



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Bestemmingsplan buitengebied Delfzijl

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

22 januari 2013 / rapportnummer 2664-66





# 1. Oordeel over het MER en de aanvulling daarop

De gemeente Delfzijl is voornemens de bestemmingsplannen Buitengebied-Noord en Buitengebied-Zuid vast te stellen. Deze plannen voorzien in een nieuw en geactualiseerd planologisch kader voor het landelijke gebied van de gemeente. De ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen in de bestemmingsplannen zijn voor de gemeente aanleiding de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) te volgen. De gemeenteraad van Delfzijl is hiervoor het bevoegd gezag.

Tijdens de toetsing van het MER heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')<sup>1</sup> en het bevoegd gezag. Daar heeft de Commissie aangegeven dat het MER naar haar oordeel op een aantal onderdelen onvolledig is. Naar aanleiding hiervan is nadere informatie aangeleverd over onder andere de referentiesituatie, de maximale mogelijkheden van het plan en de effecten van stikstofdepositie en geur. Voor de bepaling van effecten op Natura 2000-gebieden is een Passende beoordeling opgesteld. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling tezamen.

De Commissie is van oordeel dat het MER en de aanvulling daarop de essentiële informatie bevatten om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming. Het MER en de aanvulling bieden echter niet de zekerheid dat aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan worden voorkomen.

Het MER is prettig leesbaar en goed gestructureerd. De aanvulling presenteert de in het MER ontbrekende informatie op systematische en goed navolgbare wijze. Het geheel geeft daarvoor een helder inzicht in de referentiesituatie, de alternatieven voor het voornemen en de effecten daarvan. De aanvullende informatie heeft geleid tot beperking van uitbreidings- en ontwikkelmogelijkheden in de bestemmingsplannen.

De Passende beoordeling laat zien dat alle alternatieven kunnen leiden tot een kleine toename van stikstofdepositie in omliggende Natura 2000-gebieden in Nederland en Duitsland. De Commissie ziet binnen de doelstellingen van het voornemen geen alternatieven die buiten beschouwing zijn gebleven. In de aanvulling zijn diverse mitigerende maatregelen besproken. De effectiviteit van deze maatregelen is op hoofdlijnen aangegeven, maar er is geen zekerheid dat aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan worden voorkomen. Zie verder § 2.3 van dit advies.

De aanvulling heeft niet ter visie gelegen. De Commissie adviseert om deze zo spoedig mogelijk openbaar te maken en de belangrijkste informatie hieruit samen te vatten in of bij de definitieve bestemmingsplannen.

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

---

<sup>1</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl).

## 2. Toelichting op het oordeel

### 2.1 Referentiesituatie

#### **MER**

De referentiesituatie ten behoeve van een vergelijking van de alternatieven in het MER bestaat uit de huidige situatie en de autonome ontwikkeling.<sup>2</sup> Het MER geeft voor de autonome ontwikkeling in de landbouw een inschatting op basis van CBS-gegevens voor de provincie Groningen. Voor de referentiesituatie is in het MER voor twee afgebakende gebieden uitgegaan van het aantal vergunde dieren en de aanpassing van stalsystemen aan het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderijen. Het is niet duidelijk in hoeverre de vergunde situatie overeenkomt met de feitelijke situatie. Het vergunde aantal dierplaatsen kan in de praktijk sterk afwijken van de feitelijke situatie. Het MER maakt daarmee niet inzichtelijk:

- of het huidig aantal vergunde dierplaatsen overeenkomt met de feitelijke actuele situatie;
- of (uitbreidings)plannen die reeds vergund zijn en dus gerealiseerd kunnen worden, zijn opgenomen in de autonome ontwikkeling.

De Commissie was daarom van oordeel dat in het MER onvoldoende navolgbaar is of de juiste uitgangssituatie is gebruikt voor het bepalen van de effecten van de alternatieven. Ook is de gehanteerde vergelijkingsbasis voor effecten op Natura 2000-gebieden onjuist.

#### **Aanvulling**

In de aanvulling is op heldere en navolgbare wijze inzicht gegeven in de verschillen tussen de vergunde situatie en de feitelijke situatie. In een overzichtelijke tabel is het resultaat van de aanvullende inventarisatie weergegeven. Hieruit blijkt dat er voor sommige diersoorten grote verschillen bestaan tussen vergunde en feitelijke dieraantallen. De aangepaste referentiesituatie is gebruikt bij de aanvullende beoordeling van de effecten van stikstofdepositie en geur. Voor de overige effecten heeft de aanpassing van de referentiesituatie geen gevolgen.

### 2.2 Maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan

#### **MER**

Volgens vaste jurisprudentie moet in het MER uitgegaan worden van hetgeen het plan "redelijkerwijs maximaal mogelijk maakt". Redelijkerwijs wil zeggen dat uitgegaan kan worden van redelijke gemiddelden voor bedrijfsvoering. Maximale mogelijkheden betekent dat wijzigingsbevoegdheden en afwijkingsmogelijkheden die in de planregels staan moeten worden opgenomen in het MER. Voor een realistisch worst case scenario moet ervan worden uitgegaan dat alle bestemde ruimte wordt benut. Dat wil zeggen dat voor alle gronden in het plangebied rekening moet worden gehouden met de maximale mogelijkheden (al dan niet via een wijzigingsplan of flexibiliteitsbepalingen) die planologisch gegeven worden.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> In een Passende beoordeling moet worden uitgegaan van de *huidige, feitelijke* situatie (zonder autonome ontwikkelingen).

<sup>3</sup> Ook in een zienswijze wordt gewezen op de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan.

### *Biologische veehouderijen*

In het MER is vermeld dat de bestemmingsplannen bij recht de mogelijkheid geven om ter plaatse van agrarische bouwpercelen biologische veebedrijven, waaronder ook grondgebonden varkens-, pluimvee- en vleeskalfhouderijen worden verstaan, te vestigen en te exploiteren. Hierbij is niet de grondgebondenheid bepalend, maar de exploitatiewijze, namelijk "biologisch". De consequentie is dat agrarisch bedrijven de mogelijkheid hebben om een biologische intensieve veehouderij te starten. Deze mogelijkheid is in de effectberekeningen voor stikstofdepositie niet opgenomen en in de geurberekeningen is slechts ten dele met deze mogelijkheid rekening gehouden.

In het MER ontbreekt een alternatief waarin de gevolgen van de bij recht toegekende mogelijkheid om bedrijven te veranderen naar biologische veebedrijven, waaronder biologische varkens-, pluimvee en vleeskalverhouderij, inzichtelijk zijn gemaakt.

### *Mestvergistingsinstallaties*

In de voorontwerp-bestemmingsplannen is bepaald dat met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de gebruiksregels in het bestemmingsplan voor het vergisten van mest en het verhandelen van de daarbij vrijkomende energie, mits de capaciteit van de vergisting niet meer dan 100 ton per dag bedraagt. In het voorontwerp worden geen beperkingen opgelegd aan het aantal installaties.

In het MER zijn de effecten van de mogelijkheid in de beide bestemmingsplannen om mestvergistingsinstallaties op te richten beperkt tot een kwalitatieve beschrijving van de gevolgen voor het lokale woon- en leefklimaat. In het MER is gesteld dat mestvergisting voor de effecten voor stikstofdepositie niet relevant is omdat het aantal vermestende stoffen grotendeels gelijk blijft. Dit standpunt is op zichzelf correct, maar mestvergistingsinstallaties worden toegepast in combinatie met elektriciteitsproductie door middel van een WKK-installatie. Hierbij komt NO<sub>x</sub> vrij dat bijdraagt aan de stikstofdepositie in de omgeving. De effecten hiervan zijn in het MER niet inzichtelijk gemaakt.

De Commissie constateerde gelet op het bovenstaande dat in het worst case scenario de extra ontwikkelingsmogelijkheden die aan agrarische bouwpercelen zijn toegekend niet zijn meegenomen waardoor in het MER niet de maximale milieueffecten zijn beschreven.

### **Aanvulling**

In de aanvulling is nader onderzoek gedaan naar de effecten van de omschakeling naar biologische veehouderijen en naar de effecten van mestvergisting. De aanvulling maakt verder duidelijk dat – al of niet naar aanleiding van dit onderzoek – de mogelijkheden voor omschakeling en voor mestvergisting in de bestemmingsplannen beperkt zullen worden ten opzichte van het oorspronkelijke voornemen:

- Met het oog op de effecten van stikstofdepositie en geur zijn in de aanvulling extra alternatieven opgenomen, die variëren in de mogelijkheden voor omschakeling en doorgroei van de veehouderij.
- In het bestemmingsplan wordt een maximum gesteld aan het aantal mestvergisters en de capaciteit daarvan.

Bij de aanvullende effectbepalingen is per alternatief van de maximale mogelijkheden uitgegaan. Daarmee geeft de aanvulling een helder inzicht in de maximale effecten van de onderscheiden alternatieven.

## 2.3 Natuur

### **MER**

In het MER en de daarin opgenomen voortoets zijn de effecten van de alternatieven op nabijgelegen Natura 2000-gebieden in Duitsland in beeld gebracht. De voortoets blijft beperkt tot de gevolgen voor het aspect stikstofdepositie omdat andere aspecten zoals verstoring of versnippering van natuurwaarden in dit verband niet aan de orde zijn. De Commissie onderschrijft dit. In de voortoets is geconcludeerd dat de toename van stikstofdepositie niet leidt tot een overschrijding van in Duitsland gehanteerde grenswaarden.

#### *Natura 2000-gebieden in Nederland*

In bijlage 6 van het MER is geconstateerd dat de dichtstbijzijnde stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Duitsland liggen. Omdat veehouderijen op grote afstand van Natura 2000-gebieden volgens het MER een zeer beperkt aandeel hebben in de stikstofdepositie, is in de voortoets uitsluitend de toename van stikstofdepositie op de nabijgelegen natuurgebieden berekend. Natura 2000-gebieden op meer dan 15 km afstand zijn buiten beschouwing gelaten. Natura 2000-gebieden met voor stikstofdepositie gevoelige habitats in Nederland liggen op een afstand van ten minste 24 km van de plangebieden. Deze afstand en het feit dat de onzekerheden omtrent de rekenuitkomsten van het rekenmodel AAgro-stacks buiten een onderzoeksgebied van 10x10 km toenemen, zijn voor de gemeente redenen om de effecten voor Natura 2000-gebieden in Nederland buiten beschouwing te laten.

De Commissie achtte het niet terecht dat Nederlandse Natura 2000-gebieden op grotere afstand buiten beschouwing zijn gelaten. Borkum ligt immers op een bijna vergelijkbare afstand als sommige Nederlandse Natura 2000-gebieden, terwijl de nieuwe depositie ten gevolge van de bestemmingsplannen daar substantieel kan zijn (3,92 mol N/ha/jr). Voor een zorgvuldige toetsing dient dus een groter studiegebied gehanteerd te worden, dan wel sluitend gemotiveerd te worden dat stikstofemissies geen gevolgen hebben voor Nederlandse Natura 2000-gebieden.<sup>4</sup>

#### *Natura 2000-gebieden in Duitsland*

In bijlage 4 van het MER is geconcludeerd dat de ontwikkelingen die de bestemmingsplannen mogelijk maken kunnen leiden tot een extra stikstofdepositie in Duitse Natura 2000-gebieden. In het MER is beschreven dat het gecumuleerde effect voor stikstofdepositie van de bestemmingsplannen in samenhang met het project Oosterhorn zal leiden tot een toename van 18 mol/ha/jr voor het beschermde Natura 2000-gebied Unterems und Aussenems en 7 mol/ha/jr voor het Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer. In een schriftelijke toelichting van de gemeente is vermeld dat de overschrijdingen met name door het project Oosterhorn worden veroorzaakt. In de voortoets is gesteld dat ook bij de gecumuleerde effecten op grond van in Duitsland gehanteerde grenswaarden (7 mol en/of 3% van de kritische deposi-

---

<sup>4</sup> De zienswijze van de Natuur en milieufederatie Groningen wijst in dit verband ook op een zorgvuldig onderzoek.

tiewaarden) geen significante gevolgen zullen optreden op Duitse Natura 2000-gebieden. De Commissie acht het niet juist dat volstaan wordt met een verwijzing naar deze grenswaarden. Een beschrijving en een beoordeling van de ecologische effecten zijn nodig om te voldoen aan de vereiste zorgvuldigheid, zeker bij overbelaste situaties en indien de huidige gebiedsdoelen al niet worden gehaald.

### *Conclusie*

In de voortoets is volstaan met de constatering dat de toename van stikstofdepositie niet leidt tot een overschrijding van grenswaarden die in Duitsland gehanteerd worden. De eventuele effecten van de toename voor de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende habitattypen zijn in de voortoets niet beschreven. Los van de Europeesrechtelijke eisen aan de toetsing van plannen aan te behouden waarden van Natura 2000-gebieden meent de Commissie dat met louter een verwijzing naar grenswaarden de milieugevolgen in het MER niet in beeld gebracht zijn.

Aangezien er sprake is van een overbelaste situatie omdat de achtergronddepositie hoger is dan de kritische depositiewaarde, zijn significant negatieve gevolgen door de berekende toename van stikstofdepositie niet op voorhand uitgesloten. Indien op voorhand significante nadelige effecten niet zijn uit te sluiten, dient een Passende beoordeling opgesteld te worden. Daarom is de Commissie van oordeel dat een voortoets niet toereikend is.

## **Aanvulling**

### *Effectbeschrijving en -beoordeling*

Onderdeel van de aanvulling op het MER zijn een "onderzoek stikstofdepositie en geurbelasting" en een Passende beoordeling. Het eerstgenoemde rapport geeft een overzichtelijk en met berekeningen onderbouwd beeld van de bijdrage van de verschillende alternatieven aan de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden in Nederland en Duitsland. In de Passende beoordeling is vervolgens een inventarisatie gegeven van de omliggende Natura 2000-gebieden en is een selectie gemaakt van de gebieden waarvoor een nadere analyse noodzakelijk werd geacht: de Drentsche Aa en de Duitse gebieden Unter- und Aussenems en Niedersächsisches Wattenmeer. Voor deze gebieden zijn de kenmerken nader beschreven en is een analyse gemaakt van de mogelijke gevolgen van stikstofdepositie en de mogelijkheden om aantasting van natuurlijke kenmerken te voorkomen.

De Commissie is van oordeel dat de analyse zeer systematisch uitgevoerd en overzichtelijk gepresenteerd is. Zij plaatst hierbij de volgende kanttekeningen:

- Op grond van de kritische depositiewaarden van de voorkomende habitats en de afstand tot het plangebied zijn alleen bovengenoemde natuurgebieden nader bestudeerd. Andere overbelaste gebieden zijn buiten beschouwing gebleven, hoewel ook daar een toename van stikstofdepositie niet uitgesloten kan worden.
- De effectbeschrijving voor het Drentsche Aa-gebied suggereert dat de meeste habitats in dit gebied kwelafhankelijk zijn en daardoor (omdat door vernatting fosfaatlimitatie optreedt) minder gevoelig voor stikstof. Van de 13 overbelaste habitattypen zijn er echter slechts 2 kwelafhankelijk.
- Verder wordt gesteld dat het maai- en begrazingsbeheer zorgt dat stikstof wordt afgevoerd, waardoor de kritische depositiewaarden verhoogd kunnen worden. De Commissie acht deze stelling niet onderbouwd, omdat geen verband is gelegd met de staat van in-

standhouding van de betreffende habitats en niet duidelijk is of en in welke omvang of frequentie deze maatregelen daadwerkelijk genomen worden tegen de achtergrond van de reguliere beheermaatregelen. Relevant daarbij is of het om in de praktijk bewezen maatregelen gaat en wat de mogelijke negatieve gevolgen van deze beheermaatregelen zijn.

Los van deze kanttekeningen wordt terecht geconcludeerd dat significante gevolgen voor diverse habitats in het Drentse Aa-gebied niet uitgesloten kunnen worden. Mogelijk geldt dit ook voor andere Nederlandse Natura 2000-gebieden. De toename van stikstofdepositie in de Duitse natuurgebieden is voldoende in beeld gebracht en voldoet aan de Duitse grenswaarden.

#### *Mitigerende maatregelen en conclusies*

In de aanvulling is een uitgebreide en overzichtelijke tabel opgenomen met mogelijke alternatieven en maatregelen om de toename van stikstofdepositie te voorkomen of te beperken. De effectiviteit van de alternatieven en maatregelen is (op hoofdlijnen) beschreven en er is aangegeven op welke manier maatregelen geborgd kunnen worden. De Commissie is van mening dat de bandbreedte aan mogelijke alternatieven binnen de doelstellingen van het voornemen in beschouwing is genomen. Wezenlijk andere alternatieven, die ontwikkelingen in het plangebied verder beperken, zijn binnen deze doelstellingen niet aan de orde.

Terecht wordt in de aanvulling geconcludeerd dat significante negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten. Voorgesteld is een voorwaardelijke verplichting in de bestemmingsplannen op te nemen, die het verlenen van een omgevingsvergunning afhankelijk stelt van het treffen van stikstofreducerende maatregelen. Omdat de effectiviteit van deze maatregelen niet is bepaald, geeft het opnemen van deze voorwaarde op planniveau niet de zekerheid dat aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten.<sup>5</sup> Uit wetgeving volgt dat een project of plan alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets<sup>6</sup> met succes wordt doorlopen.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Uit de huidige lijn in de jurisprudentie volgt dat dit het geval is wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken zijn. Bij toetsing op planniveau moet worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden. Dat voor vergunningverlening een voorwaardelijke verplichting tot het nemen van maatregelen geldt kan slechts worden beschouwd als een extra waarborg op projectniveau.

<sup>6</sup> Dit houdt op grond van art. 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 respectievelijk in:

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

<sup>7</sup> Art. 19g en 19h, Natuurbeschermingswet 1998.



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

**Initiatiefnemer:** college van burgemeester en wethouders van Delfzijl

**Bevoegd gezag:** gemeenteraad van Delfzijl

**Besluit:** vaststellen van het bestemmingsplan Buitengebied-Noord en het bestemmingsplan Buitengebied-Zuid

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

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14 en D14;  
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling

**Activiteit:**

Het landelijk gebied van de gemeente Delfzijl voorzien van een nieuw en geactualiseerd planologisch kader.

**Procedurele gegevens:**

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 18 april 2012  
ter inzage legging MER: 19 april 2012 tot en met 30 mei 2012  
aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 18 april 2012  
voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 5 juli 2012  
toetsingsadvies uitgebracht: 22 januari 2013

**Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. S. Bokma

dr. F.H. Everts

ir. W.H.A.M. Keijsers

K.A. Ottens / drs. P.J. Jongejans (werkgroepsecretaris)

dr. D.K.J. Tommel (voorzitter)

**Werkwijze Commissie bij toetsing:**

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag.

De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Omdat de Commissie niet is geraadpleegd bij de voorbereiding op het MER heeft ze een locatiebezoek afgelegd om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- PlanMER Buitengebied Delfzijl, code 110908, 10 april 2012
- Ontwerp bestemmingsplan Buitengebied-Zuid, 2 april 2012
- Ontwerp bestemmingsplan Buitengebied-Noord, 2 april 2012
- Nota inspraak, overleg en commentaar m.b.t. het bestemmingsplan Buitengebied-Zuid, 4 april 2012
- Nota inspraak, overleg en commentaar m.b.t. het bestemmingsplan Buitengebied-Noord, 4 april 2012
- Aanvulling PlanMER buitengebied Delfzijl, 14 november 2012
- Onderzoek stikstofdepositie en geurbelasting, 5 november 2012
- Passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998, 9 november 2012

De Commissie heeft kennis genomen van 7 zienswijzen, die zij tot en met 11 juni 2012 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.



**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport  
Bestemmingsplan buitengebied Delfzijl en de  
aanvulling daarop**

ISBN: 978-90-421-3547-5



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

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

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

