



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie gemeente Heemskerk

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 augustus 2011 / rapportnummer 2548-47



1. Oordeel over het MER

De gemeente Heemskerk wil een nieuwe structuurvisie voor haar gehele grondgebied vaststellen. Daarmee wordt de bestaande structuurvisie uit 2003 geactualiseerd, wordt nieuw sectoraal beleid ingevoegd en wordt voorgesorteerd op de Strategische Toekomstvisie voor 2040. De structuurvisie is kaderstellend voor activiteiten die mogelijk significante gevolgen hebben voor het Natura 2000-gebied 'Noordhollands Duinreservaat'. Daarom is een plan-milieueffectrapport (plan-MER) inclusief een Passende beoordeling opgesteld. De Passende beoordeling gaat uitsluitend in op de gevolgen van de mogelijke ontwikkelingen in het glastuinbouwgebied Heemskerkerduin-Noorddorp. Uit het MER (inclusief Passende beoordeling) blijkt dat toename van glastuinbouw op gespannen voet staat met de herstelopgaven voor het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat.

De Commissie voor de milieueffectrapportage¹ signaleert bij toetsing van het milieueffectrapport (MER) enkele tekortkomingen, die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. Dit zijn:

- Er ontbreekt een heldere referentiesituatie voor het tuinbouwgebied, in ieder geval de op basis van autonome ontwikkeling in 2020 te verwachten oppervlakte aan glas;
- Er ontbreekt een beschrijving van de effecten van glastuinbouw in de huidige situatie op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat;
- In de Passende beoordeling ontbreekt de cumulatie met effecten van andere plannen en projecten;
- In de Passende beoordeling is uitgegaan van verspreide realisatie van glas, terwijl dit niet zeker is;
- In de Passende beoordeling is aangenomen dat bij een zeer gering² percentage toename van stikstofdepositie aantasting van natuurlijke kenmerken is uitgesloten
- De stelling dat er geen effecten zijn op de Ecologische Hoofdstructuur is onvoldoende onderbouwd.

De Commissie adviseert een **aanvulling op het MER** op te stellen voordat het besluit wordt genomen. In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden overige aanbevelingen gedaan voor het vervolgtraject.

¹ Commissie voor de m.e.r., verder: 'de Commissie'. 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 0,5% van de zogeheten 'kritische depositiewaarde'.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Referentiesituatie

In het MER ontbreekt een heldere referentiesituatie voor het tuinbouwgebied, waarin wordt beschreven wat er gebeurt bij ongewijzigd beleid. In ieder geval moet de op basis van autonome ontwikkeling in 2020 te verwachten oppervlakte aan glas worden beschreven.

De Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen waarin de referentiesituatie inclusief de autonome ontwikkeling wordt beschreven.

2.2 Passende beoordeling

Omdat de structuurvisie een kader stelt voor activiteiten waarvan niet op voorhand is uit te luiten dat ze significant negatieve gevolgen hebben voor het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat³ is voor de structuurvisie een Passende beoordeling opgesteld. Ten aanzien van deze Passende beoordeling heeft de Commissie de volgende kanttekeningen:

- Voor dit Natura 2000-gebied zijn de belangrijkste bedreigingen verdroging en depositie van stikstof. Uit de Passende beoordeling blijkt niet wat de bijdrage van het tuindersgebied is aan deze twee mechanismen in de huidige situatie.⁴
- In de Passende beoordeling ontbreekt een cumulatietoets; de gecombineerde effecten van het huidige voornemen met andere activiteiten dan die in de structuurvisie worden niet beschreven. De Commissie wijst hierbij onder meer op activiteiten zoals de drinkwaterwinning door het PWN en de activiteiten van het bedrijf Tata Steel en de mogelijk significante gevolgen die deze kunnen hebben voor het gebied.⁵
- In het zogenaamde 'terugreken scenario' zijn de effecten onderzocht van maximale uitbreiding van glastuinbouw zonder dat significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied als gevolg van stikstofdepositie optreden. Hierbij zijn twee aannames gedaan:
 - De glastuinbouwontwikkeling vindt verspreid over het gebied plaats. Dit is echter vooralsnog onzeker;
 - Een toename van stikstofdepositie van <0,5% van de kritische depositiewaarde is niet significant. In geval van een overbelaste situatie in combinatie met een (zeer) ongunstige staat van instandhouding⁶ moet echter onderzocht worden of een zeer kleine toename van stikstofdepositie significante gevolgen kan hebben. Dit kan

³ Namelijk: het ontwikkelen van glastuinbouw in het gebied Heemskerkerduin-Noorddorp.

⁴ Ook de gevolgen van de autonome ontwikkeling van glastuinbouw (toekomstig nieuw gebruik binnen verleende vergunningen) ten aanzien van verdroging en stikstofdepositie worden uit het MER niet duidelijk.

⁵ Op 22 juni 2011 bracht de Commissie m.e.r. een advies uit over het MER Industrierrein Tata Steel (rapportnummer 2515-37). Hierin concludeerde de Commissie onder meer dat de gevolgen van het bestemmingsplan voor het Natura 2000-gebied op basis van het MER onvoldoende inzichtelijk waren. Ook in de zienswijze van de gemeente Beverwijk en de beantwoording daarop (Bijlage 1 MER) wordt overigens ingegaan op cumulatie met activiteiten van Tata Steel.

⁶ Hier het geval bij de habitattypen Grijze duinen, Duinen met kraaiheide en Vochtige duinvalleien.

volgens de huidige jurisprudentie niet op basis van een zeer klein percentage op voorhand worden uitgesloten.

Vanwege deze kanttekeningen onderschrijft de Commissie de conclusie dat significant negatieve gevolgen in het terugreken scenario zijn uit te sluiten niet.

Daarnaast staan er nog diverse (minder belangrijke) onduidelijkheden en onvolkomenheden in de tekst van de Passende beoordeling:

- In tabel 4.3 (p. 22) is niet duidelijk over welke 'grammen' het gaat (vermoedelijk N).
- Op p. 26 wordt aangegeven dat er geen beheerplan is. Er is echter wel een gebiedsplan van het PWN met veel informatie.
- Bij 'Herstelopgaven voor het gebied' (p. 28) wordt alleen ingegaan op herstelopgaven vanuit de hydrologie (zoals genoemd in het rapport van KIWA); de belangrijke opgave vanuit vermessing (stikstofdepositie) ontbreekt.
- De beoordeling van hydrologische effecten in de tabel op p. 41 klopt niet voor de habitattypen Grijze duinen (heischraal), Duinheiden met kraaiheide en Vochtige duinbossen. Ook wordt niet ingegaan op de effecten van de structuurvisie ten aanzien van verbeterdoelstellingen (met name uitbreiding van oppervlakte).
- Op p. 42 wordt er vanuit gegaan dat mitigerende maatregelen mogelijk zijn. Het is echter bekend dat bij stikstofdepositie in droge duinbossen weinig mogelijkheden zijn voor mitigerende maatregelen.
- Op p. 45 van de Passende beoordeling en p. 67 van het plan-MER wordt gesteld dat door mitigerende maatregelen ook in het basisscenario significante gevolgen zijn te voorkomen. Niet duidelijk is wat voor mitigerende maatregelen dat dan zijn.

Tenslotte merkt de Commissie op, dat volgens het plan-MER (p. 68) per nieuw glastuinbouwbedrijf een verslechteringstoets dient plaats te vinden als het totaal aan nieuwe kassen meer dan de 14,3 ha van het terugreken scenario zal gaan bedragen. Dit klopt niet met de conclusie uit het MER dat iedere toename boven de 14,3 ha significante gevolgen kan hebben. In plaats van een verslechteringstoets zou dan een Passende beoordeling moeten plaatsvinden.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER / de Passende beoordeling in te gaan op cumulatie met gevolgen van andere plannen en projecten.⁷ In de Passende beoordeling kan niet op voorhand worden uitgegaan van een verspreide realisatie van glas; dit is namelijk niet geborgd in het vigerende bestemmingsplan Noorddorperduin uit 2009. Ook kan niet op voorhand worden aangenomen dat aantasting van natuurlijke kenmerken is uitgesloten bij een (zeer) kleine toename van stikstofdepositie.

2.3 Ecologische Hoofdstructuur

De beschrijving van effecten op de Ecologische hoofdstructuur (EHS) in hoofdstuk 7 beperkt zich tot het deel van de EHS dat tevens Natura 2000-gebied is. Uit het MER blijkt niet welke 'wezenlijke kenmerken en waarden' in het gedeelte van de EHS aanwezig zijn dat niet in Na-

⁷ Waaronder bijvoorbeeld de activiteiten van Tata Steel en het PWN.

tura 2000-gebied ligt (kleine gebiedjes in het tuinbouwgebied). Par. 7.3 van het MER geeft informatie over de effecten van voornemen op de EHS, maar onderbouwt onvoldoende dat er geen ruimtebeslag is in EHS-gebied. De conclusie op p. 64 dat deze 'wezenlijke kenmerken en waarden' in het terugreken scenario niet worden aangetast is daardoor niet onderbouwd.

De Commissie adviseert in de aanvulling op het MER in te gaan op de wezenlijke kenmerken en waarden van, en het ruimtebeslag van het voornemen op het gedeelte van de EHS dat niet in het Natura 2000-gebied ligt.

3. Aanbevelingen voor het vervolgproces

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

3.1 Beoordelingskader en effectbeoordeling

In tabel 2.3 wordt het beoordelingskader voor effecten gepresenteerd. Hierover heeft de Commissie twee opmerkingen.

Ten eerste zijn de gepresenteerde beoordelingscriteria niet systematisch en consistent gehanteerd. Enkele voorbeelden:

- In tabel 2.3 wordt het thema 'ruimtegebruik in ...' ten onrechte als milieuaspect gekwalificeerd. Het subthema 'duurzaamheid/ benutting mogelijkheden duurzaam ruimtegebruik', dat hieronder valt, wordt niet toegelicht en ook niet toegepast in de effectbeoordeling in hoofdstuk 3.
- Het thema 'bodemkwaliteit' wordt in tabel 2.3 ten onrechte beschouwd als randvoorwaarde voor gewenste ontwikkeling, in plaats van dat de effecten van mogelijke ontwikkelingen op de bodemkwaliteit worden beschreven. In hoofdstuk 5 worden wel degelijk de effecten op bodem en water beschreven, maar is niet duidelijk op welke toetsingscriteria de beoordeling in tabel 5.2 (p. 49) is gebaseerd. De tekst bij het worst case en het basisscenario is vrijwel identiek; de scores in de tabel zijn echter verschillend. Bij het terugreken scenario wordt vermeld dat dit scenario een negatief effect heeft op waterberging, maar het wordt als neutraal beoordeeld in de tabel.
- De subcriteria onder 'flora, fauna en ecologie' worden in hoofdstuk 7 (p. 68) op andere wijze ingevuld dan in tabel 2.3 gepresenteerd.
- In hoofdstuk 3 (p. 34) worden volledig andere criteria gehanteerd dan in tabel 2.3 gepresenteerd. Ook worden effecten van scenario's op de economie beschreven (in de tabel opgenomen als 'werken'); dit is geen milieueffect maar een doelbereik.
- In hoofdstuk 9 wordt de positieve score van het worst case scenario niet onderbouwd in de tekst. Er wordt vermeld dat de mogelijkheden voor energie-efficiëntie groter zijn bij ontwikkeling van een groter kasareaal. In absolute zin zal dit echter ten opzichte van het referentiescenario (met minder kassen) waarschijnlijk een groter energieverbruik betekenen. Ook is toepassing van energie-efficiënte maatregelen in hoge mate onzeker,

onder meer omdat vermeld wordt dat nog onbekend is voor welke toepassingen de omstandigheden geschikt zijn.⁸

Het bovenstaande beschouwt de Commissie als slordigheden, maar op het abstractieniveau van de structuurvisie niet als een essentiële tekortkoming. In sommige gevallen zijn de effectscores zoals weergegeven in de tabel echter slecht onderbouwd of onjuist weergegeven. Naar het oordeel van de Commissie zullen correcties in de effectscores echter niet tot wezenlijk andere afwegingen of aanzienlijk grotere of kleinere milieueffecten leiden.

Ten tweede worden de scores van vaak zeer verschillende criteria zonder verdere toelichting bij elkaar 'opgeteld' in de tabel. Hierbij is niet duidelijk of bijvoorbeeld een weging heeft plaatsgevonden. Enkele voorbeelden:

- In tabel 6.2 (p. 60) worden de scores van landschap, cultuurhistorie⁹ en archeologie zonder toelichting opgeteld tot een totaalscore, terwijl een effect wat voor het ene aspect positief is, voor het andere negatief kan zijn.
- In tabel 2.3 worden emissies van geluid en naar de lucht van respectievelijk verkeer en industrie onderscheiden. In tabel 8.8 (p. 79) worden deze samengevoegd. Ook in deze tabel worden zeer verschillende aspecten bij elkaar opgeteld.

Dit optellen van 'appels en peren' werkt vertekend. Hierdoor kan de indruk worden gewekt dat er geen knelpunten ontstaan met betrekking tot een bepaald milieueffect terwijl dat op een sub-aspect wel degelijk het geval kan zijn. Ook hiervoor acht de Commissie het echter onwaarschijnlijk dat afwegingen anders zullen uitvallen. Wel acht de Commissie vanwege deze beide kanttekeningen de conclusies zoals gepresenteerd in hoofdstuk 10 (tabel 10.1 p. 92) onvoldoende onderbouwd.

3.2 Onderzochte scenario's

In het MER zijn drie scenario's onderzocht. Deze verschillen alleen in het aantal ha. glastuinbouw dat wordt ontwikkeld. Er zijn geen verschillende alternatieven / scenario's ontwikkeld met betrekking tot:

- Het aantal bedrijven dat kleinschalige recreatievoorzieningen ontwikkelt;
- Het al dan niet vestigen van een ziekenhuis op de locatie Tolhek (inclusief het verplaatsen van de gemeentewerf).

Hierdoor geeft het MER geen beeld van de mogelijke milieueffecten en eventuele knelpunten die hierdoor zouden kunnen ontstaan.

⁸ Tijdens het bezoek dat de Commissie op 4 juli 2011 aflegde aan het gebied is mondeling toegelicht dat WKO in ieder geval niet is toe te passen vanwege de overgang zoet-brak grondwater. In algemene zin geldt dat de mogelijkheden voor duurzame toepassingen in glastuinbouw groter worden naarmate het om een grootschaligere ontwikkeling (in één keer) gaat. Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat glastuinbouwontwikkeling verspreid wordt toegelaten.

⁹ De Commissie m.e.r. hanteert, in navolging van het ministerie van OCW de term 'cultuurhistorie' voor de combinatie van drie facetten: archeologie, gebouwd erfgoed en cultuurlandschap. In het MER wordt de term 'cultuurhistorie' gebruikt als synoniem voor 'gebouwd erfgoed'.

Kleinschalige recreatie in Heemskerkerduin-Noorddorp

Volgens de structuurvisie wil de gemeente sturen op het mogelijk maken van kleinschalige recreatieactiviteiten in het tuinbouwgebied Heemskerkerduin-Noorddorp. In het MER is bij alle onderzochte scenario's uitgegaan van 20 bedrijven die van deze mogelijkheid gebruik maken. Er wordt niet onderbouwd waarom er niet méér (of minder) bedrijven een kleinschalige recreatiemogelijkheid zouden ontwikkelen. Ook blijkt niet of en zo ja wat voor beperkingen ontwikkeling van kleinschalige recreatie opwerpt voor de ontwikkeling van tuindersactiviteiten / glastuinbouw (en andersom). De Commissie acht het een reële veronderstelling dat naarmate er meer glastuinbouw wordt ontwikkeld, het gebied minder aantrekkelijk wordt voor kleinschalige recreatie.

De Commissie beschouwt dit niet als essentiële tekortkoming omdat uit het MER wel blijkt dat het aantal recreanten weinig milieueffecten zal hebben. Het is wel mogelijk dat knelpunten met betrekking tot de verkeersafwikkeling ontstaan, indien veel bedrijven van deze mogelijkheid gebruik maken.

De Commissie adviseert om bij de verdere planuitwerking, afhankelijk van de mogelijkheden die worden geboden voor glastuinbouw, na te gaan wat een reële aanname is van het aantal bedrijven dat kleinschalige recreatiemogelijkheden zou kunnen gaan ontwikkelen, en of dit verkeersknelpunten zou kunnen opleveren.

Ziekenhuis op locatie Tolhek

In het plan-MER wordt toegelicht dat het Rode Kruis Ziekenhuis uit Beverwijk overweegt om naar de locatie Tolhek te verhuizen. Hierbij wordt opgemerkt dat de gemeente van plan is (p. 42 MER) een rechtstreekse verbinding van de rotonde naar het ziekenhuisterrein aan te leggen. In het MER is niet onderzocht of vestiging van het ziekenhuis mogelijk zou kunnen leiden tot knelpunten en wat de randvoorwaarden (vanuit het oogpunt van milieu en verkeer) voor vestiging van het ziekenhuis op deze locatie zijn.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan een eventuele beslissing om het ziekenhuis te verplaatsen naar Tolhek na te gaan welke verkeerskundige ingrepen hiervoor nodig zijn.

3.3 Scoping

In paragraaf 2.4 wordt op basis van de beschrijving van de activiteiten, waarvoor de structuurvisie kaderstellend is, de opgaven afgeleid die in het MER worden meegenomen. Het blijft evenwel onduidelijk welke meerwaarde het heeft om de herstructurering van de Houtwegen en de invulling van het recreatieontwikkelingsgebied in het MER mee te nemen. Naar het oordeel van de Commissie had dit achterwege gelaten kunnen worden.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heemskerk

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van gemeente Heemskerk

Besluit: vaststellen van een structuurvisie voor het grondgebied van de gemeente

Categorie: plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 15 juni 2011

ter inzage legging MER: 15 juni t/m 27 juli 2011

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 9 juni 2011

toetsingsadvies uitgebracht: 18 augustus 2011

Samenstelling van de werkgroep:

Per advies stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. De werkgroepsamenstelling bij dit advies is als volgt:

Drs.msc. M.E.A. Broekmeyer

Drs. R.J. van Kerkhoff

Drs. G. Korf (werkgroepsecretaris)

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

Ir. J.H. de Zeeuw

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 de besluitvorming. 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 de 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, alvorens 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 advisering:

- Structuurvisie Heemskerk 2020 'Kiezen voor Kwaliteit', Oranjewoud, mei 2011;
- PlanMER Structuurvisie Heemskerk, Oranjewoud, mei 2010;
- Beroep en verzoek voorlopige voorziening inzake bestemmingsplan Heemskerkerduin en Noorddorp, door gemeente Heemskerk op 26 november 2009 vastgesteld, Duin Behoud, 27 januari 2010;
- Beroep en verzoek voorlopige voorziening inzake bestemmingsplan Heemskerkerduin en Noorddorp, door gemeente Heemskerk op 26 november 2009 vastgesteld, S.J. Krist en R.J. te Velde, Heemskerk;
- Beroep en verzoek voorlopige voorziening inzake bestemmingsplan Heemskerkerduin en Noorddorp, door gemeente Heemskerk op 26 november 2009 vastgesteld, L.E.M. de Ruijter en R.B. de Boer, Heemskerk.

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie gemeente Heemskerk

De gemeente Heemskerk wil een nieuwe structuurvisie voor haar gehele grondgebied vaststellen. Daarmee wordt de bestaande structuurvisie uit 2003 geactualiseerd, wordt nieuw sectoraal beleid ingevoegd en wordt voorgesorteerd op de Strategische Toekomstvisie voor 2040. De structuurvisie is kaderstellend voor activiteiten die mogelijk significante gevolgen hebben voor het Natura 2000-gebied 'Noordhollands Duinreservaat'. Daarom is een plan-milieueffectrapport (plan-MER) inclusief een Passende beoordeling opgesteld.



Commissie voor de
milieueffectrapportage

ISBN: 978-90-421-3319-8

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

w www.commissiemer.nl

