



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied gemeente Bernheze

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

15 november 2011 / rapportnummer 2583-33



1. Oordeel over het MER

De gemeente Bernheze wil het bestemmingsplan voor het buitengebied actualiseren. In het bestemmingsplan wordt de planologische ruimte voor wijziging en uitbreiding van veehouderijen vastgelegd. Ten behoeve van de besluitvorming over het bestemmingsplan door het bevoegd gezag, de gemeenteraad van Bernheze, is een milieueffectrapport (plan-MER) opgesteld. De Commissie voor de milieueffectrapportage (verder 'de Commissie')¹ is van oordeel dat het MER op een aantal onderdelen onvolledig is / geen juist beeld geeft. Dit betreft:

- de onderzochte scenario's. Uit een toelichting van de gemeente is gebleken dat de effecten in het MER gebaseerd zijn op een voorontwerp van het bestemmingsplan. Naar aanleiding van (onder andere) de bevindingen uit het MER en gemeentelijke beleidskeuzes is het ontwerpbestemmingsplan nadien flink aangepast. De Commissie waardeert de manier waarop de bevindingen uit het MER zijn benut in het planproces. Het is echter uit het MER niet meer navolgbaar wat de (maximale) milieueffecten zullen zijn van het voorliggende bestemmingsplan.
- de stikstofbelasting van de natuurgebieden (Ecologische Hoofdstructuur) in het plangebied en de Natura 2000-gebieden daarbuiten in relatie tot de aard en gevoeligheid van het type natuur.

De Commissie adviseert daarom een aanvulling op het MER op te stellen.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden aanbevelingen gedaan voor het vervolgtraject.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Onderzochte groeiscenario's en 'worst case-scenario'

In het MER zijn de gevolgen in beeld gebracht voor de referentiesituatie en twee groeiscenario's, S1 en S2. In S1 wordt uitgegaan van 40% toename van emissies door veehouderijbedrijven met groeipotentie, die liggen buiten de ontwikkelingsgebieden voor wonen/werken, natuur en recreatie (WOG,NOG en ROG). In S2 wordt uitgegaan van een groei van 40% emissie in LOG's, en 20% emissie in verwevingsgebieden. Uit het MER blijkt niet waarom juist voor deze cijfers is gekozen. De gemeente heeft toegelicht dat deze twee groeiscenario's gebaseerd waren op een eerdere versie van het bestemmingsplan. De groeimogelijkheden zijn in het huidige bestemmingsplan ingeperkt en dus volgens de gemeente kleiner dan in de beide beschreven scenario's.

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 commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

In het MER zijn volgens de Commissie desondanks niet de maximaal mogelijke gevolgen van het bestemmingsplan op navolgbare wijze in beeld gebracht. Dit heeft betrekking op drie aspecten:

- In alle onderzochte scenario's wordt er vanuit gegaan dat kleine intensieve veehouderij-bedrijven stoppen. Het bestemmingsplan laat echter toe dat deze bedrijven (al dan niet na bv. overname) blijven functioneren.
- Het bestemmingsplan biedt (bij recht) de mogelijkheid van mestbewerking voor derden indien sprake is van een "duurzame locatie".² Op voorhand is onduidelijk welke locaties "duurzaam" zijn.³ De mogelijke gevolgen van deze (grootschalige) mestbewerking zijn niet in beeld gebracht.
- Het bestemmingsplan laat groei van grondgebonden agrarische bedrijven toe. Melkvee-houderijen kunnen groeien tot een oppervlakte van 2 ha. De gevolgen hiervan zijn niet in beeld gebracht (zoals aangegeven op p. 67 van het MER).

Op (in ieder geval) deze drie aspecten maakt het bestemmingsplan meer mogelijk dan in het scenario S1 lijkt te zijn beschreven. Daardoor is niet navolgbaar of de milieugevolgen van het bestemmingsplan inderdaad kleiner zullen zijn dan in het MER beschreven.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de maximale milieugevolgen van het bestemmingsplan inzichtelijk te maken, inclusief mogelijkheden door wijzigingsbevoegdheden en ontheffingen, in stand blijven van kleinere bedrijven en groei van de melkveehouderij. Waar deze zaken begrensd worden door een ander aspect (bijvoorbeeld geur) kan dit gemotiveerd bij de berekeningen worden betrokken.

De Commissie adviseert de milieueffecten van dit 'worst case-scenario' alleen te vergelijken met de juiste referentiesituatie, te weten de huidige feitelijke situatie inclusief de autonome ontwikkelingen.

2.2 Natuur

Natuur algemeen

Het nieuwe bestemmingsplan maakt het voor veehouderijen mogelijk om uit te breiden. Hierdoor kan de bedrijfsemissie van ammoniak en de depositie op natuurgebieden toenemen. Dit kan gevolgen hebben voor beschermde natuurgebieden die gevoelig zijn voor vermisting of verzuring. Voor Natura 2000-gebieden geldt een speciaal regime (zie hierna). Echter, ook andere natuurgebieden, die bijvoorbeeld deel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) worden door deze depositie beïnvloed.

² Het begrip "duurzame locatie" (in relatie tot de uitbreiding van intensieve veehouderij) is gedefinieerd als "aanvaardbaar zowel vanuit milieuoogpunt, in het bijzonder wat betreft ammoniak, geur, fijn stof en gezondheid voor mensen, als vanuit ruimtelijk oogpunt, in bijzonder wat betreft natuur, landschap en cultuurhistorie".

³ De Commissie wijst hierbij tevens op de uitspraak van de ABRvS van 19 oktober 2011 over het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Baarle-Nassau (ABRvS 200906702/1/R3). Hierin oordeelt de Afdeling dat de criteria voor het begrip 'duurzame locatie' (zoals geformuleerd in provinciaal beleid) onvoldoende concreet en onvoldoende geobjectiveerd zijn voor toepassing in een bestemmingsplan. Zij zijn daarvoor dan ook niet geschikt. Ook enkele zienswijzen op het MER gaan in op de onduidelijkheid over het begrip 'duurzame locatie'.

Voor de natuurgebieden in Bernheze en directe omgeving is in het MER de gemiddelde ammoniakdepositie vanwege stalemissies van bedrijven uit Bernheze berekend (tabel 4.16). Informatie over de mogelijke effecten van deze depositie ontbreekt echter. Zo is niet beschreven:

- om welke natuurwaarden het gaat (bijvoorbeeld de ‘wezenlijke kenmerken en waarden’ van de EHS) en wat de huidige staat van de gebieden is;
- voor welke effecten deze natuurwaarden gevoelig zijn;
- wat de totale stikstofdepositie is (vanwege andere bronnen en bronnen buiten Bernheze).

Naar het oordeel van de Commissie geeft figuur 4.6, waarin het verschil in depositie tussen de huidige (vergunde) situatie en groeiscenario 1 wordt weergegeven, een onjuist beeld van de mogelijke effecten van het plan. Zoals hiervoor al is aangegeven is de vergunde situatie niet de juiste referentie en geeft groeiscenario S1 niet de maximale mogelijkheden van het plan weer. Ook de relatie tussen het groeiscenario en de getoonde depositieveranderingen is moeilijk navolgbaar: de getoonde toename van de depositie lijkt minder dan de 40% toename van emissies in het landbouwontwikkelings- en verwevingsgebied.

In het MER wordt ten aanzien van natuur alleen ingegaan op de effecten van ammoniakdepositie vanuit stallen in Bernheze. Mogelijke andere bronnen van stikstofdepositie en mogelijke andere effecten op natuurgebieden zijn niet beschreven in het MER. Het is gewenst om nader in te gaan op de werkelijk te verwachten effecten. Dit is immers ook relevant voor de afwegingen omtrent wat een “duurzame locatie” is.

De Commissie adviseert in de aanvulling de EHS-gebieden te beschrijven inclusief:

- de daarvoor geldende ‘wezenlijke kenmerken en waarden’;
- de effecten waarvoor deze kenmerken en waarden gevoelig zijn;
- de (maximale) gevolgen van het bestemmingsplan op deze actuele en potentiële kenmerken en waarden (inclusief het ‘worst case scenario’ zoals beschreven in paragraaf 2.1).

Natura 2000-gebieden en Passende beoordeling

In het MER wordt geconcludeerd dat significant negatieve gevolgen op Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten,⁴ en er dus geen Passende beoordeling nodig is. Daarvoor zijn in het MER verschillende argumenten opgenomen:

1. De stikstofdepositie neemt in alle onderzochte scenario’s af ten opzichte van de vergunde situatie (p. 71).
2. Alle Natura 2000-gebieden liggen op meer dan 10 km afstand (p.8).
3. De provinciale Verordening Stikstof en Natura 2000⁵ leidt tot de conclusie dat significant negatieve effecten (door stikstofdepositie vanwege veehouderij) kunnen worden uitgesloten (p.18).

⁴ De Commissie merkt op dat ook in de huidige situatie er al negatieve effecten kunnen optreden. Een meer correcte formulering zou dus ingaan op de eventuele *toename* van negatieve gevolgen.

⁵ Deze provinciale verordening heeft als doel om een balans te vinden tussen de bescherming van waardevolle natuur enerzijds en ontwikkelingsmogelijkheden voor de agrarische sector anderzijds.

Ten aanzien van deze argumenten merkt de Commissie op:

1. dat in het MER de maximaal mogelijke gevolgen van het bestemmingsplan niet zijn door-
gerekend (zie ook paragraaf 2.1 van dit advies). Uit het MER valt nog niet af te leiden of
in een dergelijk 'worst case scenario' het bestemmingsplan niet kan leiden tot een toe-
name van de stikstofbelasting door veehouderijen uit Bernheze.
2. dat het gebied Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek op 8 km afstand ligt.⁶ Gezien
de grote overbelasting aan stikstofdepositie in het oostelijk deel van Noord-Brabant en
het feit dat niet valt uit te sluiten dat de emissie van stikstof in het plangebied toeneemt
(zie vorige punt) kan nog niet gesteld worden dat op basis van de afstand alleen signifi-
cant negatieve gevolgen vallen uit te sluiten. Hiervoor moet worden nagegaan hoe moge-
lijke ontwikkelingen in Bernheze doorwerken naar de gevoeligste habitats en locaties
binnen deze gebieden.
3. dat om de effecten op Natura 2000-gebieden goed in beeld te kunnen brengen, naast
deze verordening ook andere informatie van belang is.⁷ Voor dit plan zijn met name de
emissies uit andere bronnen dan stallen relevant. De verordening ziet uitsluitend toe op
emissies van stallen bij veehouderijen. Andere emissiebronnen kunnen ook (op zichzelf
en in cumulatie) effecten hebben op Natura 2000-gebieden.⁸ Het bestemmingsplan
Bernheze laat mestverwerking toe als algemeen recht (zie ook paragraaf 2.1). De stik-
stofemissies van mestverwerkingsinstallaties worden niet beschouwd in de saldering vol-
gens de regels van de provinciale verordening. Volgens het MER (p. 72) zijn deze emis-
sies maximaal 5% van de emissies uit stallen en derhalve niet relevant voor de oordeels-
vorming. De Commissie acht een dergelijk aandeel wel degelijk relevant, gezien de be-
staande overbelasting.

De Commissie adviseert om na te gaan of kan worden uitgesloten dat het bestemmingsplan
significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden kan hebben, waarbij bovenstaan-
de overwegingen in acht worden genomen. Indien dit niet kan worden uitgesloten zal in een
Passende beoordeling moeten worden onderzocht of valt uit te sluiten dat de natuurlijke
kenmerken van de Natura 2000-gebieden worden aangetast.

3. Aanbeveling voor het vervolgproces

Opmerkingen in het verdere advies hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.
De Commissie hoopt met onderstaande aanbeveling een bijdrage te leveren aan de kwaliteit
van de verdere besluitvorming.

⁶ Het beschermd natuurmonument de Dommelbeemden ligt zelfs op 7 km afstand.

⁷ De Commissie geeft in haar toetsingsadvies over het milieueffectrapport Bestemmingsplan buitengebied Sint-
Oedenrode (5 september 2011 / rapportnummer 2571-37) een opsomming van de punten waarom het gaat.

⁸ Mogelijk kunnen recente berekeningen ten behoeve van de PAS helpen helderheid te verschaffen over de bijdrage van
deze bronnen op de depositie.

3.1 Gezondheid

De gemeente heeft aangegeven dat op basis van het huidige ontwerp–bestemmingsplan een Gezondheids Effect Screening wordt uitgevoerd, om na te gaan wat de mogelijke gevolgen van het besluit voor de volksgezondheid zouden kunnen zijn. De Commissie acht dit een zeer waardevolle exercitie. Immers, ook onder de normen kunnen milieueffecten gevolgen voor de gezondheid hebben.

De Commissie adviseert de op te stellen GES op te nemen in de aanvulling op het MER en hiermee ter inzage leggen. Hiermee worden de afwegingen ten aanzien van (mogelijke) gevolgen van het bestemmingsplan transparanter en wordt duidelijker wat ‘aanvaardbaar’ wordt geacht, ook onder de normen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders gemeente Bernheze

Bevoegd gezag: gemeenteraad gemeente Bernheze

Besluit: vaststellen van het bestemmingsplan Buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER: 26 augustus 2011

ter inzage legging MER: 5 september 2011 tot en met 16 oktober 2011

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 23 september 2011

toetsingsadvies uitgebracht: 15 november 2011

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

drs. G. Gabry

drs. G. Korf (werkgroepsecretaris)

drs. A. van Leerdam

drs. J.G.M. van Rhijn (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 de besluitvorming. 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 de 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, alvorens 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 behalve het MER ook het Ontwerp Bestemmingsplan buitengebied Bernheze (Arcadis, 9 mei 2011) bij haar advisering betrokken. De Commissie heeft kennis genomen van 7 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 26 oktober 2011 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 gemeente Bernheze**

ISBN: 978-90-421-3386-0



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

