



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Landelijk Gebied Koggenland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 april 2013 / rapportnummer 2748-32



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

De gemeente Koggenland stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het landelijk gebied. Dit bestemmingsplan is kaderstellend voor onder andere nieuwvestiging en uitbreiding van veehouderijen. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan wordt de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. De gemeenteraad van Koggenland is het bevoegd gezag in deze procedure. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER is beknopt en overzichtelijk en vooral voor het aspect natuur voorzien van functioneel kaartmateriaal. Voor Natura 2000-gebieden en weidevogelleefgebieden bevat het MER een over het algemeen heldere analyse van de huidige situatie en effecten van het voornemen.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. Het gaat om de volgende tekortkomingen:

- De beschrijving van het voornemen is op een aantal punten onduidelijk en onvolledig.
- Er zijn geen alternatieven onderscheiden, terwijl er alternatieven mogelijk zijn die minder milieugevolgen hebben en die meer tegemoet komen aan ambities van de gemeente, vooral ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Het voornemen kan in de huidige vorm bovendien leiden tot aantasting van natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden.
- De beschrijving en beoordeling van de effecten op natuur (Natura 2000, weidevogelleefgebieden, EHS en beschermde soorten), landschap en cultuurhistorie en waterkwaliteit is onvoldoende.

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.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling op het MER. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in tekstkaders. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

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.

2.1 Voornemen en alternatieven

2.1.1 Uitgangspunten voor het voornemen

Het voornemen is beknopt beschreven in § 3.1 van het MER. Hoewel gesteld wordt dat het voornemen conserverend is, biedt het ontwerpbestemmingsplan (generieke) uitbreidingsmogelijkheden voor diverse activiteiten, waaronder intensieve en grondgebonden veehouderij, teeltondersteunend glas en de “reizende bollenkraam”. De Commissie constateert dat de beschrijving van het voornemen op een aantal punten onduidelijk of onvolledig is, waardoor de effectbeschrijving niet volledig navolgbaar is:

- In het MER wordt uitgegaan van een (trendmatige) toename van de melkveestapel. Dat betekent dat ook de mestproductie toeneemt. Het is onduidelijk of deze mest in de omgeving kan worden afgezet en in hoeverre mestbe- of verwerking binnen het plangebied is toegestaan. De (eventuele) milieueffecten (geur, stikstofdepositie) hiervan zijn niet in het MER beschreven.
- Bij het in beeld brengen van de maximale mogelijkheden van het plan is uitgegaan van een invulling van alle bouwvlakken met grondgebonden veehouderij. Voor een aantal aspecten – waaronder stikstofdepositie – is daarmee waarschijnlijk uitgegaan van de “worst case”. Er zijn echter ook andere ontwikkelingen mogelijk, waaronder bollenteelt. Een maximale invulling van het plan met bollenteelt zal tot andere milieueffecten leiden, bijvoorbeeld op landschap, cultuurhistorie en waterkwaliteit.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de bovengenoemde uitgangspunten te verduidelijken, zodanig dat de effecten van (de maximale mogelijkheden van) het voornemen beter navolgbaar zijn.

2.1.2 Alternatieven en scenario's

In het MER zijn geen alternatieven onderscheiden. Voor het voornemen (c.q. de plansituatie) zijn een “maximaal ontwikkelingsscenario” en een “reëel ontwikkelingsscenario” onderscheiden. In het ontwerpbestemmingsplan (p.22) is aangegeven dat er vanuit de doelstellingen voor het landelijk gebied geen aanleiding is om de bestemmingsplanregeling aan te vullen of aan te scherpen op grond van de uitkomsten van het planMER. De Commissie is van oordeel dat het MER onvoldoende informatie biedt om deze conclusie te kunnen onderbouwen, omdat redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven met minder milieugevolgen onbesproken zijn gebleven.

In het MER is geen alternatief uitgewerkt waarin is onderzocht hoe de gemeente zelf kan sturen naar een gewenste ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld via zonering of differentiatie binnen het plangebied met het oog op de gevolgen voor de verschillende landschapstypen. De ontwikkelingsruimte die het ontwerpbestemmingsplan biedt leidt per deelgebied/landschapstype tot andere milieugevolgen. Volgens de Commissie zijn er planalternatieven denkbaar die minder effecten op landschap en cultuurhistorie hebben en die meer tegemoet komen aan de doelstellingen en ambities. Dit kan onder andere door in meer detail de relaties inzichtelijk te maken tussen de sturingsmogelijkheden via het bestemmingsplan

en de inrichtingsvarianten zoals beschreven in het Beeldkwaliteitsplan² in de verschillende landschapstypen. Daarvoor is het nodig dat de bestaande landschappelijke en cultuurhistorische waarden beter in beeld zijn gebracht (zie verder § 2.2.1 van dit advies).

Er bestaat bovendien een knelpunt omdat de Passende beoordeling duidelijk maakt dat in beide scenario's de depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden toeneemt ten opzichte van de huidige feitelijke situatie. Omdat er nu reeds sprake is van een overbelaste situatie, kan aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet worden uitgesloten (zie § 2.2.3 van dit advies). In het MER (p. 87) wordt dan ook geconcludeerd dat het uitsluiten van significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden alleen mogelijk is met een ingrijpende aanpassing van de bestemmingsregeling. Dit betekent dat het ontwerpbestemmingsplan in de huidige vorm niet uitvoerbaar is.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven te beschrijven, en deze te vergelijken met de referentiesituatie. Hierbij kan gedacht worden aan:

- een alternatief danwel maatregelen waardoor aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden wel is uit te sluiten, uitgaande van de sturingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.³
- een alternatief dat meer actief tegemoet komt aan de doelstellingen op het gebied van natuur en landschap, bijvoorbeeld door middel van differentiatie per deelgebied c.q. zonerings van activiteiten.

2.2 Milieuaspecten en effectbepaling

Het MER geeft op hoofdlijnen een beschrijving en beoordeling van de effecten van het plan, in de meeste gevallen kwalitatief. De Commissie is om de volgende redenen van oordeel dat de effectbeoordeling in het algemeen van geringe waarde is voor de besluitvorming:

- De uitgangspunten en toetsingscriteria zijn over het algemeen niet duidelijk omschreven, waardoor de beoordeling niet goed navolgbaar en de betekenis van een effectscore niet duidelijk is.
- Voor een aantal aspecten is de redenering gevolgd dat effecten neutraal zijn omdat er randvoorwaarden of (wettelijke) eisen zijn waaraan voldaan moet worden. De Commissie acht deze redenering onjuist, omdat uit de effectbeschrijving blijkt dat er weldegelijk effecten kunnen optreden. Deze effecten kunnen mogelijk met mitigerende maatregelen worden beperkt of voorkomen, maar deze maatregelen zijn niet beschreven en op effectiviteit beoordeeld. Zie ook § 2.2.2. en 2.2.3.

In de volgende paragrafen wordt voor specifieke milieuaspecten ingegaan op de tekortkomingen in de effectbeschrijving en -beoordeling die volgens de Commissie essentieel zijn

² Bijlage 1 bij de toelichting op het ontwerpbestemmingsplan.

³ Bijvoorbeeld door het aanhouden van een plafond aan het aantal uitbreidingen, het verkleinen van de omvang van uitbreidingen, het uitsluiten van omschakeling en/of nieuwvestiging of het nader invullen van het begrip grondgebondenheid.

voor de besluitvorming. De Commissie adviseert om bij het opstellen van een aanvulling tevens rekening te houden met de bovengenoemde algemene punten.

2.2.1 Ruimtelijke kwaliteit, landschap en cultuurhistorie

Het MER bevat een beknopte beschrijving en waardering van landschappelijke, cultuurhistorische, archeologische en aardkundige waarden in het plangebied. De effecten van het voor-nemen op deze waarden zijn beknopt en kwalitatief beoordeeld. De Commissie is van oordeel dat, ondanks de aanwezigheid van een goed uitgewerkt Beeldkwaliteitsplan, de bestaande waarden onvoldoende in beeld zijn gebracht. Daardoor biedt het MER ook onvoldoende onderbouwing voor de effectbeoordeling. De Commissie constateert de volgende tekortkomin-gen:

- Het MER bevat onvoldoende specifieke informatie over de ruimtelijke kwaliteiten binnen het plangebied. Met name ontbreekt informatie over bijzondere verkavelingsstructuren (veerverkaveling, waaierverkaveling, strokenverkaveling met gerende percelen) die zich onder meer bevinden rondom de Wogmeerpolder en in de gradiënten naar de kreekrug-gronden.⁴ In het bestemmingsplan is alleen de Beetskoog aangewezen als “waarde-landschap-verkaveling”, vanwege de onregelmatige blokverkavelingen. Het effect van de-zes beperkte keuze in het licht van de mogelijke ontwikkeling van grootschalige landbouw (fig 2.1 van het MER) is niet uitgewerkt. Daarnaast is onduidelijk waar de karakteristieke en beeldbepalende boerderijen zich bevinden en in welke mate ze onder invloed staan van de ruimtelijke dynamiek die het bestemmingsplan mogelijk maakt.
- De ontwikkelingen die het ontwerpbestemmingsplan mogelijk maakt kunnen leiden tot een sterke toename van verrommeling in het plangebied en vernietiging van bestaande waarden. Dit speelt met name in wat genoemd wordt de “overgangsgebieden”. Van deze gebieden is namelijk geen informatie over de ruimtelijke kwaliteit en de mogelijkheden om die te versterken weergegeven. Sterker nog, het rommelige karakter wordt hier gege-ven als kenmerk. In het algemeen zijn de beschrijvingen van de landschapstypen ontoe-reikend: zo staat er dat de polders Beetskoog en Mijzen zich onderscheiden door hun ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarde. Er ontbreekt een nadere uit-leg over welke deze waarden dan precies zijn.
- Voor beeldbepalende panden is een beschermende regeling opgenomen in het ontwerp-bestemmingsplan (tabel 5.1 van het MER), maar niet duidelijk is welke panden beeldbe-palend zijn, waar ze liggen en hoe de bescherming is geregeld in het geval ze geen mo-numentenstatus hebben. Dit speelt vooral voor de stolpboerderijen.
- Artikel 47 van de ontwerpbestemmingsplanregels behelst een nadere aanduiding van gronden die zijn aangeduid als “waarde cultuurhistorie”: uit het MER blijkt niet duidelijk waar die liggen.

In het Beeldkwaliteitsplan zijn uitwerkingen gegeven van inpassingsvarianten van nieuwvesti-ging van agrarische bedrijven. Deze zijn niet opgenomen in het MER. Niet duidelijk wordt op welke plaatsen de zogenaamde eilandvariant, waarin gebroken wordt met de traditie van lintbebouwing en waarin een bedrijf aan drie zijden wordt ingepakt in het groen, wordt over-wogen of mogelijk wordt gemaakt. Meer inzicht in de toepassing van deze variant kan van invloed zijn op de waardering van effecten in tabel 5.1.

⁴ Zie de kaart in het deel Noord-Holland in de Nederlandse Bodem reeks.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een meer gedetailleerde beschrijving en waardering van landschappelijke en cultuurhistorische waarden op te nemen en deze te gebruiken voor een nadere onderbouwing van de effectbeoordeling en een nadere beschouwing van mogelijke alternatieven en/of mitigerende maatregelen (zie § 2.1).

2.2.2 Effecten op natuur

Natura 2000-gebieden en Passende beoordeling

Vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden bevat het MER een Passende beoordeling, die is opgenomen in de beschrijving van de effecten op natuurwaarden (hoofdstuk 4 van het MER). De Passende beoordeling geeft een heldere beschrijving van het ecologisch functioneren van de omliggende Natura 2000-gebieden. De instandhoudingsdoelstellingen, staat van instandhouding en knelpunten zijn per Natura 2000-gebied in beeld gebracht.

Uit de berekeningen van stikstofdepositie blijkt dat het voornemen (maximaal ingevuld) leidt tot een forse toename van de depositie in Natura 2000-gebieden in de duinen, waaronder Noordhollands duinreservaat en De Eilandspolder. De kritische depositiewaarden voor diverse habitats en leefgebieden van soorten worden in deze gebieden in de huidige situatie al (ruimschoots) overschreden. Terecht wordt dan ook geconcludeerd dat significant negatieve gevolgen voor diverse habitats en soorten in Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten. Dit betekent dat het bestemmingsplan niet zonder meer uitvoerbaar is. In § 4.5.2. van het MER wordt, mede naar aanleiding van deze conclusie, een aantal mitigerende maatregelen benoemd die zich onder andere richten op een beperking van de stikstofdepositie. De effectiviteit van deze maatregelen is echter niet in beeld gebracht.⁵ Daarom moet geconcludeerd worden dat het MER niet de zekerheid biedt dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van verschillende Natura 2000-gebieden voorkomen wordt.⁶ Uit 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-toets⁷ met succes wordt doorlopen.

Weidevogelleefgebieden en Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

Het MER geeft goed inzicht in de ligging en kenmerken van de EHS en weidevogelleefgebieden, die zijn beschermd volgens de Provinciale Ruimtelijke Verordening voor de Structuurvisie (PRVS). De effectbeschrijving en -beoordeling is volgens de Commissie echter onvolledig. Er wordt nauwelijks ingegaan op de effecten van de reizende bollenkraam. De effecten daarvan kunnen aanzienlijk zijn, doordat de structuur van graslanden kan wijzigen, door ingrepen

⁵ Er wordt onder andere verwezen naar een gebruiksregel in het ontwerpbestemmingsplan, die een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden door agrarische bedrijven uitsluit. Het MER maakt echter niet duidelijk welke maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn en of deze effectief en realiseerbaar zijn.

⁶ Uit de huidige lijn in de jurisprudentie volgt dat dit het geval is wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken zijn.

⁷ 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?

in de (grond)waterhuishouding en door gebruik van bestrijdingsmiddelen. Gesteld wordt dat effecten op weidevogelleefgebied kunnen optreden, maar dat elders voldoende weidevogelleefgebied beschikbaar is. De stelling dat elders voldoende leefgebied voor weidevogels aanwezig is, is niet onderbouwd – gegeven de eisen die weidevogels hieraan stellen.

Beschermde soorten

De effectbeschrijving en -beoordeling voor beschermde soorten is op een aantal punten onvolledig:

- Op pagina 45 van het MER is aangegeven dat plaatselijk watergangen worden gedempt en hagen worden gekapt. Het is niet duidelijk in welke mate het ontwerpbestemmingsplan deze ingrepen mogelijk maakt of reguleert, en hoe conflicten met de Flora- en faunawet voorkomen worden.⁸
- Het MER geeft aan dat leefgebied van beschermde soorten kan worden aangetast (pag. 47). Effecten op beschermde soorten worden echter als neutraal beoordeeld met als argument dat vanwege de Flora- en faunawet zo nodig mitigerende of compenserende maatregelen worden genomen. De Commissie stelt vast dat de mogelijke aantasting niet in beeld gebracht is.⁸ Daarmee is ook onduidelijk hoe kansrijk mitigerende en compenserende maatregelen zijn.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een nadere beschouwing van de effecten op natuur op te nemen, waarin bovengenoemde tekortkomingen worden verholpen. Verder adviseert de Commissie om in te gaan op de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van de maatregelen die bedoeld zijn om emissies van stikstof te beperken. Zie verder §2.1 van dit advies.

2.2.3 Waterkwaliteit

Op p. 76 van het MER is aangegeven dat zich knelpunten voordoen in de chemische waterkwaliteit (als gevolg van nutriënten, zware metalen en bestrijdingsmiddelen) en ecologische waterkwaliteit (onder andere door inrichting en beheer van oevers). Hiervoor geldt op grond van de Kaderrichtlijn Water een verbeteringsopgave, die nader is en wordt uitgewerkt in de waterplannen van provincie en hoogheemraadschap. Uit het MER is onduidelijk waar zich welke knelpunten voordoen, in welke mate en met welke oorzaken.

De ontwikkelingsmogelijkheden van het ontwerpbestemmingsplan kunnen leiden tot toename van nutriënten en bestrijdingsmiddelen in het water, vooral door groei van de veestapel en bollenteelt. Daarmee kunnen knelpunten verergeren en kan het behalen van KRW-doelstellingen worden bemoeilijkt. In het MER wordt verslechtering van de waterkwaliteit uitgesloten omdat bij concrete initiatieven dient te worden voldaan aan diverse randvoorwaarden en eisen. De Commissie is van oordeel dat ondanks deze randvoorwaarden en eisen effecten niet op voorhand zijn uit te sluiten. Om effecten te voorkomen of te mitigeren zullen maatregelen noodzakelijk zijn. Deze maatregelen noch de effectiviteit daarvan zijn in het MER beschreven.

⁸ Het dempen van sloten kan bijvoorbeeld leiden tot knelpunten voor (beschermde) vissoorten die op grond van het MER (pag. 41) vermoedelijk in het plangebied voorkomen. Schaalvergroting door kappen van hagen en dempen van sloten is naast verdroging een belangrijke drukfactor voor de agro-biodiversiteit.

Het MER geeft verder niet aan op welke wijze de gemeente via het bestemmingsplan kan bijdragen aan het oplossen van knelpunten, c.q. verbetering van de chemische en ecologische waterkwaliteit.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- nader inzicht te geven over de aard, omvang en locatie van de waterkwaliteitsknelpunten;
- te beschrijven welke negatieve effecten het voornemen kan hebben op de waterkwaliteit én welke positieve effecten via het bestemmingsplan bereikt kunnen worden;
- op hoofdlijnen aan te geven welke maatregelen nodig zijn om negatieve effecten te voorkomen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van Koggenland

Bevoegd gezag: gemeenteraad van Koggenland

Besluit: vaststellen van het bestemmingsplan voor het landelijk gebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: het bestemmingsplan voor het landelijk gebied is kaderstellend voor onder andere uitbreiding van (intensieve) veehouderijen

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER: 10 februari 2013

ter inzage legging MER: 11 februari 2013 tot en met 25 maart 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 13 februari 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 18 april 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. ing. J. Bout (voorzitter)

drs. R. During

ing. H.J.M. Hendriks

drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)

ing. L.T.M. Lamers

ing. R.L. Vogel

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 Koggenland Landelijk Gebied, RBOI, 01-02-2013;
- Bestemmingsplan Landelijk Gebied gemeente Koggenland, Buro Vijn B.V., 01-02-2013;
- Bestemmingsplan Landelijk Gebied gemeente Koggenland, Bijlagen bij de Toelichting, Buro Vijn B.V., 01-02-2013;
- Bestemmingsplan Landelijk Gebied gemeente Koggenland, Kaartenmap, Buro Vijn B.V., 21-01-2013.

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan Landelijk Gebied Koggenland

ISBN: 978-90-421-371-58



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

