



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## Bestemmingsplan Stadskanaal

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

9 maart 2023 / projectnummer: 3639



# 1 Advies over het MER en de aanvulling in het kort

De gemeente Stadskanaal wil een nieuw bestemmingsplan voor haar gehele grondgebied vaststellen. Ze gebruikt dit plan om alvast te oefenen met het opstellen en werken met een omgevingsplan. Voor het besluit over het bestemmingsplan is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.<sup>1</sup> Naar aanleiding van een eerder advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage heeft de gemeente een aanvulling op het MER opgesteld.<sup>2</sup> In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling tezamen.

## **Wat staat in het MER en de aanvulling?**

De aanvulling richt zich op de in het voorlopig toetsingsadvies<sup>3</sup> genoemde onderwerpen. Het bevat een omschrijving van wat verstaan wordt onder de maximale ontwikkelingen die het plan in theorie mogelijk maakt. De conclusie in de aanvulling is dat dit niet leidt tot een andere beoordeling van de milieugevolgen dan in het MER stond.

Wat stikstof betreft stelt de aanvulling dat de stikstofregeling uit het bestemmingsplan voldoende borgt dat ontwikkelingen niet leiden tot een teveel aan stikstof in beschermde natuurgebieden.

## **Wat is het advies van de Commissie?**

De aanvulling richt zich specifiek op het eerdere advies van de Commissie. Hierdoor is snel te herleiden welke informatie is toegevoegd ten opzichte van het MER. De aanvulling laat zien welke ontwikkelingen het plan (het 'uitvoerbaar alternatief') mogelijk maakt wanneer maximaal gebruik wordt gemaakt van de ruimte die het plan daarvoor biedt.

**De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER en de aanvulling dat belangrijke informatie nog steeds ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het bestemmingsplan Stadskanaal.** Het gaat om de volgende punten:

- **De navolgbaarheid van de conclusies:** de effectbeoordeling is gebaseerd op veel aannames en verwachtingen. Een vertaling naar beschermende maatregelen en randvoorwaarden voor de specifieke situatie in Stadskanaal, zoals voor het landschap, ontbreekt. Daardoor is onvoldoende duidelijk hoe mogelijke (ongewenste) effecten te beperken of voorkomen zijn.
- **De mate waarin bedrijfsuitbreiding in de praktijk mogelijk is vanwege stikstof.** De aanvulling biedt onvoldoende informatie om te kunnen beoordelen hoe reëel de voorgestelde ruimte voor ontwikkeling is.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het bestemmingsplan Stadskanaal.

---

<sup>1</sup> PlanMER Omgevingsplan Stadskanaal. Rho Adviseurs, 3 februari 2022.

<sup>2</sup> Aanvulling PlanMER Stadskanaal. Aanvulling op het planMER van 3 februari 2022 voor het Omgevingsplan Stadskanaal. Rho Adviseurs, 8 december 2022.

<sup>3</sup> In haar voorlopige toetsingsadvies vraagt de Commissie om een aanvulling op verschillende onderwerpen. <https://commissiemer.nl/adviezen/3639>.



Figuur 1 Overzichtskarta agrarische bouwpercelen (nieuwe situatie) (bron: aanvulling).

#### **Aanleiding MER**

De gemeente Stadskanaal wil het bestemmingsplan voor haar hele grondgebied actualiseren in de vorm van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op basis van de Crisis- en herstelwet. De verbreding bestaat uit het invoegen van regels uit gemeentelijke verordeningen (zoals uit de Algemene Plaatselijke Verordening) en beleid (zoals de Welstandsnota). Ook is gebruik gemaakt van de voorbeeldstructuur voor het omgevingsplan van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Nadat de gemeente een omgevingsvisie heeft vastgesteld zal zij het bestemmingsplan (Omgevingsplan 1.0) actualiseren en aanvullen tot een Omgevingsplan 2.0, zo staat in het MER.

Het bestemmingsplan biedt een kader voor activiteiten waarvoor mogelijk een MER opgesteld moet worden, zoals voor veehouderijen. Ook is op voorhand niet uit te sluiten dat negatieve effecten op Natura 2000-gebieden op kunnen treden zodat een Passende beoordeling nodig is. Om die reden is een plan-MER opgesteld.

#### **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 van Stadskanaal – besluit over het bestemmingsplan.

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 [3639](#) op [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.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 gemeenteraad van Stadskanaal.

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 Maximale mogelijkheden en de milieugevolgen daarvan

In het MER ontbrak een goed beeld van de maximale ruimte die het plan biedt voor toekomstige ontwikkelingen en wat dat kan betekenen voor het milieu. In de aanvulling wordt, aan de hand van de door de Commissie genoemde voorbeelden, beargumenteerd dat de maximale invulling van de planmogelijkheden niet leidt tot zodanige milieugevolgen dat daar maatregelen of randvoorwaarden voor nodig zijn.

#### Bouwlakken

De gevolgen van de nieuwe bouwlak-aanduiding van agrarische bedrijven zijn voldoende in beeld voor luchtkwaliteit en geur:

- **Luchtkwaliteit:** de aanvulling beredeneert, zonder verdere berekeningen, hoe de luchtkwaliteit zich bij de maximale invulling van het plan verhoudt tot de wettelijke grenswaarden en de WHO-advieswaarden.
- **Geurhinder:** er is een nadere analyse uitgevoerd naar de geuremissie van bestaande bedrijven. Daarbij is ook gekeken naar de betekenis van het omschakelen van bestaande akkerbouwbedrijven naar veehouderijen. De aanvulling beschrijft op basis daarvan in hoeverre er sprake is van een toe- of afname van geurbelasting.

In lijn met het behoudende karakter van het bestemmingsplan zijn de milieugevolgen beperkt in omvang.

Een niet ter zake kundige lezer zal uit de omschrijving en de tabellen niet makkelijk kunnen afleiden welke woningen wel of geen geurhinder kunnen ondervinden. De aanvulling omschrijft dat binnen de geuraandachtsgebieden er sprake is van hinder bij circa 10 woningen in het buitengebied. Daarnaast zal ook hinder bij enkele woningen kunnen optreden buiten het geuraandachtsgebied. Dit leidt binnen de bebouwde kom tot maximaal 7 à 12 geurgehinderde woningen. De Commissie beveelt aan om de conclusie uit § 3.4 van de aanvulling op een overzichtelijke kaart weer te geven.

#### Bouwtitels

Om de invloed van 419 bouwtitels<sup>4</sup> op de **verkeersintensiteit** te bepalen is gekozen voor slechts één fictieve bouwlocatie in de kern van Stadskanaal. Wat dit betekent voor de verkeersintensiteit op omliggende wegen is vervolgens voldoende in beeld gebracht in de vorm van een worst case-situatie. Een aandachtspunt blijft stikstof: het concentreren van alle

---

<sup>4</sup> Wanneer voor een bouwtitel nog geen vergunning is verleend, is de bouwtitel onderdeel van het plan waar over besloten wordt.

bouwtitels op slechts één locatie (omwille van inzicht in de worst case situatie wat verkeer betreft) kan leiden tot een knelpunt door extra stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in de omgeving.

### **Afwijkingsmogelijkheden en toegestaan gebruik**

Het plan biedt de mogelijkheid om af te wijken van de (gebruiks)regels ten behoeve van verschillende (kleinschalige) ontwikkelingen. Voorbeelden daarvan zijn windturbines tot een tiphoogte<sup>5</sup> van 25 meter, paardenbakken of kleinschalige kampeerterreinen. Hiervoor beschrijft de aanvulling in algemene zin de mogelijke gevolgen voor de leefomgeving en het landschap. Deze uitwerking bevat veel aannames. Dit blijkt uit veelvuldig gebruik van woorden als 'waarschijnlijk', 'naar verwachting', 'zal beperkt zijn' en 'wordt verwacht' in hoofdstuk 3 van de aanvulling. Een duiding en toelichting voor de situatie in Stadskanaal ontbreken echter waardoor de conclusies in § 3.7 van de aanvulling onvoldoende navolgbaar zijn.

Relevant daarbij is dat aannames en onzekerheden niet zijn vertaald naar (concrete) randvoorwaarden of beschermende maatregelen.<sup>6</sup> Wanneer nog niet precies te voorspellen is waar welke effecten optreden en wat de omvang van de effecten is, is een goed monitoringsysteem nodig. Door de effecten te monitoren wordt een vinger aan de pols gehouden en kan waar nodig worden bijgestuurd. Door vooraf te bepalen met welke maatregelen dit kan, is duidelijk hoe ongewenste effecten te voorkomen zijn.

De Commissie adviseert om het milieueffectrapport aan te vullen. Dit kan door:

- navolgbaar te onderbouwen dat de mogelijke milieugevolgen niet op gaan treden in Stadskanaal, of
- duidelijk te maken welke beschermende maatregelen of randvoorwaarden mogelijk zijn en hoe deze geborgd worden.

De aanvulling laat bijvoorbeeld met een kaartje zien op welke locaties windturbines geplaatst kunnen worden (figuur 3-2 in de aanvulling). Ook is vermeld dat windturbines negatieve gevolgen kunnen hebben op beschermde soorten zoals vogels of vleermuizen. Zo geldt voor Stadskanaal een 'gemiddeld risico voor kwetsbare vogelsoorten'.<sup>7</sup> Hoe dit zich verhoudt tot de mogelijke locaties voor windturbines is niet toegelicht. Voor de daadwerkelijk verwachte gevolgen wordt verwezen naar een toekomstige beoordeling per geval. Tegelijkertijd constateert de aanvulling dat er geen sprake zal zijn van (cumulatieve) gevolgen op beschermde diersoorten. Deze conclusie is niet navolgbaar.

Een tweede voorbeeld is dat met name in het Veenkoloniëengebied paardenbakken door hun situering en/of verlichting tot verrommeling van het landschap kunnen leiden. Overwogen wordt om met aanvullende eisen te zorgen voor landschappelijke inpassing en het voorkomen van lichthinder.<sup>8</sup> Dit rijmt niet met de conclusie in § 3.7 van de aanvulling dat maatregelen of randvoorwaarden niet nodig zijn omdat er geen 'significante negatieve

<sup>5</sup> Tiphoogte bestaat uit de ashoogte plus de lengte van het turbineblad (in dit geval respectievelijk maximaal 15 en 10 meter).

<sup>6</sup> Een uitzondering hierop vormen de planregels met betrekking tot de landschappelijke inpassing van kleinschalige kampeerterreinen, waarbij specifiek wordt aangegeven dat het gaat om opgaande beplanting en aansluiting op bestaande landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke waarden.

<sup>7</sup> Zie bladzijde 19 van de aanvulling.

<sup>8</sup> Zie bladzijde 18 van de aanvulling.

effecten' zijn. Het plan bevat op dit punt geen specifieke voorwaarden. Daarmee is niet geborgd hoe ongewenste invloed op het landschap voorkomen of beperkt wordt.

## 2.2 Uitbreidingsmogelijkheden in de praktijk vanwege stikstof

In haar eerdere advies stelde de Commissie dat onvoldoende duidelijk is in welke mate agrarische bedrijven in de praktijk gebruik kunnen maken van de theoretische uitbreidingsruimte. Hiervoor is meer analyse nodig dan in het MER stond. De aanvulling stelt dat een dergelijke analyse geen meerwaarde heeft en geen zekerheden of garanties zal bieden op dat vlak. De planregels bieden volgens de aanvulling voldoende waarborgen dat het plan niet strijdig is met de Wet natuurbescherming. Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat toekomstige ontwikkelingen op het gebied van staltechnieken uitbreiding onder voorwaarden mogelijk zullen maken.

Onder de Omgevingswet zal een bestemmingsplan een langere looptijd hebben dan de huidige 'traditionele' bestemmingsplannen. Dat neemt niet weg dat in beide gevallen een MER moet laten zien welke ruimte het plan feitelijk biedt. Dat houdt ook in dat inzicht nodig is in bijvoorbeeld de beschikbaarheid en haalbaarheid van maatregelen om een gebruiksregel (of afwijking daarvan) in te kunnen vullen. Een analyse op basis van locatie specifieke informatie en kenmerken is daarom nodig om aannemelijk te maken dat het alternatief of plan reëel is en dat eventuele beschermende maatregelen beschikbaar zijn. Naarmate de aard van een plan concreter is, zal de analyse in het MER ook concreter moeten zijn.

De Commissie constateert dat de aanvulling onvoldoende informatie biedt om te kunnen beoordelen of het plan praktisch uitvoerbaar is. Zij adviseert daarom om het MER op dit punt aan te vullen. Kijk daarbij naar de specifieke situatie in Stadskanaal. Relevant zijn de aard en omvang van bestaande agrarische bedrijven (denk aan toegepaste stalsystemen en eventuele beweiding), de beschikbare uitbreidingsruimte, de locatie ten opzichte van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de staat waarin deze verkeren. Vertaal deze informatie bijvoorbeeld naar een aantal representatieve bedrijven en leg uit wat het plan in de praktijk betekent.



## 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:

ing. Reinier van Dijk

ing. Jan van der Grift

ir. Harry Webers (voorzitter)

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

### Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

### 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 D14, "De oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van dieren". 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

Gemeenteraad van Stadskanaal.

### Initiatiefnemer besluit

College van burgemeester en wethouders gemeente Stadskanaal.

### Bevoegd gezag m.e.r.-procedure

Gemeenteraad van Stadskanaal.

### 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.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3639](#) 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)

