

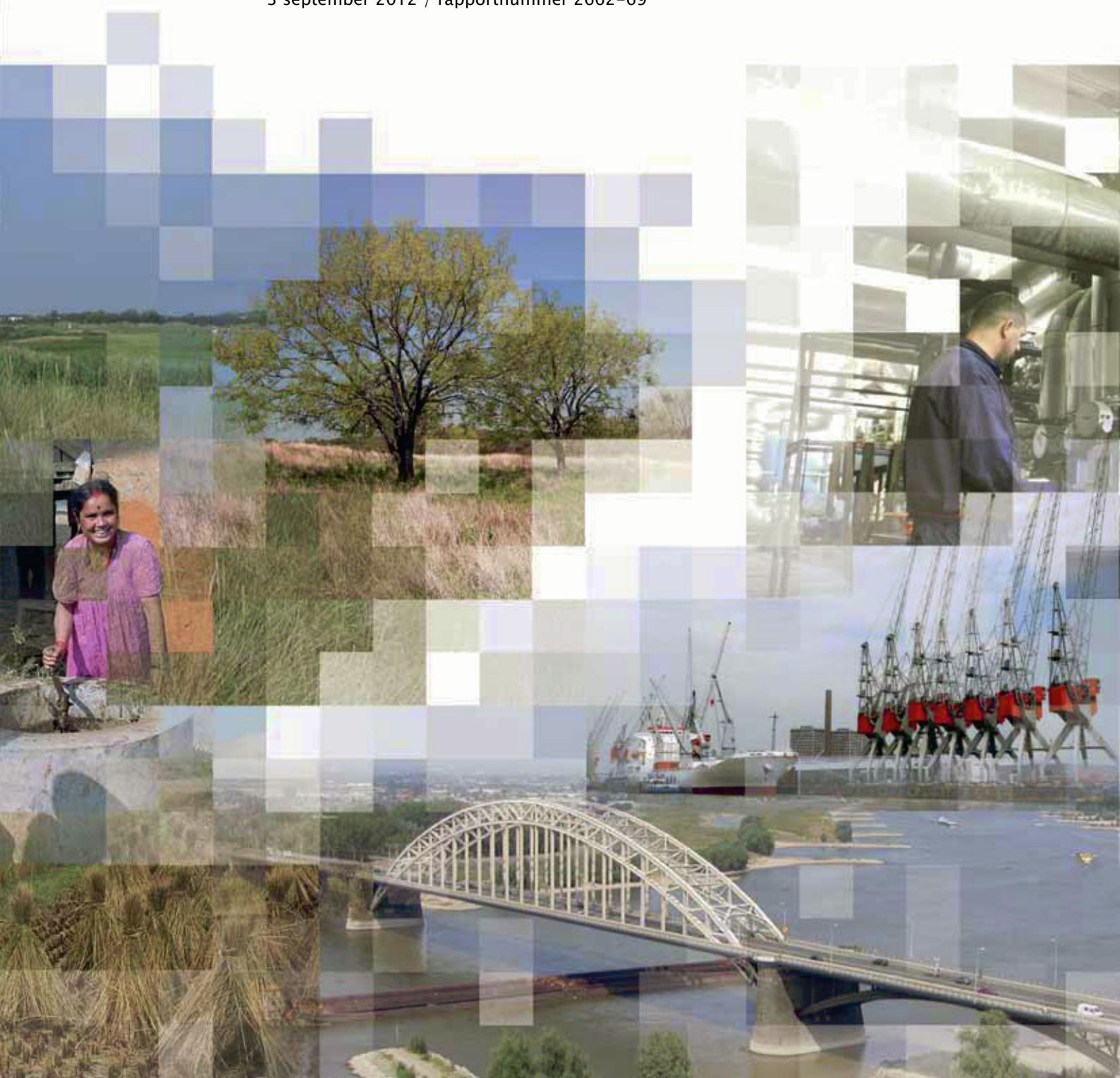


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Landelijk gebied Harenkarspel

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

3 september 2012 / rapportnummer 2662-69



1. Oordeel over het MER en de aanvulling daarop

Burgemeester en wethouders van de gemeente Harenkarspel bereiden de vaststelling van het 'Bestemmingsplan Landelijk gebied Harenkarspel' voor. Het thans voorliggende ontwerpbestemmingsplan is enerzijds gericht op het behouden van de bestaande situatie en anderzijds op het – onder voorwaarden – vergroten van mogelijkheden voor agrarische activiteiten. Omdat het bestemmingsplan hiermee het kader vormt voor m.e.r.–(beoordelings)plichtige activiteiten, is een plan–MER opgesteld om de besluitvorming over het bestemmingsplan te onderbouwen. De gemeenteraad van Harenkarspel is bevoegd gezag in deze procedure.¹

Tijdens de toetsing van het MER heeft de Commissie voor de m.e.r. (hierna: de Commissie) geconstateerd dat de effecten van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan niet waren onderzocht. Ook heeft de Commissie opgemerkt dat een Passende beoordeling opgesteld had moeten worden vanwege mogelijk significant negatieve effecten op nabijgelegen Natura 2000–gebieden. De Commissie heeft hierover een gesprek gehad met de gemeente Harenkarspel die daarop besloten heeft de tekortkomingen aan te vullen. De Commissie heeft deze aanvulling betrokken in dit advies.

De Commissie is van oordeel dat het MER en de aanvulling tezamen niet alle informatie bevatten die zij essentieel acht voor de besluitvorming. Het MER maakt duidelijk dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000–gebieden niet is uit te sluiten. Uit de aanvulling blijkt dat een pakket van sluitende maatregelen om dit te voorkomen, moet worden opgesteld om van een uitvoerbaar bestemmingsplan te kunnen spreken. De effecten van deze maatregelen zijn niet in beeld gebracht.

De Commissie constateert dat in de aanvulling een sterk gemaximaliseerde invulling van het voornemen is onderzocht en dat daarmee goed duidelijk wordt welke maximale milieugevolgen (en knelpunten) voor natuur en landschap verwacht kunnen worden.

Uit de aanvulling en de Passende beoordeling blijkt voorts dat (ook bij inzet van maatregelen) de depositie van stikstof kan toenemen. Omdat er in de onderzochte Natura 2000–gebieden² sprake is van een overbelaste situatie, kan dit leiden tot aantasting van natuurlijke kenmerken van deze Natura 2000–gebieden. Uit de Natuurbeschermingswet 1998 volgt dat een plan alleen mag worden vastgesteld als de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast³. Als mogelijke maatregel om aantasting van natuurlijke kenmerken te voorkomen, wordt in de aanvulling genoemd een regel in het bestemmingsplan op te nemen op grond waarvan stikstofemissies in het plangebied niet mogen toenemen. Inzicht in de

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via commissiemer.nl onder 'Advisering' of door in het zoekvak het projectnummer in te geven.

² Schoorlse Duinen, Noordzeekustzone, Abtskolk & De Putten, Zwanenwater & Pettemerduinen, Duinen Den Helder–Callantsoog, en het Noordhollands Duinreservaat.

³ Of de zogenoemde ADC–toets (ontstentenis van alternatieven met minder gevolgen, dwingende redenen van groot openbaar belang en compensatie), volledig en met succes wordt doorlopen.

effectiviteit van mogelijke maatregelen en daarmee inzicht in de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan ontbreekt echter.

De aanvulling op het MER en de Passende beoordeling hebben nog niet ter inzage gelegen. De Commissie adviseert de aanvulling op het MER en de Passende beoordeling bij de eerst volgende gelegenheid ter inzage te leggen. In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Maximale invulling van het voornemen

MER

In het MER zijn de effecten van het voornemen gebaseerd op alleen de effecten van 10 bouwvlakvergrotingen voor agrarische bedrijven; i.c. één melkrundveebedrijf en negen akker- en tuinbouwbedrijven. De volgende ontwikkelingen zijn niet meegenomen in de effectbeoordeling, maar zijn op grond van het ontwerp-bestemmingsplan wel mogelijk en moeten ook als onderdeel van het voornemen worden beschouwd:

- het opvullen van alle rechten binnen de huidige milieuvergunningen⁴;
- het uitbreiden van het bebouwde oppervlak tot 100% van het bouwvlak;
- het uitbreiden van de bouwvlakken van alle bestaande grondgebonden (veehouderij)bedrijven tot 2 ha via een wijzigingsbevoegdheid;
- de nieuwvestiging van agrarische bedrijven via een wijzigingsbevoegdheid (met uitsluiting van intensieve veeteelt);
- niet-agrarische ontwikkelingen die via een afwijkings- of wijzigingsbevoegdheid mogelijk worden gemaakt zoals biomassavergistingsinstallaties en recreatieve activiteiten⁵.

In het MER is tevens Alternatief 1 beoordeeld dat identiek is aan het voornemen, maar niet de mogelijkheid bevat voor bestaande agrarische bedrijven om het bouwvlak te vergroten via een wijzigingsbevoegdheid.

Dit betekent dat voor de effectbeoordeling niet is uitgegaan van het gehele voornemen en de maximale invulling daarvan en dat de worst case van milieueffecten in het MER niet in beeld is gebracht. Mogelijke knelpunten met wet- en regelgeving (Natuurbeschermingswet) en mogelijk (negatieve) effecten voor het landschap als gevolg van met name de uitbreiding en nieuwvestiging van agrarische bedrijven, blijven daardoor onbelicht. Het MER zet daardoor

⁴ In het MER is gekozen om het dierenaantal van bestaande veehouderijbedrijven met 10% te laten groeien om verleende vergunningruimte op te vullen. De Commissie merkt op dat dit groeipercentage overeenkomt met de gemiddelde groeiruimte voor alle bedrijfscategorieën. In voor de effectbeoordeling relevante bedrijfscategorieën (zoals rundvee- en schapehouderijen) is echter sprake van een veel grotere groeiruimte (tot meer dan 100% groei). Voor de inschatting van de maximale stikstofemissies is deze groei dus onderschat. Uitbreidingen die op korte termijn zijn te voorzien hoeven niet tot het voornemen gerekend te worden, maar tot de autonome ontwikkeling.

⁵ Deze ontwikkelingen moeten als onderdeel van het voornemen beschouwd worden voor zover zij (in cumulatie) tot aanzienlijke milieugevolgen kunnen leiden.

niet aan tot het formuleren van maatregelen of alternatieven die nodig kunnen zijn voor een uitvoerbaar plan of maatregelen die gevolgen voor het milieu kunnen beperken.

Aanvulling

In de aanvulling is een effectbeoordeling uitgevoerd van het voornemen waarbij uitgegaan is van een maximale invulling van het bestemmingsplan (Voornemen 2)⁶. Gekozen is om de bouwvlakken van alle grondgebonden agrarische bedrijven te vergroten tot 2 ha en deze op te vullen met model-veehouderijbedrijven van 500 stuks melk- of fokkoeien.⁷ De Commissie constateert dat dit qua dieraantallen een extreem hoge invulling van de maximale mogelijkheden van het voornemen is. De aanvulling maakt daarmee goed duidelijk welke maximale milieugevolgen (en knelpunten) voor natuur en landschap verwacht kunnen worden.

2.2 Milieueffecten

2.2.1 Natuur en Passende beoordeling

MER

Bij het MER is een Advies natuurwaarden (voortoets) opgesteld waarin (o.a.) is onderzocht of significant negatieve effecten op nabijgelegen Natura 2000-gebieden kunnen optreden als gevolg van de toename van stikstofdepositie door veehouderijbedrijven. In het advies is de toename van de stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden gebaseerd op de uitbreiding van slechts één melkrundveebedrijf. Gesteld wordt dat door deze uitbreiding geen (meetbare) toename van depositie plaatsvindt op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden en dat daarmee significant negatieve effecten kunnen worden uitgesloten.

Zoals in paragraaf 2.1 van dit advies betoogd, dient echter het gehele voornemen en de maximale invulling daarvan beoordeeld te worden. De maximale invulling van het bestemmingsplan leidt tot een veel grotere toename van stikstofdepositie dan in het Advies natuurwaarden genoemd. Ook blijkt uit het Advies natuurwaarden dat in het nabijgelegen Natura 2000-gebied Schoorlse Duinen sprake is van een overschrijding van de kritische (stikstof)depositiewaarde van het habitatype grijze duinen.⁸ Dit betekent dat elke toename van stikstofdepositie in dit gebied (hoe marginaal ook) leidt tot een verdere overschrijding van de kritische depositiewaarde en dat significant negatieve gevolgen daarom niet kunnen worden uitgesloten.

Bij het MER had daarom een Passende beoordeling opgesteld moeten worden om te beoordelen of de toename van stikstofdepositie ook leidt tot aantasting van natuurlijke kenmerken

⁶ Het voornemen is ten behoeve van het doorrekenen van twee verschillende invullingen omgedoopt tot Voornemen 1 (de oorspronkelijke invulling van het bestemmingsplan) en Voornemen 2 (de maximale invulling van het bestemmingsplan).

⁷ De grootte en het type van het modelbedrijf is gebaseerd op een minimaal benodigd oppervlakte per dier van 40 m² en de relatief hoge ammoniakemissie van melkveebedrijven in vergelijking tot andere type veehouderijbedrijven.

⁸ De achtergrondconcentratie van stikstofdepositie ter plaatse is 1050 mol N/ ha, terwijl de kritische depositiewaarde van het habitatype 'grijze duinen' 940 mol N/ ha is. ('Grijze duinen' is van alle aangewezen habitattypen in dit gebied het meest gevoelig voor stikstofdepositie.)

van het gebied. Daarbij dienen ook eventueel noodzakelijke maatregelen of alternatieven onderzocht te worden waarmee aantasting voorkomen kan worden.

Aanvulling/ Passende beoordeling

Maximale invulling van het voornemen

Met de aanvulling is een Passende beoordeling opgesteld uitgaande van een maximale invulling van het bestemmingsplan (zie paragraaf 2.1). De Passende beoordeling brengt goed in beeld welke effecten als gevolg van deze invulling van het bestemmingsplan op nabijgelegen Natura 2000-gebieden verwacht kunnen worden. Uit de Passende beoordeling blijkt dat in vier nabijgelegen Natura 2000-gebieden de kritische depositiewaarden van meerdere habitattypen en soorten ver overschreden worden als gevolg van deze invulling van het bestemmingsplan. Geconcludeerd wordt dat er sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken in die gebieden. Passende maatregelen om dit te voorkomen zijn daarom noodzakelijk.

In de aanvulling op het MER zijn mogelijke oplossingen genoemd waarmee een toename van stikstofdepositie voorkomen wordt en/ of negatieve effecten voldoende gemitigeerd worden. Voorgesteld wordt om een zogeheten 'doelregel' in het bestemmingsplan op te nemen op grond waarvan stikstofemissies in het plangebied niet mogen toenemen. De aanvulling geeft echter geen specificatie van de maatregelen waarmee de ontwikkelingsmogelijkheden van het plan kunnen worden benut én aan deze doelregel kan worden voldaan. Daarmee ontbreekt inzicht in de effectiviteit van mogelijke maatregelen en inzicht in de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.⁹

De genoemde oplossing lijkt bovendien alleen betrekking te hebben op ontwikkelingen die middels flexibiliteitsregelingen mogelijk worden gemaakt. De oplossing laat dus onverlet dat als gevolg van het opvullen van al verleende vergunningen voor veehouderijen en het verhogen van het maximaal toelaatbare bebouwingspercentage van bouwvlakken tot 100%, de stikstofemissie (en -depositie) alsnog fors kan toenemen.

Op grond van deze mogelijke toename en het feit dat al sprake is van overbelasting van Natura 2000-gebieden met stikstof, concludeert de Commissie dat als gevolg van het voornemen, inclusief de genoemde maatregelen, aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet kan worden uitgesloten.

Alternatief 1

In de Passende beoordeling is gesteld dat als gevolg van Alternatief 1 de stikstofdepositie in de Schoorlse Duinen niet toeneemt. De Commissie is het hier niet op voorhand mee eens omdat in deze beoordeling onvoldoende invulling gegeven is aan onbenutte milieuvergunningruimte en het vergrootte bebouwingspercentage van bouwvlakken. De Passende beoordeling geeft daarmee geen juist beeld van de mogelijke toename van stikstofdeposities van het alternatief. Bij de beoordeling van Alternatief 1 zou eveneens geconcludeerd moeten worden dat de stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden nog fors kan toenemen en dat aantasting van de natuurlijke kenmerken daarmee mogelijk is. Passende maatregelen of alternatieven om dit uit te sluiten zijn niet beschreven of beoordeeld.

⁹ Hetzelfde geldt voor genoemde mogelijkheid 'middelregels' op te nemen waarmee eisen kunnen worden gesteld aan technieken en stalgebouwen om hogere stikstofemissies te voorkomen.

Uit de Natuurbeschermingswet 1998 volgt dat een plan alleen mag worden vastgesteld als de zekerheid bestaat dat natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet worden aangetaast.¹⁰

De Commissie concludeert op grond van het bovenstaande dat het MER en de aanvulling daarop geen uitvoerbaar alternatief van het voornemen beschrijven. De Commissie beveelt aan om voorafgaand aan de besluitvorming te onderzoeken hoe met maatregelen en/ of aanpassingen aan het voornemen gezorgd kan worden dat het bestemmingsplan aan wet- en regelgeving kan voldoen, en dit aannemelijk te maken.

Overwogen kan worden een op maat gesneden en samenhangend pakket van maatregelen en/ of aanpassingen aan het voornemen op te stellen, die in het bestemmingsplan of in flankerend beleid¹¹ opgenomen kunnen worden. Zeker moet zijn dat bij elke mogelijke invulling van het bestemmingsplan (dus ook de maximale invulling), aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden voorkomen wordt. Dat betekent dat voor elk depositieverhogend onderdeel van het voornemen en bij elke depositietoename¹² boven de kritische depositiewaarde (hoe gering ook) passende maatregelen genomen moeten kunnen worden. De effectiviteit van de maatregelen en/ of aanpassingen aan het plan, alsmede het voorkomen van de aantasting van natuurlijke kenmerken dienen aannemelijk gemaakt te worden.

2.2.2 Landschap

MER

In het MER zijn de effecten van het voornemen op het landschap beoordeeld op basis van individuele uitbreidingen van agrarisch bedrijven (bouwvlak en bebouwing). Daardoor is niet goed in beeld gebracht wat de impact is van meerdere bedrijfsuitbreidingen (bij elkaar) op de landschappelijke structuur (openheid) en verkavelingspatronen.

Aanvulling

De aanvulling maakt goed duidelijk dat de uitbreidingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt tot aanzienlijke gevolgen voor het landschapsbeeld kan leiden als naar de impact van meerdere uitbreidingen gekeken wordt. De aanvulling brengt op basis van modelveehouderijbedrijven de worst case goed in beeld. De effecten van activiteiten met een kleinere impact (niet-agrarische (neven)activiteiten zoals dagrecreatie) blijven daardoor wel onbelicht.

¹⁰ Of de zogenoemde ADC-toets volledig en met succes wordt doorlopen: zijn er geen Alternatieven met minder gevolgen voor het Natura 2000-gebied? is er sprake van Dwingende redenen van groot openbaar belang?, is Compensatie geregeld?

¹¹ Niet alle maatregelen hoeven en/ of kunnen in de regels van het bestemmingsplan zelf opgenomen worden. Maatregelen kunnen bijvoorbeeld ook via privaatrechtelijke overeenkomsten verankerd worden, waarnaar in de toelichting van het bestemmingsplan verwezen kan worden. Het bestemmingsplan is slechts uitvoerbaar als in of ten tijde van de besluitvorming over het bestemmingsplan, ook het daarmee samenhangende pakket van maatregelen, overeenkomsten en/ of beleid vastgesteld is.

¹² Dus niet alleen bij een maximale invulling van het plan, maar ook bij een meer realistisch scenario van bijvoorbeeld alleen het opvullen van verleende vergunningruimte (van relevante diercategorieën), het opvullen van het maximale bebouwingspercentage van bouwkvavels en enkele beperkte bedrijfsvergrotingen en omzettingen.

De Commissie constateert dat de landschappelijke effecten niet noodzakelijk gelijk opgaan met de effecten op Natura 2000-gebieden. Bebouwing, bouwvlakvergrotingen en niet-agrarische nevenactiviteiten kunnen immers ook gerealiseerd worden zonder een vergroting van het dierenaantal en een toename van stikstofdepositie.

Naar aanleiding van de beoordeling van de effecten op het landschap van Voornemen 2 worden in de aanvulling enkele maatregelen voorgesteld waarmee de aantasting van verkavelingspatronen en de openheid van het landschap beperkt kunnen worden. Genoemd wordt het met regels voor landschappelijke inpassing beperken van de diepte van agrarische bouwvlakken, waardoor deze meer onderdeel blijven van de lintbebouwing en het achterliggende landschap open laten. Ook genoemd wordt om regels voor veranderingen in het verkavelingspatroon toe te snijden op de verschillende landschapstypen (Oude Zeekleilandschap en Droogmakerijenlandschap).

De Commissie acht het voor de uitwerking van deze regels van belang dat zij uitbreidingen van bouwkvavels en nieuwe bouwkvavels in samenhang en als onderdeel van het volledige landschap beoordelen en inpassen. In aanvulling op de genoemde maatregelen geeft de Commissie voor de nadere uitwerking van het bestemmingsplan in overweging de relatie tussen agrarische grond en grondgebonden activiteiten te versterken/ behouden, waardoor landschappelijke effecten van grootschalige niet-agrarische activiteiten (‘bedrijf’) worden voorkomen.¹³¹⁴

¹³ Uit het MER blijkt dat in een aantal gevallen er geen directe relatie (meer) is tussen de bebouwing en het agrarisch gebruik van het kavel. Een deel van de bedrijven op bouwkvavels in het agrarisch gebied valt naar de aard van de activiteiten wellicht eerder onder de bestemming 'bedrijf', maar heeft de uitbreidingsmogelijkheden van agrarische bedrijven. Voor de landschappelijke effecten betekent dit dat die in grote mate ook bepaald kunnen worden door niet-agrarische activiteiten.

¹⁴ De Commissie merkt op dat er voorwaarden voor de uitbreiding van agrarische bedrijven in de toelichting staan, die niet in de regels staan. Op grond van de regels moeten grotere landschappelijke effecten verwacht worden dan op grond van de toelichting mogelijk is. De Commissie is er bij de toetsing van het MER en de aanvulling vanuit gegaan dat deze discrepantie voor het vaststellen van het bestemmingsplan ongedaan wordt gemaakt

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Harenkarspel

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van de gemeente Harenkarspel

Besluit: vaststellen van een bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14, D10, D14;

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

Activiteit: het vaststellen van een bestemmingsplan voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten, waaronder (intensieve en grondgebonden) veehouderijen en recreatieve ontwikkelingen zoals kampeerterreinen.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure in Staatscourant en het Schagerweekblad van 2 mei 2012

ter inzage legging informatie over het voornemen 3 mei 2012 tot en met 13 juni 2012

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r. 23 april 2012

aanvulling op het planMER ontvangen 17 juli 2012

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht 3 september 2012

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:

dhr. ing. H.H. Ellen

dhr. mr. F.W.R. Evers (voorzitter)

dhr. drs. W.C.M. van Hooff

dhr. dr.ir. L.T. Runia

dhr. drs. H. Woesthuis (secretaris)

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 Landelijk gebied Harenkarspel, 30 maart 2012, BügelHajema
- Bestemmingsplan Landelijk gebied Harenkarspel, 20 april 2012, BügelHajema
- Bestemmingsplan (bijlagenboek) Landelijk gebied Harenkarspel, 14 januari 2012, Bügelhajema
- Rapport Advies Natuurwaarden bestemmingsplan Landelijk gebied Harenkarspel, 31 januari 2012, BügelHajema
- Aanvulling op het planMER Bestemmingsplan Landelijk gebied Harenkarspel, 16 juli 2012
- Passende beoordeling bestemmingsplan buitengebied Harenkarspel in relatie tot Natura 2000-gebieden, 13 juli 2012, BügelHajema

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan Landelijk gebied Harenkarspel
en de aanvulling daarop

ISBN: 978-90-421-3558-1



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

