



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan bedrijventerrein Nijverdal Noord

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

23 april 2013 / rapportnummer 2766-49



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Hellendoorn gaat het bestemmingsplan Nijverdal Noord herzien. Dit plan omvat het bedrijventerrein Nijverdal Noord, en de noordzijde van de spoorlijn Zwolle–Almelo. Koninklijke ten Cate heeft het grootste deel van het bedrijventerrein in gebruik. Daarnaast zijn een rioolwaterzuiveringinstallatie, een hoogspanningsschakelstation en enkele kleinere bedrijven op het terrein aanwezig. Vanwege de nabijheid van Natura 2000-gebieden en omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor milieueffectrapportage (m.e.r.)–(beoordelings)plichtige activiteiten wordt de plan–m.e.r.–procedure doorlopen. De gemeenteraad van Hellendoorn is het bevoegd gezag in deze procedure.

In dit advies spreekt de Commissie voor de m.e.r. (hierna ‘de Commissie’)¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER. **Zij signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen.** De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen. De tekortkomingen betreffen:

- Het MER geeft geen duidelijkheid over de huidige situatie en autonome ontwikkelingen, en daarmee de referentiesituatie. Voor sommige aspecten is uitgegaan van ‘het doorzetten van de huidige ontwikkelingen’ terwijl het hier niet om zekere (en dus geen autonome) ontwikkelingen gaat. Voor het aspect lucht lijkt de verplaatsing van een aantal bedrijfsonderdelen naar Nijverdal Noord al onderdeel uit te maken van de huidige situatie.
- Voor het voornemen gaat het MER uit van de verplaatsing van verschillende bedrijfsonderdelen van Koninklijke ten Cate naar het bedrijventerrein Nijverdal Noord. Het is niet duidelijk in hoeverre dit overeenkomt met de maximale mogelijkheden, en de effecten daarvan, die het ontwerpplan biedt. Dit geldt in ieder geval voor geluid, luchtkwaliteit en geur.
- In de huidige situatie en in het voornemen is sprake van milieuknelpunten (geluid en stikstof, zie ook hierna). Het MER onderzoekt geen alternatieven voor de inrichting van het plangebied, en gaat niet in op mitigerende maatregelen en het effect daarvan.
- Het voornemen sluit verdere toename van stikstofemissies, en daarmee aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden, niet uit. Het MER en de passende beoordeling:
 - o gaan uit van een verplaatsing van activiteiten en daarmee een onderschatting van de daadwerkelijke emissies;
 - o geven geen inzicht oplossingsmaatregelen en mitigerende maatregelen om (verdere) toename van stikstofdepositie en de effecten daarvan te voorkomen.
- Een beschrijving van landschap en cultuurhistorische waarden (met uitzondering van archeologie), en de gevolgen van het voornemen hiervoor ontbreken in het MER.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

2.1 Referentiesituatie

De referentiesituatie bestaat uit de huidige (feitelijke) situatie plus de autonome ontwikkeling. Het MER beschrijft per aspect de huidige situatie en de autonome ontwikkeling. Niet duidelijk is of voor ieder aspect dezelfde uitgangspunten zijn gehanteerd. Voor zowel de huidige situatie als de autonome ontwikkeling is er sprake van deels onjuiste en onduidelijke uitgangspunten.

Autonome ontwikkeling

Tot de autonome ontwikkeling behoren alleen zekere toekomstige ontwikkelingen. Het MER benoemt voor een aantal aspecten, zoals verkeer, concrete ontwikkelingen. Andere milieuaspecten gaan uit van 'de doorzetting van de huidige situatie' (o.a. geur en bodem), maar het MER maakt niet duidelijk welke ontwikkelingen hieronder vallen. Gaat het bijvoorbeeld om toekomstige zekere ontwikkelingen die binnen de planperiode zijn voorzien (en reeds vergund), of gaat het hier om een toekomstbeeld op basis van het 'doortrekken van de lijn van ontwikkelingen'? Hierdoor is de referentiesituatie onvoldoende navolgbaar.

Voor geluid stelt het MER dat er sprake is van een gezoneerd bedrijventerrein en dat daarmee de maximale geluidbelasting van de ontwikkelingen op het terrein vast ligt. Het opvullen van de beschikbare geluidruimte is als een autonome ontwikkeling beschouwd. De Commissie acht dit laatste als uitgangspunt onjuist.

Huidige situatie

Per milieuaspect geeft het MER een beschrijving van de huidige situatie van het plangebied. Dit is over het algemeen goed gedaan, maar er zijn wel enkele kanttekening:

- een aantal ontwikkelingen is inmiddels gerealiseerd maar is nog niet als zodanig beschreven, zoals de verplaatsing van het station;
- de huidige situatie is deels gebaseerd op achtergrondrapporten/gegevens uit o.a. 2006 (geur) en 2005 (lucht).

Voor luchtkwaliteit is niet geheel duidelijk in hoeverre de huidige situatie uitgaat van de feitelijke situatie of dat een 'voorschot' is genomen op de plannen om de activiteiten van Koninklijke ten Cate op bedrijventerrein Nijverdal Noord te concentreren. Bij de beschrijving van de huidige situatie voor lucht (paragraaf 11.4.1 van het MER) staat onder de tabel met de PM₁₀ en NO₂-concentraties dat de verplaatsing van een aantal onderdelen van Koninklijke ten Cate (Thobiac, TCTF en Nicolon) in de berekeningen voor 2011 is meegenomen. Naar oordeel van de Commissie maakt de verplaatsing onderdeel uit van het voornemen (zie paragraaf 2.1.2), en niet van de referentiesituatie.

De Commissie adviseert voor besluitvorming de uitgangspunten van de referentiesituatie (met name de autonome ontwikkeling) nader te onderbouwen, en indien nodig de referentiesituatie (beschrijving huidige situatie en autonome ontwikkeling) te corrigeren. Met daarbij specifiek aandacht voor de wijze waarop met de verplaatsing van de activiteiten van Koninklijke ten Cate is omgegaan.

2.2 Maximale mogelijkheden (voornemen)

2.2.1 Voornemen

Het MER dient de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt en de milieueffecten daarvan in beeld te brengen. Voor het bestemmingsplan Nijverdal Noord betekent dit dat alle ontwikkelruimte die (weer) wordt geboden onderdeel uitmaakt van het voornemen. Ook braakliggende grond die wordt herbestemd behoort tot het voornemen.

Activiteiten binnen het plangebied

Het MER hanteert de verplaatsing van bedrijfsonderdelen van Koninklijke ten Cate naar bedrijventerrein Nijverdal Noord als het voornemen. Het MER geeft geen duidelijk beeld van de activiteiten, zoals aard (of milieucategorie) en omvang van bedrijvigheid. Ook is niet duidelijk of met deze activiteiten de maximale ontwikkel ruimte van het bestemmingsplan gevuld is, of dat er ruimte voor verdere ontwikkeling beschikbaar blijft. Mondeling² is toegelicht dat:

- de verplaatsing van activiteiten van Koninklijke ten Cate van andere locaties deels binnen de bestaande panden gerealiseerd kan worden;
- Koninklijke ten Cate op korte termijn geen concrete plannen heeft voor de verplaatsing en/of uitbreiding van bestaande activiteiten, maar dit ook niet uitsluit.

Het MER maakt onvoldoende duidelijk of de beschreven ontwikkelingen overeenkomen met de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.

Voor de beschrijving van de milieueffecten van het bestemmingsplan mag worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Dat houdt in dat ervan uit moet worden gegaan dat alle bestemmingen worden benut. Bij de invulling van deze bestemmingen mag vervolgens uit worden gegaan van onderbouwde aannames. Er mag rekening worden gehouden met het feit dat het gaat om een bestaand bedrijventerrein en in hoeverre er nu al sprake is van een representatieve invulling. Welke aannames ten aanzien van de invulling van de bestemmingen van toepassing zijn, is van grote invloed op de milieueffecten.

De Commissie adviseert te onderbouwen of de beschreven ontwikkelingen op het bedrijventerrein overeenkomen met de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan. Indien dit niet het geval is adviseert de Commissie om in aanvulling op het MER een navolgbare beschrijving te geven van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Deze dient als basis voor de beschrijving van de maximale milieueffecten van het bestemmingsplan.

² Om een goed beeld te krijgen van het plangebied en het voornemen heeft de Commissie een locatiebezoek gebracht. Tijdens dit locatiebezoek is o.a. de verwachte ontwikkeling van Koninklijke ten Cate toegelicht. Zie voor meer informatie bijlage 1 van dit advies.

Verplaatsing van activiteiten

Koninklijke ten Cate wil haar activiteiten concentreren en uitbreiden op bedrijventerrein Nijverdal Noord. Het gaat hier om een (gefaseerde) verplaatsing van onderdelen van Nijverdal Zuid en Almelo. Het MER gaat voor effectberekeningen uit van:

- het plaatsen van de activiteiten op Nijverdal Noord;
- het verdwijnen van activiteiten op de andere locaties.

Het verplaatsen van een activiteit van A naar B leidt alleen tot een afname indien er geen vervangende / andere activiteit op A kunnen plaatsvinden. Dit is niet het geval voor de verplaatsing van onderdelen van Koninklijke ten Cate naar bedrijven terrein Nijverdal Noord. Op de 'achterblijvende locaties' blijft (de ontwikkeling) van bedrijvigheid mogelijk. Daarom is naar oordeel van de Commissie de afname van milieueffecten door het verplaatsen van activiteiten naar Nijverdal Noord onterecht aan het voornemen toegerekend. Dit leidt tot een onderschatting van milieugevolgen van het voornemen. Het is onduidelijk of voor alle milieuaspecten is gerekend met een verplaatsing van activiteiten en bijbehorende milieugevolgen. Dit is in ieder geval gedaan voor de emissies naar de lucht (zie ook paragraaf 2.2.3 van dit advies).

De Commissie adviseert na te gaan in hoeverre dit tot onjuiste conclusies leidt, en waar nodig te corrigeren.

2.2.2 Milieueffecten

Geluid

Het MER laat een overschrijding van de wettelijke grenswaarden voor geluid zien voor zowel de referentiesituatie als voor het voornemen. In het MER ontbreekt:

- een omschrijving van de problematiek rondom de geluidzone;
- inzicht in het effect op de geluidbelasting in de omgeving bij een maximale invulling van het plangebied. Niet duidelijk is wat wordt bedoeld met fictieve geluidbronnen en het optimaliseren van deze fictieve geluidbronnen;
- een beschrijving met welke oplossingen deze effecten gemitigeerd kunnen worden en hoe effectief deze oplossingen³ zijn.

³ De Commissie denkt hierbij bijvoorbeeld aan het verleggen van de zone, dezoneren of het opstellen van een geluidreductieplan.

Luchtkwaliteit

Voor luchtkwaliteit is alleen het effect van de verplaatsing van de vestigingen van Koninklijke ten Cate naar het bedrijventerrein Nijverdal Noord in beeld gebracht. Het is niet duidelijk in hoeverre de activiteiten, zoals geprojecteerd op Nijverdal Noord, overeenkomen met de maximale mogelijkheden van het (ontwerp) en het effect daarvan.

Geur

Voor geur geldt hetzelfde als voor het aspect geluid. In het MER is niet in beeld gebracht:

- wat het effect is van de maximale invulling;
- of dit past binnen de gepresenteerde cumulatieve geurcontour.

Het MER verwijst alleen naar de inpassing van Ten Cate Technical Fabrics. De mogelijke effecten van andere in het MER genoemde bedrijven van Koninklijke ten Cate en de overige invulling van het bestemmingsplan worden niet beschouwd.

Verwezen wordt naar het landelijk geurbeleid. De provincie Overijssel heeft haar eigen geurbeleid. In het MER wordt niet duidelijk in hoeverre de planvorming inpasbaar is binnen het provinciale beleid.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de milieueffecten bij maximale invulling van het bestemmingsplan op geluid, luchtkwaliteit en geur te beschrijven en zo nodig in te gaan op de mitigerende maatregelen en het effect daarvan.

2.3 Alternatieven

Het MER beschrijft alleen de referentie situatie en het voornemen. Er zijn geen alternatieven voor de realisatie van het voornemen onderzocht.

In de huidige situatie is al sprake van:

- een –weliswaar beperkte– overschrijding van de vigerende geluidcontour;
- een overbelaste stikstofsituatie voor natuur (zie paragraaf 2.4 van dit advies).

Desondanks staat het voornemen een verdere toename van geluid en stikstofdepositie toe. Alternatieven die resulteren in minder milieueffecten, zoals een verdergaande milieuzonering of het bieden van minder ontwikkelruimte, en/of mitigerende maatregelen zijn niet in het MER onderzocht.

De Commissie constateert dat het voornemen zoals gepresenteerd in het MER onopgeloste knelpunten bevat voor geluid en natuur (zie ook paragraaf 2.2 en 2.4 van dit advies). Hierdoor bevat het MER geen reëel en uitvoerbaar alternatief. Zij adviseert te onderzoeken op welke wijze milieuknelpunten bij uitvoering van het voornemen voorkomen dan wel opgelost kunnen worden. Bijvoorbeeld door een andere inrichting van het plangebied, een verdergaande milieuzonering of mitigerende maatregelen.

2.4 (Voorkomen) gevolgen voor natuur door stikstofdepositie

In de nabijheid van het plangebied liggen verschillende beschermde natuurgebieden. Het MER laat zien dat in de huidige situatie de kritische depositiewaarde voor Natura 2000-gebieden wordt overschreden. De Commissie signaleert op dit onderwerp onjuistheden en onvolkomenheden. Daarnaast onderschrijft zij de conclusies uit de Passende beoordeling niet. Dit is hierna toegelicht.

Aannames/uitgangspunten berekeningen

De berekening van stikstofemissies gaat uit van de verplaatsing van bedrijfsactiviteiten van Koninklijke ten Cate van Nijverdal Zuid naar het onderhavige plangebied (zie ook eerder in dit advies). De berekeningen laten een kleine verschuiving van de stikstofemissies zien: ten zuiden van de planlocatie is er sprake van een (geringe) afname van stikstofdepositie en aan de noordkant neemt depositie (gering) toe. De verplaatsing van bedrijvigheid is echter niet zeker, op beide locaties wordt/is bedrijvigheid mogelijk. De afname van emissies op locatie Nijverdal Zuid is naar oordeel van de Commissie onterecht meegenomen als onderdeel van het voornemen. Dit leidt tot een onderschatting van de stikstofdepositie rondom het plangebied. Bovendien is niet duidelijk in hoeverre het bestemmingsplan andere activiteiten toetsen die een emissie van stikstof tot gevolg kunnen hebben.

Conclusies Passende beoordeling

De Passende beoordeling constateert op basis van de geringe toename van stikstofdeposities dat negatieve gevolgen voor instandhoudingsdoelstellingen niet optreden. Op basis van de gepresenteerde informatie onderschrijft de Commissie deze conclusie niet. In de huidige situatie is al sprake van een (fors) overbelaste stikstofsituatie. Hierdoor kunnen bij een verdere toename van stikstofdepositie op de betreffende gebieden significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen niet worden uitgesloten.

Uit wetgeving volgt dat een project of plan alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets⁴ met succes wordt doorlopen.⁵

⁴ Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

⁵ Art. 19g en 19h, Natuurbeschermingswet 1998.

Oplossingsrichtingen (alternatieven en mitigerende maatregelen)

Het MER gaat niet in op mogelijke oplossingsrichtingen om verdere toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te voorkomen. Inrichtingsvarianten en/of mogelijkheden om met (bron)maatregelen verdere emissies te voorkomen zijn niet in het MER beschreven. Hierdoor is onvoldoende aannemelijk gemaakt dat aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in (de omgeving van) het plangebied, als gevolg van het voornemen, kan worden uitgesloten.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER:

- de stikstofdepositie, en de gevolgen daarvan, bij maximale invulling van het bestemmingsplan op Natura 2000-gebieden in beeld te brengen;
- een alternatief te ontwikkelen waarbij stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden niet verdere toeneemt of de effectiviteit van mitigerende maatregelen in beeld te brengen.

2.5 Landschap

Het aspect landschap en cultuurhistorie (met uitzondering van archeologie) zijn niet uitgewerkt in het MER. Het ontwerpbestemmingsplan bevat duidelijk meer informatie over deze onderwerpen. Hierin is conform de Omgevingsverordening van de provincie (met als uitgangspunt de lagenbenadering van de provincie) de ruimtelijke kwaliteit meer inzichtelijk gemaakt met het oog op mogelijke aantasting en versterking daarvan. Het is niet duidelijk in hoeverre dit het geval is voor het voornemen.

De Commissie adviseert de relevante landschappelijke en cultuurhistorische waarden (uitgezonderd archeologie) en structuren in het plangebied, te beschrijven, en na te gaan in hoeverre het voornemen hier mee te verenigen is.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Hellendoorn

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Hellendoorn

Besluit: Vaststellen bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling en vanwege kaderstelling voor categorie D18.4, D21.6, 34.5, en D41.1

Activiteit: actualisatie verouderd bestemmingsplan

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in Staatscourant van: 16 maart 2013

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 9 maart tot en met 20 april 2013

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 20 februari 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 25 april 2013

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. mr. F.D. van Heijningen (voorzitter)

dhr. dr. N.P.J. de Vries

dhr. ir. P.P.A. van Vugt

mw. drs. F.H. van der Wind (secretaris)

dhr. drs. G. de Zoeten

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.

Omdat de Commissie niet is geraadpleegd bij de voorbereiding op het MER heeft ze een locatiebezoek afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie.

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:

- PlanMER Bestemmingsplan Nijverdal Noord, Witteveen+Bos, 1 december 2011
- Ontwerp Bestemmingsplan Bedrijvenpark Noord de Nijverdal, BügelHajema, 1 februari 2013
- Addendum Externe veiligheidsanalyse Koninklijke Ten Cate Nijverdal, Simons Milieu en veiligheidsadvies, 12 oktober 2012
- Rapport Aspect luchtkwaliteit bestemmingsplan industrieterrein Nijverdal-Noord, Witteveen+Bos, 22 juni 2006
- Rapport Risicoanalyse PGS opslagvoorziening van Ten Cate in Nijverdal, Simons Milieu- en veiligheidsadvies, 13 juli 2011
- Rapport Riolerings- en afkoppeling Nijverdal Noord, Royal Haskoning, 4 december 2008
- Rapport Advies natuurwaarden Nijverdal Noord, BügelHajema, 17 oktober 2012
- Rapport Onderzoek naar de geluid- en trillingsbelasting vanwege Ten Cate Nicolon bv te Almelo, Wijnia-Noorman-Partners B.V., 24 augustus 2000

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Bestemmingsplan bedrijventerrein Nijverdal Noord

ISBN: 978-90-421-3743-1



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

