



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Noordoost, gemeente Breda

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

5 maart 2020 / projectnummer: 3323



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Breda wil een nieuw bestemmingsplan opstellen voor het buitengebied aan de noordoostzijde van Breda. Het buitengebied bestaat voornamelijk uit agrarische percelen en natuurgebieden. Binnen het bestemmingsplan maakt de gemeente ontwikkelingen mogelijk voor bestaande veehouderijen, teeltondersteunende voorzieningen, recreatie en kleine windmolens. Voor het besluit over het bestemmingsplan is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat staat er in het MER?

De effecten van het plan zijn vergeleken met de effecten die zich op dit ogenblik in het gebied voordoen. Er zijn geen (locatie- en/of inrichtings)alternatieven onderzocht.

Het MER concludeert dat de uitbreiding van bestaande veehouderijen kan leiden tot schade aan beschermde natuurgebieden wanneer er geen maatregelen worden genomen om die effecten te voorkomen.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie vindt het MER goed toegankelijk en begrijpelijk geschreven. De maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan bieden een goede basis voor een effectanalyse. Bij de effecten is goed aandacht besteed aan de landschappelijke verscheidenheid binnen het gebied. **Toch ontbreekt volgens de Commissie essentiële informatie in het MER om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.** Het MER laat niet zien dat er voldoende mogelijkheden zijn om de planologische ruimte die het bestemmingsplan biedt, daadwerkelijk in te vullen zonder toename van stikstofdepositie. De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het bestemmingsplan buitengebied Breda.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1 Plangebied bestemmingsplan buitengebied Noordoost Breda (bron: MER, figuur S.1)

Achtergrond

De gemeente Breda wil een bestemmingsplan vaststellen voor het buitengebied rond Teteringen aan de noordoostzijde van Breda. Het bestemmingsplan stelt kaders voor verschillende activiteiten, waaronder uitbreiding van veehouderijen, teeltondersteunende voorzieningen, recreatie en kleine windmolens en heeft mogelijk negatieve effecten op beschermde natuurgebieden. Daarom wordt een plan-m.e.r.-procedure doorlopen.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Breda – besluit over het bestemmingsplan Buitengebied Noordoost.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 3323 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over het bestemmingsplan.

2.1 Stikstofdepositie

Bestemmingsplan en planregels

De uitbreiding van veehouderijen in het plan leidt tot een toename van stikstofdepositie op daarvoor gevoelige natuur in nabijgelegen Natura 2000-gebieden.¹ In de Passende Beoordeling² is voornamelijk gekeken naar de effecten van het plan op het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos, omdat dit het dichtstbij gelegen Natura 2000-gebied is waar al sprake is van een overbelaste situatie. Bovendien zijn de effecten alleen op hoofdlijnen bepaald. Volgens de gemeente is de precieze omvang van de huidige depositie en de toename niet relevant voor de plan- en besluitvorming, omdat, in lijn met eerder vastgestelde bestemmingsplannen³, is gekozen voor een voorwaardelijke bepaling in het bestemmingsplan, die een toename van stikstofdepositie moet voorkomen.

De Commissie constateert dat de voorwaardelijke bepaling in de bestemmingsplanregels niet is gekoppeld aan gebruiksregels. De voorwaarde 'stikstofneutraal' geldt op grond van deze planregels niet voor bijvoorbeeld het verhogen van het aantal dieren in een bestaand gebouw of bij wijziging van een huisvestingssysteem. Hierdoor is een toename van stikstofdepositie dus niet geheel uitgesloten op grond van de planregels. De effecten hiervan zijn niet beschreven in het MER.

Maximale ontwikkelruimte

De Commissie constateert dat het MER niet laat zien dat er voldoende mogelijkheden zijn om de ontwikkelruimte die het bestemmingsplan biedt, daadwerkelijk in te vullen zonder toename van stikstofdepositie. Doordat het MER geen inzicht geeft in de huidige feitelijke situatie is om te beginnen onduidelijk tot welke groei van bedrijven en dieren aantallen het bestemmingsplan kan leiden. Daarnaast is onduidelijk in hoeverre bestaande bedrijven mogelijkheden hebben om emissiebeperkende technieken toe te passen. Om te bepalen in hoeverre bedrijven de ontwikkelruimte van het plan kunnen gebruiken is het nodig inzicht te bieden in de huidige feitelijke situatie met betrekking tot dieren aantallen, bestaande stalsystemen en beschikbare emissiebeperkende technieken per diercategorie. In het MER ontbreekt informatie op bedrijfsniveau.⁴

¹ Ten zuiden van het plangebied ligt het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse bos. Verder van het plangebied afgelegen liggen de Natura 2000-gebieden Biesbosch, Langstraat, Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen en Regte Heide en de Vlaamse Natura 2000-gebied Heesbossen, Vallei van Marke en Merkske en Ringven met valleigronden langs de Heerlese Loop.

² Zie bijlage 4 bij het MER.

³ Buitengebied Noord, Zuid en Oost.

⁴ Belangrijk voor de beoordeling van effecten is:

- 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.

Sommige bedrijven kunnen wellicht met emissiebeperkende technieken voldoende ontwikkelingsruimte binnen het bouwvlak creëren (“interne saldering”). Het MER maakt niet duidelijk voor welke bedrijven dit mogelijk is. Voor andere bedrijven zal het niet mogelijk zijn om de emissie te beperken. Die zullen dan een beroep moeten doen op ruimte die vrijkomt bij bedrijven die stoppen (“externe saldering”). Het MER laat niet zien in hoeverre externe saldering een mogelijkheid is⁵. Hoewel is aangegeven dat er in het gebied een aantal ‘stoppers’ zijn, is niet aangetoond wat de locatie van deze bedrijven is en in hoeverre agrariërs de vrijkomende emissierechten ook kunnen benutten.

Daarom adviseert de Commissie om dit alsnog te onderzoeken. Voor externe saldering wijst zij op het volgende:

- Als wordt gekozen voor saldering met de emissies van een oude stal, corrigeer dan eerst zodat de emissiesom aan de nieuwste emissie-eisen voldoen.
- Let er bij saldering met stoppende veehouderijen op dat dit bedrijf niet al is meegenomen in het PAS en daadwerkelijk nog emissie veroorzaakt.
- Maatregelen kunnen alleen als mitigerende maatregelen worden meegenomen, als deze niet al nodig zijn voor het behoud of het voorkomen van verslechtering of verstoring van het gebied.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER:

- de huidige feitelijke situatie (diercategorieën en -aantallen, stalsystemen) per bedrijf te beschrijven;
- te beschrijven hoe de aanwezige veehouderijbedrijven de gebruiks- en ontwikkelruimte die het bestemmingsplan biedt, daadwerkelijk in kunnen vullen zonder toename van stikstofdepositie.

2.2 Landschap en cultuurhistorie

Uit het MER blijkt dat buitengebied Noordoost (met name in het gebied van en rond de Lage Vuchtpolder en De Moeren) bijzondere waarden en potenties heeft. De landschappelijke waarden zijn vooral de openheid van het gebied en de contrasten van openheid naar een meer besloten omgeving. De cultuurhistorische waarden zijn tweeledig. Enerzijds de diverse zichtbare sporen van militaire activiteiten en anderzijds het van oudsher aanwezige agrarische landschap, waaronder het veenontginningslandschap. Het MER geeft op hoofdlijnen een goed onderbouwd beeld van de risico's als gevolg van ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt voor landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

De mogelijkheden die het bestemmingsplan bevat om zorgvuldig met deze waarden om te gaan, bijvoorbeeld de landschapsinvesteringsregeling, worden minder belicht. Het MER beschrijft wel mogelijke mitigerende maatregelen in de vorm van voorwaarden die in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Wat het precieze effect van deze maatregelen is, hoe dit zich verhoudt tot wat in het bestemmingsplan is opgenomen en wat ze voor de effectscores betekenen, is evenwel niet uitgewerkt. De Commissie beveelt aan om bij de besluitvorming in de effectscores ook het effect van de toepassing van mitigerende maatregelen te laten zien.

⁵ Voor zover extern salderen al is toegestaan op grond van de provinciale regelgeving.

Uit de ingebrachte zienswijzen blijkt dat binnen het plangebied de Princentafel is gelegen, een verhoging in het landschap waarop de prins van Oranje in de 18^e eeuw het naastgelegen militaire oefenterrein kon aanschouwen. Het MER bevat hierover geen informatie. Het is de Commissie daarmee niet duidelijk of de gemeente het cultuurhistorisch belang van de Princentafel onderkent en op welke manier hiermee rekening is gehouden bij het opstellen van het bestemmingsplan.

De Commissie beveelt aan om bij de besluitvorming over het bestemmingsplan te verduidelijken hoe rekening is gehouden met het cultuurhistorisch belang van de Princentafel.

2.3 Leefklimaat rond veehouderijen

In het MER is een beoordeling gemaakt van het bestaande woon- en leefklimaat rond veehouderijen en de ontwikkeling daarvan als gevolg van het plan.

Het MER stelt dat de geurbelasting de afgelopen 12 jaar is gedaald en dat er in het plangebied nauwelijks knelpunten ten aanzien van geur zijn. Hoewel het plan tot een toename van de geuruitstoot van veehouderijen leidt, zal dat volgens het MER door de beperkingen uit provinciaal en gemeentelijk beleid, niet of slechts lokaal tot een toename van geurhinder leiden. Ondanks dat het onduidelijk is of de beoordeling van de bestaande geurhinder uit 2015 nog steeds actueel is, acht de Commissie de conclusie dat de gevolgen van het plan voor geurhinder beperkt zullen zijn wel juist.

Uit het MER volgt dat in het plangebied de achtergrondwaarde voor fijnstof gemiddeld 18–20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ is. Dit is ruim lager dan de wettelijke normen⁶. Hoewel het MER niet expliciet maakt of deze normen op bepaalde locaties (bijvoorbeeld rond een veehouderij) worden overschreden of dat deze waarde in het maximale planalternatief benaderd wordt, acht de Commissie dit niet waarschijnlijk gezien het beperkt aantal (intensieve) veehouderijen en de afstand van deze bedrijven tot gevoelige locaties.

De Commissie vindt dat het MER, ondanks bovenstaande aanmerkingen, voldoende informatie voor de besluitvorming bevat over de invloed van veehouderijen op het leefklimaat.

2.4 Toekomstbestendigheid van het plan

De komende jaren kan er veel veranderen in het buitengebied als gevolg van de ontwikkelingen in de agrarische sector en de opgaven voor duurzame energieproductie en klimaatadaptatie. De gemeente is zich hiervan bewust maar heeft ervoor gekozen om deze ontwikkelingen bij het vaststellen van het bestemmingsplan buiten beschouwing te laten en haar visie hierover uit te werken in de nog op te stellen Omgevingsvisie. Het MER laat deze ontwikkelingen daarom buiten beschouwing.

⁶ Op grond van de luchtkwaliteitseisen uit de Wet milieubeheer geldt dat de jaargemiddelde concentratie PM_{10} op gevoelige verblijfslocaties (cumulatief) maximaal 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ mag zijn. De advieswaarde van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Op maximaal 35 dagen mag de 24-uursgemiddelde waarde van 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ worden overschreden. Hieraan wordt in de praktijk voldaan als de jaargemiddelde concentratie lager is dan 31,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

De Commissie onderschrijft dat de invoering van de Omgevingswet, de vaststelling van de Brabantse omgevingsvisie en verordening en ontwikkelingen op het gebied van onder andere klimaat, energietransitie (Regionale Energie Strategieën) en circulariteit in toenemende mate leiden tot opgaven in het buitengebied en vragen om een zoveel mogelijk integrale aanpak.

De Commissie beveelt aan om bij de besluitvorming duidelijk de relatie tussen het bestemmingsplan en de nog uit te werken Omgevingsvisie aan te geven. Maak daarbij inzichtelijk wanneer de omvang van de opgave en de mogelijkheden voor en de effecten van de energietransitie, circulariteit en klimaatadaptatie in beeld worden gebracht.

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 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. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Jan Bakker

mr. Claudia Bremer (secretaris)

drs. Sjef Jansen

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

drs. Rob van Woerden

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Bestemmingsplan buitengebied Noordoost, gemeente Breda

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 C14, D14, "veehouderij". 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 besluit

De gemeenteraad van de gemeente Breda

Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag heeft toegevoerd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

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 projectnummer [3323](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

