



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Bestemmingsplan buitengebied Midden-Groningen

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

3 juni 2021 / projectnummer: 3504



# 1 Advies over het MER in het kort

De in 2018 gevormde gemeente Midden-Groningen wil een nieuw bestemmingsplan voor haar buitengebied opstellen. Met dit bestemmingsplan harmoniseert en actualiseert de gemeente de regels voor het buitengebied. Voor het besluit hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De gemeente heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

## Wat blijkt uit het MER?

In het MER zijn de effecten van een 'realistische worstcase' alternatief onderzocht. Daaruit blijkt dat de ontwikkelruimte die het bestemmingsplan geeft aan agrarische bedrijven leidt tot onacceptabele effecten op de natuur door stikstofuitstoot en tot aantasting van het landschap. Daarom zijn maatregelen opgenomen in het bestemmingsplan, zoals een stikstofregeling. Het MER concludeert dat de stikstofregeling ervoor zorgt dat uitbreiding van agrarische bedrijven, paardenbakken en mestopslagen geen extra stikstofdepositie op natuurgebieden veroorzaakt.

## Wat is het advies van de Commissie?

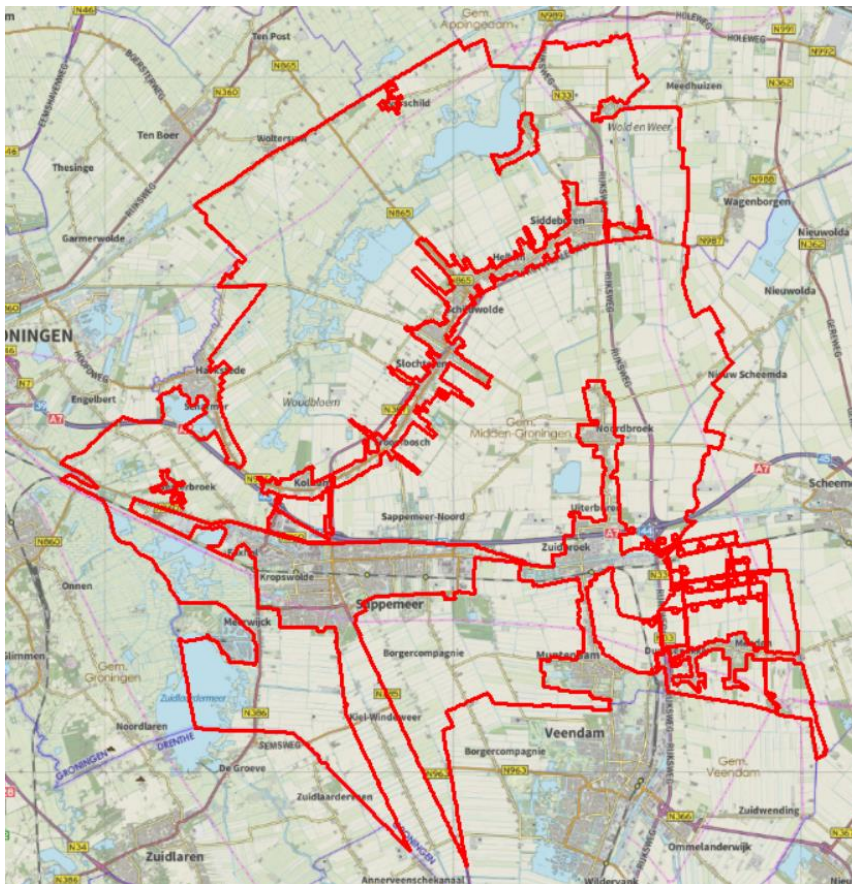
Het MER besteedt veel aandacht aan de keuze en beoordeling van alternatieven en de methode van onderzoek. **De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER nog een aantal tekortkomingen. Zij acht deze informatie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan buitengebied Midden-Groningen door de gemeenteraad.**

- **De beschrijving van de referentiesituatie is onvolledig.** Zo mist er informatie over het aantal en soort agrarische bedrijven en of ze beschikken over emissiebeperkende maatregelen, de ontwikkeling van de natuur, de kwaliteit van het oppervlaktewater, bodemdaling en uitstoot van broeikasgassen en het landschap. Deze informatie is nodig om de effecten van het plan te kunnen bepalen.
- **De maximale mogelijkheden voor uitbreiding die het bestemmingsplan biedt voor agrarische bedrijven, paarden houden en mestopslag zijn niet duidelijk.** Als deze informatie ontbreekt kunnen de effecten van het plan niet goed in beeld komen. Ook de effecten van de mogelijkheden voor omzetting van diersoorten, bijvoorbeeld van melkveehouderij naar varkens of pluimvee, zijn niet beschreven.
- **Uitstoot van stikstof door agrarische bedrijven is onduidelijk doordat:**
  - Nieuwe berekeningen van de stikstofbelasting door agrarische bedrijven met de meest recente versie van Aerius ontbreken.
  - **De uitvoerbaarheid van de stikstofregeling.** Uit het MER blijkt niet of de stikstofregeling in het bestemmingsplan voor het bieden van ontwikkelruimte aan individuele agrarische bedrijven en voor mestopslag uitvoerbaar is.
  - **Paarden houden.** Het is niet duidelijk of de stikstofregels van toepassing zijn op het houden van paarden.
- **De mogelijke effecten van meer productie of import van mest op de kwaliteit van het oppervlaktewater** ontbreken, net als de maatregelen die deze effecten kunnen voorkomen.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het bestemmingsplan Midden-Groningen. De informatie over de uitvoerbaarheid van de stikstofregeling en de natuur kan in deze aanvulling worden opgenomen, in een alsnog op te stellen Passende beoordeling.

Naast deze essentiële informatie constateert de Commissie dat het MER op een aantal punten verbeterd kan worden. Het gaat om de volgende punten:

- De Commissie geeft in overweging om ‘ontwikkelruimte voor agrarische bedrijven’, ‘beheer en ontwikkeling van natuur en landschap’ en ‘energie en klimaat’ als doelen te benoemen als de gemeente deze doelen wil bereiken. Ga dan in het MER na hoe deze doelen met het bestemmingsplan bereikt worden.
- Maak duidelijk, aan de hand van de beschrijving van de effecten, waarom in het ene geval beleidsregels uit de beleidsnotities bij het bestemmingsplan wel en in het ander geval niet zijn vertaald in de planregels van het bestemmingsplan.
- Maak de milieueffecten van mestopslag en installaties voor mestvergistings duidelijk en geef aan of en, zo ja, hoe deze gemitigeerd kunnen worden.
- Voeg het visuele beeld toe van veranderingen in de besloten, kleinschalige landschappen en de bebouwingslinten, die ook in het plangebied voorkomen.
- Voeg een beschouwing toe over de ontwikkeling van het landschap tot energielandschap en de gevolgen daarvan, de invloed van mestopslag op veldkavels op het landschap en het risico van verrommeling door benutting van daken van leegstaande kassen voor zonnepanelen.



*Figuur 1 Plangebied bestemmingsplan buitengebied Midden-Groningen (Bron: concept-ontwerp bestemmingsplan)*

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

### **Aanleiding MER**

*De gemeente<sup>1</sup> wil een nieuw bestemmingsplan voor haar buitengebied vaststellen. Hiermee harmoniseert de nieuwe gemeente Midden-Groningen het ruimtelijk-planologisch kader voor haar buitengebied. De gemeente Midden-Groningen is een samenvoeging van drie 'oude' gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde. De drie gemeenten hadden ieder een eigen bestemmingsplan voor het buitengebied binnen hun gemeente. De bestaande bestemmingsplannen voor het buitengebied van de drie voormalige gemeenten dateren uit verschillende jaren. Het plan van Hoogezand-Sappemeer is vastgesteld in 2010, die van Slochteren en Menterwolde in respectievelijk 2012 en 2013. Daarnaast is er in 2013 nog een reparatieplan voor een deel van het buitengebied van Hoogezand-Sappemeer vastgesteld, en een beheerverordening om de bepalingen over de waterkering te repareren.*

*Deze plannen zijn dus in verschillende perioden gemaakt, kennen een andere werkwijze en maken verschillende dingen (on)mogelijk. Ook is voor het buitengebied de Provinciale Omgevingsverordening (POV) herzien en is de landelijke wetgeving sterk in beweging op essentiële beleidsterreinen. Met het nieuwe bestemmingsplan wordt aangesloten op de nieuwe POV en is het buitengebied voorzien van een actuele regeling die aansluit op het actuele beleid. Er is gekozen voor het opstellen van een traditioneel bestemmingsplan<sup>2</sup>.*

*Het bestemmingsplan biedt een kader voor de uitbreiding van agrarische bedrijven (categorie C14/D14, de wijziging van een installatie voor het fokken, mesten of houden van dieren). Dit betekent dat voor het besluit over het bestemmingsplan een plan-MER opgesteld moet worden. Daarnaast zijn significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten en is een passende beoordeling nodig<sup>3</sup>.*

### **Rol van de Commissie**

*De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad Midden-Groningen – besluit over het bestemmingsplan buitengebied Midden-Groningen.*

*De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3504](#) 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 het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de gemeente Midden-Groningen. 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.

- 
- <sup>1</sup> De gemeente Midden-Groningen is in 2018 gevormd uit de samengevoegde gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde.
  - <sup>2</sup> Hiermee wordt bedoeld een bestemmingsplan volgens de huidige wet- en regelgeving; er wordt geen omgevingsplan opgesteld volgens de toekomstige Omgevingswet.
  - <sup>3</sup> Volgens dit advies van de Commissie.

## 2.1 Doelen

### **Conserveren of ontwikkelen agrarische sector**

Het MER geeft aan dat het bestemmingsplan in beginsel niet is bedoeld om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken<sup>4</sup>. Het bestemmingsplan heeft een conserverend karakter. Het hoofddoel van het bestemmingsplan is tweeledig: actualiseren en harmoniseren, ofwel: de basis op orde, zo staat in het MER<sup>5</sup>. Het MER geeft echter ook aan dat het nieuwe bestemmingsplan beoogt ontwikkelruimte te bieden aan de agrarische sector, door bouw- en gebruiksbepalingen te versoepelen<sup>6</sup>. Voor deze sector kiest het plan voor de maximale ontwikkelingsmogelijkheden uit de provinciale Omgevingsvisie<sup>7</sup> en het Rijksbeleid. Van de drie oude bestemmingsplannen worden de meest ruimtegevende regels overgenomen. En de gemeente sorteert op de nieuwe Omgevingswet voor door het principe 'ja mits' te hanteren ter vervanging van 'nee tenzij'.

De Commissie constateert dat het bieden van ontwikkelruimte aan agrarische bedrijven verder gaat dan, en zelfs strijdig kan zijn met, consolideren, actualiseren en harmoniseren.

### **Natuur en landschap behouden en ontwikkelen**

In het plangebied, en daarbuiten bevinden zich (beschermde) natuurgebieden met sterk voor vermessing en verzuring gevoelige habitats en plant- en diersoorten. Deze gebieden zijn in de huidige situatie overbelast. Het bestemmingsplan en het MER geven aan dat het beleid erop is gericht de natuurgebieden in stand te houden.

De Commissie constateert dat behoud en ontwikkeling van natuur en landschap niet als doel van het bestemmingsplan zijn benoemd. Uit het bestemmingsplan en het MER blijkt niet hoe de gemeente gaat zorgen voor het gewenste behoud van natuur en welke keuzes daarvoor nodig zijn. Zo is niet duidelijk of eventuele stikstofreductie, door minder dieren, minder bedrijven of betere technieken, ingezet wordt voor uitbreiding van bestaande agrarische bedrijven of voor behoud en ontwikkeling van de natuur. Het MER concludeert dat de inzet van betere technieken zou kunnen leiden tot een milieuverbetering, maar dat deze milieuwinst waarschijnlijk wordt opgevuld door de ontwikkeling van nieuwe stallen<sup>8</sup>.

Daarnaast heeft de gemeente in 2019 een duurzaamheidsvisie opgesteld<sup>9</sup>. Deze visie gaat in op vergroening van de landbouw, door het natuurinclusief maken ervan<sup>10</sup>. De gemeente geeft aan dat het bestemmingsplan aansluit bij de duurzaamheidsvisie, maar dat deze visie door haar brede karakter geen concrete uitgangspunten biedt voor het bestemmingsplan<sup>11</sup>. Het MER maakt niet duidelijk hoe de ambitie voor het vergroenen en natuurinclusief maken van de landbouw zich verhoudt tot de ontwikkelruimte die het bestemmingsplan biedt aan agrarische bedrijven.

---

<sup>4</sup> Zie pagina 8 van het plan-MER en paragraaf 1.2 publieksvriendelijke samenvatting plan-MER.

<sup>5</sup> Zie pagina 5 van het plan-MER.

<sup>6</sup> Zie pagina 5 van het plan-MER.

<sup>7</sup> Omgevingsvisie provincie Groningen 2016-2020.

<sup>8</sup> Zie pagina 157 van het plan-MER.

<sup>9</sup> Duurzaamheidsvisie Midden-Groningen 2019-2022, juli 2019.

<sup>10</sup> Zie pagina 23 van de Duurzaamheidsvisie Midden-Groningen.

<sup>11</sup> Zie paragraaf 2.4.4.1. van Toelichting ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Midden-Groningen en pagina 22 van het plan-MER.

## Energie en klimaat een plek geven

De gemeentelijke duurzaamheidsvisie bevat ook doelstellingen voor de energievoorziening<sup>12</sup>, klimaat<sup>13</sup> en circulaire economie<sup>14</sup>. De Commissie mist de vertaling van die doelstellingen in het bestemmingsplan. Het is nu niet duidelijk welke ongewenste ontwikkelingen uit de visie de gemeente in het buitengebied wil tegengaan en wat wel gewenste ontwikkelingen zijn.

Het thema duurzaamheid en energietransitie is vastgesteld als uitgangspunt voor het bestemmingsplan<sup>15</sup>, maar dit is summier uitgewerkt. Zo ontbreekt in het MER een paragraaf waarin de maatregelen worden toegelicht voor klimaatmitigatie en klimaatadaptatie.

De RES-regio Groningen 1.0 is de energiestrategie van de Groninger gemeenten, waterschappen en de provincie Groningen. De Groningse bijdrage aan de landelijke doelstelling bedraagt 5,7 TWh<sup>16</sup>. Daarvan is het aandeel voor de gemeente Midden-Groningen gesteld op 0,95 TWh<sup>17</sup>. Ongeveer twee derde van dat gemeentelijk aandeel bestaat al, zoals Windpark N33<sup>18</sup> en bestaande zonneweides in het plangebied. Een derde van de gemeentelijke bijdrage is nog in te vullen. Het bestemmingsplan buitengebied geeft ruimte voor kleinschalige opstellingen voor zonneweides en kleine windmolens. Eventuele nieuwe grote zonneweides worden niet via het bestemmingsplan geregeld en zijn alleen mogelijk via een afzonderlijke procedure<sup>19</sup>. Het is de Commissie niet duidelijk hoe de ambities uit de RES stroken met de doelen van het bestemmingsplan.

## Aanbeveling doelen

De Commissie geeft in overweging het verruimen van ontwikkelmogelijkheden van agrarische bedrijven, als de gemeente dit inderdaad beoogt, expliciet in het MER als doel te benoemen. Ditzelfde geldt voor de doelen 'beheer en ontwikkeling van natuur en landschap' en 'energie en klimaat'. Ga dan in het MER na hoe deze doelen met het bestemmingsplan bereikt worden.

## 2.2 Referentiesituatie niet duidelijk

De referentiesituatie<sup>20</sup> wordt in het MER vooral op hoofdlijnen beschreven, ook voor die thema's waar een kwantitatieve benadering mogelijk en gewenst is. Het MER maakt niet duidelijk of er sprake is van niet-benutte ruimte in de bestaande stallen, vergunningen en bouwblokken en wat de omvang hiervan is. Hierdoor is de huidige feitelijke situatie niet gekwantificeerd en is niet inzichtelijk of hier bij de effectbepaling van het plan rekening mee is gehouden. Ook is niet duidelijk of bestaande agrarische bedrijven mogelijkheden hebben

<sup>12</sup> 55% minder CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030, 25% duurzame energie in 2030 en 1,5% energiebesparing.

<sup>13</sup> Klimaatbestendig, meer biodiversiteit en goede inpassing van hernieuwbare energie in het landschap.

<sup>14</sup> 50% minder CO<sub>2</sub>-uitstoot bij bedrijven in 2030, minder gebruik van grond- en hulpstoffen in de land- en tuinbouw en meer hergebruiken en recycling.

<sup>15</sup> Aangepaste Nota van Uitgangspunten bestemmingsplan Buitengebied, gemeenteraad Midden-Groningen, 2019.

<sup>16</sup> De landelijke doelstelling bedraagt 35 TWh. Het Groningse aandeel is 5,7 TWh ('reële bod') en bestaat uit 6,4 TWh verminderd met een onzekerheidsmarge van 0,7 TWh. RES-regio Groningen 1.0, 2021.

<sup>17</sup> Het aandeel van Midden-Groningen van 0,95 TWh is opgebouwd uit 0,35 TWh bestaand wind, 0,26 TWh bestaand zon en 0,34 TWh nog in te vullen. RES-regio Groningen 1.0, 2021.

<sup>18</sup> Windpark N33 bestaat uit 27 turbines, ligt in de gemeenten Midden-Groningen, Oldambt en Veendam en is één van de drie Groningse concentratiegebieden voor windmolens.

<sup>19</sup> Grote zonneweides zijn alleen mogelijk met een uitgebreide omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan, waarbij ook de tijdelijkheid (maximaal 30 jaar) wordt geregeld.

<sup>20</sup> Het MER moet de milieueffecten van het plan en andere alternatieven in beeld brengen ten opzichte van de referentiesituatie. De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie, aangevuld met de autonome ontwikkelingen in het gebied.

de emissie te beperken. Dit kan voor veehouderijen onder andere door toepassing van emissie-arme staltechnieken.

Om te bepalen in hoeverre agrarische bedrijven de ontwikkelruimte<sup>21</sup> van het plan kunnen gebruiken en het plan dus in de praktijk uitvoerbaar is, is het nodig inzicht te bieden in:

- de legale, feitelijke huidige situatie voor het aantal vergunde en gerealiseerde bedrijven, aantallen dieren en diersoorten, type melkveehouderij (met of zonder beweiding), de hoeveelheid ruimte die de bedrijven nu in beslag nemen<sup>22</sup>, het aandeel agrarische bestemmingen dat operationeel is en hoeveel bedrijven inmiddels zijn beëindigd<sup>23</sup>;
- bestaande stalsystemen en de beschikbare emissiebeperkende technieken per diercategorie;

Hiermee kan op inrichtingsniveau onderbouwd worden of de extra bouwblokrimte die het plan mogelijk maakt, benut kan worden zonder extra stikstofemissies.

Andere onderwerpen waarvoor de referentiesituatie onvoldoende in beeld is zijn:

- **Natuur:** het MER geeft weliswaar inzicht in de huidige staat van de natuur in de gemeente, maar geeft weinig informatie over hoe de natuurwaarden zich de afgelopen periode hebben ontwikkeld. Dit is relevante informatie omdat daarmee duidelijk wordt wat eventuele knelpunten zijn bij het behoud van natuurwaarden<sup>24</sup>.
- **Oppervlaktewaterkwaliteit:** een beschrijving van de kwaliteit van het oppervlaktewater wordt gemist in het MER en of er knelpunten in het kader van de KRW zijn. Gezien de aard van het gebied is de ontwikkeling van aquatische biotopen sterk afhankelijk van de oppervlaktewaterkwaliteit.
- **Bodemdaling:** het MER gaat niet in op de vraag hoe het is gesteld met de bodemdaling in de veengebieden van de Gemeente. In welke mate is sprake van bodemdaling onder invloed van het landgebruik en wat draagt dat bij aan de emissies van broeikasgassen koolzuur en methaan<sup>25</sup>.
- **Landschap:** er ontbreekt een beschrijving van de ontwikkeling van het landschap als gevolg van gerealiseerde en vastgestelde energieprojecten en gaswinningslocaties.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan de besluitvorming, de referentiesituatie in het MER aan te vullen met beschrijvingen van:

- kwantitatief: de vergunde en operationele agrarische bedrijven in de huidige situatie, hun ontwikkeling in de afgelopen 5 jaren en de beschikbare emissiebeperkende maatregelen;
- de ontwikkeling van (beschermde) natuurgebieden in de afgelopen vijf jaren;
- de kwaliteit van het oppervlaktewater en eventuele knelpunten uit de KRW;
- de bodemdaling in veengronden onder invloed van het landgebruik en de gevolgen daarvan voor de broeikasgassen koolzuur en methaan;
- de feitelijke ontwikkeling van het landschap als gevolg van de energieprojecten en gaswinningslocaties.

<sup>21</sup> Het ontwerpbestemmingsplan maakt het mogelijk het bouwvlak te vergroten naar 1 hectare en in een aantal gebieden naar 1,5 hectare (binnenplannen) en met een wijzigingsbevoegdheid naar 2 hectare.

<sup>22</sup> Het plan-MER geeft in hoofdstuk 6.2.1. summier inzicht in aantallen dieren die binnen de gemeente of het plangebied worden gehouden. In het ontwerp-bestemmingsplan Buitengebied Midden Groningen ontbreekt eveneens een overzicht van bestaande vergunningen en stalsystemen, waardoor de definitie van de bestaande situatie niet helder vastligt.

<sup>23</sup> Deze informatie is te achterhalen door een inventarisatie of door een benadering met behulp van CBS-meitellingsgegevens.

<sup>24</sup> Een evaluatie van het doelbereik van de natuurdoelen uit de drie oude bestemmingsplannen kan hier inzicht in geven.

<sup>25</sup> Zie paragraaf 2.1.1., pagina 24, Provinciale Omgevingsvisie 2016-2020.

## 2.3 Alternatieven en de maximale mogelijkheden van het plan

### Alternatieven

Het MER beoogt met drie alternatieven inzicht te bieden in de bandbreedte aan effecten en maatregelen van de voorgenomen ontwikkelingsmogelijkheden in het bestemmingsplan<sup>26</sup>.

De Commissie constateert dat in de keuze van alternatieven in het MER het verschil tussen de referentiesituatie en het minimumalternatief gering en weinig onderscheidend is<sup>27</sup>.

### Maximumalternatief niet goed beschreven

Het maximumalternatief beschrijft een 'realistische worstcase' voor onder andere agrarische bedrijven, mini-campings en windmolens. De Commissie merkt op dat het MER niet duidelijk maakt of en in hoeverre dit gelijk of ongelijk is aan wat het bestemmingsplan maximaal toelaat. Ook is niet helder of datgene wat het bestemmingsplan maximaal toelaat in de planregels gelijk of ongelijk is aan wat de beleidsregels uit de bij het bestemmingsplan gevoegde beleidsnota's maximaal toelaten.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan de besluitvorming, in het MER duidelijk te maken wat de maximale ruimte is die het bestemmingsplan toelaat.

Vergroting van het staloppervlak voor intensieve veehouderij is niet mogelijk, tenzij het gaat om het verbeteren van dierenwelzijn. Ook is er geen ruimte voor nieuwe vestigingen voor intensieve veehouderij. Niet duidelijk is in hoeverre omzetting van diersoorten mogelijk is, bijvoorbeeld van een melkveehouderij naar een varkenshouderij of een geitenhouderij. Omzetting kan weliswaar stikstofneutraal, maar kan aanzienlijke gevolgen hebben voor andere emissies en gezondheid, met name fijnstof en geur.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan de besluitvorming, het MER aan te vullen met de effecten van de mogelijke omzetting van diersoorten voor geur, lucht en gezondheid en, indien gewenst, in het bestemmingsplan hier een planregel voor op te nemen.

### Maatregelenalternatief

Desgevraagd<sup>28</sup> blijkt dat het voornemen van de gemeente gelijk is aan het maatregelenalternatief. De Commissie beveelt aan dit te verduidelijken.

De maatregelen uit het maatregelenalternatief zijn afkomstig uit bestaande beleidsnotities die bij het bestemmingsplan zijn gevoegd. In een aantal gevallen zijn de beleidsregels uit de beleidsnotities vertaald in planregels, zoals de maximumhoogte van kleine windturbines (15

---

<sup>26</sup> Het minimumalternatief in het MER beschouwt de situatie waarin de tot op heden onbenutte ruimte alsnog wordt gebruikt (de theoretische ruimte van de huidige drie bestemmingsplannen). Het maximumalternatief beschouwt de realistische worst-case situatie van de ontwikkelmogelijkheden van het bestemmingsplan buitengebied. Het maatregelenalternatief beschouwt de maatregelen die nodig zijn om de milieueffecten van de voorgenomen ontwikkeling (de knelpunten) te beperken. Memo beantwoording vragen startgesprek commissie m.e.r. bestemmingsplan Buitengebied Midden-Groningen, gemeente Midden-Groningen, 23 april 2021.

<sup>27</sup> Het verschil is de (niet binnenkort te vergunnen) onbenutte ruimte: die maakt geen onderdeel uit van de referentiesituatie en zit wel in de minimumvariant.

<sup>28</sup> Memo beantwoording vragen startgesprek commissie m.e.r. bestemmingsplan Buitengebied Midden-Groningen, gemeente Midden-Groningen, 23 april 2021.



meter)<sup>29</sup>, het maximaantal mobiele kampeermiddelen op een minicamping (25)<sup>30</sup> en de maximum bouwhoogte van mestsilos (2,5 meter)<sup>31</sup>. Andere beleidsregels en maatregelen uit de beleidsnotities zijn niet vertaald in planregels, zoals het maximaantal mini-campings (30)<sup>32</sup>, bedoeld om wildgroei te voorkomen en maatvoering en bufferzones mestopslag (200, 100 en 20 meter)<sup>33</sup>. Beleidsnotities kunnen door de gemeente veranderd worden en zijn daardoor niet gedurende de hele planperiode onlosmakelijk verbonden met het voornemen.

De Commissie beveelt aan om, aan de hand van de beschrijving van de effecten, duidelijk te maken waarom in het ene geval beleidsregels wel en in het ander geval niet zijn vertaald in de planregels van het bestemmingsplan.

## 2.4 Effecten op de natuur

Binnen het plangebied bevindt zich een deel van het beschermde Natura 2000-gebied Zuidlaardermeer en op 3,5 kilometer vanaf de westelijke gemeentegrens ligt het Natura 2000-gebied Drentsche Aa, met sterk voor vermessing en verzuring gevoelige habitats en plant- en diersoorten. Deze gebieden zijn in de huidige situatie sterk overbelast.

### *Stikstofberekeningen*

In het MER is onderzoek gedaan naar de stikstofbelasting van de agrarische bedrijven in het plangebied op Natura 2000, waarbij gebruik is gemaakt van het verspreidingsmodel Aerius Calculator. Daarbij is niet de actuele versie van Aerius gebruikt en zijn de berekeningen niet conform de nieuwste wet- en regelgeving uitgevoerd.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan de besluitvorming, de berekeningen van de stikstofbelasting door agrarische bedrijven te actualiseren met de meest recente versie van Aerius en na te gaan of er daadwerkelijk ruimte is voor uitbreiding.

### *Uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan*

#### **Trends in natuur, stikstof en agrarische bedrijven**

Het bestemmingsplan geeft in algemene termen aan dat de afgelopen jaren het aantal landbouwbedrijven is afgenomen<sup>34</sup>. Uit informatie van de gemeente<sup>35</sup> blijkt dat in het plangebied een trend gaande is dat met name agrarische bedrijven stoppen, omdat er geen bedrijfsopvolger is. Een aantal intensieve veehouderijen is gestopt. Deze ontwikkelingen zouden kunnen wijzen op minder uitstoot van ammoniak.

<sup>29</sup> Beleidsnotitie kleinschalige windturbines, gemeente Midden-Groningen, 2020.

<sup>30</sup> Beleidsnotitie kamperen, gemeente Midden-Groningen, 2020.

<sup>31</sup> Gebiedsvisie mestopslag, gemeente Midden-Groningen, 2020.

<sup>32</sup> Beleidsnotitie kamperen, gemeente Midden-Groningen, 2020.

<sup>33</sup> Gebiedsvisie mestopslag, gemeente Midden-Groningen, 2020.

<sup>34</sup> Bestemmingsplan Buitengebied Midden-Groningen, toelichting, paragraaf 3.3.1. Landbouw, huidige situatie, ontwikkelingen.

<sup>35</sup> Memo beantwoording vragen startgesprek commissie m.e.r. bestemmingsplan Buitengebied Midden-Groningen, gemeente Midden-Groningen, 23 april 2021.

Volgens informatie van het RIVM is de uitstoot van ammoniak door vee teelt tussen 2015 en 2019 echter sterk toegenomen<sup>36</sup>. Deze toename leidt tot verdere vermisting en verzuring van gevoelige habitats, plant- en diersoorten in de Natura 2000-gebieden in en rond de gemeente Midden-Groningen. In de huidige situatie is de overschrijding van de kritische depositiewaarde aanzienlijk. Het behalen van de vastgestelde instandhoudingsdoelen staat onder druk. Een toename van stikstofdepositie in deze natuurgebieden zal leiden tot verdere aantasting van de natuurlijke kenmerken. Het MER gaat niet in op deze trends en ontwikkelingen en biedt geen inzicht of de stijging van ammoniakuitstoot voor een deel is veroorzaakt door ontwikkelingen in het plangebied of juist niet.

### **Uitvoerbaarheid stikstofregeling van het bestemmingsplan**

Vanwege de overbelasting van de natuur met stikstof, is uitgangspunt van het bestemmingsplan dat de stikstofuitstoot door agrarische bedrijven niet mag toenemen.

In het bestemmingsplan een stikstofregeling<sup>37</sup> opgenomen die erop neerkomt dat uitbreiding of toename van een bouwvlak alleen mogelijk is als er geen toename van depositie is in Natura 2000-gebieden. Het uitgangspunt dat geen toename van stikstof*depositie* plaatsvindt, biedt echter niet de door de Wet natuurbescherming vereiste zekerheid dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast op het moment dat het plan wordt vastgesteld. Of geen toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebied plaatsvindt, is namelijk ter beoordeling aan een ander bevoegd gezag. Het MER gaat terecht uit van het uitsluiten van een toename van stikstof*emissie* om een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te voorkomen. Het MER en het bestemmingsplan sluiten op dat punt niet op elkaar aan.

In het MER wordt toegelicht dat de stikstofregeling drie mogelijkheden biedt voor uitbreiding van bestaande agrarische bedrijven:

- het realiseren van opslag en andere bebouwing waar geen sprake is van een toename in stikstofuitstoot;
- het verbeteren van stalsystemen ten behoeve van dierwelzijn;
- salderen: het realiseren van stalsystemen met best beschikbare technieken (BBT), ook op bestaande stallen, waardoor ruimte ontstaat om per saldo zonder stikstofuitstoot meer dieren te houden.

De Commissie merkt op dat deze uitleg van hoe de stikstofregeling werkt niet duidelijk is opgenomen in de Toelichting.

Uit het MER blijkt niet of het bestemmingsplan voor wat betreft de stikstofregeling uitvoerbaar is volgens de Wet natuurbescherming. Het MER biedt geen inzicht in de betekenis van de stikstofregel voor de agrarische bedrijven in het plangebied. Sommige bedrijven zullen emissiebeperkende technieken kunnen toepassen en daardoor de extra bouwvlakruimte die het bestemmingsplan biedt geheel of gedeeltelijk kunnen invullen op basis van 'interne saldering'. Voor andere bedrijven zal op grond van de stikstofregel geen uitbreiding van activiteiten mogelijk zijn (voor zover deze tot een toename van stikstofuitstoot leiden). Verder is het niet duidelijk hoe andere stikstofbronnen de stikstofruimte, die ontstaat met de toepassing van beste staltechnieken, kunnen verkleinen, en wie daar het overzicht van bijhoudt. Evenmin is helder hoe de overschrijding van kritische

<sup>36</sup> Zie: [https://man.rivm.nl/gebied/drentse\\_aa](https://man.rivm.nl/gebied/drentse_aa) .

<sup>37</sup> Ontwerpbestemmingsplan Midden-Groningen, Regels, Algemene Gebruiksregels, artikel 46 lid 1, onder h. en Toelichting, paragraaf 5.1., Agrarische sector, onder Stikstofregeling.

depositiewaarden wordt meegewogen en meegeteld bij het verlenen van een vergunning. Voor de betreffende bedrijven én voor de omgeving is het van belang dat het MER hierover duidelijkheid biedt.

### **Omzetting en beweiden**

Naast deze opmerkingen over de stikstofregeling zelf, merkt de Commissie op dat het plan voorziet in een aantal mogelijkheden, die leiden tot een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Deze zijn noch in het MER noch in het bestemmingsplan gekoppeld aan de stikstofregeling. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om akkerbouw om te zetten in veeteelt<sup>38</sup> en voorziet het plan in een mogelijke toename van beweiding.

### **Paarden houden**

Het bestemmingsplan bevat regels voor het hobbymatig houden van paarden (maximaal 5), het realiseren van paardenbakken en het bedrijfsmatig opzetten van paardenhouderijen. Hiervoor is een beleidsnotitie toegevoegd aan het bestemmingsplan<sup>39</sup>. Daarnaast voorziet het bestemmingsplan in het omzetten van functies naar een paardenhouderij<sup>40</sup>.

Het MER merkt terecht op dat geen emissiebeperkende stalsystemen beschikbaar zijn voor paarden. Dat betekent dat uitbreiding van een paardenhouderij via intern salderen niet mogelijk is. De Commissie geeft aan dat toename van stikstofuitstoot door uitbreiden van het houden van paarden gesaldeerd moet worden, bijvoorbeeld met andere veehouderijsectoren.

De Commissie wijst erop dat de stikstofuitstoot van paarden aanzienlijk is<sup>41</sup>. Het MER stelt dat de stikstofregeling uit het bestemmingsplan van toepassing is op het hobbymatig houden van paarden en paardenbakken<sup>42</sup>. De Commissie constateert echter dat noch in de regels of de toelichting van het bestemmingsplan, noch in de beleidsnotitie paardenhouderijen, is opgenomen dat de stikstofregeling van toepassing is op het houden van paarden, nog ongeacht of dit bedrijfsmatig of hobbymatig is. Het plan leidt daardoor tot meer stikstofuitstoot dan waar het MER van uitgaat.

### **Mestopslag en -vergisting**

Het bestemmingsplan maakt de aanleg van solitaire mestopslag, die geen onderdeel is van een inrichting, op landbouwgrond mogelijk, waarbij als voorwaarde geldt dat voldaan moet worden aan de stikstofregeling<sup>43</sup>. De Commissie wijst erop dat de ammoniakuitstoot van mestopslag aanzienlijk is<sup>44</sup>. Elke nieuwe mestopslag op een veldkavel zal daarom in conflict komen met de stikstofregeling. Daarnaast is op grond van het bestemmingsplan meer mestopslag binnen het bouwvlak zonder meer toegestaan, eventueel te combineren met de mogelijkheid om het bouwvlak te vergroten<sup>45</sup>. Tot slot kent het bestemmingsplan een

---

<sup>38</sup> Zie artikel 4.5.1 van het ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Midden Groningen.

<sup>39</sup> Beleidsnotitie Paardenhouderijen Midden-Groningen, 2019.

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 4.5.1 van het ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Midden Groningen, voor het omzetten van 'Agrarisch-cultuurgrond' naar een paardenhouderij of manege.

<sup>41</sup> Richtsnoer: 1 paard betekent erbij betekent 5 kg ammoniak emissietoename per jaar.

<sup>42</sup> Zie pagina 32, 54, 58 en 60 van het plan-MER.

<sup>43</sup> Zie artikelen 3.3.3 en 46.1.i van het ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Midden Groningen.

<sup>44</sup> Richtsnoer: 1 m<sup>2</sup> mestopslag erbij betekent 1 kg ammoniak emissietoename per jaar. Een uitbreiding mestopslag van 750 m<sup>2</sup> betekent dus uitstoot van 750 kg ammoniak per jaar. Emissies van ammoniak en geur uit mestlo's en de vermindering van emissie door afdekking, Instituut voor Mechanisatie, Arbeid en Gebouwen, ir. M.J.C. de Bode, 1989.

<sup>45</sup> Zie artikelen 3.2.4 en 3.6.1 van het ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Midden Groningen.

afwijkingsbevoegdheid voor mestvergistingsinstallaties<sup>46</sup>. Het MER geeft aan dat er geen effecten van mestopslag en -vergisting te verwachten zijn, maar dit wordt niet onderbouwd.

De Commissie beveelt aan om de milieueffecten van mestopslag en installaties voor mestvergisting in het MER nader te onderzoeken, en aan te geven of en, zo ja, hoe deze gemitigeerd kunnen worden.

### **Passende beoordeling**

Als op grond van een 'voortoets' niet op voorhand kan worden uitgesloten dat het plan afzonderlijk dan wel in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden, geldt dat een Passende beoordeling moet worden opgesteld. Pas daarin mogen mitigerende maatregelen worden meegenomen.

Een 'voortoets' of Passende beoordeling ontbreekt, omdat het MER stelt dat effecten op Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten door de regels die in het bestemmingsplan worden opgenomen. De Commissie vindt deze stelling onvoldoende onderbouwd. In de eerste plaats vanwege bovengenoemd punt, dat niet aannemelijk is gemaakt dat deze regeling ook uitvoerbaar is voor de bedrijven in het gebied. In de tweede plaats omdat mitigerende maatregelen zoals een planregel niet in de fase van de voortoets mogen worden meegenomen.

De Commissie adviseert in aanvulling op het MER, in een alsnog op te stellen Passende beoordeling, voorafgaand aan de besluitvorming, aan te geven en te motiveren:

- welke stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in de huidige, feitelijke situatie wordt veroorzaakt door bedrijven in het plangebied;
- tot welke toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden het plan leidt, als de ruimte die het ontwerpbestemmingsplan biedt maximaal wordt benut<sup>47</sup>, zonder dat rekening wordt gehouden met de 'stikstofregel';
- in hoeverre deze depositie kan worden voorkomen met behulp van (bewezen) emissiebeperkende technieken of andere maatregelen, door per bedrijf te bepalen welke technieken of maatregelen zij kunnen toepassen.
- of en hoe met deze maatregelen de uitbreidingsmogelijkheden daadwerkelijk uitvoerbaar zijn.

De Commissie adviseert, voor het houden van paarden, de passages over de stikstofregeling in het bestemmingsplan, de beleidsnotitie paardenhouderijen en het MER met elkaar in overeenstemming te brengen

## **2.5 Effecten op kwaliteit oppervlaktewater**

Het niet halen van de KRW doelen is een probleem dat in het land in belangrijke mate samenhangt met de intensivering van de landbouw. In veengronden speelt ook het chemisch-ecologisch proces van alkalisering een rol bij de vermessing van oppervlaktewater. Het nieuwe plan maakt een toename van de productie of import van mest mogelijk. Het MER beschrijft de effecten die dat kan hebben op de aquatische natuurwaarden in het studiegebied niet.

<sup>46</sup> Zie artikelen 3.3.3 en 3.5.1 van het ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Midden Groningen.

<sup>47</sup> Dat wil o.a. zeggen dat alle ruimte binnen de huidige bouwvlakken maximaal wordt ingevuld en uitbreiding mestopslag.

De Commissie adviseert, voorafgaand aan de besluitvorming, het MER aan te vullen met de mogelijke effecten van een toename van de productie of import van mest op de kwaliteit van het oppervlaktewater en met welke maatregelen de negatieve effecten kunnen worden voorkomen.

## 2.6 Effecten op landschap

### Landschapstypen

De gemeente Midden-Groningen heeft bijzondere landschapskwaliteiten, vanwege de grote verschillen in geologie en ontginningsgeschiedenis. De landschappelijke waarden, zoals vastgelegd in provinciale Omgevingsverordening 2016, zijn als uitgangspunt genomen voor de landschapskaart (bijlage 1 van de Planregels). De gemeente heeft in haar archeologische beleidskaart<sup>48</sup> enkele gebieden opgenomen met een historisch verkavelingspatroon. Gelet op de grote verschillen die er zijn tussen kleinschalige agrarische bedrijven (deels in de bebouwingslinten) en grootschalige bedrijven in open landschappen, hangen cultuur-historische en landschappelijke kwaliteiten samen. Daarom is het belangrijk om de effecten van kavelvergroting en mestopslag niet enkel op te hangen aan de landschapstypen, maar ook aan dit onderscheid tussen de open gebieden met grote bedrijfskavels en de delen van het landschap waar de boerderijen van minder dan 1 hectare bedrijfskavel zijn gesitueerd. De bovenaanzichten waarmee de effecten van het voornemen zijn gevisualiseerd hebben louter betrekking op de open landschappen.

De Commissie raadt aan het visuele beeld toe te voegen van de veranderingen in de besloten, kleinschalige landschappen en de bebouwingslinten, die ook in het plangebied voorkomen.

### Energielandschap

Het MER stelt dat de autonome ontwikkelingen in de referentiesituatie geen invloed hebben op het landschap. De Commissie plaatst hier vraagtekens bij. Het landschap krijgt in toenemende mate het karakter van een energielandschap, waarin windmolens te zien zijn, zonnepanelen, uitbreiding van het transformatorstation in Meeden en de stikstoffabriek in Zuidbroek, naast de oude structuren en elementen van de aardgaswinning. Er is een nieuwe laag aan het bestaande landschap toegevoegd. De ontwikkelingen in de RES 1.0 zullen dit nog versterken. Dit plaatst de inpassingsopgave in een ander daglicht. Het is de vraag of het nodig is om de kleine energievoorzieningen op en naast de bedrijfskavel overal aan het oog te onttrekken, of dat in sommige delen een energielandschap moet worden vormgegeven.

Het bestemmingsplan biedt ruimte aan agrarische ondernemingen om zonnepanelen te plaatsen op de bedrijfskavel. Dit kan een reden voor kavelvergroting zijn, omdat dit de boer voordeel kan opleveren. Het aanzicht van het boerenlandschap kan hierdoor sterk wijzigen. Ook kan het leiden tot ongewenste versnippering van de RES-opgave. Het MER geeft op dit vlak geen analyse of beschouwing.

De Commissie beveelt aan om in een aanvulling op het MER een beschouwing toe te voegen over de ontwikkeling van het landschap tot energielandschap en de gevolgen daarvan.

<sup>48</sup> <https://www.midden-groningen.nl/sites/default/files/2020-12/Archeologische%20verwachtingskaart%20Midden-Groningen.pdf>.

### **Mestopslag**

De effecten van mestopslag op veldkavels op het landschap lijken door het MER te worden onderschat. Dit wordt teruggebracht tot het ruimtebeslag van 750 m<sup>2</sup> in een groot open landschap, maar daarmee wordt voorbijgegaan aan het verstoringseffect van een nieuw besloten element in een open landschap en aan het belevingseffect ervan bij bewoners en recreanten.

De Commissie raadt aan om hierover in een aanvulling op het MER een beschouwing op te nemen.

### **Glastuinbouw**

De ontwikkelruimte voor glastuinbouw in het tuinbouwgebied Sappemeer-Noord is verkleind ten opzichte van het vorige bestemmingsplan. Het meest oostelijke deel binnen dit gebied wordt gewijzigd in een agrarische bestemming (zonder bouwvlak). Nieuwvestiging van (glas)tuinbouwbedrijven is niet toegestaan. Bestaande (glas)tuinbouwbedrijven mogen uitbreiden binnen reeds bestemde maar onbebouwde ontwikkelruimte. Uit het MER blijkt dat de inperking van het gebied leidt tot minder verstoring van het landschap, maar dat de uitbreidingsmogelijkheden voor de bestaande glastuinbouw licht negatieve effecten heeft voor het landschap<sup>49</sup>.

De Commissie wijst op de trend dat de daken van leegstaande kassen worden benut voor zonnepanelen en op het risico van verrommeling van het landschap dat dat tot gevolg kan hebben en beveelt aan om hier in een aanvulling op het MER aandacht aan te besteden.

---

<sup>49</sup> Zie pagina 86 van het plan-MER.

## **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 hebben enkele werkgroepleden individueel op eigen gelegenheid het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden; een lokatiebezoek van de gehele werkgroep was vanwege de coronapandemie niet mogelijk. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

### **Samenstelling van de werkgroep**

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Sjoerd Bokma  
ir. Annemie Burger (voorzitter)  
dr. Roeland During  
dr. Henk Everts  
drs. Lourens Loeven (secretaris)

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Bestemmingsplan buitengebied Midden-Groningen 2021.

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

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit C/D14, "uitbreiding veehouderijen". Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

De gemeenteraad van Midden-Groningen.

### **Initiatiefnemer besluit**

College van Burgemeester en Wethouders van Midden-Groningen.

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

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

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

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissierner.nl](http://www.commissierner.nl) projectnummer [3504](#) in te vullen in het zoekvak.

**Commissie voor de milieueffectrapportage**  
A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

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

