

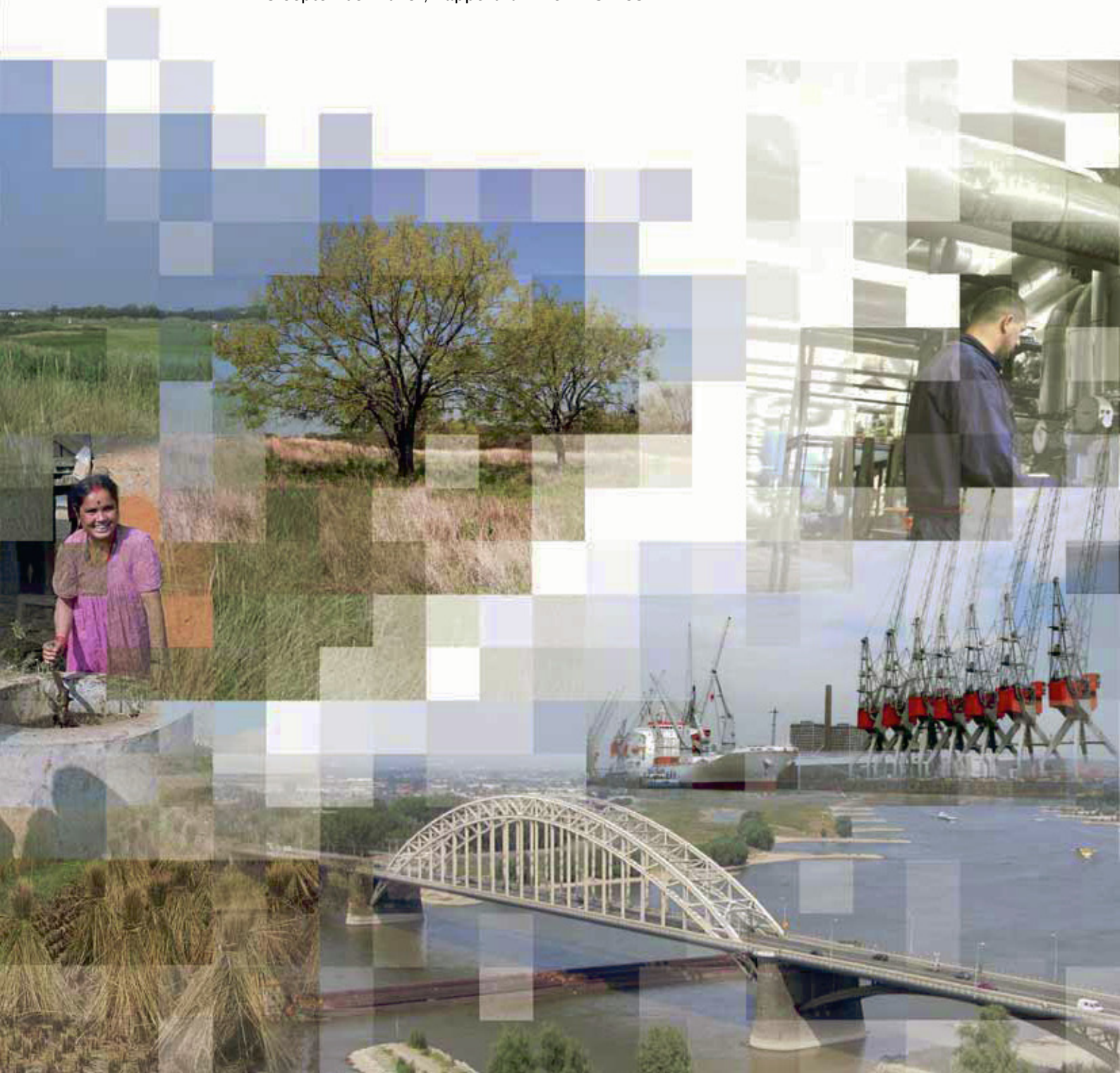


Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Bestemmingsplan buitengebied Breda Zuid

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

5 september 2013 / rapportnummer 2797-35





# 1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Breda heeft het voornemen het “Bestemmingsplan buitengebied Breda-Zuid” vast te stellen. Omdat dit plan kaderstellend is voor onder andere uitbreiding van veehouderijen en glastuinbouwgebied 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 milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’)<sup>1</sup> 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 effectbeoordeling is over het algemeen duidelijk en van voldoende diepgang. Uit het MER en het conceptontwerpbestemmingsplan blijkt dat het voornemen naar aanleiding van de effectbeoordeling is aangepast. De ontwikkelingsruimte is namelijk ingeperkt met de intentie om negatieve effecten – vooral effecten van stikstofdepositie – zoveel mogelijk te beperken. Dit maakt duidelijk dat het MER een wezenlijke rol in de besluitvorming heeft gespeeld.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter een aantal tekortkomingen die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.<sup>2</sup> De tekortkomingen zijn als volgt:

- Een aantal relevante ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt, is niet meegenomen in de effectbeoordeling. Dit geldt specifiek voor ontwikkelingen die effect kunnen hebben op de waterhuishouding (dempen van sloten, drainage) en de daarvoor gevoelige habitattypen, onder andere in het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos.
- Uit het MER blijkt dat niet uitgesloten kan worden dat de ontwikkelingsruimte die via wijzigingsbevoegdheden wordt geboden, significant negatieve gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos en enkele Belgische Natura 2000-gebieden. Het MER beschrijft geen maatregelen waarmee aantasting van natuurlijke kenmerken voorkomen kan worden.

In hoofdstuk 2 van dit advies licht de Commissie haar oordeel toe en in hoofdstuk 3 geeft zij enkele aandachtspunten voor het vervolgtraject.

---

<sup>1</sup> 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](http://www.commissiemer.nl).

<sup>2</sup> Omdat het MER reeds bij het conceptontwerp van het bestemmingsplan is opgesteld kan de informatie uit het MER inclusief de aanvulling ook in het ontwerpbestemmingsplan worden meegewogen. De Commissie wijst erop dat, indien het ontwerpbestemmingsplan afwijkt van het conceptontwerp, getoetst zal moeten worden of het MER nog ten grondslag kan liggen aan het plan.

## 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 Effecten op water en natuur

In het MER zijn geen alternatieven onderscheiden. Naast de huidige feitelijke situatie – die tevens wordt gehanteerd als referentiesituatie – is alleen de “maximale plansituatie” onderzocht. De Commissie constateert dat in de beschrijving van deze maximale plansituatie een aantal planonderdelen ontbreekt, die volgens het conceptontwerpbestemmingsplan mogelijk worden gemaakt (zie ook § 3.1). Het conceptontwerpbestemmingsplan biedt onder meer ruimte aan activiteiten met mogelijke effecten op waterhuishouding en natuur, zoals diep-ploegen, dempen van sloten en (vooral) drainage. Ook ontwikkelingen als sierteelt, boomteelt en het omzetten van grasland naar bouwland kunnen gevolgen hebben voor de waterhuishouding (waterkwantiteit en -kwaliteit).

In het plangebied komt relatief veel verdrogingsgevoelige natuur voor. Vooral voor habitattypen die voorkomen in het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos – H91E0C vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen) en H9160A eikenhaagbeukenbossen (hogere zandgronden) – is de waterhuishouding van groot belang.<sup>3</sup> Wijzigingen daarin kunnen daardoor aanzienlijke (negatieve) gevolgen hebben. Deze gevolgen van bovengenoemde activiteiten zijn echter niet in het MER beschreven en beoordeeld. De Commissie is van oordeel dat deze informatie essentieel is voor de besluitvorming.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER nader in te gaan op activiteiten met mogelijke gevolgen voor de waterhuishouding, daarvan de effecten te beschrijven voor gevoelige natuur (specifiek binnen het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos) en in te gaan op eventueel benodigde mitigerende maatregelen.

### 2.2 Stikstofdepositie en Natura 2000-gebieden

Vanwege mogelijke significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden is in het MER een Passende beoordeling opgenomen. De Passende beoordeling bevat een heldere beschrijving van relevante Natura 2000-gebieden in Nederland en België; de instandhoudingsdoelstellingen, staat van instandhouding en knelpunten zijn in beeld gebracht. De kritische depositiewaarden voor diverse habitattypen en soorten worden in de huidige situatie reeds overschreden. De effecten van stikstofdepositie zijn bepaald voor de maximale invulling van het plan en deze zijn afgezet tegen de huidige feitelijke situatie.

---

<sup>3</sup> Ook in de EHS-gebieden Liesbos (vennen en vijvers), Krabbebossen, Mastbos, de Vloeiweide en beekdalen van de Mark, Chaamse Beek, Galderse Beek en Aa of Weerijs komt verdrogingsgevoelige natuur voor.

Uit de Passende beoordeling blijkt dat het voornemen leidt tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden in Nederland en België. Dit geldt vooral voor het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos, dat binnen het plangebied ligt. Volgens de Passende beoordeling bedraagt de maximale toename van depositie 156 mol/ha/jaar. Voor andere Natura 2000-gebieden is deze toename veel kleiner, maar in beginsel geldt dat bij iedere toename in een overbelaste situatie aantasting van natuurlijke kenmerken niet is uit te sluiten.

Terecht wordt de conclusie getrokken dat significant negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos en voor de Belgische Natura 2000-gebieden Heesbossen, Vallei van Marke en Merkske en Ringven met valleigronden langs de Heerlese Loop niet kunnen worden uitgesloten. Mede op grond van deze conclusie is besloten om het voornemen aan te passen, in die zin dat uitbreidingsruimte van veehouderijen en glastuinbouwgebied sterk is ingeperkt. Uitbreiding is wel mogelijk via flexibiliteitsbepalingen (afwijkingsbevoegdheid en wijzigingsbevoegdheid). Aan het gebruik van de afwijkings- en wijzigingsbevoegdheid zijn voorwaarden verbonden.<sup>4</sup> Dit betekent dat een bedrijf alleen kan uitbreiden wanneer emissiebeperkende maatregelen worden genomen. Het MER maakt echter niet duidelijk welke maatregelen dit zijn en of deze maatregelen voldoende effectief en realiseerbaar zijn. Het MER biedt daarmee niet de zekerheid dat als gevolg van het voornemen aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden voorkomen wordt.<sup>5</sup> Het MER beschrijft in feite wel een alternatief waarmee aantasting van natuurlijke kenmerken is uit te sluiten – namelijk de “feitelijke situatie”; het voornemen exclusief de daarin opgenomen flexibiliteitsbepalingen – maar dit alternatief komt niet overeen met het conceptontwerpbestemmingsplan.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER maatregelen uit te werken waarmee de ontwikkelingsruimte die via flexibiliteitsbepalingen wordt geboden ingevuld kan worden, zonder dat aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden plaatsvindt. Ga daarbij in op de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van de maatregelen die bedoeld zijn om te voorkomen dat de stikstofdepositie op de daarvoor gevoelige habitattypen toeneemt.

---

<sup>4</sup> Waaronder de voorwaarden dat “er door bedrijfsactiviteiten geen significante negatieve effecten op een Natura 2000-gebied ontstaan en dat uitbreidingen “stikstofneutraal” moeten geschieden.

<sup>5</sup> Op 31 mei 2013 heeft de Commissie m.e.r. een toetsingsadvies uitgebracht over het MER voor het Bestemmingsplan buitengebied Breda-Noord (rapportnummer 2670-95). In dit MER is voor wat betreft de bepaling van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden uitgegaan van dezelfde uitgangspunten als in het onderhavige MER. Destijds heerste er echter onduidelijkheid over de interpretatie van de wijziging van artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 van 25 april 2013. Vanwege deze onduidelijkheid heeft de Commissie in het genoemde advies aangegeven dat het op dat moment niet mogelijk was om te beoordelen of het MER voldoende informatie bevatte voor de besluitvorming. Op 2 juli 2013 heeft de Staatssecretaris van EZ via een brief aan de Commissie uitleg gegeven over de interpretatie van de wetswijziging. Dit verklaart het verschil in het oordeel van de Commissie aangaande het aspect stikstofdepositie tussen het onderhavige advies en het toetsingsadvies over het MER Bestemmingsplan buitengebied Breda-Noord.

### 3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

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

#### 3.1 Teeltondersteunende voorzieningen

Het MER richt zich vooral op de effecten van uitbreiding van veehouderijen en glastuinbouwgebied. In het MER wordt niet ingegaan op de mogelijke gevolgen van de andere werken en werkzaamheden die met een omgevingsvergunning kunnen worden toegestaan, terwijl hier activiteiten onder vallen die effecten kunnen hebben op onder meer de openheid, waterhuishouding en natuurwaarden (zie ook § 2.1 van dit advies). Dat geldt onder andere voor tijdelijke en permanente teeltondersteunende voorzieningen. Deze worden mogelijk gemaakt tot maximaal 3 hectare.

In een nadere toelichting op het MER<sup>6</sup> is ingegaan op de mogelijkheden die het (ontwerp)bestemmingsplan biedt voor teeltondersteunende voorzieningen (TOV). Daarin wordt beargumenteerd dat effecten van TOV niet in het MER zijn beschreven omdat de effecten daarvan kleiner zijn dan de effecten van uitbreiding van veehouderijen en glastuinbouw. De Commissie onderschrijft deze aanname, maar wijst erop dat TOV ook buiten de bouwvlakken worden toegestaan, waardoor ook buiten de bouwvlakken (vooral landschappelijke) effecten kunnen optreden.

- De Commissie adviseert bij het besluit over het plan rekening te houden met de effecten van deze activiteiten.

#### 3.2 Geurhinder

In het plangebied bevinden zich drie intensieve veehouderijen. Deze drie bedrijven liggen op korte afstand van elkaar aan de Mastdreef. In het conceptontwerpbestemmingsplan worden de bedrijven alle drie bestemd als intensieve veehouderij en kunnen de bedrijven alle drie groeien tot een bouwvlak van maximaal 1,5 hectare.<sup>7</sup>

In het MER is aangegeven dat intensieve veehouderijen in de (gehele) gemeente Breda weinig tot geen uitbreidingsruimte hebben voor wat betreft de geuremissie. Daarom wordt geen toename van de (cumulatieve) geurbelasting verwacht. In het MER is echter niet inzichtelijk gemaakt wat de huidige cumulatieve geurbelasting is rond de drie intensieve veehouderijen

---

<sup>6</sup> De nadere toelichting is door de gemeente per e-mail van 1 augustus 2013 aan de Commissie toegestuurd. Deze informatie heeft niet ter inzage gelegen. De Commissie adviseert de toelichting zo spoedig mogelijk openbaar te maken.

<sup>7</sup> Door de gemeente is aangegeven dat naar verwachting twee van de drie intensieve veehouderijen binnen de planperiode zullen stoppen. Voor de beoordeling van de milieueffecten in het MER is echter bepalend wat het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt.

aan de Mastdreef en wat de cumulatieve geurbelasting is als bedrijven op deze locaties uitbreiden tot de maximale voorgrondbelasting.

- De Commissie constateert dat de cumulatieve geurhinder lokaal (in de omgeving van het cluster bedrijven aan de Mastdreef) een aandachtspunt zal zijn indien zich concrete initiatieven voor uitbreiding van de intensieve veehouderijen voordoen.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda

**Bevoegd gezag:** gemeenteraad van de gemeente Breda

**Besluit:** vaststellen bestemmingsplan buitengebied Breda-Zuid

**Categorie Besluit m.e.r.:** plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14, D14 en vanwege de Passende beoordeling

**Activiteit:** het bestemmingsplan buitengebied is kaderstellend voor uitbreiding van onder andere (intensieve) veehouderijen en glastuinbouwgebied

### **Procedurele gegevens:**

kennisgeving MER o.a. op de website van de gemeente Breda d.d. 29 mei 2013

ter inzage legging MER: 30 mei t/m 10 juli 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 29 mei 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 5 september 2013

### **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. Evers (voorzitter)

Drs. G. Gabry

Drs. P.J. Jongejans (secretaris)

Drs. R.J.M. Kleijberg

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.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*



**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Plan-MER Buitengebied Zuid 2013, gemeente Breda (25 april 2013)
- Passende Beoordeling Buitengebied Zuid 2012 (25 april 2013)
- Conceptontwerpbestemmingsplan Buitengebied Zuid 2013, gemeente Breda (april 2013)
- Planregels (april 2013)
- Bijlagen bij de Planregels (april 2013)
- Memo gemeente Breda (1 augustus 2013)

De Commissie heeft kennis genomen van 3 zienswijzen, die zij tot en met 12 augustus 2013 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 Zuid

ISBN: 978-90-421-3833-9



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

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

W [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

