



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Bestemmingsplan buitengebied De Marne

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

28 januari 2019 / projectnummer: 3320



# 1. Advies over het milieueffectrapport (MER)

De gemeente Het Hogeland<sup>1</sup> wil een nieuw bestemmingsplan vaststellen voor een deel van haar buitengebied. Het bestemmingsplan is een voortzetting van het huidige beleid. De gemeente wil de agrarische sector ruimte blijven bieden voor ontwikkeling, en rekening houden met landschappelijke en natuurlijke kenmerken van het gebied. De agrarische sector is een belangrijke economische pijler voor de gemeente.

Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan van de gemeente is een MER opgesteld. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie)<sup>2</sup> zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.



Overzichtskartaal plangebied Buitengebied De Marne (Bron: MER, bijlage 1)

## Wat blijkt uit het MER?

In het MER is de referentiesituatie beschreven en zijn de effecten van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt in beeld gebracht. Er zijn geen alternatieven onderzocht. Bij de beoordeling van de te verwachten effecten wordt gesteld dat het plan overwegend positief of neutraal scoort op de onderdelen verkeer, energie, bodem, geur, luchtkwaliteit en water, maar negatieve effecten heeft op natuur.

---

<sup>1</sup> Per 1 januari 2019 is de gemeente De Marne onderdeel geworden van de nieuwe gemeente Het Hogeland.

<sup>2</sup> De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door projectnummer [3320](#) op [www.commissie-emer.nl](http://www.commissie-emer.nl) in te vullen in het zoekvak.

Om de omringende, beschermde natuurgebieden die gevoelig zijn voor stikstofdepositie te beschermen, is in de planregels<sup>3</sup> opgenomen dat de stikstofdepositie van individuele veehouderijen maximaal met 0,05 mol/ha/jaar mag toenemen<sup>4</sup>.

#### **Wat adviseert de Commissie?**

Het MER heeft een duidelijke structuur en bevat veel informatie over het plangebied. Ook geven de vele kaarten een helder beeld voor de lezer.

**Toch ontbreekt in het MER nog milieu-informatie om een weloverwogen besluit te kunnen nemen over het bestemmingsplan.** Het gaat om de volgende informatie:

- Niet alle milieueffecten van het bestemmingsplan zijn beoordeeld ten opzichte van de referentiesituatie, maar voor een aantal milieuthema's in absolute zin. Hierdoor lijkt er sprake te zijn, dat het bestemmingsplan een positief effect heeft op bijvoorbeeld luchtkwaliteit en geur, terwijl er sprake is van een negatief effect (paragraaf 2.1).
- De effectbeoordeling in de samenvatting van het MER komt niet overeen met de analyse in de verdiepende hoofdstukken. Deze informatie is nodig om een realistisch beeld te geven van de effecten van het bestemmingsplan (paragraaf 2.1).
- Het MER laat niet per agrarisch bedrijf zien in welke mate met emissiebeperkende maatregelen, zoals het toepassen van verdergaande stalmaatregelen, bedrijfsontwikkeling of omschakeling (van akkerbouw naar veehouderij) zonder toename van de stikstofdepositie boven 0,05 mol/ha/jaar op Natura 2000-gebieden mogelijk is. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan is het van belang dat inzichtelijk is gemaakt wat de werkelijke ontwikkelingsruimte voor (agrarische) bedrijven is, zodat duidelijk is of het plan uitvoerbaar is (paragraaf 2.2).
- In het MER zijn niet alle maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt in beeld gebracht (paragraaf 2.3).

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen waarin deze informatie is opgenomen, en dan pas een besluit te nemen over het bestemmingsplan buitengebied.

Daarnaast constateert de Commissie grote verschillen tussen de aantallen agrarische bedrijven en landbouwdieren in de gepresenteerde cijfers van het Centraal Bureau van de Statistiek en de gemeente zelf<sup>5</sup>. De Commissie adviseert dit verschil bij het vaststellen van het besluit toe te lichten.

#### ***Waarom m.e.r en een advies door de Commissie?***

*De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Dat is in dit geval het college van*

<sup>3</sup> Met deze planregel (3.4.1) wordt aangesloten bij de Programmatische Aanpak Stikstof.

<sup>4</sup> Op 7 november 2018 heeft het Europese Hof van Justitie vragen beantwoord van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs) over de verenigbaarheid van het PAS met de Europese natuurregelgeving. Het Hof keurt een programmatische aanpak goed, maar laat de vraag of de Passende beoordeling van het PAS voldoende is om op basis daarvan depositieruimte te verlenen aan de nationale rechter. Daarvoor is nodig dat aantasting van natuurlijke kenmerken met wetenschappelijke zekerheid kan worden uitgesloten. De verwachting bestaat dat de Afdeling hierover in het voorjaar 2019 uitspraak doet. Volgens de PAS-partners kan in ieder geval tot dat moment van het PAS gebruik worden gemaakt. Zie TK 2018-2019, 32 670, 141.

<sup>5</sup> In het MER wordt aangegeven dat volgens CBS data er 312 agrarische bedrijven in de gemeenten zijn, terwijl de gemeente op basis van eigen inventarisatie tot 187 bedrijven komt. Dit is een groot verschil. Tevens is in de stikstofberekening (AERIUS) gerekend met 192 bedrijven. Bij het locatiebezoek is toegelicht dat ten tijde van het opstellen van de stikstofberekeningen er mogelijk bedrijven 'dubbel' zijn meegenomen. De Commissie verwacht niet dat deze dubbeltellingen leiden tot verandering in de beoordeling van milieueffecten.

*burgemeester en wethouders van de gemeente Het Hogeland. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Het Hogeland– besluit over het bestemmingsplan. Omdat het plan kaders stelt voor de uitbreiding van agrarische bedrijven en effecten kan hebben op nabijgelegen beschermde natuurgebieden, moet een plan-MER worden gemaakt.*

## 2. Beoordeling milieueffecten

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen 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.

### 2.1 Samenvatting en referentiesituatie

#### 2.1.1 Beoordeling ten opzichte van de referentiesituatie

In het MER moet het voornemen (in dit geval het nieuwe bestemmingsplan) en mogelijke alternatieven beoordeeld worden ten opzichte van de referentiesituatie. De referentiesituatie is de huidige toestand van het milieu in de bestaande situatie en de gevolgen van de autonome ontwikkeling bij elkaar genomen. Voor de toetsing aan de Wet natuurbescherming (o.a. de Passende beoordeling) dienen het voornemen (en mogelijke alternatieven) te worden vergeleken met de huidige, feitelijke situatie.

In de beoordelingssystematiek van het MER buitengebied De Marne zijn niet alle milieuaspecten beoordeeld ten opzichte van de referentiesituatie. Het gaat bijvoorbeeld om de milieuaspecten geur en luchtkwaliteit. Zowel in de samenvatting<sup>6</sup> als in de nadere analyse van deze milieuaspecten<sup>78</sup> zijn de effecten in absolute zin beoordeeld. Op het gebied van geur en luchtkwaliteit (fijnstof PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub>) wordt het voornemen als positief beoordeeld (lees: acceptabel en vergunbaar), terwijl de analyse laat zien dat het ten opzichte van de referentiesituatie een verslechtering betreft. Dit zorgt voor een foutief beeld voor de lezer van het MER.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de beoordeling van de milieueffecten waar relevant (met name geur en luchtkwaliteit) aan te passen, waarbij het voornemen ten opzichte van de referentiesituatie wordt beoordeeld. Pas dit zowel aan in de verdiepende hoofdstukken als in de samenvatting.

#### 2.1.2 Samenvatting van het MER

In het MER wijken de effecten zoals gepresenteerd in de samenvatting soms af van de beoordeling in de verdiepende hoofdstukken. In de samenvatting van het MER worden de effecten van het voornemen op het landschap als neutraal en overwegend positief beoordeeld, terwijl het verdiepende hoofdstuk<sup>9</sup> een meer realistische beoordelingstabel presenteert. Daar is

<sup>6</sup> Pagina 10 van het MER.

<sup>7</sup> Pagina 100 van het MER met betrekking tot geurhinder.

<sup>8</sup> Pagina 103 van het MER met betrekking tot luchtkwaliteit.

<sup>9</sup> Pagina 70 van het MER.

aandacht besteed aan de toegestane uitbreiding van agrarische erven, zowel in kaveloppervlakte als in de maatvoering van de bebouwing. Daaruit blijkt dat dit mogelijk kan zorgen voor negatieve effecten op het landschap. De Commissie constateert daarnaast dat niet alle (cumulatieve) effecten op landschap voldoende zijn meegenomen in de effectbeoordeling, zoals windmolens en nieuwvestiging van agrarische bedrijven. Hier gaat de Commissie in paragraaf 2.2 nader op in.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de effectbeoordeling in de samenvatting in overstemming te brengen met de effectbeoordeling in de verdiepende hoofdstukken.

## 2.2 Maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan

In het MER dienen de maximale mogelijkheden van het plan te worden beschreven. De Commissie constateert dat niet alle maximale mogelijkheden die het plan biedt, in het MER zijn meegenomen.

### **Windturbines**

Het bestemmingsplan maakt het mogelijk dat bedrijven op het bouwvlak windturbines mogen plaatsen om in de eigen energiebehoefte te voorzien. Deze windturbines mogen niet hoger zijn dan 15 meter ashoogte. In het MER is – door middel van een Voortoets– gekeken of (ondanks het mogelijk maken van deze windturbines) significante effecten op instandhoudingsdoelen van omringende Natura 2000–gebieden (Waddenzee en Lauwersmeer) zijn uit te sluiten. Ook is in het MER gekeken of de windturbines een effect hebben op beschermde soorten. Geconcludeerd is dat er een licht negatief effect op beschermde soorten wordt verwacht. De Commissie constateert dat in de berekening van de maximale mogelijkheden in het MER slechts één windturbine per bouwvlak is meegenomen, terwijl het bestemmingsplan meerdere windturbines per bouwvlak mogelijk maakt. Dit is niet in aantal gelimiteerd, maar enkel gekoppeld aan het eigen energieverbruik. Dit kan ertoe leiden dat op sommige bouwvlakken meerdere windturbines mogen worden geplaatst. De effecten hiervan, zowel op landschap als op natuur, zijn onvoldoende meegenomen in het MER en daarmee mogelijk onderschat.

### **Nieuwvestiging grondgebonden agrarische bedrijven**

Het bestemmingsplan maakt het via een wijzigingsbevoegdheid mogelijk dat grondgebonden agrarische bedrijven van buiten het plangebied zich vestigen in het buitengebied van De Marne. Dit kan alleen als er uitplaatsing nodig is uit het Natuurnetwerk Nederland of indien een bedrijf moet verplaatsen voor het oplossen van knelpunten, bijvoorbeeld vanwege milieuhinder.

De effecten van deze bedrijven zijn niet meegenomen in de beoordeling van de milieuaspecten. Nieuwvestiging van grondgebonden agrarische bedrijven (toegelaten in het gehele buitengebied) kan tot verrommeling van het landschap leiden, ook al zijn in de planregels voorwaarden opgenomen met betrekking tot landschappelijke inpassing<sup>10</sup>. Ook zijn effecten

---

<sup>10</sup> In de planregels 3.6.1 is opgenomen dat nieuwvestiging moet worden begeleid door een deskundige op het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur, alsmede dat er een erfinrichtingsplan moet worden gemaakt (gebaseerd op landschappelijke uitgangspunten).

denkbaar op natuur en water. Daarmee zijn de milieueffecten van het plan mogelijk onder-schat.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- De milieueffecten te beoordelen van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt voor het plaatsen van windturbines<sup>11</sup>. Pas op basis hiervan de effecten op landschap en natuur aan. Betrek hierbij ook de Voortoets en stel – indien nodig – alsnog een Passende beoordeling op.
- De milieueffecten van nieuwvestiging van grondgebonden agrarische bedrijven te beoordelen<sup>12</sup>. Maak een onderbouwde inschatting van het mogelijk aantal agrarische bedrijven dat zich in het buitengebied De Marne zal gaan vestigen en geef aan waar nieuwvestiging ongewenst is. Geef aan – indien er negatieve effecten zijn – wat mogelijke maatregelen zijn om de milieueffecten te beperken.

## 2.3 Stikstof

Het bestemmingsplan maakt het mogelijk dat grondgebonden agrarische bedrijven kunnen uitbreiden naar 1,5 hectare, en grondgebonden bedrijven die groter zijn dan 1,5 hectare kunnen uitbreiden naar 2 hectare. Er is ook (beperkte) nieuwvestiging van veehouderijen en akkerbouw mogelijk. Daarnaast is omschakeling van akkerbouw naar grondgebonden veehouderij (of andersom) toegestaan. In het bestemmingsplan (regel 3.4.1) is aangegeven dat in de periode dat de Programmatische Aanpak Stikstof van kracht is agrarische bedrijven kunnen uitbreiden volgens de regels zoals vastgesteld in artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming. Indien de PAS niet (meer) van kracht is, dan mogen agrarische bedrijven niet méér stikstofdepositie veroorzaken op beschermde Natura 2000-gebieden dan de huidige situatie (stand-still).

Hierdoor kunnen agrarische bedrijven uitsluitend uitbreiden door ‘interne saldering’, bijvoorbeeld door het gebruiken van (nieuwere) stalsystemen met emissiebeperkende maatregelen waardoor geen extra stikstofdepositie, of extra depositie hoger dan 0,05 mol/ha/jaar in Natura 2000-gebieden ontstaat. Het MER laat echter niet zien welke individuele veehouderijen dergelijke emissiebeperkende maatregelen daadwerkelijk nog kunnen nemen. Ook is niet duidelijk in hoeverre akkerbouwers kunnen omschakelen naar veehouderij. Daarmee is onvoldoende inzichtelijk in hoeverre ontwikkeling van agrarische bedrijven zonder toename van stikstofuitstoot binnen wettelijke kaders mogelijk is.<sup>13</sup> Overigens merkt de Commissie op dat de ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven in een wettelijk kader zonder PAS (stand-still qua depositie op Natura 2000) kleiner zullen zijn dan indien een grenswaarde van 0,05 mol depositietoename per bedrijf kan worden gehanteerd.

---

<sup>11</sup> Op pagina 116 van het MER wordt aangegeven dat per gemiddeld bedrijf twee windturbines nodig zijn om energieneutraal te zijn. Indien dit kan worden aangetoond d.m.v. een berekening, vindt de Commissie dit een goed uitgangspunt voor het bepalen van effecten.

<sup>12</sup> De Commissie geeft in overweging om mogelijke nieuwvestiging buitenplannen te regelen, voor het maken van een zorgvuldige afweging.

<sup>13</sup> In het MER is aangegeven dat door het aansluiten in de planregels bij de drempelwaarde in de PAS er slechts een marginale uitbreiding van de veestapel mogelijk is. Berekend is dat het gaat om een gemiddeld toegestane uitbreiding met veestallen van 0,15 ha (pagina 130 van het MER).

De Commissie adviseert om in aanvulling op het MER:

- Inzichtelijk te maken voor individuele veehouderijen in hoeverre toename van stikstofdepositie boven 0,05 mol/ha/jaar kan worden voorkomen met behulp van (bewezen) emissiebeperkende technieken of andere maatregelen, door per bedrijf te onderzoeken welke technieken of maatregelen zij kunnen worden toegepast binnen de ontwikkelruimte die het plan hen biedt. Zo ontstaat inzicht in de mogelijkheden die bedrijven in het plangebied daadwerkelijk hebben om uit te breiden.
- Op basis van deze analyse een alternatief te beschrijven waarmee aantasting van natuurlijke kenmerken van nabijgelegen Natura 2000-gebieden kan worden voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld op basis van een tabel waarin per bedrijf wordt aangegeven of –en zo ja– welke ontwikkelingsruimte er kan worden gecreëerd door het toepassen van (bewezen) emissiebeperkende technieken.
- Inzichtelijk te maken voor akkerbouwers in het gebied in hoeverre omschakeling naar veehouderij mogelijk is.

## 2.4 Klimaat

### **Klimaatbestendigheid**

In het MER is geen aandacht besteed aan de klimaatbestendigheid van het plan. Alle gemeenten moeten uiterlijk in 2019 een stresstest doen om de kwetsbaarheid van hun gebieden voor klimaatveranderingen in kaart te brengen. Dit is vastgelegd in het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie. De stresstest kan uitgevoerd worden binnen de bandbreedte van mogelijke scenario's voor klimaatverandering en sociaaleconomische ontwikkeling van het gebied. Meestal zijn 2030 en 2050 de richtjaren. Goed hulpmiddel bij de stresstest is de Klimateffectatlas. Die bevat een diversiteit aan kaarten, met informatie over mogelijke effecten, risico's en kwetsbare functies. Voor het buitengebied van De Marne zal het naar verwachting vooral gaan om mogelijke risico's voor het watermanagement (omgang met verzilting en droogte) en de waterveiligheid (overstromingsrisico's). Op basis van de uitkomsten van de stresstest kunnen maatregelen geformuleerd worden om goed met deze risico's om te gaan.

- De Commissie beveelt aan om bij het besluit over dit bestemmingsplan aan te geven wanneer de stresstest zal worden uitgevoerd en aan te geven hoe de resultaten daarvan zullen doorwerken in het bestemmingsplan.

### **Zonneparken**

In het MER wordt aangegeven dat zonneparken mogen worden gerealiseerd op basis van een omgevingsvergunning<sup>14</sup>, waarbij voor een bepaalde termijn (maximaal 30 jaar) van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

- De Commissie beveelt aan om bij het besluit over dit bestemmingsplan aan te geven wat mogelijke ruimtelijke consequenties en de effecten op natuur en landschap zijn van het inpassen van zonneparken in het buitengebied.

---

<sup>14</sup> Provinciale verordening Groningen (2016): [https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user\\_upload/Documenten/Downloads/Omgevingsvisie/Omgevingsverordening\\_2016.pdf](https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/Omgevingsvisie/Omgevingsverordening_2016.pdf)

## **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:

██████████

██████████

██████████ (voorzitter)

██████████ (secretaris)

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

Bestemmingsplan Buitengebied De Marne.

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

### **Bevoegd gezag besluit**

Gemeenteraad van de gemeente Het Hogeland.

### **Initiatiefnemer besluit**

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Het Hogeland.

### **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.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl) projectnummer [3320](#) 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)

