

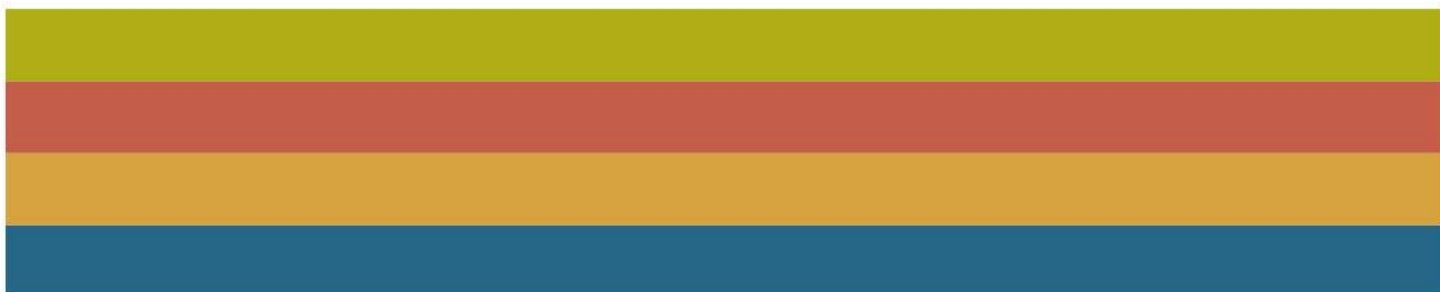
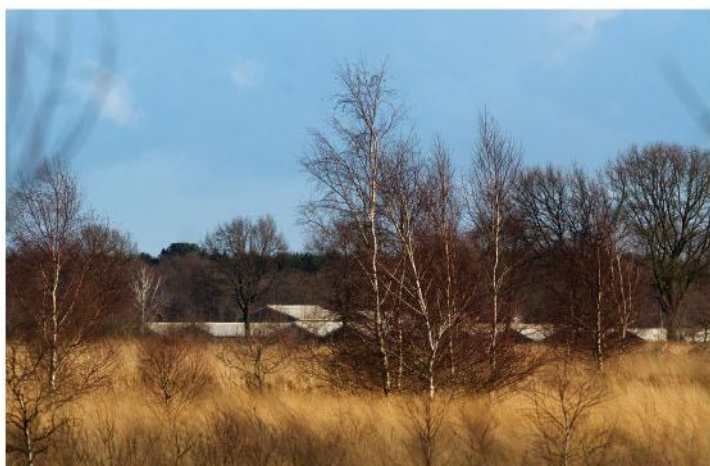


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan buitengebied Noord, gemeente Bodegraven–Reeuwijk

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

14 maart 2017 / projectnummer: 2904



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER) en de aanvulling daarop

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft het voornemen een tweetal bestemmingsplannen in het noordelijk deel van haar buitengebied te actualiseren en samen te voegen in het vast te stellen Bestemmingsplan Bodegraven-Noord. Ingestoken wordt op bestendiging van de agrarische functie, het behoud van bestaande natuurwaarden en de realisatie van delen van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Ter ondersteuning van de besluitvorming over het Bestemmingsplan Bodegraven-Noord wordt de procedure voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen en is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'¹) is gevraagd zich uit te spreken over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Oordeel over 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 buitengebied. De tekortkomingen betreffen:

- de beschrijving van de randvoorwaarden voor de realisatie van gewenste weidevogel-natuur en (zeer) natte-natuur;
- de beschrijving en beoordeling van de effecten van de ontwikkelingsruimte van de veehouderij voor andere milieuthema's dan natuur (zoals landschap en cultuurhisto-rie);
- een onjuiste inschatting van de ammoniakemissies in de huidige feitelijke situatie en onduidelijkheid of sprake is van een uitvoerbaar voornemen;
- het ontbreken van de effectbeoordelingen van mogelijke ontwikkelingen in de vee-houderij in de samenvatting van het MER.

De Commissie heeft geadviseerd om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen. De gemeente heeft dit advies overgenomen en een aanvulling op het MER opgesteld en ter beoordeling voorgelegd aan de Commissie.

Oordeel over de aanvulling op het MER

In de aanvulling op het MER is voldoende inzicht gegeven in de randvoorwaarden voor de realisatie van weidevogelnatuur en (zeer) natte natuur en is de beschrijving en beoordeling van de effecten van de ontwikkelruimte van de veehouderij aangepast. De ammoniakemissies in de huidige feitelijke situatie zijn in de aanvulling op het MER aangepast en juist berekend. Nog onvoldoende zicht bestaat op de mate waarin veehouderijen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de geboden ontwikkelruimte, bijvoorbeeld door het toepassen van emissie reducerende maatregelen. Doordat niet is nagegaan of dergelijke maatregelen voor alle bedrijven mogelijk en ook praktisch uitvoerbaar zijn bevat het MER mogelijk geen uitvoerbaar alternatief. De Commissie adviseert, vóórdat besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied plaatsvindt, dit alsnog na te gaan.

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 door nummer [2904](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Natuurontwikkeling

2.1.1 Weidevogelnatuur

MER

De ontwikkeling van weidevogelnatuur, zowel in als buiten het NNN, is één van de beleidsdoelen van het op te stellen bestemmingsplan Bodegraven-Noord. In het ontwerp-bestemmingsplan worden gebieden planologisch als weidevogelnatuur bestemd maar zijn geen specifieke regels opgenomen ter realisering van dit natuurdoel. Aangegeven is dat de daarvoor noodzakelijke inrichtings- en beheersmaatregelen zullen worden genomen in het kader van collectief natuurbeheer binnen de Agenda Landbouw 2016–2020, en via langdurige pacht-overeenkomsten tussen de terreinbeherende organisaties (TBO's) en betrokken agrariërs.

Ook geeft het MER maar beperkt inzicht in de beheers- en inrichtingsmaatregelen die nodig zijn om de weidevogelnatuurdoelen te realiseren.² Weliswaar is aangegeven is dat voldoende handhaving capaciteit nodig is, zowel kwantitatief als kwalitatief, maar niet of die ook voorhanden is dan wel gerealiseerd kan worden. Ook is niet aangegeven hoe groot de kans is dat de beoogde intrinsieke waarden (hoge aantallen weidevogels) bereikt worden als de polderpeilen niet worden opgezet.³ De Commissie acht deze informatie nodig teneinde beter zicht te krijgen in de mate waarin de doelen voor de ontwikkeling van weidevogelnatuur daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden.

De Commissie heeft geadviseerd in een aanvulling op het MER inzicht te geven in de inrichtings-, beheers-, en handhavingmaatregelen die nodig zijn om de beoogde ontwikkeling van de weidevogelnatuur daadwerkelijk te realiseren. Beschrijf de kans dat de beoogde aantallen weidevogels daadwerkelijk gerealiseerd worden.⁴

Aanvulling op het MER

In de aanvulling op het MER is een overzicht opgenomen van mogelijke gebruiksregels die in het bestemmingsplan uitgewerkt kunnen worden en positief uitwerken op de factoren die relevant zijn voor de ontwikkeling van de weidevogelnatuur. Ook de effectiviteit, haalbaarheid en ruimtelijke implicaties van deze gebruiksregels zijn beschreven. Daarmee acht de Commissie voldoende informatie voor de besluitvorming beschikbaar.

Aangegeven is dat de gemeente, vooruitlopend op de feitelijke inrichting en beheer van het gebied, geen verreichende regels in het bestemmingsplan wil opnemen die nu al op een gunstige biotoopvorming voor weidevogels vooruit kunnen lopen.

² De oorzaak van de achteruitgang van de weidevogelpopulaties ligt in het algemeen bij het dynamische karakter van de grondgebonden veehouderij, waaronder verstoring vroeg in het seizoen door vroege berijding en vroeg en frequent maaien, mestinjectie met negatieve gevolgen voor de bodemfauna, en verdroging. Naast de agrarische praktijk bepaald ook de lokale aanwezigheid van specifieke graslandtypen (zoals vochtige hooilanden) en gebiedstypische watervegetatie (bijvoorbeeld krabbenscheer), als ook het peilbeheer of de beoogde ontwikkeling van weidevogelnatuur daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

³ De Agenda landbouw noemt dat namelijk niet.

⁴ Maak hiervoor onder andere gebruik van de informatie beschikbaar in Melman, Th., C.P., Sierdsema, H., Hammers, M., Oosterveld, E. en Schotman A.G.M. (2014), Kerngebieden voor weidevogels in Zuid Holland. Betekenis daarvan voor internationale verplichtingen overige vogelsoorten. Alterrapport 2536, Sovon 2014/32, A&W 2024, ISSN 1566-7197.

2.1.2 Natte en zeer natte natuur

MER

Ook de realisering van wetlandnatuur is één van de beleidsdoelen van het bestemmingsplan Bodegraven-Noord. Daarbij is het voornemen de bouwvoor te verwijderen om de aanwezige fosfaatvoorraad te verminderen. De Commissie verwacht dat de lokale condities (bodemkundige eigenschappen, grondwaterstand en -kwaliteit) bepalend zullen zijn voor het antwoord op de vraag of hiermee een kansrijke natuurontwikkeling in gang gezet wordt. Daarnaast merkt zij op dat ook wetlandnatuur ontwikkeld kan worden zonder te graven. Dan ontstaan, gezien de matig voedselrijke uitgangssituatie, weliswaar minder waardevolle moerasvegetaties maar tegelijkertijd wel gunstige voorwaarden voor waardevolle fauna. De ermee gepaard gaande moerasvorming remt bovendien de CO₂-productie. Uit de informatie in het MER wordt niet duidelijk onder welke randvoorwaarden waar welke natte-natuurwaarden gerealiseerd kunnen worden.

De Commissie heeft derhalve geadviseerd om in een aanvulling op het MER inzicht te geven in de randvoorwaarden waaronder waar welke natte-natuurwaarden gerealiseerd kunnen worden. Maak daarvoor gebruik van bestaande studies.

Aanvulling op het MER

In de aanvulling op het MER is nader inzicht gegeven in de randvoorwaarden waaronder natte natuurwaarden gerealiseerd kunnen worden. Ook is aangegeven waar deze waarden gerealiseerd kunnen worden in het plangebied. Daarmee acht de Commissie voldoende informatie voor de besluitvorming beschikbaar.

Aangegeven is dat, vooruitlopend op het definitieve inrichtingsplan, geen regels in het bestemmingsplan worden opgenomen die een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van (zeer) natte natuur.

2.2 Effecten op landschap, cultuurhistorie en archeologie

MER

Het plangebied maakt onderdeel uit van het Groene Hart, een Nationaal Landschap, waar het beleid gericht is op behoud van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Ook komen in het plangebied archeologische (verwachtings-)waarden voor. Het ontwerp-bestemmingsplan is gericht op bestendiging van de huidige veehouderijpraktijk binnen de vergunde ruimte. Dit wil zeggen dat het nieuwe Bestemmingsplan geen ruimte voor vergroting van het bouwblok biedt, maar wel een verdere invulling van de latent aanwezige ruimte mogelijk maakt.

Het bovenstaande betekent dat, waar nog ruimte aanwezig is binnen het bestaande bouwblok, in principe stallen en schuren bijgebouwd kunnen worden. Ook is conform het ontwerp-bestemmingsplan buiten het bouwblok uitbreiding met kuilvoer- en mestopslag mogelijk. De mogelijke effecten hiervan op landschap, cultuurhistorie en archeologie zijn in het MER niet beschreven en dus ook niet getoetst aan de betreffende toetsingskaders, waaronder het toetsingskader voor het Nationaal Landschap het Groene Hart. Hierdoor biedt het MER naar het oordeel van de Commissie onvoldoende inzicht in de mogelijke effecten van het voornemen op het landschap, cultuurhistorie en archeologie. Ook is niet inzichtelijk gemaakt op welke manier deze effecten eventueel te mitigeren zijn.

De Commissie heeft geadviseerd om in een aanvulling op het MER de (maximale) effecten op het landschap nader uit te werken en navolgbaar te toetsen aan de hand van meer specifieke criteria die ontleend worden aan rijks-, provinciaal en/of gemeentelijk beleid. Daarnaast adviseert zij in te gaan op mogelijke mitigerende maatregelen.

Aanvulling op het MER

In de aanvulling op het MER wordt gewezen op specifieke regels en aanwijzingen in het ontwerp-bestemmingsplan die het behoud en de versterking van landschapswaarden moeten reguleren. Zo is aangegeven dat bouwwerken aansluitend aan bestaande bouwvlakken niet naast maar achter de reeds bestaande bebouwing geplaatst moeten worden waardoor geen afbreuk wordt gedaan aan bestaande zichtlijnen (doorkijkjes in de lintbebouwing) of cultuurhistorie (verkavelingsstructuur met karakteristieke sloten). Daarmee acht de Commissie voldoende informatie voor de besluitvorming beschikbaar.

2.3 Stikstofdepositie en uitvoerbaar alternatief

MER

In het MER is bij de berekening van de feitelijk ammoniakemissies uitgegaan van onjuiste emissiefactoren. Er is gebruik gemaakt van emissiefactoren zoals deze op grond van de Regeling ammoniak en veehouderij golden voor 1 augustus 2015. Tevens valt op dat heel vaak is gerekend met RAV-code A1.6.1 en A1.6.2. Het is niet te verklaren waarom in de feitelijke situatie deze systemen zo vaak voorkomen, terwijl voor de vergunde situatie bij deze bedrijven veelal sprake is van A1.100.1 en A.100.2. In vroegere versies van de Rav werden met RAV-codes A1.6.1 en A1.6.2 de overige stalsystemen bedoeld. Als deze in het verleden zijn vergund en feitelijk zijn gerealiseerd, moet met de nu geldende Rav de emissie berekend worden met de factor behorend bij A1.100, al dan niet gecorrigeerd met het reductiepercentage voor beweiden. Daarnaast blijkt het aantal feitelijk aanwezige dieren soms groter dan de vergunde aantallen.⁵ Hiervoor is niet gecorrigeerd waardoor illegaal gehouden dieren ten onrechte zijn meegenomen bij de bepaling van de referentiesituatie voor de passende beoordeling.

Door het niet corrigeren op niet-vergunde dieren aantallen en doordat de bestaande feitelijke situatie met onjuiste emissiefactoren is berekend, zijn de planeffecten mogelijk onderschat. Hierdoor is ook niet duidelijk of het voornemen uitvoerbaar is. Om te komen tot een uitvoerbaar voornemen moet aangetoond worden dat significant negatieve gevolgen voor het behalen van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden uitgesloten kunnen worden. De maximale planeffecten moeten daarbij vergeleken worden met de huidige feitelijke – legale – situatie.

De Commissie heeft geadviseerd om in een aanvulling op het MER de stikstofemissies in de huidige feitelijke – legale – situatie te berekenen met de juiste emissiefactoren en dierenaantallen. Onderbouw dat bij maximale benutting van de planmogelijkheden toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kan worden voorkomen.

⁵ Dit is bijvoorbeeld het geval bij Buitenkerk 53 (95 melkkoeien vergund en 150 melkkoeien feitelijk aanwezig).

Aanvulling op het MER

In de aanvulling op het MER zijn de stikstofemissies in de huidige feitelijke – legale – situatie berekend met gegevens over de aanwezige aantallen dieren en emissiefactoren per individuele veehouderij. Bij de dieraantallen is er steeds van uit gegaan dat deze niet hoger kunnen zijn dan de vergunde aantallen. Indien de getelde dieraantallen lager waren dan op grond van de vergunning gehouden mocht worden, is uitgegaan van de getelde aantallen. Verouderde staltypen en emissiefactoren zijn hierbij omgezet naar de meest recente versie van RAV-codes en emissiefactoren uit de Regeling Ammoniak en Veehouderij. De aangepaste bronbestanden zijn bijgevoegd, zodat inzichtelijk en navolgbaar is hoe de uitkomsten van de depositieberekeningen tot stand zijn gekomen.

Bij maximale benutting van de planmogelijkheden zijn significante gevolgen voor gevoelige habitattypen van het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse plassen & De Haack niet uit te sluiten. Om dit wel te voorkomen worden twee planregels voorgesteld (artikel 3.4 en 3.5). Artikel 3.4 verbiedt het gebruik van agrarische bouwvlakken die leiden tot een toename van de ammoniakemissie van agrarische bedrijven. Artikel 3.5 laat een toename aan ammoniakemissie toe onder de voorwaarde dat aantoonbaar moet zijn dat een toename aan ammoniakemissie niet leidt tot significant negatieve effecten in Natura 2000-gebieden.

In de aanvulling op het MER is echter niet aangegeven in hoeverre de huidige bedrijven, uitgaande van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan, voldoende ontwikkelruimte hebben – door bijvoorbeeld het toepassen van emissie reducerende technieken – om die planologisch geboden bouwruimte volledig te benutten.⁶ Doordat niet is nagegaan of dergelijke maatregelen voor alle bedrijven mogelijk en ook praktisch uitvoerbaar zijn bevat het MER mogelijk geen uitvoerbaar alternatief.⁷

De Commissie adviseert vóór de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied als nog na te gaan in hoeverre de huidige bedrijven, uitgaande van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan, ontwikkelruimte hebben en er sprake is van een uitvoerbaar alternatief.

2.4 Presentatie effectbeoordeling

MER

Het overzicht van de effectbeoordeling zoals gepresenteerd in de samenvatting van het MER – tabel S.2 – richt zich op de effecten van verschillende alternatieven voor natuurontwikkeling. De beoordeling van effecten van mogelijke ontwikkelingen in de veehouderij (die met het ontwerp-bestemmingsplan bestendig worden) zijn niet aangegeven. Mogelijke effecten

⁶ Door inzicht te geven in:

- welke emissie reducerende technieken op nieuwe én bestaande stallen toe te passen zijn;
- het aantal dieren dat, gegeven de huidige stikstofemissie, bij toepassing van deze technieken kan worden gehouden;
- hoeveel dieren dat zijn omgerekend naar bouwvlak omvang (aantal hectare);
- hoeveel hectare uitbreiding er is per veehouderijbedrijf in het plangebied.

⁷ De aanvulling op het MER laat zien dat uitbreiding van ammoniakemissie op bedrijfsniveau tot aanzienlijke toenames van stikstofdepositie op nabij gelegen kwetsbare natuur kan leiden. Het PAS biedt nauwelijks ontwikkelruimte, wat in de praktijk zal betekenen dat voor vrijwel alle bedrijven zal gelden dat eventuele bedrijfsontwikkeling binnen het bestaande emissieplafond dient plaats te vinden.)

van de veehouderij op de stikstofdepositie en de natuur zijn overigens wel beschreven en beoordeeld in de Passende beoordeling. Effecten van de veehouderij voor de geurhinder zijn niet te verwachten. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 van dit advies zijn in het MER de effecten op andere milieuthema's zoals landschap en cultuurhistorie nog niet of onvoldoende beschreven en beoordeeld (zie paragraaf 2.3 van dit advies).

De Commissie heeft geadviseerd in het overzicht effectbeoordeling ook de beoordeling van de effecten van de ontwikkelruimte van de veehouderij op te nemen. Beoordeel daarbij de (maximale) effecten ten opzichte van zowel de huidige feitelijke situatie als de autonome ontwikkeling.

Aanvulling op het MER

In de aanvulling op het MER is het overzicht van de effectbeoordeling (Tabel S2 uit het MER) aangevuld met de effecten van de ontwikkelruimte van veehouderij op natuur, landschap en cultuurhistorie. Daarmee acht de Commissie voldoende informatie voor de besluitvorming aanwezig.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Bevoegd gezag: Gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Besluit: vaststellen van het bestemmingsplan Bodegraven-Noord

Categorie Besluit m.e.r.: D9

Activiteit: De gemeente Bodegraven-Reeuwijk wil een tweetal bestemmingsplannen in het noordelijk deel van haar buitengebied actualiseren en samenvoegen tot het Bestemmingsplan Bodegraven-Noord. In het nieuwe bestemmingsplan wordt ruimte geboden voor natuurontwikkeling en realisatie van delen van het Natuurnetwerk Nederland – NNN (voorheen Ecologische hoofdstructuur – EHS). Ingezet wordt op behoud van de agrarische functie en versterking van de grondgeboden veehouderij. Voordat de gemeenteraad van Bodegraven-Reeuwijk een besluit neemt, zijn de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport.

Procedurele gegevens:

Kennisgeving MER: 28 september 2016

Ter inzage legging MER: 29 september 2016 t/m 9 november 2016

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 4 oktober 2016

Voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 13 december 2016

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 6 februari 2017

Toetsingsadvies uitgebracht: 14 maart 2017

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:

dhr. ir. S. Bokma

dhr. dr. G.P.J. Draaijers (secretaris)

dhr. dr. F.H. Everts

dhr. W. Foppen

dhr. mr. C.Th. Smit (voorzitter)

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. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [2904](#) in te vullen in het zoekvak.

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

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

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

