



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan Stadskanaal

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

15 september 2022 / projectnummer: 3639



1 Advies over het MER 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.¹ 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 is onderzocht wat de gevolgen zijn van de bestaande regels inclusief de aanpassing hiervan op actuele verordeningen of omgevingsvergunningen. Het alternatief 'maximale planmogelijkheden' gaat uit van de maximale benutting van deze regels. In dit alternatief is bijvoorbeeld omschakeling van akkerbouw- naar veehouderijbedrijven mogelijk. Ook kunnen bedrijven in een hogere milieucategorie dan nu aanwezig zich vestigen op de bedrijventerreinen. Omdat dit alternatief leidt tot een onwenselijke toename van de stikstofdepositie op beschermde natuur is vervolgens het 'uitvoerbaar alternatief' ontwikkeld. Dit alternatief legt beperkingen op aan agrarische bedrijven en aan bedrijventerreinen om extra stikstofdepositie te voorkomen.

Het alternatief 'maximale planmogelijkheden' leidt tot negatieve gevolgen op gezondheid en de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en tot een toename van de geurhinder. Deze negatieve gevolgen zijn niet te verwachten in het 'uitvoerbaar alternatief', zo staat in het MER. Omdat beide alternatieven uitgaan van een regel die karakteristieke panden in het buitengebied beschermt, scoort het aspect cultuurhistorie beperkt positief (0/+).

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER sluit aan op het behoudende karakter van het bestemmingsplan. De gemeente gaat uit van bestaand beleid en gebruikt actuele gegevens van de huidige situatie. De alternatieven die zijn onderzocht, hangen hierdoor erg nauw met elkaar samen. De alternatieven spelen niet in op trends en ontwikkelingen, zoals klimaatverandering en energietransitie. Provinciale en gemeentelijke plannen voor bijvoorbeeld landbouw, leefbaarheid en energievoorziening zijn in het MER beschreven, maar niet vertaald naar onderscheidende of toekomstgerichte alternatieven. De gemeente wil dit pas later een plek geven in een nog op te stellen omgevingsplan, nadat ze een omgevingsvisie² heeft vastgesteld.

Het MER is gebruikt om te onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om tot een uitvoerbaar bestemmingsplan te komen. Daarbij is vooral gekeken naar stikstof omdat dit een belangrijk knelpunt is. De gekozen aanpak, namelijk om knelpunten in de maximale situatie zichtbaar te maken en daar maatregelen voor te bepalen, is goed navolgbaar.

¹ *PlanMER Omgevingsplan Stadskanaal*. Rho Adviseurs, 3 februari 2022.

² De gemeente werkt nu aan de Omgevingsvisie (zie www.stadskanaal.nl/omgevingswet/omgevingsvisie).

Doordat de aandacht vooral uitgaat naar stikstof, blijft echter buiten beeld wat de overige (ruimtelijke) gevolgen van het plan kunnen zijn. Ook is niet duidelijk welke ruimte het plan nu wel en niet biedt voor toekomstige ontwikkeling en uitbreidingen.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER dat belangrijke informatie 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. Het gaat om:

- **Een navolgbare beschrijving van ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt.** De uitgangspunten die in het MER gebruikt zijn om de milieugevolgen te beschrijven lijken niet goed aan te sluiten op het ontwerpbestemmingsplan. Het is nu onvoldoende duidelijk wat het plan wel en niet mogelijk maakt. Het gaat dan om de nieuwe aanduiding van de bouwvlakken, het handhaven van bouwtitels en de ruimte voor wijzigingen (zoals kleinschalige kampeerterreinen).
- **Een volledig en voldoende concreet beeld van de milieugevolgen.** Omdat goed beeld van de mogelijkheden die het 'uitvoerbaar alternatief' biedt, ontbreekt, is niet duidelijk of alle mogelijke effecten in beeld zijn en of hier in de praktijk ook echt gebruik van kan worden gemaakt. In ieder geval geeft het MER nog onvoldoende informatie over de **ruimtelijke gevolgen** en de huidige en toekomstige **geurbelasting** en **luchtkwaliteit**.
- **De mate waarin bedrijfsuitbreiding in de praktijk mogelijk is vanwege stikstof.** Het MER onderbouwt niet goed dat de emissies van stikstof voldoende te beperken zijn wanneer een (agrarisch) bedrijf wil uitbreiden. Het is nu onvoldoende duidelijk of intern salderen³ **in de praktijk** echt mogelijk 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.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject. Specifiek gaat het om de rol van het MER voor het toekomstige omgevingsplan. Gebruik de informatie in het MER over bestaande en toekomstige knelpunten in de leefomgeving, om te bepalen welke aanvullende informatie nodig is om tot een goed en integraal omgevingsplan te komen. Er kan dan tijdig gestart worden met het verzamelen daarvan.

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 VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). 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.

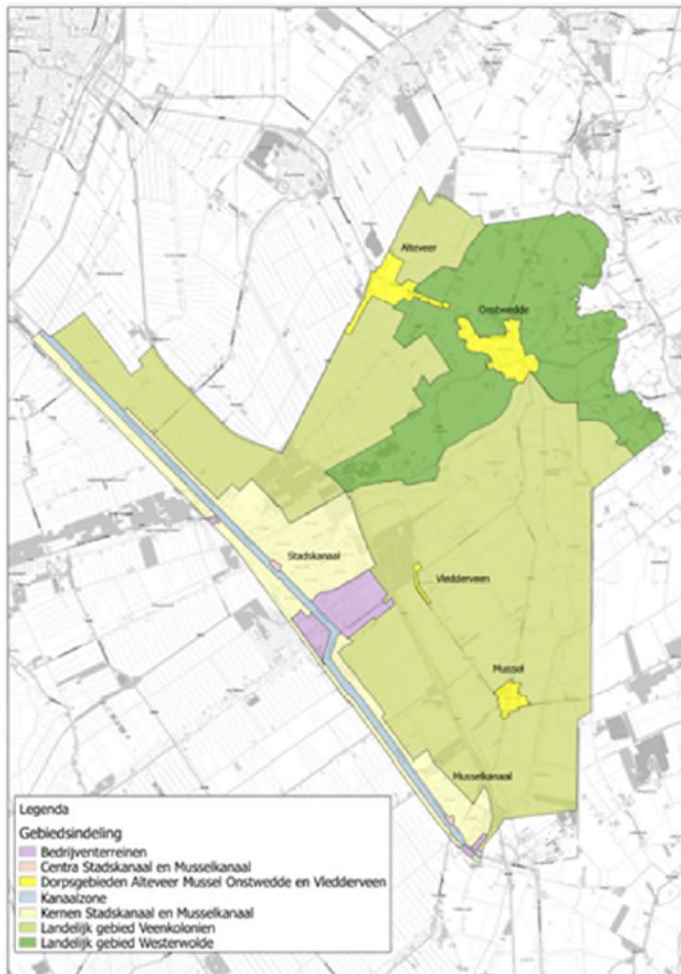
Het bestemmingsplan biedt een kader voor activiteiten waarvoor mogelijk een MER opgesteld moet worden, zoals voor veehouderijen. Ook is op voorhand niet uit te sluiten dat negatieve effecten op Natura 2000-gebieden op kunnen treden zodat een Passende beoordeling nodig is. Om die reden is een plan-MER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

³ Hierbij vindt binnen één plan of activiteit per saldo geen toename van stikstofuitstoot plaats.

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 in te vullen in het zoekvak.



Figuur 1 Gebiedsindeling gemeente Stadskanaal (bron: MER).

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 Ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt

Een scherp onderscheid tussen het voornemen en de referentiesituatie is nodig om de gevolgen in te kunnen schatten. Zo stelt het MER nu dat de alternatieven geen of slechts beperkte gevolgen hebben (anders dan stikstof). Omdat onvoldoende duidelijk is wat de alternatieven mogelijk maken ten opzichte van de referentiesituatie, kan de Commissie dit niet controleren.

Een MER moet bij het voornemen uitgaan van nieuwe activiteiten en (her)bestemmingen die nog niet zijn vergund, illegale situaties die met het plan worden gelegaliseerd en niet-benutte vergunning ruimte. Dat betekent dat bestemmingen die al in het huidige bestemmingsplan waren opgenomen, maar nog niet ingevuld zijn, als onderdeel van het voornemen in het MER beoordeeld moeten worden. In hoeverre dat relevant is, is nu onvoldoende inzichtelijk.⁴ Het lijkt erop dat de planregels uit het ontwerp-bestemmingsplan meer mogelijk maken dan met de alternatieven het MER is onderzocht. Er is daarom een risico dat in het MER de gevolgen van het plan onderschat zijn. Het MER moet in ieder geval op vier onderwerpen een scherper onderscheid maken: bouwvlakken, bouwtitels⁵ en afwijkingmogelijkheden en toegestaan gebruik. In de volgende alinea's is dit toegelicht.

Bouwvlakken

Een belangrijke reden voor het actualiseren van het bestemmingsplan is de aanduiding van de agrarische bouwpercelen. Het huidige plan voldoet namelijk niet aan de provinciale omgevingsverordening (POV). Uit de omschrijving in paragraaf 3.4.3 van het MER blijkt dat, voor zover de juridisch-planologische situatie nog niet geheel is benut, het agrarische bouwperceel maximaal 1 of 1,5 hectare mag zijn, afhankelijk van de ligging in het plangebied. Dit houdt in dat het plan op deze locaties ruimte biedt voor uitbreiding. Om hoeveel locaties het gaat, waar deze liggen en hoeveel ruimte dit biedt voor uitbreiding of ontwikkeling is niet uit het MER af te leiden. Een duidelijke en navolgbare beschrijving hiervan is ook nodig om te kunnen bepalen of daar ook echt gebruik van kan worden gemaakt (zie ook paragraaf 2.3 van dit advies).

Bouwtitels

De toelichting⁶ beschrijft dat met het bestemmingsplan 328 bouwtitels met een wijzigingsbevoegdheid worden herbestemd en er 87 bouwmogelijkheden direct terugkomen.⁷ In totaal biedt dit ruimte voor 419 nieuwe woningen. De gevolgen van deze toekomstige woningen voor bijvoorbeeld verkeer zijn ten onrechte beschouwd als autonome ontwikkeling.⁸

Afwijkingmogelijkheden en toegestaan gebruik

Het bestemmingsplan biedt met afwijkingmogelijkheden ruimte voor verschillende ontwikkelingen. Ook is omschreven welke voorzieningen of activiteiten bij het toegestaan

⁴ Zie bijvoorbeeld de tekst in paragraaf 5.6.3 over de effecten van de alternatieven: het plan maakt niet meer of minder mogelijk dan nu is geregeld in de geldende bestemmingsplannen, beheerverordening en omgevingsvergunningen.

⁵ Het gaat hier om locaties met de bestemming wonen, voor zover deze nog gerealiseerd moeten worden.

⁶ *Chw bestemmingsplan gemeente Stadskanaal Voorontwerp, Toelichting*. Zie paragraaf 4.4.3.

⁷ Wanneer voor een bouwtitel nog geen vergunning is verleend, is de bouwtitel onderdeel van het plan waar over besloten wordt.

⁸ Zie paragraaf 5.1.2 van het MER.

gebruik mogelijk zijn. Het MER gaat hier niet op on, terwijl dit wel tot milieueffecten kan leiden. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- Kleine windturbines bij agrarische bedrijven, kwekerijen, paardenfokkerijen en bedrijventerreinen;
- paardrijbakken bij woningen in het landelijk gebied en bij agrarische bedrijven;
- kleinschalige kampeerterreinen bij agrarische bedrijven en paardenfokkerijen;
- uitbreiding of aanpassing van bestaande bebouwing binnen het bouwvlak.

Samenvattend

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming duidelijk te maken welke activiteiten onderdeel uitmaken van de referentiesituatie en welke van het voornemen. Maak hiermee duidelijk welke ontwikkelingen het plan mogelijk maakt. Ga daarbij specifiek in op wijzigingen van bouwvlakken, het herbestemmen van bouwtitels, afwijkingsmogelijkheden en onderdelen die onder het toegestaan gebruik vallen.

2.2 Een volledig en voldoende concreet beeld van de milieugevolgen

De gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen

De voorgaande paragraaf in dit advies geeft aan dat de planregels uit het ontwerp-bestemmingsplan meer mogelijk lijken te maken dan met de alternatieven het MER is onderzocht. De mogelijke betekenis van alle mogelijke (ruimtelijke) ontwikkelingen op bijvoorbeeld landschap, verkeer of natuur komt in het MER niet aan bod.⁹ Om het MER en het plan goed op elkaar aan te laten sluiten moet in ieder geval één van de onderzochte alternatieven alle mogelijkheden van het plan omschrijven en de gevolgen daarvan laten zien. Omdat het ontwerp-bestemmingsplan gebaseerd is op het 'uitvoerbaar alternatief' moet duidelijk zijn hoe ze op elkaar aansluiten.

Het MER laat zien dat het alternatief 'maximale mogelijkheden' tot knelpunten leidt op onderwerpen zoals stikstof en gezondheid. Het 'uitvoerbaar alternatief' is bedoeld om keuzes in beeld te brengen die deze knelpunten op kunnen lossen.¹⁰ Het belangrijkste onderwerp in dit alternatief bij de beschrijving van de knelpunten, oplossingen en milieueffecten is stikstof.

De Commissie constateert dat de regels uit het ontwerp-bestemmingsplan meer mogelijk lijken te maken dan met de alternatieven in het MER is onderzocht. Zo wordt geconstateerd dat de alternatieven geen effecten hebben op landschap, cultuurhistorie en archeologie, verkeer of gezondheid. Daarbij lijkt geen rekening te zijn gehouden met de impact van bijvoorbeeld:

- Windenergie door (kleine) windturbines: deze kunnen effecten hebben op natuurwaarden (vogels, vleermuizen), landschap en gezondheid.
- Paardrijbakken: deze kunnen leiden tot lichthinder (voor mens en natuur) en kunnen een landschappelijke impact hebben.
- Kleinschalige kampeerterreinen: ondanks het maximaal aantal plaatsen per terrein kunnen alle terreinen samen leiden tot een toename van het verkeer en recreatiedruk.

⁹ Op bladzijde 46 van het MER is wel benoemd dat de situering van akkerbouwpercelen, teeltondersteunende voorzieningen en energieopwekkende voorzieningen een rol spelen in de beschrijving van de referentiesituatie voor landschap en cultuurhistorie.

¹⁰ Zie paragraaf 3.5.2 van het MER.

- Het invullen van nog onvergunde bouwtitels kan van invloed zijn op verkeersintensiteit en -veiligheid. Afhankelijk van de ligging en uiteindelijke invulling, kunnen er ook effecten zijn op klimaatadaptatie en gezondheid (zoals door hittestress of hoeveelheid beschikbaar groen). Het MER stelt dat er, wat verkeer betreft, geen knelpunten te verwachten zijn, mede gezien de verwachte bevolkingskrimp. Bevolkingskrimp hoort echter bij de referentiesituatie terwijl de mogelijkheid voor woningbouw onderdeel uitmaakt van het voornemen.

De Commissie wijst in dat kader op de bijzondere kenmerken van het landschap. Het MER benoemt dat er beleidskaders zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie en -verordening van Groningen en het Landschapsontwikkelingsplan. Dit plan maakt bijvoorbeeld onderscheid het open landschap van de Veenkoloniën en het meer gesloten landschap van Westerwolde en benoemt de kernkwaliteiten van beide gebieden. Het valt op dat het MER geen rekening houdt met deze kwaliteiten.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming alle ruimtelijke effecten van het voornemen te beschrijven. Laat zien hoe het 'uitvoerbaar alternatief' en het ontwerp-bestemmingsplan op elkaar aansluiten en onderzoek, aan de hand van de maximale mogelijkheden binnen het 'uitvoerbaar alternatief', wat dit betekent voor in ieder geval landschap, verkeer, natuur, gezondheid en recreatie.

Geur

De geurbelasting is in beeld gebracht met geurcontouren. Voor intensieve veehouderijen is daarbij uitgegaan van de vergunde situatie of, wanneer er geen sprake is van een vergunde contour, van een indicatieve contour. De indicatieve contour gaat uit van een afstand van 200 meter rond het bedrijf. Deze werkwijze geeft indicatief inzicht in de geurbelasting, maar dit is onvoldoende om te kunnen beoordelen wat het werkelijke aantal geurgehinderden in de huidige situatie is en in hoeverre dit door de alternatieven verandert. Het MER onderbouwt bovendien niet waarom bij het bepalen van de kans op geurhinder alleen is uitgegaan van de Wet geurhinder en veehouderij en niet (ook) rekening is gehouden met de advieswaarden van de GGD.¹¹

Belangrijk is dat het MER het aantal geurgehinderden moet laten zien, zowel in de referentiesituatie als voor de alternatieven. Het MER onderbouwt onvoldoende dat de extra geurcontouren van 50 meter niet leiden tot meer geurgehinderden in het buitengebied (figuur 5-4 in het MER). Ook moet rekening gehouden worden met bedrijfsuitbreidingen van veehouderijen (zie ook paragraaf 2.1 van dit advies). De beperkingen die het 'uitvoerbaar alternatief' stelt aan uitbreiding van agrarische bedrijven hebben namelijk betrekking op stikstof. Het toepassen van de best beschikbare emissiereductiemaatregelen voor ammoniak (intern salderen) betekent echter niet vanzelfsprekend dat daardoor geen toename van geuremissies plaatsvindt.

¹¹ GGD-richtlijn medische milieukunde Geur en gezondheid - Onderdeel Veehouderij en geur (RIVM 2015-0106) & GGD GHOR Nederland (2015) - Adviezen GGD'en inzake Landelijke evaluatie Wet geurhinder en veehouderij.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming, de verwachte geurbelasting te onderbouwen. Laat daarvoor zien:

- wat de geurcontouren zijn van alle intensieve veehouderijen op basis van de vergunde situatie, en
- wat het aantal geurgehinderden is in de referentiesituatie en bij de alternatieven conform de wettelijke normen en aan de hand van de advieswaarden vastgesteld door de GGD.

Luchtkwaliteit

Uit het MER volgt dat in de referentiesituatie 40 woonbestemmingen binnen 70 meter van een intensieve veehouderij liggen. Deze afstand komt overeen met de afstand die is opgenomen in 'de vuistregels' om te bepalen of een bijdrage van een veehouderij als NIBM (niet in betekende mate) kan worden aangemerkt. Deze 'vuistregel' verschaft echter geen inzicht in de lokale luchtkwaliteit ter plaatse van deze woningen. De concentraties en blootstelling in de kernen en in het buitengebied zijn namelijk niet aangegeven. Ook is onduidelijk hoe wordt voorkomen dat de emissie van fijn stof toeneemt bij eventuele bedrijfsuitbreiding of omschakelingsmogelijkheden. Het toepassen van de beste beschikbare emissiereductie maatregelen voor ammoniak maakt het niet vanzelfsprekend dat geen toename van fijn stof en geuremissies plaatsvindt.

Ook extra verkeer (waaronder bij bedrijventerreinen) of nieuwe recreatieve voorzieningen kunnen leiden tot toename van de fijn stofconcentraties. Het MER geeft nu niet aan hoe de luchtkwaliteit zich verhoudt tot de wettelijke grenswaarden of de gezondheidskundige advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

Gezien de aard van de bedrijven die gebruik kunnen maken van de ontwikkelingsmogelijkheden van het alternatief 'maximale planmogelijkheden', is het aannemelijk dat de luchtkwaliteit slechts in beperkte mate zal verslechteren. Deze conclusie is echter onvoldoende mate in het MER.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming:

- Nader te onderbouwen dat bij invulling van het alternatief 'maximale planmogelijkheden' slechts in beperkte mate een verslechtering van de luchtkwaliteit optreedt.
- De verwachte concentraties fijn stof te presenteren, in ieder geval voor de woonbestemmingen in de directe nabijheid van intensieve veehouderijen in de referentiesituatie. Maak inzichtelijk hoe de concentraties fijn stof zich verhouden tot de wettelijke eisen en de gezondheidskundige advieswaarden van de WHO.
- Geef aan in hoeverre deze worden beïnvloed door de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.
- Laat zien welke maatregelen beschikbaar en noodzakelijk zijn om bij (agrarische) bedrijfsuitbreiding en nieuwe recreatieve voorzieningen in het buitengebied te voldoen aan wettelijke eisen.

2.3 Uitbreidingsmogelijkheden in de praktijk vanwege stikstof

Het 'uitvoerbaar alternatief' biedt in de basis geen uitbreidingsmogelijkheden aan bestaande veehouderijen. Ook is omschakeling van bijvoorbeeld akkerbouw naar veehouderij niet toegestaan. Dit betekent echter niet dat uitbreiding of aanpassing van bestaande veehouderijen niet mogelijk is. Het MER moet duidelijkheid bieden over de uitbreidingsruimte van het voornemen en de mate waarin die ruimte in de praktijk in te vullen is.

Duidelijkheid over de uitbreidingsmogelijkheden

Volgens het MER is voor individuele, grondgebonden veehouderijbedrijven in dit alternatief uitbreiding in dieraantallen mogelijk wanneer met interne saldering (bijvoorbeeld met een ander stalsysteem) een toename van stikstofdepositie wordt voorkomen. Om te bepalen in hoeverre deze ontwikkelruimte in de praktijk te gebruiken is, moet duidelijk zijn:

- wat de huidige feitelijke en planologisch legale situatie is met betrekking tot dieraantallen (de huidige bezetting), bestaande stalsystemen en beschikbare en toegestane emissiebeperkende technieken per diercategorie), en
- wat de omvang van de gebruiks- en ontwikkelruimte van het uitvoerbare alternatief is (bijvoorbeeld de oppervlakte van het nieuwe bouwvlak).

Het stikstofonderzoek laat onder andere zien wat de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden is in de huidige situatie, bij het opvullen van onbenutte ruimte in de vergunningen en wanneer alle bestaande veehouderijen het toegekende bouwvlak van 1 of 1,5 hectare maximaal invullen.¹² Dit maakt duidelijk dat er met de huidige stalsystemen geen ruimte is voor uitbreiding. De berekeningen laten zien dat in de vergunde situatie de meeste aanwezige melkveestallen niet emissie-arm zijn. Dit betekent dat met het toepassen van emissie-arme huisvestingsystemen¹³ deze bedrijven meer dieren kunnen houden zonder dat dit tot meer ammoniakemissie leidt. Het MER geeft voldoende onderbouwing dat uitbreiding binnen het bestaande bouwvlak *in theorie* mogelijk is binnen de randvoorwaarden van het 'uitvoerbaar alternatief', zoals in het bestemmingsplan is opgenomen.

Het MER onderbouwt echter nog onvoldoende welke uitbreidingsruimte *in de praktijk* aanwezig is. Dit komt doordat een aantal uitgangspunten onvoldoende concreet is gemaakt. Het gaat om:

- de toepasbare (typen) staltechnieken om de emissie te beperken;
- de omvang van het toekomstige bouwvlak in relatie tot de huidige bebouwing;
- de huidige en toekomstige omvang van beweiding.

Het is namelijk niet duidelijk bij welke bedrijven de nieuwe bouwvlakken ruimte bieden voor ontwikkeling en wat de omvang daarvan is. Voor het MER is deze informatie relevant omdat inzichtelijk moet zijn dat uitbreiding van bedrijven, bijvoorbeeld met intern salderen, mogelijk is zonder dat de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige natuurgebieden toeneemt. Dit kan bijvoorbeeld door te laten zien om welke bedrijven het gaat en een analyse uit te voeren op basis van verschillende reductiepercentages die zijn ontleend aan technieken per diercategorie zoals opgenomen in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav).¹⁴ Daarmee

¹² Zie paragraaf 2.2.4 van het stikstofonderzoek.

¹³ De Commissie wijst daarbij op de ontwikkelingen rond de toepasbaarheid van de ammoniakemissie factoren van emissie-arme huisvestingssystemen en specifiek op een uitspraak van de Raad van State van 7 september 2022 over emissie-arme stallen.

¹⁴ Ook hierbij geldt de opmerking zoals gemaakt in voetnoot 13.

wordt ook duidelijk welke uitgangssituatie is gebruikt voor het intern salderen. Wanneer het sprake is van een (mogelijke) toename van beweiding moeten ook daarvan de gevolgen duidelijk zijn.

De Commissie adviseert daarom om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan besluitvorming:

- Per (type) bedrijf laten zien dat er staltechnieken beschikbaar zijn waarmee de emissies zodanig kunnen worden beperkt dat het volledige bouwvlak ingevuld kan worden, terwijl aan de planregels met betrekking tot emissie en depositie wordt voldaan.
- Toe te lichten welke ruimte de bouwvlakken in het bestemmingsplan bieden voor uitbreiding ten opzichte van de bestaande, planologisch legale situatie.
- Te onderbouwen dat het volledige bouwvlak ingevuld kan worden zonder dat de stikstofdepositie op stikstofgevoelige instandhoudingsdoelen binnen beschermde natuurgebieden toeneemt.
- Inzichtelijk te maken wat de invloed is van een toename van beweiding op beschermde natuur.

Duidelijkheid over dieraantallen

De planregels bevatten een wijzigingsbevoegdheid voor uitbreiding of wijziging van het aantal dierplaatsen en/of diersoorten.¹⁵ De effecten van deze wijzigingsbevoegdheid zijn in het kader van de maximale mogelijkheden van het plan in beeld gebracht. In het MER en het stikstofonderzoek is ook sprake van situaties waarin geen toename van dieraantallen is toegestaan. De Commissie leest bijvoorbeeld dat het stikstofonderzoek voorstelt om in het 'uitvoerbaar alternatief' geen uitbreidingsmogelijkheden voor bebouwing toe te staan voor groei van het aantal dierplaatsen. Uitbreiding in bebouwing is dan alleen mogelijk voor bijvoorbeeld verbetering van dierenwelzijn of bij toepassing van nieuwe technieken.¹⁶ Ook het MER gaat ervan uit dat er geen groei in dierplaatsen is in het 'uitvoerbaar alternatief', maar geeft tegelijkertijd aan dat er voorwaarden gesteld moeten worden aan de uitbreiding of wijzigingen voor bijvoorbeeld toename van dieraantallen.¹⁷

De Commissie beveelt aan in de communicatie duidelijk te zijn over de (on)mogelijkheden voor wijziging van dieraantallen. Ze wijst er ook op dat verandering in de mate van beweiding binnen een bedrijf niet is uitgesloten. Ook dit is relevant voor het bepalen van stikstofeffecten en daarmee voor de uitbreidingsmogelijkheden.

2.4 Rol van het participatieproces

In een toelichtend gesprek heeft de gemeente aan de Commissie aangegeven de huidige actualisatie vooral te gebruiken om 'de boekhouding op orde te brengen'. Hiervoor hebben verschillende gesprekken en bijeenkomsten met de omgeving plaatsgevonden. De Commissie beveelt aan om inzicht te geven in het doorlopen participatietraject, de opbrengsten daarvan en hoe deze een plek hebben gekregen in dit plan en/of hoe deze gebruikt gaan worden bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Zie het volgende hoofdstuk van dit advies.

¹⁵ Planregel 4.3.

¹⁶ Zie bladzijde 17 van het stikstofonderzoek (*Stikstofonderzoek Chw-bestemmingsplan Stadskanaal*. Rho Adviseurs, 19 oktober 2021).

¹⁷ Zie paragraaf 7.1 van het MER.

3 Zicht op aandachtspunten voor het vervolg

De gemeente wil zich met dit bestemmingsplan voorbereiden op de Omgevingswet die naar verwachting op 1 januari 2023 in werking treedt. De overgang van bestemmingsplan naar omgevingsplan gaat stapsgewijs plaatsvinden:

- actualiseren van het bestemmingsplan (voorliggend plan);
- op- en vaststellen van een gemeentelijke omgevingsvisie (naar verwachting eind 2022 ter visie);
- op- en vaststellen van een omgevingsplan (na het in werking treden van de Omgevingswet).

Dit onderstreept het belang van 'de basis op orde' hebben: het MER bij dit bestemmingsplan biedt waardevolle informatie voor de leefomgevingsfoto voor de omgevingsvisie en straks voor het omgevingsplan.

Het valt de Commissie in dat kader op dat het MER nu nauwelijks ingaat op de betekenis van het nu uitgevoerde milieuonderzoek voor de vervolgstappen. Paragraaf 7.3.2 van het MER gaat bijvoorbeeld alleen in op de monitoring van agrarische bedrijven en de verkeerssituatie rond de bedrijventerreinen Dideldom en Stadskanaal. Daarmee is nog niet duidelijk hoe de monitoring wordt aangepakt, hoe dit aansluit op de leefomgeving in brede zin en op ontwikkelingen en ambities die de gemeente in bijvoorbeeld de geactualiseerde toekomstvisie 2025 heeft geschetst. Hoofdstuk 2 van het MER benoemt wel het nationale, regionale en gemeentelijke beleid op deze onderwerpen en bijvoorbeeld de positie van Stadskanaal in een krimpregio. Denk daarnaast aan ontwikkelingen of trends, zoals aan de landbouw- en de energietransitie, waar het MER nu niet op ingaat. De Omgevingswet vraagt om een integrale en samenhangende benadering van de leefomgeving.

De Commissie beveelt daarom aan om het (aangevulde) MER te gebruiken om tijdig de juiste informatie te verzamelen. Dit kan door:

- een overzicht te maken van bestaande en toekomstige knelpunten in de leefomgeving;
- deze te relateren aan nationaal, regionaal en gemeentelijk beleid en ontwikkelingen en trends;
- inzicht te bieden in informatie die nodig is om in de omgevingsvisie en straks het omgevingsplan rekening mee te kunnen houden, en
- dit te vertalen naar een monitoringplan waarmee tijdig en met het juiste detailniveau informatie verzameld wordt.

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 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
w commissiemer.nl

