

Uitwerkingsplan reconstructie Losser

Aanvullend toetsingsadvies over het milieueffectrapport

24 september 2007 / rapportnummer 1811-65

INHOUDSOPGAVE

1. OORDEEL OVER HET MER	5
2. TOELICHTING OP HET OORDEEL EN AANBEVELINGEN VOOR HET VERVOLGSTRAJECT.....	6
2.1 Passende beoordeling	6
2.1.1 Voortoets is passende beoordeling.....	6
2.1.2 Consequenties gekozen procedure voor het vervolgtraject...	6
2.2 Consequenties MER voor de gebiedinrichting.....	7
2.3 Recreatie.....	8
2.4 Evalueren milieueffecten.....	8

BIJLAGEN

1. Projectgegevens

1. OORDEEL OVER HET MER

In het Reconstructieplan Salland-Twente is het landinrichtingsgebied Losser opgenomen als gebied waarvoor een Uitwerkingsplan wordt opgesteld. In het Uitwerkingsplan worden maatregelen beschreven die voornamelijk gericht zijn op natuur, landschap, water, recreatie, milieu, landbouw en de sociaal-economische structuur en vitaliteit van het platteland. Dit Uitwerkingsplan is plan-m.e.r.-plichtig door de ligging van twee Natura 2000-gebieden binnen het plangebied: landgoed Oldenzaal en Dinkelland. De plan-MER werd opgesteld ten behoeve van het verkrijgen van een goede onderbouwing van de voorgestelde maatregelen in het Uitwerkingsplan op strategisch niveau. De Provinciale Staten van Overijssel zijn bevoegd gezag.

De Commissie constateerde bij toetsing van het plan-MER dat nog niet alle relevante milieu-informatie in het MER aanwezig was, waardoor de meerwaarde voor de besluitvorming onvoldoende was. Belangrijke overwegingen daarbij waren het lage detailniveau van het MER ten opzichte van het Uitwerkingsplan, het ontbreken van andere informatie over andere milieuaspecten dan natuur en een onvoldoende uitgevoerde passende beoordeling. In reactie op het advies van de Commissie heeft de provincie op 26 juli een aanvulling aangeleverd.

De Commissie constateert dat in het MER en de aanvulling daarop tezamen alle essentiële milieu-informatie aanwezig is:

- De scope van het MER is verbreed naar andere milieuaspecten dan natuur, en waar dit niet nodig was, is dit helder gemotiveerd.
- Het MER geeft meer gedetailleerde informatie, passend bij het detailniveau van het Uitwerkingsplan.

Op een aantal punten heeft de Commissie nog commentaar en aanbevelingen, die in de verdere besluitvorming een rol kunnen spelen:

- Het MER stelt ten onrechte dat voor dit plan geen passende beoordeling benodigd is.
- In het MER zijn aanzetten gedaan tot een omgekeerde benadering om de gevolgen voor Natura 2000 in beeld te brengen. Dit heeft men gedaan voor landbouw (ammoniak), landschap, water en recreatie. Dit is echter voor deze aspecten niet op hetzelfde detailniveau uitgewerkt. Het resultaat geeft nu nog onvoldoende aangrijpingspunten om de kansen en beperkingen voor de verdere planvorming te kunnen bepalen.
- De bevindingen uit het MER hebben consequenties voor de uitwerking en uitvoering van de plannen, bijvoorbeeld voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw, de benodigde grondwaterstand, en meer in het algemeen de haalbaarheid van de ambities uit het Uitwerkingsplan. Deze worden niet expliciet benoemd.
- De informatie over recreatieontwikkelingen, -doelen en effecten daarvan is erg globaal vergeleken met de rest van het MER.
- De onzekerheden in het plan leiden tot de noodzaak om de voortgang en het doelbereik goed te monitoren en te evalueren.

Deze aandachtspunten worden in de volgende paragraaf toegelicht.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL EN AANBEVELINGEN VOOR HET VERVOLGTRAJECT

2.1 Passende beoordeling

2.1.1 Voortoets is passende beoordeling

De initiatiefnemer voert in het MER enkel een voortoets uit op de mogelijke gevolgen voor Natura 2000 (Dinkelland en Landgoed Oldenzaal en enkele gebieden over de grens). Daaruit volgt de conclusie dat de effecten van het totale plan positief zijn, waardoor op dit planniveau geen verdere passende beoordeling hoeft te worden uitgevoerd. Voor concrete maatregelen en uitvoeringsprojecten zal in de toekomst steeds opnieuw moeten worden bekeken of deze mogelijk significante negatieve gevolgen voor de Natura 2000-gebieden kunnen hebben.

Hierbij plaatst de Commissie de volgende kanttekening. De beoordeling van effecten van dit plan op Natura 2000 in het MER geeft voldoende informatie voor dit planniveau. Dit is echter geen voortoets, zoals de initiatiefnemer veronderstelt, maar een passende beoordeling op het detailniveau passend bij het Uitwerkingsplan¹. Wanneer een passende beoordeling beperkt blijft tot een voortoets, impliceert dit immers dat significante negatieve gevolgen zijn uit te sluiten. Al is het totaalresultaat van het plan positief, dan nog moet voor dit plan geconcludeerd worden dat negatieve gevolgen van individuele activiteiten voor Natura 2000-gebieden niet zijn uit te sluiten².

Voor de beoordeling van dit plan heeft dit verder geen consequenties, wél voor toekomstige maatregelen. Vanuit de Natuurbeschermingswet moet namelijk gekeken worden naar de individuele ingrepen. Concrete en individuele maatregelen met mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden kunnen in een later stadium aan bod komen. Voor op dit plan volgende individuele maatregelen moet dan in de toekomst alsnog nagegaan worden of een gedetailleerdere passende beoordeling benodigd is.

2.1.2 Consequenties gekozen procedure voor het vervolgtraject

De Commissie had in haar advies over het MER d.d. 3 juli 2006 geadviseerd om een omgekeerde benadering³ uit te voeren, om de maximale ruimte voor de verschillende ontwikkelingen in beeld te brengen. In het MER zijn aanzetten hiertoe gedaan voor landbouw (ammoniak), landschap, water en recreatie. Dit is echter voor deze aspecten niet op hetzelfde detailniveau uitgewerkt. Het resultaat geeft nu nog onvoldoende aangrijpingspunten om de kansen en beperkingen voor de verdere planvorming te kunnen bepalen. Dit heeft enkele consequenties voor de verdere stappen in het planproces:

- Voor toekomstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld recreatieprojecten, moet steeds opnieuw bekeken worden of een passende beoordeling noodzakelijk

¹ Volgens art. 19.j van de Natuurbeschermingswet is voor dit plan goedkeuring van de Minister benodigd.

² Op o.a. p. 54 van het MER wordt duidelijk dat de initiatiefnemer zich daar ook bewust van is.

³ In de toetsing van het plan-MER heeft de Commissie om een omgekeerde benadering gevraagd: een berekening van de minimaal te bewaren afstand tot kwetsbare natuur, door uit te gaan van de instandhoudingdoelstellingen van natuurgebieden en de maximale tolerantie daarvan voor milieudruk.

is. Dit legt een forse onderzoekstaak bij lagere overheden en private initiatiefnemers.

- Tegelijkertijd heeft dit ook consequenties voor de benodigde monitoring en handhaving. Per project moet steeds beoordeeld worden of onderzoek naar significante gevolgen op Natura 2000-gebieden is uitgevoerd.
- De Commissie geeft het bevoegd gezag in overweging om ter ondersteuning van initiatiefnemers en lagere overheden een rol hierin te vervullen. Hierbij is te denken aan het opzetten en bijhouden van een boekhouding van maatregelen die positieve en negatieve effecten op Natura 2000-gebieden hebben. Deze boekhouding zou moeten plaatsvinden op het niveau van het Uitwerkingsplan, om zo de samenhang van de maatregelen met de planambities te bewaren.

Daarnaast geeft de initiatiefnemer zelf al in het MER aan, dat het positieve effect van het Uitwerkingsplan op de Natura 2000-gebieden afhankelijk is van twee zaken: vrijwillige medewerking en voldoende grondaankopen. Op p. 53 van het MER wordt als mogelijkheid aangegeven om toekenning van ruimte voor recreatieve voorzieningen te koppelen aan de realisatie van nieuwe natuur. De Commissie wijst er op dat alleen indien dit goed geregeld is, inderdaad kan worden geconcludeerd dat het plan als geheel op de Natura 2000-gebieden een positief effect heeft.

2.2 Consequenties MER voor de gebiedinrichting

In het MER is aanvullende informatie aangeleverd over de milieueffecten van de ontwikkelingen uit het Uitwerkingsplan. De consequenties hiervan voor het Uitwerkingsplan zijn echter nauwelijks geëxpliciteerd. Toch heeft deze informatie mogelijk belangrijke gevolgen, zoals de volgende voorbeelden illustreren:

- De grondwaterstand moet volgens figuur b6.3 op veel plaatsen zo'n 50cm omhoog om de gewenste natuurdoeltypen te bereiken;
- De ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw lijken in het gehele gebied nader onderzocht te moeten worden, gezien figuur 3.1, waarin ammoniakgevoelige zones rond Natura 2000-gebieden zijn aangegeven, en de afstandcirkels uit bijlage 4 van het MER. Hieruit blijkt dat het gehele plangebied in de 3km-zone rond Natura 2000 ligt. De mogelijkheden voor uitbreiding en herplaatsing lijken op basis van deze informatie uiterst gering;
- Uit de tabellen in bijlage 4 blijkt duidelijk dat het Uitwerkingsplan en vooral de autonome ontwikkeling een positief effect hebben op de daling van de ammoniakemissie. Op p. 41 van het MER wordt echter ook gesteld dat daarmee waarschijnlijk niet voldaan wordt aan de kritische depositiewaarden van Natura 2000. Ondanks het feit dat niet alle stikstofdepositie op het conto van de landbouw moet worden geschreven, roept dit de vraag op waarom niet overwogen wordt om extensivering van bedrijven te stimuleren, in de zin van het verminderen van de hoeveelheid koeien in het gebied. Extensivering wordt in het MER genoemd, maar verderop in het MER wordt voor 2015 uitgegaan van een gelijkblijvende hoeveelheid koeien. Door het wegvallen van de melkquotering verdwijnt bovendien een beperkende factor voor de rundveestapel!

Deze consequenties geven aanleiding tot twijfel over de haalbaarheid van de hoge ambities van het Uitwerkingsplan, met name de mate waarin het mogelijk is om verschillende doelen (bijvoorbeeld natuur en landbouw) te combineren. In een gebied waar overal rekening gehouden moet worden met Natura 2000 maar desalniettemin landbouw sterk aanwezig blijft, heeft een plan dat uitgaat van vrijwillige medewerking en de hoop vestigt op afnemende trends een broos fundament.

- De Commissie adviseert het bevoegd gezag om op basis van deze gegevens uit het MER de haalbaarheid van de ambities uit het Uitwerkingsplan met de huidige instrumenten nog eens nader te beschouwen. Ook adviseert zij het bevoegd gezag, wanneer de ambities níet haalbaar blijken, andere instrumenten te overwegen, zoals extensivering.

2.3 Recreatie

Naast de behoorlijk gedetailleerde informatie voor andere milieuaspecten valt de beperkte onderbouwing van de recreatieve ontwikkelingen op. De ambitie is duidelijk: kwaliteitsverbetering van de recreatieve sector, uitbreiding van bestaande faciliteiten en selectief nieuwvestiging, verplaatsing en landschappelijke inpassing waar nodig. Deze algemene ambitie is verder echter nauwelijks onderbouwd of geconcretiseerd tot meetbare doelstellingen. Dit is vreemd, gezien de waarde die in het Uitwerkingsplan aan de toeristisch-recreatieve sector wordt gehecht. In het MER worden de effecten van recreatie daardoor slechts op hoofdlijnen behandeld:

- Op p.10 wordt gesteld dat er gebrek is aan kwantitatieve gegevens over de huidige, autonome en toekomstige recreatiedruk;
- Het MER stelt dat de toeristisch-recreatieve druk zal toenemen (p. 35), maar onderbouwt dit niet en geeft geen indicatie van de te verwachte intensiteit;
- Het is nog onduidelijk welke kwetsbare natuurgebieden door zonerings zullen worden ontzien, en hoe die zonerings zal worden uitgevoerd (p. 45). Wél wordt aangegeven dat de huidige recreatieve druk op natuur groot is (p.45), maar dat verwacht wordt dat uitvoering van het plan tot minder verstoring leidt (p.11).

De kwalitatieve scores van de maatregelen, zoals in tabel b1.1 zijn door het gebrek aan onderbouwing in het MER niet door de Commissie te beoordelen. Op p.22 wordt bovendien gesteld dat er ten behoeve van het Uitwerkingsplan zeven deelonderzoeken zijn uitgevoerd, waaruit onder andere een te hoge recreatiedichtheid bleek. De Commissie vraagt zich af of uit onder andere deze studie niet meer informatie over de recreatieve ontwikkelingen gehaald kan worden.

- De Commissie adviseert het bevoegd gezag om in de verdere besluitvorming de doelen met betrekking tot recreatie zo concreet en toetsbaar mogelijk te maken, en te baseren op harde gegevens over verwachte ontwikkelingen. Daarbij zou alle beschikbare informatie moeten worden betrokken, zoals het hierboven genoemde deelonderzoek.

2.4 Evalueren milieueffecten

De Commissie toetst of de belangrijke milieueffecten van maatregelen uit de gebiedsuitwerking voldoende beschreven zijn in het MER. In het MER wordt echter geconstateerd dat het doelbereik van deze maatregelen –en daarmee de milieueffecten- deels afhankelijk zijn van vrijwillige medewerking (zoals het meewerken aan groene diensten, verbreden van de landbouwtak etc.) en grondverwerving. Daarnaast leiden beleidsontwikkelingen mogelijk tot nieuwe omstandigheden, bijvoorbeeld:

- Het convenant over ammoniak en Natura 2000-gebieden⁴ leidt er wellicht toe dat er minder animo onder agrariërs is dan gedacht om te verplaatsen;
- Binnen drie jaar na aanwijzing van de Natura 2000-gebieden dienen beheerplannen hiervoor te worden vastgesteld. Dit zal inzichtelijk maken welke voorwaarden deze gebieden stellen aan omliggende ontwikkelingen;
- Om te voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water moeten binnenkort (kwaliteits)doelen worden vastgesteld voor de waterlichamen binnen een stroomgebied. Hieraan wordt momenteel nog gewerkt. Deze doelstellingen kunnen gevolgen hebben voor de maatregelen uit de gebiedsuitwerking.

In de gebiedsuitwerking worden thans afspraken gemaakt op basis van vrijwilligheid. Belangrijk is een evaluatiemoment af te spreken, waarop bekeken wordt of de beoogde milieudoelen gehaald worden. Tevens moet er helder worden afgesproken wat er gedaan wordt wanneer deze doelen onverhoopt niet gehaald worden. De Commissie adviseert om in dit stadium de resultaten te beschrijven die bij de voortgangsevaluatie moeten zijn gerealiseerd, om tot voortzetting met, dan wel aanpassing van het huidige instrumentarium te besluiten.

Een goede monitoring van de hierboven genoemde beleidsontwikkelingen en evaluatie van de effecten hiervan op het doelbereik van het plan is dan ook bijzonder belangrijk. Het is daarbij zinvol om ook te evalueren of de zoneringskaart van de reconstructie wellicht aangepast moet worden op grond van veranderd beleid. Immers, de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en straks het opstellen van beheerplannen, de uitwerking van het ammoniakbeleid, het vaststellen van GGOR en de doelen uit de Kaderrichtlijn Water kunnen gevolgen hebben voor de haalbaarheid of plaatsbepaling van de zones uit het plan. De Commissie adviseert om in het evaluatieprogramma de volgende onderwerpen op te nemen:

- De mate waarin de doelen uit het Uitwerkingsplan behaald worden met behulp van vrijwillige maatregelen;
 - De voortgang en de effecten van de afwaartse beweging⁵ van veehouderijen vanaf de Natura 2000-gebieden en daarmee het doelbereik van de instandhoudingdoelen. Besteed daarbij ook aandacht aan de gevolgen van het generieke ammoniakbeleid voor deze afwaartse beweging;
 - De consequenties van het beheerplan voor de Natura 2000-gebieden voor de omliggende gebruiksfuncties;
 - De mate waarin de beoogde zonerings van recreatie en verbrede landbouw tot stand komen en de effecten daarvan op de kwetsbare natuur;
 - De koppeling tussen toekenning van ruimte voor recreatieve voorzieningen aan de realisatie van nieuwe natuur;
 - De effecten van de kavelvergroting op het landschap.
- De Commissie adviseert het bevoegd gezag om in de evaluatie deze aspecten mee te nemen en hierbij ook te onderzoeken of de zoneringskaart uit de reconstructie nog actueel is. Ook adviseert de Commissie het bevoegd gezag om in de verdere

⁴ De belangrijkste afspraak hierin is dat bedrijven de mogelijkheid krijgen om tot maximaal 5% van de kritische depositiewaarde uit te breiden.

⁵ Dat wil zeggen een verplaatsing van een emissiebron naar een zone verder verwijderd van een Natura 2000-gebied.

uitwerking van de plannen steeds na te gaan of wellicht alsnog een passende beoordeling voor concrete maatregelen noodzakelijk is.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten van Overijssel

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van Overijssel

Besluit: Uitwerkingsplan in het kader van de reconstructie

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: plan-m.e.r. op grond van de Wet milieubeheer art. 7.2a

Activiteit: In het Uitwerkingsplan worden maatregelen beschreven gericht op natuur, landschap, water, recreatie, milieu, landbouw en de sociaal-economische structuur en vitaliteit van het platteland.

Betrokken documenten: het Ontwerp Uitwerkingsplan Losser

De Commissie heeft geen inspraakreactie via bevoegd gezag ontvangen.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in: de Staatscourant, dagblad Tubantia en Losser Journaal d.d. 9 oktober 2006

aanvraag advies over de SMB (plan-MER): 14 september 2006

ter inzage legging SMB: 10 oktober t/m 20 november 2006

advies SMB uitgebracht: 21 december 2006

aanvraag toetsingsadvies herziene plan-MER: 18 juli 2007

toetsingsadvies uitgebracht: 24 september 2007

Bijzonderheden:

In haar toetsingsadvies van 21 december 2006 constateerde de Commissie dat de plan-MER onvoldoende informatie bevatte om daadwerkelijk bij te dragen aan de besluitvorming. De herziene plan-MER levert deze informatie wél. Een belangrijk aandachtspunt voor de verdere procedure is dat voor op het Uitwerkingsplan volgende individuele maatregelen mogelijk nog een passende beoordeling noodzakelijk is.

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de (vooraf) gestelde eisen. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de eventuele tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een voldoende plaats te geven bij de besluitvorming. Is dat naar haar mening niet het geval dan signaleert de Commissie dat er sprake is van een zogenoemde 'essentiële tekortkoming'. De Commissie adviseert dan dat die informatie alsnog beschikbaar komt, alvorens het besluit wordt genomen. Overige tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

ir. G. Blom (voorzitter)

drs. C.A. Balduk (werkgroepsecretaris)

ir. S. Bokma

drs. S.R.J. Jansen

ir. K.A.A. van der Spek

ir. R.F. de Vries

Aanvullend toetsingsadvies over het milieueffectrapport Uitwerkingsplan reconstructie Losser

In dit Uitwerkingsplan, volgend op het Reconstructieplan Salland-Twente, worden voor het voormalige landinrichtingsgebied Losser maatregelen beschreven. Deze maatregelen zijn voornamelijk gericht op natuur, landschap, water, recreatie, milieu, landbouw en de sociaal-economische structuur en vitaliteit van het platteland. Dit Uitwerkingsplan is plan-m.e.r.-plichtig door de ligging van twee Natura 2000-gebieden binnen het plangebied: landgoed Oldenzaal en Dinkelland. De plan-MER werd opgesteld ten behoeve van het verkrijgen van een goede onderbouwing van de voorgestelde maatregelen in het Uitwerkingsplan op strategisch niveau."

ISBN: 978-90-421-2235-2