



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Mall Tilburg

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 juni 2009 / rapportnummer 2188-74



1. OORDEEL OVER HET MER

OVG Projecten XLVIII BV en McMahon Development Europe BV hebben het voornemen om in Tilburg een retailcentrum op een oppervlakte van 20 tot 30 hectare te ontwikkelen met als werktitel "Mall Tilburg". Om het initiatief planologisch mogelijk te maken moet een locatie gekozen worden en is een wijziging in het bestemmingsplan nodig. Ten behoeve van de besluitvorming over de locatiekeuze hebben de initiatiefnemers; het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tilburg een plan-milieueffectrapport (MER) opgesteld.¹ De raad van de gemeente Tilburg is bevoegd gezag in de besluitvorming over de locatiekeuze van de Mall.

Het project Mall Tilburg is onzeker na een referendum op donderdag 4 juni 2009 waarin een meerderheid van de bevolking van Tilburg zich tegen de realisatie van de Mall uitsprak. Ondanks deze uitkomst heeft de gemeente Tilburg aangegeven dat zij graag het toetsingsadvies van de Commissie ontvangt.

Het MER maakt op een heldere wijze de verschillen in gevolgen voor woonomgeving, bodem, water en landschap tussen de verschillende locatiealternatieven inzichtelijk. Uit het MER komt naar voren dat de locatie Wijkevoort de minst negatieve milieugevolgen heeft. Uitsluitend op basis van het MER is het moeilijk een samenhangend beeld van de effecten op de Ecologische hoofdstructuur bij locatie Stadsentree Noord, het aantal verkeersbewegingen en de externe veiligheid te krijgen. Veel informatie over deze effecten is naast het MER verspreid aanwezig in verschillende documenten van de gemeente. Hierdoor is het moeilijk om uitsluitend op het MER een samenhangend beeld van de effecten te krijgen. De samenvatting is prettig leesbaar.

De Commissie is van mening dat op één punt **essentiële informatie voor besluitvorming over de locatiekeuze in het MER ontbreekt.**

Natura 2000 – passende beoordeling

Er is sprake van een grote toename in verkeersbewegingen op verschillende ontsluitingswegen in de directe omgeving van Natura 2000-gebieden. De gevolgen hiervan op de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden zijn in het MER niet onderzocht. Voor alle locatiealternatieven wordt wel geconcludeerd dat significant negatieve gevolgen ten gevolge van de verkeersaantrekkende werking van de Mall niet zijn uit te sluiten. In het MER ontbreekt een passende beoordeling. Bij een plan-MER is dit een wettelijke verplichting.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden aanbevelingen gedaan voor het vervolgtraject.

¹ Voor technische informatie over de m.e.r.-procedure, de rol van de Commissie, samenstelling van de werkgroep en een overzicht van de door de initiatiefnemer aangeleverde stukken wordt verwezen naar bijlage 1.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL

2.1 Natura 2000 gebieden – passende beoordeling

In het MER wordt voor alle locatiealternatieven geconcludeerd dat significant negatieve gevolgen ten gevolge van de verkeersaantrekkende werking van de Mall niet zijn uit te sluiten.

In het MER ontbreekt een passende beoordeling waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 gebieden²:

- ‘Loonse en Drunense duinen & Leemkuilen’;
- ‘Kampina & Oisterwijkse Vennen’;
- ‘Regte Heide & Riels Laag’.

Indien mogelijk significant negatieve gevolgen op Natura 2000 gebieden op voorhand niet uit zijn te sluiten, is een passende beoordeling een wettelijk verplicht onderdeel van een plan-MER. In het MER ontbreekt tevens de informatie die als passende beoordeling geïnterpreteerd zou kunnen worden. Hiervoor ontbreekt informatie over:

- de instandhoudingsdoelstellingen voor de verschillende soorten en habitats en of er sprake is van een behoud- of verbeterdoelstelling;
- de landelijke staat van instandhouding en de huidige relatieve betekenis van dit gebied voor de verschillende soorten en habitats;
- de effecten van met name de toename van depositie van verzurende en vermestende stoffen door het initiatief op de daarvoor gevoelige (in stand te houden) habitats en soorten.

Bij alle locatiealternatieven is er sprake van een grote toename in verkeersbewegingen op verschillende ontsluitingswegen in de directe omgeving van Natura 2000-gebieden. Het MER geeft geen direct inzicht in welke mate de alternatieven hierin onderscheidend zijn.

- De Commissie beveelt aan om een passende beoordeling over de effecten van het voornemen op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 gebieden alsnog in het MER op te nemen.

3. AANBEVELINGEN VOOR HET VERVOLGPROCES

De opmerkingen in het verdere advies hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. De Commissie hoopt met onderstaande aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming.

3.1 Ecologische hoofdstructuur (EHS)

In het MER ontbreekt een kaartpresentatie van de onderdelen van de EHS op de verschillende locatiealternatieven en de mate waarin die aangetast zullen worden.

² De gemeente Goirle en Brabantse Milieufederatie merken in hun zienswijzen op dat een passende beoordeling conform de Natuurbeschermingswet 1998 ontbreekt in het MER, zie zienswijze 10 en 24, bijlage 2.

In het MER wordt aangegeven dat de aantasting van onderdelen van de ecologische hoofdstructuur bij locatie Stadsentree Noord niet past binnen het daarvoor geldende toetsingskader. In het MER ontbreekt:

- een uitwerking van de herbegrenzing van de EHS;
- een onderbouwing dat de herbegrenzing zal leiden tot een versterking van de EHS in de regio.

De notitie 'Onderzoek robuuste natuur - Notitie t.b.v. de Haalbaarheidsfase Mall Tilburg' (gemeente Tilburg, 2008) geeft meer informatie over de aantasting van onderdelen van de ecologische hoofdstructuur en de wens van de gemeente tot herbegrenzing van de EHS bij de locatie Stadsentree Noord. Hiermee is in het MER en de notitie 'Onderzoek robuuste natuur' samen voldoende informatie over de uitwerking van de herbegrenzing van de EHS op Stadsentree Noord aanwezig.

■ De Commissie adviseert om de conclusie dat de herbegrenzing van de EHS bij locatie Stadsentree Noord zal leiden tot een versterking van de EHS in de regio, te onderbouwen. De Commissie adviseert om deze onderbouwing te betrekken bij de besluit over de locatiekeuze en in het milieueffectrapport voor het besluit over de wijziging in het bestemmingsplan. Beschrijf in deze onderbouwing de procedure voor deze herbegrenzing en welke besluiten (door de provincie Noord-Brabant) hiervoor genomen moeten worden.

3.2 Bezoekersaantallen en verkeersbewegingen

Bij de verkeersanalyse in het MER is uitgegaan van een gemiddelde voertuigbezetting van drie personen (outletcenters: 2,6; attractieparken: 3,6). Rijkswaterstaat heeft in haar zienswijze aangegeven dat deze bezettingsgraad naar haar oordeel te hoog is ingeschat.³ Een lagere bezettingsgraad zou een toename van het verkeer betekenen bovenop de thans berekende stromen. In het MER ontbreekt een gevoeligheidsanalyse voor de omvang van de gegenereerde verkeersstromen waarin verschillende waarden voor de voertuigbezetting zijn toegepast. De Commissie constateert dat het initiatief er vooral toe leidt dat de (potentiële) knelpunten in de autonome ontwikkeling in het wegennet als gevolg van een ter plaatse hoge Intensiteit-Capaciteit verhouding, worden versterkt. Een wezenlijk hogere voertuigbezetting zal geen significant effect hebben op het aantal en de locatie van de geconstateerde knelpunten. De constatering is verder dat men in het MER is uitgegaan van een worst-case scenario met te verwachten aantallen bezoekers. Per saldo oordeelt de Commissie op dit punt dat voldoende informatie over verkeersafwikkeling aanwezig is.

Bij het parkeren gaat men uit van 6,5 parkeerplaats voor 100 m² bruto verhuurbaar oppervlak.⁴ Dit is een kental voor grootschalige detailhandel. De Mall trekt door zijn recreatieve functies en multifunctionele gebruik (zowel bezoek aan detailhandel als aan leisure c.q. recreatieve bedrijven) mogelijk veel bezoek aan waarbij het verblijf van de bezoekers langer is dan bij grootschalige detailhandel. De turn-over zal dan veel lager zijn. Met name in de piekmomenten kan dit betekenen dat de gehanteerde parkeernorm te laag is.

³ Zie zienswijze 11 van Rijkswaterstaat, bijlage 2. Ook de gemeente Waalwijk is van mening dat de bezettingsgraad te hoog is ingeschat, zie zienswijze 14, bijlage 2.

⁴ De gemeente Goirle merkt in haar zienswijze op dat de gehanteerde parkeernorm van 6,5 aan de lage kant is, zie zienswijze 10, bijlage 2.

De Commissie constateert eveneens dat de ambitie om te voorzien in een hoogwaardige openbaar vervoer verbinding nauwelijks is uitgewerkt.

- De Commissie adviseert om bij de vervolgbesluiten over de inrichting een analyse van de modal-split, de turn-over en parkeerbehoefte te maken. Geef hierin aan welke maatregelen kunnen worden getroffen om aan een eventuele hoge vraag naar parkeerplaatsen te voldoen of om deze vraag te verkleinen. Betrek hierin een nadere uitwerking van ideeën voor een hoogwaardig openbaar vervoer verbinding en een snelle en comfortabele toegang van de Mall voor fietsverkeer.

De verdeling van bezoekersaantallen over de dag, de week en het jaar en de beschrijving van piekmomenten ontbreken in het MER. Ook ontbreekt een analyse van de scenario's waarin piekbezoek aan de Mall samenvalt met topdagen in de Efteling of de Beekse Bergen en evenementen als de Tilburgse kermis en Mundial.⁵

In een aanvullend verkeersonderzoek naar de Mall Tilburg is een risicoanalyse voor de piekmomenten van de Mall en van bijzondere feestdagen geanalyseerd door in het verkeersmodel naast het verkeer van de Mall ook het aantal autoverplaatsingen met herkomst of bestemming binnen de gemeente Tilburg in de avondspits met 10% op te hogen. Hierdoor is sprake van een dubbel 'worst-case' scenario omdat de verkeersaantrekkende kracht van evenementen als de Tilburgse kermis, Mundial of topdagen in de Efteling niet geconcentreerd is in de avondspits maar veelal in het weekend en tijdens schoolvakanties en feestdagen plaatsvindt. Uit de analyse blijkt dat dezelfde wegvakken overbelast raken als in de autonome situatie. De locatie van de Mall bepaalt daarbij wel de mate van de afwikkelingsproblemen. De Commissie oordeelt dat de situatie van cumulatie van verkeerspieken zich slechts sporadisch voor zal doen. Hiermee is in het MER en de aanvullende verkeersanalyse samen voldoende informatie over het piekbezoek aanwezig.

3.3 Externe veiligheid

Het MER maakt inzichtelijk bij welke van de 4 locatiealternatieven er potentieel problemen zijn met de overschrijding van het plaatsgebonden risico (PR) norm als gevolg van opslag en transport van gevaarlijke stoffen in de omgeving van de Mall. In het MER ontbreekt informatie over de mogelijke beperkingen die ten gevolge van de vliegbewegingen van en naar vliegbasis Gilze-Rijen kunnen voortvloeien. Er wordt aangegeven dat de externe veiligheidscontour van vliegbasis Gilze-Rijen op dit moment nog onzeker is. Het is onduidelijk of vliegbasis Gilze-Rijen beperkend is voor dit initiatief en locatiealternatief Wijkevoort, en zo ja in welke mate.

- De Commissie adviseert om bij de locatiekeuze aandacht te besteden aan de mogelijke beperkingen die als gevolg van externe veiligheid en vliegbasis Gilze-Rijen kunnen voortvloeien.

Bij de beoordeling van de effecten op externe veiligheid is in het plan-MER uitsluitend gekeken naar het aantal risicobronnen die aanwezig zijn die invloed hebben op het locatiegebied. De grootte van de effecten van de verschil-

⁵ Rijkswaterstaat, gemeente Goirle, gemeente Loon op Zand en de Brabantse Milieufederatie merken in hun zienswijzen op dat bij de verkeersanalyse onvoldoende rekening is gehouden met piekbezoek op topdagen in cumulatie met andere publiekstrekkers als de Efteling, zie zienswijzen 10, 11, 17 en 24, bijlage 2.

lende risicobronnen zijn niet inzichtelijk gemaakt.⁶ Deze kunnen wel indirect afgeleid worden uit de grootte en de ligging van de risicocontouren. Hierdoor is in het MER voldoende informatie over de effecten op externe veiligheid aanwezig voor een locatiekeuze. Ten behoeve van een bestemmingsplan procedure dient echter nog wel het groepsrisico te worden bepaald en eventuele toename van dit groepsrisico te worden verantwoord.

⁶ De gemeente Goirle merkt in haar zienswijze op dat in het MER niet gekeken is naar het soort bron en de zwaarte van de effecten daarvan op externe veiligheid, zie zienswijze 10, bijlage 2.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Tilburg

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Tilburg

Besluit: wijziging van het bestemmingsplan

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C10.1 en D11.2

Activiteit: het ontwikkelen van een retailcentrum op een oppervlakte van 20 tot 30 hectare

Betrokken documenten:

- Mall -Onderbouwing voorkeurslocatie vanuit ruimtelijk-economisch perspectief (DHV in opdracht van Gemeente Tilburg, maart 2009)
- Mall-Ontwerp-structuurvisie detailhandel en economie 2009-2020 (DHV in opdracht van Gemeente Tilburg, februari 2009)
- PlanMER Mall Tilburg (DHV in opdracht van Gemeente Tilburg, februari 2009)
- PlanMER Mall- Geluid en EHS onderzoek 1 (AGEL adviseurs, januari 2009)
- PlanMER Mall- Geluid en EHS onderzoek 2 (AGEL adviseurs, januari 2009)
- PlanMER Mall- Geluid en EHS onderzoek 3 (AGEL adviseurs, januari 2009)
- PlanMER Mall- Geluid en EHS onderzoek 4 (AGEL adviseurs, januari 2009)
- PlanMER Mall- Notitie reikwijdte en detailniveau-vastgesteld door college 10 februari 2009 (Gemeente Tilburg)
- PlanMER Mall- Quickscan Externe Veiligheid planMER Mall (DHV in opdracht van Gemeente Tilburg, februari 2009)
- PlanMER Mall- Verkeersmodel Midden Brabant (Goudappel Coffeng)
- Haalbaarheid van een Mall in Tilburg, deel 1 (Gemeente Tilburg)
- Uitwerkingen haalbaarheidsfase Mall Tilburg, deel 2 (Gemeente Tilburg)
- Collegebesluit over ontwerp structuurvisie en planMER (Gemeente Tilburg)
- Verslag van overleg tussen Rijkswaterstaat en de gemeente Tilburg inzake het verkeersonderzoek (Gemeente Tilburg)
- Collegebesluit over notitie reikwijdte en detailniveau (Gemeente Tilburg)
- Onderzoek effecten geluid en luchtkwaliteit – Potentiële plan locaties Mall Tilburg (AGEL adviseurs, januari 2009)
- Verkeerseffecten Tilburg Mall - Aanvullend verkeersonderzoek naar de vier mogelijke locaties voor de Mall (Goudappel Coffeng, maart 2009)
- Onderzoek robuuste natuur - Notitie t.b.v. de Haalbaarheidsfase Mall Tilburg (Gemeente Tilburg)

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Dit advies verwijst naar een reactie als die nieuwe inzichten naar voren brengt over specifieke lokale milieuomstandigheden of te onderzoeken alternatieven. Een overzicht van de zienswijzen en adviezen is opgenomen in bijlage 2.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in de Tilburgse Koerier van: 20 november 2008
aanvraag advies over reikwijdte en detailniveau: 20 november 2008
ter inzage legging startnotitie: 21 november 2008 tot en met 5 januari 2009
advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 15 januari 2009
notitie reikwijdte en detailniveau vastgesteld: 30 januari 2009

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 9 april 2009
aanvraag toetsingsadvies: 9 april 2009

ter inzage legging MER: 10 april tot en met 25 mei 2009
toetsingsadvies uitgebracht: 18 juni 2009

Bijzonderheden:

Het project Mall Tilburg is onzeker na een referendum op donderdag 4 juni 2009 waarin een meerderheid van de bevolking van Tilburg zich tegen de realisatie van de Mall uitsprak. Ondanks deze uitkomst heeft de gemeente Tilburg aangegeven dat zij graag het toetsingsadvies van de Commissie ontvangt.

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. B. Barten (werkgroepsecretaris)
ing. E.H.A. de Beer
dr. J.M. Drees
prof. dr. ir. R.E.C.M. van der Heijden
drs. L. van Rijn-Vellekoop (voorzitter)

BIJLAGE 2: Lijst van zienswijzen en adviezen

1. G. van Eijndhoven, Tilburg
2. Reestman, Tilburg
3. Van der Bolt, Tilburg
4. Stichting Bewonerscomité Korvelseweg, Tilburg
5. Rotterdam-Rijn Pijpleiding Maatschappij, Rotterdam
6. J.J. van Acker, woonplaats onbekend
7. H.C.M. Nuiten, Tilburg
8. S. Grotenhuis, Tilburg
9. M. Vintges, Tilburg
10. Burgemeester en wethouders gemeente Goirle, Goirle
11. Rijkswaterstaat Noord-Brabant, Den Bosch
12. Ondernemersfederatie Tilburg, Udenhout
13. Kamer van Koophandel Brabant, Eindhoven
14. Burgemeester en wethouders gemeente Waalwijk, Waalwijk
15. Stibbe namens Corio Nederland Retail B.V., Utrecht
16. Waterschap De Dommel, Boxtel
17. Burgemeester en wethouders gemeente Loon op Zand, Kaatsheuvel
18. Kamer van Koophandel Zuidwest-Nederland, Breda
19. Stichting Bedrijfstakpensioenfonds voor de Bouwnijverheid, Amsterdam
20. MKB-Brabant, Den Bosch
21. Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Eindhoven
22. Ondernemersvereniging Besterd, Tilburg
23. Ondernemersvereniging Korvel vooruit, Tilburg
24. Brabantse Milieufederatie, Tilburg
25. Gedeputeerde Staten Noord-Brabant, Den Bosch
26. Deponie Zuid N.V. locatie Spinder, Tilburg
27. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit regio Zuid, Eindhoven
28. M.W.A. Schalken, Tilburg
29. OVG Projecten XLVIII B.V., Rotterdam

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Mall Tilburg

OVG Projecten XLVIII BV en McMahon Development Europe BV hebben het voornemen om in Tilburg een retailcentrum op een oppervlakte van 20 tot 30 hectare te ontwikkelen met als werktitel "Mall Tilburg". Om het initiatief planologisch mogelijk te maken moet een locatie gekozen worden en is een wijziging in het bestemmingsplan nodig. Ten behoeve van de besluitvorming door de raad van de gemeente Tilburg over de locatiekeuze hebben de initiatiefnemers; het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tilburg een plan-milieueffectrapport (MER) opgesteld.

ISBN: 978-90-421-2728-9



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

