



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Bestemmingsplan buitengebied Bunschoten

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 januari 2017 / projectnummer: 3162





# 1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Bunschoten heeft het voornemen een bestemmingsplan voor het buitengebied vast te stellen. Het doel is het geldende bestemmingsplan uit 2007 inclusief de tussentijdse herzieningen en wijzigingen te herzien tot een “actueel, digitaal en beherend” Bestemmingsplan Buitengebied. Het plangebied omvat het buitengebied van de gemeente<sup>1</sup>.

Ter onderbouwing van een besluit over dit plan zijn een plan-MER en een Passende beoordeling<sup>2</sup> opgesteld. De gemeenteraad van Bunschoten heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’<sup>3</sup>) gevraagd het MER te beoordelen. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het MER brengt in beeld hoeveel en welke typen agrarische bedrijven in het buitengebied van de gemeente aanwezig zijn, en wat de milieugevolgen zijn van eventuele verdere groei van deze bedrijven. Het MER laat zien dat het onvoorwaardelijk uitbreiden van alle agrarische bouwvlakken (voor niet-grondgebonden bedrijven tot twee maal met 30%, voor grondgebonden bedrijven tot 1,5 of, onder nadere voorwaarden, tot 2,5 hectare) op meerdere thema’s negatieve effecten kan hebben. De Commissie noemt hier met name de aantasting van het weidevogelgebied omdat het gebied van (inter)nationale betekenis is voor behoud van de weidevogelstand.

Het MER laat ook zien dat de uitbreiding van agrarische bedrijven, zonder nadere maatregelen, leidt tot een onaanvaardbare toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die daarvoor gevoelig zijn. In de regels van het ontwerpbestemmingsplan is daarom een bepaling opgenomen die een toename van depositie moet voorkomen. Het MER beschrijft echter geen maatregelen waarmee aan deze voorwaardelijke bepaling kan worden voldaan. Ook de onvoorwaardelijke opvulling van de bouwvlakken uit het huidige bestemmingsplan en de invulling van de onbenutte ruimte in de bestaande vergunningen heeft al onaanvaardbare toenames van de stikstofdepositie tot gevolg. De consequentie is dat het MER niet aannemelijk maakt dat alle geboden planologische ontwikkelingsruimte in het bestemmingsplan ook daadwerkelijk kan worden benut, zonder dat er sprake is van aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. Het MER beschrijft daardoor geen uitvoerbaar alternatief.

De Commissie is van mening dat het MER nog onvoldoende duidelijk maakt:

- hoe de kernkwaliteiten van het weidevogelgebied worden beschermd. Die kernkwaliteiten kunnen onder andere worden bedreigd door verdroging. Daarmee is ook onduidelijk hoe inklinking van het veenweidegebied wordt tegengegaan;

---

<sup>1</sup> Met uitzondering van het randmeer (Eemmeer), het gebied rond jachthaven Nieuwboer en bungalowpark Eemmeer.

<sup>2</sup> Hierna gezamenlijk aangeduid als “MER”.

<sup>3</sup> 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 [3162](#) of door dit nummer op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

- op welke wijze negatieve gevolgen van met name de uitbreiding van bouwvlakken naar 2,5 ha voor de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden door het treffen van mitigerende maatregelen zijn te voorkomen en aldus sprake is van een uitvoerbaar alternatief.

De Commissie komt op grond van het voorgaande tot de volgende conclusie:

**In het MER ontbreekt essentiële informatie voor een afgewogen besluit over het bestemmingsplan.**

Daarom adviseert de Commissie om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen over het plan. In hoofdstuk 2 van dit advies licht ze toe waarom zij de ontbrekende informatie belangrijk vindt en doet ze aanbevelingen over het aanvullen van die informatie. Die aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. In hoofdstuk 3 geeft de Commissie nog een enkel aandachtspunt voor de besluitvorming.

## 2. Toelichting op het oordeel

### 2.1 Weidevogelgebied

In het MER is aangegeven dat het buitengebied deel uitmaakt van de regio Eemland, dat dankzij zijn natte ontstaansgeschiedenis een belangrijk leefgebied voor weidevogels is. Hierbij wordt vermeld dat de verdere ontwikkeling van het weidevogelkerngebied een belangrijke ambitie van de provincie Utrecht is. De Commissie heeft begrepen dat deze ambitie ook door de gemeente wordt onderschreven.

Die ambitie brengt aanzienlijke uitdagingen met zich mee, want de weidevogels nemen zowel landelijk als provinciaal snel af, afhankelijk van de soort met 2 – 5% per jaar. De bijzondere waarde van het gebied zou volgens de Commissie aanleiding moeten zijn om in het MER extra aandacht te besteden aan de gevolgen van het plan voor de ambities om de weidevogelstand te behouden en mogelijk te verbeteren. Met name de openheid van het gebied, de kleinschalige verkaveling binnen het weidegebied<sup>4</sup> en een hoge grondwaterstand zijn de sleutelfactoren die (naast maaibeheer) de kwaliteit van het weidevogelgebied bepalen.

Uit het MER blijkt volgens de Commissie niet dat aan de bescherming en verbetering van deze waarden expliciet aandacht is besteed. Tijdens het bezoek dat de Commissie in het kader van dit advies aan de gemeente heeft gebracht is namens de gemeente toegelicht dat de bescherming van het weidevogelgebied een aspect is dat wordt meegenomen bij de toetsing van bouwplannen aan het bestemmingsplan. Nadien heeft de gemeente een nadere onderbouwing van dit standpunt toegezonden<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Relatief veel (schuin aflopende) slootranden waar weidevogels naar voedsel kunnen zoeken.

<sup>5</sup> In deze nadere onderbouwing wordt verwezen naar de Weidevogelvisie van de provincie Utrecht uit 2012, de provinciale Ruimtelijke Verordening 2013 en de ontwerp-herijking daarvan uit 2016. De gemeente geeft hierbij aan dat de Weidevogelvisie vooral betrekking heeft op subsidiemogelijkheden, en dat er in de overige provinciale beleidsstukken wel aandacht wordt gevraagd voor de openheid van het gebied, maar dat er geen bepalingen zijn die uitbreiding van agrarische bedrijven in het weidevogelgebied kunnen tegenhouden.

De toelichting door de gemeente en de provinciale beleidsstukken waarnaar wordt verwezen geven nuttige informatie, maar laten onverlet dat het MER niet ingaat op maatregelen die beschikbaar zijn teneinde achteruitgang van het weidevogelgebied tegen te gaan. Gelet op de grote waarde van het gebied en de ongunstige situatie waarin de weidevogels zich bevinden acht de Commissie het van groot belang dat in het MER alsnog wordt aangegeven hoe aantasting van de kwaliteit van het gebied kan worden voorkomen<sup>6</sup>. Op die manier kan worden onderbouwd dat het bestemmingsplan niet leidt tot aantasting van het weidevogelgebied.

Met betrekking tot de grondwaterstand merkt de Commissie nog op dat het buitengebied voornamelijk bestaat uit veenweidegebied. Verlaging van de grondwaterstand leidt tot voor weidevogels zeer ongunstige verdroging en tot verder inklinken van de bodem. In het MER is aangegeven dat alleen in een zone grenzend aan het Natura 2000-gebied Arkemheen wordt gestuurd op behoud van een hoge grondwaterstand. Er is niet aangegeven waarom hier niet in de rest van het buitengebied op wordt gestuurd .

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat in een aanvulling op het MER alsnog expliciet aandacht wordt besteed aan beschikbare maatregelen ter voorkoming van aantasting van de waarden van het weidevogelgebied en het tegengaan van inklinken van de bodem. Daarbij denkt de Commissie bijvoorbeeld aan:

- a) het handhaven van de omvang en openheid van het gebied;
- b) een hoge grondwaterstand in het hele gebied;
- c) het voorkomen dat sloten worden gedempt.

## 2.2 Stikstofdepositie

In het MER wordt ingegaan op de ligging van het buitengebied ten opzichte van voor verzuuring gevoelige natuurgebieden, waarvan er enkele (Arkemheen, Eemmeer & Gooimeer Zuidoever) direct grenzen aan het plangebied. In de Passende beoordeling, die onderdeel uitmaakt van het MER, is aangegeven dat met name voor Natura 2000-gebied Veluwe geen ontwikkelingsruimte meer beschikbaar is<sup>7</sup>. Er wordt dan ook terecht geconcludeerd dat het plan in deze vorm niet uitvoerbaar is. Om hieraan tegemoet te komen wordt voorgesteld in het plan regels op te nemen die de ammoniakemissie van de bedrijven beperken (paragraaf 6.5 van het MER)<sup>8</sup>. In het MER ontbreekt echter een onderbouwing van de uitvoerbaarheid van deze maatregel. Het plan kent een wijzigingsbevoegdheid voor uitbreiding van het bouwvlak voor grondgebonden agrarische bedrijven onder voorwaarden tot 1,5 ha en onder nadere voorwaarden tot 2,5 ha. Daarnaast staat het plan onder voorwaarden een toename van het

---

<sup>6</sup> De Commissie denkt daarbij aan het verkrijgen van een nauwkeuriger beeld van de verspreiding van weidevogels in het gebied, aan het aan nadere regels binden van uitbreiding van bouwvlakken, van activiteiten die kunnen leiden tot verdroging (zie ook de alinea over voorkomen van inklinking) en van het dempen van sloten, alsook aan maatregelen om per saldo een verbetering van de weidevogelstand te bereiken, eventueel gebruik makend van het instrumentarium van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb).

<sup>7</sup> De stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden is in het MER beoordeeld op grond van de Programmatische Aanpak Stikstofproblematiek (PAS). Onderdeel van de PAS is een rekenmodel waarmee kan worden beoordeeld of voor initiatieven die een toename van de stikstofdepositie veroorzaken ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Als dat niet het geval is kan het initiatief (op dat moment) niet worden gerealiseerd.

<sup>8</sup> In de planregels is opgenomen dat het gebruik van gronden en gebouwen niet mag leiden tot een toename van de stikstofemissie ten opzichte van de feitelijke of vergunde situatie (planregel 3.4.2 Strijdig gebruik stikstof).

bouwvlak met twee maal 30% toe bij intensieve veehouderijen<sup>9</sup>. Niet is aangegeven welke maatregelen kunnen worden getroffen zodat gebruik kan worden gemaakt van deze uitbreidingsmogelijkheid, in het bijzonder de mogelijkheid van uitbreiding van het bouwvlak tot 2,5 ha, zonder dat dit leidt tot toename van de ammoniakemissie. Evenmin is aangegeven hoe hierop kan worden gestuurd.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat in het MER wordt onderbouwd dat de gewenste uitbreidingsmogelijkheden voor veehouderijbedrijven (in het bijzonder uitbreiding van het bouwvlak tot 2,5 ha) in combinatie met de in de planregels opgenomen beperking van de ammoniakemissie leiden tot een uitvoerbaar en handhaafbaar plan.

### 3. Aandachtspunt voor de besluitvorming

De Commissie wil met onderstaande aanbeveling een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerking in dit hoofdstuk heeft geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

#### 3.1 Geur

In paragraaf 4.4 van het MER is kwalitatief ingegaan op de gevolgen van het voorgenomen plan voor de geurbelasting in de omgeving van de veehouderijen. Hieruit blijkt dat bij de realisatie van het voornemen de geurbelasting op enkele geurgevoelige objecten in het buitengebied zal toenemen. Uit het MER blijkt niet duidelijk in hoeverre deze toename van de geurbelasting beperkend zal zijn voor de uitbreidingsmogelijkheden van de veehouderijen. Dit speelt niet alleen bij de intensieve veehouderijen, maar ook bij de rundveehouderijen, waarvoor vaste afstanden tot geurgevoelige objecten gelden. In het MER is hierbij uitgegaan van een vaste afstand van 50 meter voor alle geurgevoelige objecten buiten de bebouwde kom. In de gevallen waar sprake is van lintbebouwing kan echter ook sprake zijn van een aaneengesloten bebouwing die in het kader van de geurregelgeving als "bebouwde kom" dient te worden beoordeeld. Daarvoor geldt een minimum afstand van 100 meter. In het MER wordt het aantal geuregehinderde objecten waarschijnlijk onderschat.

- De Commissie beveelt aan om voorafgaand aan de besluitvorming over het plan duidelijk te maken wat de gevolgen van de uitbreidingsmogelijkheden in het plan zijn voor het aantal geuregehinderde objecten.

---

<sup>9</sup> Artikel 3.6.1 en 3.6.2 van de planregels.

## BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

**Initiatiefnemer:** College van burgemeester en wethouders van de gemeente Bunschoten

**Bevoegd gezag:** Gemeenteraad van de gemeente Bunschoten

**Besluit:** vaststellen of wijzigen van bestemmingsplan Buitengebied Bunschoten

**Categorie Besluit m.e.r.:** C14

**Activiteit:** De gemeente Bunschoten wil het Bestemmingsplan Buitengebied herzien. Voorafgaand aan de vaststelling van het Bestemmingsplan moeten de milieugevolgen van het plan worden beschreven in een MER. De gemeente heeft de Commissie gevraagd het MER te toetsen.

### **Procedurele gegevens:**

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 6 oktober 2016

Kennisgeving MER: 2 november 2016

Ter inzage legging MER: 3 november 2016 t/m 15 december 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 17 januari 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. ing. J.H. Grit (secretaris)

dhr. ir. J.J. de Graeff (voorzitter)

dhr. ir. S. Bokma

dhr. ir. W.H.A.M. Keijsers

dhr. ing. R.L. Vogel

### **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](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3162](#) 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](mailto:mer@eia.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

