



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Bestemmingsplan Buitengebied Gemeente Emmen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

14 juni 2012 / rapportnummer 2487-119





# 1. Oordeel over het MER en de aanvulling daarop

De gemeente Emmen wil voor haar buitengebied een nieuw bestemmingsplan vaststellen. Vanwege de nabijheid van Natura 2000-gebieden en omdat het bestemmingsplan kaderstellend is voor toekomstige m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten wordt een plan-m.e.r. procedure doorlopen. De gemeenteraad van Emmen is daarin het bevoegd gezag.

De Commissie voor de m.e.r. (verder: de Commissie)<sup>1</sup> signaleerde bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. Daarop is een aanvulling op het MER opgesteld die de Commissie heeft betrokken bij haar oordeel. In de aanvulling is nadere informatie opgenomen over de referentiesituatie en (de maximale omvang van) de effecten van het voornemen, waaronder effecten op Natura 2000-gebieden.

De Commissie is van oordeel dat ook in het MER en de aanvulling tezamen essentiële informatie ontbreekt om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen in de besluitvorming.

Met de onderbouwing en toelichting in de aanvulling is de gehanteerde referentiesituatie beter navolgbaar en zijn de effecten van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan juist beschreven, met uitzondering van de effecten op Natura 2000-gebieden.

In de aanvulling wordt geconcludeerd dat nader onderzoek naar mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden niet nodig is omdat in het bestemmingsplan een voorwaarde zal worden opgenomen dat geen toename van stikstofdepositie op deze natuurgebieden mag plaatsvinden. De Commissie is van oordeel dat met het uitsluitend benoemen van deze voorwaarde, zonder aan te geven op welke wijze dit met het uitvoeren van beleid en/of maatregelen effectief gerealiseerd wordt, het aantasten van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden als gevolg van het voornemen niet kan worden uitgesloten.

Om aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden uit te sluiten adviseert de Commissie de effecten van de mogelijke mitigerende maatregelen en flankerend beleid in beeld te brengen en aan te geven hoe deze doorwerken ofwel een alternatief voor het voornemen uit te werken.

In hoofdstuk 2 wordt het oordeel van de Commissie nader toegelicht.

---

<sup>1</sup> Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) onder *adviezen* door het projectnummer 2487 in te voeren.

## 2. Toelichting op het oordeel

### 2.1 Referentiesituatie

Het MER maakte niet inzichtelijk of het vergunde aantal dieren overeenkomt met de huidige feitelijke situatie<sup>2</sup> en welke (reeds vergunde) initiatieven op korte termijn zullen worden gerealiseerd en dus moeten worden meegenomen in de autonome ontwikkeling.

In de aanvulling op het MER wordt onderbouwd dat voor de referentiesituatie op basis van uitgebreid dossieronderzoek aangevuld met controle in het veld is uitgegaan van de huidige, feitelijke veestapel.

De Commissie is van oordeel dat met de aanvullende onderbouwing en toelichting in het MER en aanvulling tezamen de gehanteerde referentiesituatie goed navolgbaar en op de juiste wijze in beeld is gebracht.

### 2.2 Maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan

De Commissie adviseerde in een aanvulling op het MER de effecten te beschrijven van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan. De aanvulling geeft in hoofdstuk 4 inzicht in deze effecten. De Commissie is van oordeel dat in de aanvulling de maximale mogelijkheden op de juiste wijze zijn beschreven, met uitzondering van de effecten op Natura 2000-gebieden (zie paragraaf 2.3).

### 2.3 Gevolgen voor Natura 2000-gebieden

#### **MER**

In het MER en de daarin opgenomen Passende beoordeling zijn de effecten van de alternatieven op de omliggende Natura 2000-gebieden beknopt in beeld gebracht. De Passende beoordeling maakt duidelijk dat alle alternatieven leiden tot een toename van stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied Bargerveen en andere Natura 2000-gebieden. Omdat er in veel gevallen reeds sprake is van een overbelaste situatie, leiden alle alternatieven tot aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. Hierdoor beschrijft het MER in wezen geen uitvoerbaar alternatief.

De Commissie adviseerde in een aanvulling op het MER een alternatief te formuleren waarmee aantoonbaar kan worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Bargerveen en andere Natura 2000-gebieden worden aangetast, en daarbij:

- uit te gaan van de maximale mogelijkheden van het alternatief;
- de (uitgangspunten voor de) depositieberekeningen navolgbaar te onderbouwen;
- rekening te houden met cumulatieve effecten.

---

<sup>2</sup> Voor de referentiesituatie is de huidige feitelijke situatie bepalend. De vergunde situatie blijkt daar in de praktijk soms sterk van af te wijken, doordat er sprake is van niet benutte vergunningruimte. Zie ook: [http://docs1.eia.nl/mer/diversen/factsheet\\_29\\_procedures\\_referentie\\_bestemmingsplannen\\_webversie.pdf](http://docs1.eia.nl/mer/diversen/factsheet_29_procedures_referentie_bestemmingsplannen_webversie.pdf)

## Aanvulling

In de aanvulling is geen ander alternatief opgenomen. De aanvulling geeft aan dat naast verzuringseffecten er ook verdrogingseffecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden door grondwaterpeilverlagingen of grondwateronttrekkingen voor de landbouw.<sup>3</sup>

De maximale verdrogings- en verzuringseffecten van het voornemen op Natura 2000-gebieden zijn niet in beeld gebracht.

Wel is in de aanvulling zonering rondom het Bargerveen genoemd als maatregel om verdroging en verzuring te voorkomen. Daarnaast wordt een voorwaarde genoemd voor het toe kunnen passen van de wijzigingsbevoegdheid die in het bestemmingsplan uitbreiding van veehouderijen mogelijk maakt. Deze voorwaarde houdt in dat toepassing van de wijzigingsbevoegdheid niet mag leiden tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden ten opzichte van de waarde zoals die geldt ten tijde van de tervisielegging van de ontwerpversie van het bestemmingsplan.

## Conclusie

Met de in de aanvulling beschreven voorwaarde en de mogelijke zonering is naar het oordeel van de Commissie niet aangetoond dat door de vaststelling van het plan de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. De Commissie constateert dat alle alternatieven kunnen leiden tot significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden. De wijze waarop deze gevolgen, mede in cumulatie met andere activiteiten, effectief zijn uit te sluiten, staan niet beschreven.

De Commissie adviseert de effecten van mitigerende maatregelen en flankerend beleid, nodig om aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden te kunnen uitsluiten, nader te onderzoeken en concreet te beschrijven. De Commissie adviseert hierbij het in het MER genoemde generieke beleid en de emissiebeperkende maatregelen, de knelpunten- en kansanalyse en/of het (concept) beheerplan voor de betreffende Natura 2000-gebieden in de beschrijving te betrekken. Geef voor het vaststellen van het bestemmingsplan duidelijk aan dat de effecten van maatregelen beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door de gemeente en hoe deze doorwerken.

Wanneer aantasting van de natuurlijke kenmerken niet valt uit te sluiten adviseert de Commissie alsnog een alternatief in beschouwing te nemen waarmee dit wel mogelijk is. Uit de wetgeving volgt dat een project of plan alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets<sup>4</sup> met succes wordt doorlopen.

## 2.4 Geur

De geurbelasting is in de aanvulling inzichtelijk gemaakt. Daaruit blijkt dat het percentage geurgehinderden in bepaalde deelgebieden binnen de bebouwde kom groter kan zijn dan 6%

---

<sup>3</sup> Zie pag. 8 aanvulling.

<sup>4</sup> Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

- A: zijn er Alternatieve oplossingen voor een project of handeling? inclusief locatiealternatieven.
- D: zijn er Dwingende redenen van groot openbaar belang waarom het project toch gerealiseerd moet worden?
- C: welke Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft?

en buiten de bebouwde kom groter dan 17%.<sup>5</sup> Dit geeft geen inzicht in de absolute hoogte van het percentage en daarmee in het aantal gehinderden. De Commissie adviseert dit alsnog in beeld te brengen, om een beter inzicht te verkrijgen in de verandering van leefkwaliteit van omwonenden en de mogelijkheden om hierin in het bestemmingsplan, bijvoorbeeld met mitigerende maatregelen, te sturen.<sup>6</sup>

## 2.5 Landschap en cultuurhistorie

### **MER**

Het MER geeft onvoldoende inzicht in de gevolgen van de alternatieven op landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Het MER maakt niet duidelijk waar in het plangebied zich kansen en knelpunten op het gebied van landschap en cultuurhistorie voordoen.

De Commissie adviseerde om positieve en negatieve effecten van de alternatieven nader te onderbouwen op basis van meer gedetailleerde informatie over hoe huidige waarden zich verhouden tot dan wel kaderstellend zijn voor de beoogde ruimtelijke en agrarische structuur.

### **Aanvulling**

Met de aanvulling op het MER wordt inzicht gegeven in de landschapstypen en -karakteristieken en wordt een beoordeling gegeven van de effecten van een maximale invulling van het bestemmingsplan.

### **Conclusie**

De aanvulling geeft inzicht in de negatieve effecten, maar maakt niet duidelijk waar in het plangebied zich kansen op het gebied van landschap en cultuurhistorie voordoen en biedt geen aanknopingspunten voor het maken van nadere keuzes of het stellen van eisen aan ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt. De Commissie adviseert de kansen die het voornemen kan bieden voor ruimtelijke kwaliteit, landschap en cultuurhistorische waarden bij de vaststelling van het bestemmingsplan nader in beeld te brengen. Geef hierbij aan op basis van welke uitgangspunten en randvoorwaarden voor de beoogde ruimtelijke en agrarische structuur de landschappelijke en cultuurhistorische waarden (potentieel en actueel) kunnen worden versterkt.

---

<sup>5</sup> Zie tabel 5.1 van de aanvulling.

<sup>6</sup> Tabel 5.3 van de aanvulling en de toelichtende teksten hierop zijn naar het oordeel van de Commissie niet juist. De opgenomen maxima voor geurbelasting en de bijbehorende geurhinderpercentages in tabel 5.3 hebben uitsluitend betrekking op de voorgrondbelasting. De in beeld gebrachte geurbelasting van de huidige situatie in vijf deelgebieden betreft de achtergrondbelasting.



## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER en aanvulling**

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

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

**Besluit:** vaststellen van bestemmingsplan voor het buitengebied

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

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14 en D18.2

plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

**Activiteit:** Het bestemmingsplan is kaderstellend voor onder andere uitbreiding van intensieve veehouderijbedrijven in het buitengebied van de gemeente Emmen

**Procedurele gegevens:**

aankondiging start procedure in de Zuidervelder van: 5 oktober 2010

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: woensdag 6 oktober 2010 tot woensdag 17 november 2010

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: donderdag 7 oktober 2010

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 16 december 2010

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 9 januari 2012

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 20 maart 2012

aanvulling op het MER: 7 mei 2012

toetsingsadvies uitgebracht: 14 juni 2012

**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. drs. R. During

Mevr. drs. Y.J. van Manen

Dhr. ing. R.H. Schokker

Dhr. drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)

Dhr. D. Spel/drs. P.J. Jongejans (secretaris)

**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 [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- 2487-70 Plan-MER Bestemmingsplan Buitengebied Gemeente Emmen, Royal Haskoning, rapportnummer 9V9524, definitief, 8 november 2011
- 2487-102 Plan-MER Bestemmingsplan Buitengebied Gemeenete Emmen, Royal Haskoning, Rapport 9X3665, 2 mei 2012

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





**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport  
Bestemmingsplan Buitengebied Gemeente Emmen en de  
aanvulling daarop**

ISBN: 978-90-421-3470-6



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

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

