



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan landelijk gebied Wormerland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

11 oktober 2019 / projectnummer: 3268



1 Advies over het milieueffectrapport (MER)

De gemeenteraad van Wormerland wil in het buitengebied agrarische bedrijven de mogelijkheid bieden om uit te breiden en nevenactiviteiten te ontwikkelen. Daarnaast wil de gemeente ruimte bieden voor de aanleg van een agrarische route¹, de bouw van een hotel langs de A7 en het aanleggen van bruggen en dammen. Hiervoor wordt het bestemmingsplan gewijzigd en voor het besluit hierover is een MER opgesteld. De gemeente Wormerland heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat laat het MER zien?

Het bestemmingsplan richt zich hoofdzakelijk op het voortzetten van het huidige beleid. Omdat een groot deel van het plangebied een beschermd natuurgebied (Natura 2000-gebied Wormer/ en Jisperveld & Kalverpolder) is, zijn de ontwikkelmogelijkheden beperkt. Daarom worden ontwikkelingen vooral buiten het Natura 2000-gebied mogelijk gemaakt. Uit het MER blijkt dat het plan beperkt negatieve effecten heeft. Door het plan wordt een deel van het weidevogelgebied minder geschikt voor weidevogels.

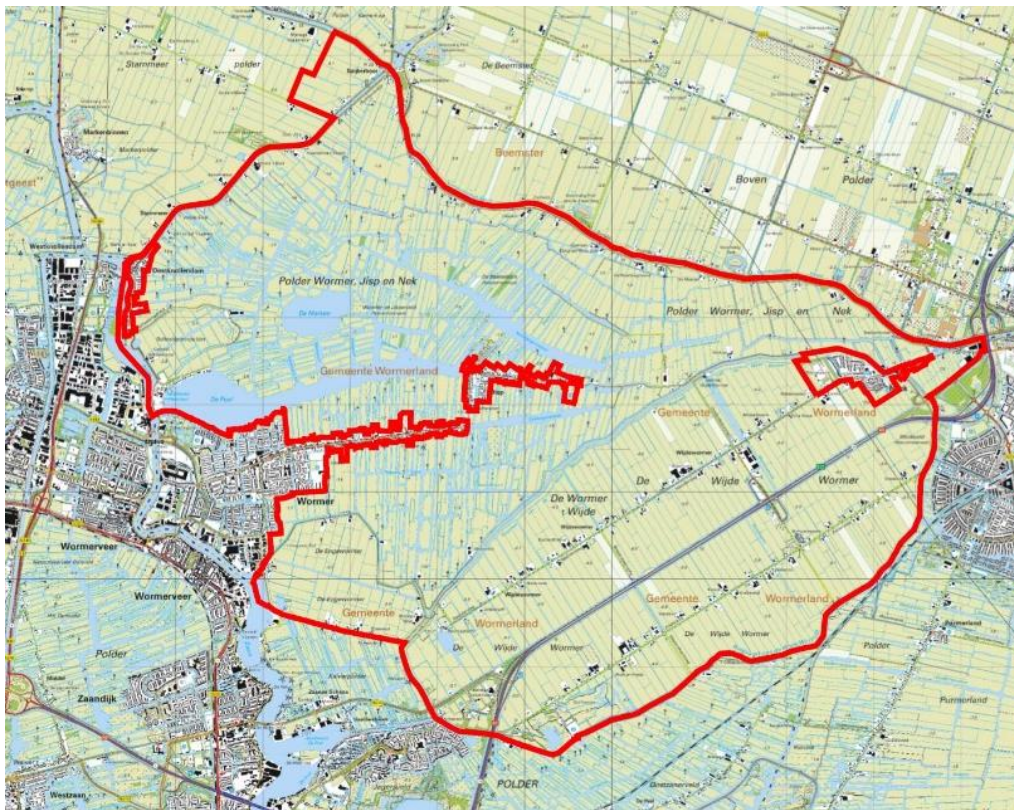
Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is uitgebreid en systematisch van opzet. **De Commissie signaleert echter dat essentiële informatie nog ontbreekt om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over het bestemmingsplan Landelijk gebied Wormerland.** Het gaat om de volgende punten:

- De beschrijving en onderbouwing van het voorkeursalternatief is niet ingevuld in het MER. De 'maximale mogelijkheden' van het omgevingsplan zijn daardoor ook niet beschreven, waardoor de effecten van het plan nog niet duidelijk zijn (zie paragraaf 2.1).
- De 'brongegevens' die zijn gebruikt voor de effectbeoordeling zijn niet goed navolgbaar. Zo is niet duidelijk hoeveel en welke agrarische bedrijven zich in het gebied bevinden en hoeveel dieren daar worden gehouden (zie paragraaf 2.2).
- De Passende beoordeling laat niet zien hoe aantasting van beschermde natuur door het plan (Natura 2000-gebieden) kan worden voorkomen (zie paragraaf 2.3.1).
- De effecten van het plan op de landschappelijke waarden zijn onvolledig beschreven (zie paragraaf 2.2.2).
- Het is onduidelijk welke gevolgen klimaatverandering voor de ontwikkeling van het landelijk gebied heeft (zie paragraaf 2.3.3).

De Commissie adviseert de ontbrekende informatie op te nemen in een aanvulling op het MER, en pas dan een besluit te nemen over het bestemmingsplan. In het volgende hoofdstuk licht de Commissie de bovenstaande punten verder toe. De adviezen zijn in de tekstkaders opgenomen. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren van de adviezen essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen in de besluitvorming over het plan door de gemeenteraad van Wormerland.

¹ De agrarische route (Agriroute) is een alternatieve verbinding voor landbouwverkeer tussen de Noorder- en Zuiderweg, zodat een deel van de Westerdijk ontzien wordt. Duikers, bruggen en dammen worden verbreed en daar waar noodzakelijk worden de wegen geschikt gemaakt voor landbouwvoertuigen. Dit is een maatregel uit de structuurvisie om een goede doorgang van landbouwvoertuigen te waarborgen. De route wordt op p. 103 van het MER als verkeersmaatregel genoemd.



Figuur 1 – Plangebied van het Landelijk gebied Wormerland (projectsite www.bugelhajema.nl)

Achtergrond

Omdat het plan kaders stelt voor de uitbreiding van agrarische bedrijven en effecten kan hebben op nabijgelegen beschermde natuurgebieden, moet een plan-MER worden gemaakt.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Wormerland – besluit over het bestemmingsplan. Omdat het plan kaders stelt voor de uitbreiding van agrarische bedrijven en effecten kan hebben op nabijgelegen beschermde natuurgebieden, moet een plan-MER worden gemaakt.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 3268 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

2.1 Maximale mogelijkheden

Het in het MER onderzochte alternatief komt niet in alle opzichten overeen met de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkelingen. Mogelijk zijn hierdoor niet alle effecten op natuur en landschap (zie respectievelijk paragraaf 2.2.1 en 2.2.2) in beeld gebracht. Door het ontbreken van een beschrijving van de maximale mogelijkheden kan het huidige MER niet ten grondslag worden gelegd aan het voorliggende bestemmingsplan. Het valt in het bijzonder op dat de effecten van het bestemmen van het hotel langs de A7 en de agrarische route niet of nauwelijks aan bod komen. Omdat deze activiteiten mogelijk effecten hebben op het landschap moeten de effecten en mogelijke mitigerende maatregelen alsnog in beeld worden gebracht. Ook maakt het plan via een omgevingsvergunning activiteiten mogelijk in (of direct grenzend aan) het Natura 2000-gebied Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder, zoals het graven van watergangen of het ophogen van gronden. Mogelijk leiden deze activiteiten tot verstoring van de waterhuishouding in dat gebied.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan volledig te beschrijven, zodat de effecten voor natuur en landschap alsnog juist en volledig beoordeeld kunnen worden.

2.2 Huidige, feitelijke situatie

Brongegevens agrarische bedrijven

Een goed onderbouwde inventarisatie van de aanwezige agrarische activiteiten is relevant, zodat kan worden afgeleid welke activiteiten nieuw zijn en wat de effecten hiervan zijn op bijvoorbeeld natuur. Het MER geeft op bladzijde 37 (tabel 4) aan hoeveel dieren zijn vergund, hoeveel dieren in het plangebied voorkomen op basis van inventarisaties en hoeveel dieren volgens CBS-gegevens in het plangebied verkeren. Deze aantallen lopen sterk uiteen, waardoor geen betrouwbaar uitgangspunt bestaat voor de effectbeoordeling op natuur. Daarnaast blijkt uit het MER dat (in verband met toename van de stikstofdepositie) uitbreiding van de veestapel niet mogelijk is zonder aanpassing of vervanging van stalsystemen. Bijlage 5 bij het MER bevat deze gegevens in tabelvorm, maar deze tabel is niet eenduidig te interpreteren. Hierdoor is niet duidelijk of de aanpassing en vervanging van stalsystemen haalbare maatregelen zijn, en of het plan uitvoerbaar is.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER de feitelijk bestaande planologisch legale situatie op te nemen, inclusief alle vergunde activiteiten voor zover deze zijn gerealiseerd en een overzicht van de stalsystemen.

Referentiesituatie geur

Op bladzijde 94 van het MER (figuur 17) zijn de geurcontouren van de referentiesituatie weergegeven. In deze figuur is één geurbron te zien. Aan de hand van de gegevens in het MER kan echter geconstateerd worden dat in het gebied een grote hoeveelheid schapen en

geiten verblijft.² Dit ziet de commissie niet terug in de figuur met de geurcontouren van de referentiesituatie. Daarnaast ontbreken de geurcirkels van de bedrijven waarop het criterium van vaste minimumafstanden van toepassing is. De geurcontouren van de referentiesituatie geven derhalve een onvolledig en wellicht minder zwaar beeld dan werkelijk het geval is. De Commissie ziet dit echter niet als essentiële tekortkoming omdat het MER de geurcontouren als gevolg van het plan wel correct weergeeft en daarmee inzicht biedt in de maximale geurhinder die uit het plan kan ontstaan.

2.3 Effecten van het plan

2.3.1 Natuur

Passende beoordeling

Natura 2000-gebied Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder bestaat grotendeels uit veenweidegebied, met onder andere natte graslanden en veenmosrietlanden. De Wet natuurbescherming bepaalt dat een plan alleen kan worden vastgesteld als de zekerheid wordt geboden dat het plan de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantast.³ Om dit uit te sluiten is bij het MER een Passende beoordeling bijgesloten. De Commissie constateert dat op basis van deze Passende beoordeling niet met zekerheid is vast te stellen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder niet worden aantast door het voorliggende plan, omdat:

- Niet is uitgegaan van de maximale mogelijkheden (zie paragraaf 2.1). Omdat niet alle effecten van de mogelijk gemaakte ontwikkelingen zijn beoordeeld, is aantasting van de natuurlijke waarden niet uitgesloten.
- Onduidelijk is van welke gegevens is uitgegaan voor de referentiesituatie (zie paragraaf 2.2). Omdat er geen zicht is op de feitelijke huidige omvang van de veestapel is het ook niet mogelijk vast te stellen in hoeverre het bestemmingsplan leidt tot toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebied.
- Voor mitigerende maatregelen wordt verwezen naar het Programma Aanpak Stikstofdepositie (PAS). Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over het PAS. Daaruit blijkt dat de Passende beoordeling bij het PAS niet als toestemmingsbasis kan dienen voor plannen en projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie in Natura 2000- gebieden met instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige soorten en habitattypen. In de huidige situatie is het Natura 2000-gebied Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder al overbelast door stikstofdepositie. Een toename van stikstofdepositie in deze gebieden zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken. De Commissie wijst er tenslotte op dat als gevolg van uitspraken van de Raad van State beweiden en bemesten vergunning plichtig zijn voor de Wet natuurbescherming. Hier wordt momenteel door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een beleidskader⁴ voor ontwikkeld.

² Uit het dierbestand (weergegeven op p.37 van het MER) komt naar voren dat er bijna 60.000 schapen in het vergunningenbestand zijn opgenomen (vergund of gemeld). De uitgevoerde bedrijfsinventarisatie laat zien dat er tenminste enkele duizenden schapen in het plangebied worden gehouden. Ook zijn er twee bedrijven met melkgeiten van bedrijfsmatige omvang in het plangebied.

³ Artikel 2.8, derde lid. Uit de huidige lijn in de jurisprudentie volgt dat dit het geval is wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken zijn.

⁴ Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/27/kamerbrief-over-stand-van-zaken-programma-aanpak-stikstof-pas-voor-de-korte-termijn

Gelet op het bovenstaande beschrijft het MER op dit moment geen alternatief dat aantasting van natuurlijke kenmerken van nabijgelegen Natura 2000-gebieden uitsluit. Een uitvoerbaar alternatief kan worden ontwikkeld door per bedrijf aan te geven welke ontwikkelingsruimte er kan worden gecreëerd door het toepassen van (bewezen) emissiebeperkende technieken. Hiermee wordt duidelijk welke bedrijven op grond van de stikstofregel kunnen uitbreiden (en met welke maatregelen) en welke niet.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER een alternatief te beschrijven dat aantasting van natuurlijke kenmerken van nabijgelegen Natura 2000-gebieden kan uitsluiten. Ga bij de beschrijving van dit alternatief uit van de maximale mogelijkheden van het plan en houd ook rekening met de effecten van beweiden en bemesten.

2.3.2 Ruimtelijke kwaliteit, landschap en cultuurhistorie

Het MER geeft een heldere analyse van de oorspronkelijke historische opzet van de droogmakerijen en de daarbij typerende kenmerken. De analyse wijkt echter af van de feitelijke situatie van het landschap. Het MER maakt bijvoorbeeld niet duidelijk in hoeverre historische patronen nog daadwerkelijk aanwezig zijn, of deze kwetsbaar zijn, welke elementen cultuurhistorische waarde hebben, en waar deze elementen zitten. Om eventuele maatregelen te kunnen onderbouwen en invulling te geven aan de gemeentelijke ambitie om landschappelijke waarden te behouden en te versterken, adviseert de Commissie om bij de referentiesituatie een waardenkaart op te nemen waaruit de genoemde aspecten duidelijk worden.

Zoals in paragraaf 2.1 van dit advies is aangegeven, zijn de in het ontwerpbestemmingsplan mogelijk gemaakte activiteiten beperkt, of niet in beeld gebracht. Het plan maakt bijvoorbeeld de ontwikkeling van een hotel langs de A7, de agrarische route en recreatiemogelijkheden, bruggen en dammen mogelijk, waarvan de effecten niet zijn beschreven. Omdat deze activiteiten in potentie een sterke en permanente uitwerking hebben op de leesbaarheid van de landschappelijke patronen (verrommeling), kenmerken van de deelgebieden en cultuurhistorische identiteit en kwaliteit van het landschap, is het belangrijk om de effecten van deze activiteiten zowel los, als in cumulatie van elkaar te beschouwen.⁵

Het MER laat zien dat de grootste effecten zullen optreden in de droogmakerijlandschap(pen), omdat hier de meeste agrarische bedrijven met uitbreidingsmogelijkheden zijn gevestigd. Om tot een gewenste landschappelijke inpassing te komen, schrijven de planregels in algemene termen voor om ontwikkelingen tot stand te laten komen via keukentafelgesprekken en het maken van een erfinrichtingsplan. Het MER volgt vervolgens de redenering dat de effecten neutraal tot nihil zijn, mits hieraan wordt voldaan. De Commissie wijst er echter op dat uit de effectbeschrijving blijkt dat het plan wel degelijk leidt tot effecten. Het MER moet de ruwe effecten laten zien en de effectiviteit van eventuele mitigerende maatregelen uit (bijvoorbeeld) een erfinrichtingsplan. Een

⁵ Het plan maakt mogelijk dat bedrijven tot twee bruggen (of dammen) mogen bouwen over de sloot tussen de weg en het erf. Als iedere boerderij ten volste gebruikt maakt van de planmogelijkheden om deze bruggen en dammen naar het erf aan te leggen, kan het zijn dat er zoveel overgangen komen dat het erf, de sloot en de laan niet meer als zelfstandige elementen afleesbaar zijn.

erfinrichtingsplan is op zichzelf bovendien geen garantie voor behoud van kwaliteit van het landschap (het kan zich bijvoorbeeld beperken tot een randje groen langs de bouwkevel).

Beschouw de landschappelijke effecten per deelgebied⁶ en geef daarbij aan welke mitigerende maatregelen wenselijk en essentieel zijn. Op deze manier wordt duidelijk of met het ontwerpplan in zijn huidige vorm de typerende kenmerken in stand blijven en ambities gehaald worden, of dat daartoe aanvullende, meer gebied specifieke maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld in het bestemmingsplan. De gemeenteraad kan dan het belang van deze maatregelen meewegen bij het besluit.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER:

- de huidige landschappelijke situatie, inclusief beeldbepalende en/of cultuurhistorische waarden, te beschrijven zoals hierboven aangegeven;
- de effecten van het plan op het landschap alsnog volwaardig (zowel afzonderlijk als cumulatief) te beoordelen en te laten zien met welke maatregelen negatieve effecten op het landschap kunnen worden voorkomen, waar relevant per landschapstype/deelgebied en of deze maatregelen voldoende effectief zijn.

2.3.3 Klimaatadaptatie

Alle gemeenten moeten uiterlijk in 2019 een stresstest doen om de kwetsbaarheid van hun gebieden voor klimaatveranderingen in kaart te brengen. Dit is vastgelegd in het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie. Op basis van de uitkomsten van de stresstest kunnen maatregelen geformuleerd worden om goed met de risico's van klimaatverandering om te gaan.

In het MER wordt geen verband gelegd met de uitkomsten, of de voorlopige resultaten, van de stresstest. Daardoor is onduidelijk in hoeverre de ontwikkelingen waar in de scenario's vanuit wordt gegaan gevoelig zijn voor klimaatverandering en welke maatregelen genomen kunnen worden om dit te beperken.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming in een aanvulling op het MER aan te geven hoe de uitkomsten van de stresstest en het klimaatprogramma doorwerken in het bestemmingsplan. Ga na in hoeverre keuzes die in het bestemmingsplan gemaakt worden belemmerend kunnen zijn voor het klimaatbestendig maken van het buitengebied. Ga hierbij ook in op het plan van aanpak voor behoud van het veenweidegebied, wateroverlast/waterretentie, en het peilniveau in het veenweidegebied, agrarische landen en het woongebieden.

⁶ Het plangebied bestaat uit verschillende landschapstypen en -patronen zoals het veenweidegebied, de Schaalsmeerpolder en de (vroeg 17^e-eeuwse droogmakerijen) Wijde Wormer en Engewormer. Omdat de polders onderling verschillen van opzet, kan het zijn dat de effecten van het plan niet overal hetzelfde zijn. De gemeente heeft de ambitie om de landschappelijke identiteit en kwaliteit van deze deelgebieden te behouden of te versterken door ontwikkeling.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Jan Bakker

ir. Sjoerd Bokma

dr. Roeland During

Maaïke Goedkoop MSc (secretaris)

mr. Tom Smit (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Bestemmingsplan Landelijk gebied Wormerland.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D14, C14, “veehouderijen”. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Gemeenteraad van Wormerland

Initiatiefnemer besluit

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Wormerland

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 8 augustus 2019 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3268](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

