

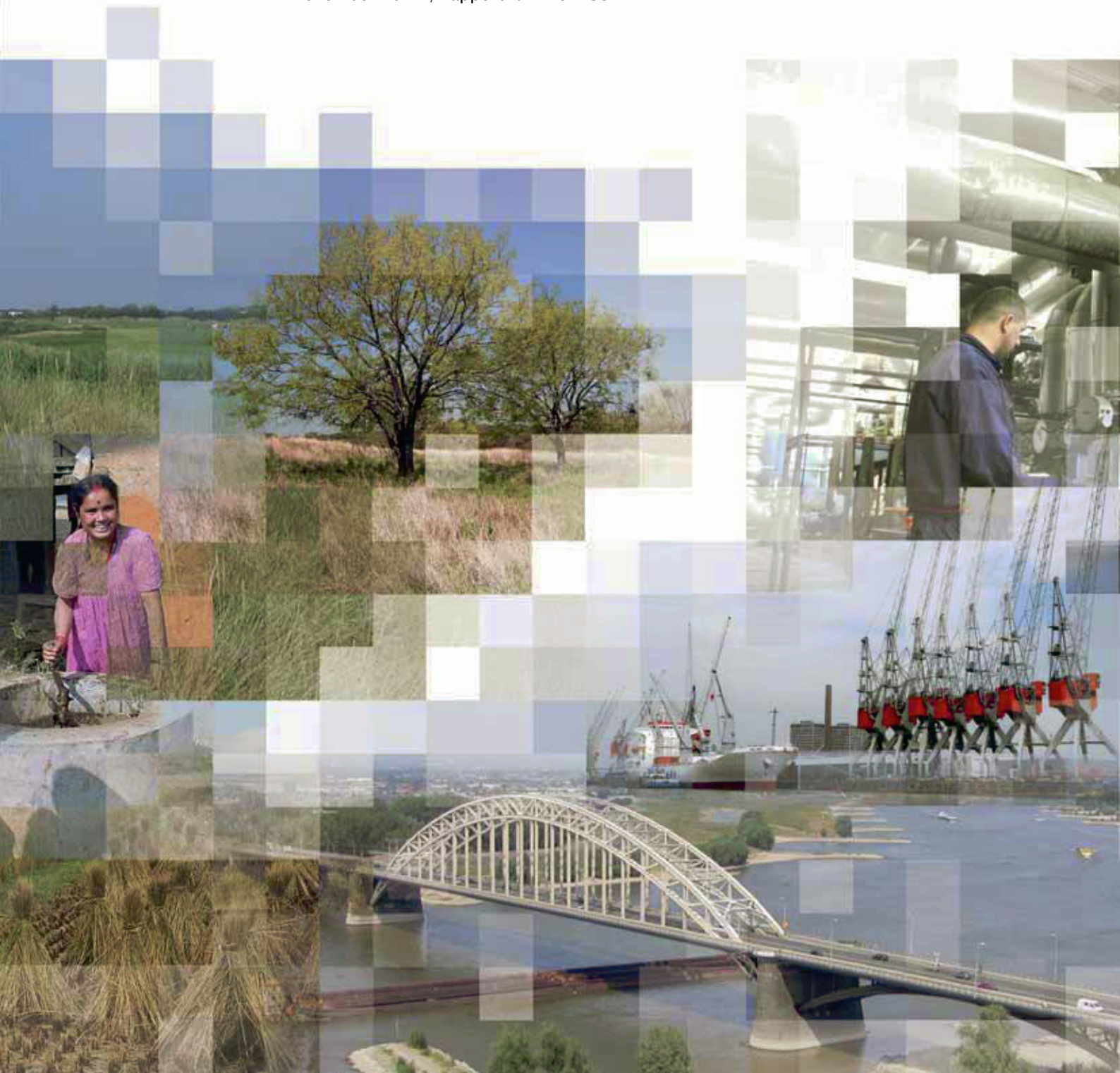


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Teylingen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

14 november 2014 / rapportnummer 2954-11



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

De gemeente Teylingen stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het buitengebied. Dit bestemmingsplan is kaderstellend voor onder andere uitbreiding van veehouderijen en glas-tuinbouwbedrijven. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan wordt de m.e.r.-procedure doorlopen. 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 goed leesbaar en gestructureerd en geeft daarmee een duidelijk overzicht op hoofdlijnen van de huidige situatie, het voornemen en de mogelijke effecten daarvan.

De Commissie constateert echter dat in het MER informatie ontbreekt die naar haar oordeel essentieel is voor de besluitvorming over het bestemmingsplan. Het gaat om de volgende onderdelen van het MER:

- In het MER is geen aandacht besteed aan de uitwerking van redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven voor het voornemen, uitgaande van (doorvertaling van) het beleid ten aanzien van verrommeling en versnippering, de te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen en de karakteristieken en kwetsbaarheid van het plangebied.
- Het MER geeft onvoldoende (specifieke) informatie over landschappelijke en cultuurhistorische waarden, waardoor de effecten daarop en de mogelijkheden om deze te voorkomen of te beperken niet goed inzichtelijk zijn.
- In het MER is niet aangetoond dat de geboden ontwikkelingsruimte kan worden gerealiseerd zonder dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden (en Beschermd Natuurmonumenten) plaats zal vinden.
- Het MER geeft onvoldoende inzicht in de negatieve effecten op de waterkwaliteit en mogelijkheden om deze te voorkomen of te beperken.

De Commissie adviseert om een aanvulling op het MER op te stellen voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen. In hoofdstuk 2 licht zij haar oordeel toe.

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. 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.

2.1 Referentie en alternatieven

2.1.1 Referentiesituatie

De referentiesituatie (de huidige situatie en autonome ontwikkeling, waarmee alternatieven worden vergeleken) voor agrarische activiteiten in het plangebied is in beeld gebracht op basis van globale brongegevens voor het totale plangebied, aangeleverd door de omgevingsdienst. Als uitgangspunt is gehanteerd dat het totaal aantal aanwezige dieren (voornamelijk rundvee) gelijkmatig is verdeeld over de aanwezige veehouderijbedrijven. Dit geeft wel een beeld van de totale omvang van de veestapel en de mogelijke milieueffecten daarvan, maar geen specifieke informatie per locatie of deelgebied. Deze informatie is wel van belang voor de beoordeling van de effecten van de alternatieven én voor de beschouwing van mogelijkheden om effecten te mitigeren. Gezien het geringe aantal veehouderijen in het plangebied zou de informatie per bedrijf relatief eenvoudig te verzamelen moeten zijn. Zie verder paragraaf 2.3.

2.1.2 Alternatieven

In het MER zijn voor het voornemen feitelijk geen alternatieven beschreven. Er is onderscheid gemaakt in een “maximale invulling” en een “realistische invulling”, maar beide gaan uit van dezelfde ontwikkelingsmogelijkheden. Uitgangspunt voor het voornemen zijn de mogelijkheden die het vigerende bestemmingsplan buitengebied biedt, wat suggereert dat in het plangebied niet of nauwelijks sprake is van ruimtelijke dynamiek.

Paragraaf 2.2 van het MER beschrijft beleid en visie voor het buitengebied op basis van een aantal belangrijke kaders, zoals de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (2009) en de gemeentelijke structuurvisie (nog niet vastgesteld). De Commissie constateert dat in het MER geen doorvertaling is gemaakt van deze visies naar concrete doelen en mogelijke keuzes (alternatieven) ten aanzien van gewenste en ongewenste ontwikkelingen.

De Commissie is van mening dat hierdoor redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven voor het voornemen ontbreken. Vooral de structuurvisie Greenport kan leiden tot forse ruimtelijke claims in het plangebied (woningen, bedrijvigheid), met risico op verrommeling of versnippering en andere ongewenste gevolgen voor bestaande functies (wonen, diverse typen bedrijven, recreatie) en waarden (natuur, landschappelijke en cultuurhistorische waarden). Vanwege de onduidelijkheid over de doelstellingen van de gemeente en de kwetsbaarheid van het plangebied (zie verder § 2.2) vindt de Commissie het essentieel voor het te nemen

besluit dat in het MER meer aandacht wordt besteed aan de sturingsmogelijkheden van het bestemmingsplan en de effecten daarvan.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER minimaal één alternatief voor het voornemen te beschrijven waarin gedifferentieerd wordt per deelgebied op basis van de karakteristieken en kwetsbaarheden van die gebieden (zie § 2.2 van dit advies).²

2.2 Landschap en cultuurhistorie

Het buitengebied van Teylingen herbergt belangrijke landschappelijke en cultuurhistorische waarden die volgens het Bestemmingsplan en het MER bedreigd worden door verrommeling en versnippering.³ Het tegengaan van verrommeling is een belangrijke strategie van de Structuurvisie Greenport en van het bestemmingsplan en zou daarmee sturend moeten zijn in de ruimtelijke ontwikkeling van het buitengebied. In het MER wordt niet in beeld gebracht wat er in het gemeentelijk beleid is vastgelegd over de bescherming van landschappelijke en cultuurhistorische waarden (aanvullend op de wel genoemde wettelijke vereisten voor archeologie). In het MER wordt ook geen heldere definitie gegeven van verrommeling. Daardoor is het niet helder wanneer losstaande objecten verrommeling laten zien of juist een cultuurhistorisch relict zijn. Een belangrijk aspect van verrommeling is verder dat de ruimtelijke ontwikkelingen uit het verleden niet stroken met de landschappelijke opbouw, die op haar beurt in belangrijke mate wordt bepaald door de bodemkundige variatie in het gebied. De landschappelijke onderlegger is niet gehanteerd voor de indeling in deelgebieden/zones (zie onder andere figuur 2.2 op p.18). Het tegengaan van verrommeling kan hierdoor tot een willekeurig geheel van keuzes leiden.

Het MER bevat onvoldoende gedetailleerde informatie over de in het plangebied aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Zo is geen gebruik gemaakt van informatie uit het Landschapsonwikkelingsplan of van het platform voor de Duin- en Bollenstreek. Het detailniveau van de informatie in het MER sluit niet aan bij de schaal van de ontwikkelingen die mogelijk wordt gemaakt. Daardoor geeft het MER onvoldoende inzicht in de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op het landschap en de cultuurhistorische objecten daarin.

Verder geeft het MER aan dat juist op de plaatsen waar de meeste cultuurhistorische waarden liggen ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden. Gesteld wordt dat er geen effecten zullen optreden omdat er voor karakteristieke elementen een beschermende regeling is getroffen. Het is echter onduidelijk of de ontwikkelingen binnen de bouwkavels niet zullen leiden tot verlies van karakteristieke elementen, al of niet onderhevig aan compensatie. Dit is een belangrijk aspect van de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ontwikkelingen.

² Door verschillende scenario's voor de Greenport ontwikkelingen te beschrijven kan in beeld gebracht worden welke gevolgen deze kunnen hebben voor gewenste en ongewenste ontwikkelingen in het plangebied. Dit inzicht kan vervolgens gebruikt worden om ontwikkelingen in het buitengebied te sturen via het bestemmingsplan, rekening houdend met de te verwachten Greenportontwikkelingen.

³ Deze waarden vallen deels binnen de topgebieden van de provinciale Cultuurhistorische Hoofdstructuur, maar zijn daarmee niet afdoende beschermd tegen deze bedreigingen.

Tot slot is de Commissie van oordeel dat de effecten op archeologische waarden worden onderschat. Ten onrechte wordt op p. 64 van het MER gesteld dat de effecten van opgraven wegvallen tegen het vergroten van onze kennis over de geschiedenis van de streek. Dit strookt niet met de uitgangspunten van het Verdrag van Malta (1992).

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- het beleid voor landschap en cultuurhistorie te vertalen naar doelen en uitgangspunten voor het plangebied, vooral ten aanzien van verrommeling en versnippering;
- daarbij rekening te houden met de grote bodemkundige verschillen in het plangebied;
- nader in te gaan op de landschappelijke en cultuurhistorische waarden, de mogelijke effecten op deze waarden en de mogelijkheden om deze waarden te beschermen en/of te versterken. De Commissie geeft in overweging daarbij gebruik te maken van voorbeeld-uitwerkingen.

2.3 Natuur

2.3.1 Natura 2000 en stikstofdepositie

Uit het MER blijkt dat invulling van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan leidt tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats in de omliggende Natura 2000-gebieden⁴. Hoewel dit niet expliciet in het MER (H4: Passende beoordeling) is aangegeven geldt dit waarschijnlijk ook voor stikstofgevoelige habitats in het Beschermd Natuurmonument Geerplaspolder en gebieden behorend tot de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Ook een “realistische invulling” van de geboden ontwikkelingsruimte leidt tot toename van stikstofdepositie.

Aangezien voor verschillende habitats in de huidige situatie de kritische depositiewaarden voor stikstof al worden overschreden zijn significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten. In de Passende beoordeling (H4 van het MER) en in bijlage 3 van het MER is daarom een beschouwing opgenomen van mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden om de stikstofemissie, en daarmee de -depositie, te beperken. De Commissie merkt daarover het volgende op:

- Zoals in § 2.1 van dit advies aangegeven geeft het MER alleen op het niveau van het gehele plangebied informatie over diersoorten en -aantallen. Daardoor is niet op bedrijfsniveau duidelijk wat de vergunde en feitelijke situatie is, welke planologische uitbreidingsruimte er is en welke mogelijkheden er zijn om nog emissiebeperkende maatregelen te nemen. De effectiviteit van de maatregel “toepassen emissiearme stallen” is daardoor onzeker en niet te verifiëren.
- Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de bestemmingsplanregels kan een extra waarborg zijn, maar ontslaat het bevoegd gezag niet van de plicht om in het MER op planniveau te onderzoeken of de geboden ontwikkelingsruimte (inclusief de ruimte die geboden wordt op basis van wijzigingsbevoegdheden) daadwerkelijk gerealiseerd kan

⁴ De belangrijkste Natura 2000-gebieden zijn in dit geval: Kennemerland-Zuid, Coepelduynen, Meyendel en Berkheide, Nieuwkoopse Plassen & De Haeck

worden zonder toename van stikstofdepositie op gevoelige habitats van Natura 2000-gebieden.

De Commissie is van oordeel dat in het MER niet is aangetoond dat de geboden ontwikkelingsruimte daadwerkelijk gerealiseerd kan worden, zonder dat sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden. Daarmee beschrijft het MER geen uitvoerbaar alternatief.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER inzichtelijk te maken dat bij maximale invulling van de planologische mogelijkheden verzurende en vermestende emissies en bijbehorende deposities zodanig zijn te beperken dat aantasting van natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden en Beschermde Natuurmonumenten is uit te sluiten. Hiertoe is een (kwantitatieve) onderbouwing nodig van alternatieven (zoals het beperken of uitsluiten van bepaalde ontwikkelingen) of mogelijke mitigerende maatregelen (zoals emissiearme stalsystemen). Geef een navolgbare en kwantitatieve onderbouwing van de effectiviteit van de mogelijke maatregelen.⁵

2.3.2 Gevolgen klink in het veenweidegebied

De Commissie constateert dat het ontwerp bestemmingsplan via wijzigingsbevoegdheid mogelijkheden biedt voor maïs-/ruwvoederteelt (volgens artikel 13.5.4 van de regels). In het MER is geen aandacht besteed aan de mogelijke effecten hiervan.

De Commissie vindt dit relevant voor de besluitvorming, omdat maïsteelt het open karakter van het veenweidenlandschap verandert. Bovendien zijn voor maïsteelt lagere waterpeilen gewenst dan voor grasteelt. In het veenweidegebied kan dit leiden tot verdroging en (versnelde) klink en daarmee tot extra CO₂-uitstoot. Het verdwijnen van het veen kan onherstelbare schade aan landschappelijke, aardkundige en natuurwaarden tot gevolg hebben.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER inzicht te bieden in de effecten van maïs-/ruwvoerteelt en de mogelijkheden om deze te voorkomen of te beperken.

⁵ Om de effectiviteit van de mitigerende maatregel "emissiearme stalsystemen" te kunnen beoordelen is het bijvoorbeeld noodzakelijk om inzicht te geven in de bestaande stalsystemen.

2.4 Waterkwaliteit

Op p. 80 van het MER is aangegeven dat de waterkwaliteit van de Kagerplassen varieert van slecht tot goed. In de huidige situatie doen zich knelpunten voor in gehalten stikstof en fosfaat en voor de biologische waterkwaliteit. Hiervoor geldt op grond van de Kaderrichtlijn Water een verbeteringsopgave, die nader is en wordt uitgewerkt in de waterplannen van de provincie en het Hoogheemraadschap van Rijnland.

De ontwikkelingsmogelijkheden van het ontwerpbestemmingsplan kunnen leiden tot toename van nutriënten en bestrijdingsmiddelen in het water, vooral door groei van de veestapel, bollenteelt en (water)recreatie. Deze effecten zijn in het MER onvoldoende beschreven. Daarmee kunnen knelpunten verergeren en kan het behalen van KRW-doelstellingen verder worden bemoeilijkt. Om effecten te voorkomen of te mitigeren zullen maatregelen noodzakelijk zijn. Ook deze maatregelen en de effectiviteit daarvan zijn in het MER niet beschreven.

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

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- nader in te gaan op mogelijke negatieve effecten van het voornemen op de waterkwaliteit én mogelijke positieve effecten die 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 de gemeente Teylingen

Bevoegd gezag: gemeenteraad van Teylingen

Besluit: vaststellen van het bestemmingsplan buitengebied

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D14, D9;
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: het bestemmingsplan buitengebied is kaderstellend voor onder andere uitbreiding van veehouderijen en glastuinbouwbedrijven.

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 11 juni 2014
ter inzage legging MER: 12 juni 2014 tot en met 23 juli 2014
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 11 juni 2014
toetsingsadvies uitgebracht: 14 november 2014

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. S. Bokma
drs. R. During
drs. S.R.J. Jansen
drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)
prof. dr. ir. R. Rabbinge (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 + bijlagen Buitengebied Teylingen, Rho Adviseurs voor Leefruimte, 27 mei 2014;
- Ontwerp Bestemmingsplan Buitengebied Teylingen, Toelichting en Regels, Rho Adviseurs voor leefruimte, 12 juni 2014.

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

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied Teylingen**

ISBN: 978-90-421-3981-7



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

