



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Teylingen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

26 maart 2015 / rapportnummer 2652-44



1. Oordeel over het MER

De gemeente Teylingen stelt een structuurvisie op voor de periode tot 2030. In de structuurvisie komen belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen aan bod, waaronder nieuwbouw van woningen, aanleg van bedrijventerreinen, uitbreiding van glastuinbouw en jachthavens en aanleg en reconstructie van verkeersinfrastructuur. Omdat de structuurvisie mogelijk kaderstellend is voor m.e.r.(beoordeling)plichtige activiteiten en de gemeente haar keuzes mede vanuit milieuoogpunt wil onderbouwen, wordt ten behoeve van de besluitvorming over de structuurvisie de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen.¹ De gemeenteraad van Teylingen is in deze procedure het bevoegd gezag.

In het milieueffectrapport (MER) is een aantal mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Teylingen met impact op de leefomgeving getoetst op positieve en negatieve gevolgen voor natuur en milieu. De Commissie² constateert dat het MER goed leesbaar en helder gestructureerd is. Zij heeft van de gemeente vernomen dat de alternatieven in het MER een belangrijke rol hebben gespeeld bij de onderbouwing van de ruimtelijke keuzes die in de structuurvisie zijn gemaakt. Een verantwoording van de effecten op doelbereik en milieu van de gemaakte keuzes ontbreekt echter. Daarmee sluiten het MER en de structuurvisie onvoldoende bij elkaar aan.

De Commissie concludeert dat nog niet alle essentiële informatie aanwezig is om het milieubelang volledig te kunnen laten meewegen in de besluitvorming. Wat ontbreekt is:

- een overzicht van de effecten en het doelbereik van de ontwikkelingen die met de structuurvisie mogelijk worden gemaakt (het voorkeursalternatief);
- inzicht in de mate waarin met de voorziene ontwikkelingen de duurzaamheidsdoelen gerealiseerd worden;
- inzicht in de mate waarin met de voorziene ontwikkelingen voldaan wordt aan de geformuleerde mobiliteitsdoelen;
- inzicht in de gevolgen van de voorziene ontwikkelingen op de natuur in het veenweidegebied, en inzicht in of voldaan kan worden aan de eisen vanuit de wet- en regelgeving voor natuur en de daarvoor benodigde mitigerende en compenserende maatregelen;
- inzicht in de gevolgen van de geboden ontwikkelingsmogelijkheden op het landschap en de cultuurhistorie van het bollengebied.

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

¹ De Commissie merkt op dat een structuurvisie ook m.e.r.-plichtig kan zijn als de erin opgenomen activiteiten een Passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig maken.

² 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. Toelichting op het oordeel

2.1 Effecten voorkeursalternatief

Uit het MER en de toelichting bij de structuurvisie wordt niet helder welke positieve en negatieve effecten en welk doelbereik te verwachten zijn van de ontwikkelingen die met de structuurvisie mogelijk worden gemaakt (het voorkeursalternatief). Dit voorkeursalternatief komt namelijk niet overeen met één van de drie alternatieven die zijn onderzocht in het MER ('basis', 'tussen' en 'maximaal'), maar heeft het 'tussen'-alternatief als basis aangevuld met enkele ontwikkelingen uit het 'maximaal'-alternatief. De Commissie heeft van de gemeente vernomen dat de drie alternatieven in het MER een belangrijke rol hebben gespeeld bij de onderbouwing van de ruimtelijke keuzes die in de structuurvisie zijn gemaakt (het voorkeursalternatief). Zij mist echter de verantwoording van de effecten op doelbereik en op milieu van dit voorkeursalternatief.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER een overzicht op te nemen van de positieve en negatieve effecten en het doelbereik te verwachten van de ontwikkelingen die met de structuurvisie mogelijk worden gemaakt (het voorkeursalternatief).

2.2 Duurzaamheid

De gemeente Teylingen heeft duurzaamheid als leidend principe genomen voor de ruimtelijke keuzes die in de structuurvisie worden gemaakt. Aangegeven is dat ruimtelijke ontwikkelingen toekomstvast moeten zijn, geen belemmering mogen opleveren voor andere ontwikkelingen en zo duurzaam mogelijk moeten worden uitgevoerd.³ In 2030 moet in Teylingen sprake zijn van duurzame mobiliteit, beschermde natuurgebieden die zijn afgesloten voor bezoekers, goed toegankelijke overige natuur en recreatiegebieden, en een gezonde en veilige leefomgeving. Ook heeft de gemeente zich gecommitteerd aan 40% CO₂-reductie in 2030, te bereiken via energiebesparing, duurzame energieproductie in bedrijven en bestaande en nieuwe woningen, en duurzame mobiliteit.

In het MER is aangegeven of met de alternatieven duurzaamheid in brede zin wordt bevordert of belemmerd en of zich daarbij kansen en/of knelpunten voordoen. Deze kansen en knelpunten verbonden aan de ruimtelijke ontwikkelingen in de structuurvisie vormen een agenda die overgenomen kan worden in het spoor van (apart) duurzaamheidsbeleid, zo wordt gesteld in het MER. Echter, inzicht ontbreekt nog in de mate waarin met de gemaakte ruimtelijke keuzes in de structuurvisie de duurzaamheidsdoelen worden gerealiseerd.

³ Zie onder andere blz. 17 e.v. van de Structuurvisie 2030, gemeente Teylingen 'Duurzaam bloeiend'.

De Commissie adviseert inzicht te geven in de mate waarin met het voorkeursalternatief de duurzaamheidsdoelen gerealiseerd worden. Zoals in het advies voor Reikwijdte en Detailniveau van de Commissie aangegeven kunnen de verschillende deelgebieden in de gemeente de kapstok vormen waarin de uitwerking van de duurzaamheidsdoelen plaatsvindt.⁴

2.3 Mobiliteit

In de structuurvisie zijn verschillende ambities op het gebied van mobiliteit vastgelegd, waaronder het realiseren van:

- een betrouwbare bereikbaarheid voor alle modaliteiten, duurzaam veilig ingericht en een bijdrage leverend aan een kwalitatief goede leefomgeving voor de lange termijn;
- een goed verknoopt infrastructureel netwerk dat doorgaand verkeer van bestemmingsverkeer scheidt en buiten de leefgebieden omleidt;
- een betrouwbaar OV-systeem tussen de kernen onderling, de regionale verkeersknooppunten en de omliggende regio's, met daarbij een verdubbeling van het OV-gebruik tot minimaal 8% van alle verplaatsingen en een hoger aandeel ketenmobiliteit (combinaties van verplaatsingen per auto-fiets-openbaar vervoer);
- een optimale, snelle en comfortabele en directe bereikbaarheid per fiets tussen de kernen en binnen de regio, zodat het fietsgebruik fors toeneemt;⁵
- een goede bereikbaarheid te voet binnen de kernen.

Er is sprake van drie, doch feitelijk twee alternatieven omdat voor het onderdeel mobiliteit het alternatief 'basis' overeenkomt met alternatief 'tussen'. De Commissie constateert dat in het MER de twee alternatieven beoordeeld zijn op hun bijdrage aan een 'goede bereikbaarheid' en een 'goede leefomgeving' op basis van informatie over verschillen in verkeersintensiteiten met die in de autonome ontwikkeling. Dit geeft echter geen informatie over de verkeersafwikkeling en de mate waarin en voor welke locaties de bereikbaarheid daadwerkelijk verbetert. Doordat een helder referentiekader ontbreekt is ook niet duidelijk in welke mate de leefomgeving verbetert.

Er heeft geen beoordeling plaatsgevonden van de mate waarin het voorkeursalternatief bijdraagt aan de bovengenoemde doelstellingen voor OV (verdubbeling van gebruik) en fiets (toename fietsgebruik), met andere woorden: het is niet duidelijk in welke mate deze bijdraagt aan de gewenste modal-shift.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER inzicht te geven in de mate waarin het voorkeursalternatief bijdraagt aan de geformuleerde mobiliteitsdoelen.

⁴ Zie het advies voor Reikwijdte en Detailniveau van de Commissie, d.d. 11 juni 2012.

⁵ In het GVVP Teylingen 2010-2020 is een toename van het fietsgebruik naar minimaal 40% van alle verplaatsingen in 2020 opgenomen.

2.4 Natuur

Natura 2000

In het MER zijn de mogelijke effecten van de toename in recreatie en verkeer op de natuur beschreven. Ten onrechte is geen aandacht gegeven aan de (cumulatieve) effecten samenhangend met de ontwikkelmogelijkheden geboden aan de landbouw. Uit het MER gemaakt voor de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied blijkt dat de gemeente planologische ruimte laat voor agrarische bedrijfsuitbreidingen tot 2 ha en uitbreiding van het bollenteeltareaal. Eén en ander kan gepaard gaan met een toename van de stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden. In de Passende beoordeling van de structuurvisie is gesteld dat er voldoende maatregelen zijn om een eventuele extra stikstofbijdrage vanuit de structuurvisie te mitigeren. Niet wordt gemeld hoe de gemeente dan bijdraagt aan deze maatregelen. Hierdoor is niet aannemelijk gemaakt dat eventuele significant negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen te voorkomen zijn en de met de structuurvisie geboden ontwikkelruimte ook daadwerkelijk ingevuld kan worden. Als de Programmatische Aanpak Stikstofdepositie (PAS) in werking treedt kan de beoordeling van de toename van de stikstofdepositie anders worden. Totdat de PAS in werking treedt moet echter aannemelijk worden gemaakt dat vanuit dit initiatief voldoende maatregelen genomen kunnen worden waarmee significant negatieve gevolgen voorkomen kunnen worden.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de conclusie, dat met maatregelen significante gevolgen zijn uit te sluiten, nader te onderbouwen. Betrek daarbij de (cumulatieve) effecten samenhangend met de ontwikkelmogelijkheden geboden aan de landbouw.

Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

Ten aanzien van de effecten op de EHS geldt dat er in alle alternatieven ruimtebeslag plaatsvindt in het Kagerplasseengebied en aantasting van het leefgebied van de Noordse woelmuis waarschijnlijk is. Dit is bijvoorbeeld het geval door de uitbreiding van het aantal ligplaatsen in jachthavens⁶ zonder dat aannemelijk wordt gemaakt dat aantasting van leefgebied of verstoring voorkomen kan worden. In het MER is niet aangegeven of reële alternatieven voorhanden zijn waarmee verlies van EHS-areaal voorkomen kan worden. Ook is niet aannemelijk gemaakt in hoeverre verlies van EHS-areaal voldoende gecompenseerd kan worden. Hierdoor is niet duidelijk of de met de structuurvisie geboden ontwikkelruimte, ook daadwerkelijk ingevuld kan worden. De Commissie wijst er op dat voor de EHS het 'nee, tenzij beginsel' geldt. Volgens dit beginsel kunnen alleen 'dwingende redenen van maatschappelijk belang' voldoende zijn om een ontheffing / vergunning te krijgen in het kader van de Provinciale Verordening.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER aannemelijk te maken dat er geen reële alternatieven voorhanden zijn waarmee verlies van EHS-areaal voorkomen kan worden. Maak, indien dit verlies niet voorkomen kan worden, aannemelijk dat er vergelijkbare mogelijkheden beschikbaar zijn om het verlies van EHS-areaal afdoende te compenseren.

⁶ In de structuurvisie wordt uitgegaan van maximaal 400 extra ligplaatsen.

Soortenbescherming

In het MER is aangegeven dat het onwaarschijnlijk is dat voor activiteiten die de structuurvisie mogelijk maakt een ontheffing in het kader van de Flora en faunawet zal worden verkregen. Het gaat hier onder andere om jaarrond beschermde nesten van vogels (beschermd via de Vogelrichtlijn) en de aantasting van leefgebieden van soorten van tabel 3, bijlage IV (beschermd via de Habitatrictlijn). Daarmee wordt impliciet aangegeven dat verbodsbepalingen overtreden zullen gaan worden. Onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat de functionaliteit van de betreffende leefgebieden gewaarborgd kan blijven, bijvoorbeeld waar het gaat om de gevolgen van de voorziene mogelijkheden voor uitbreiding van het aantal ligplaatsen in jachthavens. De daarvoor benodigde mitigerende maatregelen zijn namelijk niet beschreven.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER aannemelijk te maken dat met mitigerende maatregelen de functionaliteit van de betreffende leefgebieden gewaarborgd kan blijven.

2.5 Landschap / cultuurhistorie

In de structuurvisie is 'ruimtelijke kwaliteit' een leidend principe. Streven is de identiteit van de drie kernen (Voorhout, Sassenheim en Warmond) en hun omgeving te versterken. Eén van de specifieke opgaven die de gemeente Teylingen zich verder heeft gesteld, is de 'ontrommeling' van het bollengebied. Dit wil men bereiken door schaalvergroting en clustering van bollenbedrijven (minder bedrijven) en bescherming van openheid en zichtlijnen in het landschap. Voor de landschapskamers in het gebied buiten het veenweidegebied wordt het mozaïek van grasland en bollenland alsmede de andere elementen in het landschap als landschappelijk belangrijk en karakteristiek beschouwd. Niet duidelijk is wat er wordt verstaan onder mozaïek en welke landschaps- en bebouwingselementen daar wel of niet aan bijdragen. Hierdoor is het onvoldoende duidelijk wanneer structuren en objecten als verrommeling worden beschouwd dan wel juist behoren tot de karakteristiek en cultuurhistorie van het bollenlandschap. Het risico bestaat dat karakteristieke configuraties van boerderijen, schuren, perceelvormen, beplantingseenheden worden aangemerkt als verrommeling en (met overigens goede bedoelingen) worden opgeruimd. Het verlies aan bollengrond door de niet-agrarische ruimteclaims zal waarschijnlijk gecompenseerd worden door omzetting van grasland in bollengrond, waarmee de mozaïekstructuur naar verwachting aangetast zal worden.

In het MER ontbreekt voorts een terugkoppeling op doelbereik van 'ruimtelijke kwaliteit'.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER:

- een nadere duiding te geven van wat verstaan wordt onder landschapsmozaïek, welke karakteristieke onderdelen daar deel van uitmaken en aan te geven hoe er voor gezorgd wordt dat de aanpak van verrommeling geen inbreuk kan opleveren met het aanwezige culturele erfgoed.⁷ Betrek daarbij ook de effecten van de compensatie van verloren gegane bollengrond. Maak op plaatsen waar de structuurvisie concreet wordt door middel van een voorbeelduitwerking duidelijk hoe de begrippen landschapsmozaïek en verrommeling gehanteerd worden;
- inzicht te geven in de bijdrage van het voorkeursalternatief aan het bereiken van de doelstellingen voor 'ruimtelijke kwaliteit'.

Omdat ruimtelijke kwaliteit een belangrijk leidend principe is in de structuurvisie acht de Commissie het van belang een grote bedreiging voor het veenweidelandschap niet onbesproken te laten. Uit een studie van Haskoning⁸ blijkt dat het verdwijnen van het veen door verdroging en daarmee samenhangende (versnelde) klink en veenoxidatie, op lange termijn grote en onherstelbare schade kan toebrengen aan de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van veenweidegebieden. De cultuurhistorische waarde van het veenweidegebied in Teylingen bestaat uit het voorkomen van Karolingische verkavelingen.

De genoemde bedreiging voor het veenweidegebied betreft een complex vraagstuk met voor een belangrijk deel bovengemeentelijke gevolgen en opgaven. In het MER wordt hier echter geen aandacht aan gegeven. Mogelijke maatregelen om klink en veenoxidatie te vertragen c.q. te voorkomen en mogelijke gevolgen voor de geboden ontwikkelmogelijkheden blijven onbesproken. De Commissie realiseert zich overigens dat de gemeente slechts beperkte mogelijkheden heeft hieraan een bijdrage te leveren.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de effecten van (versnelde) inklinking van het veen op de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden te beschrijven, als ook de mogelijke maatregelen die de gemeente kan nemen (al dan niet in samenwerking met andere partijen) om klink en veenoxidatie zo goed mogelijk tegen te gaan c.q. te voorkomen. Het is daarbij gewenst om nader in te gaan op de mogelijke (initiërende) rol die de gemeente hierin zou kunnen spelen vanuit haar duurzaamheidsdoelen.

⁷ Voor de besluitvorming over de structuurvisie is geen gebiedsdekkende uitwerking nodig.

⁸ Stroeke, F., J. de Wit en M. Brink (2009), Waarheen met het veen – Landschap. Royal Haskoning.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Teylingen

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Teylingen

Besluit: Vaststelling van de gemeentelijke structuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D10, D11.2 en D11.3

Activiteit: De gemeente Teylingen stelt een structuurvisie voor het gemeentelijk grondgebied op voor de periode tot 2030. De structuurvisie is kaderstellend voor onder andere woningbouw, aanleg van bedrijventerrein, uitbreiding van glastuinbouw en jachthavens en aanleg en reconstructie van verkeersinfrastructuur. Voor de besluitvorming over de structuurvisie wordt de plan-m.e.r.-procedure gevolgd.

Procedurele gegevens:

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 12 april tot en met 23 mei 2012

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 10 april 2012

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 11 juni 2012

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 14 januari 2015

ter inzage legging MER: 15 januari 2015 t/m 25 februari 2015

toetsingsadvies uitgebracht: 26 maart 2015

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:

dr. G.P.J. Draaijers (werkgroepsecretaris)

drs. R. During

ir. J.J. de Graeff (voorzitter)

drs. S.R.J. Jansen

drs. R.J. van Kerkhoff

dr. ir. ing. B.P.A. Peters

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.

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:

- Plan-MER bij de Structuurvisie Teylingen 2030, Hoofdrapport inclusief bijlagen, Royal HaskoningDHV, oktober 2013, definitief;
- Structuurvisie 2030 Gemeente Teylingen, Royal HaskoningDHV, Projectnummer: AC8189-001-003, 23 oktober 2014.

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Structuurvisie Teylingen

ISBN: 978-90-421-4058-5



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

