



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Son en Breugel

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

14 augustus 2018 / projectnummer: 3317



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Son en Breugel wil een partiële herziening van het bestemmingsplan voor haar buitengebied vaststellen. De belangrijkste aanleiding is de aanpassing van de Verordening ruimte van de provincie Noord-Brabant, waarbij er extra milieueisen worden gesteld aan de veehouderij.

De gemeente wil in haar bestemmingsplan zoveel mogelijk de huidige planologische situatie vastleggen (planologisch conserverend) maar wel ruimte behouden voor agrarische ontwikkeling, voor zover passend binnen de kaders van de natuurwetgeving en de provinciale Verordening. Daarnaast heeft de gemeente tijdens het locatiebezoek aangegeven bij de uitwerking van haar bestemmingsplan extra aandacht te willen besteden aan de gevolgen voor de gezondheid van haar inwoners.

Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan van de gemeente is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie)¹ 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 agrarische bedrijven en effecten kan hebben 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.

Wat blijkt uit het MER?

In het MER zijn de effecten van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt in beeld gebracht. Uit de beoordeling van de te verwachten effecten volgt dat het plan overwegend neutraal scoort op de onderdelen bodem en water, maar negatieve effecten heeft op onder meer landschap, natuur, verkeer, geur en gezondheid.

Vooraf de uitstoot van stikstof door agrarische bedrijven kan leiden tot ontoelaatbare effecten op omringende, beschermde natuurgebieden die gevoelig zijn voor vermisting/verzuring als gevolg van de neerslag van deze stikstof (stikstofdepositie). De gemeente heeft er daarom voor gekozen om in het bestemmingsplan op te nemen dat agrarische bedrijven alleen kunnen uitbreiden als deze ontwikkelingen niet leiden tot een toename van stikstofdepositie.

Is het MER compleet en van voldoende kwaliteit?

Het MER heeft een duidelijke structuur en bevat veel informatie over het plangebied. Er is door de gemeente voor gekozen om niet een 'realistisch' scenario² uit te werken, maar uitsluitend de effecten te laten zien van de maximale mogelijkheden van het plan. Daarom is het belangrijk om in beeld te krijgen wat naar verwachting de daadwerkelijke ontwikkelingen in het gebied zullen zijn, zodat indien onwenselijke effecten optreden er mitigerende of

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 door projectnummer [3317](#) op www.commissie-siemer.nl in te vullen in het zoekvak.

² Realistisch scenario: Een scenario waarbij de realistisch te verwachten ontwikkeling in het plangebied wordt getoetst op haar milieueffecten.

compenserende maatregelen kunnen worden getroffen. De Commissie beveelt aan om na de vaststelling van het bestemmingsplan te monitoren welke belangrijke milieu- en gezondheidseffecten optreden (paragraaf 2.5).

De Commissie is verder 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:

- In de berekening van de geurhinder zijn de nieuwe wetenschappelijke resultaten over de lagere geurreductie van gecombineerde luchtwassers niet meegenomen. De te verwachten geurhinder is daardoor naar verwachting onderschat en mogelijk groter dan nu in het MER is weergegeven. Ook is in het MER niet inzichtelijk gemaakt welke geurhinder te verwachten is bij mestbewerking (paragraaf 2.1).
- Het is niet duidelijk hoeveel personen in het voorgenomen plan worden blootgesteld aan fijnstofconcentraties boven de WHO- en GGD advieswaarden^{3,4}. Het MER geeft daarmee niet de gewenste duidelijkheid over de gezondheidseffecten van het plan voor omwonenden (paragraaf 2.2).
- Het MER laat 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 mogelijk is. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan is het van belang dat inzichtelijk is gemaakt wat de werkelijke ontwikkelingsruimte voor veehouderijen (en andere bedrijven) is, zodat duidelijk is of het plan uitvoerbaar is (paragraaf 2.3).

2. Toelichting op de beoordeling

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 Geur

Uit recent onderzoek⁵ blijkt dat gecombineerde luchtwassystemen veel minder geur reduceren dan in de huidige Regeling geurhinder en veehouderij is aangegeven. Om die reden zijn de emissiefactoren van gecombineerde luchtwassystemen en een biologische luchtwassysteem in de Regeling geurhinder en veehouderij aangepast⁶.

Volgens informatie van de gemeente worden gecombineerde luchtwassystemen bij meerdere varkenshouderijen in de gemeente (en in aangrenzende gebieden van de gemeente) toegepast. De Commissie constateert dat bij de beoordeling van geurhinder in het MER geen

³ Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)

⁴ Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD)

⁵ Wageningen Livestock Research (2018): Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen <https://www.wur.nl/nl/nieuws/Rendement-combi-luchtwassers-lager-dan-verwacht.htm>

⁶ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 17 juli 2018, nr. IENW/BSK-2018/147628, tot wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij en de Regeling geurhinder en veehouderij (wijzigingen rendement geur voor bepaalde luchtwassystemen en periodieke actualisatie emissiefactoren voor ammoniak en geur); Staatscourant nr. 39679, 19 juli 2018.

rekening is gehouden met de hogere geuremissie van deze huisvestingssystemen. Daardoor is de geurhinder van deze bedrijven naar verwachting onderschat en mogelijk groter dan nu is berekend en weergegeven. Voor de bepaling van de effecten op de geurhinder en eventuele maatregelen om dit te voorkomen of te beperken is dit belangrijke informatie.

In het bestemmingsplan wordt mogelijk gemaakt dat veehouderijen op hun bouwvlak de eigen geproduceerde mest mogen bewerken. Er zijn in het bestemmingsplan geen voorwaarden gesteld aan de mestbewerking. Mestbewerking is een ruim begrip en kan verschillende activiteiten bevatten zoals mestvergisting, mestscheiding, mestdroging en hygiënisatie van mest. In het MER is niet inzichtelijk gemaakt welke milieueffecten kunnen optreden. Zo is niet onderzocht of mestbewerking kan leiden tot geurhinder.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- Aan te geven wat de hogere geuremissies van gecombineerde luchtwassystemen betekenen voor de bestaande en mogelijke geurhinder van het voornemen.
- Aan te geven wat de mogelijke geurhinder is van de mestbewerking. Geef aan – indien er negatieve effecten zijn – wat mogelijke maatregelen zijn om de geurhinder te beperken⁷.

Daarnaast merkt de Commissie op dat bij de analyse van de geureffecten de gekozen kwalificaties in tabelvorm, grafiekvorm en kaartenmateriaal niet consistent zijn omdat dezelfde geurhinder anders wordt gekwalificeerd. Zo wordt in tabel 5.13 en figuur 5.2 van het MER de geurbelasting hoger dan $10 \text{ ou}_E/\text{m}^3$ gekwalificeerd als *niet aanvaardbaar* (met kleurcode *rood*), terwijl deze belasting op figuur 5.1 wordt weergegeven als *redelijk goed* (met kleurcode *lichtgroen*). Dit is belemmerend voor een duidelijke beeldvorming over de gezondheidseffecten.

- De Commissie beveelt aan om voorafgaand aan het besluit eenduidigheid aan te brengen in de classificering en bijbehorende kleurcodes van de geursituaties.

2.2 Gezondheid

Luchtkwaliteit (fijnstof)

De Commissie constateert dat een duidelijk overzicht ontbreekt van het aantal personen dat door het voorgenomen plan worden blootgesteld aan fijn stof (zowel PM_{10} als $\text{PM}_{2,5}$) boven de gezondheidkundige advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en van de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD)^{8,9}. Daarmee brengt het MER niet de gewenste duidelijkheid over de gezondheidseffecten van het voorgenomen plan voor omwonenden.

⁷ Indien er –naar mening van de gemeente– onwenselijke geureffecten te verwachten zijn op geurgevoelige objecten kan de gemeente besluiten om de planregels te wijzigen, zoals het stellen van nadere voorwaarden aan het bewerken van mest op eigen terrein of het uitsluiten van mestbewerking op eigen terrein bij veehouderijen die zich op korte afstand bevinden van geurgevoelige objecten.

⁸ De WHO advieswaarde voor PM_{10} is $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$. De WHO advieswaarde voor $\text{PM}_{2,5}$ is $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

⁹ De GGD adviseert dezelfde richtwaarden na te streven als de WHO. Bij toetsing adviseert de GGD om $31,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ jaargemiddeld te hanteren als toetsingswaarde wat volgens het RIVM overeenkomt met de wettelijke norm van 35 keer overschrijding van de etmaalnorm van 50 microgram.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER:

- Een overzicht te geven hoeveel personen (uitgesplitst naar locatie) worden blootgesteld aan fijnstofconcentraties boven de WHO- en GGD advieswaarden. Vergelijk deze aantallen met de referentiesituatie.

Beoordeling gezondheid

In het MER zijn een aantal aspecten die van invloed zijn op de gezondheid bij elkaar genomen in de beoordeling van het criterium 'effectenbeoordeling gezondheid'. In het MER komen gezondheidseffecten door verkeer, geluid, luchtkwaliteit, geur, lichthinder in verschillende hoofdstukken aan bod. In het hoofdstuk 'gezondheid' worden expliciet endotoxinen en zoönosen beoordeeld en bij elkaar genomen in de beoordeling van gezondheidseffecten. De Commissie is van mening dat dit specifiek kan en de planeffecten per aspect kunnen worden beoordeeld ten opzichte van de referentiesituatie. Daarmee wordt het voor de bewoners en besluitvormers inzichtelijker wat per relevant gezondheidsaspect (endotoxinen en zoönosen) de gevolgen kunnen zijn van het van bestemmingsplan. Bovendien kunnen op deze wijze per gezondheidsaspect mitigerende maatregelen worden onderzocht. Tenslotte constateert de Commissie dat er inconsistenties zijn in de beoordelingstabellen van de gezondheidseffecten¹⁰.

- De Commissie beveelt aan om voorafgaand aan het besluit per gezondheidsaspect de planeffecten te vergelijken en te beoordelen ten opzichte van de referentiesituatie. Doe dit apart voor endotoxinen en zoönosen.

Gezondheidssituatie plangebied

In het MER is geen analyse gemaakt van de huidige gezondheidssituatie in het buitengebied van de gemeente (referentiesituatie). Enkel de huidige milieutechnische situatie voor de aspecten geur, fijn stof, geluid en licht zijn beschreven¹¹. Dit zorgt ervoor dat de referentiesituatie qua gezondheid niet goed te vergelijken is met de effecten van het voorgenomen plan. Het opstellen van een gezondheidsprofiel kan zeer waardevolle informatie geven over de gezondheidssituatie in een gebied en welke gevoelige groepen er leven (ouderen, kinderen, zwangere vrouwen en mensen met luchtwegproblemen).

Het profiel helpt de gemeente om te begrijpen wat de actuele gezondheidssituatie in het gebied is, welke risico's er zijn en waar mogelijk een ander beschermingsniveau aan te raden is. Een voorbeeld is het gezondheidsprofiel in de regionale Volksgezondheid Toekomst Verkenning¹². In zo'n gezondheidsprofiel wordt inzicht gegeven in de ervaren gezondheid zoals het optreden van (ernstige) geurhinder, maar ook in het voorkomen van specifieke ziekten of aandoeningen zoals luchtwegklachten.

- De Commissie beveelt aan om voorafgaand aan het besluit de effecten uit het MER te bezien ten opzichte van de huidige gezondheidssituatie. Het inzichtelijk maken van de gezondheidssituatie kan bijvoorbeeld door het maken van een gezondheidsprofiel.

¹⁰ Zo worden de gezondheidseffecten van het voorgenomen plan op pagina 151 in totaliteit als *negatief (-)* beoordeeld, terwijl in de samenvatting van het advies op pagina 17 & 155 van het MER deze effecten worden beoordeeld als *neutraal tot (enigszins) negatief (0/-)*.

¹¹ In het MER wordt een verdeling gemaakt tussen milieu- en gezondheidsaspecten (pagina 117 van het MER). De Commissie merkt op dat zij onder 'milieu' normaliter ook de effecten op de gezondheid schaaft.

¹² Het gezondheidsprofiel is te downloaden via <https://www.ggdbzo.nl/ggdkompas/son%20en%20breugel/Documents/Gezondheidsprofiel%20rTV%202014-2015%20SON%20EN%20BREUGEL.pdf>. De rTV is te downloaden via <https://www.ggdbzo.nl/ggdkompas/son%20en%20breugel/Documents/e-book%20rTV%20Son%20en%20Breugel.pdf>

2.3 Stikstof

De herziening van het bestemmingsplan maakt geen nieuwe of andere ontwikkelingen mogelijk voor veehouderijen dan het vigerende bestemmingsplan. Er is geen nieuwvestiging van veehouderijen toegestaan en omschakeling van een niet-veehouderij of niet-intensieve veehouderij naar intensieve veehouderij is niet mogelijk. Veehouderijen kunnen uitbreiden mits ze aan de voorwaarden uit de provinciale Verordening ruimte en aan de Wet natuurbescherming voldoen. De gemeente heeft aanvullende maatregelen getroffen om te voorkomen dat het bestemmingsplan, door toename van de stikstofdepositie, leidt tot negatieve significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van omringende Natura 2000-gebieden. Uitbreiding van dierenaantallen is alleen toegestaan als dit niet leidt tot toename van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Veehouderijen kunnen dan uitsluitend uitbreiden door 'interne saldering', bijvoorbeeld door het gebruiken van (nieuwere) stalsystemen met emissiebeperkende maatregelen waardoor geen extra stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden ontstaat. Het MER laat echter niet zien welke veehouderijen de toename van stikstofemissie als gevolg van de uitbreiding kunnen vermijden door het treffen van emissiebeperkende maatregelen. Daarmee is onvoldoende inzichtelijk in hoeverre ontwikkeling zonder toename van stikstofuitstoot in de praktijk mogelijk is¹³.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER:

- Inzichtelijk te maken 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 plan-gebied daadwerkelijk hebben om uit te breiden.
- Op basis van deze analyse een uitvoerbaar alternatief samen te stellen. Dit kan bijvoorbeeld op basis van een tabel waarin per bedrijf wordt aangegeven of, en zo ja, welke ontwikkelingsruimte er kan worden gecreëerd door het toepassen van (bewezen) emissiebeperkende technieken.

2.4 Klimaat

Klimaatbestendigheid

In het MER is geen aandacht besteed aan de klimaatbestendigheid van het plan. 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 Klimateffectatlas. Die bevat een diversiteit aan kaarten, met informatie over mogelijke effecten, risico's en kwetsbare functies. Voor het buitengebied van Son en Breugel 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.

¹³ In de Passende Beoordeling op pagina 25 wordt al kort ingegaan op de uitvoerbaarheid van de gekozen stikstof-maatregelen, en wordt de vraag geopperd of uitbreiding van veehouderijen in het plangebied zonder emissietoename mogelijk is.

- De Commissie beveelt aan om bij het besluit over dit bestemmingsplan aan te geven wanneer de stresstest zal worden uitgevoerd.

Duurzame energie

De gemeente Son en Breugel heeft in haar gemeentelijk beleidsplan duurzaamheid¹⁴ vastgesteld dat zij in 2030 geheel klimaatneutraal wil zijn. De gemeentelijke organisatie wil al in 2020 klimaatneutraal zijn. In het MER is niet aangegeven welke rol het buitengebied heeft in het realiseren van deze doelstelling van de gemeente. De Commissie merkt op dat het realiseren van deze doelstelling, vanwege veranderingen in de energievoorziening en het energiegebruik, mogelijk planologische impact zal hebben op het buitengebied.

- De Commissie beveelt aan bij het besluit de relatie tussen het bestemmingsplan en het energiebeleid te verduidelijken. Ga na in hoeverre ruimtelijke keuzes die nu gemaakt worden belemmerend kunnen zijn voor doorvoering van toekomstig energiebeleid. Beschrijf hoe in de toekomst zal worden omgegaan met eventuele conflicten met andere gebiedsambities, bijvoorbeeld ten aanzien van agrarische ontwikkeling, natuur en landschap.

2.5 Monitoring en evaluatie

Er is door de gemeente gekozen om niet een ‘realistisch’ scenario¹⁵ uit te werken, maar enkel de effecten in beeld te brengen van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. De Commissie merkt op dat het daarom belangrijk is om inzicht te krijgen wat de daadwerkelijke ontwikkeling in het gebied zullen zijn zodat, indien niet wenselijke effecten optreden, er mitigerende of compenserende maatregelen kunnen worden getroffen.

De Commissie stelt dat met het opzetten van een monitoringsprogramma inzicht gekregen kan worden wat de daadwerkelijke effecten zijn van het voorgenomen plan. In het MER wordt momenteel enkel aanbevolen om de effecten op de natuurwaarden te monitoren (voorafgaand aan vergunningverlening en realisatie van uitbreiding bedrijven). De Commissie is van mening dat het wenselijk is om ook andere belangrijke milieueffecten te monitoren, zoals de effecten op gezondheid¹⁶ en geurhinder.

- De Commissie beveelt aan om na de vaststelling van een bestemmingsplan te monitoren welke geur- en gezondheidseffecten optreden en of (geconcretiseerde) ambities gehaald worden.

¹⁴ Beleidsnota Duurzaamheid 2016–2020, met een doorkijk naar 2030.

¹⁵ Realistisch scenario: Een scenario waarbij de realistisch te verwachten ontwikkeling in het plangebied wordt getoetst op haar milieueffecten.

¹⁶ De provincie Noord-Brabant heeft in haar zienswijze op het NRD ook hiervoor aandacht gevraagd (pagina 30 van het MER).

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:

dr. Loes Geelen

dr. Kees Linse (voorzitter)

ing. Rob Vogel

drs. Rob van Woerden

Tom Ludwig MA. (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Bestemmingsplan Buitengebied Son en Breugel.

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 planMER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

De gemeenteraad van Son en Breugel.

Initiatiefnemer besluit

Het college van burgemeester en wethouders van Son en Breugel.

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 projectnummer [3317](#) 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

