

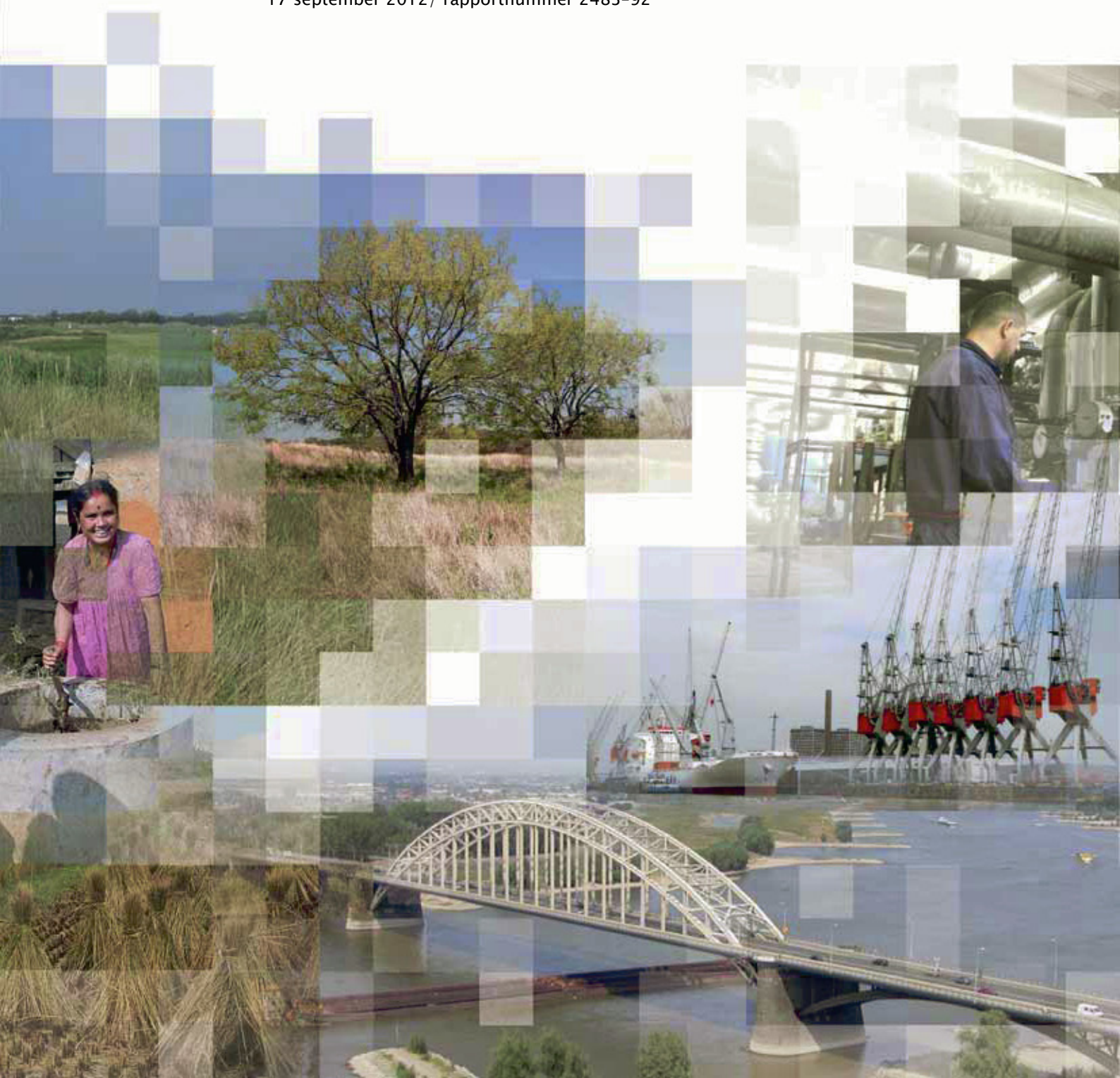


Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Bestemmingsplan buitengebied Zuidoost Enschede

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 september 2012/ rapportnummer 2483-92





# 1. Oordeel over het MER

De gemeente Enschede wil haar bestemmingsplan buitengebied herzien en start met het buitengebied ten zuiden en ten oosten van de bebouwde kom van Enschede. Voor dit bestemmingsplan Buitengebied Zuidoost 2009 wordt een plan-m.e.r.-procedure doorlopen omdat het bestemmingsplan mogelijk effecten heeft op Natura 2000-gebieden. Het milieueffectrapport (MER) dient ter onderbouwing van de besluitvorming over het bestemmingsplan. Bevoegd gezag in deze procedure is de gemeenteraad van Enschede.

De Commissie voor de m.e.r. (verder: de Commissie)<sup>1</sup> signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen, die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. De tekortkomingen betreffen:

- De maximale mogelijkheden van het plan zijn onvoldoende (navolgbaar) in beeld gebracht, waaronder volledige benutting van bouwvlakken voor veehouderij en andere activiteiten met aanzienlijke milieugevolgen waaronder windenergie, delfstofwinning en fruit- en boomteelt;
- De gehanteerde referentiesituatie is niet correct, waardoor de werkelijke effecten van het voornemen worden onderschat;
- Er zijn geen alternatieven onderscheiden waarmee de gemeente ontwikkelingen actief stuurt, terwijl er alternatieven denkbaar zijn die minder milieugevolgen hebben;
- De gevolgen voor de natuur (Natura 2000-gebieden, Ecologische Hoofdstructuur en soorten) zijn onvoldoende in beeld gebracht;
- Geurhinder is niet in beeld gebracht;
- De gevolgen voor het landschap en archeologie zijn onvoldoende beschouwd;
- De gevolgen voor de bodem en het water zijn onvoldoende inzichtelijk gemaakt.

De Commissie adviseert een **aanvulling op het MER** op te stellen voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht.

---

<sup>1</sup> 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](http://www.commissiemer.nl) onder *adviezen*.

## 2. Toelichting op het oordeel

### 2.1 Maximale mogelijkheden bestemmingsplan

In het MER moeten de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan worden beschreven van activiteiten welke (cumulatief) aanzienlijk milieugevolgen kunnen hebben. De Commissie is van oordeel dat dit in het MER niet (navolgbaar<sup>2</sup>) in beeld is gebracht vanwege de onderstaande punten:

- Het worst case alternatief in het MER lijkt gebaseerd te zijn op 'redelijkerwijs voorspelbare maximale ontwikkelingen' voor onder andere veehouderij en mestvergisting.<sup>3</sup> Volgens vaste jurisprudentie moet in het MER worden uitgegaan van hetgeen 'redelijkerwijs<sup>4</sup> maximaal mogelijk wordt gemaakt' in het bestemmingsplan. Voor een realistisch worst case scenario moet ervan worden uitgegaan dat alle bestemde ruimte (directe bestemmingen en bestemmingen via een flexibiliteitbepaling) wordt ingevuld. Dat wil zeggen dat op elk perceel met een bepaalde bestemming rekening gehouden moet worden met volledige benutting van die bestemde ruimte. Het is misschien nu nog niet realistisch dat alle ruimte wordt benut, maar gedurende de looptijd van het bestemmingsplan kan dat veranderen.
- De onbenutte vergunningruimte is zonder nadere onderbouwing niet gerekend tot de voorgenomen activiteit, maar tot de referentiesituatie (zie ook paragraaf 2.2 van dit advies).
- In het MER mist een onderbouwing voor de invulling van de gehanteerde voorbeeldbedrijven met intensieve veehouderij en grondgebonden veehouderij. Of deze invulling daadwerkelijk aangemerkt kan worden als redelijkerwijs maximaal mogelijke invulling betwijfelt de Commissie. Met de reële mogelijkheid dat oude kleine stallen, overige gebouwen of sleufsilo's vervangen worden door één grote nieuwe stal, wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden.
- Etagebouw voor veehouderij wordt niet expliciet uitgesloten. Gelet op de toegestane bouwhoogte in het ontwerp bestemmingsplan<sup>5</sup> en aangezien etagebouw niet expliciet wordt uitgesloten, behoort dit tot de maximale mogelijkheden.
- Niet alle ontwikkelingen met mogelijk aanzienlijke milieugevolgen voor bijvoorbeeld natuur, landschap/ archeologie, water en leefomgeving zijn beschreven in het MER zoals windenergie, delfstofwinning, fruit- en boomteelt en intensieve kwekerijen.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de effecten van de ontwikkelingen die het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt te beschouwen.

---

<sup>2</sup> Voor de navolgbaarheid van de berekeningen van belang is om concreet aan te geven met welke aantallen (bv dieren, emissie) is gerekend en hoe daar toe is gekomen.

<sup>3</sup> Voor de mestvergistingsinstallaties is bijvoorbeeld uitgegaan van een benutting van 50% van de maximale capaciteit (=30 inrichtingen) terwijl het bestemmingsplan 60 inrichtingen mogelijk maakt.

<sup>4</sup> 'Redelijkerwijs' wil zeggen dat hierbij uitgegaan kan worden van redelijke gemiddelden voor bedrijfsvoering.

<sup>5</sup> De goothoogte van een agrarisch bedrijfsgebouw mag maximaal 6 meter en de bouwhoogte maximaal 12 meter bedragen.

## 2.2 Referentiesituatie

De referentiesituatie (nulaalternatief genaamd in het MER) bestaat uit de huidige situatie<sup>6</sup> en autonome ontwikkeling (toekomstige, zekere ontwikkelingen<sup>7</sup>). De referentiesituatie zoals gehanteerd in het MER is formeel niet juist: de niet benutte planologische ruimte in het vigerende bestemmingsplan en de onbenutte ruimte van milieuvergunningen van veehouderijbedrijven, die in het nieuwe bestemmingsplan (opnieuw) wordt bestemd, worden in het MER gerekend tot de autonome ontwikkeling. Deze ruimte behoort echter tot het voornemen, tenzij is aangetoond dat deze ruimte met zekerheid op korte termijn ingevuld wordt. Het Bevoegd gezag maakt bij het vaststellen van het bestemmingsplan opnieuw de keuze voor die bestemmingen.<sup>8</sup> 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. Een correcte referentie is van belang om de werkelijke effecten van het voornemen en/of de te maken keuzes door bevoegd gezag te kunnen beoordelen. De nu gehanteerde referentiesituatie in het MER heeft tot gevolg dat de effecten van het voornemen worden onderschat.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER uit te gaan van de juiste referentiesituatie voor de vergelijking met het voornemen/ alternatieven.

## 2.3 Passende beoordeling

In de Passende beoordeling wordt geen juist inzicht gegeven in de mogelijke effecten van stikstofdepositie door uitbreiding van veehouderij op de Natura 2000 gebieden. De ontwikkeling van de stikstofdepositie is in de Passende beoordeling direct afgeleid van de door de provincie gehanteerde emissieplafonds per bedrijf. De gecorrigeerde, vergunde emissieplafonds van 2009 (referentie) worden vergeleken met die van 2020 en 2030. Op basis van deze vergelijking wordt geconcludeerd dat de stikstofdepositie in 2020 en 2030 afneemt ten opzichte van 2009 en dat er geen sprake zal zijn van significant negatieve effecten. De Commissie deelt deze conclusie niet, om de volgende redenen:

- Emissieplafonds vertegenwoordigen provinciale ambities, maar geven geen beeld van de daadwerkelijk te verwachten (maximale) emissies.
- De gemeente heeft via het bestemmingsplan geen invloed op de implementatie van het beleidskader. De geconstateerde verlagingen van 3 en 5 mol/ha/jaar voor respectievelijk 2020 en 2030 kunnen derhalve niet aan het bestemmingsplan zelf worden toegeschreven.

---

<sup>6</sup> De feitelijke bestaande situatie: alle vergunde activiteiten die al zijn gerealiseerd.

<sup>7</sup> De autonome ontwikkeling betreft:

- Dat deel van de reeds bestemde en vergunde ruimte, waarvan zeker is dat deze op korte termijn ingevuld wordt.
- Activiteiten waarover nog geen (ontwerp) besluit is genomen horen in principe niet tot de autonome ontwikkeling. Uitzondering hierop zijn activiteiten waarvan de kans groot is dat deze in de nabije toekomst gerealiseerd worden.
- Generieke regelgeving zoals het Besluit Huisvesting.

<sup>8</sup> Het is vaste jurisprudentie dat aan geldende bestemmingen geen blijvende rechten kunnen worden ontleend.

De Commissie is van mening dat vanwege het bovenstaande niet aannemelijk is gemaakt dat het voornemen/alternatieven niet zullen leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura-2000 gebieden. Uit de wetgeving volgt dat een plan of project alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets met succes wordt doorlopen.

Verder merkt de Commissie nog op dat in het MER wordt verwezen naar de Programmatische Aanpak Stikstofdepositie (PAS). Daarbij wordt aangegeven dat de maatregelen uit de PAS zullen bijdragen aan het voorkomen van negatieve effecten op Natura 2000-gebieden. De Commissie adviseert nog niet op de PAS te anticiperen, omdat die nog in ontwikkeling is.

De Commissie adviseert de (cumulatieve) gevolgen van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan op de afzonderlijke instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te beschrijven in een aanvulling op de Passende beoordeling. Onderzoek tevens of er effectieve alternatieven/ maatregelen mogelijk zijn die de aantasting van natuurlijke kenmerken kunnen voorkomen (zie ook paragraaf 2.4 van dit advies).

## 2.4 Alternatieven

De Commissie constateert dat het MER geen ruimtelijke alternatieven onderscheidt. Het voornemen zoals opgenomen in het ontwerp-bestemmingsplan is het uitgangspunt voor zowel het basis alternatief als het worst case alternatief. Alleen de inschatting van de daadwerkelijke realisatie van de bestemmingen is verschillend, waardoor de alternatieven feitelijk verschillende scenario's binnen het voornemen zijn. Beide in het MER onderzochte scenario's zijn vooral gebaseerd op externe ontwikkelingen, zonder actieve sturing via het bestemmingsplan.

Er is geen alternatief uitgewerkt waarin wordt onderzocht hoe de gemeente *zelf* kan sturen (bijvoorbeeld via zonering of differentiatie binnen het plangebied) naar een gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Volgens de Commissie zijn er redelijkerwijs alternatieven denkbaar die minder milieueffecten hebben en die meer tegemoet komen aan de ambitie van de gemeente voor het in stand houden en ontwikkelen van de natuur en het cultuurlandschap en het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit. Er bestaat bovendien een knelpunt, omdat nog niet aannemelijk is gemaakt dat het voornemen niet zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura-2000 gebieden (zie ook paragraaf 2.3 van dit advies). Hierdoor is het voornemen niet uitvoerbaar. In de huidige situatie is al sprake van een overbelaste situatie van de Natura 2000-gebieden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER te beschrijven:

- een alternatief dat tegemoet komt aan de ambitie van de gemeente om de natuur en het cultuurlandschap in stand te houden en te ontwikkelen en de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen;
- een alternatief waarin aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden wel is uit te sluiten (zie ook paragraaf 2.3 van dit advies).

## 2.5 Ecologische hoofdstructuur en beschermde soorten

De Commissie mist in het MER een beschouwing over de gevolgen van de geconstateerde nivellering van het landschap op biodiversiteit (soorten) en kwaliteit van ecosystemen (EHS). In het kleinschalige landschap van Enschede Zuidoost is de biodiversiteit sterk afhankelijk van ruimtelijke verbanden en ecologische processen waarvan het landschap drager is. Ernstige aantasting van dit landschap, zoals geconstateerd in het MER, kan in beginsel niet zonder gevolgen blijven voor de natuur in het gebied. De beoordeling voor natuur in het MER is echter neutraal, ook voor het 'worst-case alternatief'.

In het MER wordt aangegeven dat negatieve effecten op de door de Flora- en faunawet beschermde soorten worden uitgesloten, omdat alleen bestaande bouwblokken worden benut. De Commissie ondersteunt deze conclusie niet. Bij benutting binnen bestaande bouwblokken kunnen effecten op aanwezige soorten optreden (erfgebonden vogels zoals uilen en zwaluwen, vleermuizen in gebouwen en erfbeplanting, (weide)vogels op landbouwgrond of in struweel en houtwallen, amfibieën en vissen in poelen en sloten e.d.). Wanneer de effecten van stikstofdepositie in beschouwing genomen zouden worden, heeft dat bovendien ook mogelijke consequenties voor de conclusies voor kwetsbare soorten in beschermde natuurgebieden. Het MER maakt hierdoor niet inzichtelijk in hoeverre de Flora- en faunawet de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat.

Verder zijn de maximale mogelijkheden voor de ecologische hoofdstructuur en beschermde soorten niet in beschouwing genomen zoals in paragraaf 2.1 van dit advies is aangegeven.

De Commissie adviseert in aanvulling op het MER voor de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan:

- een beschouwing op te nemen over de gevolgen van de nivellering van het landschap op biodiversiteit (soorten) en kwaliteit van ecosystemen (EHS).
- aannemelijk te maken dat eventuele gevolgen voor beschermde soorten volgens wet- en regelgeving toelaatbaar zijn.

## 2.6 Geur

In het MER is aangegeven dat het aspect geur niet is behandeld, omdat er geen meetgegevens over de geuremissie in het landelijk gebied van Enschede zijn en er ook geen klachten zijn over de geursituatie. De Commissie is van mening dat dit geen reden kan zijn om niet inhoudelijk op het aspect geur in te gaan. In de referentiesituatie wordt niet in beeld gebracht wat de situatie ten aanzien van geur is en wordt niet onderbouwd waarom sprake zou zijn van een acceptabel leefklimaat. Daarnaast is ook niet in beeld gebracht of de geboden ontwikkelingsruimte wel of niet kan leiden tot overbelaste situaties ten aanzien van geur en wat de mogelijke gevolgen hiervan kunnen zijn voor het leefklimaat.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER inzicht te geven in het aantal geurhinderden (ook cumulatief)<sup>9</sup> en bijbehorend leefklimaat nu en in de toekomst en waar nodig mitigerende maatregelen in beeld te brengen. Betrek hierin ook het geurbeleid van de omliggende gemeenten, dat mogelijk van invloed kan zijn op de eigen gemeente.

## 2.7 Landschap/ archeologie

De Commissie is van mening dat de aspecten landschap en archeologie onvoldoende zijn beschouwd in het MER. In paragraaf 2.1 is reeds geconstateerd dat niet alle ontwikkelingen zijn onderzocht met aanzienlijke gevolgen voor het landschap en archeologie. De landschapstypen zijn wel uitgebreid beschreven in het MER maar bij de beoordeling van de effecten van de 'alternatieven' wordt niet meer specifiek ingegaan op de gevolgen voor de diverse landschapstypen.

Het 'basialternatief' wordt als positief voor het landschap beschouwd op grond van de redenering dat dit 'alternatief' goede garanties biedt voor het voortbestaan van de landbouw en daarmee voor het (agrarische) landschap. Aangegeven is dat dit onder meer komt door de mogelijkheden voor verbreding van de landbouw en dat de vergistingstanks nieuwe herkenningpunten in het landschap zullen zijn omdat de gemeente ze vrij massaal acht. De Commissie volgt deze redenering niet. Door deze bouwwerken, een veelheid van functies en bovendien boomteelt en delfstofwinning kan er verrommeling van het landschap optreden. De effecten van het 'worstcase alternatief' op landschap worden daarentegen als zeer ernstig beschouwd. Dat is vrijwel niet onderbouwd in het MER. Mogelijkheden voor mitigerende maatregelen bij dit 'alternatief' zijn niet beschreven in het MER.

In het MER is aangegeven dat het buitengebied op de Archeologische Verwachtingskaart van Enschede zowel hoge, als middelhoge en lage archeologische verwachtingswaarden heeft. In het MER wordt in het geheel niet ingegaan op de gevolgen van het voornemen voor de archeologische waarden.

De Commissie acht het van belang dat de gevolgen voor het landschap en archeologie (inclusief mitigerende maatregelen) gedegen worden beschouwd in het MER zeker gezien de doelstelling van de gemeente om het cultuurlandschap in stand te houden en te ontwikkelen en de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen.

De Commissie adviseert om de effecten van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan op de in beeld gebrachte landschapstypes en archeologische waarden te beschrijven. Geef daarbij tevens aan waar en hoe negatieve effecten op deze landschapstypes en archeologische waarden kunnen worden voorkomen of beperkt en zo mogelijk waarden kunnen worden hersteld of ontwikkeld.

---

<sup>9</sup> De Commissie adviseert om bij de uitwerking van de cumulatieve geurhinder gebruik te maken van bijlagen 6 en 7 van de "Handreiking bij Wet geurhinder en veehouderij".



## 2.8 Water/ bodem

Het MER maakt onvoldoende inzichtelijk welke gevolgen op kunnen treden op de bodemkwaliteit, oppervlaktewater (kwantiteit en kwaliteit) en grondwater (kwantiteit en kwaliteit). Onduidelijk is of, en zo ja in welke mate sprake is van overbelaste situaties van verontreinigende stoffen in zowel bodem, grond- als oppervlaktewater, en in welke mate het voornemen dit kan versterken of doen laten afnemen. De effecten op bodem en water zijn zeer globaal en uitsluitend kwalitatief beschreven en uitsluitend gerelateerd aan de gevolgen door uitbreiding van veehouderij. Andere activiteiten en de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan zijn niet beschouwd in het MER. Boomteelt en delfstofwinning kunnen aanzienlijke effecten hebben op bodem en water. Onduidelijk blijft daarbij in welke mate het plan deze invloed heeft op herstel van het watersysteem in het gebied, en in welke mate de (bijvoorbeeld KRW-) doelstellingen in gevaar komen. In het MER zijn ook geen mogelijkheden voor mitigerende maatregelen beschreven.

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER de effecten op de bodemkwaliteit, oppervlaktewater (kwantiteit en kwaliteit) en grondwater (kwantiteit en kwaliteit) te beschrijven, en deze te beoordelen in het licht van beleidsdoelstellingen die voor het gebied gelden.

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

**Initiatiefnemer:** college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede

**Bevoegd gezag:** gemeenteraad van de gemeente Enschede

**Besluit:** vaststellen van het bestemmingsplan buitengebied

**Categorie Besluit m.e.r.:**

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor o.a. categorie D18.7

plan-m.e.r. vanwege Passende beoordeling

**Procedurele gegevens:**

aankondiging start procedure in De weekkrant Huis aan Huis Enschede van: 6 oktober 2010

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 7 oktober t/m 4 november 2010

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 14 september 2010

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 9 december 2010

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 20 juni 2012

ter inzage legging MER: 21 juni 2012 tot en met 1 augustus 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 14 juni 2012

toetsingsadvies uitgebracht: 17 september 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:

ing. E.E.M. Coopmann- van Overbeek

drs. G. Gabry

drs. R.J.M. Kleijberg

drs. J.P. Siedsma (secretaris)

dr. D.K.J. Tommel (voorzitter)

**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](http://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 Zuidoost, Royal Haskoning, 19 augustus 2011;
- Bestemmingsplan buitengebied Zuidoost 2009 (ontwerp), gemeente Enschede.

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 1 augustus 2012 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport  
Bestemmingsplan buitengebied Zuidoost Enschede

ISBN: 978-90-421-3585-7



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

W [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

