



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Vinkeveense Plassen, gemeente De Ronde Venen

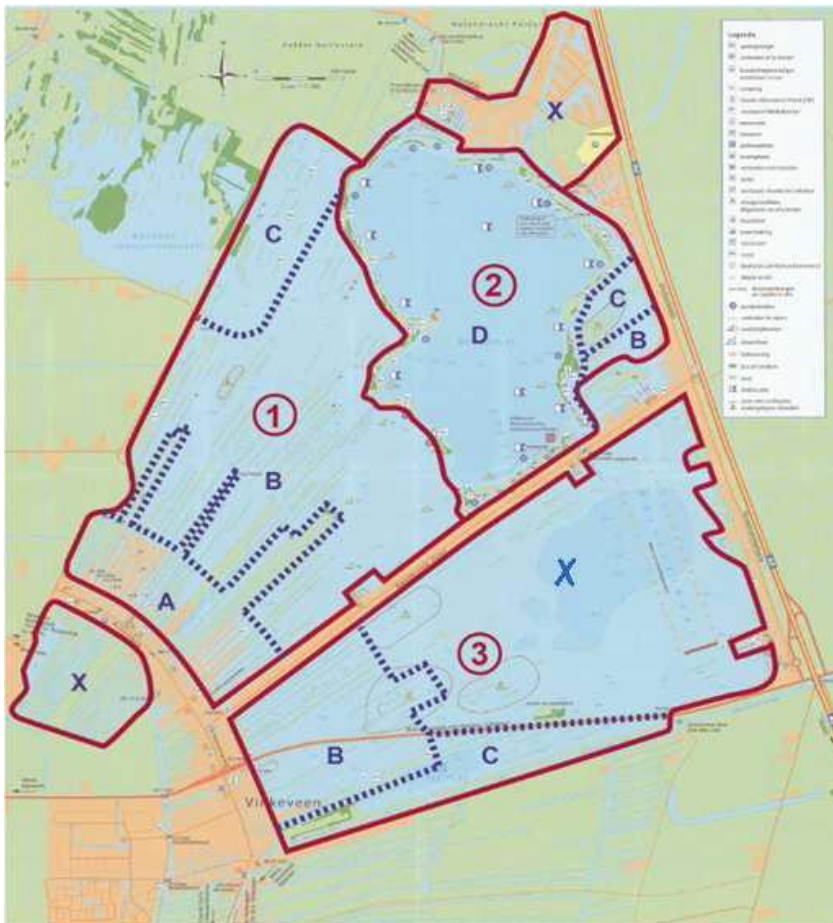
Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport

30 november 2017 / projectnummer: 3123



1. Oordeel over het milieueffectrapport (tussentijds advies)

De gemeente De Ronde Venen wil een nieuw bestemmingsplan voor de Vinkeveense plassen opstellen. Zij wil bijdragen aan het behoud van (sommige) legakkers¹ en zandeilanden in de plassen door hier planologische ruimte te bieden aan recreatieve ontwikkelingen. Voor dit plan wordt een milieueffectrapport (MER)² opgesteld. De gemeente heeft de Commissie m.e.r. (hierna: de Commissie)³ gevraagd een tussentijdse toets uit te voeren op de milieu-informatie die tot nog toe beschikbaar is. Hierna zal de gemeente een definitief MER opstellen. Daarover zal zij aan de Commissie een eindadvies vragen. Hieronder volgt het oordeel van de Commissie op hoofdlijnen.



Figuur 1: indeling plangebied

-
- ¹ Een legakker is een strook grond in een veengebied, waar uitgebaggerde veen op te drogen werd gelegd om er turven van te maken.
 - ² Milieueffectrapportage Plassengebied Gemeente De Ronde Venen, Arcadis, 9 oktober 2017.
 - ³ 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 [3123](https://www.commissiemer.nl) of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

Wat laat het voorlopige MER zien?

Het MER laat zien dat de gemeente voor een grote opgave staat om de legakkers en zandeilanden op een betaalbare wijze in stand te houden. Het gaat om een groot plangebied met kwetsbare waarden op het gebied van landschap, natuur en water. In het MER is veel gebiedsspecifieke informatie opgenomen waaruit dat blijkt.

De Commissie gaf in haar eerdere advies over de gewenste inhoud van het MER (advies over reikwijdte en detailniveau) in overweging om met het bestemmingsplan te anticiperen op de Omgevingswet. Hiervoor heeft de gemeente niet gekozen. Wel is in de geest van deze wet uitgebreid met stakeholders gesproken en zijn verschillende werksessies gehouden.

Wat vindt de Commissie van het voorlopige MER?

De Commissie waardeert de keuze van de gemeente om de resultaten van het MER te gebruiken in het uiteindelijke besluit over het nieuwe regime voor het plangebied. De Commissie constateert dat het MER dat nu voorligt al veel informatie bevat. Bij de beoordeling van het MER heeft de Commissie gekeken in hoeverre het MER de gemeente helpt met het behalen van haar doelen.

De Commissie vindt dat daarvoor op de volgende onderdelen nog extra informatie nodig is:

- Een beschrijving van de te behouden kwaliteiten op het gebied van landschap, natuur en water, en op basis daarvan, maatregelen waarmee de kwaliteiten behouden blijven.
- Een beschrijving van de mogelijke versterkingen van het Natuurnetwerk Nederland die kunnen worden ingezet zodat per saldo geen natuurschade aan dit netwerk ontstaat.
- Een beter navolgbare effectbeoordelingstabel. Daarvoor is het van belang om duidelijker te maken tegen welke situatie de effecten zijn afgezet. En om de scores toe te lichten die zijn gebaseerd op tegengestelde effecten.

Met deze informatie kan het definitieve MER ook inzicht geven ten behoeve van discussies in het lopende participatieproces.⁴ De Commissie adviseert om de hiervoor genoemde punten mee te nemen in de verdere uitwerking van het MER.

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

Het bestemmingsplan zal planologische ruimte bieden aan recreatieve ontwikkelingen in het plangebied om zo duurzaam te investeren in het behoud van de karakteristieke legakkers en zandeilanden. Daarom heeft de gemeenteraad van De Ronde Venen besloten om een MER op te stellen. Bevoegd gezag voor het vaststellen van het plan is de gemeenteraad. Zij heeft de Commissie gevraagd om tussentijds het MER te toetsen. Daarna zal een definitief MER worden gemaakt dat de Commissie wederom zal toetsen.

Eerder heeft zij de Commissie ook gevraagd om een advies te geven over de opzet van het op te stellen MER. De Commissie heeft van de gemeente de zienswijzen over het MER ontvangen.

⁴ Zie het MER, blz. 47. Hierin wordt gewezen op de vraag in hoeverre natuur en recreatie ook in deelgebied C met elkaar samen gaan.

2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel met betrekking tot het bovenstaande toe, en gaat zij ook op enkele andere punten nader in. Zij doet onder meer aanbevelingen voor de uitwerking van het MER.

2.1 Doelen

In paragraaf 2.5 van het MER wordt het toevoegen van planologische ontwikkelingsruimte op de legakkers en zandeilanden ten behoeve van de instandhouding van die legakkers en zandeilanden als het doel van het voornemen gegeven. Dit doel is omgeven door enkele randvoorwaarden zoals draagvlak bij betrokken partijen en behoud van kwaliteit van landschap, water en natuur.

Het MER bevat nu al uitgebreide informatie over landschap, natuur en water, maar maakt niet goed duidelijk wat precies het behouden waard is. Nu niet inzichtelijk is gemaakt welke waarden moeten worden beschermd, is ook niet inzichtelijk hoe de waarden kunnen worden beschermd. Het MER geeft nu nog geen antwoord op de vraag bij hoeveel bebouwing en welke wijze van inrichting van een legakker, de kwaliteiten van de het gebied worden aangetast. Tegelijkertijd constateert het MER zelf dat sprake is van een kwetsbare balans waar teveel recreatie ertoe kan leiden dat 'het kind met het badwater wordt weggegooid.'⁵ Als deze informatie (welke waarden, hoe te beschermen) wordt toegevoegd, kan het MER informatie aanleveren voor randvoorwaarden die aan de bebouwing en de inrichting van de legakkers kunnen of moeten worden meegegeven. Bij het bepalen wat het behouden waard is, kan overigens gebruik worden gemaakt van het inzicht in de bedreigingen die de bestaande (en toekomstige) illegale situaties vormen voor de kernkwaliteiten.

Dit betekent dat het van belang is om aan het MER toe te voegen wat een legakker en 'legakkerbiotoop' minimaal zouden moeten zijn, desgewenst uitgesplitst naar deelgebied. De effecten op landschap, beleving en natuur worden immers sterk bepaald door de vraag hoe een legakker straks is ingericht en beheerd. Het MER moet bijvoorbeeld antwoord geven op de volgende vragen:

- Hoe ziet de oever(-bescherming) eruit? Is de aanblik straks in overeenstemming met het cultuurhistorisch beeld van een legakker? Kunnen er plaatselijk dieren uittreden of schuilen?
- Welke ruimte is er voor een natuurlijke/spontane begroeiing', zoals een kenmerkende 'legakkerruigte' óp de legakker en zomen van riet of andere moerasplanten lángs de legakker?

Een schets van de bandbreedte van een ideale legakker geeft antwoord op deze vragen en kan randvoorwaarden voor bebouwing en inrichting van de legakkers aanleveren.

De Commissie adviseert om in de uitwerking van het MER aan te geven welke kwaliteiten ten aanzien van landschap, natuur en water in het plangebied het behouden waard zijn, en vervolgens te onderzoeken hoe deze kunnen worden behouden. De Commissie adviseert daartoe om aan te geven wat een legakker en 'legakkerbiotoop' minimaal zouden moeten zijn.

⁵ Het MER, blz. 45.

Natuurnetwerk Nederland

Voor wat betreft het Natuurnetwerk Nederland is volgens het MER in overeenstemming met de provinciale verordening uitgegaan van de actuele waarden. Dat betekent dat de potentiële rol die het gebied binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) of het Natura-2000-netwerk kan vervullen, zoals de Commissie in haar eerder advies over de gewenste inhoud van het MER al had aangegeven, niet is meegenomen in het MER.

In de effectentabel staan bij 'soorten' en 'wezenlijke kenmerken NNN' vrijwel steeds (sterk) negatieve effecten. In de tekst van het MER wordt aangegeven dat voor het NNN een saldobenadering van toepassing is: tegenover een aantasting op de ene plek moet een versterking op een andere plek staan. Het MER gaat echter vooralsnog niet in op de mogelijke versterkingen. Dit betekent dat nog onduidelijk is of het plan in de huidige vorm uitvoerbaar is.

De verkenning van de natuurpotenties van het gebied zou de aanknopingspunten kunnen opleveren voor lokale maatregelen die de natuur versterken. Deze liggen mogelijk ook in de recente Natuurvisie van de provincie Utrecht, waarin het gebied als Natuurparel is benoemd en bijvoorbeeld de Vinkeveense kwabaal en krooneend als Utrechtse Icoonsoorten zijn aangemerkt.

In het onderzoek naar mogelijke versterkingen is het van belang de natuur als samenhangend systeem te benaderen, wat in het beschrijvend deel van het MER ook gebeurt. Als voorbeeld van een versterking kan er daarom aan worden gedacht om de waterverbindingen tussen de drie compartimenten van het plassengebied, zoals die over de Baambrugse Zuwe en naar het Achterbos, zodanig te bestemmen en ontwikkelen dat deze ook als natuurverbinding functioneren. Migratie van dieren naar Botshol, Demmerik en de Vechtplassen is immers mede op deze verbindingen aangewezen. Behalve natuur kunnen ook waterrecreatie en het watersysteem hiervan profiteren.

De Commissie adviseert om in de uitwerking van het MER de mogelijke versterkingen van het NNN te onderzoeken, die kunnen worden ingezet voor de saldobenadering van het NNN.

KRW-waterlichaam Vinkeveense Plassen

Het MER beschrijft de gevoeligheid van het watersysteem van de Vinkeveense Plassen, mede als gevolg van de plaatselijk grote waterdiepe. Ook maakt het MER duidelijk dat de waterbeheerder grote inspanningen levert om de waterkwaliteit verder te verbeteren, onder andere door defosfatering van de grote hoeveelheid inlaatwater. Uit het MER blijkt dat de bebouwing en bewoning van de legakkers de waterkwaliteit van de plassen kunnen belasten, mede doordat veel legakkers geen riolering hebben. Het is echter nog onduidelijk welke gevolgen dit heeft voor het behalen van de waterkwaliteitsdoelen, bijvoorbeeld op het vlak van waterrecreatie of Kaderrichtlijn Water (KRW)⁶. Analoog aan natuur (zie hierboven) zouden ook vanuit water de voorwaarden voor inrichting en beheer van de legakkers preciezer moeten worden aangegeven.

De Commissie adviseert om in de uitwerking van het MER aan te geven in hoeverre uitspoeling en afspoeling van een legakker mogen plaatsvinden, zodat dit kan worden vertaald naar voorwaarden voor inrichting en beheer.

⁶ Het halen van de KRW-doelen wordt daarnaast bepaald door de inrichting van de legakkeroevers, omdat die sterk doorwerkt op de diversiteit van het waterecosysteem ter plekke. Zie eerder in het advies onder de kop 'Natuurnetwerk Nederland'.

2.2 Varianten

In het MER zijn per deelgebied varianten beschreven die verschillen in omvang van de bebouwing. Daarbij wordt nog niet aangegeven op welke manier de legakkers worden behouden en ingericht. Zonder eisen aan bebouwing en inrichting kunnen bijvoorbeeld stalen damwanden worden geslagen of kan de bestaande legakker deels verdwijnen omdat herstel te kostbaar wordt geacht. Voor het behoud van kwaliteit van landschap, water en natuur, zijn meer onderdelen dan alleen de omvang van de bebouwing relevant.

Zoals ook in paragraaf 2.1 van dit advies is toegelicht, is de informatie over de te behouden waarden nodig om te bepalen welke maatregelen kunnen of moeten worden genomen om deze te behouden. Door verschillende varianten tegen elkaar af te zetten, kunnen randvoorwaarden voor bebouwing en inrichting worden meegegeven.

Paragraaf 4.2 van het MER maakt duidelijk dat aspecten als riolering, afval, beeldkwaliteit en handhaving onderdeel zijn van flankerend beleid. De Commissie begrijpt dat het niet altijd mogelijk of wenselijk is om alle relevante aspecten in het op te stellen bestemmingsplan mee te nemen. Dit wil echter niet zeggen dat deze aspecten, gelet op de gestelde randvoorwaarden van het project, in het MER volledig buiten beeld kunnen blijven. Het is van belang dat het flankerend beleid bij de vaststelling van het bestemmingsplan beschikbaar is dan wel gelijktijdig wordt vastgesteld.

De Commissie adviseert om in de uitwerking op het MER vanuit de te behouden kernkwaliteiten inrichtings- en onderhoudsvarianten te ontwikkelen, waaruit voorwaarden voor het onderhoud en de inrichting van de legakker kunnen worden vastgesteld.

2.3 Effectbeoordeling

Op bladzijde 12 van het MER is een overzichtelijke tabel opgenomen waarin de verschillende effecten van de varianten een score krijgen. Daarbij plaatst de Commissie echter de volgende kanttekeningen.

2.3.1 Referentiesituatie

Om de effecten van het plan en de varianten in beeld te brengen, moeten deze worden afgezet tegen de zogenoemde referentiesituatie. Dit is de situatie in 2017 zonder dat het plan wordt vastgesteld. Het gaat hierbij om de huidige, feitelijke en legale situatie van het gebied met autonome ontwikkelingen waarover al is besloten. Omdat het gaat om in een situatie in de toekomst, worden vanzelfsprekend aannames gedaan over de verdere ontwikkeling van het gebied, zoals de mate van onderhoud aan legakkers. Bovendien moet de theoretische situatie worden geschetst dat geen sprake is van illegale situaties, zodat de effecten van de legalisering van deze situaties in het MER in beeld kan worden gebracht.

In hoofdstuk 3 van het voorlopige MER is een beschrijving van de referentiesituatie opgenomen. De gehanteerde aannames zijn verspreid over het MER opgenomen.⁷ Dit komt de nauwkeurigheid van de effectbeoordeling niet ten goede.

⁷ Zo zijn in hoofdstuk 2 verschillende (autonome) trends beschreven.

De Commissie adviseert om in de uitwerking van het MER de gehanteerde aannames voor de beschrijving van de referentiesituatie op één plek te beschrijven. Dit kan met visualisaties worden ondersteund.

2.3.2 Onderbouwing effectscores

In het voorliggende MER is moeilijk navolgbaar hoe de scores in de effectbeoordelingstabel tot stand zijn gekomen. Hier speelt mee dat achter veel scores tegengestelde effecten schuilgaan. De Commissie wijst op de volgende voorbeelden:

- Tegenover bebouwing en aantasting van het ruimtelijke beeld staat de verwachting dat hiermee het in stand houden van de legakkers beter geborgd is. Dit gecombineerde en tegengestelde effect is al met al (zeer) positief gewaardeerd (++) ten opzichte van de referentiesituatie. De voorliggende effectbeoordeling gaat er dus van uit dat de bebouwer ook aan onderhoud zal doen op een wijze die aan behoud van de kernkwaliteiten bijdraagt. De Commissie mist een onderbouwing van dit uitgangspunt. Evenmin is navolgbaar waarom deelgebieden A en B bij de minimale en maximale variant respectievelijk een neutrale en een negatieve score krijgen, terwijl dat bij deelgebied C niet zo is (0 en +).
- Uit de effectbeoordeling blijkt dat de bebouwing negatieve effecten (- en --) heeft op natuurwaarden. Het is echter niet duidelijk wat precies die negatieve effecten veroorzaakt. Is dit beschoeiing, het verharderen of 'kaal maken' van het legakkeroppervlak, verstoring door recreatie of iets anders? Daardoor is het niet goed mogelijk om aan het bestaan van bebouwing maatregelen te koppelen die negatieve effecten voorkomen of verminderen. Ook is niet duidelijk of deze maatregelen per deelgebied zouden moeten verschillen.
- In de effectbeoordeling valt op dat de bebouwing van legakkers automatisch leidt tot meer recreatiemogelijkheden. Grootschalige verkoop en toevoegen van bebouwing zorgt er echter voor dat openbare ruimte wordt ingewisseld voor privéruimte. Dat betekent dat er minder ruimte overblijft om in de luwte van een legakker aan te leggen. Dat valt op nu het behoud van de recreatieve gebruikswaarde als randvoorwaarde voor het plan wordt gezien.
- De effectbeoordeling gaat ook in op de effecten van nieuwe bebouwing op de privacy van de bestaande bewoners. Tegelijkertijd kunnen maatregelen om aantasting van privacy te voorkomen (zoals schuttingen) de landschappelijke kwaliteiten van het gebied aantasten. De scores op dit punt zijn afhankelijk van mogelijke randvoorwaarden die aan bebouwing worden meegegeven.

De Commissie adviseert om in de uitwerking van het MER een navolgbare onderbouwing van de effectscores toe te voegen. Geef aan in hoeverre is geborgd dat de bebouwer onderhoud zal doen dat bijdraagt aan behoud van de kernkwaliteiten. Vermijd zoveel mogelijk dat achter een effectscore tegengestelde effecten schuilgaan door in dat geval te kiezen voor meerdere scores.

2.3.3 Passende beoordeling

Het pal aan het plan grenzende Natura 2000-gebied Botshol is bijzonder gevoelig voor een toename aan stikstofdepositie. De aanwezige habitats zijn zeer gevoelig en de actuele stikstofbelasting is al hoog. In de uitwerking van de gebiedsanalyse voor het Programma Aanpak Stikstofdepositie (PAS) heeft dit gebied daarom lang het predikaat 'categorie 2' gehad: de effecten van stikstofdepositie werden onvoldoende mitigeerbaar geacht. Dit oordeel is in de laatste versie van de gebiedsanalyse bijgesteld.⁸

Gegeven de gevoeligheid van het gebied is het belangrijk goed inzicht te verschaffen in de extra stikstofdepositie die het voornemen teweeg brengt. Dit inzicht wordt door het huidige MER nog niet geboden. De bijlage met de Aerius-berekening ontbreekt in de Passende beoordeling. In de uitgangspunten voor de berekening lijkt niet te zijn uitgegaan van de maximale (som van) mogelijkheden. Zo is niet duidelijk of de referentie het huidige illegale gebruik van legakkers omvat, en in hoeverre met voldoende verkeersbewegingen over de lokale wegen rekening is gehouden.⁹

De Commissie adviseert om in de uitwerking van het MER de berekening van de stikstofdepositie te herzien op basis van bovengenoemde punten, zodanig dat deze beter onderbouwd wordt. De conclusie dat de effecten van het voornemen op habitats in de Botshol nihil zijn, kan hiermee worden genuanceerd of ondersteund.

2.3.4 Visualisaties

Om de effecten op de landschappelijke kwaliteiten in beeld te brengen, is ervoor gekozen om dit uitsluitend tekstueel te doen. In de effectbeoordeling ontbreken visualisaties waarin de effecten van bebouwing zichtbaar worden gemaakt, zowel vanaf het water, vanaf andere legakkers als vanaf het vasteland. Daarbij had ook kunnen worden getoond welke bouwhoogte en bouwstijl wenselijk worden geacht in het gebied.

De Commissie beveelt aan om in de uitwerking van het MER alsnog visualisaties van de effecten van bebouwing op te nemen.

⁸ Natura 2000 Gebiedsanalyse voor het Programma Aanpak Stikstofdepositie Botshol (083), Provincie Utrecht, mei 2015.

⁹ Zie de inspraakreactie van de Natuur en Milieu Federatie Utrecht.

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:

Gerwin Gabry

Gijs Hoevenaars (secretaris)

Allard van Leerdam

Hans van der Vlist (voorzitter)

Wat is het besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld?

Een nieuw bestemmingsplan voor de Vinkeveense plassen.

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 lijkt geen sprake van activiteiten op deze bijlagen. Wel kan een milieueffectrapport nodig zijn vanwege de Passende beoordeling die nodig is vanwege mogelijke effecten op Natura 2000-gebied Botshol.

Wie besluit over Bestemmingsplan Vinkeveense Plassen, gemeente De Ronde Venen?

De gemeenteraad van de gemeente De Ronde Venen is 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 heeft alle zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 22 november 2017 van het bevoegd gezag heeft ontvangen, gelezen en voor zover relevant voor het milieueffectrapport in haar advies verwerkt.

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 [3123](#) 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

