



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan landelijk gebied Schagen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

24 oktober 2013 / rapportnummer 2692-43



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Schagen heeft het voornemen het Bestemmingsplan Landelijk Gebied Gemeente Schagen 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.

Tijdens de toetsing heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'²) kenbaar gemaakt dat het MER naar haar oordeel op een aantal onderdelen onvolledig was of geen goed beeld gaf. De tekortkomingen hadden betrekking op de onvolledige aansluiting tussen het MER en het bestemmingsplan, de wijze van berekening van de stikstofemissie en het ontbreken van een uitvoerbaar alternatief. Naar aanleiding daarvan heeft de gemeente de Commissie verzocht de advisering op te schorten om in de gelegenheid te worden gesteld een aanvulling op het MER op te stellen³.

De Commissie is van mening dat in de aanvulling van het MER aan een deel van bovengenoemde tekortkomingen tegemoet is gekomen. In het MER en de aanvulling tezamen ontbreekt echter nog essentiële informatie om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij de besluitvorming over het bestemmingsplan:

- Een uitvoerbaar alternatief, waarin de zekerheid verkregen is dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden plaatsvindt, ontbreekt.
- Doordat na het opstellen van het MER het plan is gewijzigd, worden de milieugevolgen van het voornemen nu niet weergegeven.

De Commissie adviseert om de ontbrekende informatie aan te vullen voordat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt genomen, zodat deze informatie bij de besluitvorming kan worden betrokken.

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.

¹ Tegelijk met het verzoek om toetsing van het MER voor dit plan heeft de gemeente Schagen ook verzocht om toetsing van het MER voor het bestemmingsplan Buitengebied Zijpe, Commissie-projectnummer 2685.

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.

³ Zie voor data en termijnen bijlage 1.

Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Alternatief zonder toename stikstofdepositie

MER

In de Passende beoordeling is vastgesteld dat niet valt uit te sluiten dat de ontwikkelingen waarin het voorontwerp–bestemmingsplan voorziet, leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000–gebieden. In het MER en de Passende beoordeling zijn vervolgens “spelregels” uitgewerkt om te komen tot een uitvoerbaar plan. In het MER is aangegeven dat deze spelregels in de planregels zullen worden opgenomen om de effecten op Natura 2000–gebieden (Zwanenwater& Pettemerduinen, Duinen Den Helder & Callantsoog, Waddenzee, Schoorlse Duinen) te beperken.

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 nog niet de duidelijkheid dat op planniveau toename van depositie op deze gebieden wordt voorkomen. In het MER is de effectiviteit van deze regels immers niet aangegeven of doorgerekend, zodat in het MER niet aannemelijk is gemaakt dat (en hoe) toename van de stikstofdepositie op Natura 2000–gebieden voorkomen kan worden.

Hierbij bleek uit het MER (paragraaf 6.2.1) en de Passende beoordeling (paragraaf 4.2.1) dat de gemeente bij de beoordeling van de depositie een ondergrens voor de depositie hanteert, waaronder die depositie als niet significant wordt beschouwd. Op grond daarvan wordt gesteld dat de depositie ten gevolge van het realistisch scenario niet tot significante negatieve effecten op het Natura 2000–gebied leidt.

De Commissie wees erop dat in het MER Landelijk Gebied Gemeente Schagen wordt uitgegaan van een ondergrens van 0,5% van de kritische depositiewaarde van het relevante habitatype, maar dat in het MER Buitengebied Zijpe van hetzelfde bevoegde gezag wordt uitgegaan van een ondergrens van 0,051 mol/ha/jaar. Voor beide waarden wordt verwezen naar beleid van de provincie Noord–Holland. In de Passende beoordeling is niet onderbouwd dat een kleinere depositie niet tot negatieve effecten zal leiden. Ook bij een kleine toename van de depositie in cumulatie met de al bestaande en blijvende overschrijding van de kritische depositiewaarden kan aantasting van de natuurlijke kenmerken van de te beschermen gebieden niet worden uitgesloten. Het (voortdurend) optreden van kleine verhogingen van de depositie is in strijd met het streven naar verlaging van de depositie op deze gebieden.

Aanvulling

In de aanvulling is (in paragraaf 4.1.3) aangegeven dat de spelregels zijn uitgewerkt in een aantal regelingen die in het ontwerp–bestemmingsplan zijn opgenomen. De stikstofdepositie neemt hierdoor volgens de gemeente niet toe ten opzichte van de vergunde situatie maar nog wel ten opzichte van de feitelijke actuele situatie. Doordat de Natura 2000–gebieden al overbelast worden kan elke toename leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden, zoals de Passende beoordeling terecht stelt.

In paragraaf 4.5 van de aanvulling is aangegeven dat bovengenoemde aanpassingen voor Schagen tot gevolg hebben dat er nog steeds geen sprake is van een alternatief zonder toe–

name van stikstofdepositie, maar dat de bijdrage zodanig beperkt is, dat die niet tot significant negatieve effecten zal leiden. Deze conclusie is ten opzichte van het MER dus niet anders geworden.

Uit de aanvulling blijkt dat het eerder door de Commissie gesignaleerde gebruik van verschillende ondergrenzen bij de beoordeling van de depositie, nu anders wordt geïnterpreteerd dan in het MER. In paragraaf 4.1.2 is aangegeven dat de provincie Noord-Holland een ondergrens hanteert van 0,051 mol N/ha/jaar als grens voor het toetsen of een (Natuurbeschermingswet)vergunning vereist is. Bij een toename boven de 0,051 mol N/ha/jaar, maar onder de 0,5% van de kritische depositiewaarde van het betreffende habitatype geeft de provincie aan dat een initiatief vergunbaar is. Ook in de aanvulling is echter niet onderbouwd dat een kleine toename van de depositie niet tot negatieve effecten zal leiden.

De Commissie concludeert dat er binnen de doelstellingen van het voornemen geen alternatieven zijn zonder toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Uit wetgeving volgt echter dat een plan alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast.

2.2 Aansluiting tussen MER en Bestemmingsplan

MER

In het MER en de daarbij gevoegde Passende beoordeling (bijlage 1 van het MER) is uitgegaan van het voorgenomen bestemmingsplan, met de ontwikkelingsruimte voor de veehouderij als de belangrijkste te beoordelen activiteit. In het MER zijn de effecten van twee alternatieven onderzocht: een realistisch alternatief en een maximaal alternatief. Gesteld wordt dat het realistisch alternatief overeen komt met de verwachte ontwikkelingen (autonome ontwikkeling), inclusief de geplande groei van een biologische varkenshouderij.

Uitgangspunt voor de landbouw is dat grondgebonden bedrijven (melkvee, bollenteelt, akkerbouw) de huidige bouwvlakken conform het vigerende bestemmingsplan behouden. Via een wijzigingsbevoegdheid is uitbreiding van deze bouwvlakken en nieuwvestiging van grondgebonden bedrijven onder voorwaarden mogelijk tot 2 hectare. Het MER geeft aan dat zowel het maximale alternatief als het realistische alternatief bij vergelijking met de feitelijke situatie⁴ leiden tot negatieve effecten voor natuur, zowel vanwege stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden als vanwege gevolgen voor beschermde flora en fauna en weidevogelgebieden.

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 "natuur- en landschapalternatief" ontwikkeld met spelregels om de negatieve effecten tegen te gaan. Deze spelregels zijn vertaald in maatregelen die in het bestem-

⁴ In bijlage 2 van het MER is aangegeven dat de feitelijke situatie is geïnventariseerd en aangeleverd door de milieudienst. De vergunde veebezetting is op basis van CBS Statline cijfers gecorrigeerd om de feitelijke situatie te benaderen.

⁵ Paragraaf 5.1.2.2 van de Toelichting.

mingsplan zijn opgenomen. In het ontwerp–bestemmingsplan is aangegeven dat de gemeente kiest voor het “natuur– en landschapsalternatief”.

Het MER bevat wel aanbevelingen voor bovengenoemde spelregels, maar het “natuur– en landschapsalternatief” 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 was van mening dat het MER hierdoor onvoldoende aansloot bij het ontwerp–bestemmingsplan. Dit is ook van belang bij de Passende beoordeling (zie paragraaf 2.3 van dit advies).

Aanvulling

In de aanvulling is aangegeven dat een aantal van de in het MER voorgestelde spelregels heeft geleid tot wijzigingen in het ontwerp–bestemmingsplan, ten opzichte van het voorontwerp–bestemmingsplan. Zie voor deze wijzigingen paragraaf 4.1.3 van de aanvulling. Daar wordt gesteld dat door het toepassen van deze regelingen in het bestemmingsplan, de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan vergelijkbaar zijn geworden met het realistisch scenario zoals dat in het plan–MER geschetst is.

Wanneer het realistisch alternatief uit het MER wordt gelegd naast de aangepaste regelingen zoals aangegeven in paragraaf 4.1.3 van de aanvulling, blijken de uitgangspunten van het realistische alternatief niet geheel overeen te komen met het gestelde in de aanvulling. Vervolgens wordt in de aanvulling wel uitgegaan van dezelfde toename van de depositie als waarvan in het MER wordt uitgegaan voor het realistisch alternatief⁶.

De Commissie handhaaft haar advies om de effectbeoordeling en het (ontwerp–) bestemmingsplan op elkaar aan te laten sluiten en alle relevante milieuaspecten te beoordelen.

2.3 Beoordeling van de stikstofemissie

MER

In de Passende beoordeling is de invloed van de beide in het MER beschreven alternatieven op de nabijgelegen Natura 2000–gebieden⁷ beoordeeld. De stikstofemissie blijkt vooral afkomstig te zijn van melkveehouderijen. In paragraaf 4.1 van 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 uitgegaan van standaard ligboxenstallen, echter zonder beweiding. In deze paragraaf is verder aangegeven dat de biologische varkenshouderij in het voorgenomen bestemmingsplan wordt opgenomen als grondgebonden bedrijf.

⁶ Overigens ontbreekt ook in de aanvulling een kwantitatieve tabel van de deposities ten gevolge van de verschillende alternatieven, zodat de gevolgen van onderlinge afwijkingen tussen de uitgewerkte alternatieven en de aanvulling niet verifieerbaar zijn.

⁷ De ligging van de omliggende Natura 2000–gebieden is aangegeven op pagina 8 van de Passende beoordeling.

Een verifieerbare berekening van de emissies van de melkveehouderijen ontbreekt in het MER. Op de vraag van de Commissie naar de emissiefactor die hierbij is toegepast heeft de gemeente aangegeven dat de emissiefactor van een ligboxenstal ligt tussen de 4,1 en 8,3 kg ammoniak per dierplaats per jaar.

De Commissie was van mening dat hiermee nog onvoldoende duidelijk is gemaakt hoe de emissie is berekend. De emissiefactoren⁸ voor ligboxenstallen voor melkkoeien, zonder be- weiden, lopen uiteen van 4,7 tot 11,0 kg ammoniak per dierplaats per jaar. In bijlage 2 bij het MER is aangegeven dat voor grondgebonden bedrijven in het maximale scenario is uitgegaan van een traditionele ligboxenstal (“overige huisvesting”) in combinatie met het permanent opstallen, omdat daaraan de hoogste ammoniakemissiefactor is toegekend. De Commissie gaat er op grond hiervan van uit dat in het maximale scenario is uitgegaan van de emissie- factor van 11,0 kg ammoniak. Niet duidelijk is welke factor is gebruikt in de berekening van de referentiesituatie.

Nu de gemeente een bandbreedte van emissiecijfers heeft aangegeven is niet te verifiëren of de emissie, en daarmee de depositie, in de berekeningen wordt onderschat of juist wordt overschat.

Aanvulling

In hoofdstuk 3 van de aanvulling is ingegaan op de emissiefactoren die bij de beoordeling van de stikstofemissie zijn gebruikt. De Commissie is van mening dat met deze aanvulling thans de noodzakelijke gegevens voor de emissieberekeningen zijn vermeld. Op dit punt is de essentiële informatie voor de besluitvorming dus aanwezig.

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

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

3.1 Weidevogelgebieden

In het MER (in paragraaf 6.2.3 en 7.2) is aangegeven dat bouwen in weidevogelgebieden schadelijk is. Om daaraan tegemoet te komen wordt verwezen naar de aanpak die is beschre- ven in paragraaf 7.3. In deze paragraaf komt het tegengaan van schadelijke effecten ten ge- volge van het bouwen in weidevogelgebieden echter niet aan de orde⁹.

- De Commissie adviseert de ontbrekende informatie in het MER betreffende de be- scherming van de weidevogelgebieden alsnog te betrekken bij de effectbeoordeling en daarbij een relatie te leggen naar het provinciaal beleid.

⁸ Opgenomen in de Regeling Ammoniak en Veehouderij (Rav).

⁹ Daarbij valt ook op dat de paragraaf 7.3 van het MER niet in de inhoudsopgave van het MER voorkomt.

3.2 Archeologische en aardkundige waarden

De Commissie merkt op dat de effectbeoordeling voor de deelaspecten archeologie en aardkundige waarden niet goed inzichtelijk is. Dit komt enerzijds omdat de referentiesituatie niet in absolute termen is gewaardeerd en anderzijds omdat onduidelijk blijft wat de (absolute en relatieve) verschillen zijn tussen 0/–, – of --. Omdat ook de weging tussen de deelaspecten (tabel 6.6, 6.7 en 6.8) onbekend is, is de effectscore in tabel 7.1 niet meer te herleiden. Door feitelijk twee keer te salderen vallen de verschillen ook te veel weg en neemt de waarde voor de besluitvorming sterk af. Overigens merkt de Commissie, mede gezien de ingebrachte zienswijzen, hierbij nog op dat de grootte van de aardkundige beschermingsgebieden zoals aangegeven in het MER niet overeen lijkt te komen met de provinciale kaart. Dit wordt in het MER niet toegelicht.

- De Commissie adviseert om bij de definitieve besluitvorming beter inzicht te bieden in de omvang van de aardkundige beschermingsgebieden en de activiteiten en de locaties van de activiteiten die tot belangrijk negatieve effecten op archeologische en aardkundige waarden kunnen leiden.

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 Landelijk gebied Schagen

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 betreffende het Bestemmingsplan buitengebied Zijpe (projectnummer 2685), van hetzelfde bevoegde gezag

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure op de website van de gemeente Schagen

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 7 juni tot en met 18 juli

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 11 juli 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.: 13 juni 2013

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 5 september 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 24 oktober 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 landelijk gebied Gemeente Schagen, Projectnr. 0243078.00, 21 maart 2013;
- Toelichting Landelijk Gebied Schagen, Gemeente Schagen ontwerp, Projectnr. 243078 Revisie 3, 119 april 2013;
- Regels Landelijk Gebied Schagen, Gemeente Schagen ontwerp, Projectnr. 243078 Revisie 3, 119 april 2013;
- PlanMER Bestemmingsplan Landelijk Gebied Gemeente Schagen, Passen beoordeling in het kader van de natuurbeschermingswet 1998, artikel 19j. Projectnr. 243078 versie 1, 6 november 2012;
- PlanMER Gemeente Schagen, Stikstofdepositie onderzoek, Projectnr. 248621, 13 juli 2012
- RAAP-Rapport 2594, Verdieping Beleidsnota Cultuurhistorie Gemeente Schagen, Toelichting op de historisch-geografische waardenkaart, ISSN: 0925-6229, 25 januari 2013;
- Ruimtelijke onderbouwing Ekovar Wennekers, Projectnr. 0243078.00 revisie 0, 6 maart 2013;
- Nota inspraak en vooroverleg Bestemmingsplan landelijk gebied Schagen, Projectnr. 0243078.00, 22 maart 2013;
- Archeologische Rapporten Oranjewoud 2013/5 Bureauonderzoek en inventariserend veldonderzoek (verkennde fase) varkenshouderij Ekovar, Westfriesedijk 1 te Schagen, Projectnr. 243078, revisie 00, 28 januari 2013;
- Akoestisch onderzoek Westfriesedijk 1 te Schagen, Projectnr. 11.0660, versie 1, 1 maart 2013;
- Motivatie luchtkwaliteit NIBM Westfriesedijk 1, Schagen, Projectnr. 11.0660, versie 1, 27 februari 2013;
- Quickscan flora & fauna Westfriesedijk 1 te Schagen, Projectnr. 11.0660, versie 3, 29 augustus 2012;
- Aanvulling plan-MER bij bestemmingsplannen Buitengebied Zijpe en Landelijk gebied Schagen, projectnr. 0245582.00, 18 september 2013

De Commissie heeft kennis genomen van 4 zienswijzen¹⁰, 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.

¹⁰ Bevoegd gezag heeft aangegeven dat zij van alle gelijkkluidende zienswijzen slechts één exemplaar heeft toegezonden.

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan landelijk gebied Schagen en
de aanvulling daarop**

ISBN: 978-90-421-381-86



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

