

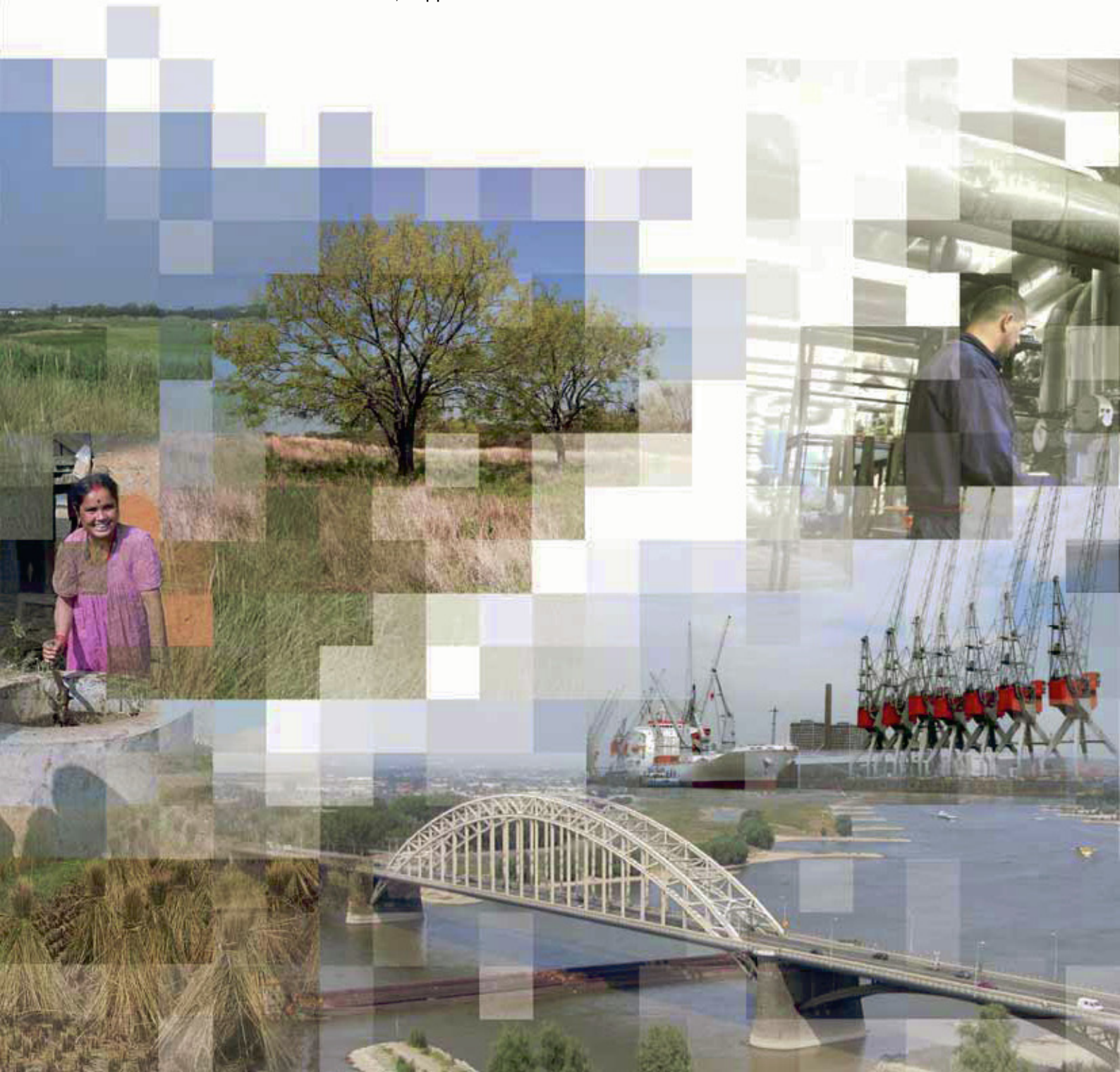


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Kaag en Braassem West

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

21 maart 2013 / rapportnummer 2745-30



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Kaag en Braassem wil het bestemmingsplan voor het westelijke deel van het buitengebied actualiseren. Vanwege de nabijheid van een aantal kwetsbare natuurgebieden en omdat het bestemmingsplan kaders stelt voor m.e.r.-(beoordelings)-plichtige activiteiten, zijn een Passende beoordeling en een MER opgesteld. Bevoegd gezag in deze procedure is de gemeenteraad van de gemeente Kaag en Braassem. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Tijdens haar bezoek aan het plangebied² heeft de Commissie aanvullende informatie van het bevoegde gezag ontvangen over de ligging van de polders, over te beschermen diersoorten en soortgroepen in het plangebied, over mogelijkheden om effecten op die soorten te mitigeren en over de stikstofgevoeligheid van de habitattypen die voorkomen in de omliggende Natura 2000-gebieden. De Commissie heeft deze informatie bij haar advies betrokken en beveelt het bevoegde gezag aan om ze zo spoedig mogelijk openbaar te maken.³

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. Wat nu ontbreekt, is:

- een inschatting van de effecten van activiteiten die mogelijk worden gemaakt op grond van een omgevingsvergunning of die in het nieuwe plan vergunningvrij zijn gemaakt. Voorbeelden zijn het dempen van sloten of het aanpassen van de recreatieve infrastructuur. Ook is niet duidelijk hoe die effecten kunnen worden ingeperkt;
- een alternatief waarmee de aantasting van de natuurlijke kenmerken en waarden van de omliggende Natura 2000-gebieden als gevolg van ontwikkelingen in de veehouderij kan worden uitgesloten;
- een gedegen analyse van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied, op grond waarvan mogelijke ontwikkelingen, hun effecten en de eventueel benodigde maatregelen worden beoordeeld;
- duidelijkheid over de wijze waarop het provinciale kader gericht op het tegengaan van de bodemdaling de afbakening van het voornemen heeft gestuurd;
- een verkenning van de kans dat overtreding van de Flora- en faunawet een drempel vormt voor de geplande ruimtelijke ontwikkelingen.

De Commissie acht het opheffen van deze tekortkomingen essentieel voor de besluitvorming. Ze adviseert dan ook om eerst het MER aan te vullen en pas daarna een besluit te nemen. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe.

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.commissiener.nl.

² De werkgroep van de Commissie m.e.r. heeft het bevoegd gezag gesproken en het plangebied bezocht op donderdag 21 februari.

³ Wordt hierna verwezen naar het MER, dan worden daarmee het MER en de aanvullende informatie tezamen bedoeld.

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.

2.1 Mogelijke ontwikkelingen zonder effectbeschrijving

2.1.1 Het voornemen op hoofdlijnen

In het plangebied komen vooral grondgebonden veehouderijen voor. Intensieve veehouderij komt sporadisch voor als neventak. Het bestemmingsplan legt de bestaande, maximale bouwvlakgrootte van 1 ha opnieuw vast. Uitbreiding tot 2 ha is mogelijk op grond van een wijzigingsbevoegdheid. Nieuwvestiging wordt uitgesloten en uitbreiding van de niet-grondgebonden neventak wordt aan strikte voorwaarden verbonden. Verder formuleert het plan voorwaarden voor de uitoefening van nevenfuncties, zoals het aanbieden van kleinschalige kampeervoorzieningen of bed & breakfast, voor de bouw van vergistinginstallaties en windmolens, en voor het wijzigen van de functie van bijvoorbeeld agrarische bedrijven die stoppen. Het maakt tenslotte een beperkte uitbreiding mogelijk van twee jachthavens aan het Braassemermeer op grond van een wijzigingsbevoegdheid.

2.1.2 Omgevingsvergunning of vergunningvrij

Het bestemmingsplan somt daarnaast een aantal activiteiten op waarvoor een omgevingsvergunning vereist is of die vergunningvrij worden gemaakt.⁴ De mogelijk nadelige gevolgen (risico's) van dergelijke ingrepen en de wijze waarop deze zullen worden ingeperkt zijn in het MER niet in kaart gebracht. Dat is nodig omdat een aantal van deze activiteiten — zoals het dempen, graven of herprofilen van sloten, het ophogen en afgraven van grond of het aanpassen van de recreatieve infrastructuur — de hydrologische en ecologische eigenschappen en de ruimtelijke kwaliteit van het gebied kunnen wijzigen. De Commissie illustreert dit aan de hand van twee voorbeelden.

Slootdemping

In het Landschapsontwikkelingsplan staat dat de slootpatronen en de rafeligheid van slootranden in hoge mate bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit van de veenweidenpolders. Voor het dempen van dwarssloten is in het nieuwe plan geen vergunning meer vereist. Het is niet duidelijk wat precies een dwarssloot is, hoeveel kilometer dwarsslootdemping er mogelijk wordt gemaakt met het bestemmingsplan en wat daarvan de effecten zijn op de cultuurhistorische kwaliteiten van het landschap. De Commissie is van oordeel dat de mogelijke omvang van deze effecten moet worden onderzocht om te kunnen vaststellen of en hoe eventuele ongewenste effecten kunnen worden teruggedrongen of voorkomen.

⁴ Tabellen 4.1 en 4.2 uit het bestemmingsplan.

Recreatie

Het bestemmingsplan maakt recreatieve functies mogelijk zoals bed & breakfast en kleinschalig kamperen. Hoe omvangrijk de actuele recreatiedruk in het plangebied is en tot welke relatieve toename het maximaal benutten van de geboden ruimte kan leiden, is in het MER niet aangegeven. Naar het oordeel van de Commissie is dit essentieel om te kunnen inschatten of er effecten van dergelijke activiteiten op bijvoorbeeld de ruimtelijke kwaliteit en verkeerveiligheid te verwachten zijn en of er maatregelen nodig zijn om die effecten terug te dringen. Door een verhoging van de recreatiedruk zal namelijk de behoefte aan infrastructuur toenemen en het aanleggen ervan kan nadelige gevolgen hebben voor de ruimtelijke kwaliteit.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat de omvang wordt ingeschat van de effecten van alle activiteiten die mogelijk worden gemaakt op grond van een omgevingsvergunning of die in het nieuwe plan vergunningvrij zijn gemaakt. Verder moet worden aangegeven hoe ongewenste effecten zullen worden ingeperkt.

2.2 Effecten van veehouderij op natuur

Het MER richt zich vooral op de ontwikkeling van de veehouderij en op de gevolgen daarvan. Dit is in drie scenario's uitgewerkt: een maximaal, een trend- en een realistisch scenario.⁵ Het maximale ontwikkelscenario gaat uit van de volledige benutting van alle geboden ruimte, wat betekent dat het aantal dieren in het gebied met een factor acht zou kunnen toenemen als de maximale opvulling van bouwvlakken als uitgangspunt wordt gehanteerd. In het MER wordt dit als een niet reële groei beschouwd voor grondgebonden rundveehouderij en is voor de berekeningen uitgegaan van een vervijfvoudiging van het aantal dieren. Het trendscenario gaat uit van 20% groei van de melkveehouderij en het realistische scenario neemt daarnaast aan dat de niet-grondgebonden neventakken zullen verdwijnen.

De Passende beoordeling laat duidelijk zien dat alle scenario's kunnen leiden tot extra stikstofdepositie op de daarvoor gevoelige habitattypen in omliggende Natura 2000-gebieden.⁶ In die gebieden is op dit ogenblik al sprake van een te hoge belasting met stikstof.⁷ De extra depositie van stikstof vormt een belemmering voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en soorten die voor stikstof gevoelig zijn.

De Passende beoordeling benoemt een aantal maatregelen die kunnen worden ingezet om de effecten van de toegenomen stikstofdepositie terug te dringen, zoals: het beperken van bouw mogelijkheden of het borgen dat uitbreiding pas plaatsvindt als elders een bedrijf stopt.⁸ De haalbaarheid en effectiviteit van voorgestelde maatregelen is echter niet aannemelijk gemaakt, en is daarmee onzeker.

⁵ Paragraaf 3.2.2 van het MER.

⁶ Paragraaf 4.4.1 van het MER.

⁷ Aanvullende informatie bij het MER.

⁸ Paragraaf 4.6 van het MER.

Daarvoor is bijvoorbeeld nodig dat de factoren die de dynamiek van de veehouderij in het gebied bepalen⁹ inzichtelijk worden gemaakt en worden benut om ontwikkelingen ruimtelijk te sturen.

De Commissie concludeert dat in het MER geen alternatief is uitgewerkt dat zich richt op het voorkómen van effecten op de natuur. Onderdeel van een dergelijk alternatief kan een afgewogen en samenhangende combinatie van maatregelen zijn. Omdat het MER geen uitvoerbaar alternatief beschrijft, kan het bevoegde gezag zich er op grond van het MER en de Passende beoordeling niet van verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast.¹⁰

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat er een alternatief wordt uitgewerkt waarmee de aantasting van de natuurlijke kenmerken en waarden van de omliggende Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten.

2.3 Beschrijven en beoordelen van ruimtelijke kwaliteit

Het MER beperkt zich op het punt van ruimtelijke kwaliteit tot een samenvatting van informatie uit het Landschapsontwikkelingsplan, die weer afkomstig is van de Cultuurhistorische Hoofdstructuur van de Provincie. Deze informatie is naar de mening van de Commissie niet toereikend om de gevolgen van veranderend ruimtegebruik adequaat te beschrijven. De beperktheid van de analyse blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in het MER van alle veenpolders alleen de Vrouwenpolder, de Rode polder en de Blauwe polder als veenpolders worden genoemd en bijvoorbeeld niet de Kaspolder, waarin nu slibverwerking is toegestaan met mogelijke consequenties voor veenoxidatie (zie 2.4).

Gelet op de grote cultuurhistorische kwaliteiten van het gebied¹¹ zou de toelaatbaarheid van beoogde ontwikkelingen getoetst moeten zijn aan de hand van een goede inventarisatie van de ruimtelijke kwaliteit en dan vooral van de historisch geografische structuren. Concreet betekent dit dat een gedetailleerde analyse gemaakt moet worden van de landschapsontwikkeling, waarin per polder wordt nagegaan in welke periode deze in ontginning is genomen, welke veranderingen er sindsdien hebben plaatsgevonden en in hoeverre er nu gesproken kan worden van gaafheid en kenmerkendheid. Vervolgens moeten de effecten van de mogelijkheden die het plan biedt — zoals dwarsslootdemping (zie paragraaf 2.1), slibverwerking of de bouw van mestvergisters —, op de ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit van het gebied vanuit die meer gedetailleerde analyse worden beschreven. Hiermee kan de wijze waarop ontwikkelingen worden gestuurd, beter worden onderbouwd. Gegeven de grote waarde van het gebied zou het dan ook voor de hand liggen om in het MER een alternatief uit te werken waarin bescherming van de ruimtelijke kwaliteit centraal staat.

⁹ Zoals de leeftijdsopbouw van de agrariërs, de kenmerken van bedrijven die op termijn stoppen, etc....

¹⁰ Volgens artikel 19j, eerste lid van de Natuurbeschermingswet 1998, moet het bevoegd gezag bij het besluit tot vaststelling van het plan rekening houden met de gevolgen die het plan kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Het besluit kan pas worden genomen als aan alle voorwaarden van artikel 19g en 19h is voldaan. Dat betekent dat, wanneer aantasting van natuurlijke kenmerken niet valt uit te sluiten, de ADC-toets doorlopen dient te worden.

¹¹ Blz. 51 van het MER

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat de ontwikkelingen die worden toegestaan, hun effecten en de eventueel benodigde maatregelen moeten worden beoordeeld op grond van een gedegen analyse van de ruimtelijke kwaliteit.

2.4 (Tegengaan van) bodemdaling door veenoxidatie

In de Provinciale Structuurvisie is een kaart opgenomen die aangeeft waar in het plangebied de veengronden liggen die gevoelig zijn voor oxidatie. Deze visie benoemt bodemdaling van veenweidegebied expliciet als een aandachtspunt in het kader van de ontwikkeling naar een duurzame en klimaatbestendige deltaprovincie. Dit houdt onder meer in dat het verbouwen van ruwvoer, en dan vooral snijmaïs, niet overal gewenst of mogelijk is. Het MER zou hieraan aandacht moeten schenken door aan te geven

- hoe het voornemen zich verhoudt tot dit provinciale beleidskader (Bodemvisie, Beleidsvisie Groen en Provinciale Structuurvisie);
- hoe bodemdaling door veenoxidatie voorkomen of afgeremd kan worden door te sturen op de functies die mogelijk worden gemaakt.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat wordt aangegeven hoe het provinciale kader gericht op het tegengaan van veenoxidatie en bodemdaling de afbakening van het voornemen heeft gestuurd.

2.5 Soortenbescherming

In par. 4.4.3 van het MER wordt gesteld dat plaatselijk negatieve effecten op beschermde soorten worden verwacht, maar dat deze effecten in het kader van de Flora- en faunawet moeten worden gecompenseerd. Dat is nodig om de instandhouding van beschermde soorten te waarborgen. De ontvangen aanvullende informatie geeft aan hoe groot de kans is dat ontheffing wordt verleend en op grond van welke maatregelen dat zou kunnen. Wat niet is verkend, is de kans dat binnen het plangebied negatieve effecten op beschermde soorten optreden en dus hoe groot de kans is dat de Flora- en faunawet de uitvoering van het bestemmingsplan in de weg staat.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat wordt verkend hoe groot de kans is dat overtreding van de Flora- en faunawet een drempel vormt voor de geplande ruimtelijke ontwikkelingen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Kaag en Braassem

Bevoegd gezag: gemeenteraad van de gemeente Kaag en Braassem

Besluit: vaststellen van een bestemmingsplan

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorieën C14/D14 en passende beoordeling

Activiteit: De gemeente Kaag en Braassem herzielt haar bestemmingsplan buitengebied

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 30 januari 2013

ter inzage legging MER: 31 januari tot en met 13 maart 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 8 februari 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 21 maart 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:

ir. J.J. Bakker

drs. R. During

dr. J. Lembrechts (werkgroepsecretaris)

prof. dr. ir. R. Rabbinge (voorzitter)

ing. R.H. Schokker

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.

Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies :

- planMER Kaag en Braassem Buitengebied West, RBOI 188400.17321.00, 24 januari 2013
- planMER Kaag en Braassem Buitengebied West, RBOI 188400.17321.00, aanvullende informatie, 20 februari 2013
- Ontwerpbestemmingsplan Kaag en Braassem Buitengebied West, RBOI 188400.15941.00. 31 januari 2013 (NL.IRMO.1884.BPBUITENGEBIEDWEST-OW01)

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

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Bestemmingsplan buitengebied Kaag en Braassem West**

ISBN: 978-90-421-3700-4



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

