



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Zijpe

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

5 september 2013 / rapportnummer 2685-106



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Schagen heeft het voornemen het Bestemmingsplan buitengebied Zijpe te herzien. Dit bestemmingsplan is kaderstellend voor onder andere uitbreiding van veehouderijen. Vanwege de mogelijke negatieve gevolgen voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden is voor dit plan een Passende beoordeling opgesteld. Ter onderbouwing van de besluitvorming is een MER opgesteld. Initiatiefnemer is het college van burgemeester en wethouders; het bevoegd gezag in de m.e.r.-procedure is de gemeenteraad van Schagen¹.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'²) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De tekortkomingen betreffen:

- De aansluiting tussen het MER en het bestemmingsplan: doordat na het opstellen van het MER het plan is gewijzigd, geeft het MER nu niet de milieugevolgen van het voornemen weer.
- De beoordeling van de stikstofemissie: de emissieberekeningen zijn niet verifieerbaar.
- Het ontbreken van een uitvoerbaar alternatief: In het MER ontbreekt een alternatief waarin de zekerheid verkregen is dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden plaatsvindt.
- De aantasting van aardkundige waarden: er wordt niet ingegaan op het voorkomen van aantasting van deze waarden.
- De waterkwaliteit: in het MER wordt niet ingegaan op de waterkwaliteit en de gevolgen daarvan.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en in hoofdstuk 3 geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

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.

¹ Tegelijk met het verzoek om toetsing van het MER voor dit plan heeft de gemeente Schagen ook verzoekt om toetsing van het MER voor het bestemmingsplan Landelijk Gebied Schagen, Commissie-projectnummer 2692.

² 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.

2.1 Stikstofdepositie

2.1.1 Aansluiting tussen MER en Bestemmingsplan

In het MER en de daarbij gevoegde Passende beoordeling (bijlage 3 van het MER) is uitgegaan van het voorgenomen bestemmingsplan, met als belangrijkste activiteiten de ontwikkelingsruimte voor de melkveehouderij, de ontwikkelingsruimte op de onderzoekslocatie Petten, het gebruik van het militair oefen- en schietterrein Petten en de ontwikkelingsruimte voor verblijfsrecreatie³. In het MER zijn de effecten van twee alternatieven onderzocht: een realistisch alternatief en een maximaal alternatief⁴. Gesteld wordt dat het realistisch alternatief overeenkomt met de autonome ontwikkeling. In de tabel op bladzijde 75 van het MER zijn de ontwikkelingen van de activiteiten in beide alternatieven naast elkaar gezet.

Uitgangspunt voor de landbouw is onder meer dat grondgebonden bedrijven (melkvee, bolenteelt, akkerbouw) de huidige bouwvlakken conform het vigerende bestemmingsplan behouden, en dat via een wijzigingsbevoegdheid uitbreiding van deze bouwvlakken en nieuwvestiging van grondgebonden bedrijven onder voorwaarden mogelijk is tot 2 hectare. Het MER geeft aan dat zowel het maximale alternatief als het realistische alternatief bij vergelijking met de huidige situatie leiden tot negatieve effecten voor natuur, zowel vanwege stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden als vanwege gevolgen voor beschermde flora en fauna. Verder heeft bij beide alternatieven lichthinder een negatief effect. Voor het maximale alternatief komt daar nog bij dat er ook negatieve effecten worden verwacht voor landschap en cultuurhistorie en vanwege geur.

Uit de toelichting op het voorgenomen bestemmingsplan⁵ blijkt dat de gemeente naar aanleiding van het MER tot de conclusie is gekomen dat het voorgenomen bestemmingsplan niet voldoet aan de voorwaarden van de Natuurbeschermingswet 1998 en daarom niet uitvoerbaar is. Daarom is een "uitvoerbaar alternatief" ontwikkeld met spelregels om de negatieve effecten tegen te gaan. Deze spelregels zijn vertaald in maatregelen die in het bestemmingsplan zijn opgenomen. In het ontwerpbestemmingsplan is aangegeven dat de gemeente kiest voor het "uitvoerbaar alternatief".

Het MER bevat wel aanbevelingen voor bovengenoemde spelregels, maar het "uitvoerbaar alternatief" is niet uitgewerkt in het MER, zodat er geen vergelijking kan worden gemaakt met de effecten van de andere alternatieven en de referentiesituatie. Uit het MER blijkt bijvoorbeeld dat er bij deze spelregels nog steeds wordt uitgegaan van een uitbreidingsmogelijkheid van de bouwvlakken tot 2 hectare.

De Commissie is van mening dat het MER hierdoor onvoldoende aansluit bij het ontwerpbestemmingsplan. Dit is ook van belang bij de Passende beoordeling (zie paragraaf 2.3 van dit advies).

³ Paragraaf 5.3 van het MER, bladzijde 72

⁴ De gemeente gaat hierbij terecht uit van een vergelijking met de feitelijke situatie

⁵ Paragraaf 4.12.2 van de Toelichting

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, het MER en het (ontwerp-) bestemmingsplan op elkaar aan te laten sluiten en voor elk van de in beschouwing genomen alternatieven alle relevante milieuaspecten te beoordelen.

2.1.2 Alternatief zonder toename stikstofdepositie

In de Passende beoordeling is vastgesteld dat het voorontwerp-bestemmingsplan niet voldoet aan de voorwaarden die de Natuurbeschermingswet 1998 stelt als gevolg van de ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen. In het MER en de Passende beoordeling zijn vervolgens "spelregels" uitgewerkt om te komen tot een uitvoerbaar plan-alternatief. In het MER is aangegeven dat deze spelregels om de effecten op Natura 2000-gebieden (Zwanewater & Pettemerduinen, Duinen Den Helder Callantsog) te beperken in de planregels zullen worden opgenomen.

Het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in de planregels, waardoor de bouw van stallen afhankelijk wordt gesteld van het niet toenemen van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden biedt volgens de Commissie geen duidelijkheid dat op planniveau toename van depositie op deze gebieden wordt voorkomen. In het MER is de effectiviteit van deze regels niet aangegeven of doorgerekend, zodat niet aannemelijk is gemaakt dat (en hoe) toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden voorkomen kan worden.

De Commissie adviseert om in een aanvulling aannemelijk te maken dat er geen aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden zal optreden, door een beschrijving op te nemen van:

- a) de uitbreidingsruimte binnen bestaande en in het plan opnieuw toegekende bouwblokken van veehouderijen;
- b) de uitbreidingsruimte door vergroting van de bouwblokken van veehouderijen;
- c) de mogelijke toename van de stikstofdepositie als gevolg van omschakeling van grondgebonden naar veehouderijen,

En die informatie vervolgens te betrekken bij de motivatie *hoe* toename van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden wordt voorkomen.

2.1.3 Beoordeling van de stikstofemissie

In de Passende beoordeling is de invloed van de beide in het MER beschreven alternatieven op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden⁶ beoordeeld. De stikstofemissie blijkt vooral afkomstig te zijn van melkveehouderijen. In enkele voetnoten in de Passende beoordeling is aangegeven dat daarbij is uitgegaan van 250 stuks melkkoeien en 175 stuks vrouwelijk jongvee op een bouwkaavel van 2 hectare. Voor alle melkveehouderijen is blijkens deze voetnoten uitgegaan van standaard ligboxenstallen, echter zonder beweiding.

Een verifieerbare berekening van de emissies ontbreekt in het MER. Op de vraag van de Commissie naar de emissiefactor die hierbij is toegepast heeft de gemeente aangegeven dat

⁶ De ligging van de omliggende Natura 2000-gebieden is aangegeven op blad 8 van de Passende beoordeling

de emissiefactor van een ligboxenstal ligt tussen de 4,1 en 8,3 kg ammoniak per dierplaats per jaar.

De Commissie is van mening dat hiermee onvoldoende duidelijk is gemaakt hoe de emissie is berekend. De emissiefactoren⁷ voor ligboxenstallen voor melkkoeien, zonder beweiden, lopen uiteen van 4,7⁸ tot 11,0⁹ kg ammoniak per dierplaats per jaar. Nu de gemeente een range van emissiecijfers heeft aangegeven is niet te verifiëren of de emissie, en daarmee de depositie, in de berekeningen wordt onderschat of juist wordt overschat.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER aan te geven hoe de stikstofemissie is berekend, en zo nodig de beoordeling van de depositie daarop aan te passen.

2.2 Aardkundige waarden

In het MER is aangegeven dat het vergroten van agrarische bouwvlakken en het bouwen van nieuwe faciliteiten voor de onderzoekslocatie Petten (OLP), (licht) negatieve effecten kunnen hebben voor respectievelijk aardkundig waardevolle gebieden en het aardkundige monument Duinen van Petten tot Den Helder. Voor het tegengaan van deze negatieve effecten wordt voor wat betreft de agrarische activiteiten verwezen naar regels in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie (PRVS) en voor wat betreft de bouw mogelijkheden voor de OLP naar vergunningplicht op basis van de Provinciale milieuverordening. Daarnaast wordt voor wat betreft de OLP opgemerkt dat het gebied ter plaatse van de OLP al is aangetast en dat het aardkundige monument een vrij groot gebied beslaat.

De Commissie is van mening dat in het MER ten onrechte een neutrale score is toegekend aan dit aspect. Zoals in het MER zelf is aangegeven is aantasting feitelijk niet toegestaan, mede omdat de waarde van een aardkundig monument wordt bepaald door de "gaafheid" van het object. De Commissie is tevens van mening dat niet is ingegaan op de bescherming van de aardkundig waardevolle gebieden en het aardkundige monument op planniveau. Verwijzing naar provinciale regelingen kan niet als maatregel ter voorkoming van aantasting worden aangevoerd en is ook geen reden om een neutrale score toe te kennen¹⁰.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de effectbeschrijving op dit punt aan te scherpen en aan te geven hoe de in het plangebied aanwezige aardkundige waarden op planniveau kunnen worden beschermd.

7 Opgenomen in de Regeling Ammoniak en Veehouderij (Rav)

8 Ligboxenstal met een emissie-arme roostervloer; de door de gemeente genoemde emissiefactor van 4,1 is voor hetzelfde systeem, maar dan met beweiden. De nog lagere emissiefactor voor een stal met een chemische luchtwasser laat ik hier buiten beschouwing

9 Overige huisvestingssystemen

10 Het MER moet inzicht bieden in mogelijke effecten die kunnen optreden. Het feit dat in de PRVS regels zijn opgenomen om aardkundige waarden te behouden is daarbij niet relevant (die regels strekken ook alleen tot het aangeven "in hoeverre er rekening is gehouden met").

2.3 Gevolgen voor de waterkwaliteit

De Commissie heeft op haar verzoek nadere informatie gekregen over de waterkwaliteit van de wateren in de voormalige gemeente Zijpe. Deze kwaliteit wordt vooral beïnvloed door agrarische activiteiten. Na eerdere daling lijkt de laatste jaren weer een lichte stijging van het stikstofgehalte plaats te vinden. Dit klemt te meer omdat de gehalten duidelijk boven de gewenste waarden liggen. De fosforgehalten zijn de laatste jaren stabiel, echter op een niveau dat ver boven de gewenste waarden ligt. Ook de provincie Noord-Holland vraagt in haar zienswijze aandacht voor de invloed van agrarische activiteiten op de waterkwaliteit. Het MER gaat hier niet in op de huidige en de gewenste niveaus, en evenmin op de gevolgen daarvan voor de biodiversiteit, inclusief de kwaliteit van weidevogelleefgebieden. Ook de gevolgen van normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen voor de gewenste waterkwaliteit en aquatische ecologie zijn niet beschreven. Daarbij is van belang dat uit de verbeelding bij het ontwerp-bestemmingsplan blijkt dat diverse watergangen in het agrarische gebied als ecologisch waardevol zijn bestemd.

Doordat deze beschrijving ontbreekt kan niet beoordeeld worden in hoeverre het nieuwe bestemmingsplan maatregelen om de waterkwaliteit op het gewenste niveau te brengen al dan niet kan belemmeren.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER in te gaan op de waterkwaliteit, de relatie met de gewenste niveaus en de gevolgen van de waterkwaliteit voor de biodiversiteit en de aquatische ecologie.

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

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

3.1 Weidevogelgebieden

In het MER (in paragraaf 7.3) is aangegeven dat bouwen in weidevogelgebieden schadelijk is. Om daaraan tegemoet te komen wordt verwezen naar de aanpak die is beschreven in deze paragraaf; de “spelregels”. In paragraaf 7.3.1 wordt nader ingegaan op de effecten op het weidevogelgebied. Aangegeven is dat uitbreiding van bouwvlakken is uitgesloten, maar dat via een afwijkingsbevoegdheid wel binnen bestaande bouwvlakken kan worden gebouwd. Elders in het MER is echter ook aangegeven dat bouwvlakken kunnen worden uitgebreid tot 2 ha: in het maximale alternatief breiden alle bouwvlakken uit tot 2 ha. Uit de regels blijkt dat voorwaarden worden gesteld aan onder meer nieuwvestiging en grondwateronttrekking. De informatie over de bescherming van de weidevogelgebieden in het MER lijkt dus niet eenduidig, en bovendien niet overeenkomstig het provinciaal beleid waarnaar de gemeente verwijst.

- De Commissie adviseert de informatie in het MER betreffende de bescherming van de weidevogelgebieden op een eenduidige wijze te verwoorden en daarbij een relatie te leggen naar het provinciaal beleid.

3.2 Intensieve veehouderij

In het MER en de Passende beoordeling is aangegeven dat in het plangebied twee intensieve veehouderijen (varkenshouderijen) aanwezig zijn, maar dat die thans nog slechts op bescheiden schaal varkens houden. Er wordt in het MER van uitgegaan dat deze beide bedrijven zullen worden bestemd als grondgebonden agrarisch bedrijf. Uit de (ontwerp)planregels en de planverbeelding blijkt echter dat er nog wel sprake is van een bestemming "intensieve veehouderij". Daardoor is niet duidelijk of deze bedrijven wel op de juiste wijze in de beoordeling zijn meegenomen.

- De Commissie beveelt aan de beschrijving en de beoordeling van de intensieve veehouderijen in het MER in overeenstemming te brengen met de bestemming.

3.3 Maatregelen tegen verdroging

In het MER en de Passende beoordeling wordt kort ingegaan op de noodzaak tot het tegengaan van verdroging van de Natura 2000-gebieden. In het MER wordt als maatregel het kwelscherm nabij het natuurgebied het Zwanenwater genoemd, dat wegzijgen van water uit het natuurgebied naar de lager liggende bollenvelden moet voorkomen; in de Passende beoordeling wordt gesteld dat dit kwelscherm goed functioneert.

Naar aanleiding van vragen van de Commissie over het kwelscherm heeft de gemeente aangegeven dat dit kwelscherm in 1995 als tijdelijke maatregel langs een deel van de grens van het natuurgebied is aangelegd. Langs een ander deel van de grens van dit gebied is een strook grond aangekocht om als bufferzone te kunnen dienen. Het lag, volgens de gemeente, in de bedoeling om ook de gronden langs de grens waar het kwelscherm is aangelegd aan te kopen en in te richten als buffergebied.

Tijdens het locatiebezoek is door de Commissie een bezoek gebracht aan de locatie Zwanenwater. De beheerder van dit natuurgebied gaf aan dat het kwelscherm inderdaad was bedoeld als tijdelijke maatregel, omdat het scherm een beperkte levensduur¹¹ heeft. Momenteel is volgens hem al te merken dat de werkzaamheid van het kwelscherm aan het afnemen is. De bufferzone kan volgens hem het wegzijgen van water uit het natuurgebied tegengaan doordat in die bufferzone een significant hogere grondwaterstand kan worden gehandhaafd dan in de bollenvelden.

Omdat in het MER wel wordt vastgesteld dat verdroging van de natuurgebieden, met name het Zwanenwater en Pettemerduinen, moet worden voorkomen¹² had het volgens de Commissie, mede gezien het gestelde in de zienswijze van Staatsbosbeheer, voor de hand gele-

¹¹ Ongeveer 15 jaar

¹² Zie ter nadere onderbouwing hiervan de Knelpunten- en kansanalyse van de situatie in Natura 2000-gebied Zwanenwater en Pettemerduinen, Kiwa Waterresearch/EGG-consult, 2007

gen om in het MER een meer uitgebreide beschouwing op te nemen van de problematiek, de tijdelijke maatregelen en (een doorkijk naar) de structurele maatregelen die in dat kader worden genomen. In het MER had bijvoorbeeld kunnen worden aangegeven dat in het bestemmingsplan een (wijzigingsbevoegdheid naar een) bufferzone kan worden opgenomen. In het MER noch het ontwerp-bestemmingsplan wordt hierop ingegaan.

- De Commissie beveelt aan de behandeling van de verdrogingsproblematiek van de Natura 2000-gebieden uit te breiden met een concrete beschrijving van de mogelijke maatregelen op korte en lange termijn, en een beschrijving van de mogelijke doorwerking daarvan in het bestemmingsplan.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Schagen

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Schagen

Besluit: Vaststelling van het bestemmingsplan Buitengebied Zijpe

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C.14 en D.14 en vanwege passende beoordeling

Activiteit: herzien van het bestemmingsplan buitengebied

Bijzonderheden: Dit project is gelijktijdig behandeld met het MER over het Bestemmingsplan Landelijk gebied gemeente Schagen (projectnummer 2692) van hetzelfde bevoegde gezag

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in: het Schager Weekblad
ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 28 juni tot en met 8 augustus 2012

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 4 juni 2012

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 19 september 2012

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 3 juli 2013

ter inzage legging MER: 8 juli 2013 tot en met 19 augustus 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 14 juni 2013

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 5 september 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:

drs. D.J.F. Bel

ing. H.H. Ellen

ing. J.H. Grit (werkgroepsecretaris)

ing. R.L. Vogel

ir J. van der Vlist (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.

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 Zijpe, Projectnr. 0245582.00 revisie 1, 17 april 2013;
- Toelichting Buitengebied Zijpe, Gemeente Schagen ontwerp, Projectnr. 245582, Revisie 2, 19 april 2013;
- Regels Buitengebied Zijpe, Gemeente Schagen ontwerp, Projectnr. 245582, Revisie 2, 19 april 2013;
- PlanMER Bestemmingsplan Buitengebied Zijpe, Passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998, artikel 19j, Projectnr. 245582 versie 01, 18 april 2013;
- Planologische onderzoeken Ruigeweg 10 te Burgerbrug, Projectnr. 300.00.00.44.02.02., 12 oktober 2012;
- Planologische afweging bedrijfsactiviteiten Parallelweg 2 in Burgerbrug, Projectnr. 300.00.00.47.00, 7 augustus 2012;
- Ruimtelijke onderbouwing deel 2: Landschappelijke inpassing, Mts. Klaver – Spaansen, Grote Sloot 128 Burgerbrug, Projectnr. 300.00.00.44.02, 18 december 2012;
- Nota vooroverleg Bestemmingsplan buitengebied Zijpe, Projectnr. 0245582.00, 19 april 2013;
- Nota Beantwoording Inspraakreacties Voorontwerp Bestemmingsplan Buitengebied Zijpe.
- Rapportage uitspoeling meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, ontvangen van de gemeente op 16 juli 2013;

De Commissie heeft kennis genomen van 9 zienswijzen¹³, die zij tot en met 21 augustus 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

¹³ Bevoegd gezag heeft aangegeven dat zij van alle gelijkkluidende zienswijzen slechts één exemplaar heeft toegezonden

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied Zijpe



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

