



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Buitengebied 2018, gemeente Bergen (L.)

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

23 november 2017 / projectnummer: 3259



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

De gemeente Bergen (Limburg) wil een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied vaststellen. Het plan maakt onder andere ontwikkelingen voor veehouderijen mogelijk. Voor de besluitvorming over het plan is een plan-MER opgesteld. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage¹ (hierna: de Commissie) gevraagd het MER te toetsen.

Wat laat het MER zien?

Het MER beschrijft de mogelijke effecten op de geurbelasting, luchtkwaliteit (fijn stof) en gezondheid. Deze effecten worden vooral veroorzaakt door ontwikkelingen bij veehouderijen, zoals het houden van meer dieren en mestverwerking. De effectbeoordeling heeft geleid tot beperkingen voor (de omschakeling van) intensieve veehouderijen in het ontwerp-bestemmingsplan. De effecten van stikstofdepositie op kwetsbare natuurgebieden zijn in het MER niet onderzocht, omdat de planregels een toename van stikstofemissie onmogelijk zouden maken. De effecten op landschap, bodem, water, natuur, cultuurhistorie en archeologie zijn in het MER niet beschreven, maar in een eerder MER uit 2013. Op basis hiervan zijn in het geldende bestemmingsplan onder andere voorwaarden opgenomen om de hoge landschap-pelijke waarden in de gemeente te beschermen.

Wat vindt de Commissie van het MER?

Het MER gaat uitgebreid en systematisch in op de mogelijke effecten van het plan voor geurhinder, fijn stof en gevolgen voor de gezondheid. Voor informatie over andere milieuaspecten moeten andere documenten worden geraadpleegd. In deze eerdere documenten zijn de effecten op landschap, cultuurhistorie, bodem en water volgens de Commissie voldoende onderzocht.² Doordat relevante informatie verspreid is opgenomen in verschillende documenten is het voor burgers en besluitvormers moeilijk om een goed overzicht van effecten en eventuele maatregelen te krijgen. De Commissie adviseert om in het definitieve bestemmingsplan de belangrijkste conclusies uit het MER en de eerdere documenten overzichtelijk samen te vatten.

De Commissie vindt dat in het MER (en eerdere documenten) nog informatie ontbreekt die essentieel is om het milieubelang goed te kunnen meenemen in de besluitvorming. Zowel in het huidige MER als in het MER 2013 zijn effecten op kwetsbare natuur onvoldoende onderzocht. Dit geldt voor de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied Maasduinen en voor natuurgebieden die onderdeel zijn van het Natuurnetwerk Nederland. Ontwikkelingen bij veehouderijen, glastuinbouwbedrijven en andere bedrijven kunnen leiden tot extra stikstofuitstoot en tot effecten op de waterhuishouding in natuurgebieden. Hoewel het ontwerp-bestemmingsplan regels bevat die toename van de uitstoot van stikstof door veehouderijen

¹ 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, via de link [3259](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

² De effecten op het landschap zijn beschreven in het rapport "Kwalitatieve beoordeling landschap en Cultuurhistorie", een bijlage bij het MER 2013. De effecten op bodem, water en archeologie zijn te herleiden uit de toelichting op het bestemmingsplan "Buitengebied 2013, 1e herziening op onderdelen".

verbiedt, is niet duidelijk wat dit daadwerkelijk betekent voor de bedrijven in het gebied.³ 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.

De Commissie adviseert om een aanvulling op het MER op te stellen waarin deze informatie alsnog wordt opgenomen.

Waarom m.e.r. en toetsing door de Commissie?

De gemeente Bergen stelt een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied op, dat vastgesteld moet worden door de gemeenteraad. Het "bestemmingsplan buitengebied 2018" vervangt het bestemmingsplan buitengebied 2013, dat in 2015 gedeeltelijk door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is vernietigd.

Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied 2018 is een plan-MER opgesteld, omdat het bestemmingsplan ontwikkelingsruimte biedt voor onder andere veehouderijen. In dit toetsingsadvies beoordeelt de Commissie of het MER voldoende informatie bevat om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen in het besluit over het bestemmingsplan.

Voor het bestemmingsplan buitengebied 2013 is eveneens een MER opgesteld. Hierover heeft de Commissie op 24 oktober 2013 een toetsingsadvies uitgebracht.⁴ In het nieuwe MER wordt voor veel aspecten verwezen naar dit MER (verder in dit advies "MER 2013").

2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling en voor de besluitvorming. De aanbevelingen voor de aanvulling zijn opgenomen in tekstkaders. Aandachtspunten voor de verdere besluitvorming zijn in de tekst opgenomen.

2.1 Effecten op natuur

Het MER gaat niet in op de effecten van het plan op de natuur. Gesteld wordt dat effecten op Natura 2000-gebieden uitgesloten zijn op grond van de regels die in het bestemmingsplan worden opgenomen. Voor overige effecten op natuur wordt verwezen naar het MER 2013. Binnen het plangebied bevinden zich grote oppervlaktes natuurgebied, behorend tot het Natura 2000-gebied Maasduinen en het Natuurnetwerk Nederland. In deze natuurgebieden

³ Sommige bedrijven zullen kunnen uitbreiden, bijvoorbeeld omdat zij emissiebeperkende technieken kunnen toepassen. Andere bedrijven kunnen in de praktijk niet uitbreiden, ook al is er nog ruimte binnen het bouwvlak.

⁴ De projectstukken en het toetsingsadvies zijn te vinden door het projectnummer 2832 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

komen habitats en soorten voor die kwetsbaar zijn voor onder andere stikstofdepositie en veranderingen in de waterhuishouding. Verder kunnen ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt leiden tot negatieve gevolgen voor beschermde soorten, zoals vogels en vleermuizen.

De Commissie is van mening dat informatie over de mogelijke effecten op natuur essentieel is voor de besluitvorming over het bestemmingsplan. Op grond daarvan kan namelijk worden bepaald welke maatregelen kunnen worden genomen om negatieve gevolgen te voorkomen of te beperken. In onderstaande paragrafen licht zij dit toe.

2.1.1 Natura 2000-gebieden

In het MER wordt gesteld dat effecten op Natura 2000-gebieden uitgesloten zijn op grond van de regels die in het bestemmingsplan worden opgenomen. De Commissie vindt deze stelling onvoldoende onderbouwd. Als op grond van een 'voortoets' niet *op voorhand* kan worden uitgesloten dat het voornemen afzonderlijk dan wel in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden, geldt dat een Passende beoordeling moet worden opgesteld. Daarin moet worden beschreven of en hoe nadelige effecten⁵ kunnen worden ingeperkt, waarmee kan worden aangetoond of aantasting van natuurlijke kenmerken kan worden uitgesloten. Blijkt uit de Passende beoordeling dat aantasting van natuurlijke elementen niet valt uit te sluiten, dan dient de ADC-toets⁶ doorlopen te worden. In het MER is geen 'voortoets' of Passende beoordeling opgenomen.

Stikstofdepositie

In de huidige situatie zijn de Natura 2000-gebieden in en rond de gemeente Bergen⁷ al overbelast door stikstofdepositie. Een toename van stikstofdepositie in deze gebieden zal daarom leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken. Deze situatie maakt dat stikstofdepositie een sterk bepalende factor is voor ontwikkelingen in het plangebied. Om te voorkomen dat door het nieuwe bestemmingsplan toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden optreedt, zijn in het (ontwerp)bestemmingsplan regels opgenomen waardoor voor een veehouderijbedrijf een toename van de stikstofemissie ten opzichte van de huidige situatie niet is toegestaan. Deze regels gelden uitsluitend voor de ammoniakemissie uit dierenverblijven bij veehouderijlocaties en niet voor andere activiteiten, bijvoorbeeld ontwikkelingen bij glastuinbouwbedrijven en andere bedrijven (waaronder de steenfabriek) en de mogelijkheden die het plan biedt voor mestbe- en verwerking.

In het MER zijn de effecten van stikstofdepositie niet onderzocht. Daardoor geeft het MER geen inzicht in de betekenis van de stikstofregel voor bedrijven in het plangebied. Het is niet

⁵ Inclusief effecten die per saldo geen verslechtering betekenen maar herstelmaatregelen in de weg kunnen staan.

⁶ Dit houdt op grond van art. 2.8, vierde lid van de Wet natuurbescherming respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling?
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen zullen dan getroffen worden om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

⁷ Het omvangrijke Natura 2000-gebied Maasduinen ligt binnen het plangebied. In de nabijheid van het plangebied liggen nog enkele kleinere Natura 2000-gebieden. Elk van deze gebieden bevat habitattypen waarvoor de kritische depositiewaarde voor stikstof in de huidige situatie wordt overschreden.

duidelijk in welke mate de ontwikkelingsruimte die het plan biedt kan worden ingevuld zonder een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Dit geldt voor de ruimte die het plan biedt voor veehouderijen en andere hierboven genoemde activiteiten. Sommige bedrijven zullen emissiebeperkende technieken kunnen toepassen en daardoor de beschikbare ruimte binnen het bouwvlak geheel of gedeeltelijk kunnen invullen op basis van "interne saldering". Voor andere bedrijven zal op grond van de stikstofregel geen uitbreiding van activiteiten mogelijk zijn (voor zover deze tot een toename van stikstofuitstoot leiden). Voor de betreffende bedrijven én voor de omgeving is het van belang dat het MER hierover duidelijkheid geeft.

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

- wordt bepaald (en onderbouwd) welke stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in de huidige, feitelijke situatie wordt veroorzaakt door bedrijven in het plangebied;
- wordt bepaald (en onderbouwd) tot welke toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden het voornemen leidt, als de ruimte die het ontwerp-bestemmingsplan biedt maximaal worden benut⁸, zonder dat rekening wordt gehouden met de "stikstofregel";
- wordt bepaald (en onderbouwd) in hoeverre deze 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.⁹ 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 samengesteld¹⁰. 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.

Waterhuishouding

Het ontwerp-bestemmingsplan biedt ontwikkelingsruimte voor glastuinbouwbedrijven en teeltondersteunende voorzieningen. Deze ontwikkelingen kunnen leiden effecten op de waterhuishouding in Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld door afname van inziggingsmogelijkheden als gevolg van de toename van verhard oppervlak.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming dat in een aanvulling op het MER wordt bepaald welke (maximale) gevolgen wijzigingen in de waterhuishouding kunnen hebben voor het Natura 2000-gebied. Als significante negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, beschrijf dan mitigerende maatregelen waarmee kan worden uitgesloten dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden plaatsvindt.

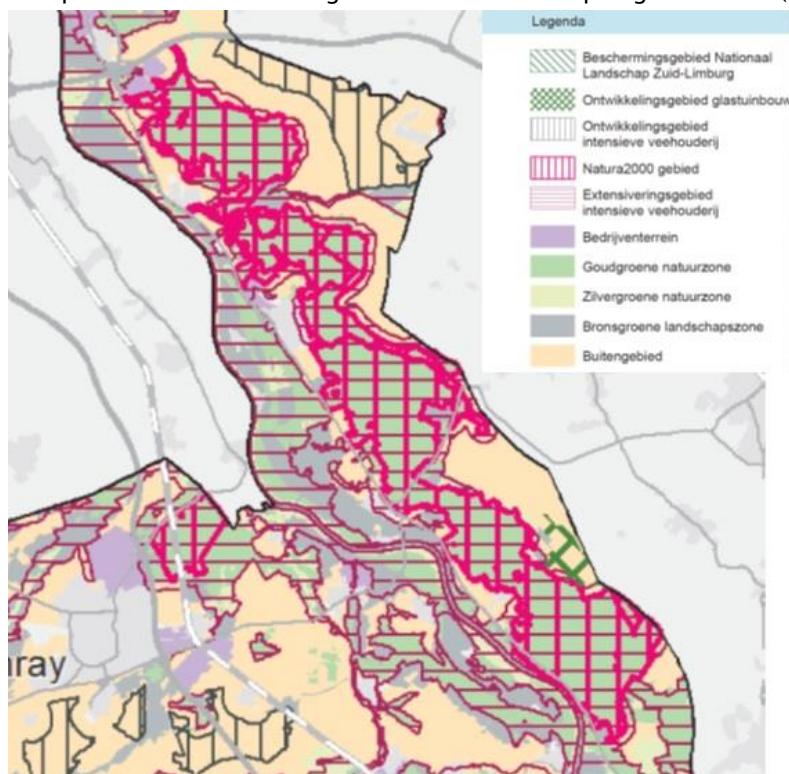
⁸ Dat wil zeggen dat alle ruimte binnen de huidige bouwvlakken maximaal wordt ingevuld.

⁹ Uit de bijlagen bij het bestemmingsplan blijkt dat gedetailleerde informatie per bedrijf beschikbaar is (stalsystemen, aantallen dieren). De gemeente heeft desgevraagd aangegeven dat binnen het plangebied relatief veel verouderde stal-systemen aanwezig zijn. Door daar nieuwe emissiearme stalsystemen toe te passen ontstaat ontwikkelingsruimte.

¹⁰ Dat wil zeggen een alternatief waarvoor kan worden uitgesloten dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden plaatsvindt.

2.1.2 Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Naast Natura 2000-gebieden komen in het plangebied natuurgebieden voor die behoren tot het NNN (voorheen EHS). Gedeeltelijk overlapt het NNN met het Natura 2000-gebied, maar grote delen daarbuiten behoren eveneens tot het NNN. Het provinciale beleid voor het NNN maakt onderscheid tussen goudgroene en zilvergroene natuurzones en bronsgroene landschapszones. Elk van deze gebieden komt in het plangebied voor (zie onderstaande figuur).



In het MER wordt niet ingegaan op mogelijke effecten op het NNN. Ook in het MER 2013 is hieraan geen aandacht besteed. De Commissie is van mening dat een toetsing van de effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden van de NNN-gebieden (ook buiten de Natura 2000-gebieden), in relatie tot de doelen voor die gebieden, essentieel is voor het volledig in beeld krijgen van de milieugevolgen van het plan en daarom niet mag ontbreken in het MER.

De Commissie vindt het essentieel voor de besluitvorming over het bestemmingsplan dat in een aanvulling op het MER wordt ingegaan op de effecten van de mogelijkheden die het plan biedt op het NNN, in relatie tot de doelen van die gebieden. Wanneer aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden kan optreden, geef dan een beschouwing van mogelijke mitigerende maatregelen.

2.1.3 Soortenbescherming

In het MER is niet ingegaan op de effecten van het plan op soorten die beschermd zijn op grond van de Wet natuurbescherming. Ontwikkelingen bij veehouderijen en andere bedrijven kunnen gevolgen hebben voor diverse beschermde soorten. Het (ontwerp)bestemmingsplan staat de plaatsing toe van kleine windturbines tot 15 meter (via afwijkingsbevoegdheid). De effecten hiervan zijn echter niet beschreven. Op erven waar gevoelige vleermuis- en vogelsoorten nestelen in stallen of erfbeplanting, of waar vliegroutes langs bomenrijen in de buurt liggen, kunnen aanvaringen met windmolens dodelijk zijn. Sommige soorten verkeren op dit moment niet in een goede staat van instandhouding. De windturbines kunnen voor deze soorten dus aanzienlijke gevolgen hebben. Via het bestemmingsplan kunnen maatregelen worden genomen om deze gevolgen te voorkomen of te beperken.

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

- wordt aangegeven welke op grond van de Wet natuurbescherming te beschermen soorten in welk type biotoop in het plangebied voorkomen. Alleen soort(groepen) en bijbehorende biotopen waarbij mogelijke effecten zijn te verwachten als gevolg van het plan, zijn relevant. Benoem de mogelijke effecten en mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden om deze gevolgen te voorkomen of te beperken;
- specifiek de effecten van kleine windturbines op vleermuis- en vogelsoorten en mogelijke mitigerende maatregelen worden beschreven. Bij maatregelen kan worden gedacht aan een vergunningenstelsel of een zonering voor de plaatsing van windmolens (dat wil zeggen dat plaatsing van windmolens in vleermuis- en vogelrijke landschapstypen niet mogelijk is).

2.2 Landschap

Het MER verwijst voor effecten op het landschap naar de m.e.r.-procedure die is doorlopen voor het bestemmingsplan buitengebied 2013. Destijds is een rapportage “Kwalitatieve beoordeling landschap en Cultuurhistorie” opgesteld en een Landschapsplan dat is opgenomen in de toelichting op het bestemmingsplan. De Commissie vindt beide documenten van goede kwaliteit.

Met het landschapsplan heeft de gemeente volgens de Commissie een bruikbaar instrument in handen om het kwetsbare en waardevolle landschap te beschermen. De gemeente geeft aan dat goed gebruik wordt gemaakt van het Landschapsplan en dat inpassingsplannen flink vooruit zijn gegaan in kwaliteit. In de praktijk blijken de inpassingsplannen echter lang niet altijd te worden uitgevoerd. De daadwerkelijke effecten op en bescherming van het landschap hangen af van de mate waarin het bestemmingsplan, en daarmee het landschapsplan, kan worden gehandhaafd.

- De Commissie adviseert bij besluitvorming over het bestemmingsplan aan te geven op welke wijze het landschapsplan zal worden gehandhaafd.

2.3 Duurzaamheid en energietransitie

Het MER gaat niet in op de thema's energie en duurzaamheid, terwijl voor deze thema's wel gemeentelijke ambities zijn geformuleerd. De gemeenteraad heeft op 3 oktober 2017 de Energievisie vastgesteld.¹¹ Hierin staat dat de gemeente Bergen uiterlijk in 2040 energieneutraal wil zijn. Uit de Energievisie blijkt onder meer dat het voor het behalen van deze ambitie noodzakelijk is op grote schaal (duurzame) energie te gaan opwekken. Daarbij wordt gedacht aan windmolens, zonnevelden en biomassa-projecten.

¹¹ Energievisie Gemeente Bergen, Samen op weg naar een energieneutraal Bergen, augustus 2017.

Het *Energierapport 2016* geeft aan dat gemeenten (en provincies) de noodzakelijke energietransitie integraal moeten meenemen bij het opstellen van hun omgevingsvisies en -plannen.

Doordat deze thema's in het MER grotendeels ontbreken, is er geen inzicht in de wijze waarop via het bestemmingsplan gemeentelijke ambities kunnen worden gerealiseerd en wat de bijbehorende gevolgen zijn voor landschap, natuur en woon- en leefklimaat. Vooral de ambities voor de opwekking van duurzame energie hebben potentieel grote ruimtelijke consequenties in het buitengebied. Deze ambities kunnen daardoor conflicteren met andere ambities, bijvoorbeeld voor landschap en natuur. Het MER geeft geen informatie over deze potentiële conflicten en mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor.

- De Commissie adviseert om bij besluitvorming over het bestemmingsplan de relatie met het beleid voor duurzaamheid en energietransitie te verduidelijken en aan te geven hoe wordt omgegaan met eventuele conflicten die dat met zich mee brengt voor de overige ambities voor het buitengebied.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Hoe toetst de Commissie?

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het milieueffectrapport de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval 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. De werkgroep bezoekt hierbij ook het gebied waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Wie zit er in de werkgroep?

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Sjef Jansen

Pieter Jongejans (secretaris)

Hans van der Vlist (voorzitter)

Rob van Woerden

Wat is het besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld?

Het besluit over het bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente Bergen

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor alle activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, moet in Nederland een milieueffectrapport worden opgesteld. De bijlagen C en D bij het Besluit m.e.r.

<http://www.commissiemer.nl/regelgeving/besluitmer> geven aan wanneer dit het geval is.

Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteiten C14, D14.

Wie besluit over Bestemmingsplan Buitengebied 2018, gemeente Bergen (L.)?

Gemeenteraad van de gemeente Bergen, zij zijn bevoegd gezag.

Wie neemt het initiatief?

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Bergen.

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

De Commissie is door de gemeente 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.commissiemer.nl projectnummer [3259](#) 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

w commissiemer.nl

