

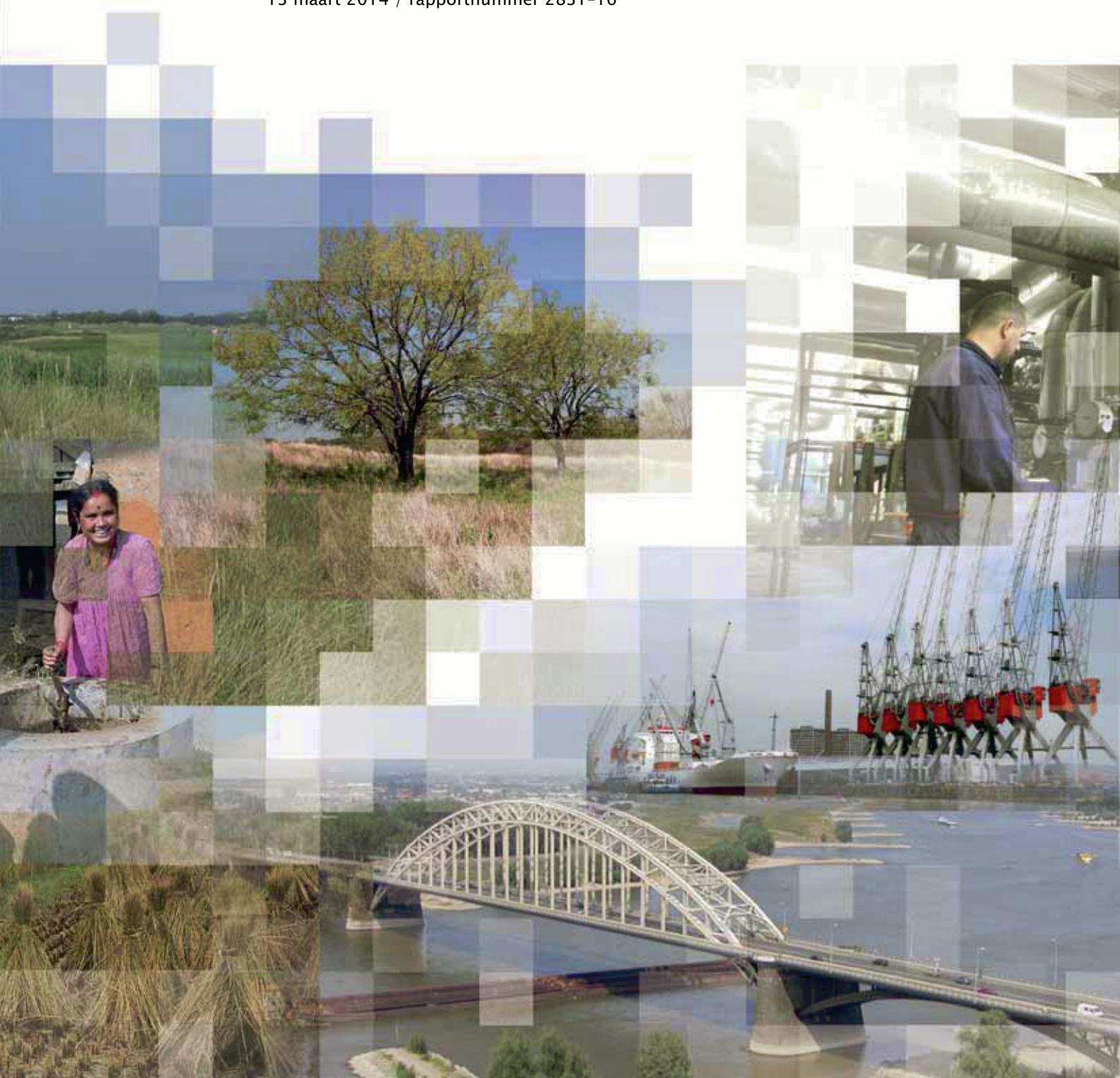


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan landelijk gebied Opmeer

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

13 maart 2014 / rapportnummer 2831-16



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Opmeer heeft het voornemen een nieuw bestemmingsplan Landelijk Gebied vast te stellen. Doel van het plan is het “selectief bieden van ontwikkelingskansen voor landbouw, recreatie en plattelandsvernieuwing”. Het plan is kaderstellend voor uitbreidingen van veehouderijen. Omdat niet uitgesloten kan worden dat het nieuwe bestemmingsplan negatieve effecten zal veroorzaken in nabijgelegen Natura 2000-gebieden is een Passende beoordeling opgesteld. Zowel de kaderstelling als de Passende beoordeling leiden tot een m.e.r.-plicht. Initiatiefnemer van dit plan is het college van burgemeester en wethouders van Opmeer. Bevoegd gezag is de gemeenteraad van Opmeer.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’¹) 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 stikstofdepositie; de onderbouwing van de conclusie dat de effecten op Natura 2000-gebieden als neutraal worden beoordeeld is onvoldoende transparant. Er is niet overtuigend aangetoond dat de depositie van stikstof niet toeneemt op daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden.
- de landschappelijke en aardkundige waarden; in het MER is geen adequate inventarisatie gegeven van de aanwezige waarden en is de wijze van bescherming slechts globaal aangegeven, zodat niet met zekerheid kan worden geconcludeerd dat deze waarden afdoende worden beschermd.
- de weidevogelgebieden; in het MER zijn niet alle mogelijke effecten en mitigerende maatregelen voor weidevogelgebieden beschreven. Evenmin is uitgewerkt welke aantasting door de gemeente als onevenredig wordt beoordeeld en in hoeverre deze beoordeling in overeenstemming is met de bepalingen van de PRVS.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen over het bestemmingsplan buitengebied. 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

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.

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

2.1 Stikstofdepositie

Algemeen

In het MER en de daarin opgenomen Passende beoordeling is uitgegaan van het voorontwerp bestemmingsplan met als belangrijkste activiteit de ontwikkelingsruimte voor de veehouderij. In het MER is de referentiesituatie beschreven en zijn de effecten van twee alternatieven opgenomen: een worstcase alternatief en een planalternatief.

In de Passende beoordeling (paragraaf 5.5 t/m 5.8 van het MER) is vastgesteld dat niet valt uit te sluiten dat het worstcase alternatief zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden². Een variant op het planalternatief leidt volgens het MER echter tot ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw zonder toename van depositie van stikstof in de daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten.

De Commissie heeft over de Passende beoordeling de volgende algemene opmerkingen:

- De uitgangspunten van de alternatieven zijn in het MER alleen in algemene termen aangegeven; de beoordeling is daardoor niet verifieerbaar.
- De doorrekening van de beide alternatieven in het MER is niet transparant.
- Alleen de stikstofdepositie binnen het plangebied is aangegeven (figuur 5.6, 5.7), en niet de depositie op de daarvoor gevoelige gebieden.
- De gevolgen van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden zijn beschreven in tabellen (tabel 5.12 en verder) waarin niet de depositie zelf, maar het areaal habitatype in hectares per depositieklasse voor elk van de Natura 2000-gebieden is aangegeven. Hierdoor is niet transparant wat de stikstofdepositie per habitatype en leefgebied van soorten in de Natura 2000-gebieden is en kan worden. Bovendien maakt deze wijze van presenteren niet duidelijk in hoeverre er uitruil plaats vindt tussen depositietoename in het ene deelgebied en depositieafname in een ander deelgebied van die habitattypen.
- Informatie over de daadwerkelijke depositie van stikstof (achtergronddepositie en bijdrage vanuit het plangebied) in de Natura 2000-gebieden ontbreekt in de Passende beoordeling. Deze informatie zou duidelijkheid geven over de aard en ernst van de gevolgen van de deposities. Bovendien zou hiermee duidelijk worden in welke omvang eventuele maatregelen getroffen moeten worden.

Worstcase alternatief

Voor wat betreft het worstcase alternatief is in het MER³ aangegeven dat “is uitgegaan van door de gemeente aangeleverde gegevens voor het huidige gebruik van veehouderijen, gebruik makend van de meest recente gegevens voor wat betreft het daadwerkelijk gebruik van de stallen en gecorrigeerd voor de grootste afwijkingen ten opzichte van de metellingen 2012”. Een nadere aanduiding van de aard en omvang van deze gegevens en correcties ontbreekt. Daarmee zijn de maximale mogelijkheden van het alternatief niet in beeld gebracht.

² Op bladzijde 90 van het MER is een overzicht gegeven van de in de beoordeling betrokken Natura 2000-gebieden.

³ Paragraaf 5.6.1.

Planalternatief

In het MER wordt uitgebreid ingegaan op het planalternatief, onder meer in bijlage 5 van het MER. In bijlage 5 is een beoordelingsmethode van de stikstofemissie en -depositie opgenomen. Hieruit is echter niet op eenduidige wijze af te leiden wat de precieze uitgangspunten van de beoordeling zijn. Na mondelinge toelichting door de gemeente is duidelijk geworden dat is uitgegaan van:

- saldering op bedrijfsniveau door middel van het toepassen van emissiearme stallen voor zowel de bestaande veestapel als de eventuele uitbreiding,
- het stoppen van kleine bedrijven⁴,
- dat intensieve veehouderijen alleen in de bestaande stallen dieren mogen houden,
- dat melkveehouderijen maximaal 20% van het bouwvlak zullen gebruiken voor stalruimte voor de koeien en het jongvee.

In hoeverre deze uitgangspunten als realistisch kunnen worden aangemerkt valt niet af te leiden uit het MER.

De Commissie merkt hier het volgende over op:

- Het MER bevat geen informatie over de huidige stikstofemissie van de veehouderijen. Er is alleen een gebiedsemisatie aangegeven. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of de huidige veehouderijbedrijven beschikken over emissiearme stalsystemen of emissiebeperkende technieken, wat van belang is bij de beoordeling van de mogelijkheden van bedrijven om verdergaande emissiereductie te gebruiken voor saldering op bedrijfsniveau. Hierdoor is niet op voorhand duidelijk welke emissiewinst kan worden bereikt met het toepassen van emissiearme stallen.
- Ook is niet duidelijk hoe wordt geborgd dat de kleinere veehouderijen zullen stoppen.
- Van de intensieve veehouderijen is geen informatie aanwezig over de huidige bezettingsgraad van de stallen, zodat niet bekend is hoeveel extra emissie wellicht kan worden verwacht van het volledig gaan benutten van de stallen.
- Voorts ontbreekt een overzicht van het huidige gebruik van de bouwvlakken van melkveehouderijen, zodat niet kan worden vastgesteld dat er milieuwinst is te verwachten van het beperken van dat gebruik⁵.

De Commissie adviseert een aanvulling op het MER op te stellen en daarin:

- Aannemelijk te maken dat de uitgangspunten voldoende realistisch zijn;
- De beoordelingen en conclusies in het MER en de Passende beoordeling ten aanzien van de stikstofdepositie op een transparante en verifieerbare wijze te onderbouwen;
- De gevolgen voor de depositie van stikstof in de verschillende Natura 2000-gebieden duidelijk weer te geven;
- Op basis daarvan te onderbouwen *hoe* ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw zonder toename van depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten mogelijk is.

⁴ Kleiner dan 30 of 70 nge.

⁵ Overigens kan uit de tabel bovenaan pagina 2 van bijlage 5 worden afgeleid dat de ontbrekende parameters wel zijn geïnventariseerd; deze informatie heeft de Commissie niet ontvangen van de gemeente.

2.2 Landschappelijke en aardkundige waarden

Het buitengebied van Opmeer is als onderdeel van het Belvedere gebied Groetpolder–De Gouw van grote waarde (zie Belvedere Nota, bijlage Gebieden, blz 57 en 58). Behalve archeologische en bouwkundige waarden spelen de landschappelijke en aardkundige waarden alsmede cultuurhistorische relictten (zoals daliegaten⁶) een belangrijke rol. Er is een veelheid aan goed bewaard gebleven verkavelingspatronen (waaierverkaveling, onregelmatige blokverkaveling, veerverkaveling en strokenverkaveling) die rechtstreeks herleidbaar zijn tot de Middeleeuwse ontginningsgeschiedenis⁷. Van het MER mag dan ook verwacht worden dat ze inzicht biedt in het voorkomen van oude landschappelijke structuren, aardkundige en cultuurhistorische relictten en inzicht biedt in de mate waarin en de wijze waarop deze beschermd zijn. Door dit inzicht te geven kan beter worden beoordeeld wat de effecten van het plan zijn en komt waardevolle informatie beschikbaar voor de besluitvorming.

In het MER ontbreekt de informatie over het voorkomen van deze waardevolle structuren en elementen. De informatiekaart Landschap en Cultuurhistorie die is opgenomen in het MER is te globaal. Ook komt de opgenomen informatiekaart niet overeen met de landschappelijke en cultuurhistorische informatie uit de verbeelding van het Bestemmingsplan.

In de bestemmingsplanregels is een verschil gemaakt tussen aardkundige waarden en archeologie:

- bij archeologie wordt specifiek melding gemaakt van egalisatie en scheuren als vergunningplichtig,
- bij aardkundige waarden is een algemenere formulering gekozen, namelijk het verlagen of verhogen van het maaiveld, en het uitvoeren van andere grondbewerkingen (planregel 30.2.1).

Het MER geeft geen inzicht in de gevolgen hiervan. De effecten van 'de reizende bollenkraam' op aardkundige waarden, bijvoorbeeld door het scheuren van het grasland, zijn niet in beeld gebracht.

Verder zijn de mogelijke gevolgen van het vergroten, verschuiven en samenvoegen van percelen voor het cultuurhistorisch landschap niet in beeld gebracht. Hierbij speelt ook het karakteristieke slootpatroon een belangrijke rol in de herkenbaarheid en beleefbaarheid van de bijzondere verkavelingstructuren. In het MER ontbreekt nadere informatie over een eventueel afwegingskader voor het wel of niet verlenen van een vergunning voor grondbewerking of perceelsaanpassingen.

De Commissie merkt op dat uit het MER niet is op te maken of er een inventarisatie is uitgevoerd om te bepalen welke van de landschappelijke structuren en cultuurhistorische objecten beschermd zouden moeten worden. Volgens het MER zijn deze er en worden ze geacht te liggen binnen de globale gebiedsaanduidingen van eerder opgestelde beleidskaarten van rijk en provincie.

⁶ Daliegaten zijn met veen en venig materiaal opgevulde putten met een diameter van 2 tot 5 meter, die hun oorsprong vinden in Middeleeuwse kleinschalige winning van kalkrijke zavel en klei, nodig voor verbetering van de veenbodem.

⁷ Zie b.v. Vervloet, J.A.J., Cultuurhistorisch Onderzoek Ruilverkaveling "De Gouw" uit 1982 en latere bodemkaarten waar deze informatie verder is gedetailleerd.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER:

- een inventarisatie op te nemen van de landschappelijke structuren en cultuurhistorische objecten⁸,
- de gevolgen van het plan voor deze structuren en objecten aan te geven,
- een nadere duiding op te nemen van het geheel aan waardevolle objecten en structuren die beschermd (moeten) worden in het bestemmingsplan en aan te geven hoe deze bescherming kan plaatsvinden.

2.3 Weidevogelgebieden

Vrijwel het hele buitengebied van de gemeente is aangemerkt als weidevogelleefgebied en beschermd in het kader van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie (PRVS). Het MER beschrijft dat door omschakeling van veeteelt naar akkerbouw en het realiseren van hoogopgaande beplanting negatieve effecten op weidevogels mogelijk zijn. Deze schadelijke ontwikkeling wordt via een wijzigingsbevoegdheid toegestaan mits het weidevogelgebied niet 'onevenredig wordt aangetast'⁹.

Naast de in het MER genoemde omschakeling van veeteelt naar akkerbouw en hoogopgaande beplanting zouden ook vergroting van percelen (door dempen van sloten), verlaging van de grondwaterstand¹⁰, reizende bollenkraam en aantasting van de openheid door uitbreiding van bouwvlakken de kwaliteit van weidevogelgebieden negatief kunnen beïnvloeden. Deze gevolgen zijn echter niet inzichtelijk gemaakt.

De Commissie stelt vast dat het MER niet aangeeft wat onder onevenredige aantasting wordt verstaan. Ook gaat het MER niet in op *hoe* onevenredige aantasting van weidevogel(leef)gebieden kan worden voorkomen met mitigerende maatregelen. Het MER gaat niet in op ecologische achtergrondinformatie die gebruikt kan worden om onevenredige aantasting uit te sluiten.¹¹

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER:

- alle mogelijke gevolgen voor weidevogelgebieden te beschrijven;
- aan te geven wat onder onevenredige aantasting wordt verstaan;
- hoe (onevenredige) aantasting van weidevogel(leef)gebieden kan worden voorkomen, rekening houdend met de actuele verspreiding van weidevogels.

⁸ Geadviseerd wordt om navraag te doen bij de RCE om de Erfgoedatlas te raadplegen.

⁹ Zie pagina 85–86 van het MER en de regels van het ontwerpbestemmingsplan in relatie tot 'overige zone – weidevogelgebied'.

¹⁰ Zie § 4.8.2. van het ontwerpbestemmingsplan voor taakafbakening tussen hoogheemraadschap en gemeente ten aanzien van de gewenste grondwaterstand (GGOR).

¹¹ Hierover is informatie beschikbaar. Zie bijvoorbeeld het (via de website van de provincie raadpleegbare) rapport Weidevogelkerngebieden Noord-Holland van H. Sierdsema et al. 2013 (Alterra-rapport 2435). Er zijn grote verschillen in dichtheid binnen weidevogelgebieden, vooral ingegeven door voedselsituatie (gerelateerd aan o.a.grondwaterstand) en mate van openheid.

3. Aandachtspunt voor de besluitvorming

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

3.1 Grondgebonden veehouderij

Uit het MER blijkt dat verschil wordt gemaakt tussen grondgebonden en niet-grondgebonden veehouderijen in het kader van met name de beoordeling van de stikstofemissie en de beperkingen aan de ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen die daaruit voortvloeien. Uit het MER blijkt echter niet dat er een duidelijke onderscheidende definitie van deze beide soorten veehouderijen wordt gebruikt. Dit zou in voorkomende gevallen tot negatieve milieugevolgen kunnen leiden, bijvoorbeeld als gevolg van een ongewenste uitbreiding van een veehouderij.

- De Commissie adviseert om in het MER een duidelijke definitie op te nemen van grondgebonden en niet-grondgebonden veehouderijen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders gemeente Opmeer

Bevoegd gezag: gemeenteraad gemeente Opmeer

Besluit: vaststellen of wijzigen van bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C.14, D.14 en vanwege passende beoordeling

Activiteit:

Vaststellen van een nieuw bestemmingsplan Landelijk Gebied Opmeer

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER: 7 november 2013

ter inzage legging MER: 8 november 2013 t/m 19 december 2013

herhaalde kennisgeving MER: 5 december 2013

herhaalde ter inzage legging MER: 6 december 2013 t/m 16 januari 2014

herhaalde kennisgeving MER: 24 december 2013

herhaalde ter inzage legging MER: 30 december 2013 t/m 9 februari 2014

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 5 november 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 13 maart 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:

drs. R. During

ing. H.H. Ellen

ing. J.H. Grit (secretaris)

drs. H.G. Ouwerkerk (voorzitter)

ing. R.L. Vogel

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 Opmeer, Tauw BV, 29 oktober 2013;
- Gemeente Opmeer, Bestemmingsplan Landelijk Gebied Opmeer 2013, Amer Ruimtelijke ontwikkeling, 28 oktober 2013;
- Gemeente Opmeer, Bijlagen Bestemmingsplan Landelijk Gebied Opmeer 2013, Amer Ruimtelijke ontwikkeling, 15 juli 2013;
- Aantallen dierplaatsen en RAVcodes, Tauw BV;
- Broedvogelverslag Terreinen van Landschap Noord-Holland in West-Friesland 2012, Landschap Noord-Holland, januari 2013;
- Memo Aanvullende model informatie MER buitengebied Opmeer, Tauw BV, 28 januari 2014.

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

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan landelijk gebied Opmeer

ISBN: 978-90-421-3892-6



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

