



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Losser

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

25 september 2012 / rapportnummer 2688-41



1. Oordeel over het MER

De gemeente Losser wil haar bestemmingsplan buitengebied herzien. Vanwege de nabijheid van Natura 2000-gebieden en omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor m.e.r- (beoordelings)plichtige activiteiten is een milieueffectrapport (verder MER) opgesteld. Het plangebied is landschappelijk en ecologisch bijzonder waardevol.

De Commissie voor de m.e.r. (verder 'de Commissie')¹ constateert bij toetsing van het MER aan de wettelijke inhoudseisen dat in het MER informatie ontbreekt die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang in de besluitvorming. Zij adviseert een aanvulling op het MER op te stellen voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen. De tekortkomingen betreffen:

- De milieueffecten van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan voor veehouderij en recreatie zijn onvoldoende beschreven.
- De milieueffecten voor de natuur zijn onvoldoende beschreven:
 - Uit de Passende beoordeling blijkt dat bij beide alternatieven aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in en rond het plangebied niet uitgesloten kan worden door stikstofdepositie en hydrologische effecten. Het MER beschrijft echter geen mitigerende maatregelen of alternatieven waarmee deze aantasting met zekerheid kan worden uitgesloten. Hierdoor beschrijft het MER geen uitvoerbaar alternatief.
 - De Duitse Natura 2000-gebieden zijn niet beschouwd genomen in de Passende beoordeling.
 - In het MER ontbreekt een helder overzicht van de gevolgen voor de ecologische hoofdstructuur en beschermde soorten.
- De omvang en de ernst van de door het voornemen veroorzaakte gevolgen voor het watersysteem zijn onduidelijk.

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

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Maximale mogelijkheden

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:

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 www.commissiemer.nl onder *adviezen*.

Veehouderij

In het MER en het bestemmingsplan wordt nergens helder omschreven wat het voornemen/alternatieven voor veehouderij behelst. Het is de Commissie 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 ha. via een wijzigingsbevoegdheid. Voor grondgebonden veehouderij wordt alleen ingegaan op de afwijkingmogelijkheid tot 2 ha. 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 uit kunnen breiden. 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.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een volledige beschrijving te geven van de milieueffecten van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan.

2.2 Passende beoordeling

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: land-

goederen Oldenzaal en Dinkelland. Uit de Passende beoordeling blijkt dat groei bij recht (gelijk aan het reeël alternatief) en groei bij zowel recht als flexibiliteitsbepalingen² (het voorname, gelijk aan alternatief intensivering en schaalvergroting) beiden leiden tot forse toename van stikstofdepositie, waardoor aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in en rond het plangebied niet uitgesloten kan worden.

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 flexibiliteitsbepalingen 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 en geborgd 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 kan 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 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.

De Commissie adviseert om aan de hand van het bovenstaande in aanvulling op de Passende beoordeling aannemelijk te maken dat aantasting van natuurlijke kenmerken door de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan zijn uit te sluiten voor alle relevante Natura 2000-gebieden (waaronder ook de Duitse Natura 2000-gebieden).

² In het Bestemmingsplan Buitengebied Losser gaat het om wijzigingsbevoegdheden en afwijkingmogelijkheden.

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

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 vermesting. Ander 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.

De Commissie adviseert in aanvulling op het MER:

- alle gevolgen van de alternatieven op de actuele en potentiële kenmerken en waarden van EHS-gebieden te onderzoeken en te toetsen aan het provinciale toetsingskader voor de EHS;
- aannemelijk te maken dat er in het gehele plangebied geen problemen met beschermde soorten te verwachten zijn. Betrek daarbij de beschikbare flora- en fauna gegevens.

2.4 Water

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.

De Commissie adviseert in aanvulling op het MER de omvang en de ernst van de door het voornemen veroorzaakte gevolgen voor het watersysteem te beschrijven.

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: 25 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.

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.

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.

VOORLOPIG

**Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied Losser**

VOORLOPIG