



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Haaksbergen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

14 augustus 2012 / rapportnummer 2166-44



1. Oordeel over het MER

De gemeente Haaksbergen wil haar bestemmingsplan buitengebied herzien. Vanwege de aanwezigheid van Natura 2000-gebieden binnen en in de nabijheid van het plangebied en omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten wordt de plan-m.e.r.-procedure doorlopen. Bevoegd gezag in deze fase van deze procedure is de gemeenteraad van Haaksbergen.

Uit het MER leidt de Commissie voor de m.e.r. (verder 'de Commissie')¹ af dat het doorlopen van de m.e.r.-procedure tot een iteratief proces heeft geleid waarbij gezocht is naar oplossingen die aan de gemeentelijke ambities voldoen en tegelijkertijd inpasbaar zijn binnen wet- en regelgeving. Daarmee heeft het milieubelang een duidelijke plaats gehad in de besluitvorming. De focus heeft daarbij – vanwege de nabijheid van talrijke natuurgebieden in Nederland en Duitsland – gelegen op de effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

De Commissie is echter van oordeel dat in het MER informatie ontbreekt die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang in de besluitvorming. De Commissie constateert de volgende tekortkomingen:

- het gevolgde proces is onduidelijk in beeld gebracht, waardoor niet goed navolgbaar is hoe de alternatieven, de "plansituaties" en het voorkeursalternatief zijn opgebouwd;
- de gehanteerde referentiesituatie in het MER is onjuist en de vergelijkingsbasis in de Passende beoordeling is niet onderbouwd, waardoor effecten mogelijk worden onderschat;
- de berekening van stikstofdeposities in de Passende beoordeling is niet navolgbaar omdat alleen algemene uitgangspunten zijn opgenomen. De effecten worden in ieder geval onderschat omdat geen rekening is gehouden met de in het bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheden. Daardoor is niet uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het plan biedt.

De Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen. In hoofdstuk 2 geeft de Commissie een toelichting op haar oordeel en doet zij aanbevelingen met het oog op de aanvulling.

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via www.commissiemer.nl onder *adviezen*.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Alternatieven en plansituaties

Om inzicht te verkrijgen in de milieugebruiksruimte in het plangebied zijn in het MER drie alternatieven (A, B en C) uitgewerkt, die elk uitgaan van een verschillende ontwikkelruimte voor veehouderij en daardoor van een andere belasting op de aanwezige natuur. Deze alternatieven worden vergeleken met een referentiealternatief, op basis van een voornamelijk kwalitatieve beoordeling van effecten.

Omdat de alternatieven A en B niet bleken te voldoen aan wet- en regelgeving (i.c. de Natuurbeschermingswet 1998) vanwege toename van stikstofdepositie en alternatief C niet paste in het gemeentelijke beleid voor de agrarische sector is geen van deze alternatieven in de Passende beoordeling opgenomen. Daarin is uitgegaan van het vigerende bestemmingsplan en zijn vervolgens nieuwe alternatieven ontwikkeld, die worden aangeduid met plansituaties 1 tot en met 4. De totstandkoming hiervan is in grote lijnen toegelicht, maar uit het MER en de Passende beoordeling wordt niet duidelijk hoe de plansituaties precies ruimtelijk zijn opgebouwd. Uit de Passende beoordeling leidt de Commissie af dat plansituatie 4 de basis vormt voor het voorkeursalternatief dat in het ontwerp-bestemmingsplan is opgenomen. Dit alternatief is niet in het MER vergeleken met de referentiesituatie en andere alternatieven. Daardoor is niet duidelijk in hoeverre het voorkeursalternatief met een van de alternatieven A, B en C overeenkomt en hoe de milieueffecten zich daarmee verhouden.

De Commissie waardeert de gehanteerde methodiek om te komen tot een voorkeursalternatief, omdat dit aantoont dat de m.e.r.-procedure nadrukkelijk is gebruikt om het milieubelang (voornamelijk het natuurbelang) volwaardig mee te kunnen wegen. De beschrijving van dit proces is echter voor derden zeer moeilijk te volgen.

Referentiesituatie

De referentiesituatie waarmee alternatieven in het MER worden vergeleken is gedefinieerd als de situatie die het vigerende bestemmingsplan mogelijk maakt plus de autonome ontwikkeling. De Commissie wijst erop dat de niet benutte planologische ruimte van met name de agrarische bedrijven in het vigerende bestemmingsplan die in het nieuwe bestemmingsplan (opnieuw) wordt bestemd, tot het voornemen behoort en niet tot de autonome ontwikkeling. Het bevoegd gezag maakt immers bij het vaststellen van het bestemmingsplan opnieuw de keuze voor die bestemmingen. Worden bestemmingen gehandhaafd, dan kunnen deze in de nieuwe planperiode alsnog ingevuld worden. Dit geeft dus "nieuwe" mogelijkheden ten opzichte van hetgeen al is gerealiseerd. De Commissie is van oordeel dat in het MER daarmee niet de juiste referentiesituatie is gebruikt voor het bepalen van de effecten van de alternatieven. De effecten van de alternatieven worden daardoor mogelijk onderschat.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER:

- een publieksvriendelijke beschrijving te geven van het gevolgde proces, waarmee duidelijk wordt hoe de verschillende alternatieven en plansituaties zich tot elkaar verhouden;
- een heldere beschrijving te geven van het voorkeursalternatief (dat wil zeggen: de wijze waarop het voornemen in het ontwerp–bestemmingsplan is opgenomen);
- dit alternatief te vergelijken met de juiste referentiesituatie en eventueel ook met de andere alternatieven die in het MER zijn beschouwd.

2.2 Passende beoordeling

De Passende beoordeling geeft een goed overzicht van de relevante Natura 2000–gebieden, in Nederland en Duitsland, de instandhoudingsdoelstellingen en de staat van instandhouding. Voor zowel de Nederlandse als de Duitse Natura 2000–gebieden zijn de kritische depositiewaarden van de meest stikstofgevoelige habitattypen in beeld gebracht. Daaruit volgt dat in alle Natura 2000–gebieden sprake is van een overbelaste situatie.

Vervolgens is een algemene beschrijving opgenomen van de uitgangspunten die gehanteerd zijn voor het berekenen van de stikstofdepositie in een viertal plansituaties. Uitgangspunt van deze situaties is dat telkens meer bestaande bedrijven “op slot” worden gezet, dat wil zeggen geen uitbreidingsruimte ten opzichte van de bestaande vergunning krijgen toebe-deeld. De Commissie constateert ten aanzien van deze uitgangspunten een aantal tekortkomingen:

- de plansituaties zijn zeer algemeen beschreven, zonder visualisatie of andere aanduiding van de locaties van bedrijven waarvoor beperkingen gelden;
- uit het ontwerp–bestemmingsplan blijkt dat de betreffende bedrijven via wijzigingsbevoegdheden wel uitbreidingsmogelijkheden hebben.² De effecten daarvan zijn niet in de depositieberekeningen mee genomen;
- de gehanteerde vergelijkingsbasis³ is de huidige vergunde situatie. Het is niet duidelijk in hoeverre deze situatie overeen komt met de huidige feitelijke situatie⁴, waarmee het voornemen in de Passende beoordeling vergeleken dient te worden;
- de berekende deposities zijn niet navolgbaar, omdat een aantal uitgangspunten daarvoor ontbreekt, waaronder de ligging van emissiebronnen en de bronsterktes (maximale emissie);

² Bij toetsing op planniveau moet worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden, inclusief invulling van de wijzigingsbevoegdheden of ontheffingsmogelijkheden. Dat aan het aanwenden van de wijzigingsbevoegdheid voorwaarden zijn verbonden kan slechts gezien worden als extra waarborg op projectniveau. Het betekent niet dat de gevolgen van het aanwenden van deze bevoegdheden niet in het plan–MER beschreven hoeven te worden. Bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan moet aangetoond worden dat deze uitvoerbaar is.

³ Met de referentiesituatie wordt normaal gesproken bedoeld op de situatie waarmee alternatieven in het MER worden vergeleken: de huidige situatie inclusief autonome ontwikkelingen. In de Passende beoordeling wordt vergeleken met de huidige situatie exclusief autonome ontwikkeling. Deze situatie is in dit MER en de Passende beoordeling ook aangeduid met referentiesituatie, meestal met de toevoeging “huidige situatie” tussen haakjes.

⁴ In de praktijk blijkt vaak dat de feitelijke situatie afwijkt van de vergunde situatie omdat veel van de vergunde ruimte (nog) niet is gerealiseerd, of door sloop of functieverandering van gewezen stalruimte niet meer benut kan worden. Bij vaststelling van een nieuw bestemmingsplan kan het bevoegd gezag er voor kiezen om deze latente ruimte niet opnieuw te bestemmen. Daarmee wordt deze ruimte onderdeel van het voornemen en niet van de huidige situatie.

- de emissieberekeningen zijn gebaseerd op BBT++. De Commissie vindt het niet realistisch dat er van uit gegaan wordt dat alle bedrijven in het plangebied binnen de planperiode aan deze eisen zullen voldoen. Overigens hanteert de Provincie Overijssel in haar Beleidslijn Stikstof en Natura-2000 als streefwaarde in 2028 BBT+ (ca 70 % reductie) in plaats van BBT++ (ca 85 % reductie).

In paragraaf 6.4 van de Passende beoordeling worden de berekeningsresultaten van de “nul-effectensituatie” gepresenteerd en wordt geconcludeerd dat de stikstofdepositie in alle relevante Natura 2000-gebieden daalt ten opzichte van de huidige situatie. Uit de Passende beoordeling kan niet worden afgeleid hoe deze daling tot stand komt.

De bovengenoemde tekortkomingen leiden er toe dat de effecten van de “nul-effectensituatie” niet navolgbaar zijn en bovendien worden onderschat. Daarmee is niet aanvaardbaar gemaakt dat door de vaststelling van het plan de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetast.⁵

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- nader te onderbouwen in hoeverre de vergunde situatie overeenkomt met de huidige feitelijke situatie, die als vergelijkingsbasis voor de Passende beoordeling dient te worden gebruikt;
- de uitgangspunten voor de emissieberekeningen nader te onderbouwen en daarbij uit te gaan van realistische emissieniveaus;
- het voorkeursalternatief, inclusief de daarin opgenomen wijzigingsbevoegdheden, te vergelijken met de huidige feitelijke situatie en te beoordelen of aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten;
- de gevolgen voor het voornemen te beschrijven en zo nodig aan te geven welke extra of mitigerende maatregelen genomen zullen worden.

⁵ Volgens artikel 19j, eerste lid van de Natuurbeschermingswet 1998, dient het bevoegd gezag bij het besluit tot vaststelling van het plan rekening te houden met de gevolgen die het plan kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Het besluit kan pas worden genomen als aan alle voorwaarden van artikel 19g en 19h is voldaan. Dat betekent dat, wanneer aantasting van natuurlijke kenmerken niet valt uit te sluiten, de ADC-toets doorlopen dient te worden.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van gemeente Haaksbergen

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van Haaksbergen

Besluit: vaststellen van bestemmingsplan voor het buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: Het bestemmingsplan buitengebied is kaderstellend voor onder andere uitbreiding van (intensieve) veehouderijen

Procedurele gegevens:

adviesaanvraag: 7 oktober 2008

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 1 december 2008

kennisgeving MER: 25 mei 2012

ter inzage legging MER: 25 mei tot 5 juli 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 1 juni 2012

toetsingsadvies uitgebracht: 14 augustus 2012

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:

ir. S. Bokma

drs. ir. J. Bout (voorzitter)

drs. P.J. Jongejans (secretaris)

drs. S.R.J. Jansen

ir. W.H.A.M. Keijsers

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 www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Plan-MER Bestemmingsplan buitengebied Haaksbergen, Grontmij Nederland B.V., 17 april 2012;
- Passende Beoordeling bestemmingsplan buitengebied Haaksbergen, Grontmij Nederland B.V., 17 april 2012;
- Ontwerp Bestemmingsplan buitengebied Haaksbergen, Witpaard, mei 2012.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Bestemmingsplan buitengebied Haaksbergen

ISBN: 978-90-421-3563-5



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

