



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Bestemmingsplan buitengebied Boxmeer 2018

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

14 juni 2018 / projectnummer: 3303



# 1. Beoordeling van het milieueffectrapport

De gemeente Boxmeer wil het bestemmingsplan buitengebied herzien om de Brabantse Verordening ruimte te vertalen naar de gemeente, en het plan aan te passen aan nieuwe regelgeving en beleid. Ze wil ruimte geven voor agrarische ontwikkeling binnen de kaders van de natuurbeschermingsregelgeving. Ook wil de gemeente rekening houden met de uitgangspunten van de aanstaande Omgevingswet door de procedures zo eenvoudig mogelijk te houden. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage<sup>1</sup> zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

## ***Waarom m.e.r. en advies door de Commissie?***

*Omdat het plan kaders stelt voor de uitbreiding van veehouderijen en wellicht effecten heeft op nabijgelegen Natura 2000-gebieden, moet een plan-MER worden gemaakt. Het college van burgemeester en wethouders is initiatiefnemer en de gemeenteraad is het bevoegd gezag voor het MER. Zij hebben de Commissie gevraagd om het MER te toetsen. De Commissie is niet gevraagd om de bij de gemeente binnengekomen zienswijzen bij haar advies te betrekken.*

## **Wat blijkt uit het MER?**

Uit het MER blijkt dat in het buitengebied een interactie plaatsvindt tussen landschap, landbouw en natuur. Het gaat om een plan dat de huidige planologische mogelijkheden zoveel mogelijk wil behouden (planologisch conserverend). Gelet op de beperkte ruimte die het plan biedt aan nieuwe ontwikkelingen, valt op dat het MER omvangrijk is. Uit de beoordeling van de effecten volgt dat het plan overwegend neutraal scoort op de onderdelen bodem en water, maar negatieve effecten heeft op onder meer landschap, natuur, verkeer en geur.

## **Is het MER compleet en van voldoende kwaliteit?**

Het rapport is duidelijk gestructureerd en bevat veel informatie over het plangebied en de omgeving. Aan de andere kant is het rapport met de bijlagen, en vooral de samenvatting van het rapport, erg omvangrijk. Ook bevat de samenvatting een groot aantal figuren zonder toelichting. Dit komt de toegankelijkheid van de samenvatting niet ten goede.

De Commissie constateert dat het voorontwerp, anders dan in het MER wordt vermeld<sup>2</sup>, niet of nauwelijks voorsorteert op de aanstaande Omgevingswet die uitgaat van een integrale benadering van de leefomgeving. Op grond van bestaande regelgeving hoeft dit nog niet.

Ook constateert de Commissie dat het bestaande motorcrossterrein aan de Rijkervoortseweg niet in het voorontwerp en het MER is opgenomen. Navraag bij de gemeente leert dat zij nog onderzoekt of het terrein in het ontwerpplan wordt opgenomen. Mits opname van het terrein ten opzichte van de bestaande (legale) situatie niet leidt tot nieuwe ontwikkelingen, is het niet nodig dat het MER hierop ingaat.

---

<sup>1</sup> De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door nummer 3303 op [www.commissie-mer.nl](http://www.commissie-mer.nl) in te vullen in het zoekvak.

<sup>2</sup> Zie het MER, blz. 17.

**De Commissie is van oordeel dat in het MER nog milieu-informatie ontbreekt om een weloverwogen besluit te kunnen nemen over het bestemmingsplan.** Het gaat om de volgende informatie:

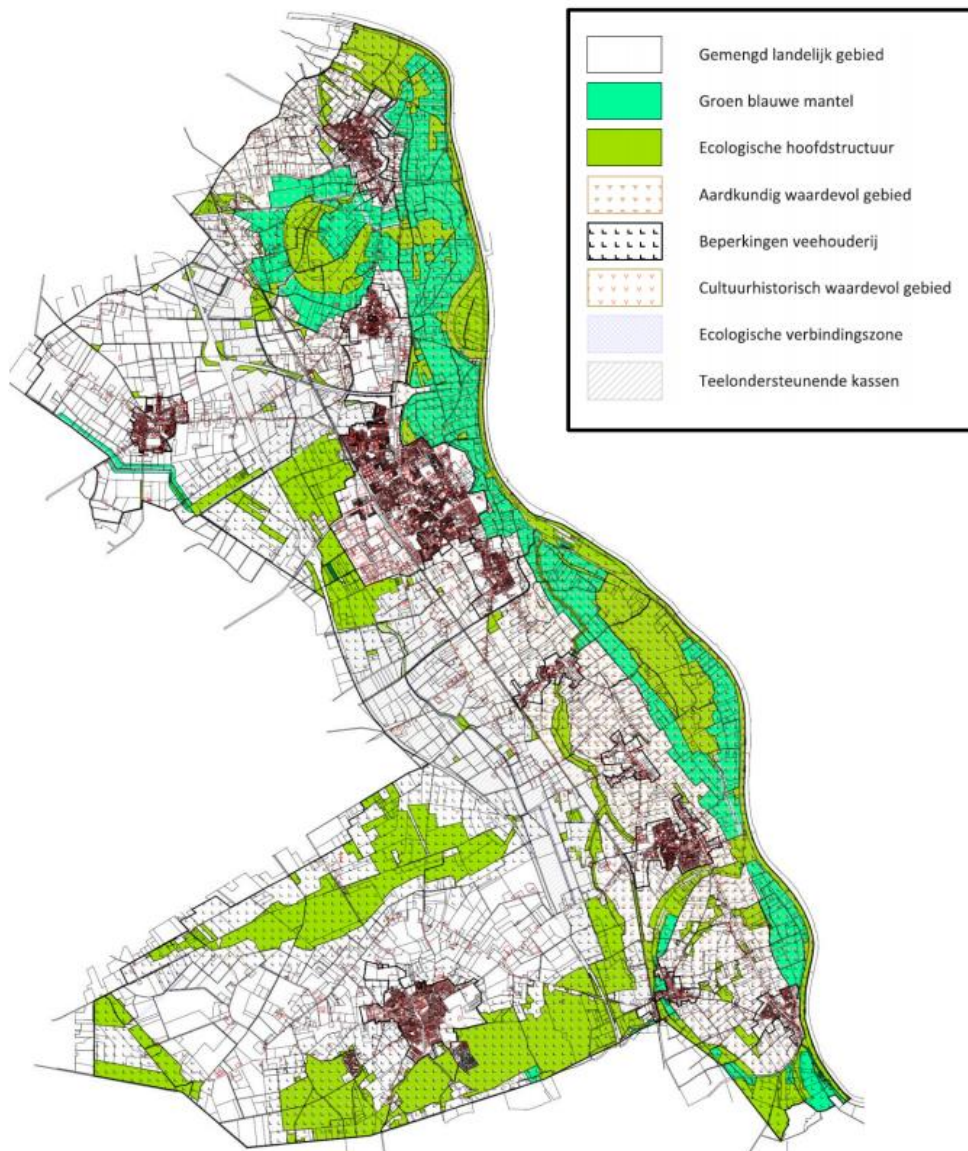
- Het MER laat nog niet per veehouderijbedrijf zien in welke mate met emissiebeperkende maatregelen, zoals het toepassen van verdergaande stalmaatregelen, bedrijfsontwikkeling zonder toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden<sup>3</sup> mogelijk is. Vanwege de al overbelaste situatie in deze gebieden kan een toename van stikstofdepositie leiden tot negatieve effecten op de natuur. Hoewel het voorontwerp regels bevat die toename van de uitstoot van stikstof door veehouderijen verbiedt, is niet duidelijk wat dit daadwerkelijk betekent voor de bedrijven in het gebied. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan is het essentieel dat het MER duidelijk maakt wat de werkelijke ontwikkelingsruimte voor veehouderijen en andere bedrijven is. Bepalend daarvoor is of maatregelen beschikbaar zijn waarmee effecten op natuurwaarden voorkomen kunnen worden.
- Het MER onderbouwt niet waarom de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt, zoals wijzigingen aan of sloop van bestaande agrarische bebouwing, geen wezenlijke effecten hebben op de populaties van beschermde soorten, zoals vogels met vaste nestplaatsen, vleermuizen en amfibieën.

De Commissie adviseert om het MER met deze informatie aan te vullen, voordat de gemeente een besluit neemt over het bestemmingsplan. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe. Om de besluitvorming te verbeteren, doet zij de volgende aanbevelingen:

- verduidelijk de relatie tussen het bestemmingsplan en het aankomende gemeentelijke beleid over duurzame energie;
- overweeg om ter sturing en inspiratie een compact en eenduidig handboek op te stellen over de gewenste – en ongewenste – ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied,
- overweeg om de Regeling Kwaliteitsverbetering Landschap zodanig aan te passen dat bij ontwikkelingen met een aanzienlijke landschappelijke impact, in ieder geval op het eigen erf een kwaliteitsverbetering wordt gerealiseerd;
- houd bij de effectbeoordelingstabel van het MER voor het thema landschap rekening met het effect van mitigerende maatregelen. Net als bij natuur kan onderscheid worden gemaakt tussen de effecten met en zonder de maatregelen;
- geef aan wanneer de zogenoemde klimaatstresstest (om de kwetsbaarheid van de gemeente voor klimaatverandering in kaart te brengen) zal worden uitgevoerd en hoe de uitkomsten ervan, indien nodig, gaan doorwerken in toekomstige ruimtelijke plannen.

---

<sup>3</sup> Het gaat onder andere om de Natura 2000-gebieden Oeffelter Meent en Bosschuizerbergen. Deze gebieden liggen (ten dele) binnen de gemeentegrens. Dit staat ook in de paragrafen 3.6.2 en 5.2.1, maar ten onrechte niet op blz. 10 van het MER.



Figuur: Gebiedsindeling Bestemmingsplan Buitengebied Boxmeer 2018 (bron: MER)

## 2. Toelichting op de beoordeling

### 2.1 Ambities

Het voornemen betreft een planologisch conserverend bestemmingsplan. Dit wil zeggen dat de herziening van het plan uitsluitend de in het huidige plan toegestane maar nog niet gerealiseerde uitbreidingen en functiewijzigingen van bestaande bedrijven toestaat. Andere nieuwe ontwikkelingen worden niet toegestaan.

Het plan bevat geen ambities voor de transitie naar duurzame energie of de (majeure) opgave van vrijkomende agrarische bebouwing. De Commissie heeft van de gemeente vernomen dat het op dit moment gaat om 144 locaties (met een totale oppervlakte van ongeveer 13 ha) en dat dit aantal naar verwachting in 2030 toeneemt tot 217 locaties (met een totale oppervlakte van 27,7 ha). Het bestaande beleid voor vrijkomende agrarische bebouwing (het zogenoemde Verruimd VAB beleid) lijkt voor de omvang van de opgave onvoldoende. Het milieueffectrapport had kunnen laten zien op welke manier deze doelen zouden kunnen worden bereikt en welke gevolgen voor de leefomgeving daarbij horen.

De gemeente heeft de ambitie om in 2045 energieneutraal te zijn.<sup>4</sup> Dit vraagt grote veranderingen in de energievoorziening en -gebruik met mogelijk ook grote ruimtelijke impact. In het plan worden geen mogelijkheden geboden voor windturbines of zonneweides. De gemeente stelt hiervoor aan het einde van 2018 een aparte visie op.<sup>5</sup> Deze zomer wordt bovendien het zogenoemde Nationale Klimaatakkoord verwacht. Het ligt voor de hand dat het bestemmingsplan dan op korte termijn zal moeten worden aangepast.

- De Commissie beveelt, gelet op de urgentie van de energietransitie, aan om bij de besluitvorming over dit bestemmingsplan de relatie met het te zijner tijd te ontwikkelen energie(transitie)beleid te verduidelijken. Ga na in hoeverre ruimtelijke keuzes die nu worden gemaakt, de uitvoering van toekomstig energiebeleid kunnen belemmeren. Beschrijf hoe in de toekomst zal worden omgegaan met eventuele conflicten met andere gebiedsambities, bijvoorbeeld ten aanzien van natuur en landschap.

---

<sup>4</sup> Zie het Duurzaamheidsplan 2016–2020 van de gemeente, [https://www.boxmeer.nl/organisatie/bekendmakingen\\_41550/item/duurzaamheidsplan-2016-2020\\_47263.html](https://www.boxmeer.nl/organisatie/bekendmakingen_41550/item/duurzaamheidsplan-2016-2020_47263.html). Zie ook de nota van uitgangspunten, paragraaf 4.4.4 van de toelichting bij het voorontwerp.

<sup>5</sup> Zie het MER, blz. 24.

## 2.2 Stikstofdepositie

Het plan wil uitbreiding van veehouderijen toestaan binnen het kader van de Wet natuurbescherming. Hoewel het MER op blz. 30 verwijst naar het Programma Aanpak Stikstofdepositie (PAS), heeft de gemeente de Commissie laten weten daarvan geen gebruik te maken om de uitvoerbaarheid van het plan aan te tonen. De gemeente kiest ervoor om in de planregels op te nemen dat uitbreidingen van veehouderijen alleen zijn toegestaan als dit niet leidt tot een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.<sup>6</sup> Het MER geeft terecht aan dat gemotiveerd moet worden “dat ontwikkeling zonder toename van stikstofuitstoot ook in de praktijk mogelijk (uitvoerbaar) is”.<sup>7</sup> Daarbij noemt het als mogelijkheid dat emissiebeperkende maatregelen aan ‘oude’ stalsystemen kunnen bewerkstelligen dat na uitbreiding per saldo geen toename van stikstofuitstoot plaatsvindt. Het MER laat echter niet zien welke bedrijven de toename van stikstofemissie als gevolg van de uitbreiding van veehouderijen kunnen voorkomen door het treffen van emissiebeperkende maatregelen. Hoewel de gemeente uitdrukkelijk aangeeft geen gebruik te maken van het PAS, zijn veel bedrijven voor uitbreiding afhankelijk van het PAS. Het MER geeft terecht aan dat het voor een aantal sectoren, zoals paarden- en schapenhouderijen, niet mogelijk is om emissiebeperkende maatregelen te nemen.<sup>8</sup>

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming dat in een aanvulling op het MER:

- wordt bepaald (en onderbouwd) in hoeverre toename van depositie kan worden voorkomen met behulp van (bewezen) emissiebeperkende technieken of andere maatregelen, door per bedrijf te bepalen welke technieken of maatregelen zij kunnen toepassen. Dit geeft aan welke gevolgen de stikstofregel heeft voor de mogelijkheden die bedrijven in het plangebied daadwerkelijk kunnen invullen.
- op basis van deze analyse een uitvoerbaar alternatief wordt samengesteld<sup>9</sup>. Dit kan bijvoorbeeld op basis van een tabel waarin per bedrijf wordt aangegeven welke ontwikkelingsruimte er kan worden gecreëerd door het toepassen van (bewezen) emissiebeperkende technieken. Hiermee wordt voor iedereen duidelijk welke bedrijven op grond van de stikstofregel kunnen uitbreiden (en met welke maatregelen) en welke niet.

---

<sup>6</sup> Voor de volledigheid wijst de Commissie dat de zogenoemde stikstofregeling in het voorontwerp uitsluitend van toepassing is op veehouderijen. De gemeente heeft laten weten om in het ontwerpplan de regeling ook op paardenhouderijen van toepassing te verklaren.

<sup>7</sup> Het MER, blz. 29 en 186-188.

<sup>8</sup> Zie blz. 187 van het MER. Voor geitenhouderijen is dit binnenkort wel mogelijk.

<sup>9</sup> Dat wil zeggen een alternatief waarvoor kan worden uitgesloten dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden plaatsvindt.

## 2.3 Beschermden soorten

Het MER beschrijft de directe en indirecte effecten van de ontwikkelingsmogelijkheden die het plan biedt op beschermde soorten, waaronder vogels met vaste nestplaatsen, vleermuizen en amfibieën zoals kamsalamander, poelkikker en boomkikker. Geconstateerd wordt dat deze ontwikkelingen kunnen leiden tot negatieve gevolgen voor deze soorten. Dit zou de vaststelling van het bestemmingsplan echter niet in de weg staan, omdat gezien de aard en omvang van de ontwikkelingsmogelijkheden de effecten beperkt en lokaal zijn. Daardoor zou er geen wezenlijk negatief effect op populatieniveau optreden. Het MER onderbouwt deze conclusie echter niet op basis van inzicht in de verspreiding van de soorten in relatie tot de locaties waar ontwikkelingen mogelijk zijn en de mate waarin de voorkomende populaties veerkrachtig zijn. Met name kwetsbare soorten als steenuilen, boomkikkers en vleermuizen kunnen sterk nadelige effecten ondervinden van wijzigingen op erven of in het landschap, die ook op populatieniveau kunnen doorwerken.

Daarnaast stelt het MER dat effecten gemitigeerd zullen worden wanneer voor de betreffende ontwikkelingen ontheffingen in het kader van de Wet natuurbescherming worden aangevraagd, of wanneer een gedragscode wordt gebruikt. Het MER maakt echter niet inzichtelijk in welke mate mitigerende maatregelen mogelijk zijn in de concrete situaties in het plangebied en hoe effectief deze zijn. Ook geeft het MER niet aan welke gedragscodes beschikbaar zijn voor de betreffende ontwikkelingen, en in welke mate deze een oplossing kunnen bieden voor de geconstateerde effecten.

De Commissie adviseert daarom om in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming, op basis van een meer gedetailleerde uitwerking van de effecten van de specifieke ontwikkelingsmogelijkheden en de effectiviteit van bijbehorende mitigerende maatregelen, te onderbouwen in hoeverre negatieve gevolgen op beschermde soorten optreden. Relateer deze uitwerking aan gebiedskenmerken en geef concreet aan welke goedgekeurde gedragscodes beschikbaar zijn en effectief toegepast kunnen worden.

## 2.4 Landschap

In het MER (en in het plan) staat de kwaliteit van het landschap centraal. Een belangrijk aandachtspunt is de spanning tussen het behoud – of zelfs ontwikkeling – van landschappelijke waarden versus de ontwikkelruimte voor agrarische bedrijven. Op een groot deel van het buitengebied van Boxmeer is een beschermingsregime van toepassing. Het vergt behendigheid en vooral maatwerk om hier ontwikkelingen mogelijk te maken zonder negatieve gevolgen voor het landschap. Door zo precies mogelijk te omschrijven welk type ontwikkelingen gewenst zijn, kan worden gestuurd op de kwaliteitsverbetering van het landschap. Het stelsel van voorwaarden, waardenvermeldingen en dubbelbestemmingen in het bestemmingsplan onderstreept dit. Voor het Maasheggengebied zijn het MER en het bestemmingsplan helder over wat wel en niet kan in dit kwetsbare gebied van grote ruimtelijke kwaliteit, maar voor de overige gebieden is dit minder hard gesteld.

Maatwerk en “punten verdienen” met zorgvuldige inpassing kunnen zonder goede sturing omslaan naar willekeur en wildgroei. Een handzaam en bondig document over wat waar wel en niet de bedoeling is, kan een hulpmiddel zijn om transparantie en helderheid te geven aan ontwikkelingen in dit buitengebied. Een eenvoudig handboek over de gewenste – en

ongewenste – ruimtelijke kwaliteit kan sturing en inspiratie bieden, in de geest van de aankomende Omgevingswet.

Uit het MER blijkt bovendien dat onverharde paden en wegen onder voorwaarden mogen worden verwijderd. Hetzelfde geldt voor landschapselementen en het enigszins verhogen dan wel verlagen van de waterstand.<sup>10</sup> Voorwaarde is – zo wordt gesteld – dat er geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de landschaps-, cultuurhistorische en natuurwaarden. Ook hier kan het genoemde handboekje een adequate rol vervullen met duidelijkheid over wat waar de bedoeling is.

- De Commissie geeft daarom in overweging om bij besluitvorming over het bestemmingsplan een compact en eenduidig handboek ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied op te stellen.

De Regeling Kwaliteitsverbetering landschap is een belangrijk middel om de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied te verbeteren. Deze regeling maakt onderscheid in drie soorten ontwikkelingen. Waar het bij de categorie 2-ontwikkelingen (ontwikkelingen met beperkte impact) duidelijk is dat sprake moet zijn van goede landschappelijke inpassing kan er bij categorie 3 (ontwikkelingen met aanzienlijke impact) gekozen worden voor een storting in het gemeentelijke landschapsfonds waarmee elders kwaliteitsverbeteringen kunnen worden gerealiseerd. De Commissie heeft van de gemeente begrepen dat hier in de praktijk meestal voor wordt gekozen. De vraag is of hiermee de goede landschappelijke kwaliteit van het erf zelf niet wordt veronachtzaamd.

- De Commissie geeft daarom in overweging om de Regeling Kwaliteitsverbetering landschap zodanig aan te passen dat ook bij ontwikkelingen met aanzienlijke impact, op het eigen erf een kwaliteitsverbetering wordt gerealiseerd.

Uit de effectbeoordelingstabel blijkt verder dat de uitbreiding van teeltondersteunende voorzieningen (TOV) en teeltondersteunende kassen (TOK) leiden tot aanzienlijke aantasting van de ruimtelijke, visuele kwaliteit.<sup>11</sup> Het MER beschrijft echter verschillende mitigerende maatregelen om dit te voorkomen. Zo mogen de TOV/TOK niet uitbreiden in gebieden met de aanduiding Groenblauwe mantel. In de effectbeoordelingstabel lijkt de score op landschap, anders dan die voor natuur, geen rekening te houden met het effect van de mitigerende maatregelen.

- De Commissie beveelt daarom aan om bij besluitvorming over het bestemmingsplan in de effectbeoordelingstabel rekening te houden met het effect van mitigerende maatregelen voor landschap. Net als bij natuur kan onderscheid worden gemaakt tussen de effecten met en zonder de maatregelen.

---

<sup>10</sup> Zie het MER, blz. 142.

<sup>11</sup> Zie het MER, blz. 26.



## 2.5 Klimaatbestendigheid

Alle gemeenten moeten uiterlijk in 2019 een stresstest doen om de kwetsbaarheid van hun gebieden voor klimaatveranderingen in kaart te brengen. Dit is vastgelegd in het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie. De stresstest kan uitgevoerd worden binnen de bandbreedte van mogelijke scenario's voor klimaatverandering en sociaaleconomische ontwikkeling van het gebied. Meestal zijn 2030 en 2050 de richtjaren. Goed hulpmiddel bij de stresstest is de Klimaat-effectatlas. Die bevat een diversiteit aan kaarten, met informatie over mogelijke effecten, risico's en kwetsbare functies. Voor het buitengebied van Boxmeer zal het naar verwachting vooral gaan om mogelijke risico's voor het watermanagement (omgang met intensieve neerslag en droogte) en de waterveiligheid (overstromingsrisico's). Op basis van de uitkomsten van de stresstest kunnen maatregelen geformuleerd worden om goed met deze risico's om te gaan.

- De Commissie adviseert bij de besluitvorming over dit bestemmingsplan aan te geven wanneer de stresstest zal worden uitgevoerd en hoe de uitkomsten ervan, indien nodig, gaan doorwerken in toekomstige ruimtelijke plannen. Ga na in hoeverre ruimtelijke keuzes die nu gemaakt worden belemmerend kunnen zijn voor het klimaatbestendig maken van het buitengebied.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing**

### **Toetsing door de Commissie**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar de ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Op onze website vindt u meer informatie over de [werkwijze](#) van de Commissie.

### **Samenstelling van de werkgroep**

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Jan van der Grift

Gijs Hoevenaars (secretaris)

Reinoud Kleijberg

Harry Webers (voorzitter)

Rob van Woerden

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Herziening van het bestemmingsplan buitengebied.

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit C/D14, "fokken, mesten of houden van dieren". Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag**

De gemeenteraad van Boxmeer.

### **Initiatiefnemer**

Het college van burgemeester en wethouders van Boxmeer.

### **Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?**

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissierner.nl](http://www.commissierner.nl) projectnummer [3303](#) in te vullen in het zoekvak.

**Bezoekadres**

A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

**Postadres**

Postbus 2345  
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

