



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Herziening Structuurvisie Ruimtelijke Ordening transitie veehouderij, provincie Noord-Brabant

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

11 december 2013 / rapportnummer 2751-147



1. Oordeel over het plan–milieueffectrapport (MER) en de aanvulling daarop

Binnen de provincie Noord–Brabant wordt beleid uitgewerkt om de transitie naar een duurzame veehouderij in 2020 verder vorm te geven. In dit kader worden de Structuurvisie ruimtelijke ordening en de Verordening Ruimte herzien. Vanwege kaderstelling voor m.e.r.–plichtige activiteiten en mogelijk nadelige effecten op Natura 2000–gebieden wordt daarbij de plan–m.e.r.–procedure doorlopen.

De beoogde transitie naar een duurzame veehouderij is zeer complex. Om daar sturing aan te geven is de provincie Noord–Brabant bezig om nieuwe, innovatieve beleidsinstrumenten te ontwikkelen. Zij verkent hierbij mogelijkheden in wet– en regelgeving en instrumenten als de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (hierna: BZV), die door Gedeputeerde Staten nader wordt ingevuld. De ontwerp–Structuurvisie verwijst naar de ontwikkeling van een flexibel instrument dat een duurzame bedrijfsvoering objectiveert door minimale eisen te stellen aan uitbreiding van de bebouwing op de thema's fysieke leefomgeving, volksgezondheid, dierenwelzijn en –gezondheid. De uitwerking van dit instrument is in de ontwerp–Structuurvisie en het bijbehorende MER niet meegenomen, omdat het instrument BZV nog niet gereed was ten tijde van het opstellen van de ontwerp–Structuurvisie en het MER.

Tijdens de toetsing heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ aangegeven² dat naar haar mening het MER op een aantal punten nog niet voldoet op de onderdelen doelstelling, omschrijving voornemen en effectbeschrijving en –beoordeling. De provincie heeft de Commissie daarop verzocht de toetsing op te schorten en heeft een aanvulling³ opgesteld.

De Commissie is van oordeel dat met de aanvulling vooral over de onderdelen referentiesituatie, gezondheid, fijn stof en Passende beoordeling, nuttige aanvullende informatie beschikbaar is gekomen. De aanvulling bevat volgens de Commissie geen nieuwe informatie over de onderdelen doelstelling en omschrijving voornemen. Ten tijde van het opstellen van de aanvulling is de BZV⁴ verder geconcretiseerd. Het effect van de BZV is in de aanvulling wel summier aangehaald maar niet verder onderbouwd. Er zijn ook geen alternatieven voor de BZV beschouwd. Het is niet duidelijk geworden of alternatieve sturingsopties tot een slechter of juist beter of efficiënter doelbereik zouden leiden. **De Commissie blijft van oordeel dat essentiële milieu–informatie ontbreekt voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de structuurvisie.** Er kan nog niet worden beoordeeld of het gekozen instrumentarium de gewenste prikkels tot de beoogde verbetering in de veehouderij geeft, of de ambities behaald kunnen worden en wat de milieueffecten daarvan zijn.

¹ 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. Het eerder door de Commissie m.e.r. gegeven reikwijdte en detailniveau advies heeft nummer 2751–81.

² Voorlopig advies, nummer 2751–139, 11 november 2013.

³ Aanvulling plan–mer, 25 november 2013.

⁴ Consultatieversie BZV en steekproefrapportage BZV, beide op 28 november 2013 aan de Commissie toegezonden.

De Commissie heeft in totaal 10 zienswijzen en adviezen van het bevoegd gezag ontvangen en deze betrokken bij haar advisering.⁵

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel op het MER en de aanvulling daarop toe.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

2.1 Doelstellingen, voornemen en alternatieven

2.1.1 MER

Ambities

Binnen de provincie Noord-Brabant wordt het beleid uitgewerkt om de transitie naar een duurzame veehouderij in 2020 verder vorm te geven. Dit gebeurt in het verlengde van het koersdocument Transitie Stad en Platteland, dat mede is gebaseerd op het rapport van de commissie Van Doorn (Al het vlees duurzaam). De commissie Van Doorn benoemt twee pijlers die de transitie in de veehouderij zouden moeten dragen:

- een gecoördineerde ketenaanpak die verduurzaming in de gehele keten garandeert en die zowel door de keten zelf als door de overheid geborgd moet worden;
- een lokaal inpassingsbeleid met goede betrokkenheid van de burgers.

Op basis van het rapport van de commissie Van Doorn heeft de provincie een denklijn⁶ 'Ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd' opgesteld. Hierbij is het begrip 'zorgvuldige veehouderij' geïntroduceerd. Het is de Commissie niet duidelijk wat in dit geval de overeenkomsten en verschillen tussen 'duurzame' en 'zorgvuldige' veehouderij zijn.

Implementatie van de denklijn heeft geleid tot het aanpassen van de beleidskaders zoals neergelegd in de Structuurvisie ruimtelijke ordening. De opgestelde ontwerp-Structuurvisie is zodanig aangepast dat uitbreiding van veehouderijen in de toekomst alleen mogelijk is wanneer activiteiten van veehouders voldoen aan een bepaalde score op de 'Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij' (BZV-maatlat). Tevens worden in de Structuurvisie de voorwaarden voor vestiging van (grootschalige) mestverwerking gewijzigd.

Uitwerking ambities naar doelen⁷

In de denklijn vormen gezondheid en een integrale benadering van duurzame landbouw leidende principes om te komen tot een zorgvuldige veehouderij. De concretisering van de ambities naar toetsbare doelen en de inzet van het beoogde instrumentarium daarbij worden uit de nu voorliggende stukken niet duidelijk. Het is naar mening van de Commissie essentieel dat de ambities zodanig worden geconcretiseerd naar doelen, dat kan worden getoetst of met het voornemen de doelen (kunnen) worden behaald.

⁵ In bijlage 1 bij dit advies treft u het overzicht van deze zienswijzen en adviezen aan.

⁶ Door Gedeputeerde Staten vrijgegeven 27 november 2012 en door Provinciale Staten overgenomen 22 maart 2013.

⁷ Diverse van de toegezonden zienswijzen gaan hier eveneens op in.

Om te kunnen toetsen op doelbereik is het van wezenlijk belang dat het voornemen duidelijk is. Omdat de ontwerp-Structuurvisie nog veel open laat en verwijst naar de nader door Gedeputeerde Staten in te vullen BZV, is die duidelijkheid er op dit moment nog niet. In het MER is niet inzichtelijk gemaakt:

- of het pakket aan voorgestelde maatregelen (aanpassing van de Verordening Ruimte en de nog in te vullen BZV) de prikkels tot de beoogde verbeterslag in de veehouderij geven,
- welke (milieu)effecten de inzet van dit instrumentarium met zich brengt,
- of daarmee het doel van een “zorgvuldige veehouderij” behaald kan worden,
- of daarnaast regelgeving ontwikkeld of aangescherpt moet worden om doelen te halen.

De Commissie merkt op dat het pas na concretisering van doelen mogelijk is om te specificeren wat realistische alternatieven zijn. Zij adviseerde daarom om de in het MER opgenomen alternatieven (feitelijk zijn dit grotendeels scenario's)⁸ in de aanvulling op het MER aan te passen.

Voornemen en alternatieven in het MER

In de huidige uitwerking in het MER is, zoals hiervoor geschetst, het totale voornemen niet duidelijk en daardoor is het ook niet mogelijk om de milieueffecten volledig te beschrijven. De Commissie signaleert tevens dat in de ontwerp-Verordening Ruimte 2014 concrete normen staan, maar dat deze in het MER niet op milieueffecten zijn beoordeeld. Hoewel dit kan worden verklaard doordat de uitwerking van het voornemen en het beoogde instrumentarium nog gaande is, achtte de Commissie het voor de besluitvorming noodzakelijk dat in een aanvulling op het MER een volledige en eenduidige beschrijving van het voornemen werd opgenomen.

Het MER beschrijft de effecten van drie bouwstenen (intensieve veehouderij, melkveehouderij, mestbe- en verwerking) waarbij per bouwsteen scenario's zijn bekeken. Deze scenario's verschillen per bouwsteen.⁹ Het MER onderbouwt niet waarom de scenario's die voor de intensieve veehouderij zijn gehanteerd feitelijk uitgaan van groei.¹⁰ De bekeken scenario's zijn gebaseerd op uitgangspunten als 'kleine veehouderijen stoppen' en 'latente ruimte niet benutten'. De beleidsinspanning en de uitwerking ervan die tot dit resultaat moet leiden, worden niet omschreven.

De Commissie is van mening dat in het MER voor de intensieve veehouderij geen realistische en volwaardige alternatieven zijn beschreven. Mogelijke alternatieven anders dan alleen nadere eisen stellen aan uitbreidingen van veehouderijen, zijn niet in beeld gebracht. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het in het instrumentarium (ruimtelijke ordeningsplan of BZV) inbouwen van prikkels om bestaande bedrijven of stallen aan te passen ook zonder dat er sprake is van concrete uitbreidingsplannen waarvoor planologische ontwikkelruimte nodig is.

⁸ Het MER heeft het over 'alternatieven per bouwsteen', deze beschouwt de Commissie als scenario's vanwege het grotendeels niet sturende karakter ervan.

⁹ De alternatieven voor mestverwerking en grondgebonden veehouderij bevatten enige mate van sturing, het intensieve veehouderij MER-alternatief 'extra sturing trendmatig' kent ook enige mate van sturing op geur en fijn stof, maar in hoeverre sturing daadwerkelijk plaatsvindt blijft onduidelijk.

¹⁰ Het niet opvullen van de latente ruimte is feitelijk geen krimp. Krimp zou betekenen zowel het niet opvullen van de latente ruimte als verdere reductie.

Een ander alternatief zou kunnen zijn het sturen op aantallen en soorten dieren. Anders dan in het MER¹¹ wordt gesteld, lijkt die sturing in het ruimtelijk spoor mogelijk mits daaraan een planologisch motief ten grondslag ligt.¹²

Uitvoerbaarheid voornemen

Het valt de Commissie op dat in het MER een instrumentarium wordt voorgesteld zonder dat wordt ingegaan op de realiseerbaarheid ervan. Het is daardoor de vraag of de beoogde resultaten wel kunnen worden bereikt. De Commissie merkt in dat verband het volgende op:

- Het is de vraag of de provincie in de gekozen opzet van Structuurvisie, Verordening ruimte en BZV voldoende invloed uit kan oefenen op de beoogde ontwikkeling naar een “zorgvuldige veehouderij”, bijvoorbeeld:
 - De ontwerp-Verordening Ruimte 2014 bevat regels over de zorgvuldige veehouderij. De concretisering van het begrip zorgvuldige veehouderij vindt plaats in door Gedeputeerde Staten vast te stellen nadere regels in de BZV. Deze regels moeten onder meer betrekking hebben op het dierenwelzijn en de diergezondheid. De Commissie vraagt zich af wat de ruimtelijke relevantie is van deze aspecten en of die in regels aan de Verordening Ruimte kunnen worden verbonden.¹³
 - In het MER is aangegeven dat de uitvoering van de BZV zal worden gekoppeld aan certificaten. Daarmee wordt zowel bij de beleidsbepaling (te formuleren criteria) als in de uitvoering (beoordeling activiteiten en toekenning certificaten) gesteund op (private) partijen buiten de Provincie. De Commissie vraagt zich af of dit risico's ten aanzien van doelbereik met zich brengt en hoe daarmee in het MER rekening is gehouden.
- Een van de uitgangspunten van het MER is dat ook na invoering van de PAS de Brabantse Verordening Stikstof en Natura 2000 blijft voortbestaan. De Commissie mist een nadere beschouwing over de mogelijkheden om naast de PAS een provinciale stikstofverordening te hanteren en hoe beide instrumenten op elkaar worden afgestemd.

De Commissie heeft daarom geadviseerd het MER aan te vullen met een concretisering van ambities en een nadere invulling van het voornemen en de effecten daarvan te beschrijven, voordat een besluit over de ontwerp-Structuurvisie en de ontwerp-Verordening Ruimte 2014 wordt genomen.

Conceptversie BZV

De zienswijze van de gezamenlijke Peelgroepen vermeldt dat een conceptversie van de BZV beschikbaar is. Dit document heeft niet mede ter inzage gelegen. De concept-BZV is op 8 oktober 2013 openbaar¹⁴ beschikbaar gesteld.

¹¹ MER pagina 36.

¹² Dat maximale dieraantallen en -soorten opnemen in de regels van een bestemmingsplan mogen worden vastgelegd (en dus ruimtelijk relevant zijn), blijkt expliciet uit AbRS 8 mei 2013, nr. 201208118/1/R1 en AbRS 27 maart 2013, nr. 201204658/1/R2.

¹³ Of dat deze niet ruimtelijke relevante aspecten vragen om inzet van sectorale instrumenten en wellicht ook betrokkenheid van andere overheden.

¹⁴ Te downloaden via [http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/platteland/zorgvuldige-veehouderij/brabantse-zorgvuldigheid-score-veehouderij-\(bzb\).aspx?document=concept-bzb&rel=8113ABB7873349F1BD455CF8E0EF0A3A](http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/platteland/zorgvuldige-veehouderij/brabantse-zorgvuldigheid-score-veehouderij-(bzb).aspx?document=concept-bzb&rel=8113ABB7873349F1BD455CF8E0EF0A3A).

De BZV is mede bepalend voor de mate waarin de ambities in de Structuurvisie behaald zullen worden. Ook is de Commissie in haar advies voor reikwijdte en detailniveau uitgebreid ingegaan op de BZV.¹⁵ De Commissie heeft daarom haar eerste bevindingen over de concept-BZV in het voorlopig toetsingsadvies opgenomen. De Commissie merkte daarin onder meer op dat de concept-BZV een aanduiding geeft van de relevante “knoppen” en een eerste indicatie hoe met de verschillende knoppen “gescoord” kan worden. Maar ook dat er geen duidelijke doelen zijn geformuleerd en dat daardoor moeilijk te toetsen is of de BZV de gewenste prikkels tot de beoogde verbetering in de veehouderij geeft, of de ambities behaald kunnen worden en wat de milieueffecten daarvan zijn.

2.1.2 Aanvulling

Van ambities naar doelen

In de aanvulling is geen verdere invulling gegeven in de vertaalslag van ambities naar concrete doelen. Het oordeel van de Commissie over deze onderwerpen is dan ook ongewijzigd.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming de ambities te concretiseren, een nadere invulling van het voornemen te geven en de effecten daarvan te beschrijven.

Voor de door de Commissie aangedragen suggesties voor alternatieve sturingsopties wordt in de aanvulling naar eerdere rapporten of politieke besluiten verwezen en daarmee worden deze alternatieven buiten het MER gelaten. De Commissie merkt op dat wanneer deze alternatieven wel in het MER waren opgenomen voor elk alternatief milieugevolgen en doelbereik hadden kunnen worden bepaald. Dit had een vergelijking mogelijk gemaakt van de alternatieven onderling op effectiviteit en doelbereik. Daarmee was inzichtelijker geworden met welke (combinatie van) alternatieven het doel van een “zorgvuldige veehouderij” behaald kan worden. Naar de mening van de Commissie zijn de alternatieven ‘sturing op aantal dieren’ en ‘aanpassen bestaande stallen’ realistische alternatieven, zeker gezien de concentratie van woningen rondom een deel van de intensieve veehouderijen en het feit dat (volgens de aanvulling) een deel van de intensieve veehouderijbedrijven in de huidige situatie niet voldoet aan de geldende geurnormen. Daarnaast had een volwaardig alternatief ‘sturing op geur’ uitgewerkt kunnen worden. In de aanvulling is nu alleen ter illustratie het effect van de geurnorm uit de ontwerp Verordening ruimte aangegeven.

Een van de uitgangspunten van het MER is dat ook na invoering van de PAS de Brabantse Verordening Stikstof en Natura 2000 blijft voortbestaan. De Commissie mist in de aanvulling een nadere beschouwing over de mogelijkheden om naast de PAS een provinciale stikstofverordening te hanteren en hoe beide instrumenten op elkaar worden afgestemd.

Consultatieversie BZV

Tegelijkertijd met het opstellen van de aanvulling is de BZV geconcretiseerd. Dit heeft geresulteerd in een consultatieversie BZV. Omdat de BZV mede bepalend is voor de mate waarin de ambities van de Structuurvisie behaald zullen worden heeft de Commissie haar eerste bevindingen over de consultatieversie BZV in dit advies opgenomen. Volledigheidshalve merkt zij op dat dit een reactie op hoofdlijnen en geen limitatieve opsomming is.

¹⁵ Advies 1 mei 2013, met nummer 2751-81 is te downloaden via <http://www.commissiemer.nl/advisering/>.

Het systeem zoals dat in de consultatieversie BZV wordt beschreven geeft duidelijk inzicht in de relevante “knoppen” waaraan gedraaid kan worden, een indicatie hoe met de verschillende knoppen “gescoord” kan worden en wanneer een score tot uitbreiding van een bedrijf kan leiden. Gegeven het feit dat dit een nieuw instrument is dat nog volop in ontwikkeling is, is de Commissie van mening dat het systeem zoals geschetst in potentie werkbaar is en de juiste “hoofdknoppen” definieert.

Of de invulling van deze knoppen en de mate waarin eraan gedraaid kan en moet worden gelet op de doelstellingen de juiste is, is mede gelet op het ontbreken van de beschrijving van effecten van de BZV in het MER en de aanvulling daarop op dit moment niet te beoordelen. Een score van 7 is minimaal vereist en deze kan op meerdere manieren worden bereikt. Over de relatieve waardering van de verschillende maatlaten ten opzichte van elkaar wordt in de consultatieversie nog geen uitspraak gedaan; die verdeelsleutel zal in belangrijke mate bepalen voor welke maatregelen veehouders gaan kiezen.

De omrekenfactor voor de pijler certificaten is zodanig vastgesteld dat, opgeteld bij de score voor de pijler inrichting en omgeving, de helft van de steekproefbedrijven een zeven (als voldoende beschouwd) of hoger scoort op de BZV. De Commissie onderschrijft de inschatting van de onderzoekers dat de steekproef niet representatief is. Het is onzeker of de gekozen grenswaarde inderdaad leidt tot een voldoende score voor bedrijven die vergelijkbaar zijn met de bovenste helft (50%) van de steekproefbedrijven en of daarmee de ambities van een zorgvuldige veehouderij kunnen worden gehaald.

De Commissie wijst op een mogelijke overschatting van de trend (steekproef BZV, §6.1) dat een derde van de bedrijven, en daarbinnen 50% van de grote bedrijven, de komende 10 jaar zal willen uitbreiden en onder de BZV valt. Gegeven de discussies over de zorgvuldige veehouderij is niet uit te sluiten dat een deel van de agrarische ondernemers vooruitlopend op herzieningen van provinciaal beleid reeds uitbreidingsruimte heeft verkregen (latente ruimte). Deze bedrijven kunnen zonder toepassing van de BZV uitbreiden. De benutting van latente ruimte valt immers niet onder de BZV. Verder wijst zij erop dat uit de steekproefrapportage blijkt dat bij de (potentiële) respondenten weerstand bestaat tegenover de BZV; zelfregulering van de sector zal mogelijk daardoor niet eenvoudig tot stand komen.

De steekproef BZV (hoofdstuk 4) wijst op bestaande vragen omtrent de juridische houdbaarheid van het instrument BZV. Er wordt een aanbeveling gedaan om bij de eerste versie van de BZV te kiezen voor ruimtelijke relevante maatregelen. De Commissie constateert dat in de consultatieversie BZV de aspecten dierenwelzijn en diergezondheid zijn opgenomen. De Commissie vraagt zich af wat de ruimtelijke relevantie is van deze aspecten en of die in regels aan de Verordening Ruimte kunnen worden verbonden.

Als eis voor de BZV wordt gesteld dat de veehouder certificaten moet overleggen. Als het gaat om voorgenomen uitbreidingen dan zijn certificaten mogelijk nog niet toegekend of worden toegekend op basis van een plantekening.

De Commissie wijst op het risico van uitvoeringsproblemen doordat:

- veehouders in de situatie terechtkomen dat het certificaat nodig is om ontwikkelruimte te verkrijgen maar dat het certificaat pas wordt afgegeven als de uitbreiding daadwerkelijk is gerealiseerd, of:
- omdat bij de controle op het daadwerkelijk voldoen aan de voor de BZV opgevoerde certificaten gesteund wordt op de desbetreffende certificerende instellingen, buiten de provincie of gemeenten.

De BZV bevat een maatlat biodiversiteit waarbij aansluiting wordt gezocht bij de in ontwikkeling zijnde Natuur- en LandschapsNorm (NLN). De Nederlandse agro-biodiversiteit staat vooral onder druk door voedselschaarste. Een investering in (nieuwe) landschapselementen (schuil- en nestplaatsen voor dieren) zal alleen in combinatie met een verbetering van de voedselsituatie effectief zijn.¹⁶ De Commissie adviseert daar bij de uitwerking van de BZV rekening mee te houden.

2.2 Effectbeschrijving en – beoordeling

2.2.1 MER

Referentiesituatie

Na een verdere uitwerking van het voornemen en van mogelijke alternatieven dienen de effecten te worden afgezet tegen de milieueffecten van de referentiesituatie. De Commissie adviseerde voor de referentiesituatie zoals deze in het MER is gehanteerd nader te motiveren of de gehanteerde latente ruimte¹⁷ (25% als Brabants gemiddelde) representatief genoeg is. De Commissie denkt daarbij aan het inzichtelijk maken van de spreiding in latente ruimte over sectoren (varkenshouderij – pluimveehouderij – melkveehouderij) en regio's of gebieden. Als de spreiding gering is, dan kan van de gehanteerde gemiddelde latente ruimte uitgegaan worden. Wanneer de spreiding in latente ruimte groot is, kan per bedrijf(stak) sprake zijn van een onder- en overschatting van emissies en daarmee van effecten in een gebied.

De Commissie heeft daarom geadviseerd het MER aan te vullen met een nadere onderbouwing van de gehanteerde referentiesituatie zodat duidelijk wordt dat van de gehanteerde gemiddelde latente ruimte uitgegaan kan worden. Wanneer de spreiding in latente ruimte groot blijkt te zijn dient de referentiesituatie hierop te worden aangepast.

Leefomgeving: geur, fijn stof en gezondheid

Na een verdere uitwerking van het voornemen dienen ook de effectbeschrijving en – beoordeling voor de leefomgeving te worden herzien. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de wijze van beschrijven in het nu voorliggende MER, ondersteund met informatieve kaarten en tabellen.

¹⁶ D. Kleijn. 2013. Agrarisch Natuurbeheer: wat kost het, wat levert het op en hoe kan het beter? De Levende Natuur 114 (2): 51-55.

¹⁷ De latente ruimte is het verschil tussen vergunde en daadwerkelijke gerealiseerde dierenaantallen.

De Commissie heeft daarom geadviseerd in een aanvulling op het MER de effectbeschrijving en -beoordeling aan te vullen met:

- een nadere motivering van de begrenzing van het studiegebied en daarbij aan te geven of mogelijke provincie- (en lands)grensoverschrijdende effecten¹⁸ in beeld zijn;
- gebiedsgerichte conclusies over de belasting aan geur en fijn stof in het gebied en ter plaatse van woningen op basis van een combinatie van herziene kaarten en tabellen. Hierdoor wordt duidelijk waar in de huidige situatie reeds knelpunten zijn, maar ook wordt expliciet gemaakt waar knelpunten worden opgelost of nieuwe knelpunten kunnen ontstaan;
- inzicht in de ruimtelijke menging tussen intensieve veehouderijen en woningen voor een kwalitatieve beoordeling van de gezondheidsrisico's. De Commissie geeft in overweging om het aantal woningen binnen 250 meter (de afstand die de GGD voor nieuwbouw hanteert), in plaats van 500 meter, van een intensieve veehouderij, te presenteren en een kaart te maken waarop de bedrijven zijn weergegeven met een groter aantal woningen binnen 250 meter om daarmee 'knelpuntgebieden' te kunnen identificeren;
- het aantal geurgehinderden in de huidige situatie, de referentiesituatie en bij de verschillende alternatieven;
- inzicht in de ontwikkeling van de concentratie fijn stof bij de alternatieven en wanneer voor de nu in de ontwerp-Verordening Ruimte 2014 opgenomen grenswaarde van 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ daadwerkelijk als begrenzing van het voornemen wordt gekozen.

Passende beoordeling

Na een verdere uitwerking van het voornemen dient ook de Passende beoordeling te worden herzien. In de huidige Passende beoordeling zijn alleen de gevolgen van de verschillende scenario's in beschouwing genomen. De Commissie heeft daarom geadviseerd in een aanvulling op het MER de huidige Passende beoordeling te completeren met:

- een toetsing van het voornemen aan de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden en de wezenlijke kenmerken van Beschermden natuurmonumenten;
- de beoordeling of (bron- en/of effectgerichte) maatregelen en aanbevelingen voor het vervolgtraject effectief zijn om nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden en Beschermden natuurmonumenten te voorkomen;
- informatie over de gevolgen voor leefgebieden van soorten waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd. Een meer locatiespecifieke beoordeling dan nu is gegeven is noodzakelijk om aantasting van de natuurlijke kenmerken te kunnen uitsluiten.¹⁹ Ook voor de uitwerking van de BZV-maatlat (uitbreiding op duurzame locaties) kan deze informatie noodzakelijk zijn;
- een beschouwing (op hoofdlijnen) van de gevolgen voor de relevante voor vermisting of verzuring gevoelige gebieden buiten de provincie Noord-Brabant (indien gelegen in het studiegebied en voor zover gevolgen aan de orde zijn ook voor gebieden op grotere afstand dan 5 km).²⁰

¹⁸ De zienswijze van het departement Ruimte Vlaanderen en de provincie Limburg vragen hier expliciet aandacht voor.

¹⁹ Zie pagina 40 van de Passende beoordeling. Een toetsing aan alleen habitattypen is op voorhand niet voldoende.

²⁰ In de huidige Passende beoordeling wordt uitgegaan van een zone van 5 km zonder inhoudelijke motivatie.

2.2.2 Aanvulling

De verdere uitwerking van de BZV (zie ook §2.1.2 van dit advies) heeft niet geleid tot een verdere specificatie van de effectbeschrijving van de BZV in de aanvulling. In de aanvulling zijn de effecten van de BZV slechts summier en zeer indicatief gegeven. Hoewel de Commissie begrip heeft voor het feit dat het niet eenvoudig is om voor een innovatief instrument de milieugevolgen te onderzoeken is zij van oordeel dat het meer in totaliteit beschrijven van de effecten van de structuurvisie inclusief BZV (tenminste op hoofdlijnen) mogelijk en noodzakelijk is om de effecten van de structuurvisie te kunnen beschouwen. De Commissie is van mening dat daarmee van te voren niet duidelijk is of het instrument daadwerkelijk de juiste sturing geeft. Verder acht de Commissie het van wezenlijk belang om de BZV na invoering periodiek te monitoren en te toetsen aan de doelstellingen. Daarbij moet duidelijk zicht zijn op de instrumenten om eventueel bij te sturen bij onvoldoende doelbereik.

Referentiesituatie

In de aanvulling is een nadere en afdoende motivering van de latente ruimte gegeven. In de aanvulling is het verschil tussen vergunde en feitelijk gehouden dieraantallen per reconstructiegebied gegeven. Er blijkt voor het schaalniveau van de provinciale Structuurvisie te kunnen worden uitgegaan van een gemiddelde latente ruimte van 25%.

Leefomgeving: geur, fijn stof en gezondheid

Zoals aangegeven zijn in de aanvulling de effecten van de BZV summier en zeer indicatief gegeven. Het oordeel van de Commissie over het onderwerp leefomgeving is dan ook in essentie ongewijzigd. Ten aanzien van eerder genoemde punten vindt de Commissie dat in de aanvulling essentiële informatie over de volgende punten ontbreekt:

- er is weliswaar informatie gegeven over de belasting aan geur en fijn stof in het plangebied en ter plaatse van woningen, maar deze informatie wordt niet geduid en gebiedsgerichte conclusies ontbreken. Daardoor is niet duidelijk waar in de huidige situatie reeds knelpunten voorkomen. Ook wordt niet expliciet gemaakt waar knelpunten worden opgelost of nieuwe knelpunten kunnen ontstaan;
- het aantal geurgehinderden in de huidige situatie, de referentiesituatie en bij de verschillende alternatieven.

Ten aanzien van de gegeven informatie in de aanvulling heeft de Commissie de volgende opmerkingen:

- De aanvulling geeft op pagina 11 een illustratie van de werking van de normen voor de maximale cumulatieve geurbelasting die in de Verordening Ruimte is opgenomen. Onduidelijk blijft wat het effect van deze nieuwe geurnorm is voor (de afname van) het aantal geurgehinderden. Het is bijvoorbeeld onduidelijk:
 - wat de reden is dat voor deze geurnorm gekozen is;
 - wat er zou gebeuren als er een andere cumulatieve geurnorm zou worden ingevoerd;
 - of doelen voor leefomgeving kunnen worden bereikt wanneer niet alle bedrijven extra maatregelen in het kader van de BZV nemen;
 - hoe de provinciale grenswaarde zich verhoudt tot de gemeentelijke bevoegdheid om lokaal geurbeleid op te stellen.

Op deze bestuurlijk relevante vragen geeft de aanvulling geen antwoord.

- Waardevol inzicht is gegeven in de aantallen woningen rondom intensieve veehouderij-bedrijven (totalen per type gebied) binnen 250 meter in de huidige situatie (pagina 18).
- In de aanvulling (pagina 18) is duidelijk aangegeven dat de in de ontwerp-Verordening Ruimte 2014 opgenomen grenswaarde van 30 µg/m³ voor fijn stof primair is bedoeld om groei van concentraties boven de wettelijke grenswaarden, die mogelijk zijn door toepassing van de NIBM-regeling, te voorkomen. De aanvulling laat zien dat deze grenswaarde voor een klein deel van de veehouderijen (circa 1%) beperkend werkt omdat het grootste deel van de veehouderijen hier in de huidige situatie aan voldoet.

Passende beoordeling

Leefgebied Natura 2000-soorten

In de aanvulling is de Passende beoordeling aangevuld met een tabel met soorten waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd en waarvan het leefgebied stikstofgevoelig is. Gesteld wordt dat in gebieden waar een toename van stikstofdepositie is voorzien een nadere analyse nodig is (pagina 24). De Commissie onderschrijft deze conclusie. Ten behoeve van de vervolgstappen en beoordeling op het niveau van bestemmingsplannen buitengebied geeft de Commissie in overweging om bij de Structuurvisie op basis van expert judgement een nadere inschatting van de risico's te doen aan de hand van de 'stoplichtmethode' (bijvoorbeeld groot risico, groot risico tenzij, beperkt risico mits).

Studiegebied

Op pagina 25 van de aanvulling is kort ingegaan op Natura 2000-gebieden en Beschermde natuurmonumenten buiten de provincie. Gesteld wordt dat de conclusies uit de Passende beoordeling ook gelden voor de meer op afstand gelegen Natura 2000-gebieden.

Conclusie

In de aanvulling is duidelijk aangegeven dat de hoofdconclusie van de Passende beoordeling is dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden en Beschermde natuurmonumenten niet bij voorbaat zijn uit te sluiten (pagina 26). Deze hoofdconclusie onderschrijft de Commissie. Daarbij is van belang dat de Brabantse Verordening Stikstof en Natura 2000 zich niet tot gebieden buiten de provincie uitstrekt.

De aanname dat met het "best case alternatief vigerend beleid" (dat niet in de structuurvisie is vastgelegd) valt uit te sluiten dat significante effecten op Natura 2000-gebieden (habitat-typen én leefgebieden van soorten) en Beschermde natuurmonumenten (beide ook buiten Brabant) acht de Commissie op basis van de gegevens in het MER en de aanvulling plausibel.

Ondanks de hoofdconclusie wordt in het MER en de aanvulling de verwachting uitgesproken dat de Structuurvisie uitvoerbaar is in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit wil zeggen dat de provincie van oordeel is dat de Structuurvisie uiteindelijk niet conflicteert met de Natuurbeschermingswet 1998. De Commissie kan deze conclusie op grond van het MER en de aanvulling daarop niet onderschrijven. Ze acht wel aannemelijk dat aantasting van natuurlijke kenmerken uitgesloten kan worden in combinatie met brongerichte en effectgerichte maatregelen (pagina 21-22 aanvulling). De kansrijkheid en effectiviteit van deze maatregelen is echter niet nader onderzocht.

De Commissie wijst erop dat uit de wetgeving volgt dat een plan²¹ alleen doorgang kan vinden als de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, of de zogenaamde ADC-toets²² met succes wordt doorlopen.²³

²¹ Als bedoeld in Art. 19J Natuurbeschermingswet 1998.

²² 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?

²³ Art. 19g en 19h, Natuurbeschermingswet 1998.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant

Besluit: vaststellen structuurvisie

Categorie Besluit m.e.r.: plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie C14 en D14 en vanwege Passende beoordeling

Activiteit: de provincie Noord-Brabant is bezig met een partiële herziening van de structuurvisie ruimtelijke ordening voor de veehouderij. De structuurvisie is kaderstellend voor latere m.e.r.-plichtige besluiten. Ook zijn er mogelijk significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden en is een passende beoordeling worden opgesteld. Daarom is voor deze structuurvisie herziening de m.e.r.-procedure doorlopen.

Procedurele gegevens:

aankondiging start procedure: 6 februari 2013

ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 7 februari t/m 7 maart 2013

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 30 januari 2013

voorlopig advies reikwijdte en detailniveau Deel I uitgebracht: 20 maart 2013

advies reikwijdte en detailniveau Deel I en II uitgebracht: 1 mei 2013

kennisgeving MER: 13 september 2013

ter inzage legging MER: 13 september t/m 10 oktober 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 11 september 2013

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 11 november 2013

toetsingsadvies uitgebracht: 11 december 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:

dr. F.A.A. Boons

ir. M.H. Fast

ir. N.G. Ketting (voorzitter)

ir. C.T. Smit (werkgroepsecretaris)

mr. dr. M.A.A. Soppe

ing. R.L. Vogel

drs. R.A.M. van Woerden

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.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Plan-MER Herziening Structuurvisie RO Transitie Veehouderij, provincie Noord-Brabant, Arcadis, 9 september 2013;
- Structuurvisie 2010 – partiële herziening 2014, Provincie Noord-Brabant;
- Verordening ruimte 2014, Provincie Noord-Brabant;
- Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij, Concept, provincie Noord-Brabant, 27 september 2013;
- Aanvulling PlanMER Herziening Structuurvisie RO Transitie Veehouderij, provincie Noord-Brabant, Arcadis, 25 november 2013;
- Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij, Consultatieversie, provincie Noord-Brabant, 25 november 2013;
- Nadere regels Verordening ruimte 2014 – Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij, Consultatieversie Vastgesteld door Gedeputeerde Staten, 25 november 2013;
- Steekproef Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV), provincie Noord-Brabant, 6 november 2013.

De Commissie heeft kennis genomen van in totaal 10 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 21 oktober 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Het betreft de zienswijzen en adviezen van (in willekeurige volgorde):

- Een gezamenlijke zienswijze van diverse Peelgroepen
- Brabantse milieufederatie
- Stichting Tegengas Rooi
- Burgerinitiatief Megastallen nee
- Linssen cs advocaten namens diverse cliënten
- Noord-Brabantse waterschapsbond
- Departement Ruimte Vlaanderen
- Provincie Limburg
- IVN vereniging voor milieueducatie afdeling Heeze-Leende
- IVN vereniging voor milieueducatie afdeling Mark & Donge

De Commissie heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Herziening
Structuurvisie Ruimtelijke Ordening transitie veehoude-
rij, provincie Noord-Brabant en de aanvulling daarop**

ISBN: 978-90-421-3864-3



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

