

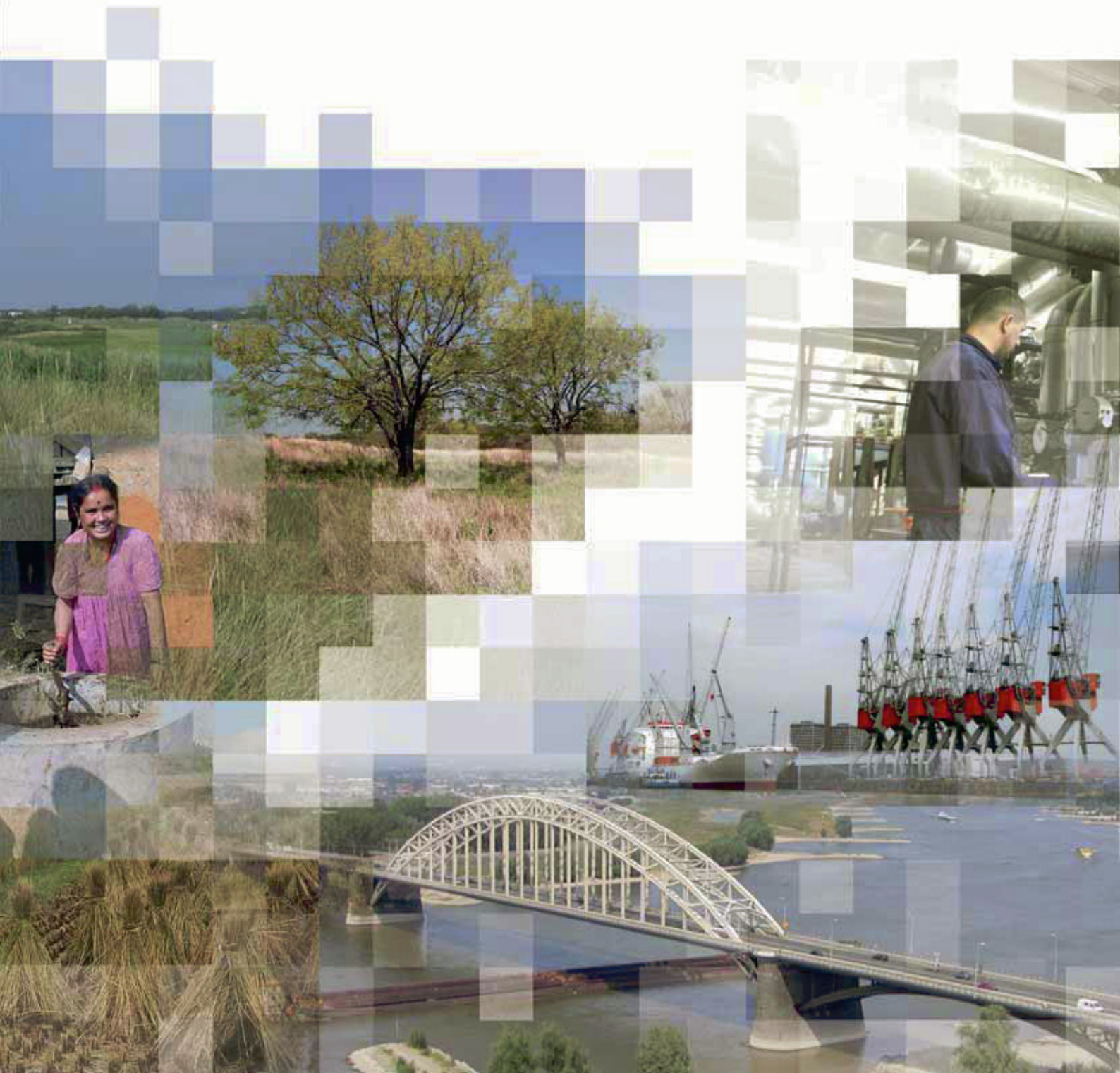


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Losser

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

13 december 2012 / rapportnummer 2688-56



1. Oordeel over het MER

De gemeente Losser wil het bestemmingsplan voor haar buitengebied herzien. De plan-m.e.r.-procedure wordt doorlopen omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor m.e.r.(beoordelings-)plichtige activiteiten, en omdat vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden een Passende beoordeling moet worden opgesteld. Bevoegd gezag bij deze procedure is de gemeenteraad van Losser.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling tezamen. Tijdens de toetsing heeft de Commissie aangegeven dat het MER naar haar oordeel op een aantal onderdelen onvolledig is. Daarom heeft het bevoegd gezag de Commissie verzocht de advisering op te schorten om het MER aan te vullen.

De Commissie is van oordeel dat **in het MER² en de aanvulling³ tezamen nog informatie ontbreekt die essentieel is om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen** in de besluitvorming over het bestemmingsplan. Ook de aanvulling bevat onvoldoende informatie over de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan voor veehouderij, de effecten op Natura 2000-gebieden en beschermde soorten. De andere punten die in het MER onvoldoende waren onderbouwd, namelijk de maximale mogelijkheden voor recreatie, de gevolgen voor de ecologische hoofdstructuur en het watersysteem zijn in de aanvulling voldoende uitgewerkt.

De Commissie constateert op grond van het MER en de aanvulling daarop, dat bij geen enkel alternatief aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten. In de aanvulling op het MER wordt nog wel de huidige situatie als reëel alternatief geïntroduceerd, maar hier wordt geen correcte invulling aan gegeven om als daadwerkelijk alternatief te kunnen worden beschouwd. Het MER bevat daardoor geen uitvoerbaar alternatief. Uit de 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.

De Commissie heeft geen aangepast ontwerpbestemmingsplan ontvangen van het bevoegd gezag bij de aanvulling op het MER.

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

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 PlanMER bestemmingsplan Buitengebied Losser, BügelHajema Adviseurs, 12 juni 2012.

³ PlanMER bestemmingsplan Buitengebied Losser, BügelHajema Adviseurs, 1 november 2012.

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?

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Maximale mogelijkheden

MER

In het MER moeten de maximale mogelijkheden worden beschreven van in het bestemmingsplan toegelaten activiteiten met aanzienlijk milieugevolgen. Tevens moet de samenstelling van de alternatieven daarop helder zijn. De Commissie is van oordeel dat het volgende ontbreekt of onvoldoende inzichtelijk is gemaakt:

Veehouderij

In het MER en het bestemmingsplan wordt nergens helder omschreven wat de huidige feitelijke situatie en het voornemen/ alternatieven voor veehouderij behelst. Het is de Commissie tevens niet duidelijk met welke aantallen (dieren/bedrijven) is gerekend. Op bladzijde 12 van het MER wordt voor intensieve veehouderij aangegeven dat de bestaande situatie wordt meegenomen en de mogelijkheden voor uitbreiding tot 1,5 hectare via een wijzigingsbevoegdheid. Voor grondgebonden veehouderij wordt alleen ingegaan op de afwijkingmogelijkheid tot 2 hectare. Op bladzijde 140 van de Passende beoordeling wordt aangegeven dat uitbreidingsmogelijkheden aan een wijzigingsbevoegdheid zijn gekoppeld. Bovenstaande is in tegenspraak met figuur 11.2b waaruit blijkt dat veehouderijen bij recht al aanzienlijk kunnen uitbreiden. Uit een vergelijking tussen luchtfoto en verbeelding voor een aantal percelen kan ook worden opgemaakt dat er bij verreweg de meeste bouwvlakken per bouwvlak nog (enige tot beduidende) uitbreiding bij recht mogelijk is. De Commissie wijst erop dat de niet benutte planologische ruimte in het vigerende bestemmingsplan, die in het nieuwe bestemmingsplan (opnieuw) wordt bestemd, behoort tot het voornemen en niet tot de autonome ontwikkeling, tenzij is aangetoond dat de reeds bestemde en vergunde ruimte met zekerheid op korte termijn ingevuld wordt.

Verder is het onduidelijk of de omschakeling van akkerbouw naar grondgebonden veehouderij is meegenomen in het MER/ Passende beoordeling. In het bestemmingsplan is geen onderscheid gemaakt tussen akkerbouw en grondgebonden veehouderij. Dit heeft tot gevolg dat een akkerbouwbedrijf kan omschakelen naar een bedrijf met grondgebonden veehouderij. Een bedrijf met grondgebonden veehouderij heeft andere effecten op bijvoorbeeld natuur, geur en waterkwaliteit.

Een heldere beschrijving van het voornemen/alternatieven, met dieraantallen, is van belang omdat het de basis is van de beschrijving van de milieueffecten in het MER. De milieueffecten moeten navolgbaar zijn (zie ook paragraaf 2.2. van dit advies).

Recreatie

Middels een afwijkingbevoegdheid worden binnen het bouwvlak maximaal 25 kampeerplaatsen toegestaan bij alle agrarische bedrijven. Bij veelvuldig gebruik van deze bevoegdheid kunnen er (in cumulatie) milieueffecten optreden voor de natuur, zoals extra verstoring door recreatie. Forse uitbreiding van het aantal kleinschalige kampeerterreinen kan ook van invloed zijn op de landschappelijke kwaliteit van het buitengebied en op de verkeersbewegingen. Deze mogelijke milieueffecten zijn niet beschouwd in het MER.

Aanvulling

Veehouderij

De Commissie is van oordeel dat ook in de aanvulling geen heldere beschrijving is gegeven van het voornemen/alternatieven voor veehouderij:

- In de aanvulling is zoals in het MER de methodiek uitgelegd waarmee effecten bepaald zijn, maar het blijft onduidelijk met welke dieraantallen is gerekend. De berekeningen zijn daarom niet verifieerbaar.
- Uit het MER en de aanvulling daarop blijkt dat op basis van de enquête er in de huidige feitelijke situatie meer dieren in het plangebied aanwezig zijn dan vergund. Dit duidt erop dat de enquête niet klopt of in het plangebied sprake is van illegale situaties. De huidige feitelijke situatie moet aannemelijk worden gemaakt. Illegale situaties die worden gelegaliseerd behoren tot het voornemen omdat het bevoegd gezag met het voorliggende bestemmingsplan kan besluiten deze situaties al dan niet te legaliseren. Uit het MER blijkt niet waar deze situaties zijn gelegen en om welke dieraantallen het gaat.
- De kaarten in het MER over stikstofdepositie (bladzijde 130, 131 en 132) verschillen wezenlijk van de kaarten over de stikstofdepositie in de aanvulling op het MER (bladzijde 137, 138 en 139). Deze verschillen zijn aan de orde voor zowel de huidige situatie, het reële alternatief als het voornemen. De stikstofdepositie is in de aanvulling op het MER in alle drie de situaties minder ernstig voor de Natura 2000-gebieden dan in het MER, terwijl de uitgangspunten voor de berekeningen volgens de aanvulling niet zijn veranderd.

Recreatie

In de aanvulling is voldoende inzicht gegeven in de maximale mogelijkheden voor kampeerplaatsen in het buitengebied en de milieueffecten daarvan. Er zal geen sprake zijn van significant negatieve gevolgen voor de Natura 2000-gebieden landgoederen Oldenzaal en Dinkelland. Deze gebieden zijn niet aangewezen voor verstoringsgevoelige fauna en er wordt geen nieuwe recreatieve infrastructuur aangelegd waardoor de Natura 2000-gebieden in fysieke zin ook onaangetast blijven.

2.2 Passende beoordeling

MER

In de Passende beoordeling zijn de effecten van de toename van stikstofdepositie en hydrologische effecten globaal onderzocht voor de Natura 2000-gebieden in het plangebied: landgoederen Oldenzaal en Dinkelland. Uit de Passende beoordeling blijkt dat groei bij recht (gelijk aan het reële alternatief) en groei bij zowel recht als flexibiliteitsbepalingen⁵ (het voornemen, gelijk aan alternatief intensivering en schaalvergroting) beide leiden tot forse toename van stikstofdepositie, waardoor aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in en rond het plangebied niet uitgesloten kan worden.

⁵ In het Bestemmingsplan Buitengebied Losser gaat het om wijzigingsbevoegdheden en afwijkingsmogelijkheden.

De Commissie is van oordeel dat de volgende punten ontbreken in de Passende beoordeling:

- De Passende beoordeling beschrijft onvoldoende effectieve en haalbare mitigerende maatregelen of alternatieven waarmee aantasting van natuurlijke kenmerken met zekerheid kan worden uitgesloten. Hierdoor beschrijft het MER geen uitvoerbaar alternatief. Uit de wetgeving volgt dat een plan 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.
 - Bij de uitbreidingsmogelijkheden via flexibiliteitbepalingen welke in het alternatief intensivering en schaalvergroting zijn beschreven, is als randvoorwaarde opgenomen dat stikstofdepositie bij uitbreiding van veehouderijen niet mag toenemen. Het MER moet dan ook inzichtelijk maken op welke wijze een dergelijke nul-emissie bereikt kan worden en of dat haalbaar is. Uit de Natuurbeschermingswet 1998 volgt dat de toets op planniveau niet mag worden doorgeschoven naar de toets op projectniveau. De Commissie merkt in dit verband op dat de beperkende regel niet van toepassing is op de uitbreidingsmogelijkheden bij recht welke in beide alternatieven aan de orde zijn.
 - In paragraaf hydrologie wordt aangegeven dat door het aanbrengen van drainage, het wijzigen van greppelsystemen of andere diepe grondwerkzaamheden er sprake kan zijn van significant negatieve effecten op aangrenzende Natura 2000-gebieden. Verder is aangegeven dat met het oog op verdroging ook sierteelt, houtteelt en bosbouw negatieve effecten kunnen veroorzaken op aangrenzende Natura 2000-gebieden. Zoals in het bovenstaande punt is aangegeven zal met zekerheid moeten worden aangegeven dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. De globaal beschreven mitigerende maatregelen geven deze zekerheid niet. De toetsing mag daarom niet worden geschoven naar de omgevingsvergunning.
 - De Duitse Natura 2000-gebieden zijn niet in beschouwing genomen.
 - De maximale mogelijkheden zijn niet onderzocht. Zie paragraaf 2.1. van dit advies.
- De Commissie merkt op dat de Programmatische Aanpak Stikstofdepositie (PAS) is gerekend tot de autonome ontwikkeling (bladzijde 24 MER). Dit is niet correct omdat de PAS nog in ontwikkeling is.

De Commissie benadrukt dat het voor de navolgbaarheid van de berekeningen van belang is om concreet aan te geven met welke (dier)aantallen en emissiegetallen is gerekend en hoe daartoe is gekomen. De beschrijving in paragraaf 2.4 is niet duidelijk genoeg.

Aanvulling

De Commissie is van mening dat ook in de aanvulling op het MER onvoldoende informatie is opgenomen in de Passende beoordeling. Dit geldt zowel voor de effecten door een toename van de stikstofdepositie als de hydrologische effecten.

Huidige feitelijke situatie en uitgangspunten

In de aanvulling wordt aangegeven dat de huidige feitelijke situatie kan worden beschouwd als alternatief waarbij geen significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden zullen optreden. Zoals uit paragraaf 2.1 blijkt is de Commissie van oordeel dat de huidige feitelijke situatie niet correct is beschreven. Daarom is de Commissie ook van mening dat er geen uitvoerbaar alternatief is beschreven. Uit de wetgeving volgt dat een project of plan alleen door-

gang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets⁶ met succes wordt doorlopen.

De Commissie heeft in haar advies over het MER aangegeven dat het voor de navolgbaarheid van de berekeningen van belang is om concreet aan te geven met welke (dier)aantallen en emissiegetallen is gerekend en hoe daartoe is gekomen. Zoals in paragraaf 2.1 van dit advies is aangegeven is de Commissie van mening dat dit punt onvoldoende is uitgewerkt in de aanvulling op het MER. De berekeningen die ten grondslag hebben gelegen aan de depositiekaarten zijn bovendien niet toegevoegd aan het MER en de aanvulling, waardoor deze niet verifieerbaar zijn.

Stikstofdepositie

In het MER en de aanvulling daarop wordt voor stikstofdepositie verwezen naar de randvoorwaarde bij de flexibiliteitsbepalingen dat de stikstofdepositie bij uitbreiding van veehouderijen niet mag toenemen. In hoofdstuk 13 van de aanvulling wordt een aanzet gegeven op welke wijze de stikstofdepositie niet zal toenemen bij uitbreiding van veehouderij. Aangegeven wordt dat door saldering of emissiearme technieken de stikstofdepositie minder of niet zal toenemen. De Commissie ziet hier ook mogelijkheden. De aanvulling op het MER maakt echter niet inzichtelijk of dit afdoende is om aantasting van natuurlijke kenmerken te voorkomen. De randvoorwaarde is niet van toepassing op de uitbreidingsmogelijkheden bij recht. Het reële alternatief laat zien dat er al een forse toename van stikstofdepositie zal zijn door de uitbreidingsmogelijkheden bij recht. Verder blijkt uit het MER en de aanvulling daarop niet of de maatregelen haalbaar en geborgd zijn.

Hydrologie

De mogelijke hydrologische effecten zijn niet onderzocht. Er wordt doorverwezen naar de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning zal pas worden verleend indien uit vooronderzoek is gebleken dat er geen negatieve effecten zullen optreden. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan moet echter de zekerheid worden gegeven dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. De globaal beschreven mitigerende maatregelen geven deze zekerheid niet. De toetsing en het onderzoek daarvoor mogen niet worden geschoven naar de omgevingsvergunning.

Alternatieven

De Commissie adviseert om bijvoorbeeld een zoneringsalternatief te onderzoeken: minder/ geen uitbreidingsruimte voor veehouderijen dichtbij Natura 2000-gebieden en waar mogelijk uitbreidingsruimte voor veehouderijen die verder weg gelegen zijn van Natura 2000-gebieden. Zonering van de veehouderijen kan bijdragen aan de vermindering van stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden en kan mogelijk hydrologische effecten voorkomen⁷. De

⁶ 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?

⁷ Hier kan worden aangesloten bij de GGOR van het waterschap Regge en Dinkel, in het kader waarvan bufferzones rondom de Natura 2000-gebieden zijn aangegeven op kaart.

Zie: http://www.wrd.nl/organisatie/waterbeleid/waterbeheerplan/gewenst_grond_-_en

gemeente kan door middel van zonering zelf sturen richting een gewenste ontwikkeling. Daarnaast zou een concretisering van mogelijke mitigerende maatregelen (salderen of emissie arme technieken toepassen etc.) ook kunnen bijdragen aan een uitvoerbaar alternatief. De twee onderzochte alternatieven zijn vooral gebaseerd op ontwikkelingen waarop de gemeente geen greep heeft.

Duitse Natura 2000-gebieden

De Commissie merkt verder nog op dat de effectbeschrijving op de Duitse Natura 2000-gebieden voldoende aan de orde is gekomen in de aanvulling omdat de grootste effecten zullen optreden op de in de gemeente gelegen Natura 2000-gebieden.

2.3 Effecten op de ecologische hoofdstructuur (EHS) en beschermde soorten

MER

Het MER geeft een beschrijving van de effecten van het plan op de EHS en beschermde soorten met name ten gevolge van een toename van verzuring en vermisting. Andere effecten door verdroging, ruimtebeslag, verstoring (bouwen op bouwblokken met erfgebonden soorten) of versnippering van leefgebieden worden benoemd maar er wordt weinig inzicht gegeven in de absolute omvang en de ernst van deze effecten op de EHS en beschermde soorten door de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan.

Het MER geeft voorts geen inzicht in wat de 'wezenlijke kenmerken en waarden' voor EHS-gebieden zijn en welke gevolgen het initiatief op deze actuele en potentiële kenmerken en waarden heeft. De beschrijving van de beschermde soorten is subjectief. Beschikbare flora- en faunagegevens zijn namelijk niet gebruikt.

Aanvulling

De Commissie is van oordeel dat in de aanvulling voldoende informatie is gegeven over de omvang en de ernst van de effecten op de EHS. Dit geldt niet voor de informatie over beschermde soorten. In de aanvulling op het MER is bekeken welke soorten in het plangebied aanwezig zijn. Ook is aangegeven dat beide alternatieven een negatief effect zullen hebben op sommige Flora- en faunawetsoorten, waaronder streng beschermde soorten als kamsalamander, vleermuizen en vogels met jaarrond beschermde nestplaatsen. In de aanvulling wordt vervolgens niet aangegeven of en hoe deze verstoringen kunnen worden voorkomen. Het MER en de aanvulling daarop hebben daardoor niet aannemelijk gemaakt dat de Flora- en faunawet de uitvoering van het bestemmingsplan niet in de weg staat.

2.4 Water

MER

Het MER gaat in zeer algemene termen in op de gevolgen van het plan voor het watersysteem. Er worden negatieve gevolgen voor zowel waterkwantiteit (berging en afvoer) als waterkwaliteit geconstateerd. Het MER geeft door het zeer globale karakter weinig inzicht in de absolute omvang en de ernst van deze effecten. Er wordt geconstateerd dat grote delen van het watersysteem in de huidige situatie niet aan de vereisten van de Kaderrichtlijn Water (KRW) voldoen, maar dat in de autonome ontwikkeling een positieve trend aanwezig is. Onduidelijk blijft daarbij in welke mate het plan deze trend afremt of tegenwerkt, en in welke mate de (KRW-)doelstellingen in gevaar komen.

Aanvulling

De Commissie is van oordeel dat in de aanvulling voldoende informatie is gegeven over de negatieve gevolgen voor zowel waterkwantiteit als waterkwaliteit. Uit de aanvulling blijkt dat het behalen van de KRW-doelstellingen in gevaar zal komen door het voornemen en het alternatief daarop. De Commissie adviseert om in overleg met de waterbeheerder te onderzoeken welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van Losser

Bevoegd gezag: gemeenteraad van Losser

Besluit: vaststellen van bestemmingsplan Buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D14

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Nieuwe Dinkellander en de Staatscourant van: 26 juni 2012

ter inzage legging MER: 27 juni 2012 tot en met 7 augustus 2012

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 29 juni 2012

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 29 september 2012

toetsingsadvies uitgebracht: 13 december 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.

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 Buitengebied Losser, BügelHajema Adviseurs, 12 juni 2012;
- Ontwerp Bestemmingsplan Buitengebied, BügelHajema Adviseurs, 25 juni 2012;
- Landschapsontwikkelingsvisie LOP NOTT, adviesbureau Eelerwoude, 29 mei 2007;
- Landschapsontwikkelingsplan Gemeente Losser, Gemeentelijke uitwerking van LOP Noordoost Twente Twenterand, adviesbureau Eelerwoude, 25 september 2007;
- PlanMER bestemmingsplan Buitengebied Losser, BügelHajema Adviseurs, november 2012 (aanvulling in dit advies genoemd).

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 7 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 Losser en de
aanvulling daarop

ISBN: 978-90-421-3586-4



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

