



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Utrechtse Programma Landelijk Gebied

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

14 november 2024 / projectnummer: 3835



# 1 Advies voor de inhoud van het MER

De provincie Utrecht stelt het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) op. Hierin wordt vastgelegd hoe en waar in de provincie doelen voor natuur, water, klimaat en landbouw (kunnen) worden gehaald. Voor het besluit over dit programma wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De Provinciale Staten van Utrecht hebben de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd om te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER.

## Essentiële informatie voor het MER

De notitie reikwijdte en detailniveau (notitie R&D)<sup>1</sup> is de eerste stap naar het MER. De notitie bouwt voort op het concept UPLG<sup>2</sup> en een notitie<sup>3</sup> die door de Provinciale Staten van Utrecht is goedgekeurd. Het MER moet laten zien of de uitdagende doelen behaald kunnen worden. Dit vraagt inzicht in obstakels, maar vooral in kansen en mogelijkheden. Ook moet het MER duidelijk maken hoe de doelen van het UPLG ruimtelijk samenhangen en welke positieve en negatieve effecten er zijn. De deelgebieden staan hierbij centraal.

De Commissie adviseert om in het MER de volgende punten op te nemen:

- **Maak duidelijk waar het UPLG over besluit:**
  - Baken de scope van het MER goed af en geef ook de relatie met andere relevante plannen en beleid weer, zoals met de provinciale omgevingsvisie.
  - Geef inzicht in eisen (wet- en regelgeving) en voorwaarden die daaruit voortvloeien.
- **Geef inzicht in doelen:**
  - Omschrijf duidelijk de doelen voor de provincie Utrecht als geheel, inclusief de beoogde verdeling daarvan over de vijf deelgebieden. Duidelijkheid over de doelen is essentieel om deze per gebied te kunnen vaststellen en om zichtbaar te maken wat alternatieven aan de doelen bijdragen. Ook het vierde doel, ‘perspectief voor de landbouw’, moet voldoende concreet gemaakt worden.
  - Voer een ruimtelijke systeemanalyse uit van de deelgebieden en voor hun onderlinge samenhang. Bekijk ook de relatie met aangrenzende gebieden buiten de provincie.
  - Maak duidelijk welke ontwikkelingen wel en niet zijn meegenomen in de referentiesituatie (de huidige situatie inclusief de autonome ontwikkelingen).
- **Onderzoek per deelgebied de onderscheidende alternatieven en beschrijf wat maatregelen bijdragen aan de doelen en wat dit betekent voor het milieu. Het alternatievenonderzoek moet:**
  - Op elk deelgebied toegespitste alternatieven omvatten. Immers, de opgave kan (zal) per deelgebied verschillen, en daarmee ook de mogelijke maatregelen en oplossingen om deze opgave aan te pakken.
  - De hoeken van het speelveld verkennen en daarmee breder kijken dan de huidige beleidsruimte. Een mogelijkheid is om te starten met de grootste opgave of het grootste knelpunt: wat is hiervoor nodig en op welke manier kunnen maatregelen voor de overige opgaven hierop aanhaken?
  - Zichtbaar maken welke keuzes nodig zijn om alle opgaven te halen.

---

<sup>1</sup> Notitie reikwijdte en detailniveau, PlanMER Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG), Tauw, 28-05-2024.

<sup>2</sup> Concept Utrechts Programma Landelijk Gebied, versie UPLG 1.0, Provincie Utrecht, *geen datum*.

<sup>3</sup> Kaderstellende notitie voor het UPLG, vastgesteld door Provinciale Staten van Utrecht, 26-06-2024.

- **Laat de optelsom van (voorkeurs)alternatieven per deelgebied voor de gehele provincie zien en zet deze af tegen de provinciale doelen:**  
Als blijkt dat niet alle doelen worden bereikt, pas dan de alternatieven van de deelgebieden aan totdat alle doelen (zoveel als mogelijk) gehaald worden. Doorloop daarmee een iteratief proces.
- **Onderzoek effecten zoveel mogelijk kwantitatief en gebruik kaartmateriaal:**  
Laat naast negatieve effecten juist ook de positieve impact zien, ook van combinaties van maatregelen voor verschillende opgaven.

Het Rijk heeft een herziene handreiking<sup>4</sup> (en addendum<sup>5</sup>) voor het opstellen van een provinciaal programma landelijk gebied (PPLG) gepubliceerd. Veel vereisten voor een PPLG zijn ook relevant voor een MER, zoals bijvoorbeeld de voorgeschreven analyses en het in beeld brengen van de bijdrage van de maatregelen aan de doelen. De Commissie adviseert om bij de toepassing van de handreiking ook gebruik te maken van het advies daarover van de Ecologische Autoriteit<sup>6</sup>.

Besluitvormers, betrokkenen en geïnteresseerden lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Maak de samenvatting makkelijk en als zelfstandig document leesbaar en zorg dat het een goede afspiegeling is van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de notitie R&D. Ze herhaalt slechts punten die al in de notitie R&D aan de orde komen, als dat voor een goed begrip van het advies nodig is of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.

#### **Aanleiding MER**

*Het vorige kabinet streefde met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) naar een samenhangende aanpak van doelen voor natuur, water en klimaat (broeikasgasreductie) in landelijke gebieden. Het Rijk heeft alle provincies gevraagd om een provinciaal gebiedsprogramma op te stellen, waarin beschreven staat hoe zij de NPLG-opgaven gaan realiseren. Het doel was om in deze gebiedsprogramma's ook de beheerplannen van Natura 2000-gebieden te integreren. In juli 2023 heeft de provincie Utrecht haar Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) ingediend bij het Rijk. In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet wordt NPLG niet doorgezet en ook het transitiefonds bestaat niet meer. De provincie Utrecht is voornemens het UPLG voort te zetten.*

#### **MER-plicht**

*Voor een dergelijk programma moet een MER worden opgesteld als het een kader vormt voor mer-(beoordelings)plichtige projecten of wanneer een Passende beoordeling voor het programma nodig is. Dit is het geval voor het UPLG. Daarom wordt een planMER opgesteld.*

#### **Rol van de Commissie voor de milieueffectrapportage**

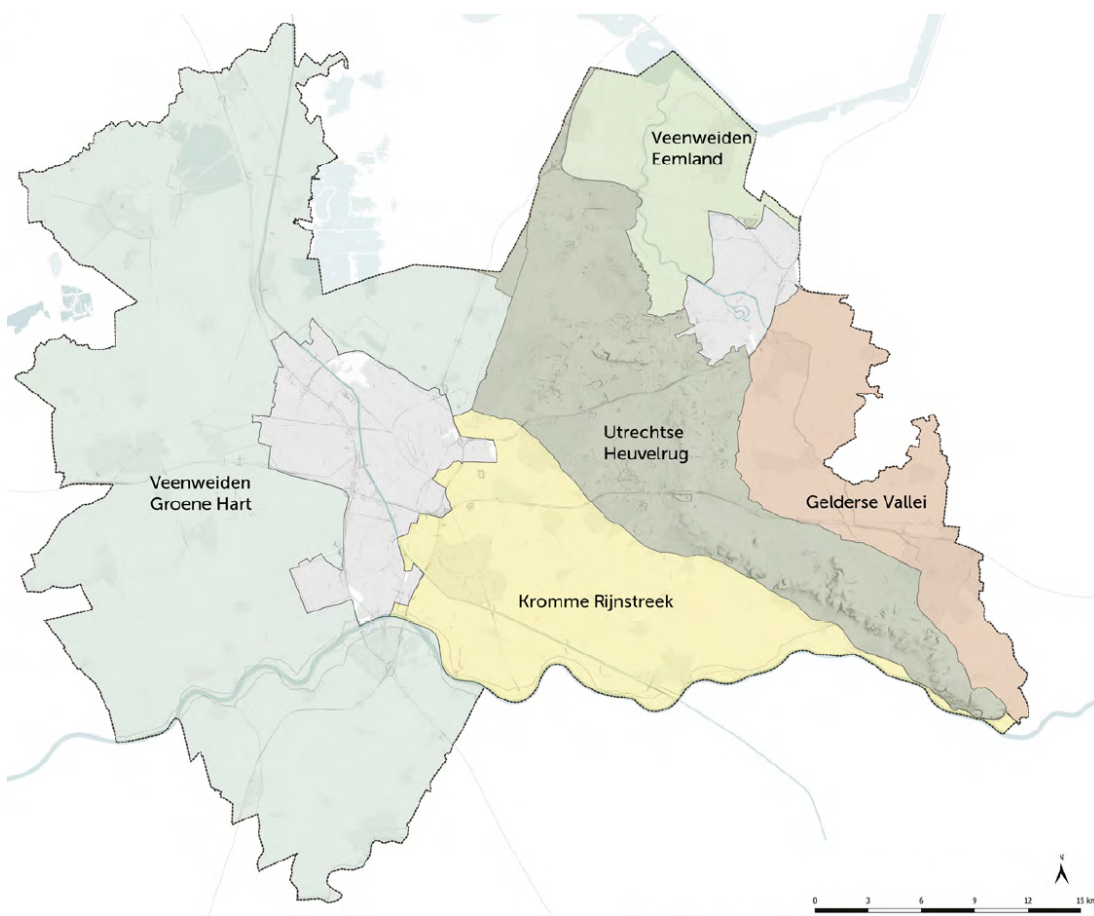
*De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval Provinciale Staten van Utrecht – besluit over het UPLG.*

<sup>4</sup> Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG, februari 2024.

<sup>5</sup> Addendum bij de Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG, mei 2024.

<sup>6</sup> Voor adviezen van de Ecologische Autoriteit over de handreiking PPLGs, zie: <https://ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3835 op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1: De vijf verschillende landschapstypen die Utrecht heeft, waarop de gebiedsindeling voor het UPLG is gemaakt (Bron: Notitie R&D).

## 2 De rol van mer bij UPLG

### Maak kansen en mogelijkheden zichtbaar

De Provincie Utrecht werkt in het UPLG vier doelen uit op de thema's natuur, water, klimaat en landbouw. Het UPLG speelt een belangrijke rol bij het halen van deze doelen en daarvoor zijn keuzes nodig. Een goed MER maakt zichtbaar wat de haalbaarheid van de doelen is en wat er wel en niet kan. De Commissie adviseert om het MER niet alleen te benutten voor het onderzoek naar milieueffecten, maar juist ook voor het ontwikkelen van alternatieven en maatregelen waarin met combinaties van functies meerdere doelen tegelijk kunnen worden behaald.

### Zet deelgebieden centraal

De vijf Utrechtse deelgebieden uit de NRD (zie figuur 1) hebben allemaal hun eigen karakteristiek, knelpunten en kansen. Ze zijn ingedeeld op basis van hun unieke landschappelijke, ecologische, bodemkundige en hydrologische kenmerken. Ook de samenhang

met lokale partijen (publiek, maatschappelijk en privaat) verschilt. Logischerwijs heeft elk deelgebied andere maatregelen nodig om de doelen uit het UPLG te halen.

De Commissie onderschrijft het idee om de vijf Utrechtse deelgebieden leidend te maken bij het opstellen van het MER. **Ze adviseert om in eerste instantie per deelgebied een ‘gebieds-MER’ te maken en deze daarna te integreren tot het overkoepelend provinciaal MER.** Maak de bestuurlijke grenzen (gemeentelijk en provinciaal) daarbij ondergeschikt aan de land-schappelijke en ecologische eigenschappen van de vijf deelgebieden. Dit uitgangspunt werkt door in dit hele advies.

Maak de doelen en alternatieven per deelgebied specifiek en onderzoek de effecten kwantitatief. Stem deze, waar nodig, af met aanpalende gebieden in andere provincies. Haal vervolgens het net op en beschrijf de uitkomsten voor de hele provincie. Als doelen nog onvoldoende worden gehaald, herhaal dan het proces met aangescherpte alternatieven.

## 3 Maak duidelijk waar het UPLG over besluit

### 3.1 Afbakening van het MER

Het is belangrijk en noodzakelijk dat het MER goed laat zien waar het UPLG echt iets anders of nieuws biedt ten opzichte van bestaand beleid (zoals de provinciale omgevingsvisie). Het MER moet ook de actuele stand van zaken op nationaal niveau<sup>7</sup> beschrijven. Het UPLG is een dossier waarbinnen heel veel samenkomt en samenhangt. Er spelen meer plannen in het landelijk gebied die kunnen gaan strijden om dezelfde ruimte, zoals plannen omtrent de energietransitie, het programma Ruimte voor Defensie en plannen voor uitbreiding van Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug.

De Commissie adviseert daarom om in het MER de scope van het UPLG goed af te bakenen en de samenhang met andere plannen en beleid in het landelijk gebied weer te geven. Maak met kaarten duidelijk waar deze plannen kunnen samenkomen of juist schuren. Maak daarbij onderscheid tussen harde eisen (wet- en regelgeving), voorwaarden die daaruit voortvloeien en doelen die (mede) volgen uit bestaand beleid. Maak ook onderscheid tussen nationaal beleid, provinciaal beleid en regionaal (gemeentelijk) beleid. Ga in ieder geval in op:

#### *Nationaal*

- Natuurherstelverordening (NHV), met accent op agrarische en bosecosystemen.
- Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb).
- Gemeenschappelijk LandbouwBeleid (GLB) en de daarin opgenomen eco-regeling.
- Water en bodem sturend, inclusief KRW-doelen.
- Programma Ruimte voor Defensie.
- Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.
- Programma Integraal Riviermanagement.

---

<sup>7</sup> Het Rijk moet nog uitwerken hoe de doelen die eerder in het NPLG samenkwamen nu bereikt (en op provinciaal niveau verdeeld) gaan worden.

#### *Provinciaal*

- Provinciale Omgevingsvisie.
- Omgevingsverordening en de daarin beschermde natuur- en landschapswaarden, inclusief nationale monumentale structuren en werelderfgoed.
- Ontwerp omgevingswetprogramma Gezond & Veilig 2022–2025.
- Plannen voor uitbreiding en herbegrenzing van Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug.

#### *Regionaal*

- Regionale energiestrategieën.
- Gemeentelijke omgevingsvisies.
- Gemeentelijke woonvisies.

## 3.2 Te nemen besluit(en)

De procedure voor de milieueffectrapportage wordt doorlopen voor het vaststellen van het UPLG. Daarnaast zijn andere besluiten nodig voor de realisatie van het voornemen. Zo zullen afspraken uit het UPLG een plek krijgen in een nieuwe versie van de provinciale omgevingsvisie. Geef daarom aan welke besluiten nog meer genomen gaan worden, wie daarvoor het bevoegde gezag is en wat de planning is.

# 4 Geef inzicht in doelen en huidige situatie

## 4.1 Concrete doelen met vertaling naar deelgebied

### **Doelen per deelgebied**

De provincie Utrecht heeft vier doelen voor het UPLG. Dat zijn *natuur*, *water* en *klimaat*, die ook in het NPLG werden benoemd, aangevuld met het vierde doel *perspectief voor de landbouw*. De Commissie onderschrijft het belang van een perspectief voor de landbouw.

Duidelijkheid over de doelen is essentieel om de opgave (per doel en deelgebied) vast te stellen en daar passende alternatieven voor te ontwikkelen. Voor natuur, water en klimaat gaven het Ontwerp-NPLG en de Handreiking PPLG aan wat elke provincie bij moet dragen aan de landelijke opgaven. Werk de doelen in het MER kwantitatief uit en verdeel ze over de deelgebieden.

### **Maak ‘perspectief voor de landbouw’ concreet**

Voor het vierde provinciale doel ‘perspectief voor de landbouw’ biedt de notitie R&D, en het concept-UPLG, nog onvoldoende duidelijkheid over wat wordt bedoeld. Is dit bijvoorbeeld vooral sociaal- of macro-economisch bedoeld of gaat het over voedselveiligheid? Leg daarom uit wat dit perspectief wel en niet omvat en werk het doel per deelgebied kwantitatief uit.

## 4.2 Toets op doelbereik

De Commissie adviseert om in het MER al vroeg inzichtelijk te maken of doelen per alternatief gehaald worden. Ga in het MER ook in op hoe de doelen uit het UPLG zich verhouden tot andere opgaven in het landelijk gebied die leiden tot ruimtelijke claims<sup>8</sup>. Beschrijf in het MER welke mogelijkheden er zijn om de verschillende opgaven te integreren.

De Commissie constateert dat de doelen voor water, klimaat, natuur en landbouw op gespannen voet met elkaar kunnen staan. De ambities voor water, klimaat en natuur zijn groot en ze zijn deels al met wetgeving en geborgde maatregelen ondersteund (zoals het ANLb en het Programma Natuur). Maak in het MER aannemelijk dat met de geborgde en additionele maatregelen doelen daadwerkelijk gehaald worden. Ga in het MER ook in op hoe met het spanningsveld tussen maatregelen wordt omgegaan en hoe de alternatieven voor de verschillende doelen (en met name voor perspectief voor de landbouw) eruitzien. Onderzoek in het MER hoe maatregelen elkaar kunnen versterken en waar synergie tussen maatregelen en doelen mogelijk is.

## 4.3 Huidige situatie inclusief autonome ontwikkelingen

In het MER worden de effecten van het UPLG op de omgeving onderzocht. Daarvoor is het nodig per deelgebied een (ruimtelijke) analyse<sup>9</sup> te maken van de huidige situatie. Beschrijf daarbij de actuele (zoveel mogelijk kwantitatief<sup>10</sup> gemaakte) conditie van het landelijke gebied. Stel daarna vast welke maatregelen het meest effectief zijn en daarom prioriteit hebben<sup>11</sup>. Voeg aan de huidige situatie de resultaten van het al vastgestelde, maar nog niet uitgevoerde, beleid toe (*“autonome ontwikkelingen”*).

De volgende punten zijn daarbij ook belangrijk voor het MER:

- Geef inzicht in het huidige landgebruik en andere kwantitatieve cijfers. Bijvoorbeeld cijfers over de leeftijdsopbouw van Utrechtse agrariërs en het percentage dat reeds een opvolger heeft. Dit is bijvoorbeeld nodig om de effecten te bepalen van maatregelen die bijdragen aan structurerend principe 14 (*aansluiten bij natuurlijk verloop stoppers*).
- Maak duidelijk welke autonome ontwikkelingen wel en welke niet zijn meegenomen.
- Ga duidelijk in op autonome ontwikkelingen in de landbouwsector, zoals een andere gewassenteelt, natuurlijk verloop stoppers, afbouw van de derogatie en een transitie naar andere, duurzame, landbouwmethoden.
- Geef aan of bestaande (en voor langere termijn geborgde) maatregelpakketten tot de referentiesituatie behoren of juist onderdeel van het voornemen.

---

<sup>8</sup> Denk daarbij aan ruimte voor woningbouw, bossenstrategie, bufferzones rond natuurgebieden, groenblauwe dooradering, energietransitie, Ruimte voor Defensie etcetera.

<sup>9</sup> Dit kan een landschaps-ecologische systeemanalyse zijn. Maak daarbij een gedegen watersysteemanalyse inclusief water- en stoffenbalans.

<sup>10</sup> Een heleboel gegevens over de huidige situatie zijn (openbaar) beschikbaar. Daarmee is kwantitatief inzichtelijk te maken wat de huidige stand is.

<sup>11</sup> Denk bijvoorbeeld aan de KRW-opgaven, waarvoor de huidige toestand én knelpunten bekend zijn (STOWA sleutelfactoren systematiek).



### Toets op robuustheid

Bij de te verwachten ontwikkelingen kan sprake zijn van ontwikkelingen die onzeker zijn, maar wel grote invloed hebben op de te beschrijven referentiesituaties en alternatieven. Denk hierbij aan een nieuw aan te wijzen defensie terrein of ontwikkelingen op het gebied van de energietransitie. Beschrijf de mogelijke consequenties van deze ontwikkelingen in de vorm van een 'robuustheidstoets': hoe worden scenario's en alternatieven beïnvloed als deze ontwikkelingen door zouden gaan?

## 5 Alternatieven: een iteratief proces

Het UPLG bevat 26 structurerende principes. Het lijkt de Commissie te complex om in het MER voor al deze principes afzonderlijk de mogelijke effecten te onderzoeken. Zoek daarvoor per deelgebied naar slimme combinaties van principes en naar synergie tussen onderwerpen. Niet alles kan overal. Ontwikkel daarom alternatieven die al veel van de principes samenbrengen. Beschrijf vervolgens hoe de gestelde doelen en geconstateerde knelpunten de keuze en de afbakening van de alternatieven hebben bepaald.

De Commissie adviseert om voor onderscheidende alternatieven te onderzoeken wat de te nemen maatregelen bijdragen aan de doelen en wat dit betekent voor het milieu. Doorloop een iteratief proces waarin gewerkt wordt van alternatieven per deelgebied naar een voorkeursalternatief voor de gehele provincie. Bekijk tot slot wat dit betekent voor de provinciale omgevingsvisie.

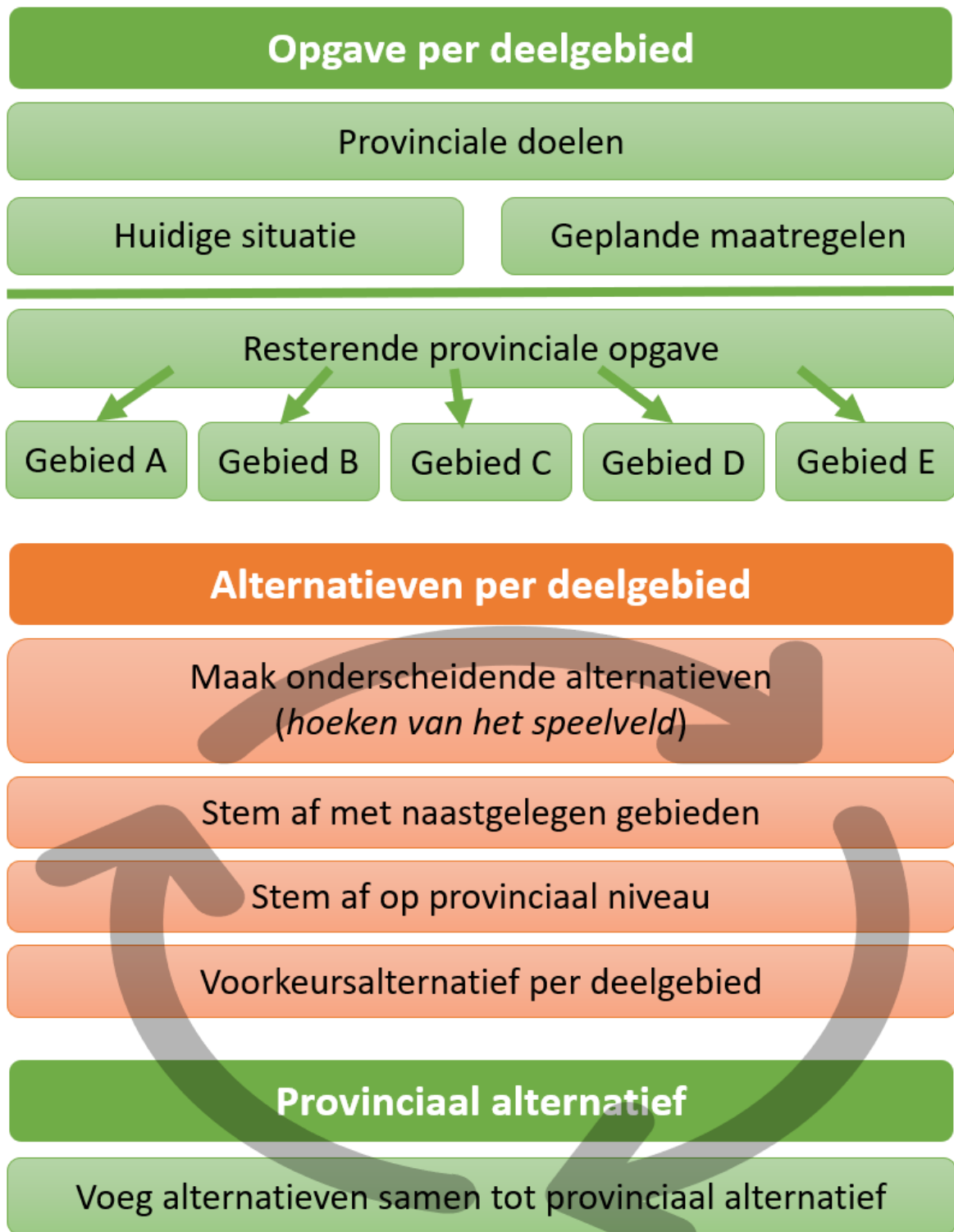
Het iteratieve proces kenmerkt zich door een wisselwerking tussen alternatieven, de verwachte effecten, de bijdrage aan de doelen en gesignaleerde kansen. Stel, indien nodig, bij en combineer, totdat op een steeds groter schaalniveau de doelen (zoveel als mogelijk) bereikt worden.

Het te doorlopen iteratieve proces kan er als volgt uit zien (zie figuur 2):

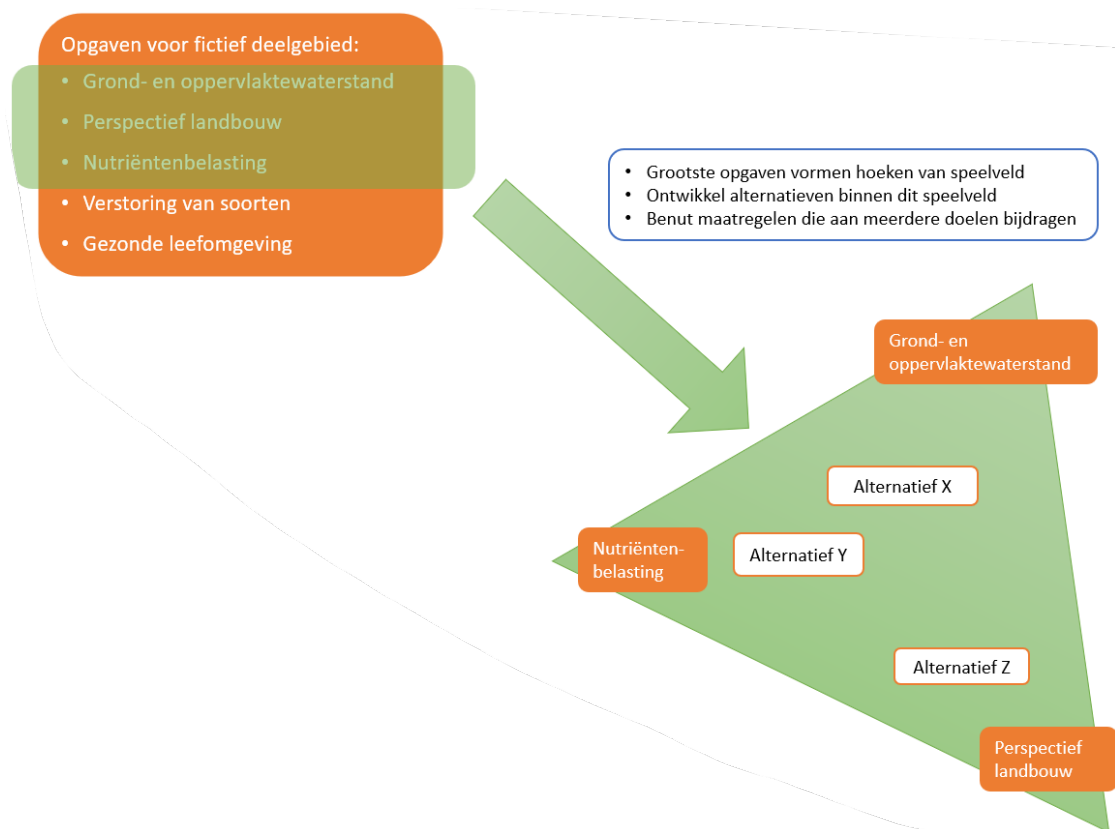
1. **Knelpunten per deelgebied:** ontwikkel voor elk deelgebied toegespitste alternatieven op basis van de knelpunten. Immers, de opgave zal per deelgebied verschillen, en daarmee verschillen ook de mogelijke maatregelen en oplossingen om deze opgave in te vullen. Door de deelgebieden (en daarmee de landschapstypen, uitgewerkt in een systeem-analyse) aan de basis te laten staan van de alternatieven, zijn water en bodem sturend.
2. **Hoeken van het speelveld per deelgebied:** verken per deelgebied de hoeken van het speelveld en kijk daarmee breder dan de huidige beleidsruimte. Een mogelijkheid is om te starten met de grootste opgave (of het grootste knelpunt): wat is hiervoor nodig en hoe haken maatregelen voor de overige opgaven hierop aan? Zoek ook naar synergie tussen maatregelen en combineer waar mogelijk. Zie ook figuur 3.
3. **Keuzes voor doelbereik:** maak zichtbaar welke keuzes nodig zijn om per deelgebied tot een volledig doelbereik te kunnen komen en bepaal per deelgebied een voorkeursalternatief.
4. **Optelsom voor de provincie:** laat de optelsom van de (voorkeurs)alternatieven per deelgebied zien voor de gehele provincie ('het net ophalen'). Doe dat voor de milieugevolgen (zowel positieve als negatieve) en voor het doelbereik. Toets daarbij ook in hoeverre sprake is van gevolgen die de provinciegrenzen overschrijden.



5. **Herhaal stappen als nodig:** als uit stap 4 blijkt dat niet alle doelen worden bereikt, herhaal dan de bovenstaande stappen met aangepaste alternatieven, totdat alle doelen (zoveel als mogelijk) gehaald worden. Doorloop daarmee een iteratief proces.



*Figuur 2: Een theoretisch voorbeeld van een te doorlopen iteratief proces om eerst per deelgebied tot een voorkeursalternatief (VKA) te komen en daarna tot een provinciaal VKA.*



Figuur 3: Een theoretisch voorbeeld van een proces om onderscheidende alternatieven te vormen ("hoeken van het speelveld"). Alternatief Z is in dit voorbeeld primair gericht op een perspectief voor de landbouw, en draagt bij aan de opgave voor nutriëntenbelasting en grond- en oppervlaktewaterstand.

## 6 Effectbepaling en aandachtspunten per thema

### 6.1 Kwantitatief effectonderzoek

De notitie R&D spreekt van een overwegend kwalitatieve effectbeoordeling. Alleen een kwalitatieve beschrijving van de effecten is naar oordeel van de Commissie in dit stadium onvoldoende. De doelen zijn immers kwantitatief en kennen deels ook een deadline. Om een idee te krijgen van het doelbereik van diverse mogelijke maatregelen, is het essentieel om ook (semi-)kwantitatief naar het effect van die maatregelen te kijken. De Commissie benadrukt dat het voor de besluitvormers noodzakelijk is om inzicht te krijgen in de kwantitatieve effecten. Ook al legt het UPLG-maatregelen op een hoog abstractieniveau vast, voor de verdere uitwerking hebben alle spelers in de gebiedsprocessen handvatten nodig om het UPLG verder uit te werken. Hiervoor is het cruciaal dat het perspectief (de potentie) van maatregelen minimaal in orde-grootte bekend is. Veel van de benodigde gegevens zijn 'gewoon' (openbaar) toegankelijk en beschikbaar, deze moeten naar oordeel van de Commissie dan in elk geval benut worden. Daarbij is de fysieke ruimte in het landelijk gebied goed in hectares uit te drukken.

De Commissie adviseert, gezien de aard van de doelen en de noodzaak om hierin stappen te zetten voor de provincie, het UPLG een stap concreter te maken, en daarom de effecten van de alternatieven per deelgebied en voor het provinciale MER zoveel mogelijk kwantitatief te onderzoeken.

## 6.2 Natuur

Beschrijf per deelgebied de kansen om bij te dragen aan provinciale natuuropgaven inclusief die voor stikstof. Maak duidelijk of en hoe die gecombineerd kunnen worden met de wateropgaven en leg de relatie met een gezonde leefomgeving (zie volgende paragrafen). Doe dit voor de structurerende principes voor natuur:

- Natura 2000-gebieden.
- Utrechtse Heuvelrug.
- Overig NNN/groene contour.
- Leefgebieden van soorten van de vogel- en habitatrichtlijn (VHR).
- Bossenstrategie.
- Groenblauwe dooradering.

Het is waardevol om per deelgebied een korte systeemschets met knelpunten op te nemen, en de kansen die het UPLG biedt om die knelpunten te verminderen.

Voor de VHR-soorten adviseert de Commissie om de focus te leggen op de leefgebieden van soorten waarvan de provincie leefgebieden van (inter)nationaal belang herbergt én waarbij er een opgave bestaat om deze soorten weer in een landelijk gunstige staat van instandhouding te krijgen.

Beschrijf per deelgebied welke combinaties mogelijk zijn, dus waar tegemoet kan worden gekomen aan meerdere sturende principes op het vlak van natuur. Geef bij mogelijke conflicten aan welke keuze op basis van ecologische criteria het meest doelmatig is, dus het meest bijdraagt aan de provinciale natuuropgave(n). Werk daarbij met kaartmateriaal en waar mogelijk met de (geaggregeerde) provinciale gevoeligheidskaarten voor windenergie.

Gebruik de informatie uit bovengenoemde verkenning als bouwstenen bij de alternatievenvergelijking. Toets de (bouwstenen voor) alternatieven navolgbaar op doelbereik, dus de bijdrage aan de provinciale natuuropgave. Ga na wat de alternatieven kunnen betekenen voor stikstofreductie per overbelast (en relevant) Natura 2000-gebied (betrek daarbij ook de opgestelde natuurdoelanalyses<sup>12</sup> en de adviezen daarop van de Ecologische Autoriteit), en welke keuzes daar het meest aan bijdragen (en waarom).

In de notitie R&D is aangegeven dat voor het voorkeursalternatief een Passende beoordeling wordt opgesteld. Daarin kunnen mitigerende maatregelen worden betrokken. De Commissie adviseert om de Passende beoordeling als bijlage op te nemen in het MER (of bij de deelgebied-MER'en) en de belangrijkste bevindingen op te nemen in het hoofddocument. Maak duidelijk in hoeverre de Passende beoordeling de totstandkoming van het voorkeurs-

---

<sup>12</sup> De provincie heeft voor elk Natura 2000-gebied beschreven wat de huidige staat van de natuur is en wat de doelen voor het gebied zijn. De natuurdoelanalyse beschrijft ook de problemen in het gebied en welke oplossingen er mogelijk zijn om de natuur weer gezond te maken en de doelen te halen.

alternatief heeft beïnvloed. Mocht aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten, dan kan het UPLG alleen uitgevoerd worden als de ADC-toets<sup>13</sup> succesvol wordt doorlopen.

## 6.3 Water

De Commissie acht het van belang dat de opgave en het doelbereik in beeld gebracht wordt voor verschillende deelaspecten binnen het thema water. Het gaat daarbij om in ieder geval de hieronder beschreven aandachtspunten.

### Waterkwaliteit

- Maak per waterlichaam van de kaderrichtlijn water (KRW) gebruik van bestaande analyses over welke kwaliteitselementen<sup>14</sup> niet voldoen. Beschrijf hoe de waterkwaliteit verbeterd kan worden<sup>15</sup>. Betrek per waterlichaam ook de niet-KRW-wateren. Geef de hiërarchie en samenhang aan en bepaal welke restopgaven via het UPLG aangepakt kunnen of moeten worden. Informatie per waterlichaam is beschikbaar in stroomgebiedbeheerplannen.
- Breng met deze informatie per deelgebied de belangrijkste opgaves en de verwachte effecten van de alternatieven ruimtelijk in beeld. Zorg dat deze informatie herleidbaar is en dat ook inzichtelijk is waar doelen *niet* via het UPLG aangepakt worden of kunnen worden.
- Breng per deelgebied de afvoer van nutriënten uit het gebied naar omliggende wateren in beeld. Beschrijf of dit leidt tot afwenteling (het niet halen van doelen elders) en beschrijf mogelijke maatregelen.
- Beschrijf wat een verandering van landgebruik betekent voor de afvoer van nutriënten en de waterkwaliteit.

### Relatie water en natuur

- Breng gebieden in kaart waar de natuur afhankelijk is van kwelwater en beschrijf waar (en hoeveel) infiltratie nodig is om de kweldruk te herstellen. Breng ook in beeld waar grondwaterstanden te laag zijn voor het behoud en herstel van de gewenste natuur.
- Breng in kaart waar de waterkwaliteit beperkend is voor behoud en herstel van de terrestrische natuur.

### Waterkwantiteit

- Breng doelstellingen voor (hogere) grondwaterstanden ruimtelijk in beeld. Voor het veenweidegebied zijn hogere (grond)waterstanden nodig om emissie broeikasgassen te reduceren (zie paragraaf 6.4 van dit advies).

---

<sup>13</sup> De ADC-toets bestaat op grond van artikel 8.74b (tweede lid) van het Besluit kwaliteit leefomgeving uit de volgende vragen: A: zijn er geen alternatieve oplossingen? D: dient de activiteit een dwingende reden van groot openbaar belang? C: worden de nodige compenserende maatregelen getroffen om de algehele samenhang van Natura 2000 te bewaren?

<sup>14</sup> Het KRW oordeel bestaat uit de kwaliteitselementen chemie en ecologie, die ook weer onderverdeeld zijn in kwaliteitselementen. Om het doelgat in beeld te krijgen is het van belang om de kwaliteitselementen die niet voldoen expliciet te benoemen. Vanwege het "one out all out"-principe wordt anders niet zichtbaar waar verbetering bereikt kan worden. Let er daarbij op dat voor de deelmaatlat nutriënten geldt: "one in all in" (als de biologie voldoet).

<sup>15</sup> Zoals verandering in inrichting, stroming of vermindering van nutriënten

- Breng doelstellingen voor aan- en afvoer van water naar en van hoofdwatersystemen in kaart. Geef ook aan welke systemen van belang zijn bij wateroverlast en voor voldoende beschikbaar (drink)water.
- Beschrijf wat een verandering van landgebruik betekent voor het watergebruik. Breng doelstellingen voor infiltratie en onttrekking van grondwater in kaart.

## 6.4 Klimaat

In de notitie R&D wordt een reductiedoel benoemd voor de uitstoot van broeikasgassen. Dit is voor veenweidebodems 0,09 megaton CO<sub>2</sub>-equivalenten per jaar. De Commissie adviseert om in het MER aan te geven hoe dit doel kan worden bereikt, ga hierbij gebiedsgericht in op vormen van landgebruik die bijdragen aan doelbereik. Geef ook aan welke andere positieve of negatieve effecten dit kan hebben op natuur- of landbouwdoelen. Geef ook, in het kader van het verkennen van de hoeken van het speelveld, aan in hoeverre deze doelstelling bijdraagt aan de landelijke doelen. Ga daarbij in op wat de effecten voor landbouw en natuur lokaal en regionaal kunnen zijn van een lagere dan wel een hogere doelstelling (bijvoorbeeld de helft en het dubbele).

De provincie heeft eveneens een reductieopgave voor de methaanemissie uit de veehouderij (0,3 megaton CO<sub>2</sub>-equivalenten). Geef aan welke maatregelen nu al getroffen worden en welke aanvullende maatregelen nodig zijn. Geef aan wat het verwachte effect ervan is, wanneer dat wordt verwacht en welke onzekerheden er zijn. Geef aan welke synergie er bestaat met andere UPLG-opgaven.

Bij een transitie naar een ander landgebruik spelen ook andere broeikasgassen een rol. Geef daarom een beschouwing over wat het netto resultaat is voor het klimaat. Denk bijvoorbeeld bij minder gebruik van dierlijke mest<sup>16</sup> of een transitie van veeteelt (of grasland) naar akkerbouw aan een vermindering van ammoniakemissies, maar aan een toename van CO<sub>2</sub>-emissies door mechanisatie en benodigde (productie van) kunstmest.

## 6.5 Landbouw

De landbouwgrond in Utrecht wordt voor bijna 95% gebruikt voor (het produceren van voedsel voor) veehouderijen<sup>17</sup>. Dit heeft als gevolg dat potentiële maatregelen en effecten zich veelal op deze sector zullen richten. Utrecht heeft in het kader van het maatregelenpakket landbouw besloten tot de start van de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw 2024–2027 (UMDL). Hierbij wordt gebruikgemaakt van de landelijk ontwikkelde KPI-systematiek voor de landbouw<sup>18</sup>. In het UMDL worden ongeveer 100 van de 2000 graasdierhouders in de provincie gemonitord. De optelsom van de verschillende KPI's op individueel bedrijfsniveau biedt kansen om op gebiedsniveau mogelijke effecten in het MER te onderzoeken.

<sup>16</sup> Als gevolg van de afbouw van derogatie.

<sup>17</sup> Gras en snijmaïs voor graasdierbedrijven, bron: <https://www.provincieutrecht.nl/onderwerpen/landbouw/landbouwbeleid#feiten-cijfers>

<sup>18</sup> KPI's zijn vrij concreet op gebied van duurzame landbouw transitie, zoals minder emissies, meer groenblauwe dooradering.

Houd er in het MER rekening mee dat scores op specifieke indicatoren pas betekenis krijgen als bekend is vanaf wanneer sprake is van een positief effect. Ook is het de intentie om de KPI-systematiek te gebruiken als basis voor beloning zodat wordt bijgedragen aan het verdienmodel van de boer. Laat in het MER op hoofdlijnen zien of en hoe dit mogelijk is en wat de effecten van dit soort maatregelen zullen zijn.

De uitrol van de KPI-systematiek heeft samenvattend pas zin als er uitzicht is op:

- Mogelijkheid tot vaststellen van KPI-scores bij een groot deel van de boeren.
- Duidelijkheid is over de relatie tussen de optelsom van de KPI-scores van individuele bedrijven en de doelen op gebiedsniveau.
- De KPI-scores betekenis krijgen door de beschikbaarheid van grens-, streef- of referentiewaarden.
- Uitzicht is op structurele beloning van boeren bij goede scores op de KPI's.

Voor landbouw is een duurzaam toekomstperspectief van belang. Leg uit wat hieronder verstaan wordt en welke aspecten hierbij beoordeeld worden. Beschrijf bij een transitie naar duurzame landbouw ook de relatie met gezondheid en leefomgeving (zie paragraaf 6.7). In ander Utrechts beleid wordt bij deze transitie bijvoorbeeld de verbinding gelegd tussen stad en platteland. Benut bij het uitwerken van dit thema in het MER ook paragraaf 3.2 van het advies van de Ecologische Autoriteit over de handreiking NPLG<sup>19</sup>.

## 6.6 Bodem

In de notitie R&D (in tabel 1 op pagina 15) staat het beoordelingskader voor bodem. Dit wordt verdeeld in bodemkwaliteit, -daling en -opbouw. Er worden echter geen criteria gegeven voor deze aspecten, zoals aan welke bodemkwaliteit moet worden voldaan voor welke functie, in ecologische zin zal deze stringenter kunnen zijn bij landbouw (stimulering van de life-support functies van de bodem) en natuur (bevordering, dan wel bescherming van de biodiversiteit van de bodem). In de beleidsbrief water en bodem sturend wordt ook een betere regie op de inrichting van de ondergrond genoemd, maar dit aspect ontbreekt in de notitie R&D.

Overigens wordt in de notitie R&D gesproken over tijdelijke bodemverstoring (zoals in tabel 4.2). Dit is een eufemisme, want een bodem kan maar eenmaal worden verstoord en blijft dan altijd een verstoord bodem. Deze afwegingen moeten ook worden gemaakt bij grondverzet voor natuurherstel en andere situaties waarbij civieltechnische maatregelen in de bodem worden genomen.

De Commissie acht bodemgebruik en de effecten van bodemmaatregelen van belang voor het MER. Landbouw is met 57% de grootste grondgebruiker van de provincie Utrecht. Bodemgebruik en -kwaliteit door de landbouw hebben daarom invloed op alle doelen voor natuur, water, klimaat en landbouwperspectief. Bijvoorbeeld de veel voorkomende bodemverdichting (door onder andere de steeds zwaarder wordende mechanisatie) veroorzaakt verminderde waterinfiltratie naar het grondwater, meer risico op nutriëntenuitspoeling naar oppervlaktewater en een hoger risico op emissie van lachgas. Daarnaast heeft bodemgebruik ook invloed op de opslag of juist afbraak van organische stof in de bodem. Voor de veenweidegebieden is

---

<sup>19</sup> Voor het advies van de Ecologische Autoriteit over de handreiking, zie: <https://ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>

bodemgebruik in relatie tot peilbeheer een belangrijke factor in afbraak van het veen, CO<sub>2</sub>- en N<sub>2</sub>O-emissies en bodemdaling.

De Commissie adviseert om bovenstaande te betrekken in het MER.

## 6.7 Gezondheid en welzijn

### **Verminderen gezondheidsrisico's door zoönosen en dierziekten**

Door rekening te houden met bedrijfs- en dierdichtheden kan het risico op dierziekten en zoönosen betrokken worden bij de (her)inrichting van een gebied. Dit wordt ook benoemd als meekoppelkans in de handreiking NPLG's (bijlage 14). Maak gebruik van de definities over bedrijfs- en dierdichtheid en welke grenswaarden daarbij horen.<sup>20</sup>

### **Luchtverontreiniging**

'Hinder door luchtvervuiling' is geen duidelijke gezondheidsindicator. Licht toe wat met het thema luchtkwaliteit wordt bedoeld en beschrijf om welke (fijn)stoffen het gaat. Gebruik duidelijke indicatoren, zoals het aantal gebieden waarin de belasting met fijnstof (PM10 en PM2,5) boven de wettelijke of de WHO-advieswaarden ligt. Voor lokale, verkeergerelateerde luchtverontreiniging zijn stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en roet mogelijke indicatoren.

### **Gezonde leefomgeving**

Een gezonde leefomgeving is meer dan alleen het voldoen aan normen voor luchtkwaliteit en geluid. De Commissie adviseert om de definitie van een gezonde leefomgeving van de GGD en RIVM te gebruiken<sup>21</sup>: "een leefomgeving die als prettig wordt ervaren, die uitnodigt tot gezond gedrag en waar de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is". Geef per deelgebied inzicht in algemene gezondheidstrends, zoals vergrijzing, behoefte aan beweging en een (on)gezonde voedselomgeving.

Onderzoek wat de te verwachten (gezondheidbelastende en -bevorderende) impact is. Onderbouw of en waardoor sprake is van mogelijke normoverschrijding en hoe hiermee omgegaan wordt. Breng ook het aantal geur- en geluidgehinderden per deelgebied in beeld.

### **Welzijn**

Keuzes voor het landelijk gebied hebben grote implicaties in het sociale domein. De thema's veiligheid, leefomgeving/wonen, samenleving en subjectief welzijn gaan over veranderingen in de samenleving door te nemen maatregelen uit het UPLG. Een andere invulling van de openbare ruimte leidt bijvoorbeeld tot meer of minder tevredenheid over de leefomgeving. En maatregelen tegen wateroverlast leiden bijvoorbeeld tot meer veiligheid in een gebied. De Commissie adviseert om deze thema's verder uit te werken in het MER.

<sup>20</sup> Zie de publicatie [WUR onderzoekt definitie bedrijfs- en dierdichtheid](#) van Wageningen Bioveterinary Research, januari 2024.

<sup>21</sup> Zie: <https://www.rivm.nl/gezondeleefomgeving>



## 6.8 Landschappelijke kwaliteit en cultureel erfgoed

Beschrijf en karteer per deelgebied de essentiële landschappelijke kenmerken en kwaliteiten, inclusief de deelgebied-overstijgende erfgoedstructuren en de archeologische beschermingslocaties. Geef aan of en zo ja, hoe in de alternatieven die landschappelijke kwaliteiten worden aangetast, gerespecteerd of versterkt. Ga daarbij ook in op kansen voor landschappelijke ontwikkelingen en geef aan welke nieuwe ruimtelijke kwaliteiten er in de alternatievenontwikkeling in beeld zijn gekomen.

# 7 Overige onderwerpen

## 7.1 Kennisleemten, monitoring en evaluatie

Laat zien voor welke milieuaspecten er onvoldoende informatie is door gebrek aan gegevens en voor welke de effectschattingen erg onzeker zijn. Spits dit toe op milieuaspecten die in verdere besluitvorming een belangrijke rol spelen, zodat de consequenties van het tekort beoordeeld kunnen worden. Geef ook aan of en hoe belangrijke, ontbrekende informatie op korte termijn kan worden ingevuld.

Beschrijf daarom in het MER hoe gemonitord en geëvalueerd gaat worden. Selecteer hiervoor milieueffecten en motiveer de selectie. Beschrijf welke indicatoren gebruikt worden om de milieueffecten te monitoren. Gebruik waar mogelijk (informatie uit) al bestaande monitoringsprogramma's en beschrijf wie verantwoordelijk is en hoe vaak gemonitord en geëvalueerd wordt.

## 7.2 Vorm en presentatie

De vergelijking van de alternatieven verdient bijzondere aandacht. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Zorg voor:

- een zo beknopt mogelijk MER, onder andere door achtergrondgegevens niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal, met duidelijke legenda.

## 7.3 Samenvatting van het MER

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de kern van het UPLG en de onderzochte alternatieven per deelgebied;
- de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van het UPLG en de alternatieven, de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;

- de vergelijking van de alternatieven en de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

### **Advies van de Commissie over het op te stellen MER**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. 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:

Wouter Berendsen MSc (secretaris)

prof. ir. Eric Luiten

drs. Renske Nijdam

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

prof. dr. Henk Siepel

ir. Wijnand Sukkel

ing. Rob Vogel

dr. ir. Rikje van de Weerd

drs. Gerrit de Zoeten

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld**

Utrechts Programma Landelijk Gebied.

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Een MER is wellicht ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan –MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

Provinciale Staten van Utrecht.

### **Initiatiefnemer besluit**

Gedeputeerde Staten van Utrecht.

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 16-07-2024 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant.

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3835](#) in te vullen in het zoekvak.

**Commissie voor de milieueffectrapportage**

A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

t 030-2347666  
e [info@commissiemer.nl](mailto:info@commissiemer.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

