



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Omgevingsplan buitengebied Boekel

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

19 mei 2017 / projectnummer: 3150





# 1. Hoofdpunten van het advies

De gemeente Boekel wil agrarische bedrijven, waaronder veehouderijen, ruimte geven om te groeien, mits dat gepaard gaat met een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Tegelijkertijd constateert de gemeente dat veel agrariërs stoppen, terwijl deze de dragers van het buitengebied zijn. Daarom wil de gemeente een transitie naar een economisch gezonde invulling van het buitengebied ruimte geven. Hierbij wil ze inzetten op een gezonde fysieke en sociale leefomgeving. Deze ontwikkelingen wil de gemeente Boekel mogelijk maken in een nieuw omgevingsplan. Omdat het omgevingsplan kaderstellend is voor een m.e.r.-plichtige activiteit (veehouderij) en mogelijk negatieve effecten heeft op nabijgelegen Natura 2000-gebieden, is een plan-milieueffectrapport (MER) opgesteld.

In het kader van de pilots omgevingswet en milieueffectrapportage (m.e.r.) heeft de gemeente een advies gevraagd over de inhoud van het MER. In dit advies aan de gemeenteraad van Boekel geeft de Commissie voor de m.e.r. (hierna: de Commissie)<sup>1</sup> aan of het MER voldoende informatie geeft om een onderbouwd besluit te kunnen nemen over het omgevingsplan.

## **Wat blijkt er uit het MER?**

Het MER is overzichtelijk, volledig en prettig leesbaar. De huidige situatie, effecten van het plan en mogelijke maatregelen om negatieve effecten te voorkomen, zijn duidelijk uiteengezet per deelgebied. Het MER heeft bijgedragen aan een goed inzicht in de manier waarop de gemeentelijke ambities toegevoegde waarde kunnen hebben voor de omgevingskwaliteit. Ook zijn daarop gerichte maatregelen beschreven.

Voor het toetsen van de effecten van toekomstige projecten op landschap en flora en fauna maakt de gemeente gebruik van een praktisch toepasbaar kader, de Kwaliteitsgids Vitaal Buitengebied (zie ook 2.3 van dit advies). Dit kader helpt partijen concreet invulling te geven aan de gemeentelijke doelen.

Voor het in beeld brengen van effecten van het plan op de gezondheid van de bevolking zijn de meest recente inzichten gebruikt. Hieruit blijkt dat er op het gebied van gezondheid knelpunten zijn, maar ook dat maatregelen mogelijk zijn om de effecten voor de volksgezondheid te verkleinen (zie over gezondheid ook hoofdstuk 2). Ook is een goede basis gelegd voor monitoring van de effecten van het omgevingsplan.

## **Wat is het oordeel van de Commissie?**

Het oordeel van de Commissie bevat twee onderdelen: het ontbreken van een beschrijving van de milieugevolgen van het motorcrossterrein en de uitvoerbaarheid van het voornemen in verband met stikstofdepositie op gevoelige en beschermde natuur.

---

<sup>1</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 [3150](#) of door dit nummer op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

## **Milieu-informatie motorcrossterrein<sup>2</sup>**

In de gemeente Boekel ligt sinds 1964 een motorcrossterrein. Voor het motorcrossterrein is een vergunning verleend op grond van de Wet milieubeheer (thans Wabo). Het terrein is echter niet planologisch vastgelegd. In een MER moeten de milieueffecten van een voornemen worden beschreven. Omdat de gemeente het motorcrossterrein nu alsnog planologisch wil vastleggen, moeten de milieueffecten hiervan in het MER worden onderzocht. Deze effecten moeten worden afgezet tegen de (fictieve) situatie dat het motorcrossterrein er niet is (de vergunning is hierbij niet leidend). Denk hierbij aan effecten voor natuur en gezondheid van de mens (luchtkwaliteit, geluid en ruimtebeslag).

**In het MER ontbreekt naar oordeel van de Commissie informatie over de milieueffecten van het motorcrossterrein. De Commissie adviseert deze informatie aan te vullen voorafgaand aan het besluit over het omgevingsplan.**

## **Stikstofdepositie op gevoelige beschermde natuur**

Uit het MER blijkt ook dat, als de ruimte die het plan biedt voor uitbreiding van veehouderijen geheel wordt benut, een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kan optreden. Omdat op deze gebieden op dit moment al meer stikstof terecht komt dan goed is voor de natuur, is niet uit te sluiten dat deze extra depositie aantasting van natuurlijke kenmerken van deze gebieden veroorzaakt. Daarom heeft de gemeente in het omgevingsplan de voorwaarde opgenomen dat bedrijfsuitbreiding slechts is toegestaan als de stikstofdepositie niet toeneemt, of als een beroep kan worden gedaan op beschikbare ontwikkelingsruimte uit het Programma Aanpak Stikstof (PAS).

In het MER is beschreven welke veehouderijen door toepassing van stalmaatregelen kunnen voldoen aan de voorwaarde in het plan dat de stikstofdepositie niet toeneemt. Bedrijven die niet kunnen uitbreiden met stalmaatregelen kunnen in het omgevingsplan toch uitbreiden; deze bedrijven moeten volgens de planregels een beroep doen op ontwikkelingsruimte uit het PAS<sup>3</sup>. In het MER is inzichtelijk gemaakt hoeveel ontwikkelingsruimte op dit moment beschikbaar is in het PAS en wat dit betekent voor de uitbreidingsmogelijkheden van deze bedrijven. Daaruit blijkt dat niet voor al deze bedrijven ontwikkelingsruimte beschikbaar is. In het MER is overigens geen onderscheid gemaakt in de verschillende segmenten van het PAS.

**Uit het MER blijkt dat niet elk bedrijf de in het plan geboden ruimte kan gebruiken voor het houden van meer dieren. Omdat in het MER wel beschreven is welke bedrijven stalmaatregelen kunnen nemen en zodoende kunnen uitbreiden zonder toename van stikstofdepositie, zijn in het MER wel de elementen voor een uitvoerbaar alternatief beschreven. Het omgevingsplan biedt in de huidige vorm ruimere mogelijkheden. Het MER bevat daarmee voor het onderdeel stikstof de essentiële informatie om een besluit te kunnen nemen over het omgevingsplan, waarbij het milieubelang volwaardig kan worden meegewogen. <sup>4</sup>**

In hoofdstuk 2 geeft de Commissie nog enkele aandachtspunten voor de (vervolg)besluitvorming.

---

<sup>2</sup> Zie ook de zienswijze van de provincie op dit onderwerp.

<sup>3</sup> Dit kan zowel 'depositieruimte onder grenswaarde' als vrij beschikbare ontwikkelingsruimte (segment 2) zijn.

<sup>4</sup> Zie ook diverse zienswijzen die wijzen op het verschil tussen de geboden ruimte in het plan en de planregel om toename van stikstofdepositie te voorkomen.

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

Het omgevingsplan stelt kaders voor veehouderijen en heeft mogelijk effecten op Natura 2000-gebieden. Daarom is het omgevingsplan Plan-m.e.r.-plichtig en is een MER opgesteld. Bevoegd gezag voor het vaststellen van het omgevingsplan is de gemeenteraad van Boekel. De Commissie is in januari 2017 gevraagd de kwaliteit van het milieueffectrapport te beoordelen. De Commissie heeft bij de beoordeling van het MER ook actuele discussies in en beleid van de gemeente meegenomen.

### **Wat was de inhoud van eerdere adviezen?**

De Commissie heeft in een [tussentijdse toetsing](#) in september 2016 aandacht gevraagd voor het in beeld brengen in het MER van de huidige situatie, de ambities en doelen van de gemeente en monitoring en evaluatie.

## **2. Pilot en doorkijk naar de omgevingswet**

De punten in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. De Commissie wil met deze aandachtspunten de kwaliteit van de (vervolg)besluitvorming vergroten.

### **Pilot**

Dit advies is tot stand gekomen in het kader van een van de m.e.r.-pilotprojecten, die in overleg met het Ministerie van I&M en het bevoegd gezag geselecteerd zijn om vooruitlopend op de Omgevingswet te kunnen experimenteren met het nieuwe instrumentarium. De advieslijn zoals verwoord in dit advies zal zich de komende tijd blijven ontwikkelen en waar nodig aangepast worden. Het oordeel in hoofdstuk 1 is gebaseerd op de toetsing van het plan in het licht van huidige wetgeving en de verbrede reikwijdte in de Crisis en herstelwet. In dit hoofdstuk geeft de Commissie een doorkijk naar de nog bredere afwegingsmogelijkheden van de omgevingswet. Hierbij betreft de Commissie niet alleen milieugevolgen van het voorstellen, maar ook een bredere analyse van de knelpunten in het gebied en de effecten voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit die als gevolg daarvan mogelijk kunnen optreden. Ten slotte gaat ze in op de maatregelen die in of buiten het omgevingsplan genomen kunnen worden om deze knelpunten aan te pakken.

### **2.1 Vrijkomende agrarische bebouwing**

Tijdens het locatiebezoek is gebleken dat een groot aantal stallen nu al leegstaat. De Gemeente Boekel onderkent dat het wegvallen van agrarische bedrijven als drager van het buitengebied, nu en in de toekomst problemen geeft. Zonder investeringen kan leegstaande agrarische bebouwing voor milieuproblemen zorgen. Denk hierbij aan de saneringsopgave voor asbest en verminderde ruimtelijke kwaliteit door het 'verrommelen' van erven. Ook kunnen leegstaande stallen een aantrekkende werking hebben op criminele activiteiten welke op hun beurt negatieve milieueffecten veroorzaken. Daarom onderschrijft de Commissie de aanpak van de gemeente zoals beschreven in de notitie 'Vitaal Buitengebied' om de transitie in het buitengebied sturing te geven.

Uit het MER blijkt dat invulling van niet meer (geheel) benutte vergunningen tot nadelige gevolgen voor de omgeving kunnen leiden, waaronder een flinke toename van stikstofdepositie

in Natura 2000. Deze vergunde, maar niet benutte ruimte kan in principe weer opgevuld worden, ook door een andere agrariër. Dit kan ook op plekken waar de gemeente dit niet verwacht en waar het inmiddels wellicht niet meer wenselijk is.

### **Verder opschonen vergunningenbestand**

De Commissie geeft vanwege de milieugevolgen van leegstand en de milieugevolgen van onverwacht opvullen van vergunningen ter overweging om het vergunningenbestand verder op te schonen daar waar vergunningen niet worden benut. Daarmee wordt een reëler beeld verkregen van de huidige situatie; en kan beter worden beoordeeld hoe groot de opgave is op het gebied van leegstand. Bovendien kan de gemeente daarmee meer grip krijgen op de wenselijkheid van uitbreidingslocaties.

## **2.2 Gezondheid**

Het MER brengt expliciet gevolgen van het Omgevingsplan voor de volksgezondheid in beeld.<sup>5</sup> De Commissie constateert dat het MER het onderwerp gezondheid vernieuwend heeft opgepakt:

- Gezondheid is breder ingestoken dan in een traditioneel MER. Hierbij is ingezoomd op geurhinder van veehouderijen omdat dit het meest aanzienlijke gezondheidseffect lijkt van het voornemen.
- In het MER is niet alleen gekeken naar normen en grenswaarden, maar ook naar gezondheidseffecten beneden deze normen.
- Het MER bevat een goede vertaling van de milieuveranderingen voor de gezondheid van de bewoners van Boekel.
- Het gemeentelijke gezondheidsbeleid is in de breedte meegenomen in het MER en ook zijn kansen voor gezondheid beschreven.
- Uit de referentiesituatie voor gezondheid blijkt dat in Boekel ten opzichte van de rest van Brabant meer luchtwegklachten en sterfte als gevolg daarvan optreden. Deze gezondheidsinformatie heeft geleid tot extra regels in omgevingsplan; zo mogen bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen niet 'in betekende mate' bijdragen aan de concentraties fijn stof.

De extra regels in het plan beogen een positief effect hebben op gezondheid, maar zijn soms lastig concreet of kwantificeerbaar te maken. Daardoor is onduidelijk hoe deze bepalingen vertaald worden naar de vergunningverlening, en hoe deze handhaafbaar zijn als activiteiten eenmaal vergund zijn. De Commissie adviseert deze punten te verduidelijken.

De Commissie adviseert daarnaast verder de maatregelen gericht op kansen voor verbetering van de gezondheid meer handen en voeten te geven. Bijvoorbeeld door aan te geven hoe bepalingen als 'niet in betekende mate' ingevuld moeten worden. Bekijk ook hoe met monitoring en maatregelen achter de hand ongewenste ontwikkelingen tegengegaan kunnen worden. De ontwikkelingen op het gebied van gezondheid en mogelijke maatregelen gaan snel, de Commissie adviseert deze ontwikkelingen in de gaten te houden, en hierbij de juiste experts te betrekken.

---

<sup>5</sup> Uit diverse zienswijzen blijkt ook dat dit onderwerp gezondheid in het gebied sterk leeft.

## 2.3 Kwaliteitsgids Vitaal Buitengebied

Voor het toetsen van de effecten van toekomstige projecten op landschap en flora en fauna maakt de gemeente gebruik van een praktisch toepasbaar kader, de Kwaliteitsgids Vitaal Buitengebied. Dit kader helpt partijen concreet invulling te geven aan de gemeentelijke doelen. In diverse zienswijzen zijn vragen gesteld over de toepassing van dit kader, en wordt gevraagd het kader strikter vast te leggen. De gemeente wil echter de vrijheid houden in overleg te bepalen wat ruimtelijke kwaliteit is, om zo verschillende aspecten van ruimtelijke kwaliteit tegen elkaar af te kunnen wegen. Dit past naar oordeel van de Commissie goed binnen het gedachtegoed van de omgevingswet. De Commissie geeft hierbij ter overweging om ook de omgeving bij dit proces altijd te betrekken.

De kwaliteitsgids bevat echter naar idee van de Commissie wel een aantal 'rode lijnen' die voor de gemeente belangrijk zijn, of zelfs een ondergrens vormen. De Commissie geeft ter overweging om deze punten vast te leggen in het omgevingsplan zelf. Zo wordt voor eenieder, zowel aanvrager als de omgeving, duidelijker wat de hoeken van het speelveld zijn als de gemeente bepaald wat ruimtelijke kwaliteit is.

Verder valt het de Commissie op dat een aantal landschappelijke en aardkundige aspecten, zoals kleine landschapselementen, monumentale bomen en bolle essen, nauwelijks in de kwaliteitsgids vermeld staan.<sup>6</sup> De gemeente Boekel heeft in een gesprek met de Commissie op 13 april 2017 aangegeven deze omissie te onderkennen, en de kwaliteitsgids hierop aan te passen. De Commissie onderschrijft dit streven.

---

<sup>6</sup> Een aantal zienswijzen wijzen hier ook op.

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

**Initiatiefnemer:** Gemeente Boekel

**Bevoegd gezag:** Gemeente Boekel

**Besluit:** vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan

**Categorie Besluit m.e.r.:** D11.4, C14

**Activiteit:** De gemeente Boekel wil een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied vaststellen en de ontwikkeling van veehouderijen en diverse andere activiteiten mogelijk maken, mits daar een toename van de ruimtelijke kwaliteit mee gepaard gaat. Boekel wil daarbij zelf geen uitgewerkt plan maken en juist particuliere initiatieven ondersteunen. Dit sluit aan bij de filosofie van de Omgevingswet die over enkele jaren verwacht wordt. De gemeente heeft er daarom voor gekozen het bestemmingsplan (nu al) als een omgevingsplan op te stellen. Voor dat de gemeenteraad over het plan besluit zijn de milieugevolgen in een milieueffectrapport onderzocht. De gemeente heeft de Commissie om advies gevraagd over het concept-milieueffectrapport.

**Bijzonderheden:** onderdeel van de Pilot omgevingswet bij de Commissie MER.

### **Procedurele gegevens:**

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 28 juli 2016

Advies uitgebracht: 6 oktober 2016

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 17 januari 2017

Kennisgeving MER: 25 januari 2017

Ter inzage legging MER: 25 januari 2017 t/m 14 maart 2017

Toetsingsadvies uitgebracht: 19 mei 2017

### **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:

dhr. ir. J.J. Bakker

mw. dr. L. Geelen

mw. drs. W. Smal (secretaris)

mw. M.A.J. van der Tas (voorzitter)

dhr. 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: <http://www.commissiener.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

**Betrokken documenten:**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl) projectnummer [3150](#) in te vullen in het zoekvak. De Commissie heeft kennis genomen van 110 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 14 april 2017 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

**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)

