

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg

9 december 2003

1273-129

ISBN 90-421-1242-5
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. OORDEEL OVER HET MER	2
2.1 Algemeen.....	2
2.2 Toelichting op het oordeel	2

1. INLEIDING

Het Provinciale Bestuur van Limburg heeft het voornemen een Reconstructieplan op te stellen voor Noord- en Midden-Limburg. Ter onderbouwing van de besluitvorming is de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) uitgevoerd. Bij brief van 7 oktober 2003¹ is de Commissie voor de m.e.r. in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over het opgestelde milieueffectrapport (MER). Het MER en het Ontwerp-Reconstructieplan zijn op 6 oktober 2003 ter inzage gelegd².

Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.³, verder aangeduid als 'de Commissie'.

Op grond van de Wet milieubeheer⁴ toetst de Commissie het MER:

- aan de richtlijnen, zoals vastgesteld op 10 december 2002;
- op eventuele onjuistheden;
- aan de wettelijke regels voor de inhoud van een MER.

Tijdens de toetsingsfase heeft de Commissie toelichting gevraagd en gekregen op de onderbouwing van bepaalde conclusies en uitkomsten in het MER. Zo is een toelichting gegeven op de selectie van de beschermde dier- en plantensoorten waarvoor een effecttoets is uitgevoerd en zijn de aannamen in de emissie- en depositieberekeningen aangegeven. Vanuit haar rol om de uitkomsten van het MER op juistheid te controleren was inzicht in deze aanvullende informatie gewenst. Om het MER nog overzichtelijk te houden acht de Commissie het begrijpelijk dat niet al deze technische achtergrondinformatie in de bijlagen bij het MER is gepubliceerd.

Bij de toetsing door de Commissie van het MER op 'volledigheid en juistheid' heeft de vraag centraal gestaan of de essentiële informatie aanwezig is om het milieu een volwaardige plaats te geven bij het besluit over het Reconstructieplan. Dat impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Bijlage 4 geeft een lijst van de binnengekomen reacties. Deze gaan echter voornamelijk over het plan en niet over het MER. Niettemin heeft de Commissie toch in haar advies bij bepaalde passages naar hoofdpunten uit de inspraak verwezen.

¹ Zie bijlage 1.

² Zie bijlage 2.

³ Zie bijlage 3 voor de samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens.

⁴ Artikel 7.26 lid 1, 7.23 lid 2 en 7.10.

2. OORDEEL OVER HET MER

2.1 Algemeen

De Commissie is van oordeel dat **de essentiële informatie in het MER aanwezig** is om het milieu een volwaardige rol te laten spelen bij de besluitvorming over het Reconstructieplan.

2.2 Toelichting op het oordeel

Algemeen

Het MER is compact en helder gestructureerd. Het detailniveau sluit goed aan bij dat van het Reconstructieplan. Het is pragmatisch van opzet, in die zin dat het het vigerende Rijksbeleid en het Provinciale Omgevingsplan als uitgangspunt hanteert. Er is goed omgegaan met de onzekerheden in het rijksbeleid, dat immers nog sterk in beweging is.

Waar het Reconstructieplan afwijkt van het Omgevingsplan, is dat duidelijk aangegeven. Het verdient aanbeveling na te gaan of de nieuwe begrenzing van de EHS niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief gelijkwaardig is⁵.

Uit de verslaglegging blijkt dat het MER een duidelijke rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van het Reconstructieplan. Dat is een positief gegeven.

Meest milieuvriendelijke alternatief

Bij het meest milieuvriendelijke alternatief is hetzelfde budget gehanteerd als bij het voorkeursalternatief. Het MER brengt op deze wijze enkele interessante en tegelijkertijd realistische keuzen in beeld. Zo is in het meest milieuvriendelijke alternatief gekozen voor minder bedrijfsverplaatsingen en een groter accent op 'technische oplossingen'. Daardoor blijft er geld over voor maatregelen ten gunste van natuur en water. Rondom de dorpen, in de zogenoemde 'kernrandzones' is het restrictieve beleid voor de intensieve veehouderij strenger, omdat daar extensiveringsgebieden in plaats van verwevingsgebieden zijn gepland⁶. In het meest milieuvriendelijke alternatief zijn er in het algemeen meer beperkingen voor de intensieve veehouderij waardoor natuur, water, cultuurhistorische, archeologische en landschappelijke waarden beter worden ontzien.

Het MER gaat uit van een vrij hoge emissiereductie bij stallen, zowel in de autonome ontwikkeling⁷ als bij aanvullende technische maatregelen. De resultaten van het meest milieuvriendelijke alternatief zijn het meest kwetsbaar voor de (ook in het MER) geconstateerde onzekerheid in die aannamen. Een verdere monitoring lijkt op dit punt gewenst.

⁵ Hierop wijst ook het ministerie van LNV.

⁶ De gemeenten wordt in het voorkeursalternatief gevraagd de knelpunten te onderzoeken en te komen met ruimtelijk beleid om deze op te lossen. Wanneer deze aanpak niet blijkt te werken, wil de Provincie alsnog rondom bepaalde dorpen extensiveringsgebieden aanwijzen. Uit de inspraakreacties van sommige gemeenten komt naar voren dat deze verwachten onvoldoende geld en menskracht te hebben om deze taak goed uit te voeren.

⁷ Bij het berekenen van de emissiereductie is uitgegaan van 60% bij de invoering van de Amvb Huisvesting. Deskundigen schatten dat dit getal voor de varkenshouderij wel klopt, maar dat voor de hele veehouderij van gemiddeld 40% moet worden uitgegaan, omdat de gehanteerde getallen voor melkvee gedateerd zijn en bij pluimvee geen rekening lijkt te zijn gehouden met de overschakeling van batterijhuisvesting naar scharrel- of volièrehuisvesting.

Toetsingskader

Er is in het MER en in het Reconstructieplan gewerkt met een toetsingskader dat is gebaseerd op een set van duidelijke, toegespitste, operationele en dus goed afrekenbare doelen.

Doordat het Reconstructieplan een doelenplan is en geen projectenplan, is er bij de uitvoering van het Reconstructieplan ruimte om flexibel en slagvaardig in te spelen op initiatieven van 'onderaf'. Ook tijdens het opstellen van het plan blijkt al rekening te zijn gehouden met de inbreng vanuit de regio's⁸.

De factsheets in het MER geven in het algemeen inzichtelijk weer hoe de alternatieven scoren op ieder van de doelstellingen.

Het toetsingskader geeft een goede structuur aan het MER en het Reconstructieplan. Deze structuur zal ook nuttig blijken te zijn in de uitvoeringsfase en bij de monitoring van de resultaten.

Doelbereik

De geformuleerde doelen zijn ambitieus. Uit het overzicht van het doelbereik in het MER blijkt dan ook dat diverse doelen binnen de planperiode niet haalbaar zijn, dat doelbereik met het huidige instrumentarium moeilijk zal worden en dat er voor het bereiken van de doelen in de komende jaren nog veel zal moeten gebeuren. Dit alles komt in het MER duidelijk en met afdoende onderbouwing aan de orde. Daarom doet deze constatering van de Commissie geen afbreuk aan het positieve oordeel over het MER. Niettemin vond zij het - mede in het licht van de landelijke discussie over de toekomst van de landbouw in Nederland - belangrijk om onderstaande punten te signaleren.

Bij de hoofddoelstelling *veterinaire veiligheid* staat in het MER terecht dat er voor het bereiken daarvan veel meer nodig zal zijn dan alleen het realiseren van de varkensvrije zones die nu in het plan staan. De huidige varkensvrije zones zijn vaak natuurgebied, waarin in het wild levende dieren voorkomen. Verder is er het houden van vee als hobby toegestaan. Dit, in combinatie met de geografische spreiding van de veehouderij en de ketenstructuur, maken dat de veehouderij veterinair nog kwetsbaar is. Wanneer veterinaire veiligheid inderdaad een kernpunt van beleid is, is het nodig dat deze knelpunten op landelijke schaal worden onderkend. Aanvullend beleid, onder meer op het gebied van de keten- en contactstructuur, zal zonder meer nodig zijn.

Uit het MER blijkt dat de normen voor *ammoniakdepositie op verzuringsgevoelige gebieden* niet worden gehaald⁹. Ook daarvoor zullen ingrijpendere maatregelen nodig zijn. (Een van de mogelijkheden ligt op het gebied van mestverwerking¹⁰.) Toch vindt de Commissie het niet terecht dat diverse insprekers aan de hand van het MER concluderen dat het aanwijzen van extensiveringsgebieden rondom de natuurgebieden zinloos is, omdat het nauwelijks iets oplevert. In het MER staat immers ook dat de pieken rondom de kwetsbare natuurgebieden minder hoog worden, waardoor er voor die gebieden wel degelijk van een positief rendement van de zonering sprake zal zijn.

⁸ Bepaalde insprekers zijn ontevreden omdat in het Reconstructieplan de bouwstenen die uit de streek zijn aangedragen niet meer herkenbaar terugkomen. Dit hangt echter samen met het hogere abstractieniveau waarop het Reconstructieplan is ingestoken. Bepaalde gemeenten geven aan dat zij het aangeleverde maatwerk vanuit de regio als richtinggevend bij de verdere uitwerking zullen beschouwen.

⁹ Onder meer wordt in de inspraak aangegeven dat de natuurdoelen voor de Grote Peel niet worden gehaald.

¹⁰ Een punt dat in MER en Ontwerp-Reconstructieplan buiten beschouwing wordt gelaten.

Het hoofddoel op het gebied van *stankhinder* is “geen ernstig gehinderden meer in 2010”. In het MER wordt hieraan invulling gegeven met “vermindering aantal gehinderden” en “voorkomen van toename stankhinder”. De totaalscore voor stank is in het voorkeursalternatief neutraal en voor het meest milieuvriendelijke alternatief positief¹¹. Hoe groot de afstand tot het eigenlijke hoofddoel precies is, wordt niet uiteengezet. De scores van de alternatieven zijn (terecht) gebaseerd op de nieuwe normen die het rijk voor stankhinder hanteert. Bij deze normen wordt geen rekening meer gehouden met cumulatie. Daarmee blijft echter onderbelicht dat met het voorkeursalternatief de werkelijk ondervonden stankhinder volgens deskundigenoordeel groter zal zijn dan bij de autonome ontwikkeling en mogelijk ook groter dan in de huidige situatie. Bij het maatwerk in de uitwerkingsfase zal dus nog veel aandacht nodig zijn voor de verhouding tussen burgerwoningen en intensieve veehouderij, niet alleen rondom de kernen, maar ook in het buitengebied¹².

Voor de *waterberging* zijn alleen zoekgebieden aangewezen voor een voorlopig geraamde opgave van 2300 ha. In tegenstelling tot het meest milieuvriendelijke alternatief komt er in het voorkeursalternatief (het plan) geen verbod op kapitaalintensieve ontwikkelingen in de zoekgebieden. Ondanks dit alles is de positieve score op doelbereik voor dit aspect gebaseerd op de raming dat in 2012 de benodigde hoeveelheid retentiegebieden is gerealiseerd. Dat maakt het belangrijk zo spoedig mogelijk met de nadere uitwerking voor waterberging te komen.

De *kwaliteitsdoelen voor bodem en grondwater* worden in de planperiode niet gehaald. Voor bodem is de fosfaatuitspoeling het grootste probleem. Een mogelijke aanpak wordt in de eerste periode van de uitvoering met een pilot verkend. Voor grondwater is niet aangegeven in welke mate de natuurlandbouw en multifunctionele landbouw een bijdrage zullen kunnen leveren aan het halen van de (kaderrichtlijn)normen. In het MER en het reconstructieplan heeft de veehouderij centraal gestaan.

Voor de uitvoeringsfase wordt geadviseerd om (meer dan in de planfase) het *water als sturend principe* te hanteren. Immers zowel landbouw als natuur, maar ook drinkwatervoorziening¹³ zijn afhankelijk van de kwaliteit van het water en het watersysteem.

Tot slot

Hoewel uit de tekst blijkt dat met de gebiedskenmerken in de omgeving van het plangebied afdoende rekening¹⁴ is gehouden, blijkt dit te weinig uit het kaartmateriaal dat namelijk alleen het plangebied en niet de omgeving in beeld brengt. De Commissie geeft deze kanttekening ter afsluiting van dit toetsingsadvies slechts als een aandachtspunt voor de Reconstructie-MER'en die nog worden gepubliceerd.

Het kaartmateriaal bij het plan en het MER is op zich goed verzorgd. Met name de stimuleringskaarten geven interessante informatie.

¹¹ Daarbij wordt gekeken naar het oppervlakte bebouwde kom binnen een stankcirkel. Het is niet duidelijk hoe betrouwbaar deze maat is voor het aantal gehinderden, maar de provincie heeft toegelicht waarom men uit praktische overwegingen voor deze 'best guess' benadering heeft gekozen.

¹² Blijkens de inspraak maken burgers zich zorgen over hun woningen in toekomstige intensiveringsgebieden.

¹³ Zie de reactie van de Waterleidingmaatschappij Limburg.

¹⁴ Wellicht geeft de inspraak van de gemeente Deurne nog aanleiding tot een kleine aanpassing.