



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan landelijk gebied gemeente Schermer

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

8 mei 2014 / rapportnummer 2869-16



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Schermer stelt een nieuw bestemmingsplan op voor het landelijk gebied, het "Bestemmingsplan Landelijk Gebied 2014". Het plan is kaderstellend voor m.e.r.-plichtige en m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten. Daarnaast is vanwege mogelijke significante negatieve effecten op Natura 2000-gebieden het opstellen van een Passende beoordeling vereist. Om bovenstaande redenen moet voor het voornemen een plan-MER worden gemaakt. Bevoegd gezag is de gemeenteraad van Schermer¹.

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 beoordeling van de stikstofdepositie; een uitvoerbaar alternatief ontbreekt, de beoordeling van de gevolgen van de stikstofemissies is in het MER niet goed uitgewerkt;
- De beoordeling van de geuremissie; er is geen rekening gehouden met de emissie van de nevenactiviteit intensieve veehouderij.
- De gevolgen van de toegestane ontwikkelingen voor weidevogelgebieden; in het MER wordt hier nauwelijks op ingegaan.
- Het landschap; informatie over de gevolgen van diverse toegestane activiteiten voor landschappelijke en cultuurhistorische waarden is onvoldoende of ontbreekt geheel.

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

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 De gemeente Schermer gaat per 1 januari 2015 fuseren met de gemeenten Alkmaar en Graft-De Rijk.

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.

2.1 Stikstofdepositie

2.1.1 Alternatief zonder toename stikstofdepositie

In de Passende beoordeling (hoofdstuk 4 van het MER) is vastgesteld dat niet valt uit te sluiten dat de ontwikkelingen waarin het ontwerp-bestemmingsplan voorziet, leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. In de Passende beoordeling zijn vervolgens maatregelen uitgewerkt die toepasbaar zouden kunnen zijn om te komen tot een uitvoerbaar plan. In het MER is aangegeven dat een afweging van de voorgestelde maatregelen zal plaatsvinden in het ontwerpbestemmingsplan. In de paragraaf Milieueffectrapportage van het plan is aangegeven dat is gekozen voor het opnemen van een specifieke gebruiksregel in de planregels, waardoor gebruik van gronden en bouwwerken dat leidt tot toename van de ammoniakemissie wordt beschouwd als gebruik dat strijdig is met de bestemming. Van deze bepaling kan onder voorwaarden worden afgeweken.

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 zonder nader onderzoek geen duidelijkheid dat op planniveau toename van depositie op deze gebieden wordt voorkomen.

In het MER is de effectiviteit van deze regels niet aangegeven of doorgerekend, zodat in het MER niet aannemelijk is gemaakt dat, en zo ja, hoe toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden voorkomen kan worden. Volstaan is met het geven van een aantal suggesties voor brongerichte of effectgerichte maatregelen³, binnen of buiten het plan, waarbij is aangegeven dat daar geen keuze in wordt gemaakt.

De Commissie adviseert om in een aanvulling aannemelijk te maken dat er geen aantasting van natuurlijke kenmerken zal optreden, door in beeld te brengen *hoe* toename van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden wordt voorkomen.

2.1.2 Beoordeling van de stikstofemissie

In de Passende beoordeling is de invloed van de beide in het MER beschreven alternatieven⁴ op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden⁵ beoordeeld en vergeleken met de huidige situatie⁶. De extra stikstofemissie blijkt vooral afkomstig te zijn van melkveehouderijen. Voor de huidige situatie is uitgegaan van de ter plaatse beoordeelde huidige bedrijfsomvang. Voor het maximale alternatief is uitgegaan van de volledige invulling van de maximale bouwkvavel van 2 hectare.

De Commissie is van mening dat voor het bepalen van de huidige situatie gebruik is gemaakt van een correcte benadering. Ook voor de maximale invulling van de bouwblokken met

³ Paragraaf 4.5.2 van het MER, pagina 55/56

⁴ De "maximale invulling" en de "reële invulling"

⁵ De ligging van de omliggende Natura 2000-gebieden is aangegeven op pagina 30 van het MER.

⁶ De kolom "bestaand gebruik" in tabel 1 van bijlage 3 van het MER

melkvee zijn de uitgangspunten realistisch. Er ontbreekt echter een beschouwing van de bijdrage van de nevenactiviteit “veredeling” aan de maximale emissie van het worst case alternatief. Deze nevenactiviteit is in het voornemen via afwijking van de planregels mogelijk gemaakt tot een staloppervlak van 1300 m².

In het MER is, als voorbeeld van mogelijke maatregelen ter vermindering van de emissietoename, in bijlage 3 berekend wat de effecten zouden zijn van het schrappen van ontwikkelingsmogelijkheden (het omschakelen van agrarische bedrijven naar grondgebonden veehouderijen en het uitbreiden van bouwvlakken tot meer dan 1 ha).

Er is nagelaten te beoordelen in hoeverre door middel van het toepassen van emissiebeperkende technieken op bestaande stallen, emissieruimte kan worden geschapen die het mogelijk zou maken het aantal dieren uit te breiden zonder dat de stikstofemissie van dat bouwvlak toeneemt.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de beoordeling van de stikstofemissie verder uit te werken door de effecten van emissiebeperkende maatregelen op bestaande en nieuwe stallen daarin mee te nemen. Bij de beoordeling van de stikstofemissie bij maximale invulling van het bouwvlak moet rekening worden gehouden met de emissie van de neventak dierveredeling.

2.2 Geur

In het MER is in hoofdstuk 6 ingegaan op onder meer de geurbelasting van de omgeving ten gevolge van veehouderijen. Daarbij is kwantitatief ingegaan op de beide intensieve veehouderijen in het plangebied; de grondgebonden veehouderijen zijn kwalitatief beoordeeld.

In het MER (paragraaf 2.3.2) is echter ook aangegeven dat grondgebonden veehouderijen de mogelijkheid hebben een intensieve veehouderij-tak (in het plan omschreven als “veredeling”) als nevenactiviteit te starten. In principe zou bij iedere grondgebonden veehouderij een intensieve veehouderij-neventak van 1300 m² kunnen ontstaan. Daardoor kan niet worden uitgesloten dat er geurhinder in de omgeving zal worden veroorzaakt. Een kwantitatieve beschouwing hiervan ontbreekt in het MER.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER alsnog in te gaan op de geurverspreiding ten gevolge van de intensieve veehouderij-neventakken van grondgebonden veehouderijen .

2.3 Weidevogelgebieden

Delen van het plangebied (Mijzenpolder en Eilandspolder) herbergen hoge dichtheden aan weidevogels, en behoren op grond daarvan tot de beste weidevogelgebieden in Nederland⁷.

⁷ Veel weidevogelsoorten waaronder de grutto nemen landelijk sterk in aantal af. Nederland is voor weidevogels van internationale betekenis. Op grond van de Vogelrichtlijn dienen de EU-lidstaten alle inheemse broedvogelsoorten, waaronder weidevogels, op het gewenste gunstige niveau te brengen of houden. In het in september 2013 tussen het

Deze gebieden kwalificeren zich ook als ‘weidevogelkerngebied’⁸ waarvoor momenteel in Noord-Holland beleid wordt ontwikkeld. Het bestemmingsplan kan ontwikkelingen mogelijk maken (verandering in verkavelingsstructuur, aantasting weidevogelleefgebied door vergroting van het bouwvlak, veranderingen in grondwaterstand) die de weidevogeldichtheden negatief kunnen beïnvloeden, en mogelijk ook conflicteren met artikel 25 van de provinciale ruimtelijke verordening (2014)⁹. In het MER wordt daar nauwelijks op ingegaan. Zo ontbreekt informatie over weidevogeldichtheden, de gevolgen van bovengenoemde ontwikkelingen en maatregelen om ongewenste of (mogelijk) niet toegestane ontwikkelen te vermijden. De Commissie acht deze informatie essentieel voor de besluitvorming.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER alsnog inzichtelijk te maken wat de gevolgen zijn van de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt voor de kwaliteit en omvang van de weidevogelgebieden.

2.4 Landschap en cultuurhistorie

De Schermer (met aangrenzende polders) is van (inter)nationale betekenis vanwege de landschappelijke en cultuurhistorische waarden, die vergelijkbaar zijn met die van de Beemster, maar die beter bewaard zijn gebleven. Het gebied maakt deel uit van het Nationale Landschap Laagholland en de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie schrijft voor dat de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt. Het is daarom van groot belang dat het MER laat zien waar die waarden uit bestaan, zowel in de droogmakerijen als in de veenweidepolders, en hoe er in de planvorming mee om wordt gegaan, bijvoorbeeld door het aangeven van maatregelen om negatieve effecten te voorkomen.

De informatie over en de beoordeling van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het MER zijn op een aantal punten niet volledig, niet geheel correct of stemmen niet overeen met de informatie in het plan en op de plankaarten. Op de plaatsen waar de cultuurhistorische kernkwaliteiten te vinden zijn, op de erven en in de ontginningsassen, worden ook de meeste ontwikkelingen mogelijk gemaakt in het plan. Daarom is het essentieel dat in het MER wordt aangetoond dat daar op een verantwoorde wijze mee wordt omgegaan. Hieronder wordt dit oordeel nader gespecificeerd.

- Het MER biedt geen goed overzicht van de cultuurhistorische waarden in het gebied omdat niet alle informatiebronnen zijn meegenomen. Ontbrekende informatie betreft het voorkomen van karakteristieke beeldbepalende boerderijen, het voorkomen van kleine landschapselementen en de informatie uit de ervenstudie. De Commissie beveelt aan ook navraag te doen bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed om de gegevensbestanden van het Cultuurhistorisch Gis voor de Belvederegebieden te raadplegen.

Kabinet en de provincies afgesloten Natuurpact is afgesproken dat Rijk en provincies zich daar gezamenlijk voor inspannen, binnen en buiten beschermde natuurgebieden.

⁸ Zie bijvoorbeeld Sierdsema *et al.* 2013. Weidevogelkerngebieden Noord-Holland, te raadplegen via <http://www.noord-holland.nl/web/Themas/Groen/Natuur/Weidevogels.htm>.

⁹ Artikel 25 van de provinciale ruimtelijke verordening richt zich op de bescherming van weidevogelleefgebieden (zie <http://www.noord-holland.nl/web/Themas/Ruimtelijke-ordening/Ruimtelijke-verordening.htm>).

- De kaart van aardkundige waarden komt niet overeen met de aanduidingen op de plankaart; zie bijvoorbeeld het bollengebied direct ten oosten van Alkmaar, waarvan niet duidelijk is waarom het aardkundig waardevol is. De Oterlekerpolder is als voormalig eiland in de Schermer met een lange bewoningsgeschiedenis niet alleen archeologisch maar ook aardkundig waardevol, maar is niet als zodanig aangemerkt op de kaart. Niet duidelijk is of en hoe aardkundige waarden buiten de aardkundige monumenten worden beschermd.
- Niet duidelijk is hoe de ontwikkelingsruimte en eventuele inpassingsmaatregelen uitpakken voor de verschillende landschapstypen, omdat er geen eenduidige relatie is gelegd tussen zonering en landschapstype. De relatie tussen maximaal mogelijk gemaakte ontwikkeling en de kernkwaliteiten van de veenweidepolders is niet systematisch uitgewerkt. Voor de droogmakerij van de Schermer is dit wel gedaan, maar op grond van onvolledige informatie. Daarnaast worden op veel plaatsen de woorden “onevenredige aantasting” gebruikt, zonder verdere uitleg wanneer er sprake is van onevenredigheid en hoe er vervolgens gehandeld wordt. De Commissie constateert dat hierdoor onduidelijkheid blijft bestaan over de mogelijke ingrepen en de mate waarin de effecten worden tegengegaan of worden verminderd.
- De “reizende bollenkraam” is overal toegestaan, behalve in de gebieden met aanduiding “Agrarisch met waarden natuur”. De opmerking in het MER dat een beschermende regeling is opgenomen voor overige gebieden met aardkundige waarden is dus niet juist¹⁰. De effecten van de reizende bollenkraam (diepte van ploegen, egaliseren van het maai-veld, scheuren van oud grasland, mogelijk verlagen van waterpeilen) zijn niet besproken. Eventuele effecten kunnen zich in veenweidepolders ook manifesteren als versnelde veenoxidatie.
- Hierboven (bij paragraaf 2.3) is aangegeven dat een beeld ontbreekt van mogelijke wijzigingen in de verkavelingsstructuur, en daarmee ook van slootdemping in het bestemmingsplangebied. In het MER wordt gesteld (blz. 51) dat bij de uitbreidingen van de bouwvlakken ongeveer in de helft van alle gevallen watergangen gedempt moeten worden. Daarbij ontbreekt echter een beeld van de landschappelijke effecten daarvan. Het gaat hierbij niet alleen om kavelsloten, maar ook om de zogenaamde binnensloten van de bedrijfskavels, die een belangrijke cultuurhistorische waarde vertegenwoordigen (zie hiervoor de ervenstudie).
- Aangeraden wordt om de cultuurhistorische informatie van de boerderijerven zo snel mogelijk volledig in kaart te brengen met een aanvullende inventarisatie.

De Commissie adviseert in een aanvulling een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de aard en de ligging van cultuurhistorische, aardkundige en archeologische waarden. Daarbij moet duidelijk aan worden gegeven hoe deze waarden als uitgangspunt worden gehanteerd bij het differentiëren van ontwikkelingsmogelijkheden in droogmakerijen en veenpolders en hoe ze verder worden beschermd door gebruik te maken van de Leidraad Cultuurhistorie van de Provincie en de Ervenstudie. Maatregelen om effecten te voorkomen en alternatieven om deze waarden te ontzien of te versterken moeten hierin expliciet worden meegenomen.

¹⁰ Bijvoorbeeld: de Oterlekerpolder is cultuurhistorisch en archeologisch waardevol, maar hier is de reizende bollenkraam wel toegestaan.

3. Aandachtspunten voor de besluitvorming

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

3.1 Grondgebonden veehouderij

In het MER wordt in de beoordeling van onder meer de uitbreidings- en omschakelingsmogelijkheden onderscheid gemaakt tussen grondgebonden veehouderij en intensieve veehouderij¹¹. Het MER bevat geen definities van deze begrippen. Het plan en de toelichting daarop bevatten wel definities van intensieve veehouderij en veredeling, maar deze zijn niet eenduidig en omvatten niet alle intensieve veehouderijsoorten. Een definitie van grondgebonden veehouderij ontbreekt. Hierdoor zou in principe een intensieve veehouderij als een vleesstierhouderij gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die worden geboden aan grondgebonden veehouderijen. Dit kan leiden tot ongewenste milieugevolgen.

- De Commissie beveelt aan om in het MER duidelijk aan te geven wat moet worden verstaan onder een grondgebonden veehouderij en de definities van intensieve veehouderij en dierveredeling hierop af te stemmen.

¹¹ Hier en daar wordt in het MER ook gesproken over dierveredeling; uit een mondelinge toelichting door de gemeente bleek dat hiermee ook wordt bedoeld op intensieve veehouderij. In de planregels blijken echter verschillen te zitten; zo worden lammeren wel onder veredeling geschaard en niet onder intensieve veehouderij.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schermer

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Schermer

Besluit: vaststellen van bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14, D14 en vanwege passende beoordeling

Activiteit: vaststellen Bestemmingsplan Landelijk Gebied 2014

Procedurale gegevens:

kennisgeving MER in Staatscourant van: 11 maart 2014
ter inzage legging MER: 12 maart 2014 tot en met 23 april 2014
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 13 maart 2014
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 8 mei 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
ing. J.H. Grit (werkgroepsecretaris)
mr. F.D. van Heijningen
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:

- MER Landelijk Gebied 2014, 24 januari 2014;
- Planregels Ontwerpbestemmingsplan Landelijk Gebied 2014, Versie 2.1 5 februari 2014;
- Rapport Mansardekappen in de Schermer advies over toepassing van geknikte dakvorm in de gemeente Schermer;
- Ontwerpbestemmingsplan Landelijk Gebied 2014 Gemeente Schermer, Versie 2.1 5 februari 2014;
- Nota inspraak en overleg t.b.v. bestemmingsplan Landelijk gebied 2013 Gemeente Schermer, 11 april 2013.

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

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan landelijk gebied gemeente Schermer



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

