

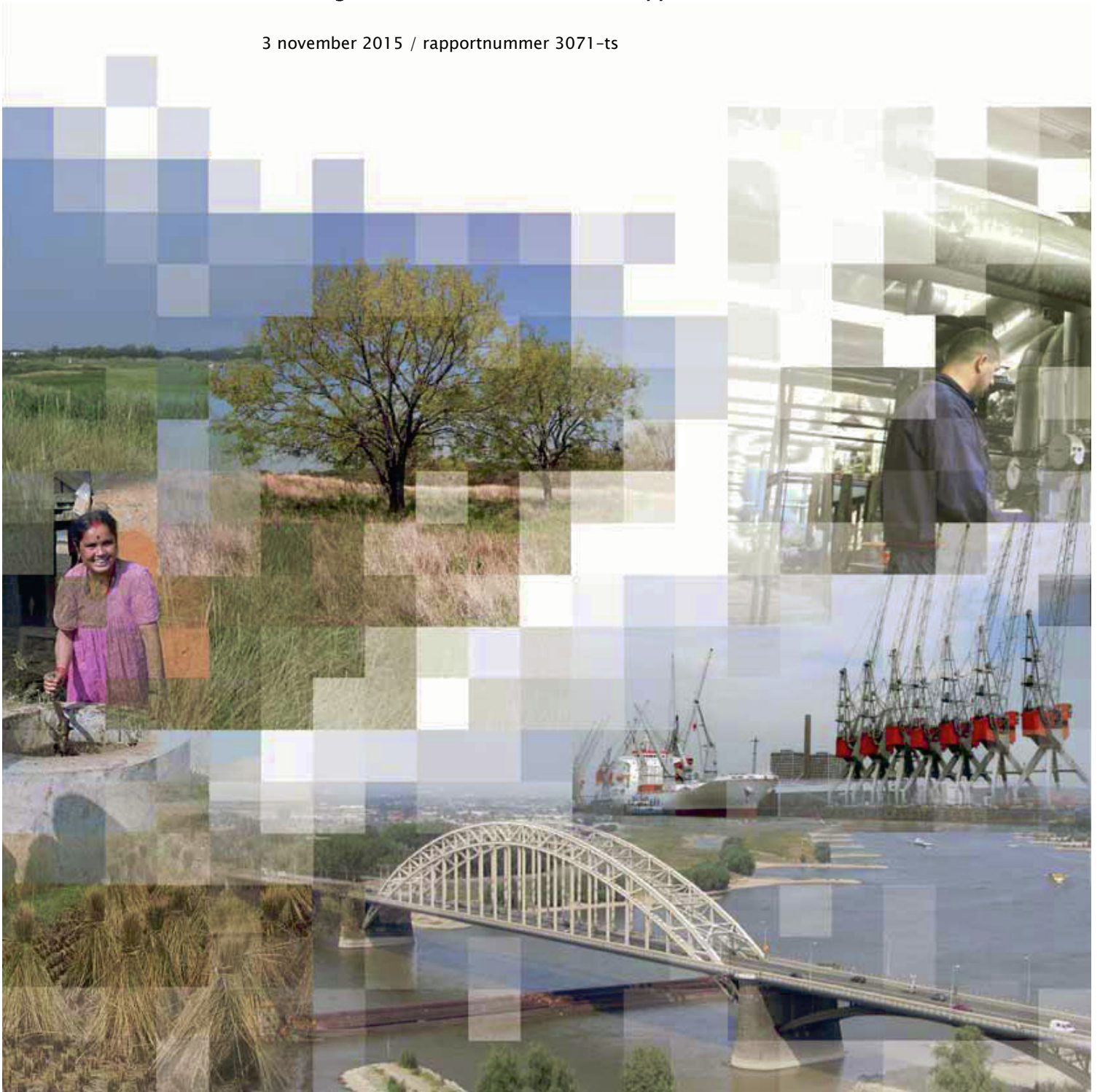


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied gemeente Heemskerk

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

3 november 2015 / rapportnummer 3071-ts



1. Oordeel over het milieueffectrapport

De gemeente Heemskerk heeft het voornemen voor het buitengebied een bestemmingsplan vast te stellen. Dit plan biedt ontwikkelingsmogelijkheden aan activiteiten die mogelijk m.e.r. (beoordelings)-plichtig zijn en die mogelijk negatieve effecten op beschermde natuur kunnen hebben. Daarom is een milieueffectrapport (MER) gemaakt en een Passende Beoordeling opgesteld.

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 in het MER bekeken voornemen, dat is gebaseerd op het voorontwerp-bestemmingsplan, omvat ontwikkelingsmogelijkheden voor zowel veehouderij als (glas)tuinbouw. Om de effecten van het voornemen in beeld te brengen zijn in het MER twee worst case situaties op effecten onderzocht. Daaruit bleek dat in deze situaties tot een onacceptabele toename van de stikstofemissie leiden, daarom is gekeken naar mogelijke mitigerende maatregelen om deze te verkleinen. Deze mitigerende maatregelen zijn in het MER in wat 'het alternatief' heet op gevolgen voor natuur onderzocht. Andere milieueffecten van het alternatief zijn buiten beschouwing gelaten (zie blz 157/158 MER). Het alternatief bevat echter ook elementen -bijvoorbeeld dat in het tuinbouwdeel (dichtbij de duinen) geen veehouderij mogelijk is behalve op de daarvoor aangewezen percelen- die op andere milieuthema's dan natuur tot andere effecten dan voornemen 1 en voornemen 2 leiden (denk daarbij bijvoorbeeld aan effecten op landschap). Het alternatief is in het ontwerpbestemmingsplan vastgelegd.

De Commissie is van oordeel dat hierdoor de gevolgen van het in het ontwerpbestemmingsplan vastgelegde 'alternatief' onvoldoende in beeld zijn gebracht.

Daarnaast vindt de Commissie dat in het MER de gevolgen voor Natura 2000, waterkwaliteit, geur en landschap onvoldoende in beeld zijn gebracht. Meer specifiek gaat het daarbij om:

- De gevolgen voor Natura 2000 zijn onvoldoende in beeld gebracht, dit betreft:
 - niet afdoende is onderzocht of de in het plan opgenomen uitbreidingsmogelijkheid en de daarvoor gestelde regels ook daadwerkelijk toegepast kunnen worden zodat aantasting van Natura 2000-gebieden in de omgeving van het plangebied als gevolg van emissie en depositie van stikstof uitgesloten is;
 - de mogelijkheden in het ontwerpbestemmingsplan tot ingrijpen in de waterhuishouding in het agrarisch gebied door het aanbrengen van drainage, begreppeling en diepe grondbewerking zijn niet onderzocht op mogelijk significante effecten op voor verdroging gevoelige habitattypen;
 - de mogelijke effecten van gewasbeschermingsmiddelen op de waterkwaliteit in het tuinbouwgebied en op het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat zijn onvoldoende onderzocht.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken vindt u op www.commissiemer.nl bij projectnummer 3071. Het betrekken van zienswijzen maakte geen onderdeel uit van de adviesaanvraag van de gemeente Heemskerk.

- Uit het MER wordt niet duidelijk hoe de effecten voor het landschap zijn bepaald, voornemen 2 scoort zeer positief terwijl voornemen 1 zeer negatief scoort. Ook zijn de mogelijke gevolgen van ontwikkelingen rondom de Stelling van Amsterdam niet beoordeeld.
- Het MER stelt dat de huidige geurhinder laag is en dat –dit door te rekenen met een fictief bedrijf met 200 schapen– hier geen wijzigingen in optreden. De huidige of toekomstige knelpunten voor wat betreft melkrundvee en paardenhouderijen zijn echter niet in beeld gebracht.

De consequentie van het ontbreken van deze informatie is dat het nu niet mogelijk is om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied Heemskerk.

Daarom adviseert de Commissie het MER op deze punten aan te vullen voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen zodat het mogelijk wordt om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied Heemskerk. In hoofdstuk 2 geeft de Commissie een toelichting op het oordeel en geeft zij aanbevelingen voor de aanvulling.

Overige constatering

De Commissie is van mening dat de informatie in het MER niet op systematische en goed navolgbare wijze is gepresenteerd. Zo werkt de in het MER gebruikte terminologie van 'voornemen' en 'alternatief' verwarrend. Het is bovendien niet direct duidelijk wat het 'modelbedrijf' precies is en ook worden per thema verschillende 'modelbedrijven' gebruikt. Voorts zitten er diverse slordigheden in het MER. Verschillende tabellen met gevolgscores zijn daarom niet goed te interpreteren.² De presentatie van informatie in het MER maakt dat een niet goed ingevoerde lezer niet gemakkelijk inzicht kan krijgen in de referentiesituatie, het voornemen, het alternatief en de effecten daarvan.

Tot slot merkt de Commissie op dat het MER niet in gaat op de effecten voor PM_{2,5}. Formeel is dit onjuist omdat per 1 januari 2015 aan de grenswaarde moet worden getoetst. PM_{2,5} is een fractie van PM₁₀. Gezien de bijdrage aan PM₁₀ van het plan en de heersende achtergrondconcentratie PM_{2,5} is een overschrijding van deze grenswaarde in het plangebied niet waarschijnlijk. Om die reden acht de Commissie dit voor dit plan nu geen essentiële tekortkoming.

² Bijvoorbeeld in tabel 7 en tabel 178 lijkt te worden gescoord op criterium 'glastuinbouw' door voornemen 1 en voornemen 2; bij navraag blijkt voor 'glastuinbouw' 'lichthinder' te moeten worden gelezen. Voorts staat in alle effecttabellen (Tabel A in de samenvatting, tabel 8, tabel 38) twee maal het criterium 'milieueffecten op de structuur van het landschap'. Uit de tekst op blz 57 blijkt dat voor het tweede criterium gelezen moet worden 'milieueffecten op andere landschapswaarden bepaald op basis van de kenmerken van het gebied.

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 van deze aanbevelingen essentieel om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij de besluitvorming.

2.1 Effecten van ‘het alternatief’

Het alternatief verschilt van de twee worst case situaties door een inperking van grondgebonden veehouderij in het tuindersgebied en door beperkingen aan de stikstofemissie. Deze beperkingen zijn ook in het ontwerpbestemmingsplan vastgelegd. In het MER is echter alleen gekeken naar de effecten van het alternatief op natuur. De andere milieuthema's zijn niet nader op effecten onderzocht waardoor bijvoorbeeld de effecten van het alternatief op landschap en geur niet duidelijk zijn.

In het MER staat vermeld (pagina 157) “*de milieueffecten op een van de andere milieuonderdelen zijn min of meer overeenkomstig de milieueffecten van het voornemen 1*”. Omdat voornemen 1 op onderdelen van het alternatief verschilt acht de Commissie deze stelling niet zondermeer houdbaar. Omdat voornemen 1, gelet op het karakter van en de dynamiek in van het gebied, zeer worst case is, is daardoor nu niet duidelijk wat de gevolgen van het in het ontwerpbestemmingsplan vastgelegde ‘alternatief’ nu echt zijn.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaande aan de besluitvorming over het bestemmingsplan de gevolgen van het alternatief zoals dat in het ontwerpbestemmingsplan is vastgelegd inzichtelijk te maken.

2.2 Effecten op Natura 2000 gebieden

2.2.1 Stikstofdepositie

Effecten van stikstofdepositie op de daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden in de directe omgeving³ van het plangebied zijn duidelijk beschreven in het MER. Zonder aanvullende maatregelen leidt het voornemen tot een toename van depositie, waarmee aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden niet kan worden uitgesloten.

³ In het MER worden genoemd de Natura 2000-gebieden Noordhollands Duinreservaat, Polder Westzaan, Kennemerland-Zuid, Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder en de Eilandspolder. In bijlage 4 bij het MER is echter sprake van een groter aantal stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden.

Daarom is in het MER in het 'alternatief' bekeken wat het mogelijke effect is van zonering (geen veehouderij mogelijk in de naast het Natura 2000-gebied gelegen bestemming "Agrarisch Tuindersgebied"⁴) en maatregelen zoals emissiebeperkende staltechnieken.

In het ontwerpbestemmingsplan zijn vervolgens bepalingen opgenomen die moeten voorkomen dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden optreedt. De Commissie adviseert niet over de juridische aspecten van deze bepalingen en bestemmingsplanregels; wel beoordeelt de Commissie of er (realistische) alternatieven en/of maatregelen in het MER zijn beschreven om aantasting te voorkomen en daarmee of de betreffende bepalingen en bestemmingsplanregels in de praktijk uitvoerbaar zijn.

De Commissie is van mening dat het MER niet laat zien dat het bestemmingsplan uitvoerbaar is omdat voor de tuinbouw verondersteld is dat het grootste gedeelte van de mogelijk te bouwen kassen als 'koude kas' zal worden gerealiseerd. Omdat de huidige teelten in het plangebied, voor zover die plaatsvinden in kassen, hoofdzakelijk betrekking hebben op teelten waarvoor een koude kas niet geschikt is, acht de Commissie deze voorstelling van zaken niet realistisch. Dat kan betekenen dat bij realisatie van het mogelijke glasareaal meer stikstof wordt geëmitteerd dan waar in het MER en in de Passende beoordeling vanuit gegaan is.

Daarnaast maakt het MER niet inzichtelijk of de stikstofemissie hoger of lager zou zijn dan de referentiesituatie indien de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan ten aanzien van uitbreiding en opvulling van het grondgebonden veehouderij bouwvlak met toepassing van emissiearme stalsystemen wordt benut.⁵ Een deel van de locaties die zouden kunnen 'door'ontwikkelen⁶ heeft bovendien nu een relatief kleine veestapel waardoor de Commissie verwacht dat het toepassen van stikstofemissie beperkende staltechnieken mogelijk niet voldoende ruimte zal kunnen creëren om de volledige planologische ruimte te benutten. Verder valt uit het MER niet op te maken of bedrijven met vee nu reeds beschikken over stikstofemissie beperkende staltechnieken, deze technieken hebben geïmplementeerd en of daarmee nog ontwikkelruimte te creëren is voor deze bedrijven. Daarbij komt dat in het plangebied diverse percelen aanwezig zijn met aanduiding 'uitsluitend paardenfokkerij' waarvoor geen emissiearme technieken beschikbaar zijn.

De consequentie is dat het MER thans niet aannemelijk maakt dat er een uitvoerbaar alternatief mogelijk is, waarin alle geboden planologische ontwikkelingsruimte in het ontwerpbestemmingsplan ook daadwerkelijk kan worden benut, zonder dat er sprake is van aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming een uitvoerbaar alternatief uit te werken voor het onderwerp stikstof.

⁴ Daarbij opgemerkt dat het ontwerpbestemmingsplan binnen deze bestemming wel veehouderij toelaat op de specifiek daartoe aangeduide gronden 'grondgebonden veehouderij' en 'paardenfokkerij'.

⁵ De Commissie wijst erop dat per 1 augustus 2015 de ammoniakemissiefactoren voor melkrundvee zijn gewijzigd.

⁶ Het is mogelijk een bouwvlak uit te breiden met een zone van 25m rondom, tenzij daarmee het bouwvlak groter zou worden dan 1,5 ha. Dan is 1,5 ha de maximale omvang. Bestaande kavels van 1,5 ha of groter mogen 15% uitbreiden.

2.2.2 Waterhuishouding

In de in het MER opgenomen Passende Beoordeling⁷ is globaal gekeken naar de mogelijke gevolgen van het voornemen voor de waterhuishouding van het aangrenzende Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat. Het gaat daarbij om de effecten van het aanbrengen drainage, begreppeling en (mogelijke) diepe grondbewerking. Het ontwerpbestemmingsplan sluit deze werkzaamheden aan de waterhuishouding niet uit in de bestemmingen Agrarisch en Agrarisch Tuindersgebied en verbindt hieraan een omgevingsvergunning in de bestemming Agrarisch met waarden.⁸

Uit het MER blijkt dat met deze activiteiten negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied 'niet ondenkbaar'⁹ zijn. De Commissie constateert dat met deze bevinding significant negatieve effecten van het ontwerpbestemmingsplan niet op voorhand zijn uitgesloten. Dit omdat op minder dan 1 km afstand van het plangebied enkele verdrogingsgevoelige habitattypen liggen.¹⁰ In deze omstandigheid had in de Passende beoordeling ook de beoordeling van de gevolgen van het ontwerpbestemmingsplan voor deze habitattypen, met waar nodig inzicht in de effectiviteit van mitigerende maatregelen, moeten plaatsvinden.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de Passende Beoordeling aan te vullen met een beoordeling van de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding van het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat, en op basis daarvan zo nodig een uitvoerbaar alternatief uit te werken voor het onderwerp water.

2.2.3 Waterkwaliteit

In het MER (pagina 93) wordt vastgesteld dat er een risico is op verslechtering van de toestand van de Kaderrichtlijn Waterlichamen (KRW), waardoor niet aan de KRW-normen kan worden voldaan. Het MER maakt evenwel niet inzichtelijk:

- wat de huidige situatie (pagina 90 geeft geen duidelijkheid) is,
- hoe groot het effect is (tabel op pagina 91 geeft waarden zonder dat de betekenis hiervan duidelijk wordt) en
- wat de consequenties daarvan zijn.

Ook maakt het MER of de Passende beoordeling niet duidelijk of de effecten beperkt blijven tot het tuinbouwgebied of dat er ook sprake is van externe effecten op andere watersystemen, zoals het Natura 2000-gebied (zie ook de vorige paragraaf). De consequentie hiervan is dat het MER nog niet aannemelijk maakt dat alle geboden planologische ontwikkelingsruimte in het ontwerpbestemmingsplan ook daadwerkelijk kan worden benut zonder dat er sprake is van aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

⁷ Hoofdstuk 7 van het MER.

⁸ Zie 5.4.1 van de planregels, onder b) en c).

⁹ Zie MER, blz 153.

¹⁰ Te weten H2190 Aom (Vochtige duinvalleien (open water) en H2190D (Vochtige duinvalleien (moeras)).

De Commissie adviseert in aanvulling op het MER de gevolgen voor de waterkwaliteit in beeld te brengen voor de gebieden waar ontwikkeling glastuinbouw is toegestaan en de watersystemen die met deze gebieden in verbinding staan en daarbij aan te geven of aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden is uit te sluiten.

2.3 Landschap

De Commissie constateert dat de effectbeschrijving landschap (pagina 69 MER) voor het tuinbouwgebied forse verschillen in score laat zien tussen beide voornemens (van - - voor voornemen 1 tuinbouw tot ++ voor voornemen 2 veehouderij).

De score ++ voor voornemen 2 is gebaseerd op zorgvuldige landschappelijke inpassing van grote ligboxenstallen (pagina 67) waarbij de Commissie opmerkt dat de gemeente op het punt van landschappelijke inpassing geen beleid heeft¹¹. Het MER maakt dan ook niet aanneemelijk of deze zorgvuldige landschappelijke inpassing – en daarmee het gepresenteerde zeer positieve effect – tot stand kan komen. Daarmee is de zeer positieve effectscore van voornemen 2 niet onderbouwd.

De effecten van voornemen 1 op landschap worden sterk negatief gescoord zonder dat wordt ingegaan op de mogelijkheden om aan de ontwikkeling richting een kassengebied landschappelijke kwaliteit toe te voegen. De score voor het 'alternatief' voor landschap ontbreekt in het MER. Gezien de gelijkenis van het 'alternatief' met voornemen 1 tuinbouw verwacht de Commissie dat de effecten van het ontwerpbestemmingsplan op landschap in het tuindersgebied negatief zullen uitvallen. Weliswaar worden in het MER (paragraaf 4.3.4) maatregelen genoemd ter versterking van het landschap, maar niet duidelijk wordt vanuit welke visie juist deze maatregelen zijn genoemd en op welke wijze deze geborgd gaan worden.

Daarnaast constateert de Commissie dat het ontwerpbestemmingsplan, waarin het alternatief is opgenomen, ook in het oostelijk deel van het plangebied glastuinbouw toelaat onder de bestemming 'Agrarisch'. In dit gebied is nu geen glastuinbouw aanwezig. De gevolgen van deze ontwikkelingen voor de Stelling van Amsterdam zijn in het MER niet beoordeeld.

De Commissie adviseert om voorafgaande aan de vervolgbesluitvorming de gevolgen voor landschap ook voor het alternatief in beeld te brengen. Ga daarbij in op de gewenste ruimtelijke kwaliteit, met name in het tuinbouwgebied, en op de manier waarop in combinatie met de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen de gewenste kwaliteit kan worden bereikt.

¹¹ Bij het locatiebezoek van de Commissie is desgevraagd door de gemeente aangegeven dat zij niet over een eigen landschapsbeleid beschikt.

2.4 Geurhinder

Locaties voor grondgebonden veehouderij kunnen groeien waardoor er een toename van de geurbelasting ontstaat. In het plangebied zijn (melk)rundvee- en paardenhouderijen gevestigd. In het MER is voor het bepalen van de geurhinder gewerkt met een 'modelbedrijf' met 200 schapen, omdat er voor melkrundvee- en paarden bedrijven geen geuremissiefactoren zijn vastgesteld. Deze fictieve berekening met 200 schapen geeft echter geen inzicht of zich mogelijk knelpunten voordoen gelet op de vaste afstanden waar een veehouderij aan moet voldoen om geurhinder te voorkomen. Rondom bedrijven waarvoor uitsluitend vaste afstanden gelden, kunnen geurknelpunten ontstaan. De mogelijke geurhinder is niet alleen afkomstig uit stallen maar ook voer- en mestopslagen kunnen als (bijzonder) hinderlijk worden ervaren.

Het MER geeft voor de locaties waar grondgebonden veehouderijen kunnen uitbreiden geen inzicht in (eventuele) huidige en toekomstige leefomgevingsknelpunten, waaronder de ligging van voer- en mestopslagen ten opzichte van (burger)woningen. De consequentie hiervan is dat onduidelijk blijft wat de gevolgen van de maximale mogelijkheden van het plan kunnen zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving. Gelet op de mogelijke agrarische ontwikkelingen dichtbij woningen acht de Commissie nadere informatie over de toekomstige geursituatie essentieel voor de besluitvorming.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaande aan het besluit de geureffecten van bedrijven met (melk)rundvee en paarden duidelijk in beeld te brengen. Geef hierbij aan in hoeverre er knelpunten zijn of zouden kunnen ontstaan. De Commissie adviseert om in te gaan op mitigerende maatregelen en aan te geven hoe nieuwe knelpunten kunnen worden voorkomen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van burgemeester en wethouders van gemeente Heemskerk

Bevoegd gezag: de gemeenteraad van Heemskerk

Besluit: vaststellen of wijzigen van het bestemmingsplan buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor onder meer categorie D14 en vanwege passende beoordeling

Activiteit: de gemeente Heemskerk gaat het bestemmingsplan buitengebied herzien.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 18 september 2015

ter inzage legging MER: 21 september t/m 2 november 2015

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 28 augustus 2015

toetsingsadvies uitgebracht: 3 november 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:

ir. J.J. Bakker

W. Foppen

ir. C.T. Smit (werkgroepsecretaris)

mr. C.Th. Smit (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 Heemskerk buitengebied 2015, BügelHajema, 7 september 2015;
- Ontwerp-bestemmingsplan Heemskerk buitengebied 2015, Toelichting, Regels en bijlagen, Verbeelding, separaat bijgevoegd: Toelichtingen van geldende bestemmingsplan, BügelHajema, 7 september 2015;
- Separate bijlage bij Ontwerp-Bestemmingsplan: Toelichtingen van geldende bestemmingsplannen, BügelHajema, 7 september 2015;
- Verbeelding Bestemmingsplan Heemskerk Buitengebied 2015, BügelHajema, 8 september 2015.

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied gemeente Heemskerk



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

