

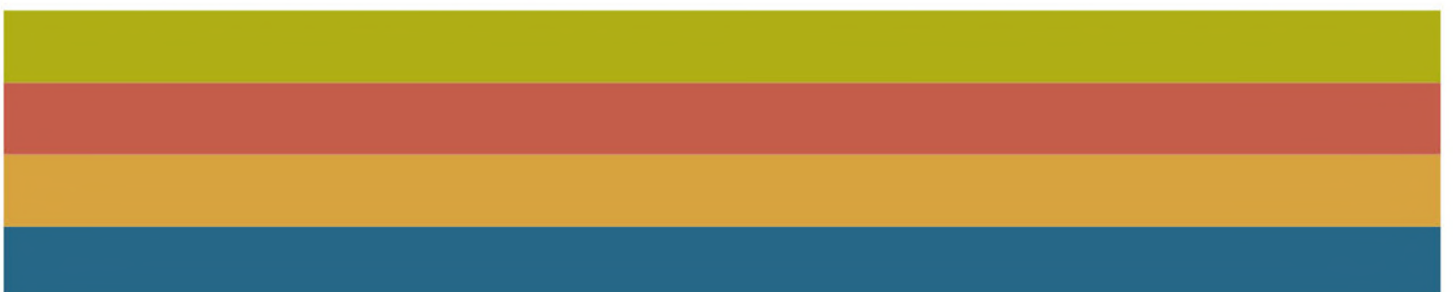


Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Utrechts Programma Landelijk Gebied

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

9 april 2026 / projectnummer: 3835



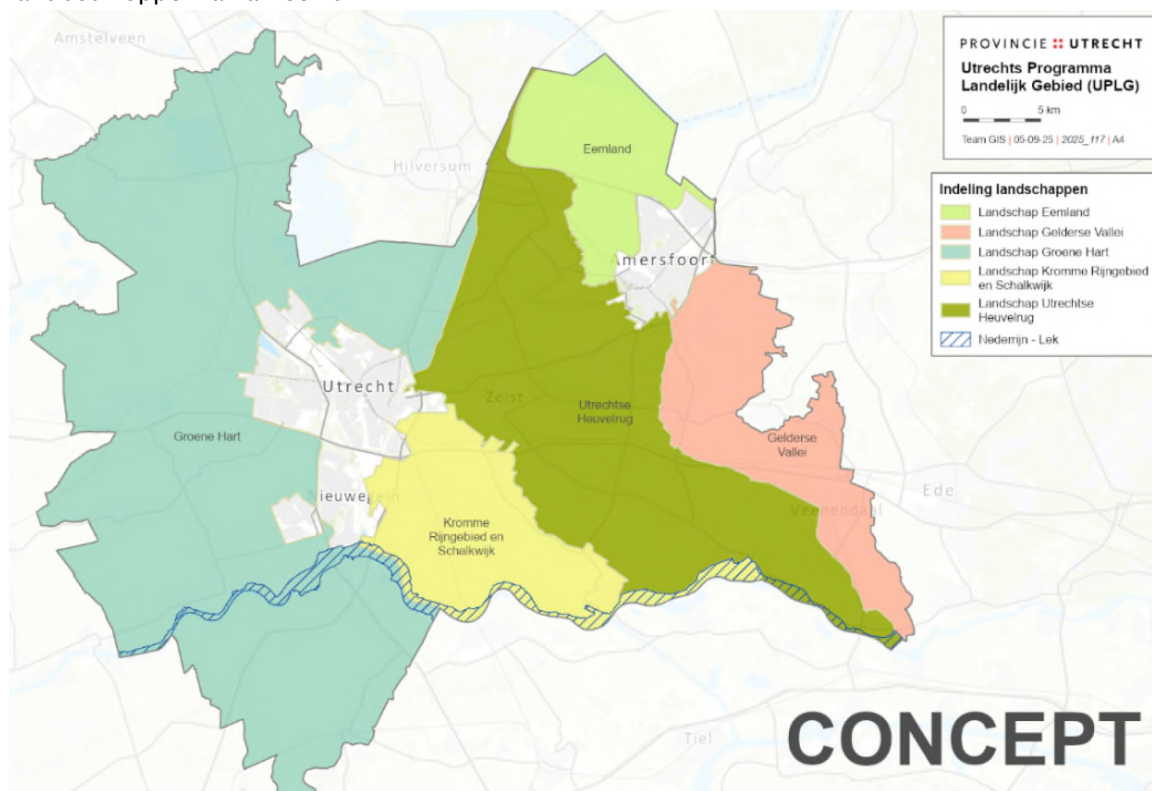
# 1 Advies over het MER in het kort

De provincie Utrecht stelt het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) op. Hierin wordt beschreven hoe en waar de provincie de doelen voor natuur, water, klimaat en landbouw gaat halen. Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De provincie vroeg de Commissie voor de milieueffectrapportage om advies over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

## Wat staat in het MER?

In het MER en het UPLG wordt de provincie Utrecht opgedeeld in vijf gebieden, gebaseerd op de aanwezige landschapstypen en hun onderscheidende bodemkenmerken, watersystemen, vegetatietypen en landgebruik (zie figuur 1). Voor elk gebied zijn vervolgens twee alternatieven ontwikkeld en beoordeeld. De inzichten die daaruit voortkomen zijn gebruikt bij het opstellen van het UPLG. De in het MER gebruikte alternatieven gaan onder andere over het verhogen van het grondwaterpeil in veenweidegebieden, robuust natuurherstel, multi-functionele natuur met meer ruimte voor recreatie, focus op landbouw met kleinschalige maatregelen en het verduurzamen van de landbouw.

In het MER staat verder dat het UPLG bijdraagt aan natuurherstel, een aantrekkelijk en groen landelijk gebied en een robuust water- en bodemsysteem. Verder valt in het MER te lezen dat er ook onzekerheden ontstaan, door bijvoorbeeld druk op de grondmarkt en door de afhankelijkheid van de medewerking van grondeigenaren en stakeholders. Volgens het MER zijn er door het UPLG negatieve gevolgen te verwachten voor aardkundige en archeologische waarden en de oppervlaktewaterkwaliteit. Ook is de verwachting dat door het UPLG het landbouwoppervlak afneemt.



Figuur 1: De indeling in vijf landschappen (bron: MER).

## Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie is zich bewust van de dynamiek waarbinnen de besluitvorming over het UPLG plaatsvindt. Ze heeft lof voor het uitgebreide en gedegen MER. Veel aandachtspunten uit een eerder advies<sup>1</sup> zijn verwerkt en het MER laat duidelijk zien hoe in de wisselwerking daarmee het UPLG is aangepast en verbeterd. De Commissie waardeert de landschapsgerichte insteek van het MER, omdat die goed aansluit bij de regionale opgaven en het UPLG meer structuur en focus geeft. **Wel signaleert de Commissie bij de toetsing van het MER dat op enkele punten nog belangrijke informatie ontbreekt.** Het aanvullen van het MER met die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het UPLG. Als onderdelen van de gevraagde informatie in vervolgbesluitvorming aan de orde komen, benoem en onderbouw dit dan in het MER. Het gaat om:

- **Samenhangende en conflicterende doelen:** breng duidelijker in beeld hoe de verschillende doelen van het UPLG per landschapstype samenhangen, waar zij elkaar versterken en waar zij op gespannen voet staan. Dit is belangrijk omdat besluitvorming alleen goed kan plaatsvinden als zichtbaar is welke combinaties van maatregelen synergie opleveren en waar onvermijdelijke keuzes gemaakt moeten worden.
- **Perspectief landbouw:** geef concreter invulling aan de programmatische relatie tussen het UPLG en de ontwikkeling in de richting van een meer duurzame en perspectievolle landbouw. Een invulling die recht doet aan de randvoorwaardelijke relatie tussen beide, met een landbouw die voldoende ruimte biedt voor het behalen van milieudoelen.
- Verbeter in het MER bij het beoordelen van de effecten de volgende aspecten:
  - **Bodem:** geef beter aan wat met vitale bodem wordt bedoeld en hoe dit samenhangt met de gestelde doelen. Besteed ook meer aandacht aan de verdichting van de bodem in relatie tot met name het waterbeheer.
  - **Waterkwantiteit:** onderzoek wat de effecten op de grondwatervoorraden zijn en betrek de seizoenafhankelijkheid en rol van diepe kwel.
  - **Waterkwaliteit:** maak per deelgebied duidelijk welke maatregelen kansrijk zijn en welke juist minder effectief, zodat in het UPLG beter onderbouwde keuzes gemaakt kunnen worden.
  - **Gezondheid:** onderzoek de gezondheidseffecten in meer detail. Dit is belangrijk omdat de gezondheidswinst of –risico's anders buiten beeld blijven.
- Werk de **effect- en voortgangsmonitoring** verder uit en breng waar relevant 'maatregelen achter de hand' in beeld, zodat ongewenste ontwikkelingen tijdig gedetecteerd en gemitigeerd worden.
- Neem in de **samenvatting** per deelgebied een beschrijving op van de kenmerken en knelpunten.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen en dan pas een besluit te nemen over het UPLG. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

---

<sup>1</sup> Advies over notitie reikwijdte en detailniveau, te vinden via: <https://pas.commissiemer.nl/files/nl/3835/a3835rd.pdf>.

### **Aanleiding MER**

Het UPLG is een programma onder de Omgevingswet. 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 beide het geval voor het UPLG. Zo maakt het ontwikkelingen mogelijk die binnen de volgende categorieën uit bijlage V van het Omgevingsbesluit vallen: A1 ('wijzigingen' in installaties van intensieve veehouderijen), A4 (bebossing of ontbossing met als doel een andere ruimtelijke functie van de grond) en J12 (inrichting landelijk gebied). Daarom is een planMER opgesteld.

### **Rol van de Commissie van 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 initiatiefnemer schrijft het milieueffectrapport en het bevoegd gezag – in dit geval Gedeputeerde Staten van Utrecht – besluit over het UPLG.

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.

## 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 de gevolgen voor de omgeving volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door Gedeputeerde Staten van Utrecht.

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 Compliment voor landschapsbenadering

De Commissie heeft waardering voor de gekozen methodische aanpak in het MER. Het leidend maken van landschapstypen bij de indeling van deelgebieden en de vorming van alternatieven heeft duidelijk meerwaarde gehad. Deze landschapsbenadering sluit goed aan bij de regionale systeemkenmerken en de bijbehorende prioritaire ruimtelijke opgaven, en heeft bijgedragen aan overzicht en focus. Zoals ook vanuit de provincie zelf is aangegeven<sup>2</sup>, heeft deze aanpak het UPLG gestructureerd en inhoudelijk steviger gemaakt. Bovendien heeft de koppeling van landschapstypen aan de opgaven een meer gerichte aanpak in het MER mogelijk gemaakt.

De Commissie waardeert daarnaast dat, aan de hand van vier samenhangende 'blokken', systematisch is onderzocht of de alternatieven bijdragen aan het halen van de doelen voor natuur, water, klimaat en landbouw. Het gekozen abstractieniveau van de alternatieven sluit goed aan bij het abstractieniveau van het UPLG zelf. Hoewel de uitwerking daarmee relatief

<sup>2</sup> De Commissie sprak op 23 januari 2026 als start van haar adviestraject met vertegenwoordigers van de provincie Utrecht.

abstract en grotendeels kwalitatief is, acht de Commissie dit passend bij de huidige versie van het UPLG.

Voor het vervolg, bij de nadere uitwerking van het UPLG, beveelt de Commissie aan om doelen en opgaven verder te concretiseren en ze gebiedsgerichter te maken. Onderzoek dan ook in meer detail en op kwantitatieve wijze de mogelijke effecten op de omgeving.

### **Relatie met omgevingsvisie**

De gewijzigde omgevingsvisie van de provincie Utrecht<sup>3</sup> ligt gelijktijdig met het UPLG ter inzage. Hierin is naast dezelfde landschapstypen als in het UPLG, ook het stedelijk gebied gehanteerd. De trajecten zijn nadrukkelijk met elkaar verbonden. Voor de besluitvorming over de gewijzigde visie is geen afzonderlijk MER opgesteld, maar wordt verwezen naar vier andere milieueffectrapporten. Het gaat om de rapporten die horen bij de Utrechtse omgevingsvisie, het UPLG, het provinciale plan voor windenergie en het Utrechtse programma wonen en werken. De Commissie acht deze werkwijze navolgbaar, maar beveelt wel aan om bij de verdere besluitvorming en uitwerking ervan aandacht te besteden aan de verschillen in concreetheid tussen de visie en het programma. Dit is ook nodig om inzicht te krijgen in de samenhang en eventuele conflicten tussen de programma's en de mogelijk door de provincie gewenste koppelkansen.

## **2.2 Samenhang en spanningsveld tussen verschillende doelen**

Omdat de doelen voor water, natuur, klimaat en landbouw op gespannen voet met elkaar kunnen staan, adviseerde de Commissie eerder<sup>4</sup> om doelen per deelgebied op te stellen en in samenhang te beschouwen. Ze vroeg om te onderzoeken hoe maatregelen elkaar versterken, dus waar synergie mogelijk is.

De Commissie concludeert dat dit in het MER op hoofdlijnen op goede wijze is gedaan. Echter, niet alle milieuvoordelen van deze benadering zijn nu in beeld gebracht. Daarom benoemt de Commissie nog een aantal verbeterpunten, waarmee de milieugevolgen van te maken keuzes beter in beeld komen.

### **Samenhang tussen doelen**

Door beperkte ruimte is het lastig om afzonderlijk aan alle doelen voor water, natuur, klimaat en landbouw te voldoen. Daarom is het belangrijk om maatregelen te beschrijven die aan meerdere doelen tegelijk bijdragen. Inzicht in deze zogeheten meekoppelkansen tussen de thema's, die kunnen leiden tot milieuwinst, ontbreekt nu nog. Te denken valt aan combinaties van bufferstroken langs akkers, groenblauwe dooradering en verbetering van het bodembeheer. Dit soort koppelkansen of gecombineerde maatregelen maken niet expliciet deel uit van de doelen van het UPLG, maar kunnen in samenhang wel bijdragen aan doelen voor bijvoorbeeld de bossenstrategie, klimaatadaptatie en -mitigatie, biodiversiteit, wateropgaven en gezondheid.

De Commissie merkt op dat er naast het halen van de doelen uit het UPLG er ook belangrijke andere ruimtelijke opgaven in Utrecht zijn; zoals voor defensie, woningbouw, infrastructuur,

<sup>3</sup> Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2026-11.html>.

<sup>4</sup> Zie advies over de notitie reikwijdte en detailniveau: <https://pas.commissiemer.nl/files/nl/3835/a3835rd.pdf>.

energie en recreatie. Juist daarom is het van belang maatregelen te beschrijven die aan meerdere doelen tegelijk kunnen bijdragen.

### **Breng spanningsveld tussen doelen in beeld**

Het behalen van een groot deel van de gestelde doelen is sterk afhankelijk van hoe de toekomstige Utrechtse landbouw eruit gaat zien. Het MER moet inzichtelijk maken in hoeverre het doel 'perspectief voor de landbouw' samen kan gaan met andere doelen voor bijvoorbeeld waterkwaliteit en bodemdaling. De Commissie constateert dat het MER het spanningsveld tussen deze doelen nog niet concreet in kaart brengt. Uit de doelbereiktoets blijkt nu niet in welk deelgebied bepaalde doelen elkaar al dan niet in de weg gaan zitten en (mede daardoor) wel of niet gehaald kunnen worden.

Juist de combinatie van inzicht in zowel de samenhang als het spanningsveld tussen de aanpak van doelen maakt duidelijk waar synergie mogelijk is en waar niet. Dit inzicht leidt vervolgens tot een mogelijke verandering van het onderlinge ambitieniveau in een gebied.

De Commissie adviseert om, voordat een besluit over het UPLG wordt genomen, in het MER duidelijker in beeld te brengen hoe de verschillende doelen van het UPLG per landschapstype samenhangen, waar zij elkaar versterken en waar zij op gespannen voet met elkaar staan. Dit is belangrijk omdat besluitvorming alleen goed kan plaatsvinden als zichtbaar is welke combinaties van maatregelen synergie opleveren en waar elkaar uitsluitende keuzes gemaakt moeten worden. Breng daarvoor per deelgebied in beeld hoe maatregelen voor de verschillende opgaven slim gecombineerd kunnen worden, rekening houdende met het bodem- en watersysteem. Ga vervolgens na of deze aanvullende informatie leidt tot aanpassing van het voorkeursalternatief.

## **2.3 Nadere uitwerking thematische doelen en beleidskader**

### **2.3.1 Natuur**

#### **Stikstofdepositie**

Het MER gaat uitgebreid in op de mogelijkheden die het UPLG biedt om stikstofemissies te reduceren en zo de neerslag van stikstofverbindingen op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden te beperken. In de alternatievenvergelijking zijn de bijdragen aan de beoogde reductie van een gebiedsgerichte aanpak (overgangsgebieden rond Natura 2000), generiek beleid en maatwerkopties beoordeeld en in ecologisch perspectief geplaatst. De Commissie is van mening dat het MER erin geslaagd is om op een bij het UPLG passend (hoog) abstractie-niveau een beeld te geven van de bandbreedte aan mogelijkheden om stikstofdepositie te verminderen en de betekenis daarvan voor stikstofgevoelige natuur te schetsen.

#### **Natuurinclusief agrarisch grasland**

In het UPLG en het MER wordt uitgegaan van de realisatie van 36.000 hectare weidevogel-grasland in 2050<sup>5</sup>. Uit de bronnen die aan de basis voor deze opgave staan kan echter worden afgeleid dat in totaal 18.000 hectare (in plaats van 36.000 hectare) extra weidevogel-

---

<sup>5</sup> Zie onder andere pagina 36 in Bijlage V bij het ontwerp-UPLG.

grasland (dus open en nat grasland) nodig is om te voldoen aan de provinciale opgave vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn.<sup>6</sup>

Naar het oordeel van de Commissie wijzigen de conclusies niet voor de alternatieven en het voorkeuralternatief door deze lagere opgave. De Commissie wijst er wel op dat functie-combinaties in droog natuurinclusief agrarisch grasland (de andere helft van de 36.000 ha) eenvoudiger te realiseren zijn dan in weidevogelgrasland, waarvoor strengere eisen gelden ten aanzien van grondwaterpeil, openheid en beheer. Bij droog natuurinclusief agrarisch gebied kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vormen van groenblauwe dooradering en duurzame veehouderij. De Commissie beveelt aan om na de besluitvorming, bij verdere uitwerking van het UPLG, met deze verschillen rekening te houden.

### **Uitwerking Utrechtse deel nationaal natuurplan**

In augustus 2024 is de Natuurherstelverordening (NHV) van kracht geworden. De verordening stuurt op herstel van beschermde habitats en leefgebieden van dieren onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Hoewel er nog aan wordt gewerkt is op hoofdlijnen al veel bekend over de opgave in het nationale Natuurplan, zie bijvoorbeeld het Natura 2000 Doelendocument<sup>7</sup> en de landbouw- en natuurverkenning van het PBL<sup>8</sup>. Uit het MER blijkt dat het UPLG een belangrijke bijdrage gaat leveren aan de hersteldoelen die in de NHV zijn beschreven voor landbouwecosystemen.<sup>9</sup> De Commissie beveelt aan om bij de uitwerking van de provinciale bijdrage aan het nationale natuurplan rekening te houden met deze uitgangspunten. De Commissie raadt daarbij aan meer in detail in te gaan op herstel van habitats op de Utrechtse Heuvelrug (relevant voor artikel 4 en 12 van de NHV). Toekomstige (beboste) randen van de stuwwal zijn mogelijk kwetsbaarder (voor betreding) dan het droge midden; een vegetatie van vochtige bodems herstelt zich moeilijker dan die van droge bodems en is daarmee kwetsbaar voor recreatiedruk.

### **Relatie tussen weidevogelherstel en bodemdaling**

Een belangrijk deel van het landelijke gebied van de provincie Utrecht is van internationale betekenis voor de grutto en andere weidevogels. Vanwege de sterke afname van de grutto zijn maatregelen nodig om de soort als broedvogel te behouden<sup>10</sup>. Voor weidevogelherstel zijn een hoger grondwaterpeil<sup>11</sup>, uitgesteld maaien en mozaïekbeheer met bijpassende mestgift nodig. Die laatste maatregel bevordert het aantal regenwormen, die worden gegeten door volwassen grutto's. Tegelijkertijd kunnen meer regenwormen het verteren van veen versnellen, wat leidt tot CO<sub>2</sub>-emissies en bodemdaling. De algemene beleidsmaatregel om veenoxidatie en bodemdaling tegen te gaan is een verhoging van het grondwaterpeil. Deze

<sup>6</sup> Zie pag. 10 en 16 van <https://pub.sovon.nl/pub/publicatie/22423>. De landelijke grutto-opgave gaat uit van 180.000 ha kwaliteitsverbetering van grasland waarvan 10% in de provincie Utrecht. Het gaat daarbij om het areaal om (na 2050) de gunstige staat van instandhouding te bereiken. Voor 2050 is de extra opgave lager. Bij een gangbare dichtheid van ca. 20 paar/100 ha grasland bij goed beheer zou indicatief in totaal 25.000 ha volstaan om 5.000 paar te huisvesten, zijnde 10% van het landelijke doel voor 2050. Dat is minder dan de in het ontwerp-UPLG genoemde 36.000 ha.

<sup>7</sup> Zie: <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/2026-02/Natura%202000%20Doelendocument%202026.pdf>.

<sup>8</sup> Zie: <https://www.pbl.nl/publicaties/landbouw-en-natuurverkenning>.

<sup>9</sup> Zie artikel 11.2 (graslandvlinders, landbouwgronden met landschapselementen met hoge diversiteit) en 11.3 in samenhang met bijlage V (populaties van boerenlandvogels) in de NHV: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ%3AL%5F202401991>.

<sup>10</sup> In dit kader is de Europese Commissie (EC) gestart met een inbreukprocedure tegen Nederland omdat zij van mening is dat de lidstaat te weinig doet om de grutto te beschermen, wat strijdig is met de instandhoudingsverplichtingen vanuit de Vogelrichtlijn. De tot dusverre genomen maatregelen zijn volgens de EC onvoldoende vergaand.

<sup>11</sup> In het UPLG wordt ingezet op een hoger grondwaterpeil in het zomerhalfjaar (april - september) van ca. 40 cm beneden maaiveld. Voor weidevogels is met name het winterpeil (situatie rond vestiging in maart) relevant.

maatregel gaat goed samen met het herstellen van het leefgebied voor weidevogels. De Commissie geeft ter overweging mee om te onderzoeken of er nadelen zijn aan een gecombineerde opgave van bodemdaling, CO<sub>2</sub>-reductie en weidevogelbeheer en, zo ja, hoe die combinatie geoptimaliseerd kan worden. Zie ook paragraaf 2.2 van dit advies, over samenhang (en spanningen) tussen de doelen.

### 2.3.2 Landbouw

Het UPLG formuleert duidelijke doelen en randvoorwaarden voor de landbouw. In het verlengde van het MER constateert de Commissie echter dat een levensvatbaar handelingsperspectief voor de ontwikkeling in de richting van alternatieve landbouwsystemen vooralsnog ontbreekt. Deze alternatieve landbouwsystemen, inclusief de bijbehorende ketens, dienen te passen binnen de gestelde doelen en kaders.

Binnen de huidige, overwegend reguliere, landbouwsystemen is het voldoen aan de gestelde doelen naar verwachting zeer lastig. Of zoals het MER het verwoordt: “Zonder passende verdienmodellen wordt onvoldoende perspectief geboden voor agrariërs die moeten of willen verduurzamen”. Het UPLG laat zien dat het bevoegd gezag zich hiervan bewust is; zo zijn er verwijzingen<sup>12</sup> opgenomen naar het document ‘Toekomst Landbouw en Voedsel Provincie Utrecht 2050’<sup>13</sup> en naar in te zetten instrumenten. Dit zal volgens het UPLG verder worden uitgewerkt in een provinciaal Uitvoeringsprogramma Landbouw en Voedsel.

Het MER doet geen uitspraak over de effectiviteit van dit instrumentarium. Maar ook het uitgevoerde WUR-onderzoek naar de economische impact van de plannen gaat hier niet op in. Daarmee dreigt een zowel door het UPLG als door het MER erkende belangrijke randvoorwaarde voor het bereiken van de ruimtelijke en milieuambities van het UPLG programmatisch ‘tussen wal en schip’ te belanden. De Commissie vult aan dat zonder een concreter perspectief op haalbare alternatieve bedrijfsmodellen en ketenontwikkeling en zonder een begeleidend grond- en gebiedsgericht beleidskader het risico bestaat op teleurstelling, uitstel of uitval in de uitvoering. Ook is er een risico op vanuit milieuoogpunt ongewenste verplaatsing, verdringing of inwisseling van landbouwactiviteiten (met mogelijk ongewenste vormen van uitnutting, verrommeling en criminalisering tot gevolg).

De Commissie adviseert om, voordat een besluit over het UPLG wordt genomen, in het MER concreter invulling te geven aan de programmatische relatie tussen het UPLG en de ontwikkeling in de richting van een meer duurzame en perspectiefvolle landbouw. Een invulling die recht doet aan de randvoorwaardelijke relatie tussen beide, met een landbouw die voldoende ruimte biedt voor het behalen van de gestelde milieudoelen.

<sup>12</sup> Zie paragrafen 3.6.3 en 5.5 van het UPLG.

<sup>13</sup> Zie: <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Documenten/1-Toekomst-landbouw-en-voedsel-provincie-Utrecht-2050.pdf>.

## 2.4 Effectbepaling

### 2.4.1 Bodem en water

De Commissie constateert dat de thema's bodem en water een belangrijke rol spelen in het UPLG, maar dat enkele aspecten daarvan nog onvoldoende zijn uitgewerkt in het MER om goed te kunnen betrekken bij de besluitvorming.

#### **Bodem**

Verdichting van de bodem komt in het MER beperkt aan bod, terwijl dit gevolgen kan hebben voor (onder andere) het functioneren van het watersysteem (bijvoorbeeld door een toename van oppervlakkige afspoeling van nutriënten en pesticiden naar sloten en watergangen en door verminderde waterinfiltratie naar het grondwater). Ook bevordert bodemverdichting de emissie van lachgas, een zeer sterk broeikasgas. Als bodemverdichting niet is meegenomen in de gehanteerde modellen, kan dit effect ook niet worden betrokken bij het beoordelen van maatregelen.

In het UPLG wordt gesproken over het bereiken van een 'vitale bodem'. Maar uit het UPLG en het MER wordt niet duidelijk wat hier mee wordt bedoeld. Daarmee blijft onduidelijk aan welke eisen de bodem in verschillende gebruiksfuncties moet voldoen. De Commissie wijst erop dat in eerdere beleidsdocumentatie, onder andere uit de jaren '80 en '90 (Ministerie van VROM), gebruiksdoelen voor de bodem zijn uitgewerkt met bijbehorende kwaliteitsvereisten. Een vergelijkbare benadering kan helpen om het begrip 'vitale bodem' te concretiseren, mede omdat de eisen aan de bodem sterk verschillen per functie, zoals wonen, industrie, landbouw of natuur.

De Commissie adviseert om, voordat een besluit over het UPLG wordt genomen, in het MER de effecten op het thema bodem gedetailleerder te onderzoeken. Besteed in ieder geval aandacht aan de verdichting van de bodem (met name in relatie met het waterbeheer) en geef, mede in het licht van huidige en toekomstige gebruiksdoelen, beter aan wat met een vitale bodem wordt bedoeld<sup>14</sup>.

#### **Waterkwantiteit**

De Commissie merkt op dat het KRW-doel 'grondwatervoorraden in balans' in het MER beperkt wordt getoetst. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen diep en ondiep grondwater. Hoewel uit het MER blijkt dat teruglopende grondwatervoorraden op jaarbasis een relatief beperkte invloed hebben op de waterbalans, kan kwel vanuit diep grondwater juist onder droge omstandigheden van grote invloed zijn op grondwaterstanden en daarmee op de natuur en watervoerendheid van beken. De effecten van het UPLG op de beschikbare grondwatervoorraden dienen in het MER onderzocht te worden. Daarnaast wordt een beschrijving van provinciegrens-overschrijdende effecten van het UPLG gemist op het gebied van waterkwantiteit (grondwatervoorraden, oppervlakte waterverdeling onder extreem droge en natte omstandigheden).

<sup>14</sup> Zie voor inspiratie onder andere: <https://www.rivm.nl/publicaties/indicatorsysteem-voor-life-support-functies-van-bodem-in-relatie-tot-biodiversiteit> en <https://research.wur.nl/en/publications/life-support-functies-van-de-bodem-operationalisering-tbv-het-bio/>.

De Commissie adviseert om, voordat een besluit over het UPLG wordt genomen, in het MER te onderzoeken wat de effecten op de grondwatervoorraden zijn. Betrek de seizoen-afhankelijkheid en de rol van diepe kwel in de beoordeling en ga in op effecten die de provinciegrenzen overschrijden.

### **Waterkwaliteit**

In bijlage 3 van het MER<sup>15</sup> is, tot op KRW-waterlichaamniveau, veel informatie opgenomen over de huidige waterkwaliteit. Echter, de Commissie constateert dat in het MER en haar bijlagen ook informatie ontbreekt:

- Er ontbreekt een samenhangende systeemblik: waar en hoe doen zich knelpunten voor, en op welke wijze kunnen systeemherstel en maatregelen bijdragen aan verbetering van de waterkwaliteit? Een nadere toespitsing per landschapstype, waarin grondwater- en oppervlaktewaterkwaliteit (toestand en trends) ruimtelijk en in samenhang bekeken worden, rekening houdend met de waterhuishouding, draagt bij aan goed onderbouwde keuzes in het UPLG.
- Kwaliteitselementen uit de KRW zijn niet allemaal te vinden, terwijl met kaartbeelden de belangrijkste opgaven (per deelgebied) geïllustreerd kunnen worden. Licht de opbouw van de score toe en maak onderscheid tussen chemische en ecologische waterkwaliteit.
- Voorgenomen KRW-maatregelen worden in het MER (en UPLG) als autonoom beleid gezien, maar worden niet (op hoofdlijnen) beschreven per deelgebied. Op hoofdlijnen is in het MER aangegeven hoe met aanvullende maatregelen de waterkwaliteit verbeterd kan worden.
- Er ontbreekt een duiding van de resultaten van de huidige situatie en autonome ontwikkeling en een doorkijk naar de aanpak van knelpunten per deelgebied. Een goede duiding geeft weer waar kansen liggen die binnen het UPLG ingevuld kunnen worden, en kan dienen als onderbouwing voor waterkwaliteitsmaatregelen (of -scores). Hierbij kan gebruikgemaakt worden van beschikbare bronnenanalyses en bijvoorbeeld de ecologische sleutelfactor benadering.
- Gewasbeschermingsmiddelen en biociden vallen onder de chemische stoffen van de KRW. Mogelijke knelpunten en (aanvullende) maatregelen verdienen aandacht per deelgebied, zeker als er sprake is van omschakeling van teelten. Geef, gezien de maatschappelijke onrust rond bepaalde stoffen in het landelijk gebied (zoals gewasbeschermingsmiddelen en PFAS) deze speciale aandacht per deelgebied. Dit speelt breder dan alleen in het water (ook in de bodem, residuen in natuur en in de lucht).

De Commissie adviseert om, voordat een besluit over het UPLG wordt genomen, in het MER de effecten op de waterkwaliteit beter te onderzoeken. Geef per landschapstype een globale omschrijving van het watersysteem. Beschrijf hiervoor de meest voorkomende grondsoorten, de (grond)waterbeweging, de belangrijkste herkomstbronnen van het oppervlaktewater en van stoffen zoals gewasbeschermingsmiddelen, PFAS en nutriënten. Geef aan welke knelpunten er zijn en welke impact verwacht wordt van verschillende functies op de (grond)waterkwaliteit (zowel chemisch als ecologisch). Beschrijf ook globaal de te nemen maatregelen en met welke extra maatregelen binnen het UPLG de doelen bereikt kunnen worden.

<sup>15</sup> Huidige situatie en autonome ontwikkelingen planMER Utrechts Programma Landelijk Gebied, Tauw, 11-11-2025.

## 2.4.2 Klimaatmitigatie

De Commissie constateert dat het MER inzicht biedt in de bijdrage van het UPLG aan klimaatdoelen, maar dat onvoldoende duidelijk wordt in welke mate de voorgestelde maatregelen tegemoetkomen aan bestaande (huidige) eisen voor de landbouw. Aangezien hier niet de 'hoeken van het speelveld' zijn verkend, maar al uitgegaan wordt van een 'realistisch compromis' blijft onduidelijk welke bijdrage aan de klimaatdoelstellingen wordt bereikt, en hoeveel van de mogelijke emissiebeperking met het gekozen scenario niet wordt gehaald en dus als restopgave blijft bestaan. Dit bemoeilijkt de beoordeling van het resterende effect en van de mate waarin een eventueel compromis tussen verschillende belangen bijdraagt aan het realiseren van het langetermijndoel voor een klimaatneutrale, emissiearme of emissieloze landbouw.

De Commissie adviseert om, voordat een besluit over het UPLG wordt genomen, in het MER varianten te ontwikkelen waarin zichtbaar wordt gemaakt welke bijdrage verschillende ambitieniveaus en maatregelpakketten kunnen leveren aan de klimaatdoelstellingen voor de landbouw. Werk daarbij niet alleen een realistisch compromis uit, maar verken ook de bandbreedte van mogelijkheden, zodat duidelijk wordt welk deel van de emissiereductie met het gekozen scenario wordt bereikt, welk deel als restopgave overblijft en in hoeverre het voorgenoemen pakket bijdraagt aan het lange-termijn doel voor een klimaatneutrale, emissiearme of emissieloze landbouw.

## 2.4.3 Gezondheid

In het MER worden de effecten op gezondheid summier beschreven. De Commissie heeft hier een aantal opmerkingen bij:

- Het MER noemt een aantal algemene aspecten die een positieve invloed kunnen hebben op de volksgezondheid, zoals een afname van het aantal dieren, stalmaatregelen en grotere afstanden tussen veehouderij en woongebieden. Deze effecten worden echter vooral op hoofdlijnen en met aannames beschreven. Daardoor bieden zij beperkt houvast voor een daadwerkelijke beoordeling van gezondheidseffecten. Bij de effectbeoordeling van de landschapstypen en alternatieven wordt veelal verondersteld dat extensivering, natuurinclusieve landbouw en robuuste natuur automatisch leiden tot positieve gezondheidseffecten.
- De indicator 'afstand tussen veehouderijbedrijven en gevoelige bestemmingen' is niet opgenomen in het MER en de landschapstypen zijn hierop niet beoordeeld. Het UPLG zelf benoemt wel de koppelkans om bij aanpassing of beëindiging van veehouderijbedrijven te sturen op verbetering van de leefomgeving, onder meer door grotere afstanden tot woonlocaties en andere gevoelige objecten zoals zorginstellingen. Doordat deze indicator in het MER ontbreekt blijft de potentiële gezondheidswinst van dergelijke kansen buiten beeld.
- Gezondheidsbevordering is in het MER vooral uitgewerkt in het thema recreatie. Daarbij wordt aangenomen dat extra natuur en groenblauwe structuren leiden tot meer mogelijkheden voor sporten en wandelen en daarmee tot positieve gezondheidseffecten. Deze aanname gaat alleen op als deze gebieden ook daadwerkelijk toegankelijk en ontsloten zijn voor recreatie. Het MER doet hierover geen uitspraken. Alleen voor de Utrechtse Heuvelrug wordt gesignaleerd dat zonering mogelijk nodig is om recreatiedruk te beperken, maar deze constatering wordt niet verder uitgewerkt. Koppel daartoe

in het MER de gezondheidseffecten nadrukkelijk aan bereikbaarheid, toegankelijkheid en aan een actieve inrichting van het landschap.

- In de uitwerking van het thema klimaat ontbreekt de koppeling met volksgezondheid. Klimaatadaptatie kan directe en indirecte effecten hebben op de gezondheid van mensen, zoals via luchtkwaliteit en veranderingen in de leefomgeving. Maak daartoe in het MER de gevolgen van klimaatmaatregelen op de gezondheid en leefkwaliteit inzichtelijk.

De Commissie adviseert om, voordat een besluit over het UPLG wordt genomen, in het MER de effectbeoordeling voor gezondheid te verbeteren op bovenstaande punten.

## 2.5 Monitoring en evaluatie

Het MER stelt terecht dat monitoring essentieel is om de voortgang en de oorzaken van resultaten te begrijpen en verbeteringen door te voeren. Daarom wordt gewerkt aan een geborgde aanpak die wordt ondersteund door effect- en voortgangsmonitoring. De provincie wil dit op 1 januari 2027 in werking hebben. Het beoordelingskader kan daarbij mede dienen als vertrekpunt voor de monitoring. De Commissie ondersteunt deze aanpak, maar stelt vast dat het MER nog geen helder beeld geeft van de beoogde resultaten van de monitoring. Ga bijvoorbeeld in op de gevoeligheid van het in te richten monitoringsprogramma.<sup>16</sup>

De Commissie benadrukt dat monitoring en evaluatie ook gezien moet worden als onderdeel van de te maken concretiseringsslag in vervolgotrajecten. Door toe te spitsen op landschapstype en door doelen te kwantificeren, wordt het voor de provincie duidelijker waarop gemonitord moet gaan worden.

De Commissie adviseert de effect- en voortgangsmonitoring zo spoedig mogelijk uit te werken, en ook 'maatregelen achter de hand' in beeld te brengen. Ongewenste ontwikkelingen kunnen dan tijdig gedetecteerd en gemitigeerd worden.

## 2.6 Samenvatting van het MER

De Commissie constateert dat de samenvatting van het MER op hoofdlijnen een goed overzicht geeft van de aanpak en de uitkomsten, maar dat een expliciete beschrijving van de huidige situatie en autonome ontwikkeling (HSAO), zoals weergegeven in bijlage 3 van het MER, ontbreekt. Daarmee beschrijft de samenvatting niet duidelijk welke grote opgaven en doelstellingen er op dit moment in de provincie spelen en welke in de toekomst zouden blijven bestaan als het UPLG niet wordt uitgevoerd.

Op pagina 6 van de samenvatting wordt aangegeven dat hierover inzicht is verkregen, maar een afzonderlijke paragraaf waarin deze HSAO concreet wordt beschreven ontbreekt. Een duidelijke samenvatting van de kenmerken en knelpunten per landschapstype/deelgebied vormt een noodzakelijke basis voor de daaropvolgende paragrafen over alternatieven en beoordeling. Dit maakt het mogelijk om een concreter en beter navolgbaar beeld te krijgen

<sup>16</sup> Met welke nauwkeurigheid en op welke termijn dienen voor de verschillende thema's uitspraken mogelijk te zijn.

van de (beoogde) bijdrage van de ontwikkelde alternatieven en van de uiteindelijke bijdrage van het UPLG aan het behalen van de doelen.

Daarnaast vraagt de Commissie zich af of er in de paragraaf 'kennisleemten, monitoring en evaluatie' uit de samenvatting ook andere thema's dan stikstof zijn die een expliciete vermelding verdienen. Te denken daarbij valt aan waterkwaliteit en grondwatervoorraden in het licht van de Kaderrichtlijn Water.

De Commissie adviseert om, voordat een besluit over het UPLG wordt genomen, in de samenvatting van het MER een beschrijving van de HSAO, of in ieder geval de relevante kenmerken en knelpunten per deelgebied, op te nemen.

## **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. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. 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

prof. dr. ir. Hans Mommaas (voorzitter)

drs. Renske Nijdam

prof. dr. Henk Siepel

ir. Wijnand Sukkel

ing. Rob Vogel

dr. ir. Rikje van de Weerd

drs. Gerrit de Zoeten

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is 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. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de projecten A1 ('wijzigingen' in installaties van intensieve veehouderijen), A4 (bebossing of ontbossing met als doel een andere ruimtelijke functie van de grond) en J12 (inrichting landelijk gebied). Daarom is een planMER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

Gedeputeerde Staten van Utrecht.

### **Initiatiefnemer besluit**

Provincie 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 6 maart 2026 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

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

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