



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan landelijk gebied Schagen

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

5 september 2013 / rapportnummer 2692-39



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.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'²) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De tekortkomingen betreffen:

- De aansluiting tussen het MER en het bestemmingsplan: doordat na het opstellen van het MER het plan is gewijzigd, geeft het MER nu niet de milieugevolgen van het voornemen weer.
- De beoordeling van de stikstofemissie: de emissieberekeningen zijn niet verifieerbaar.
- Het ontbreken van een uitvoerbaar alternatief: In het MER ontbreekt een alternatief waarin de zekerheid verkregen is dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden plaatsvindt.

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

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.commissiener.nl.

2.1 Stikstofdepositie

2.1.1 Aansluiting tussen MER en Bestemmingsplan

In het MER inclusief 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 huidige situatie 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 bestemmingsplan³ 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 landschapsalternatief” ontwikkeld met spelregels om de negatieve effecten tegen te gaan. Deze spelregels zijn vertaald in maatregelen die in het bestemmingsplan 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 is van mening dat het MER hierdoor onvoldoende aansluit bij het ontwerp-bestemmingsplan. Dit is ook van belang bij de Passende beoordeling (zie paragraaf 2.3 van dit advies).

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, het MER en het (ontwerp-) bestemmingsplan op elkaar aan te laten sluiten en voor elk van de in beschouwing genomen alternatieven alle relevante milieuaspecten te beoordelen.

³ Paragraaf 5.12.2 van de Toelichting

2.1.2 Alternatief zonder toename stikstofdepositie

In de Passende beoordeling is vastgesteld dat het voorontwerp–bestemmingsplan niet voldoet aan de voorwaarden die de Natuurbeschermingswet 1998 stelt als gevolg van de ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen. In het MER en de Passende beoordeling zijn vervolgens “spelregels” uitgewerkt om te komen tot een uitvoerbaar plan–alternatief . In het MER is aangegeven dat deze spelregels om de effecten op Natura 2000–gebieden (Zwanenwater & Pettemerduinen, Duinen Den Helder & Callantsoog, Waddenzee, Schoorlse Duinen) te beperken in de planregels zullen worden opgenomen.

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 niet aannemelijk is gemaakt dat (en hoe) toename van de stikstofdepositie op Natura 2000–gebieden voorkomen kan worden.

Overigens blijkt 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 wijst 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.

De Commissie adviseert om in een aanvulling aannemelijk te maken dat er geen aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000–gebieden zal optreden, door een beschrijving op te nemen van:

- a) de uitbreidingsruimte binnen bestaande en in het plan opnieuw toegekende bouwblokken van veehouderijen;
- b) de uitbreidingsruimte door vergroting van de bouwblokken van veehouderijen;
- c) de mogelijke toename van de stikstofdepositie als gevolg van omschakeling van grondgebonden naar veehouderijen,

En die informatie vervolgens te betrekken bij de motivatie *hoe* toename van de stikstofdepositie op de Natura 2000–gebieden wordt voorkomen.

2.1.3 Beoordeling van de stikstofemissie

In de Passende beoordeling is de invloed van de beide in het MER beschreven alternatieven op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden⁴ 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.

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 emissiefactoren⁵ voor ligboxenstallen voor melkkoeien, zonder beweiden, lopen uiteen van 4,7⁶ tot 11,0⁷ 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 emissiefactor van 11,0 kg ammoniak. Niet duidelijk is welke factor is gebruikt in de berekening van de referentiesituatie.

De Commissie is van mening dat hiermee nog onvoldoende duidelijk is gemaakt hoe de emissie is berekend. Nu de gemeente een bandbreedte van emissiecijfers heeft aangegeven is niet te verifiëren of de emissie, en daarmee de depositie, in de berekeningen wordt overschat of juist wordt overschat.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER aan te geven hoe de stikstofemissie is berekend, en zo nodig de beoordeling van de gevolgen van depositie daarop aan te passen.

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

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

⁴ De ligging van de omliggende Natura 2000-gebieden is aangegeven op pagina 8 van de Passende beoordeling

⁵ Opgenomen in de Regeling Ammoniak en Veehouderij (Rav)

⁶ Ligboxenstal met een emissie-arme roostervloer; de door de gemeente genoemde emissiefactor van 4,1 is voor hetzelfde systeem, maar dan met beweiden. De nog lagere emissiefactor voor een stal met een chemische luchtwasser laten we hier buiten beschouwing

⁷ Overige huisvestingssystemen

3.1.1 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 beschreven in paragraaf 7.3. In deze paragraaf komt het tegengaan van schadelijke effecten ten gevolge van het bouwen in weidevogelgebieden echter niet aan de orde⁸.

- De Commissie adviseert de ontbrekende informatie in het MER betreffende de bescherming van de weidevogelgebieden alsnog in het MER op te nemen en daarbij een relatie te leggen naar het provinciaal beleid.

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.

3.3 Emissies varkenshouderij

In het MER en de diverse bijlagen worden met betrekking tot de biologische varkenshouderij verschillende getallen genoemd, onder meer voor de ammoniakemissie. Hoewel het geen directe gevolgen heeft voor de uiteindelijke beoordeling acht de Commissie het, mede gezien de zienswijzen die betrekking hebben op dit onderwerp, wenselijk dat de milieueffecten op een eenduidige wijze worden weergegeven en beoordeeld.

Ten aanzien van de geurbelasting is aangegeven dat deze bij de dichtstbijgelegen woning toeneemt van onder de toegestane belasting naar precies de toegestane belasting. Daarbij wordt ten onrechte aangegeven dat er geen sprake is van toename van de geurbelasting. De Commissie acht het voor een juiste interpretatie van de milieugevolgen gewenst dat onderscheid wordt gemaakt tussen het toenemen van de geurbelasting en het niet overschrijden van de geurhinder-grenswaarde.

⁸ Daarbij valt ook op dat de paragraaf 7.3 van het MER niet in de inhoudsopgave van het MER voorkomt.

- De Commissie adviseert om de emissies ten gevolge van de varkenshouderij, met name die van ammoniak en geur, op een eenduidige en correcte wijze weer te geven en te beoordelen.

VOORLOPIG

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

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 natuurbeschermingsweg 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 (verkennende 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.

De Commissie heeft kennis genomen van 4 zienswijzen⁹, 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.

⁹ Bevoegd gezag heeft aangegeven dat zij van alle gelijklopende zienswijzen slechts één exemplaar heeft toegezonden.

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan landelijk gebied Schagen



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

