



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Bestemmingsplan Buitengebied Horst aan de Maas

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

3 oktober 2017 / projectnummer: 3245





# 1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

## Inleiding

De gemeente Horst aan de Maas herzielt de geldende bestemmingsplannen voor het buitengebied. Doel van deze herziening is de drie verschillende bestemmingsplannen binnen de gemeente samen te voegen en op elkaar af te stemmen.<sup>1</sup> Deze wijziging is milieueffectrapportage (m.e.r.)-plichtig en daarom wordt een Milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeenteraad van Horst aan de Maas heeft de Commissie voor de m.e.r. (hierna 'de Commissie'<sup>2</sup>) gevraagd het Milieueffectrapport te toetsen.

## Hoe is het plan tot stand gekomen? En waar gaat het MER over?

Voorafgaand aan het MER heeft de gemeente een voorontwerp bestemmingsplan ter inzage gelegd, met daarin een voorkeursalternatief. Op basis van inspraakreacties op dit voorontwerp zijn in het MER twee alternatieven uitgewerkt. Het eerste alternatief betreft uitbreiding van glastuinbouwbedrijven zonder bovengrens in de daarvoor bestemde gebieden. Het tweede een alternatief met uitbreiding van hoge en lage teeltondersteunende voorzieningen zonder bovengrens. Deze beide alternatieven zijn in het MER onderzocht. Uit het MER blijkt dat het voornemen en de alternatieven negatieve effecten hebben op onder andere natuur, landschap, cultuurhistorische en archeologische waarden.

In het ontwerp-bestemmingsplan, dat bij het MER ter inzage is gelegd, zijn beide alternatieven toegevoegd aan het voorkeursalternatief. De Commissie constateert dat de gemeente het m.e.r. inzet om verschillende alternatieven te onderzoeken en deze informatie gebruikt bij de besluitvorming.

## Wat is het oordeel over het MER?

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dat de volgende informatie nog ontbreekt:

- Het voorkeursalternatief en beide alternatieven zijn in het MER niet volledig op milieueffecten onderzocht. Relevante effecten op grondwater, oppervlaktewater, bodem, verkeer en daarvan afgeleide effecten ontbreken;
- De uitvoerbaarheid van het plan is onvoldoende onderbouwd. Het plan biedt ruimte aan uitbreiding van de intensieve veehouderij. Het is echter (zeer) onzeker of die ruimte ook daadwerkelijk kan worden gebruikt. Het MER dient inzicht te geven in de wijze waarop de geboden uitbreidingsruimte kan worden ingevuld en negatieve effecten op Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten;
- Inzicht in maatregelen waarmee de negatieve effecten van de waterhuishouding op natuur kunnen worden voorkomen;

---

<sup>1</sup> Daarbij gaat het om het samenvoegen en afstemmen van de volgende planologische regimes: Buitengebied Horst, Buitengebied Sevenum en Buitengebied Meerlo.

<sup>2</sup> 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 [3245](https://www.commissiemer.nl) of door dit nummer op [www.commissiemer.nl](https://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

- Inzicht in de effecten op beschermde soorten en de maatregelen die noodzakelijk zijn om deze effecten te mitigeren of verzachten;
- Inzicht in effecten op verkeersveiligheid als gevolg van de toename van vrachtverkeer en landbouwverkeer in het buitengebied. Indien nodig zullen in het MER ook maatregelen moeten worden opgenomen om deze negatieve effecten te voorkomen.

**De Commissie acht het ontbreken van deze informatie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. De gemeenteraad moet over deze informatie beschikken wanneer zij een besluit neemt over het bestemmingsplan. Zij adviseert daarom voorafgaand aan het besluit een aanvulling op het MER uit te werken waarin de milieuinformatie wordt aangevuld. Dit advies geeft een toelichting op de tekortkomingen en gaat in op de uit te werken aanvulling.**

## 2. Toelichting op het oordeel.

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Aanbevelingen die niet essentieel zijn voor het besluit, maar die zijn bedoeld voor verbetering van de besluitvorming en vervolgbesluitvorming zijn opgenomen in de tekst.

### 2.1 Uitwerking voorkeursalternatief en beschrijving en onderzoek effecten

De Commissie constateert dat het voornemen in het MER is gebaseerd op het voornemen uit het voorontwerp-bestemmingsplan. Tussentijds is dit voornemen aangepast op basis van inspraakreacties. In het ontwerp-bestemmingsplan, dat nu ter inzage ligt, is het voornemen aangepast met uitbreidingsruimte voor glastuinbouw en teeltondersteunende voorzieningen. Deze aanpassing is in het MER verwerkt door twee alternatieven uit te werken. Deze alternatieven zijn: alternatief 1, uitbreiding glastuinbouw en alternatief 2, uitbreiding teeltondersteunende voorzieningen. Deze twee alternatieven zijn vergeleken met het voornemen uit het voorontwerp bestemmingsplan.

De Commissie constateert dat de effectbeschrijving van de twee alternatieven niet volledig is. In de samenvatting milieueffecten (tabel 1 en tabel 26, pagina 137) ontbreken de effectscores van de alternatieven 1 en 2 op relevante criteria zoals grondwaterkwaliteit en -kwantiteit, oppervlaktewaterkwaliteit en -kwantiteit, bodemkwaliteit, lichthinder, verkeer (intensiteiten) en verkeersveiligheid, luchtkwaliteit en geluidhinder. Daarnaast ontbreekt het totaal inzicht van de effecten van het voorkeursalternatief zoals opgenomen in het ontwerp-bestemmingsplan. Dit voorkeursalternatief bestaat uit het voornemen (MER) en de twee alternatieven.

De Commissie adviseert om in een aanvulling de relevante effecten<sup>3</sup> van de alternatieven 'glastuinbouw' en 'teeltondersteunende voorzieningen' te beschrijven. Geef op basis van deze informatie een volledig beeld van de effecten van het voorkeursalternatief, zoals opgenomen in het ontwerpbestemmingsplan. Presenteer dit VKA in een effecttabel samen met de twee alternatieven en het (oorspronkelijke) voornemen uit het voorontwerpbestemmingsplan.

## 2.2 Effecten stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en uitvoerbaarheid van het voornemen

Het plan- en studiegebied herbergt een aantal ecologisch waardevolle gebieden. Dit betreft onder andere Natura 2000-gebieden. Binnen het plangebied ligt een deel van het Natura 2000-gebied Deurnsche Peel en Mariapeel. Het gebied Maasduinen grenst aan de noordzijde van de gemeente. Verder liggen de gebieden Boschhuizerbergen en de Grootte Peel in de nabijheid van het plangebied. Op een afstand van circa 4 kilometer ligt het Duitse Natura 2000-gebied Hangmoor Damerbruch. De stikstofdepositie van een aantal beschermde habitats, in ieder geval in de Nederlandse gebieden, ligt in de bestaande situatie al boven de kritische depositiewaarde van het meest gevoelige habitatype.

Het bestemmingsplan biedt mogelijkheden voor uitbreiding van veehouderijen tot 1,5 ha. Om te voorkomen dat negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden kunnen ontstaan door een verdere toename van de stikstofemissie bevat het bestemmingsplan gebruiksregels. De regels in het bestemmingsplan bepalen dat:

1. de stikstofemissie per bedrijf niet meer mag bedragen dan in de huidige en planologisch legale situatie;
2. een toename van stikstofemissie wel is toegestaan, indien dit onder de drempelwaarden van het PAS blijft voor de vergunningplicht (0,05 mol c.q. 1 mol).<sup>4</sup>

De Commissie heeft aanvullend op het MER een tabel met berekeningen en informatie over de veehouderijen ontvangen.<sup>5</sup> In deze tabel is gepoogd per veehouderij inzichtelijk te maken in hoeverre zij emissieneutraal kunnen uitbreiden door het toepassen emissiearme staltechnieken. Op basis van deze achtergrondinformatie heeft de Commissie de haalbaarheid van het voornemen beoordeeld.

De Commissie heeft de tabel beoordeeld en constateert daarbij de volgende gebreken:

- de tabel rekent met verouderde emissiefactoren. Hierdoor is de referentie-emissie niet juist berekend. Voor de meest vergaande technieken om emissie te reduceren zijn wel actuelere emissiefactoren toegepast, maar in veel gevallen niet de juiste. Met name bij de berekening voor varkensstallen is dit het geval;

<sup>3</sup> Zie voor een toelichting ook de adviezen over hydrologie, verkeer en landschap.

<sup>4</sup> De Commissie merkt op dat de regel onder punt 2 onder het PAS is bedoeld voor projecten en niet voor plannen, zoals het bestemmingsplan.

<sup>5</sup> Bijlage overzicht veehouderijen met daarin onder andere, aantallen dieren, diersoort, stalsysteem, emissies, correctiefactoren, toename aantal dieren, oppervlakte en uitbreidingsruimte per adres. Ontvangen op 29-8-2017.

- de gehanteerde vierkante meters per dierplaats zijn niet realistisch. Voor realistische uitgangspunten raadt de Commissie aan om uit te gaan van de gegevens voor het modelbedrijf zoals gepresenteerd in bijlage 4 van het MER;
- een duidelijke conclusie per bedrijf ontbreekt. Alleen de uitbreidingsruimte die emissie-neutraal is te bereiken is berekend. Het verschil met het aantal vierkante meters die een bedrijf volgens het bestemmingsplan kan uitbreiden ontbreekt.

Als gevolg van de ontbrekende informatie in de tabel maakt het MER niet inzichtelijk of de in het bestemmingsplan geboden planologische ontwikkelingsruimte van 1,5 hectare voor uitbereiding van de veehouderijen ook daadwerkelijk kan worden gebruikt. Een aantal bedrijven kan op basis van interne saldering niet uitbreiden, omdat zij al stallen hebben waarvoor een lage stikstofemissiefactor geldt, of omdat er geen reducerende technieken beschikbaar zijn. Voor die bedrijven is wel een wijzigingsbevoegdheid opgenomen in het bestemmingsplan. Dat betekent mogelijk dat aanvullende maatregelen nodig zullen zijn zoals het toepassen van verdergaande stalmaatregelen of een beperking van het aantal dieren of de grootte van het bouwvlak. Met inzicht in dergelijke extra maatregelen en aanpassing van de tabel, is het mogelijk inzicht te verschaffen in de uitvoerbaarheid van het plan binnen de kaders van de Wet natuurbescherming.<sup>6</sup>

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de uitvoerbaarheid ervan uit te werken door:

- de gesignaleerde gebreken in de tabel te corrigeren;<sup>7</sup>
- te onderzoeken in hoeverre de bestaande bedrijven ontwikkelruimte hebben door bijvoorbeeld het toepassen van emissiereducerende technieken;<sup>8</sup>
- aan te tonen dat deze maatregelen voor alle bedrijven praktisch uitvoerbaar zijn bijvoorbeeld door middel van staltechnieken of een beperking van de grootte van het bouwblok of van het aantal dieren.

### **Toelichting**

Het in beeld brengen van de uitvoerbaarheid van het plan is een afgeleide van de beschrijving van de 'worst case' effecten van het plan. Daarbij wordt inzicht gegeven in de ammoniak-emissie bij maximale invulling van de geboden ruimte bij gebruikmaking van BBT-technieken. Daarbij wordt gerekend met de stalsystemen met de laagste emissiecijfers, zoals opgenomen in de Regeling ammoniak en veehouderij. In de berekening kan worden aangesloten bij de diersoorten die het bedrijf al houdt. In de regel zal een bedrijf ook met deze dieren

<sup>6</sup> Een plan kan volgens de Wet natuurbescherming niet worden vastgelegd zonder dat is aangetoond dat aantasting van Natura 2000-gebieden kan worden voorkomen.

<sup>7</sup> De Commissie merkt op dat met het opstellen van de tabel al een goede stap is gezet in het berekenen van de uitvoerbaarheid. Indien de tabel wordt aangevuld met de juiste emissiefactoren en kentallen. En hier ook duidelijke conclusies aan worden verbonden met betrekking tot de uitbreidingsruimte en beschikbare ruimte in het bestemmingsplan. Dan kan deze tabel van toegevoegde waarde zijn in het MER en bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.

<sup>8</sup> Door inzicht te geven in:

- 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.

uitbreiden, hoewel in theorie natuurlijk ook met andere dieren kan worden uitgebreid. Voor de vierkantemeters per dierplaats kan worden aangesloten bij dezelfde uitgangspunten als de 'worst case', een agrarisch modelbedrijf passend voor 1,5 ha.

## 2.3 Effecten waterhuishouding op natuur

Het MER laat zien dat het voornemen negatieve effecten heeft op de waterhuishouding. Door de toename van het verhard oppervlak en drainage wordt het water sneller afgevoerd. Hierdoor zal verdroging optreden. In periodes met veel neerslag zal op andere plekken juist wateroverlast en vernatting optreden. Met name de verdroging heeft lokaal grote impact op de natuurwaarden. In het MER is dit effect op NNN-gebieden en soorten dan ook negatief gescoord. Door de uitbreiding van mogelijkheden voor glastuinbouw en teeltondersteunende voorzieningen zal het negatieve effect verder toenemen.

De Commissie mist in het MER maatregelen om de negatieve effecten op natuur als gevolg van de wijzigingen in de waterhuishouding te beperken. De Commissie vraagt zich af of het begrip 'waterneutraal bouwen' in het geval van teeltondersteunende voorzieningen met een adviesrecht van het waterschap (zie inspraakreactie op het voorontwerp bestemmingsplan) voldoende geborgd is om een neutrale score te rechtvaardigen. En ondanks de maatregel waterneutraal bouwen scoren de effecten op verdrogingsgevoelige soorten nog steeds zeer negatief in het MER. Dit geldt ook voor de verdrogingsgevoelige natuur uit het NNN. In een toelichting tijdens het locatiebezoek gaf de gemeente aan dat de verdroging is tegen te gaan door het plaatsen van extra stuwen. Deze worden echter in het agrarische gebied weinig toegepast, omdat deze het landbouwkundig gebruik benadelen. Dergelijke maatregelen worden alleen in een zone rond de Natura 2000-gebieden toegepast.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER maatregelen te beschrijven om de negatieve effecten op de waterhuishouding te beperken. Ga in op de effectiviteit, inpasbaarheid en haalbaarheid van deze maatregelen. Betrek deze informatie bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.

## 2.4 Effecten op beschermde soorten

Het MER bevat geen 'soortentabel' met effecten voor soorten die kunnen worden beïnvloed door het bestemmingsplan. Daardoor is er geen inzicht in de staat van instandhouding van deze soorten. Ook een overzicht van mogelijke maatregelen om effecten te voorkomen ontbreekt. Soorten waar mogelijk effect voor optreedt zijn weliswaar in de tekst van het MER beschreven, maar mitigerende maatregelen per soort(groep) ontbreken.

In een toelichting (locatiebezoek) is de gemeente ingegaan op mogelijke mitigerende maatregelen. De gemeente concludeert dat voor alle beschermde soorten in het agrarisch gebied geldt dat het voorkomen onvoldoende bekend is. Per concrete nieuwe ontwikkeling in het plangebied zal daarom onderzoek nodig zijn naar soorten en effecten. Per activiteit zal dan worden bekeken of compenserende maatregelen nodig zijn.

De Commissie concludeert dat deze aanpak onvoldoende is en dat op basis van beschikbare natuurinformatie uit het gebied in een aanvulling op het MER een beter beeld geschetst kan worden van de soorten, effecten en mogelijke maatregelen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een 'soortentabel' uit te werken. Werk deze tabel uit op basis van de beschikbare informatie over het studiegebied. Benoem in deze tabel de beschermde soorten die in de verschillende habitats kunnen voorkomen (het gaat nog niet om de precieze locatie van de soorten). Op basis van de informatie uit het MER en gebiedskennis kan een tabel, gegroepeerd per habitattypen, met mate van bescherming per soort, mogelijke effecten en mitigerende maatregelen per soort(groep) worden weergegeven.

## 2.5 Verkeersveiligheid

De ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt zullen tot meer verkeer leiden. Deze verkeerstoename hangt samen met de agrarische ontwikkelingen, maar ook met de ontwikkeling van het hippisch centrum. Naast de al bestaande activiteiten in het gebied (onder andere attractiepark Toverland en vakantieparken) en de autonome groei zal dit leiden tot een verdere toename van het verkeer.

De Commissie heeft tijdens het locatiebezoek geconstateerd dat de weginfrastructuur in het gebied op diverse plaatsen niet berekend is op groot en lang (landbouw- en vracht-)verkeer. Op veel plaatsen ontbreekt een (adequate) scheiding van langzaam verkeer (met name fietsers) en het overige verkeer. Het MER beschrijft een lichte toename aan voertuig(verkeers)bewegingen en stelt dat meer zwaar verkeer met name op de lokale wegen kan leiden tot een lichte afname van de verkeersveiligheid.

De Commissie concludeert dat de beschrijving in het MER niet toereikend is om een volledig beeld te geven van de effecten op de verkeersveiligheid. Daarvoor is inzicht in aantal en type verkeersdeelnemers nodig. Op basis van die informatie kunnen eisen c.q. benodigde maatregelen aan de infrastructuur en de verkeersafwikkeling worden gesteld ten behoeve van de verkeersveiligheid.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER inzicht te geven in aantal en type verkeersdeelnemers in relatie tot de beschikbare infrastructuur in het gebied. Geef aan wat de effecten zijn op de verkeersveiligheid. Onderzoek mitigerende maatregelen waarmee de verkeersveiligheid kan verbeteren en betrek deze bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.

## 2.6 Landschap en cultuurhistorie

Het MER geeft aan dat de effecten op landschap en cultuurhistorie negatief tot zeer negatief kunnen zijn. Het MER beschrijft daarom per landschapstype<sup>9</sup> een aantal mogelijke maatregelen. Deze maatregelen kunnen worden ingezet bij vergunningverlening en ontwikkeling van

---

<sup>9</sup> Zie pagina 82 van het MER met per landschapstype, hoogveenontginningslandschap, zandgrondenlandschap en rivierdallandschap een overzicht van landschappelijke maatregelen.



concrete activiteiten. Bij de beoordeling daarvan wordt het begrip onevenredige aantasting gehanteerd. Dit begrip wordt echter niet nader gedefinieerd.

De Commissie plaatst kanttekeningen bij de landschappelijke maatregelen zoals genoemd in het MER. Tijdens het locatiebezoek en een rondrit door het gebied constateerde de Commissie dat de landschappelijke waarden onder druk staan. Met de toekomstige ontwikkelingen zullen deze waarden verder onder druk komen te staan. Het is daarom de vraag of de landschappelijke indeling en gehanteerde maatregelen nog wel aansluiten bij de huidige situatie en de ontwikkeling van het gebied.

De Commissie beveelt aan om het begrip onevenredige aantasting nader te definiëren. Heroverweeg de landschappelijke waarden en laat deze aansluiten bij de bestaande situatie in het plangebied en de landschappelijke ambities voor het gebied.

De gemeente heeft in reactie op bovenstaande aanbeveling aangegeven dat zij werken aan een kaart ten behoeve van het beleid Teeltondersteunende Voorzieningen. Daarvoor is onderzoek gedaan naar de landschappelijke waarden en karakteristieken in het buitengebied. Resultaat is een kaart waarop gebieden worden aangewezen die landschappelijk zeer waardevol zijn, maar ook gebieden die weinig landschappelijke waarden hebben en waar intensivering door TOV's en glastuinbouw kan plaatsvinden. De Commissie adviseert deze kaart met uitkomsten van het landschappelijk onderzoek in het MER op te nemen en te betrekken bij de besluitvorming over het bestemmingsplan.

## **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:

Willem Foppen

Jan Jaap de Graeff (voorzitter)

Sjef Jansen

Roel Meeuwsen (secretaris)

Leo Oprel

### **Waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld?**

Het MER wordt opgesteld voor het vaststellen van het bestemmingsplan.

### **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, C18.4, D14 en D18.1-7 en vanwege de Passende beoordeling die nodig is vanwege mogelijke effecten op Natura 2000 -gebieden.

### **Wie besluit over Bestemmingsplan Buitengebied Horst aan de Maas?**

De gemeenteraad van Horst aan de Maas besluit over het bestemmingsplan.

### **Wie neemt het initiatief?**

Het initiatief voor opstellen van dit bestemmingsplan en het bijbehorende milieueffectrapport wordt genomen door het college van Burgemeester & Wethouders.

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

De Commissie is 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](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3245](#) 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](mailto:mer@eia.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

