



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Buitengebied–West, gemeente De Ronde Venen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 oktober 2017 / projectnummer: 3232



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

De gemeente De Ronde Venen wil een nieuw bestemmingsplan voor het westelijk deel van het buitengebied van de gemeente vaststellen. Dit bestemmingsplan “buitengebied West” vervangt het geldende bestemmingsplan uit 2007. Met het plan wil de gemeente onder andere ontwikkelingen voor veehouderijen mogelijk maken. Voor de besluitvorming over het plan is een plan–milieueffectrapport (verder MER) opgesteld. De gemeenteraad heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage¹ (hierna de Commissie) gevraagd het MER te toetsen.

Wat laat het MER zien?

Het MER beschrijft de huidige situatie in het plangebied en de mogelijke effecten van de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Naast uitbreiding van veehouderijen gaat het daarbij bijvoorbeeld om nevenactiviteiten, teeltondersteunde voorzieningen en kleine windturbines. Het MER laat zien dat deze ontwikkelingen vooral negatieve effecten kunnen hebben voor natuurwaarden. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de uitstoot van stikstof door agrarische bedrijven. Effecten op het landschap en de woon- en leefomgeving worden volgens het MER niet verwacht, omdat in de planregels voorwaarden zijn opgenomen die deze effecten zullen voorkomen.

Wat vindt de Commissie van het MER?

Het MER is beknopt, goed leesbaar en overzichtelijk van opbouw. De Commissie vindt de effectbeschrijving en –beoordeling over het algemeen voldoende onderbouwd. Het onderzoek naar de ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven is overzichtelijk en goed navolgbaar. Hierin is onderzocht welke bedrijven, door stalmaatregelen te nemen, kunnen uitbreiden zonder dat de stikstof uitstoot toeneemt. Daarmee zijn in het MER de elementen voor een uitvoerbaar alternatief beschreven. Het bestemmingsplan biedt in de huidige vorm ruimere mogelijkheden.

De Commissie vindt dat in het MER nog informatie ontbreekt die essentieel is om het milieubelang goed te kunnen meenemen in de besluitvorming:

- De samenvatting vormt geen goede afspiegeling van het MER, omdat daarin belangrijke informatie over de voorgenomen ontwikkelingen en de effectbeoordeling ontbreekt.
- Het MER geeft onvoldoende inzicht in maatregelen die nodig zijn om negatieve gevolgen voor beschermde (vogel)soorten te voorkomen.
- De stelling dat het plan geen negatieve effecten op landschap en cultuurhistorie zal hebben is nog onvoldoende onderbouwd.

De Commissie adviseert om een aanvulling op het MER op te stellen waarin deze informatie alsnog wordt opgenomen.

¹ De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link [3232](#) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

Waarom m.e.r. en toetsing door de Commissie?

Om ontwikkelingen in het westelijk deel van het buitengebied van De Ronde Venen mogelijk te maken wordt een bestemmingsplan opgesteld, dat vastgesteld moet worden door de gemeenteraad. Voor de besluitvorming hierover is een plan-MER opgesteld, omdat het bestemmingsplan ontwikkelingsruimte biedt voor onder andere veehouderijen en omdat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet op voorhand uitgesloten kunnen worden. De gemeente heeft de Commissie gevraagd om een toetsingsadvies uit te brengen over het MER voor dit bestemmingsplan. In dit toetsingsadvies beoordeelt de Commissie of het MER voldoende informatie bevat om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen in het besluit over het bestemmingsplan.

Het MER is ter visie gelegd bij het voorontwerp van het bestemmingsplan. Het voordeel hiervan is dat dit de mogelijkheid biedt de resultaten van het MER mee te nemen in het ontwerpbestemmingsplan (en vervolgens in het definitieve bestemmingsplan).

2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling en voor de besluitvorming. De aanbevelingen voor de aanvulling zijn opgenomen in tekstkaders. Daarnaast geeft de Commissie enkele aandachtspunten mee voor de verdere besluitvorming, deze zijn in de tekst opgenomen.

2.1 Samenvatting

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. De Commissie is van mening dat de samenvatting nog niet geheel aan deze vereisten voldoet. De samenvatting richt zich vooral op de *beschrijving* van de effecten. De samenvatting geeft geen duidelijk beeld van de huidige situatie in het plangebied en de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Ook ontbreekt een heldere *effectbeoordeling*, in de vorm van een tabel met scores. Deze effectbeoordeling zou voor besluitvormers en belanghebbenden snel duidelijk moeten maken waar zich knelpunten kunnen voordoen en welke maatregelen er zijn om deze te voorkomen of te beperken.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming de samenvatting aan te vullen met een beschouwing van de huidige situatie en voorgenomen ontwikkelingen, en een overzicht van de effectbeoordeling. Maak hierbij waar mogelijk gebruik van kaartmateriaal en tabellen.

2.2 Referentiesituatie en voorgenomen ontwikkelingen

Referentiesituatie

Het MER geeft een zeer beknopte beschrijving van de huidige situatie en autonome ontwikkeling van het plangebied, die de referentiesituatie vormt voor de effectbeoordeling. Door het ontbreken van tabellen en kaartmateriaal geeft het MER geen duidelijk beeld van de aard en omvang van de veehouderijsector en de locaties van veehouderijen, glastuinbouwbedrijven en andere bedrijvigheid. Uit de bijlagen bij het MER blijkt dat er wel gedetailleerde informatie per bedrijf is gebruikt voor de effectbepaling. De Commissie adviseert om in het MER naar deze gedetailleerde informatie te verwijzen.²

Voornemen, alternatieven, maximale mogelijkheden

In § 2.4 van het MER zijn de uitgangspunten voor het bestemmingsplan beschreven, die in 2016 zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Daarin zijn onder andere maximale bouwblok-groottes vastgesteld en zijn de mogelijkheden voor glastuinbouwbedrijven, teeltondersteunende voorzieningen, nevenactiviteiten bij agrarische bedrijven en vormen van duurzame energieopwekking omschreven. In § 3.2 van het MER is aangegeven dat voor de effectbeoordeling uit is gegaan van een maximale invulling van deze ontwikkelingen.

Voor de veehouderijen is de maximale invulling gedetailleerd beschreven in de bijlagen van het MER. Het is niet duidelijk op welke manier is omgegaan met de maximale invulling van overige ontwikkelingen (glastuinbouwbedrijven, teeltondersteunende voorzieningen, nevenactiviteiten bij agrarische bedrijven en vormen van duurzame energieopwekking). In de effectbeoordeling zijn deze ontwikkelingen dan ook niet expliciet te herleiden. Gezien de aard van de ontwikkelingen is dit vooral relevant voor de effecten op natuur en landschap. In de volgende paragrafen gaat de Commissie hier op in.

2.3 Natuur

2.3.1 Algemeen

Hoofdstuk 4 van het MER beschrijft de huidige situatie en effecten op de natuur, waarbij onderscheid wordt gemaakt in Natura 2000-gebieden, Natuurnetwerk Nederland (NNN) en beschermde soorten (inclusief weidevogels). Vanwege mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden is een Passende beoordeling opgesteld. Omdat de effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in de praktijk vaak bepalend zijn voor de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan buitengebied, is hiervoor gedetailleerd onderzoek uitgevoerd (zie verder § 2.3.2. van dit advies).

De overige effecten zijn in het MER beoordeeld aan de hand van een beschrijving van de bestaande natuurwaarden en de mogelijke ingreep-effectrelaties. Hoewel de beschrijving beknopt is, vindt de Commissie de uiteindelijke effectscores over het algemeen plausibel. Dit leidt tot de conclusie dat het plan (zeer) negatieve effecten kan hebben. Naast toename van stikstofemissies kunnen effecten optreden door onder andere intensivering van het agrarisch

² Deze aanbeveling is bedoeld voor het geval het MER bij het ontwerp-bestemmingsplan nogmaals ter visie wordt gelegd.

grondgebruik, nevenactiviteiten, drainage en oprichting van windturbines³. De Commissie constateert verder dat in het plangebied veel goed ontwikkelde erfbeplanting voor komt, die een belangrijke functie kan vervullen voor (beschermde) vogelsoorten.

Het MER beschrijft echter onvoldoende mitigerende maatregelen waarmee deze negatieve effecten kunnen worden voorkomen of beperkt. Gesteld wordt dat negatieve effecten in de praktijk beperkt zullen worden door de voorwaarden die in de planregels zijn opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor nevenactiviteiten bij agrarische bedrijven, de bouw van windturbines en het aanleggen van drainage en de mogelijke gevolgen daarvan voor weidevogels en andere beschermde soorten. Daarmee wordt de beoordeling van de effecten feitelijk doorschoven naar de vergunningverlening. Het opnemen van voorwaarden in de bestemmingsplanregels kan een extra waarborg zijn, maar het MER moet op planniveau de effecten beschrijven van de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt. Als hieruit mogelijke knelpunten naar voren komen, dient het MER maatregelen te beschrijven waarmee negatieve effecten voorkomen of beperkt kunnen worden. Voor weidevogels is daartoe in het MER een aanzet gegeven (blz 39 MER), maar voor andere beschermde soorten niet. Deze informatie is essentieel voor de besluitvorming over het bestemmingsplan, omdat op basis daarvan specifieke planregels en/of toetsingskaders kunnen worden vastgelegd.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER mitigerende maatregelen te beschrijven waarmee negatieve effecten van de voorgenomen ontwikkelingen voor beschermde soorten kunnen worden voorkomen of beperkt.

2.3.2 Stikstofdepositie en Natura 2000-gebieden

In de huidige situatie zijn de Natura 2000-gebieden in de omgeving van de gemeente De Ronde Venen⁴ al overbelast door stikstofdepositie. Een toename van stikstofdepositie in deze gebieden zal daarom leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken. Deze situatie maakt dat stikstofdepositie een sterk bepalende factor is voor ontwikkelingen in het plangebied.⁵ Om die reden gaat in het MER veel aandacht uit naar het stikstofonderzoek. De aanpak is uiteengezet in de Passende beoordeling, die wordt ondersteund door verschillende bijlagen.

In het stikstofonderzoek is onderscheid gemaakt in 2 fasen. In de eerste fase (bijlage 2 van de Passende beoordeling) is uitgegaan van de maximale mogelijkheden per bedrijf. Dat houdt in dat elk grondgebonden bedrijf kan groeien tot 1,5 hectare. Grondgebonden bedrijven binnen het "landbouwkerngebied" zouden kunnen groeien tot 2,5 hectare. Uit de berekeningen blijkt dat het benutten van de maximale mogelijkheden zal leiden tot een sterke toename van

³ Volgens het MER is oprichting van kleinschalige windturbines met een tiphoogte tot 20 meter (via afwijdingsbevoegdheid) toegestaan bij agrarische bedrijven. In het voorontwerp bestemmingsplan is deze mogelijkheid niet opgenomen. Desgevraagd heeft de gemeente aangegeven dat dit in het ontwerp bestemmingsplan wel zal worden opgenomen. De effecten van kleinschalige windturbines zijn dus wel van belang voor de besluitvorming.

⁴ In de directe nabijheid van het plangebied liggen de Natura 2000-gebieden Botshol, Oostelijke Vechtplassen en Nieuwkoopse Plassen & De Haeck. Elk van deze gebieden bevat habitattypen waarvoor de kritische depositiewaarde voor stikstof in de huidige situatie wordt overschreden.

⁵ Een plan kan volgens de Wet natuurbescherming niet worden vastgesteld zonder dat is aangetoond dat deze aantasting kan worden voorkomen.

stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Terecht wordt dan ook geconcludeerd dat er geen sprake is van een uitvoerbaar alternatief.

In de tweede fase van het stikstofonderzoek (bijlage 5 van de Passende beoordeling) is uitgegaan van maximale inzet van (bewezen) emissiebeperkende maatregelen. In fase 2 is geen sprake meer van landbouwkerngebied waarbinnen bedrijven zouden kunnen groeien tot meer dan 1,5 hectare. Op basis van emissieberekeningen is per bedrijf bepaald welk gedeelte van de 1,5 hectare zou kunnen worden benut, uitgaande van emissiebeperkende maatregelen. Hieruit blijkt dat lang niet alle bedrijven kunnen groeien tot een omvang van 1,5 hectare, zoals terecht wordt geconcludeerd in § 8.2 van het MER.

Omdat in het MER wel beschreven is welke bedrijven stalmaatregelen kunnen nemen en zodoende kunnen uitbreiden zonder toename van stikstofdepositie, zijn in het MER wel de elementen voor een uitvoerbaar alternatief beschreven. Het bestemmingsplan biedt in de huidige vorm ruimere mogelijkheden. Hoewel een concluderende beschrijving van het uitvoerbare alternatief ontbreekt, bevat het MER daarmee voor het onderdeel stikstof de essentiële informatie voor de besluitvorming over het bestemmingsplan.

2.4 Landschap en cultuurhistorie

De landschappelijke en cultuurhistorische waarde van het buitengebied wordt door de gemeente als een belangrijk uitgangspunt voor het bestemmingsplan gezien. In 2014 is door de gemeenteraad een Landschapsnota vastgesteld, die een ruimtelijk kader voor het bestemmingsplan vormt. De Commissie merkt op dat de Landschapsnota een keuzeschema bevat, waaruit volgt dat voor initiatieven die voldoen aan het bestemmingsplan per definitie een omgevingsvergunning wordt verleend. Alleen voor initiatieven die niet in het bestemmingsplan passen zou een nadere afweging nodig zijn. In het (voorontwerp)bestemmingsplan zijn voorwaarden opgenomen voor ontwikkelingen in het buitengebied. De planregels schrijven voor dat nieuwe ontwikkelingen een 'landschapstoets' moeten ondergaan, maar zonder dat de Landschapsnota wordt genoemd. De relatie tussen het landschapsbeleid en het bestemmingsplan is daardoor niet duidelijk.

De Commissie constateert dat in het MER niet of nauwelijks wordt ingegaan op het gemeentelijk landschapsbeleid en dat dit niet herkenbaar terug komt in het beoordelingskader. De effecten zijn in het MER beoordeeld aan de hand van algemene criteria. Het feit dat de planregels voorzien in een toetsingskader voor individuele ontwikkelingen wordt als argument gebruikt om te concluderen dat er geen negatieve effecten op landschap en cultuurhistorie zullen optreden. In potentie biedt het afwegingskader in de Landschapsnota volgens de Commissie de ingrediënten om landschappelijke waarden te beschermen en daarmee ambities te verwezenlijken. Doordat dit afwegingskader echter alleen van toepassing lijkt te zijn op ontwikkelingen die niet in het bestemmingsplan passen, is de conclusie dat geen negatieve effecten zullen optreden nog onvoldoende onderbouwd.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de effectbeoordeling voor landschap en cultuurhistorie nader te onderbouwen door:

- de relatie tussen het landschapsbeleid, het afwegingskader voor individuele ontwikkelingen en (de borging in) het bestemmingsplan te verduidelijken en aan te geven hoe daarmee negatieve effecten kunnen worden voorkomen;
- aan te geven in hoeverre er vervolgens knelpunten resteren en welke mitigerende maatregelen daartoe mogelijk zijn.

2.5 Duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie

In het MER is niet of nauwelijks ingegaan op de thema's energie, duurzaamheid en klimaatadaptatie, terwijl voor deze thema's wel gemeentelijke ambities zijn geformuleerd.⁶ Het Energierapport 2016 geeft bovendien aan dat gemeenten (en provincies) de noodzakelijke energietransitie integraal moeten meenemen bij het opstellen van hun omgevingsvisies en -plannen. Volgens de Structuurvisie De Ronde Venen 2030 zou in 2030 20% van de totale energiebehoefte duurzaam opgewekt moeten zijn en zou de gemeente in 2050 klimaatneutraal moeten functioneren. De Structuurvisie stelt ook dat de gemeente in 2030 klimaatbestendig moet zijn. Daarbij wordt onder andere verwezen naar maatregelen in het watersysteem (creëren van waterberging) en groenvoorziening.

Doordat deze thema's in het MER grotendeels ontbreken, is er geen inzicht in de wijze waarop via het bestemmingsplan gemeentelijke ambities gerealiseerd kunnen worden en wat de bijbehorende gevolgen zijn voor landschap, natuur en woon- en leefklimaat. Vooral de in de structuurvisie opgenomen ambities voor energietransitie hebben potentieel grote ruimtelijke consequenties in het buitengebied. De ambities voor energietransitie kunnen daardoor conflicteren met andere ambities, bijvoorbeeld voor landschap en natuur. Het MER geeft geen informatie over deze potentiële conflicten en mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor. De gemeente heeft desgevraagd aangegeven dat de realisatie van ambities voor duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie in een apart beleidsspoor zullen worden uitgewerkt.

- De Commissie adviseert om bij besluitvorming over het bestemmingsplan de relatie met het beleid voor duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie te verduidelijken en aan te geven hoe wordt omgegaan met eventuele conflicten die dat met zich mee brengt voor de overige ambities voor het buitengebied.

⁶ In het MER is wel aangegeven dat via afwijkingbevoegdheid kleine windturbines worden toegestaan bij agrarische bestemmingen. De betekenis voor het behalen van de ambities is hierbij echter niet beschreven.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Hoe toetst de Commissie?

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het milieueffectrapport de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval 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. De werkgroep bezoekt hierbij ook het gebied waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Wie zit er in de werkgroep?

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Jan Bakker

Sjoerd Bokma

Pieter Jongejans (secretaris)

Hans van der Vlist (voorzitter)

Wat is het besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld?

Het besluit over de vaststelling van het bestemmingsplan voor het buitengebied "West"

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor alle activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, moet in Nederland een milieueffectrapport worden opgesteld. De bijlagen C en D bij het Besluit m.e.r. <http://www.commissiemer.nl/regelgeving/besluitmer> geven aan wanneer dit het geval is. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteiten C14, D14. Ook de Passende beoordeling die nodig is vanwege mogelijke effecten op Natura 2000 -gebieden, maakt een milieueffectrapportage noodzakelijk.

Wie besluit over Bestemmingsplan Buitengebied-West, gemeente De Ronde Venen?

De gemeenteraad van De Ronde Venen, zij zijn bevoegd gezag.

Wie neemt het initiatief?

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Ronde Venen

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

De Commissie is door de gemeente niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

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 [3232](#) in te vullen in het zoekvak.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

