

Samenvatting Milieueffectrapport (deel II)

Reconstructie Salland-Twente

Aanleiding en doel van reconstructie en hoofdpunten voor de besluitvorming

Salland en Twente hebben net als andere (zand)gebieden in Zuid- en Oost-Nederland te maken met een hoge veedichtheid. In deze gebieden – de zogenaamde concentratiegebieden - is de intensieve veehouderij sterk vertegenwoordigd en doen zich verschillende problemen voor die nauw met elkaar samenhangen. Kern van de problematiek is dat landbouw, wonen, werken, mobiliteit, recreatie en natuur en landschap elkaar te vaak in de weg zitten. Gevolg is dat de economische functies in het landelijk gebied beperkt worden in hun ontwikkelingsmogelijkheden, met alle nadelige gevolgen van dien voor de sociaal-economische vitaliteit en de leefbaarheid van het gebied. Veel veehouderijbedrijven kunnen zich op hun huidige plek niet meer ontwikkelen vanwege de geur- en ammoniakregels. Ook de melkveehouderij staat onder druk. De laatste jaren is daarnaast meerdere keren gebleken dat de grote veedichtheid en de ruimtelijke structuur van de (intensieve) veehouderij kan leiden tot grote veterinaire problemen voor de sector zelf (varkenspest, MKZ, vogelpest). Bovendien zijn de financiële en maatschappelijke gevolgen van de veterinaire crises groot.

Aan de andere kant hebben ook natuur, water en landschap vaak te lijden van de te grote verwevenheid van functies, ook al zijn er de afgelopen jaren flinke verbeteringen geboekt. De kwaliteit van het landschap gaat echter op veel plaatsen nog steeds achteruit. Natuurgebieden hebben te lijden van te grote voedselrijkdom (vermesting), te veel zure neerslag (verzuring) en van verdroging. Bovendien moet er nog flink worden geïnvesteerd in grondaankopen voor nieuwe natuurgebieden en verbindingszones, zodat een duurzaam ecologisch raamwerk kan ontstaan, de Ecologische Hoofdstructuur. Tot slot vraagt water steeds meer ruimte om de hogere neerslagpieken - veroorzaakt door klimaatveranderingen - op een natuurlijke manier te kunnen opvangen.

Om deze samenhangende problematiek in de concentratiegebieden aan te pakken heeft het Rijk - met steun van provincies, gemeenten, landbouworganisaties en andere partijen - de Reconstructiewet concentratiegebieden - opgesteld. De reconstructiewet noemt als doel van de reconstructie in artikel 4: "Het gaat om bevordering van een goede ruimtelijke structuur van het concentratiegebied, in het bijzonder met betrekking tot landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie en toerisme, water, milieu en infrastructuur, alsmede ter verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en van de economische structuur."

De reconstructiewet verwoordt de rijksprioriteiten in artikel 5: "De reconstructie omvat de gecoördineerde en geïntegreerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van maatregelen en voorzieningen, waaronder in ieder geval maatregelen en voorzieningen:

- ter verbetering van de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouw, mede ten einde de veterinaire risico's voortvloeiend uit een hoge veedichtheid te verminderen;
- ter verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap;
- ter verbetering van de kwaliteit van milieu en water."

Functie van het milieueffectrapport

In de reconstructiewet is vastgelegd dat Gedeputeerde Staten een reconstructieplan opstellen dat, na ter visie legging en inspraak, wordt vastgesteld door Provinciale Staten. Ook is (in de memorie van toelichting op de reconstructiewet) bepaald dat het vaststellen van het reconstructieplan een besluit is waarvoor een milieueffectrapportage moet worden uitgevoerd. De m.e.r.-plicht voor reconstructieplannen wordt ook wettelijk verankerd in het Besluit milieueffectrapportage 1994. Het doel van de m.e.r.-procedure is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming. Daarom worden (realistische) alternatieven en hun effecten in het milieueffectrapport (MER) beschreven.

Het onderhavige milieueffectrapport (MER) geeft een beschrijving van alternatieven en een vergelijking van hun effecten. *Vooraf wordt de m.e.r.-procedure en de probleem- en doelstelling beschreven. Ook wordt ingegaan op de genomen en te nemen besluiten, leemten in kennis en informatie en een aanzet voor het evaluatieprogramma. In de bijlagen zijn onder meer de studiealternatieven, de effecten van de alternatieven en het daarbij gehanteerde beoordelingskader nader beschreven.*

Voorgenomen activiteit en de alternatieven

In dit MER zijn de onderwerpen die zijn opgenomen in de richtlijnen uitgewerkt. De kern van een milieueffectrapport is de vergelijking van alternatieven op hun milieueffecten. Aan het ontwikkelen van de alternatieven is veel aandacht besteed. Dit proces heeft uiteindelijk geresulteerd in een drietal volwaardige alternatieven, waarvan de milieueffecten in dit MER uitvoerig zijn beschreven:

Het nulalternatief ofwel het referentiealternatief: dit is de situatie in 2015 zonder dat één van de alternatieven voor reconstructie is uitgevoerd.

- Het nulalternatief (de te verwachten situatie zonder reconstructie) dient als de referentiesituatie voor de beschrijving van de effecten van het voorkeursalternatief en het meest milieuvriendelijk alternatief.
- Het voorkeursalternatief (VKA): het VKA omvat de zonering intensieve veehouderij met bijbehorende maatregelen en uitvoeringsinstrumenten zoals is beschreven in het ontwerp-Reconstructieplan.
- Het meest milieuvriendelijk alternatief (MMA): het MMA is een alternatief dat geoptimaliseerd is vanuit natuur- en milieuoogpunt.

Van het VKA en MMA zijn de (milieu)effecten ten opzichte van de referentiesituatie beschreven. Het gaat hierbij om de aspecten natuur, landschap en cultuurhistorie, water, lucht, veterinaire kwetsbaarheid, landbouw, recreatie en toerisme.

Proces van alternatiefontwikkeling

De reconstructieopgave kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. De ambitie, het streefbeeld en de zonering zoals vastgelegd in het ontwerp-reconstructieplan vormt het voorkeursalternatief (VA). Het ontwerp-Reconstructieplan Salland-Twente is gebaseerd op de in drie deelgebieden onder verantwoordelijkheid van streekcommissies ontwikkelde deelplannen voor Salland, Zuidwest-Twente en Noordoost-Twente. Naast het VA is een Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA) ontwikkeld. Hiervoor zijn vier stappen doorlopen:

- stap 1 start alternatiefontwikkeling in de gebieden;
- stap 2 quick- scan van de deelplannen;
- stap 3 optimalisatie op deelplanniveau;
- stap 4 integratie tot één ontwerp-reconstructieplan/MER.

Stap 1 Start alternatiefontwikkeling in de gebieden

Het proces van alternatiefontwikkeling is gestart in de drie deelgebieden Salland, Zuidwest-Twente en Noordoost-Twente. Uitgangspunt hierbij waren de door de reconstructiecommissie vastgestelde reconstructienota's met opdrachten aan de streekcommissies. Deze nota's bevatten onder meer opdrachten en handreikingen voor uitwerking van de zonering en milieumaatregelen.

Stap 2 Quick-scan van de deelplannen

Voor de deelplannen is een quick-scan uitgevoerd. Deze quick-scan vormt een eerste stap naar integratie van de deelplannen naar het ontwerp-Reconstructieplan Salland-Twente.

In de quick-scan zijn de effecten van de deelplannen getoetst met als doel:

- het VA per gebied verder te optimaliseren;
- bevorderen van de onderlinge consistentie tussen de deelplannen.

De quick-scan heeft geleid tot meer aandacht in de planvorming voor de omgevingskwaliteit en dan met name de milieu- en waterkwaliteit: geur, ammoniak, waterkwaliteit in kwetsbare gebieden. Dit ook meer nadrukkelijk in relatie tot het vaststaande en in ontwikkeling zijnde beleid.

Op basis van de resultaten van de toetsing zijn ook aanknopingspunten geformuleerd voor het ontwikkelen van het Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA). Bijvoorbeeld verschillen in ambitieniveau of in de omvang van de extensiveringsgebieden. Met de quick-scan zijn verschillen in aanpak tussen de gebieden gesignaleerd en zijn voorstellen gedaan voor meer afstemming tussen de gebieden.

Stap 3 Optimalisatie van deelplannen

Op basis van de resultaten van de quick-scan heeft een optimalisatie van de deelplannen plaatsgevonden: het voorkeursalternatief is scherper en consistenter geformuleerd:

- meer afstemming van streefbeeld en zonering op (vaststaand) beleid;
- meer aansluiting tussen de streefbeelden van de verschillende gebieden;
- *meer afstemming tussen de zoneringskaarten van de gebieden;*
- meer aandacht voor de omgevingsthema's.

Stap 4 Integratie tot één ontwerp-reconstructieplan/MER

In de laatste stap van alternatiefontwikkeling heeft de integratie van een voorkeursalternatief per deelgebied naar een voorkeursalternatief voor het gehele reconstructiegebied Salland-Twente plaatsgevonden. De voorkeursalternatieven van de gebieden met bijbehorende zoneringen zijn als het ware bij elkaar opgeteld. Op enkele punten waar eenheid in beleid voor het hele Overijsselse reconstructiegebied naar de mening van de reconstructiecommissie voorop moet staan heeft in dit ontwerpplan afstemming plaatsgevonden tussen de deelplannen. Bij het samenvoegen van de zoneringsvoorstellen van de gebieden is nagegaan in hoeverre de zonering de realisatie van de beleidsdoelen voor natuur en milieu in de weg staat. Dit heeft geleid tot enkele optimalisaties van het reconstructieplan, met name de begrenzing van landbouwontwikkelingsgebieden ten opzichte van de PEHS, grondwaterbeschermingsgebieden, VHR- en NB-wet gebieden, voor verzuring gevoelige gebieden, kleinschalige landschappen.

Het VA en MMA zijn met name onderscheidend op het ambitieniveau: welk deel van de opgave gaan wij in de planperiode realiseren? Het MMA is ambitieuzer voor het realiseren van doelen voor de omgevingskwaliteit. Zoals hiervoor is aangegeven is in de stapsgewijze ontwikkeling van het voorkeursalternatief steeds ook beoordeeld welke aanknopingspunten er waren om het plan milieuvriendelijker te maken. Dat heeft de bouwstenen geleverd voor het MMA, in de vorm van ambitieuzere doelstellingen en aanvullende maatregelen. Daarbij geldt dat steeds bewust is meegewogen dat ook het MMA realistisch moet zijn. Zo omvat het MMA wel het realiseren van de eerste tranche robuuste verbindingen, maar niet de tweede tranche, overeenkomstig de meest recente ontwikkelingen in het rijksbeleid. De belangrijkste verschillen van het MMA ten opzichte van het VA zijn:

- Meer extensiveringsgebied, 250 meter rond alle voor verzuringsgevoelige gebieden in de PEHS en 1000 meter rond de Habitatrichtlijn- en Natuurbeschermingswetgebieden (VA alleen rond de meest kwetsbare gebieden met gestapelde problematiek).
- Realiseren geurdoelstellingen in 2010 (VA 2015).
- Meer (50%) beekdalbrede inrichting tot 2015 (VA 30%).
- Op een grotere oppervlakte (50%) realiseren van het gewenste grond- en opervaktewaterregime (VA alleen gebieden met kwaliteitswater, 10% van de oppervlakte).
- Alle waterwinningen duurzaam in 2015 (VA de kwetsbare winningen).
- Eerste tranche robuuste verbindingen (VA alleen robuuste verbindingen Hattem-Ommen, Vechtdal-Holterberg en Reestdal-Vechtdal).
- *Alle ontwerp-opgaven en gebieden voor ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie (VA alleen belangrijkste opgaven en gebieden).*
- Meer inspanningen tegen verstening (meer slopen van vrijkomende stallen).
- Meer onderhoud bestaande landschapselementen.
- Beperkt toestaan van nieuwe economische dragers (VA ruim toestaan).

Toetsingskader in het MER

De beschrijving van de effecten is uitgevoerd aan de hand van verschillende thema's, die rechtstreeks zijn afgeleid van de beleidsdoelen die in de reconstructie een belangrijke rol spelen. Dit zijn de thema's:

- veterinaire kwetsbaarheid;
- **geur**;
- ammoniak;
- watersysteem;
- waterkwaliteit;
- *natuur*;
- landschap, cultuurhistorie en landgoederen;
- landbouw;
- recreatie en toerisme.

Het beschrijven van de effecten op milieu (geur tot en met landschap en cultuurhistorie) is verplicht. Daarnaast beschrijven wij ook de effecten op de veterinaire kwetsbaarheid en de in het kader van de reconstructie belangrijke economische functies landbouw, recreatie en toerisme.

De alternatieven schetsen op hoofdlijnen de ontwikkeling voor een groot gebied. Daarmee hebben het ontwerp-reconstructieplan en dit MER een strategisch karakter. De verschillen in de alternatieven doen zich voor in de ambitie, ruimtelijke inrichting en zonering. De effectbeoordeling richt zich met name hierop.

De effecten van het VA en MMA zijn bepaald ten opzichte van de huidige situatie en te verwachten ontwikkeling zonder reconstructie (de referentie). De beoordeling van het effect van het voorkeursalternatief en het meest milieuvriendelijk alternatief ten opzichte van de referentie is voornamelijk kwalitatief gedaan. Hierbij is de volgende zevenpuntsschaal toegepast:

- ++ sterk positief effect ten opzichte van de referentie;
- + positief effect ten opzichte van de referentie;
- 0/+** licht positief effect ten opzichte van de referentie;
- 0** geen duidelijk positief of negatief effect;
- negatief effect ten opzichte van de referentie;
- 0/-** licht negatief effect ten opzichte van de referentie;
- sterk negatief effect ten opzichte van de referentie.

Een kwalitatieve effectbeoordeling is op dit niveau van besluitvorming voldoende en biedt, zeker gezien de expliciete vertaling van de ambitie, voldoende informatie voor een goede vergelijking en toetsing aan de doelen. Waar mogelijk is de beoordeling ook kwantitatief onderbouwd.

Overzicht van (milieu)effecten

Criterion	VA	MMA
Veterinaire kwetsbaarheid		
Aantal gesloten bedrijven (mestvarkens en biggen op een bedrijf, zo weinig mogelijk locaties per bedrijf)	+	++
Geurhinder		
Aantal (ernstig) geurgehinderden	0/+	+
Ammoniak		
Verminderen overschrijding kritische depositieniveau op kwetsbare gebieden	+	++
Watersysteem		
Percentage van beken en weteringen dat (beek)dalbreed is ingericht	+	++
Percentage van waterbergingsgebieden dat is aangewezen of gerealiseerd	+	+
Percentage van de oppervlakte waarop het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) is gerealiseerd	+	++
Percentage verdroogde natuurgebieden	+	++
Aantal duurzame drinkwaterwinningen	+	++
Waterkwaliteit		
De kwaliteit van het grondwater – en oppervlaktewater <i>in</i> de gebieden met kwaliteitswater en de grondwaterbeschermingsgebieden (inclusief intrekgebieden)	+	+
De kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater <i>buiten</i> de gebieden met kwaliteitswater en de grondwaterbeschermingsgebieden (inclusief intrekgebieden)	0	0/+
Natuur		
Kwantiteit van de PEHS	0/+	+
Kwaliteit van de PEHS	+	++
Bescherming van bedreigde soorten en habitats	0/+	+
Realiseren van algemene natuurwaarden buiten de PEHS	0	0/+
Landschap, cultuurhistorie en landgoederen		
Behouden en verbeteren van de kwaliteit van het landschap (inclusief cultuurhistorische waarden) op basis van de lagenbenadering en ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie	+	++
Realiseren van de groenblauwe dooradering	+	++
Beperken van de verstening van het landschap	+	++
Behouden en versterken van de landgoederen	+	+
Landbouw		
Verbeteren ruimtelijke structuur / perspectief intensieve veehouderij.	+	+
Het verbeteren van de ruimtelijke structuur en het perspectief van de grondgebonden landbouw.	+	+
Versterken en verbreden van de economische basis van de landbouw, inclusief het behouden en versterken van de landbouw als beheerder van het landschap.	+	+
Recreatie en Toerisme		
Kwaliteitsverbetering en uitbreiding van recreatiebedrijven.	+	++
Vergroten belevingswaarde / toegankelijkheid van het landelijk gebied.	+	++

Zoals uit de tabel blijkt, zorgen zowel het VA als het MMA voor een structurele verbetering ten opzichte van de referentiesituatie. Dit geldt voor vrijwel alle effecten waar naar is gekeken. Zoals in hoofdstuk 4 is toegelicht zijn de effectcriteria direct afgeleid van de belangrijkste reconstructiedoelen die betrekking hebben op de aspecten die in dit MER aan de orde zijn.

Alhoewel het VA al veel milieuvriendelijke elementen bevat is in het MMA nagegaan of een verdere verbetering mogelijk is (zie hoofdstuk 3). Uit de tabel blijkt dat het VA inderdaad positief scoort ten aanzien van natuur en milieu, maar dat het MMA ten aanzien van milieu, water, natuur, landschap zelfs nog gunstiger scoort dan het VA. De reden hiervoor is dat het MMA zich met name ten aanzien van deze aspecten richt op een versnelde realisatie van de doelen ten opzichte van het VA. Daarnaast geldt dat het VA zich in een aantal gevallen richt op specifieke prioriteitgebieden en dat de maatregelen in het MMA zich over het algemeen direct op een groot deel van of op het gehele gebied van Salland-Twente richten.

Opvallend is dat ook ten aanzien van recreatie en toerisme het VA positief scoort en het MMA voor recreatie zelfs sterk positief. Uit de effectbeoordeling blijkt dat de maatregelen ter verbetering van natuur en milieu eveneens een positief effect hebben op landbouw en recreatie. De voorgestelde maatregelen zorgen voor een win-winsituatie. Dit is goed verklaarbaar en hangt samen met hetgeen in hoofdstuk 3 is toegelicht, namelijk dat er sprake is van een sterke samenhangende aanpak van de realisatie van verschillende beleidsdoelen in Salland-Twente in het algemeen en in het bijzonder in delen van Salland-Twente (zie de prioriteiten in paragraaf 3.3.3). Met andere woorden: in het reconstructieplan gaan maatregelen die kwetsbare gebieden ontzien gepaard met maatregelen gericht op het beter inrichten en faciliteren van een duurzame economische landbouw enerzijds maar ook een duurzame omgevingskwaliteit (natuur, water, landschap) anderzijds.

In hoofdstuk 4 is per aspect en per criterium ook aangegeven wat het specifieke doelbereik is. In algemene zin geldt dat voor de meeste aspecten en criteria de vooraf gestelde beleidsdoelen (kunnen) worden gehaald. Bewust is het woord *kunnen* gebruikt, omdat in het VA en MMA vooral wordt gestuurd op ruimtelijke herinrichtingsmaatregelen waarmee de voorwaarden worden geschepd om ambities en doelen te bereiken. Het daadwerkelijk realiseren van de maatregelen zal van grote invloed zijn op de verwachte effecten. Met het reconstructieplan willen wij komen tot een snellere realisatie van bestaande doelen. Dit betekent dat wij nadrukkelijker moeten komen tot resultaten met een meer effectieve inzet van bestaande en nieuwe instrumenten. Dit is nader uiteengezet in paragraaf 3.3.3. Het reconstructieplan gaat vooral uit van inrichtingsmaatregelen en stimuleringsmaatregelen. Technische maatregelen zijn slechts incidenteel overwogen, bijvoorbeeld vergaande technische maatregelen aan stallen vanwege geur of ammoniak (verdergaand dan wettelijk vereist in de referentie). In de paragrafen geur (4.4.2) en ammoniak (4.4.3) is dit nader toegelicht.

Bij het maken van de reconstructiezonering is ook rekening gehouden met criteria vanuit Duitsland en Gelderland. Met de provincie Gelderland heeft ook afstemmingsoverleg plaatsgevonden. De positieve effecten van het reconstructieplan zijn naar verwachting ook van toepassing op het aangrenzende Duitse en Gelderse grondgebied. De effectbeschrijving zelf heeft zich echter vooral gericht op Salland en Twente zelf.

November 2003