



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan landelijk gebied Lopik

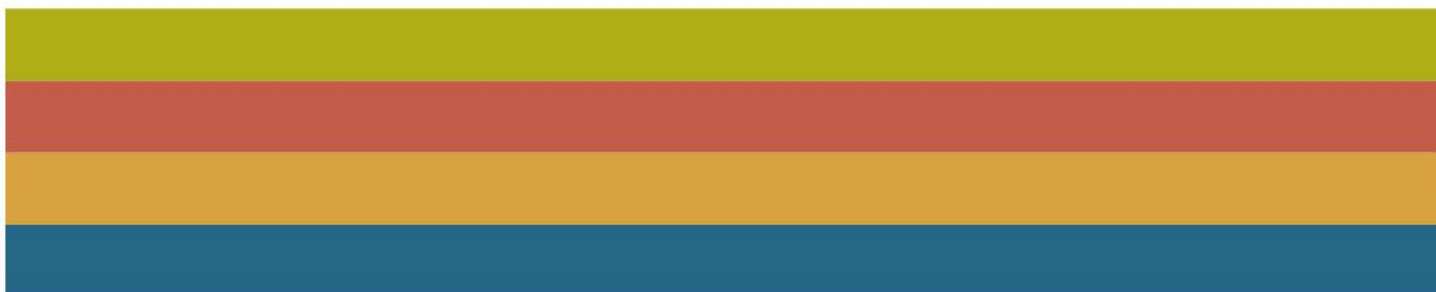
Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

7 september 2021 / projectnummer: 3563



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies over het MER in het kort

De gemeente Lopik wil een nieuw bestemmingsplan voor het landelijk gebied vaststellen. Met dit plan wil zij komen tot één actueel en digitaal bestemmingsplan. Het betreft een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, vooruitlopend op een omgevingsplan.¹ Hiermee kan de gemeente eenvoudiger en beter de gewenste kwaliteit in het landelijk gebied terugbrengen en houden. Voor het besluit over het plan is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.² De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

Het plan gaat zo veel mogelijk uit van de bestaande rechten en plichten en actualiseert het vigerende bestemmingsplan. Tegelijkertijd biedt het plan ruimte voor ontwikkelingen. De nadruk ligt daarbij op uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven. De effecten hiervan zijn in het MER onderzocht. Het MER concludeert dat deze ontwikkelingen negatieve effecten hebben op onder andere geur, fijnstof en geluidhinder. De schaalvergroting van (veehouderij)bedrijven kan ook leiden tot nadelige gevolgen voor beschermde soorten.

Naast het voorkeursalternatief (VKA) is een alternatief onderzocht waarin, in tegenstelling tot het VKA, geen beperkingen worden gesteld aan een toename van stikstofdepositie op beschermde natuurgebieden. Op andere punten verschillende alternatieven niet van elkaar. Het alternatief leidt tot significant negatieve effecten op beschermde natuur. Het VKA, zoals opgenomen in het bestemmingsplan, leidt niet tot significant negatieve gevolgen.

Wat is advies van de Commissie?

Ondanks de conserverende insteek bevat het plan verschillende wijzigings- en afwijkingsbevoegdheden. Wat de betekenis van alle mogelijke ontwikkelingen tezamen is, is niet in het MER onderzocht. Het gevolg is dat het MER onvoldoende laat zien wat de maximale effecten van het bestemmingsplan kunnen zijn.

De ruimte die het plan biedt voor ontwikkeling komt voort uit de wens van bewoners en bedrijven in het gebied. De praktijk leert dat uitbreiding van (vooral agrarische) bedrijven tegen belemmeringen aan kan lopen, zoals door extra stikstofdepositie op daarvoor gevoelige natuurgebieden. Een MER moet aannemelijk maken dat het bestemmingsplan uitvoerbaar is. Deze uitvoerbaarheidstoets is echter niet goed uitgevoerd. Eén van de redenen daarvoor is dat de referentiesituatie niet goed is bepaald. Of de gewenste en beschreven ontwikkelingen in werkelijkheid ook realiseerbaar zijn is nu niet duidelijk.

Het accent van het MER ligt op de uitbreiding van (agrarische) bedrijven en wat dit kan betekenen voor de omgeving. Het valt daarbij op dat een integraal beeld en een daaraan gekoppelde afweging ontbreken. Onderwerpen zoals klimaatadaptatie, landbouwtransitie en energietransitie komen nauwelijks aan bod in het MER. Reden hiervoor is dat de gemeente die

¹ Artikel 7c Besluit Uitvoering Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheid om te experimenteren met een bredere reikwijdte van bestemmingsplannen. Daarmee krijgen deze bestemmingsplannen het karakter van een omgevingsplan.

² *Milieueffectrapportage bestemmingsplan Landelijk Gebied Lopik*. BügelHajema, april 2021.

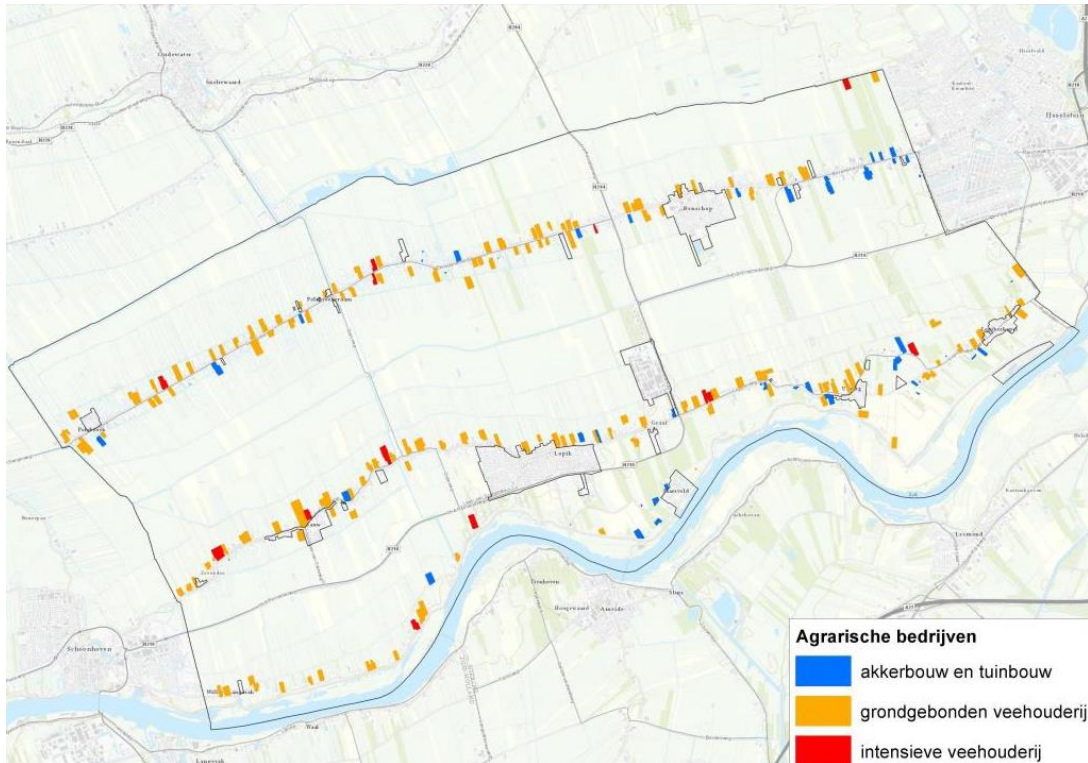
een plek wil geven in de nog op te stellen Omgevingsvisie Lopikerwaard. De betekenis van bijvoorbeeld de provinciale Omgevingsvisie voor de gemeente Lopik blijft hierdoor buiten beschouwing.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om belang van de leefomgeving mee te kunnen wegen bij het besluit over het bestemmingsplan landelijk gebied Lopik. Het gaat om de volgende punten:

- De focus ligt op agrarische bedrijvigheid. Daarmee gaat het plan voorbij aan **de integrale context** van het buitengebied in lijn met de toekomstige Omgevingswet en relevante beleidskaders zoals de Omgevingsvisie van de provincie Utrecht.
- De effectbeschrijving is onvoldoende **navolgbaar en volledig** om de conclusies goed te onderbouwen. Zo is voor geluid en fijnstof alleen een algemene en globale beschouwing van effecten opgenomen. Daarbij gaan de effecten niet uit van de maximale mogelijkheden van het plan. Alle ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt, dus bijvoorbeeld alle toegestane mestvergisters en teeltondersteunende voorzieningen, moeten meegenomen worden. Tenslotte moet om de juiste referentiesituatie gebruikt worden: deze moet uitgaan van actuele vergunningen en verplichtingen en de werkelijke huidige situatie. Dat betekent dat ook duidelijk moet zijn in hoeverre bouwblokken volgebouwd zijn en of het aantal dieren op een bedrijf past binnen de actuele vergunning. Dat is nu niet het geval.
- Het MER gaat niet in op de betekenis van het plan voor het **waardevolle open veenweidegebied**. Relevante onderwerpen in dat kader zijn bodem- en waterkwaliteit, de aanwezigheid van weidevogels, de landschappelijke openheid en de cultuurhistorische waarden.
- Onvoldoende is aangetoond of de beoogde ontwikkelingen mogelijk zijn in verband met mogelijk extra **stikstofdepositie** op kwetsbare natuur. Dit vraagt meer informatie over de feitelijke situatie (zoals stalsystemen en aantallen dieren) en de mogelijkheid om te ontwikkelen zonder dat dit tot extra stikstofdepositie op reeds overbelaste instandhoudingsdoelstellingen binnen Natura 2000-gebieden leidt.
- Over de mogelijke invloed van agrarische bedrijven op de **gezondheid** is meer en actuelere kennis beschikbaar dan nu gebruikt.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het bestemmingsplan.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject en voor de op te stellen omgevingsvisie.



Afbeelding 1 Agrarische bedrijven binnen de contour van het bestemmingsplan in de huidige situatie (bron: MER).

Aanleiding MER

De gemeente Lopik wil het huidige bestemmingsplan voor het landelijk gebied actualiseren en digitaliseren. Het bestemmingsplan is kaderstellend voor verschillende activiteiten, waaronder uitbreiding van veehouderijen. Daarom wordt op grond van het Besluit m.e.r. (categorie C/D 14) een plan-MER opgesteld. Dit plan-MER is ook nodig omdat – vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden – een Passende beoordeling op grond van de Wet natuurbescherming nodig is.

Waarom een advies?

De Commissie is onafhankelijk, 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. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de raad van de gemeente Lopik – besluit over bestemmingsplan landelijk gebied Lopik.

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 [3563](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen 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 door de gemeenteraad.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

2.1 Integrale context

Focus op agrarische bedrijven

Het vigerende bestemmingsplan dateert uit 2007 en is sindsdien twee maal herzien. Omdat het plan niet meer aansluit op de actuele situatie en ontwikkelingen wil de gemeente het plan actualiseren. De gemeente heeft gekozen voor een conserverend plan, dat wel ruimte biedt voor ontwikkeling. Deze ruimte is gebaseerd op de wensen van bewoners en bedrijven in de gemeente en reflecteert de gedachte dat (agrarische) bedrijvigheid en wonen naast elkaar kunnen bestaan in de kenmerkende lintbebouwing. Gezien de inzichten in de relatie tussen gezondheid en veehouderij kan dit, in de toekomst, mogelijk leiden tot knelpunten. Hoe hier mee om te gaan komt niet aan bod.

Het bestemmingsplan kent een verbrede reikwijdte vanuit de Crisis- en herstelwet. Dit betekent dat ook regels met betrekking tot een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit kunnen worden opgenomen. Het valt daarom op dat het bestemmingsplan zich beperkt tot vooral agrarische ontwikkelingen. Het is niet duidelijk wat de gewenste kwaliteit van het landelijk gebied omvat, en hoe deze teruggebracht en behouden gaat worden. Wat integrale visies zoals de NOVI en de Omgevingsvisie van de provincie Utrecht³ voor het buitengebied van Lopik betekenen en waar in ieder geval rekening mee moet worden gehouden is ook niet inzichtelijk gemaakt.

Vanuit het sectorale beleid en regelgeving mist in ieder geval een beeld van de opgaven voor waterkwaliteit vanuit de Kaderrichtlijn Water. Welke opgaven zijn er voor de Lopikerwaard, in hoeverre draagt het bestemmingsplan hier aan bij?

Integrale opgaven en Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet, de Omgevingsvisie van de provincie Utrecht en ontwikkelingen op het gebied van onder andere kringlooplandbouw, klimaat, energietransitie en circulariteit leiden in toenemende mate tot nieuwe of grotere opgaven voor het buitengebied. Dit vraagt om een zoveel mogelijk integrale aanpak voor de ruimtelijke inrichting van het gebied, het domein van bestemmingsplan en straks omgevingsplan. De gemeente Lopik werkt samen met vier andere gemeenten⁴ aan een Omgevingsvisie voor de Lopikerwaard. Hierin krijgen onderwerpen als energietransitie, klimaatverandering, landbouwtransitie en bodemdaling een plek, zo heeft de gemeente toegelicht. Om die reden gaat het bestemmingsplan hier niet nader op in. Hoe de omgevingsvisie door gaat werken in

³ *Omgevingsvisie Provincie Utrecht*. Provincie Utrecht, 10 maart 2021.

⁴ Gemeenten Montfoort, Oudewater, IJsselstein en Woerden.

het bestemmingsplan is niet benoemd. Het blijft hierdoor onduidelijk hoe het bestemmingsplan rekening houdt met de Omgevingswet die op 1 juli 2022 in werking zal gaan treden.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan besluitvorming, in een aanvulling op het MER, een overzicht van relevante beleidskaders en wet- en regelgeving op te nemen. Benoem welke eisen en randvoorwaarden hieruit voortkomen die relevant zijn voor het landelijk gebied van Lopik.

Daarbij beveelt de Commissie aan om duidelijk te maken hoe de gemeente anticipeert op de invoering van de Omgevingswet en wat dit betekent voor het bestemmingsplan. Laat daarbij ook zien welke aspecten nu niet in het bestemmingsplan worden opgenomen en waarom dat zo is, en die wel een plek krijgen in de toekomstige omgevingsvisie. Geef aan of dit consequenties kan hebben voor het bestemmingsplan, bijvoorbeeld omdat de planregels kunnen worden herzien op basis van de omgevingsvisie.

2.2 Navolgbaar en volledig

2.2.1 Relevante informatie voor de effectbeoordeling

Voor meerdere onderwerpen, zoals luchtkwaliteit, geluid en verkeer, heeft een kwalitatieve beoordeling plaatsgevonden. In het beoordelingskader is niet concreet gemaakt in welke situatie een bepaalde effectscore toegekend wordt. Vervolgens zijn de effecten in algemene termen omschreven. Het MER bevat hierdoor onvoldoende gebiedsspecifieke en achtergrondinformatie om tot een navolgbare beoordeling te komen.

Luchtkwaliteit

De huidige situatie voor luchtkwaliteit is kwantitatief in beeld gebracht.⁵ Het MER laat zien dat in de huidige situatie de waarden voor fijnstof en stikstofdioxide onder de wettelijke grenswaarden liggen. Vervolgens is beredeneerd dat de verwachte toename van het aantal verkeersbewegingen (door uitbreiding van agrarische bedrijven en recreatieve voorzieningen) en de beperkte uitbreidingsmogelijkheden van niet-grondgebonden veehouderijen een verwaarloosbaar effect heeft op hoeveelheid fijnstof.

Het MER geeft echter geen informatie over het huidige aantal verkeersbewegingen en hoe de verwachte toename zich hiertoe verhoudt. De feitelijke ontwikkelruimte voor (pluim)veehouderij is niet concreet gemaakt. Zonder deze informatie is er onvoldoende inzicht in de toename van fijnstof die door het plan op kan treden.

Geluid

Het MER constateert dat er een beperkte toename is van geluidhinder door agrarische bedrijven, bijvoorbeeld door laden en lossen en ventilatoren. De toename komt doordat in het voorkeursalternatief er méér woningen binnen de geldende richtafstanden⁶ liggen dan in de bestaande situatie. Het verschil tussen de bestaande situatie en de situatie die het plan

⁵ Hier is de Atlas voor de Leefomgeving gebruikt (<https://www.atlasleefomgeving.nl/kaarten>)

⁶ 30 meter voor een agrarisch bedrijf, 50 meter voor een grondgebonden veehouderijbedrijf en voor een intensieve (niet-grondgebonden) veehouderijbedrijf.

mogelijk maakt is echter niet inzichtelijk gemaakt. Dit geldt ook voor gevoelige bestemmingen, waarover het MER constateert dat middels vergunningverlening voorkomen wordt dat geluidhinder boven de gestelde grenswaarde ontstaat. De effectbeoordeling is hiermee onvoldoende navolgbaar, en ook voor omwonenden is nu niet duidelijk wat het plan kan betekenen.

Verkeer

De verwachte toename van verkeer⁷ leidt volgens het MER tot een lichte afname van de verkeersveiligheid. Tegelijkertijd benoemt het MER dat in het plangebied de wegen deels smal zijn wat in combinatie met de inzet van groter materieel en grotere vrachtwagens tot knelpunten kan leiden met kwetsbare en langzame verkeersgebruikers. In hoeverre er nu al sprake is van knelpunten en waar zich nieuwe knelpunten voor gaan doen is niet in beeld gebracht. Hierdoor is ook niet navolgbaar of de effecten inderdaad als nihil zijn te beoordelen en dat maatregelen vooralsnog niet nodig zijn.

Samenvattend

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan besluitvorming, in een aanvulling op het MER, de effectbeschrijving en –beoordeling navolgbaar en volledig te maken, ook wanneer de beoordeling op kwalitatieve wijze plaats vindt. Maak het beoordelingskader concreet door aan te geven wanneer welke score wordt toegepast.

Maak, voor de onderwerpen geluid, luchtkwaliteit en verkeer, inzichtelijk in hoeverre de toekomstige situatie afwijkt van de huidige situatie en onderbouw wat hier de effecten van zijn. Laat bijvoorbeeld voor het aspect geluid zien hoeveel woningen en andere gevoelige bestemmingen in de huidige en toekomstige situatie binnen de gehanteerde richtafstanden liggen. Dit kan bijvoorbeeld met een contourenkaart. Daarbij moet uitgegaan worden van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. Voor luchtkwaliteit en verkeer kan een vergelijkbare werkwijze gehanteerd worden.

2.2.2 Maximale mogelijkheden van het plan

Bij het bepalen van de effecten van het MER moet uitgegaan worden van de maximale mogelijkheden van het plan. Dat betekent dat activiteiten die het plan via een wijzigings- of afwijkingsbevoegdheid mogelijk maakt en tot belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen leiden, ook moeten worden meegenomen bij de beoordeling.

Relevant voor het MER is dat het plan veel ontwikkelingsruimte biedt op agrarische bestemmingen. Voorbeelden van mogelijkheden die niet in het MER zijn beoordeeld, of waarvan dit onduidelijk is, zijn:

- Teeltondersteunende voorzieningen (TOV): het is niet duidelijk in hoeverre rekening is gehouden met het toepassen van TOV op alle percelen waar dit is toegestaan.

⁷ Waar paragraaf 2.8.2 van het MER uitgaat van 4.488 extra ritten per etmaal, gaat paragraaf 4.10.2 uit van ongeveer 2.238 extra ritten per etmaal.

- Kleine windturbines: deze kunnen volgens het nieuwe plan bij ieder agrarisch bouwvlak geplaatst worden. Dit kan effecten hebben op natuurwaarden⁸, landschap en gezondheid. Dit is in het MER onvoldoende onderzocht.
- Paardenbakken met een oppervlakte tot 1200 m²: deze worden met het plan bij veel agrarische bouwvlakken toegestaan. Het MER geeft niet aan wat het betekent als deze allemaal gerealiseerd gaan worden, denk bijvoorbeeld aan de landschappelijke impact hiervan.
- Mest- en voeropslag is in delen van het gebied ook mogelijk buiten het bouwvlak. Dit geldt ook voor dierverblijven en vrijstaande bijgebouwen. Dit kan effect hebben op het landschap.
- De effecten van mestvergistings zijn gebaseerd op mest van het eigen bedrijf⁹. Bijlage 4 laat zien dat naast verwerking van mest van het eigen bedrijf ook rekening is gehouden met opslag van en verwerking van co-substraten.^{10, 11} Het is niet duidelijk of dit beperkt is tot afval- en reststromen van het eigen bedrijf of dat deze ook van elders aangevoerd mogen worden en (tijdelijk) op het bedrijf worden opgeslagen. De planregels maken mest- en co-vergistings mogelijk, zonder dat hier de in het MER gebruikte uitgangspunten/voorwaarden aan verbonden zijn.¹²

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

- duidelijk te maken welke wijzigings- en afwijkingsbevoegdheden uit het bestemmingplan een plek krijgen in het MER;
- de effecten van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt te onderzoeken;
- die effecten voor alle milieuaspecten te beoordelen en na te gaan of aanpassing van de wijzigings- of afwijkingsbevoegdheden of effectbeperkende maatregelen nodig is.

2.2.3 Referentiesituatie en autonome ontwikkelingen

Voor een MER vormen de (milieueffecten van) de huidige situatie plus de autonome ontwikkeling gezamenlijk de referentiesituatie. Hiermee moeten de alternatieven vergeleken worden. Daarnaast laat de referentiesituatie ook zien welke milieuruimte er nog is voor ontwikkelingen: kunnen de aanwezige bedrijven nog uitbreiden binnen de huidige milieugebruiksruimte (zie ook § 2.4 van dit advies)? Het daarom is belangrijk om de referentiesituatie goed in beeld te brengen.

Op een aantal punten is de gehanteerde referentiesituatie niet juist of onvolledig:

- Het is niet duidelijk in hoeverre de bouwblokken in de huidige situatie al volgebouwd zijn en of voor uitbreiding extra ruimte nodig is. Of er sprake is van niet-benutte ruimte in de bestaande stallen en wat de omvang hiervan is niet benoemd. Hierdoor is de huidige feitelijke situatie onvoldoende gekwantificeerd en is niet inzichtelijk of hiermee bij de effectbepaling van het plan rekening is gehouden.

⁸ *Gevoeligheid van vogels en vleermuizen voor windturbines in de provincie Utrecht. Achtergronddocument bij de ruimtelijke modellering van verspreiding en vliegbewegingen.* Julia Stahl (Sovon) & Martin Epe (Zoogdiervereniging), 2021. Dit rapport laat zien dat een aantal vleermuissoorten en vogels een hoge gevoeligheid hebben voor windturbines in bepaalde delen binnen de Lopikerwaard.

⁹ Op meerdere plaatsen in het MER wordt vermeld dat het gaat om 'mestvergistings voor eigen gebruik'.

¹⁰ Zie de eerste pagina van bijlage 4 bij het MER: *Milieueffecten mestvergistingsinstallaties.*

¹¹ Wanneer co-substraten zoals afval- en reststoffen aan het vergistingsproces worden toegevoegd is sprake van co-vergistings.

¹² Zie artikel 3.1 lid hh van de planregels.

- De referentiesituatie is mogelijk overschat doordat het MER er van uit lijkt te gaan dat de bestaande bedrijven nog geen emissie-arme systemen toepassen terwijl dit voor varkenshouderij en pluimveebedrijven al verplicht is, net als bij nieuwbouw van stallen voor melkvee. Ook is niet duidelijk of bestaande bedrijven mogelijkheden hebben de emissie te beperken. Dit kan voor veehouderijen onder andere door toepassing van staltechnieken. Het MER moet per (type) bedrijf laten zien dat er staltechnieken beschikbaar zijn waarmee de emissies zodanig kunnen worden beperkt dat het volledige bouwvlak ingevuld kan worden, terwijl aan de planregels met betrekking tot emissie en depositie wordt voldaan.
- Voor de Wet natuurbescherming moeten, voor het bepalen van de effecten, de dieraantallen gebaseerd zijn op de feitelijke legale situatie. In het MER zijn echter voor sommige bedrijven ook dieraantallen meegenomen boven de legale, vergunde aantallen. Zo is bij de aantallen schapen ten onrechte uitgegaan van de CBS-aantallen, ook als deze hoger waren dan de vergunde aantallen.

Wat verder opvalt is dat § 4.1 (Referentiesituatie) alleen ingaat op het onderwerp landbouw. De referentiesituatie voor de behandelde milieuaspecten staat in de verdere paragrafen. Voor onderwerpen die niet zijn beoordeeld, zoals recreatie en wonen, is de referentiesituatie niet in beeld gebracht. Hierdoor ontbreekt inzicht in het huidige recreatieve gebruik en is bijvoorbeeld niet duidelijk of sprake is van al vastgestelde woningbouwlocaties (als autonome ontwikkeling).

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan besluitvorming, in een aanvulling op het MER de referentiesituatie opnieuw te bepalen, rekening houdend met actuele vergunningen en verplichtingen, de feitelijke situatie en autonome ontwikkelingen.

2.3 Open veenweidegebied

Het buitengebied van de gemeente Lopik bestaat grotendeels uit open veenweidegebied. Dit is een waardevol gebied vanwege de landschappelijke en cultuurhistorische waarden en het belang voor natuur (zoals weidevogels). Het MER geeft nu onvoldoende inzicht in de integrale effecten van het plan op het veenweidegebied.

Bodem

Het bestemmingsplan sluit aan op de regels uit de provinciale verordening¹³ die ruimte biedt voor bodembewerkingen ten behoeve van graslandvernieuwing of de aanleg van een andere blijvende teelt. In een toelichtend gesprek¹⁴ heeft de gemeente aangegeven dat de teelt van mais straks niet meer toegestaan is. Het plan biedt echter nog steeds ruimte voor bodembewerkingen die extra bodemdaling door veenoxidatie tot gevolg kunnen hebben, en daarmee kunnen leiden tot afname van het veen- en veen-op-klei-areaal. Het buitengebied is in de provinciale omgevingsvisie aangewezen als aandachtsgebied voor bodemdaling en in het westelijk deel van de gemeente dient de bodemdaling beperkt te worden (met 50% in 2030). Het MER maakt niet inzichtelijk wat de gevolgen van het voorkeursalternatief kunnen zijn op dit onderwerp.

¹³ Interim Omgevingsverordening provincie Utrecht, vastgesteld op 10 maart 2021.

¹⁴ Op 1 september 2021.

Weidevogels

De provincie stelt in de omgevingsvisie dat in weidevogelkerngebieden het verbeteren van kwaliteit middels agrarisch natuurbeheer gestimuleerd moet worden. Het MER vermeldt in dit kader dat de gemeente bij planvorming rekening dient te houden met de effecten op weidevogels in en nabij weidevogelgebieden.¹⁵ Het hierboven geconstateerde risico op bodemdaling en afname van het veen- en veen-op-klei-areaal kan echter tot verlies van geschikt biotoop voor weidevogels leiden. Ook de effectbeschrijving en -beoordeling laat zien dat er negatieve effecten te verwachten zijn op beschermde soorten, waaronder weidevogels. Hoewel het MER aanbevelingen bevat om deze effecten te beperken, constateert de Commissie dat de planregels alleen in algemene zin op het behoud en de bescherming van 'aan weidebouw gebonden natuurwaarden (weidevogels en wintergasten)' wordt gewezen.¹⁶ Of het plan hiermee de bescherming van het weidevogelgebied voldoende borgt is niet duidelijk.

Kaderrichtlijn Water (KRW)

Het grondgebied van de gemeente Lopik maakt deel uit van het deelstroomgebied Rijn-west. Hiervoor is een maatregelenprogramma opgesteld. Het MER concludeert dat de maatregelen uit dit programma geen relatie hebben met de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt, maar licht dit niet toe. Ook gaat het MER niet in op de mogelijke effecten van het plan op de (grond)waterkwaliteit en wat dit betekent voor de (verbeter)opgave vanuit de KRW en voor de kwaliteit van het veenweidegebied.

Openheid en cultuurhistorie

Tot slot is een belangrijk kenmerk van het veenweidegebied de openheid en de cultuurhistorische waarden. Zoals in § 2.2.2 van dit advies aangegeven zijn de maximale mogelijkheden van het plan onvoldoende in beeld gebracht. Dat is ook relevant voor het veenweidegebied: in hoeverre wordt de kenmerkende openheid van het gebied beïnvloed door het plaatsen van bijvoorbeeld windturbines, TOV's, bedrijfsgebouwen en de maximale uitbreidingen van het bouwvlak?

Het MER laat zien dat het plan negatieve invloed kan hebben op het landschap en cultuurhistorische waarden. De omvang van de impact blijft beperkt doordat de planregels een zorgvuldige landschappelijke inpassing vereisen. Deze beoordeling zal echter per ontwikkeling plaatsvinden en niet voor het bestemmingsplan als geheel. De bijzondere waarde van het historische cope-landschap en open veenweidegebied wordt wel benoemd, maar het MER maakt onvoldoende aannemelijk dat de effecten van alle mogelijkheden die het plan biedt maar beperkt effect zullen hebben op landschap en cultuurhistorie.

In het MER ontbreekt een totaalbeeld van alle mogelijke ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt en wat dit betekent voor het landschap en de cultuurhistorische waarden. Relevante voorbeelden zijn TOV's zoals hageldoeken en tunnelkassen, de bouw van koelhuizen of loodsen en de plaatsing van kleine windturbines.

Het MER verwijst voor richtlijnen voor de inpassing naar het Landschapsontwikkelingsplan Groene Driehoek¹⁷. In een toelichtend gesprek heeft de gemeente aangegeven dat in een

¹⁵ Zie bladzijde 51 van het MER.

¹⁶ Artikel 3.1 onder ac.

¹⁷ *Landschapsontwikkelingsplan Groene Driehoek. Gemeenten Lopik, Montfoort & Oudewater. Landschapsvisie.* Brons + partners, november 2005.

groot aantal gevallen het bedoelde inpassingsplan ter beoordeling voorgelegd wordt aan een ervenconsulent. Deze richtlijnen en beoordeling zijn niet geborgd in de planregels.

Met de verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan kan de gemeente eenvoudiger de gewenste kwaliteit in het landelijk gebied terugbrengen en houden. Deze verbreding is onder andere toegepast door het landschap een grotere rol in de planregels te laten spelen.¹⁸ Hoe de neutrale tot negatieve score op landschap zich verhoudt tot het gewenste behoud of verbetering van de kwaliteit is niet toegelicht.

Samenvattend

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan besluitvorming, in een aanvulling op het MER de effecten van het plan op het open veenweidegebied integraal in beeld te brengen. Benoem welke ontwikkelingen invloed kunnen hebben op het gebied zelf, de daaraan gekoppelde waarden en de factoren die bepalend zijn voor het gebied (zoals water- en bodemkwaliteit). Laat vervolgens zien wat deze ontwikkelingen, als maximale mogelijkheden, integraal betekenen voor het buitengebied. Laat ook zien hoe aangesloten wordt bij de richtlijnen van het Landschapsontwikkelingsplan en maak duidelijk of eventuele aanvullende maatregelen nodig zijn om de waarden te beschermen. Kaartbeelden waar deze mogelijkheden op geprojecteerd zijn kunnen dit integrale beeld verduidelijken.

Voeg het Landschapsontwikkelingsplan toe, zodat duidelijk is waar rekening mee moet worden gehouden. Licht ook toe hoe het plan bijdraagt aan het terugbrengen en houden van de gewenste (landschappelijke) kwaliteit van het landelijk gebied.

Als aanbeveling geeft Commissie mee om voor de nog op te stellen omgevingsvisie voor de Lopikerwaard te onderzoeken wat de verschillende ambities voor bijvoorbeeld landbouw, wonen en werken, betekenen voor het veenweidegebied en welke keuzes dit vraagt.

2.4 Stikstof

Onvoldoende zicht op de uitvoerbaarheid

Het plan biedt ruimte voor ontwikkeling. Het bevat echter onvoldoende inzicht in hoeverre het uitvoerbaar is: is de ruimte voor uitbreiding er ook echt, bijvoorbeeld gezien de regels voor stikstof of andere emissies? Dit is niet alleen belangrijke informatie die in het MER thuishoort, maar ook relevant voor de ondernemers in het gebied.

Het MER bevat nu onvoldoende informatie om te kunnen beoordelen of het plan uitvoerbaar en daarmee realistisch is:

- Niet alle bedrijven zijn meegenomen in de gepresenteerde berekeningen (de bijlagen bevatten alleen voorbeeldberekeningen en de resultaten van een deel van de bedrijven): een compleet overzicht van alle bedrijven (al dan niet geanonimiseerd) is noodzakelijk.
- De AERIUS-berekeningen voor alle stikstofbronnen tezamen ontbreken in de Passende beoordeling, waardoor er geen inzicht is op eventuele extra stikstof van het plan op Natura 2000-gebieden. De verwijzing naar een AERIUS-berekening van één bedrijf als voorbeeld is onvoldoende.¹⁹

¹⁸ Zie bladzijde 12 van het MER.

¹⁹ Waarbij de bijlage met de betreffende stikstofberekening van dit bedrijf ontbreekt in het MER.

- De berekeningen zijn niet op de juiste referentiesituatie gebaseerd (zie § 2.2.3 van dit advies).

Beschikbare ontwikkelruimte relevant voor uitvoerbaarheid

Om te bepalen in hoeverre bedrijven de geboden ontwikkelruimte van het plan kunnen gebruiken en het plan dus in de praktijk uitvoerbaar is, is het nodig inzicht te bieden in:

- de huidige feitelijke situatie met betrekking tot dieraantallen (de huidige bezetting),
- de maximaal mogelijke bezetting in de huidige situatie (bij de huidige bouwblokgruotte);
- bestaande stalsystemen; en
- wat de meest verregaande beschikbare emissiebeperkende technieken per diercategorie zijn.

Hiermee kan onderbouwd worden dat de dieraantallen die het plan mogelijk maakt, gerealiseerd kunnen worden zonder extra stikstofdepositie op daarvoor gevoelige natuur.

De Commissie adviseert in aanvulling op het MER en de Passende beoordeling, voorafgaand aan besluitvorming, de effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in beeld te brengen en de uitvoerbaarheid van het plan aan te tonen door:

- inzicht te bieden in de huidige feitelijke situatie met betrekking tot dieraantallen, bestaande stalsystemen en beschikbare emissiebeperkende technieken per diercategorie;
- aan te tonen hoe de aanwezige veehouderijen de gebruiks- en ontwikkelruimte die het plan biedt, daadwerkelijk in kunnen vullen zonder toename van stikstofdepositie;
- te beschrijven welke activiteiten die het plan mogelijk maken, zoals uitbreiding of aanpassing van bestaande bedrijven en recreatieve voorzieningen, bijdragen aan de stikstofdepositie en welke mitigerende maatregelen hiervoor nodig zijn;
- te onderbouwen dat de voorgestelde maatregelen niet leiden tot negatieve effecten door stikstofdepositie. Vul hiervoor de passende beoordeling aan met een ecologische onderbouwing die ingaat op habitattypen waarvoor mogelijk de kritische depositiewaarde wordt overschreden (in de huidige en/of toekomstige situatie) en ga daarbij in op gebiedsspecifieke kenmerken.

Stikstofregel: emissie of depositie?

Het MER en de planregels zijn niet eenduidig over de stikstofregel in het plan: betreft dit een emissieplafond of een beperking aan extra depositie?

- De omschrijving van het voornemen²⁰ en planregel 3.4.3 hebben het over het voorkomen van een toename van depositie op voor stikstof gevoelige gebieden.
- De omschrijving van de milieueffecten²¹ en planregel 4.4.3 gaan uit van de voorwaarde dat er geen extra stikstofemissie optreedt vanuit een bedrijf.

De Commissie beveelt aan om de stikstofregel eenduidig te formuleren en gebruiken in zowel het MER als de planregels.

²⁰ Paragraaf 2.2.1, bladzijde 19 van het MER.

²¹ Paragraaf 4.2.9, bladzijde 66 van het MER.

Artikel 4.4.3 van de planregels verwijst naar de Programmatische Aanpak Stikstof. De Commissie wijst erop dat dit programma niet meer van kracht is en dat het bestemmingsplan hier geen beroep op kan doen.²²

2.5 Gezondheid

Het bestemmingsplan is een plan met verbrede reikwijdte onder de Crisis- en herstelwet. Dit houdt in dat het plan ook regels met betrekking tot een gezonde fysieke leefomgeving bevat. Het valt in dat kader op dat de tekst van het MER zich alleen richt op de relatie tussen gezondheid en veehouderij; de rol van de inrichting van de leefomgeving op gezondheid komt niet aan bod.

Veehouderij en gezondheid

De beschrijving van de referentiesituatie gaat in algemene zin over de relatie tussen veehouderij en gezondheid, maar gaat niet in op bijvoorbeeld afstanden tussen intensieve veehouderijen en (burger)woningen in de huidige situatie in het plangebied. De hiervoor gebruikte informatie is gedateerd en gaat niet in op de thans geadviseerde afstanden van veehouderijen tot gevoelige bestemmingen zoals woningen.²³ Die houden een afstand van 250 meter tot veehouderijbedrijven in, waarbij voor geitenhouderijen een afstand van 2 km geldt.

§ 4.5 Geur laat zien dat met het bestemmingsplan meer woningen op korte afstand van een veehouderij komen te liggen dan in de huidige situatie. Het aantal geurgehinderden en de verandering van het leefklimaat is als negatief beoordeeld. In hoeverre dit meegenomen is bij de beoordeling van het aspect gezondheid is niet duidelijk.

Of in de huidige en toekomstige situatie EU-grenswaarden of WHO-advieswaarden, zoals voor luchtkwaliteit, overschreden worden is niet in beeld gebracht. De conclusie dat de uitbreidingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt, waaronder intensieve veehouderijen, geen effect hebben op de gezondheid is mede hierdoor onvoldoende onderbouwd. Juist vanwege de verwevenheid van agrarische bedrijven en woningen in de gemeente Lopik is informatie over (mogelijke) effecten op de gezondheid relevant voor de besluitvorming.

Overige ontwikkelingen

De betekenis van 'niet-agrarische' ontwikkelingen voor gezondheid komt niet of nauwelijks aan bod. Zo kan bij elk agrarisch bouwvlak een windturbine (met een maximale hoogte van 20 meter) geplaatst worden, maar gaat MER niet in op de betekenis van deze turbines op nabijgelegen woningen en de beleving hiervan.

²² Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (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.

²³ Zie *GGD-richtlijn medische milieukunde. Veehouderij en gezondheid*, RIVM-rapport 2020-0092, R. Nijdam et al., 2020

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

- Op basis van actuele informatie te beschrijven welke factoren relevant zijn voor de gezondheid in het plangebied, zowel voor veehouderij als voor gezondheidsaspecten in brede zin²⁴.
- Te benoemen welke afstanden tussen veehouderijen en gevoelige bestemmingen geadviseerd worden, zoals in het kader van zoönosen.
- Aan te geven welke grens- en advieswaarden (denk aan geur, geluid, en luchtkwaliteit) relevant zijn.
- Te laten zien in hoeverre in de huidige en beoogde situatie, zoals bij te realiseren nieuwbouw, aan de beoogde afstanden en waarden voldaan kan worden.
- Wat de (mogelijke) effecten van het plan zijn en met welke maatregelen deze effecten zijn te beperken of te voorkomen.

²⁴ Het document 'Kernwaarden gezonde leefomgeving' van de GGD-GHOR kan hier een hulpmiddel bij zijn (https://ggdghor.nl/wp-content/uploads/2021/05/GGD_GHOR_EPUB_KW_GEZ_LEEFOMGEVING_mei-2021.pdf).

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. 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. Sjoerd Bokma

drs. Sjef Jansen

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

dr. ir. Rob van Strien

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Bestemmingsplan.

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 uitbreiding van veehouderijen (categorieën C14 en D14). 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 Lopik.

Initiatiefnemer besluit

Het college van burgemeester en wethouders van Lopik.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie gemeld geen zienswijzen of adviezen te hebben ontvangen.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissierner.nl projectnummer [3563](#) 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

