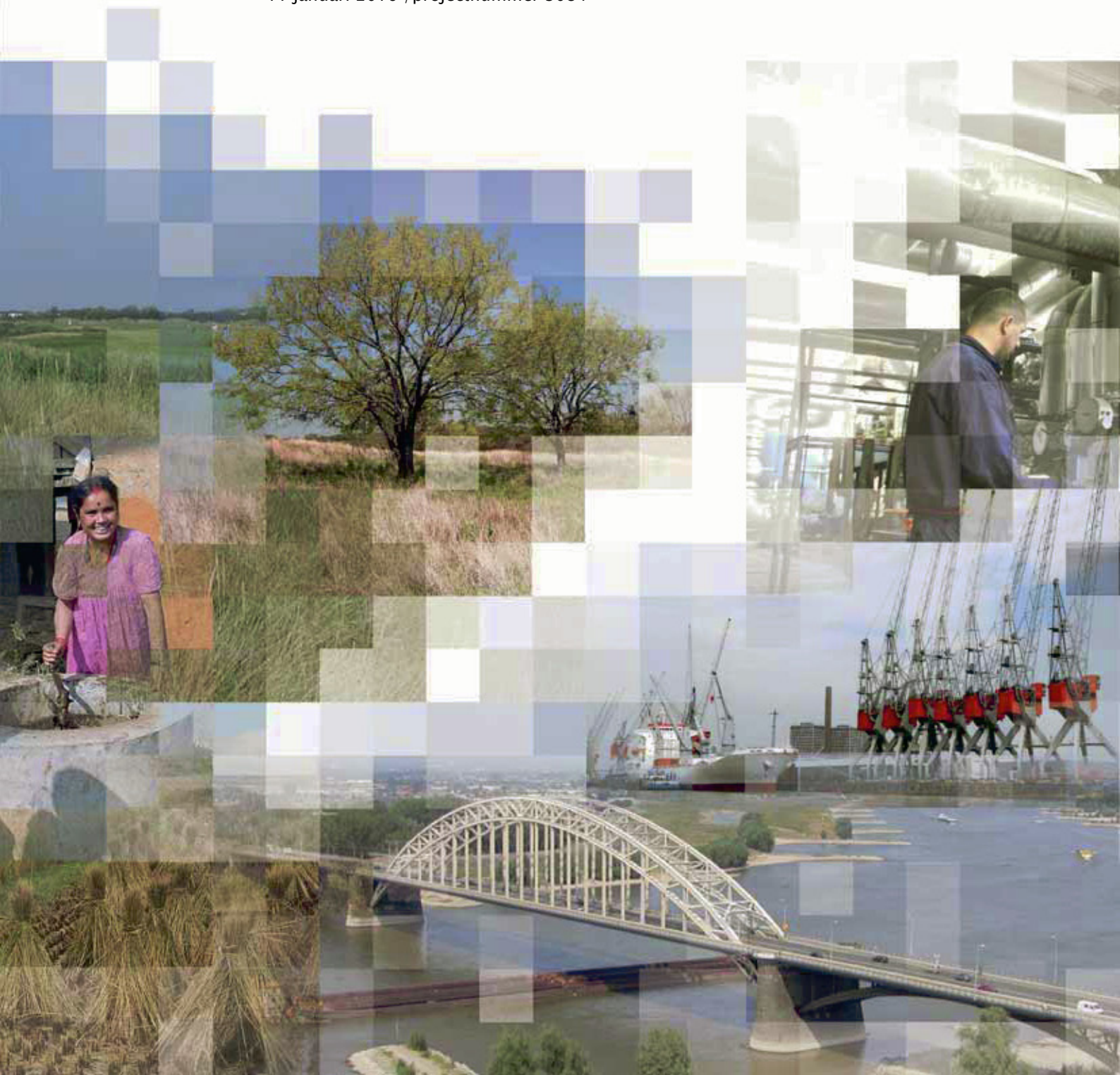


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Breda Oost (Bavel)

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

11 januari 2016 /projectnummer 3084



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

De gemeente Breda heeft het voornemen om het “Bestemmingsplan Buitengebied Oost” vast te stellen. Omdat dit plan kaderstellend is voor onder andere uitbreiding van veehouderijen en glastuinbouwbedrijven en vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden wordt voor de besluitvorming de m.e.r.-procedure doorlopen. De gemeenteraad van Breda is het bevoegd gezag in deze procedure. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffect-rapportage (hierna ‘de Commissie’)¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER is goed leesbaar, overzichtelijk en voorzien van voldoende ondersteunende tabellen en illustraties. De beschrijving van de kenmerken van het plangebied – zoals de aanwezige landschappelijke kwaliteiten, cultuurhistorische waarden en natuurwaarden – is uitgebreid en goed geïllustreerd. Dit vormt een goede basis voor de beschrijving en beoordeling van mogelijke effecten van het voornemen.

De Commissie constateert dat de effecten van het voornemen op hoofdlijnen en vooral kwalitatief zijn beschreven. Daarnaast valt op dat in het MER vooral negatieve milieueffecten van het voornemen zijn beschreven. De tabel waarin de effectbeoordeling is samengevat (tabel S.1 in de samenvatting), illustreert dit. De Commissie is van mening dat daarmee weinig recht gedaan wordt aan de mogelijkheden die het voornemen biedt om (gemeentelijke) ambities, bijvoorbeeld op het gebied van natuur en landschap, te realiseren en positieve (milieu)effecten te bereiken (zie verder hoofdstuk 3 van dit advies).

De Commissie signaleert verder dat **in het MER milieu informatie ontbreekt die naar haar oordeel essentieel is voor het meewegen van het milieubelang** bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. Uit de Passende beoordeling blijkt namelijk dat significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden (vooral het Ulvenhoutse Bos) als gevolg van een toename van stikstofdepositie niet uitgesloten zijn. De omvang van deze gevolgen is niet uit het MER af te leiden. Dit komt onder andere doordat de huidige stikstofemissie uit het plangebied niet voldoende duidelijk is. Bovendien geeft het MER (en de Passende Beoordeling) onvoldoende inzicht in de mitigerende maatregelen die noodzakelijk zijn om gevolgen te verkleinen en zo aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden te voorkomen. Tot slot geeft het MER volgens de Commissie onvoldoende inzicht in de effecten van uitbreiding van boomteelt die het plan mogelijk maakt, specifiek voor de waterhuishouding en waterafhankelijke natuur.

Deze tekortkomingen belemmeren de mogelijkheden voor de gemeenteraad om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij haar besluit. De Commissie adviseert om een aanvulling op het MER op te stellen, waarin de ontbrekende informatie is opgenomen, voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op www.commissiemer.nl projectnummer 3084 in te vullen in het zoekvak.

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 kunnen wegen bij de besluitvorming.

2.1 Stikstofdepositie

De effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden zijn in de Passende Beoordeling onderzocht. Deze effecten zijn echter alleen op hoofdlijnen bepaald². De Commissie signaleert in dit verband de volgende (deel)problemen:

- Voor het in beeld brengen van de huidige situatie wordt gebruik gemaakt van algemene informatie over de heersende stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden. Geconcludeerd wordt dat de kritische depositiewaarden in de huidige situatie (ruim) overschreden worden. De bijdrage daaraan van bronnen in het plangebied is echter niet berekend. In het MER en de Passende beoordeling is geen nadere informatie opgenomen over de huidige feitelijke situatie van de bedrijven met vee en de glastuinbouwbedrijven³. Daardoor is onduidelijk welke groei in dieraantallen en glastuinbouwareaal het voornemen mogelijk maakt.
- De mogelijke effecten van het voornemen zijn niet gekwantificeerd. Wel wordt onderkend (pagina 23 MER) dat het voornemen zonder maatregelen zal leiden tot een toename van stikstofdepositie, waardoor het plan zonder maatregelen in strijd is met de Natuurbeschermingswet. Daarom is gekozen voor een voorwaardelijke bepaling in het bestemmingsplan⁴, die er voor moet zorgen dat geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt.⁵ De Passende beoordeling maakt echter niet aannemelijk dat er voldoende mitigerende maatregelen voorhanden zijn om de ruimte die het bestemmingsplan biedt, daadwerkelijk mogelijk te maken zonder toename van stikstofdepositie. Daarvoor is het nodig inzicht te bieden in huidige dieraantallen, bestaande stalsystemen en beschikbare emissiebeperkende technieken per diercategorie. Hoewel de analyse in hoofdstuk 6.1 van het MER een waardevolle eerste indruk van de mogelijkheden per diercategorie biedt, geeft

² Voor de beoordeling van effecten op Natura 2000-gebieden wordt voornamelijk gekeken naar het Natura 2000-gebied "Ulvenhoutse Bos" en het Vlaamse "Heesbossen, Vallei van Marke en Merkske en Ringven met valleigronden", aangezien dit de dichtst bij gelegen Natura 2000-gebieden zijn waar kritische depositiewaarden worden overschreden. Ook andere Natura 2000-gebieden hebben mogelijk te maken met negatieve effecten van stikstofdepositie, maar de Commissie kan zich vinden in deze beperking. Als in deze twee gebieden geen significante effecten optreden als gevolg van extra stikstofdepositie zal dat ook niet in verderaf gelegen Natura 2000-gebieden het geval zijn.

³ In de praktijk wijkt de huidige feitelijke situatie vaak af van de vergunde situatie, aangezien vaak sprake is van onbenutte vergunningsruimte. In een Passende beoordeling dient voor de effectbepaling te worden uitgegaan van de feitelijke situatie.

⁴ De Commissie adviseert niet over de juridische aspecten van deze bepalingen en bestemmingsplanregels; wel beoordeelt de Commissie of er alternatieven of maatregelen beschikbaar zijn om aantasting te voorkomen en daarmee of de betreffende bepalingen en bestemmingsplanregels in de praktijk uitvoerbaar zijn.

⁵ De Commissie merkt op dat in het ontwerpbestemmingsplan en het MER wordt uitgegaan van de mogelijkheid van externe saldering. Dat wil zeggen dat een afname van stikstofemissie van het ene bedrijf kan worden benut voor uitbreiding van de stikstofemissie van andere bedrijven. De Commissie wijst er op dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) dat sinds 1 juli 2015 in werking is externe saldering niet toe staat.

dit volgens de Commissie nog geen volledig beeld van de werkelijke ontwikkelingsruimte voor het plangebied.

De consequentie is dat het MER niet aannemelijk maakt dat alle geboden planologische ontwikkelingsruimte in het bestemmingsplan ook daadwerkelijk kan worden benut, zonder dat er sprake is van aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. Dat betekent dat mogelijk aanvullende maatregelen noodzakelijk zullen zijn.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- de huidige feitelijke situatie (diercategorieën en -aantallen, stalsystemen) per bedrijf te beschrijven;
- te onderzoeken in hoeverre de huidige bedrijven, uitgaande van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan, ontwikkelruimte hebben door bijvoorbeeld het toepassen van emissie reducerende technieken.⁶

2.2 Effecten van boomteelt

Uit het ontwerpbestemmingsplan blijkt dat in het plangebied onder andere ontwikkelingsruimte wordt geboden aan boomteelt. Zo kunnen agrarische bedrijven bijvoorbeeld omschakelen naar boomteelt, zonder dat daar specifieke voorwaarden aan zijn verbonden.

In het MER is aangegeven dat dit mogelijk landschappelijke effecten met zich meebrengt, maar bij de aspecten water en natuur is geen aandacht besteed aan de mogelijkheden voor boomteelt. De Commissie wijst er op dat boomteelt potentieel consequenties heeft voor de waterhuishouding en daarmee voor (grond)waterafhankelijke natuur. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn voor de ecologische verbindingszone die is en wordt ingericht ten behoeve van de boomkikker.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- nader in te gaan op de mogelijke gevolgen van de in het plan geboden ruimte voor boomteelt, specifiek voor water en waterafhankelijke natuur;
- aan te geven welke maatregelen worden voorzien om negatieve effecten te voorkomen.

⁶ Door inzicht te geven in:

- welke emissie reducerende technieken op nieuwe én bestaande stallen toe te passen zijn;
- het aantal dieren dat, gegeven de huidige stikstofemissie, bij toepassing van deze technieken kan worden gehouden;
- hoeveel dieren dat zijn omgerekend naar bouwvlak omvang (aantal hectare);
- hoeveel hectare uitbreiding er is per veehouderijbedrijf in het plangebied.

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

3.1 Kansen voor kwaliteitsverbetering

Het MER geeft in hoofdstuk 3 een uitgebreide beschrijving van de kenmerken en kwaliteiten van het plangebied voor onder meer landschap, bodem/water, natuur, cultuurhistorie en ruimtegebruik. Bij de beschrijving en beoordeling van de effecten wordt echter slechts beperkt gebruik gemaakt van deze informatie. Daarbij gaat het in ieder geval om de volgende aandachtspunten:

- Het bestemmingsplan biedt onder andere ruimte aan teeltondersteunende voorzieningen, al dan niet tijdelijk en zowel binnen als buiten het bouwvlak. Gesteld wordt dat deze voorzieningen “passend in het landschap” zijn, dan wel dat effecten gecompenseerd worden door de zorgplicht en/of landschapsinvesteringsregeling. Het MER legt echter geen relatie met verschillen in ruimtelijke c.q. landschappelijke kwaliteiten binnen het plangebied en daarvoor geldende ambities. Afgezien van de vraag of het mogelijk is de effecten van de teeltondersteunende voorzieningen geheel te compenseren is, door het gebrek aan een koppeling met de landschappelijke kwaliteiten, onduidelijk hoe deze voorzieningen per landschapstype uitwerken.
- In het MER wordt aangegeven dat – mede gezien de afname van agrarische activiteit – in het buitengebied gestreefd wordt naar verbetering van verbindingzones, agrarisch landschapsbeheer, verbrede landbouw, ruimte voor ruimte en nieuwe landgoederen, wat zou moeten leiden tot kwaliteitsverbetering van het landschap. Deze ambities zijn in het MER echter niet verder vertaald naar concrete (gebiedsspecifieke) mogelijkheden. In de effectbeoordeling komen de positieve effecten hiervan ook niet tot uitdrukking.

Het MER biedt hierdoor weinig aanknopingspunten voor ruimtelijke differentiatie binnen het plangebied, bijvoorbeeld zonering van agrarische activiteiten en mogelijkheden voor recreatie. Ook de landschapsinvesteringsregeling lijkt kansen te bieden om uitbreiding van bedrijven te koppelen aan kwaliteitsverbetering van het landschap.

- De Commissie adviseert om bij de verdere uitwerking van het bestemmingsplan ten aanzien van teeltondersteunende voorzieningen rekening te houden met verschillen in landschapstype.
- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming aan te geven hoe de beschreven ambities voor kwaliteitsverbetering voor het landschap (gebiedsspecifiek) zullen worden uitgewerkt.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Breda

Besluit: vaststellen van het bestemmingsplan buitengebied Oost

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C/D14;

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: het bestemmingsplan buitengebied is kaderstellend voor uitbreiding van onder andere veehouderijen en (glas)tuinbouwbedrijven

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER op website gemeente Breda op 28 oktober 2015

ter inzage legging MER: 29 oktober t/m 9 december 2015

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 5 november 2015

toetsingsadvies uitgebracht: 11 januari 2016

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:

drs. G. Gabry

drs. S.R.J. Jansen

drs. P.J. Jongejans (secretaris)

mr. C.Th. Smit (voorzitter)

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 ze een locatiebezoek afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie.

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 Oost, 7 juli 2015
- Passende beoordeling Bestemmingsplan Buitengebied Oost, 7 juli 2015
- Bijlage bij de regels van het Bestemmingsplan Buitengebied Oost, niet gedateerd
- Toelichting bij het Bestemmingsplan Buitengebied Oost, niet gedateerd
- Verbeelding Bestemmingsplan Buitengebied Oost, okt 2015

De Commissie heeft kennis genomen van 2 zienswijzen, die zij op 16 december 2015 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 Breda Oost (Bavel)



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

