



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Breda 2030

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

16 augustus 2013 / rapportnummer 2812-39



1. Oordeel over het MER

De gemeente Breda heeft een Ontwerp Structuurvisie voor haar grondgebied opgesteld. Daarin wordt een toekomstperspectief voor 2030 beschreven, met een nieuwe sturingsrol van de gemeente. Omdat de structuurvisie het kader zal bieden voor mogelijk m.e.r.–(beoordelings)plichtige activiteiten en significante gevolgen voor nabijgelegen Natura 2000–gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, wordt de plan–m.e.r.–procedure doorlopen. Het college van B&W is initiatiefnemer en de gemeenteraad is het bevoegde gezag voor de m.e.r.–procedure.

Het MER is een helder gestructureerd en goed leesbaar document. Naast een beoordeling van de traditionele MER–aspecten bevat het MER ook een duurzaamheidsbeoordeling. Het MER bevat bovendien een Passende beoordeling vanwege mogelijke effecten op omliggende Natura 2000–gebieden, en gaat in op de Mobiliteitsaanpak Breda (MAB) en de effecten daarvan. Daarmee biedt dit MER veel informatie die van belang is voor de (vervolg)besluitvorming.

Uit het MER maakt de Commissie¹ op dat bestuurlijk de keuze voor de compacte stad al eerder is gemaakt. De Commissie constateert dat daarmee niet meer goed te achterhalen is wat de voor– en nadelen van deze keuze zijn, en dat daarmee de mogelijke oplossingrichtingen vooraf zijn ingeperkt. Overigens ziet de Commissie – ook gezien de economische crisis, waarbij minder locaties ontwikkeld worden – relevante argumenten voor een keuze voor ontwikkeling binnen de bestaande stad.

Het zwaartepunt van het MER richt zich op de milieugevolgen van varianten voor de compacte stad en daarmee vooral op de stad zelf. Het buitengebied krijgt slechts aandacht in hoofdstuk 4, Effectbeoordeling.

De Commissie signaleert bij toetsing van het MER echter enkele tekortkomingen in de informatie. Het gaat om informatie die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de structuurvisie. Het gaat om de volgende tekortkomingen:

- een locatieafweging en effectbeschrijving ten aanzien van de zoekgebieden voor windturbineparken, en
- een beschrijving van de maatregelen waarmee aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000–gebied Ulvenhoutse bos kan worden voorkomen.

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

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 commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

2. Gesignaleerde tekortkomingen en toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk 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.

2.1 Aard en onderdelen van de Ontwerp Structuurvisie

Aard

De Ontwerp Structuurvisie geeft geen blauwdruk voor de ontwikkeling van de stad, en bevat (los van de keuze om bepaalde locaties niet te ontwikkelen) in beperkte mate concrete besluiten over de aanpak van de belangrijkste opgaven. Veel meer geeft de Ontwerp Structuurvisie mogelijke ontwikkelingsrichtingen en afwegingskaders voor de vervolgbesluitvorming. Deze omstandigheid is door de Commissie meegenomen in haar beoordeling.

Onderdelen

In de Ontwerp Structuurvisie is een Ontwikkelingskaart opgenomen met te ontwikkelen locaties voor werken (tot 2020) en wonen (tot 2023). Het gaat primair om projecten waarover al besloten is. Daarnaast zijn er projecten aangegeven die mogelijk daarna aan de orde kunnen zijn.

Een aantal onderwerpen komt in alle scenario's terug. Daartoe horen ook de drie zoekgebieden voor windenergie langs de A16. Het MER bevat echter geen locatieafweging en effectbeschrijving ten aanzien van deze zoekgebieden. Omdat bij een concreet windturbineproject voor de locatieafweging kan worden verwezen naar de (kaderstellende) structuurvisie, is het van belang om bij het bepalen van de zoekgebieden aan te geven hoe milieuarargumenten daarin een rol hebben gespeeld. Nu dat niet is gebeurd, biedt het MER onvoldoende milieuinformatie voor de besluitvorming over de zoekgebieden van de windturbineparken.

De Commissie adviseert om alsnog de milieu-informatie voor de locatieafweging van de zoekgebieden voor windturbineparken in een aanvulling op het MER op te nemen, dan wel de zoekgebieden niet in de definitieve structuurvisie op te nemen.

2.2 Autonome ontwikkeling en scenario's

De MER-scenario's beogen inzicht te geven in de gevolgen van een meer of minder compacte stad. Terwijl in de Ontwerp Structuurvisie een nadrukkelijke koppeling tussen ruimtelijk programma en mobiliteitsopgave wordt gelegd, blijken in het MER alle maatregelen op het gebied van infrastructuur – alsmede water en natuur – in de categorie “alle scenario's” te vallen. Mede daardoor blijken de scenario's beperkt te verschillen qua maatregelen.

Om de milieugevolgen van de scenario's in beeld te brengen, wordt in het MER per milieuaspect de huidige situatie en de autonome ontwikkelingen beschreven waartegen de verschil-

lende scenario's worden afgezet. Daarbij is niet overal duidelijk welke nationale en regionale ontwikkelingen als autonome ontwikkeling zijn meegenomen, en wat die voor de stad betekenen.

Omdat de scenario's qua maatregelen en dus effecten weinig van elkaar verschillen, en bovendien de effecten in relatie tot autonome ontwikkeling niet altijd geheel navolgbaar zijn, biedt de scenario-analyse beperkt inzicht wat verschillende invullingen van compacte stad voor Breda kunnen betekenen.

2.3 Natuur

De in de Ontwerp Structuurvisie beschreven ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de stikstofdepositie minder afneemt dan in de autonome ontwikkeling was voorzien. Dit wordt ongewenst geacht omdat het in de gemeente gelegen Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos kampt met een veel te hoge achtergronddepositie van stikstof. In het MER en de Passende beoordeling worden aanbevelingen gedaan om te voorkomen dat depositie de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied kan aantasten. Deze aanbevelingen richten zich op brongerichte en beheergerichte maatregelen, inclusief hydrologisch herstelbeheer.

Ten aanzien van de brongerichte maatregelen adviseert het MER de gemeente om via voorwaardelijke bepalingen in bestemmingsplannen er op te sturen dat nieuwe ontwikkelingen stikstofneutraal zijn (door sanering van stikstofbronnen). Hierbij wordt verwezen naar de beide ontwerpbestemmingsplannen voor het buitengebied van de gemeente omdat daarin afdoende maatregelen getroffen zouden zijn om toename van stikstofdepositie te voorkomen.

De Commissie stelt echter vast dat uit de milieueffectrapporten voor de buitengebieden blijkt dat significante gevolgen voor het Ulvenhoutse Bos niet uitgesloten kunnen worden vanwege de ontwikkelingsruimte die via wijzigingsbevoegdheden mogelijk wordt gemaakt. Voor het MER voor buitengebied Zuid geldt dat ook via ontwikkelingen in de waterhuishouding effecten op het Natura 2000-gebied niet zijn uit te sluiten.

De milieueffectrapporten voor de buitengebieden waar in het MER voor de structuurvisie naar wordt verwezen beschrijven dus nog niet de maatregelen waarmee aantasting van natuurlijke kenmerken voorkomen kan worden. De beschrijving van de brongerichte maatregelen in het MER voor de structuurvisie is op grond van deze verwijzing nog niet volledig.

De Commissie wijst er verder op dat ook de omliggende EHS-natuur, waaronder het Mastbos, zeer kwetsbaar is voor stikstofdepositie. Het MER gaat hier niet expliciet op in. Om aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden door stikstofdepositie te voorkomen, zullen voor het Ulvenhoutse Bos genoemde maatregelen zich ook moeten uitstrekken tot de omliggende EHS-natuur.

De Commissie adviseert de gemeente om in een aanvulling op het MER de brongerichte maatregelen waarmee een toename van stikstofdepositie wordt voorkomen nader uit te werken en/of te motiveren dat effecten ook via effectgerichte maatregelen met zekerheid voorkomen worden. Daarbij is van belang dat de maatregelen zich ook uitstrekken tot de voor verzuring/vermesting gevoelige EHS-natuur (Mastbos).

3. Aanbevelingen voor het vervolgproces

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

3.1 Doorwerking

Het MER biedt veel informatie die van belang is voor de besluitvorming. De Ontwerp Structuurvisie geeft slechts summier de resultaten en aanbevelingen van het MER aan, en maakt niet duidelijk hoe de informatie uit het MER, met name over de drie onderzochte scenario's, doorwerkt in de keuzes in de structuurvisie, inclusief de Ontwikkelingskaart.²

- De Commissie beveelt aan om dit alsnog te doen.

3.2 Duurzame ontwikkeling

De Ontwerp Structuurvisie benoemt hoge ambities ten aanzien van duurzame ontwikkeling. In de duurzaamheidsbeoordeling van het MER wordt de vooraf gemaakte keuze voor de compacte stad onderzocht op een reeks duurzaamheidsindicatoren. De beoordeling richt zich minder op de verschillen tussen de beschreven scenario's. De scores op 'profit' en 'planet' zijn niet altijd navolgbaar en de samenhang tussen 'people', 'planet' en 'profit' is beperkt uitgewerkt.

Ten aanzien van 'planet' (waaronder herstel agrarisch cultuurlandschap en bijbehorende biodiversiteit) zijn de scenario's niet onderscheidend omdat het buitengebied niet volwaardig is meegenomen in de structuurvisie.

De duurzaamheidsbeoordeling is daardoor minder geschikt als instrument om op dit moment keuzes in de Ontwerp Structuurvisie te kunnen onderbouwen, maar eerder een goede eerste stap in een proces waarin duurzame ontwikkeling geïntegreerd kan worden in het strategisch beleid van de gemeente.

² Ontwerp Structuurvisie, blz. 91-92.

De Ontwerp Structuurvisie beoogt een afwegingskader te zijn voor de stedelijke programmering in de komende jaren. Een verdere uitwerking van de set duurzaamheidsindicatoren kan daaraan bijdragen. Om daadwerkelijk als integraal afwegingskader te kunnen dienen, moet de nu primair op 'planet' gerichte set indicatoren verder uitgewerkt worden op de pijlers 'people' en 'profit'. Bovendien moet verhelderd worden hoe de drie pijlers op elkaar kunnen inwerken.

- Het MER beveelt aan om de vorderingen bij het realiseren van de duurzaamheidsambities op duurzaamheidsindicatoren te monitoren. De Commissie ondersteunt deze aanbeveling, mits een integraal afwegingskader wordt uitgewerkt. Op die manier kan inzicht worden verkregen hoe de duurzaamheidsambities in de praktijk doorwerken, en kunnen waar nodig ontwikkelingen bijgestuurd worden.

3.3 Verkeer

In de Ontwerp Structuurvisie wordt vanuit het centrale thema duurzame ontwikkeling een hoge ambitie voor het toekomstige verkeers- en vervoerssysteem neergelegd. De Commissie heeft waardering voor de gehanteerde werkwijze rond duurzame mobiliteit.

Naast het verbeteren van de (selectieve) bereikbaarheid per auto blijkt die hoge ambitie in de Structuurvisie en het MER voor met name de fiets en het openbaar vervoer. Om de beoogde groei van openbaar vervoer en fietsverkeer (10% respectievelijk 35% van alle verplaatsingen) te bereiken, zal aanzienlijk meer nodig zijn dan het geven van een lagere prioriteit aan het autoverkeer. Het is daarbij van belang dat een vertaling van de aanbevelingen³ plaatsvindt naar concrete maatregelen om de beoogde transitie in het mobiliteitsgedrag te bereiken. Besteed daarbij, in aanvulling op de MAB en het MER, extra aandacht aan het te voeren parkeerbeleid.

- Om de ambitie voor verkeer en vervoer waar te kunnen maken, beveelt de Commissie aan om de uitwerkingen voor het rijdende verkeer, het parkeren en de mobiliteitsbeïnvloeding (vermijden, verkorten en verschonen van verplaatsingen), samen met de aangrenzende gemeenten, de provincie Noord-Brabant en andere partners, in een lange-termijnplan samen te brengen. Schenk daarbij aandacht aan de communicatie met de (regionale) bevolking.

³ Opgenomen in paragraaf 3.3. van het plan-MER.

3.4 Ecologische verbindingzones

Uit het MER blijkt niet duidelijk in hoeverre de realisatie van ecologische verbindingzones onderdeel uitmaakt van de activiteiten waar de Ontwerp Structuurvisie zich op richt of gezien kan worden als autonome ontwikkeling.

- De Commissie adviseert in het verdere besluitvormingsproces te verduidelijken of de realisatie van ecologische verbindingzones als autonome ontwikkeling moet worden gezien.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Breda

Besluit: vaststellen van een structuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorieën C1.3/D1.2, D9, D10, D11.2, D11.3, C14/D14, D17.2, D18.2 en D22.2 en vanwege passende beoordeling

Activiteit:

Het gaat vooral om ontwikkelingen op het gebied van woningbouw, bedrijvigheid en ingrepen op het gebied van infrastructuur.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER o.a. op de website van de gemeente Breda d.d. 6 juni 2013

ter inzage legging MER: 6 juni t/m 17 juli 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 4 juni 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 16 augustus 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:

Mr. F.W.R. Evers (voorzitter)

Mr.drs. G.A.J.M. Hoevenaars (secretaris)

Dr. M.J.F. van Pelt

Ing. B. Peters

Ing. R.L. Vogel

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 Structuurvisie Breda 2030 (30 mei 2013)
- Ontwerp-Structuurvisie Breda 2030 (14 mei 2013)
- Bijlagen bij de Ontwerp-Structuurvisie Breda 2030 (14 mei 2013)
- Drie parallelle visies Structuurvisie Breda (14 mei 2013)
- Ecologische Verbindingszones Breda (februari 2010)
- Plan van aanpak Ecologische Verbindingszones Breda (februari 2010)

De Commissie heeft kennis genomen van 17 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 22 juli 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie Breda 2030

ISBN: 978-90-421-3829-2



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

