



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Herziening Structuurvisie Ruimtelijke Ordening, transitie Veehouderij, provincie Noord-Brabant

Voorlopig advies over reikwijdte en detailniveau
van het milieueffectrapport

22 maart 2013 / rapportnummer 2751-60



1. Hoofdpunten van het milieueffectrapport (MER)

Binnen de provincie Noord-Brabant wordt het ondersteunend beleid uitgewerkt om de transitie naar een duurzame veehouderij in 2020 verder vorm te geven, resulterende in een herziening van de Structuurvisie ruimtelijke ordening. Vanwege kaderstelling voor m.e.r.-plichtige activiteiten en effecten op Natura 2000-gebieden wordt de m.e.r. procedure doorlopen. De provincie heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ verzocht advies uit te brengen over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER.

De Commissie wil allereerst haar waardering uitspreken voor de ingezette weg van de provincie om de transitie veehouderij te faciliteren. Zij hoopt met het nu voorliggende voorlopige advies reikwijdte en detailniveau Deel I een constructieve bijdrage te leveren aan de besluitvorming hierover. Deze transitie wordt onder meer ingegeven door gesignaleerde knelpunten op het gebied van natuur en gezondheid. Een belangrijke pijler van de structuurvisie is zorgvuldig ruimtegebruik. De Commissie adviseert de eerste fase van het MER te benutten om te onderzoeken hoe in het licht van zorgvuldig ruimtegebruik de transitie naar een zorgvuldige veehouderij bereikt kan worden.

De Commissie adviseert het MER eerste fase en het eerste principebesluit van Provinciale Staten te richten op de brede verkenning van beleidsonderscheidende alternatieve oplossingen en daarbij reeds beschikbare informatie te betrekken. In het MER eerste fase zou inzichtelijk moeten worden:

- De context waarbinnen de herziening plaatsvindt; de herziening van de structuurvisie is weliswaar gericht op veehouderij en effecten daarvan in de provincie, maar ook andere sectoren zoals industrie en verkeer hebben invloed op de kwaliteit van de leefomgeving en de natuur. De veehouderij heeft ook effecten elders. (zie hfst 3 van dit advies);
- Wat de beleidsambities en doelen zijn voor de belangrijkste peilers bij de transitie, in ieder geval natuur en volksgezondheid zijn. Voor ambities en doelen die reeds duidelijk en gekwantificeerd zijn kan een beknopte beleidsmatig relevant samenvatting van de reeds gevolgde trechtering volstaan (zie hfst 3 advies).;
- Wat op basis van de ambities en doelen voor in ieder geval volksgezondheid en natuur mogelijke onderscheidende alternatieve sturingsopties zijn; landschap, klimaat, energie en verkeersaantrekkende werking zijn aspecten die daarbij –naast de in de notitie R&D genoemde aspecten– in het kader van een goede ruimtelijke ordening betrokken moeten worden (zie verder hfst 4 van dit advies).;
- Een beschouwing op hoofdlijnen van de effectiviteit en realiteitswaarde van deze alternatieve sturingsopties (zie verder hfst 4 van dit advies).

In de tweede fase van het MER kunnen de ambities en doelen en de daarop gebaseerde alternatieve sturingsopties verder worden geconcretiseerd en eventueel vertaald naar ruimtelijke aspecten zoals bouwblokomvang, omvang veestapel of zonering.

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.

Leeswijzer advies

Het advies van de Commissie is in twee delen opgesplitst. Het eerste deel (dat nu voorligt) richt zich op de eerste fase van het MER dat voor het eerstvolgende overlegmoment gereed dient te zijn. In dit deel komt achtereenvolgens aan de orde:

- het gevolgde proces (hoofdstuk 2),
- de achtergrond van de herziening, ambities en doelen (hoofdstuk 3),
- brede verkenning van alternatieven (hoofdstuk 4),
- de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV)-maatlat (hoofdstuk 4).

In het tweede gedeelte (binnen enkele weken gereed) wordt nader ingegaan op de inhoud van het MER 2^e fase.

2. Procedure

Binnen de provincie Noord-Brabant wordt het ondersteunend 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).² 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.

Gedeputeerde Staten hebben op 27 november 2012 een denklijn vrijgegeven om deze transitie te faciliteren: 'Ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd'. Implementatie van de denklijn vraagt een aanpassing van de beleidskaders zoals neergelegd in de Structuurvisie ruimtelijke ordening.

Provinciale Staten willen op 22 maart 2013 een kaderstellend besluit nemen over de denklijnen voor de transitie van de veehouderij in Brabant. Het voorstel is daarbij op de korte termijn te sturen op de omvang van de veestapel door de bouwblok grootte op het huidige niveau te bevroren.³ Uitbreiding is in de toekomst mogelijk door de toepassing van het nog vorm te geven instrument 'Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij' (BZV-maatlat). Andere onderdelen van het voorstel zijn onder andere het invoeren van een maximum van 1,5 ha bouwblok voor grondgeboden veehouderijen en het laten vervallen van de verwevings- en landbouwonwikkelingsgebieden.

Zomer 2013 is een volgend overlegmoment gepland. Najaar 2013 zou vervolgens de ontwerpstructuurvisie gereed moeten zijn. De BZV-maatlat zal eind 2013 concreet zijn.

² Commissie van Doorn, Al het vlees duurzaam, 2011.

³ Pagina 7, de bouwblok grootte wordt bevroren op de huidige situatie, eventueel vermeerderd met de ruimte in onherroepelijk verleende bouw- en milieuvergunningen.

Het advies van de Commissie is op deze beslismomenten gericht. Het voorliggende reikwijdte en detailniveau advies Deel 1 van de Commissie richt zich met name op de relevante onderwerpen voor de voorziene besluitvorming in Provinciale Staten (PS) op 22 maart 2013 (op basis van het ontwerpbesluit 16/13B). Na de PS-vergadering zal de Commissie het definitieve advies afronden en daarbij de ingebrachte zienswijzen op de notitie R&D betrekken.

De koerswijziging in de structuurvisie heeft ook implicaties voor ander provinciaal beleid. Het in een vroeg stadium verkennen van de juridische en bestuurlijke (on)mogelijkheden om milieu-informatie of -maatregelen vast te leggen in het beschikbare provinciale instrumentarium zal de daadwerkelijke realisatie van de gekozen oplossingsrichtingen ten goede komen. De Commissie vraagt zich bijvoorbeeld af:

- Kan de BZV-maatlat in de Verordening Ruimte als rechtstreeks verbindende voorwaarde aan de ontwikkelruimte van veehouderij worden gekoppeld?
- Hoe verhoudt de herziening van het provinciaal beleid zich tot de ontwikkeling van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en andere ontwikkelingen in de natuurbeschermingsregelgeving?

3. Achtergrond en doelen

Het advies van de Commissie van Doorn vormt de basis van de denklijn 'ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd' en daarmee de context van herziening van de structuurvisie. Bij de voorgenomen herziening van de structuurvisie lijkt evenwel met name gestuurd te worden op het terugbrengen van milieueffecten in de provincie tot aanvaardbare grenzen. Effecten van productie van grondstoffen of afzet van meststoffen elders worden niet beschouwd, hoewel het Statenvoorstel aangeeft dat deze bij voorkeur op West-Europese schaal bezien moeten worden. Het nader expliciteren van de scope van deze herziening geeft een duidelijk kader voor het MER.

In de denklijn vormen gezondheid en een integrale benadering van duurzame landbouw leidende principes richting een zorgvuldige veehouderij. Naar de mening van de Commissie vormen in ieder geval het beperken van de risico's voor de volksgezondheid en bescherming van de natuur⁴ belangrijke thema's waarvoor duidelijke doelen moeten worden gesteld. De afgelopen jaren zijn reeds diverse keuzes gemaakt om hier uitvoering aan te geven. Voor ambities en doelen die reeds duidelijk en gekwantificeerd zijn kan een beknopte beleidsmatig relevante samenvatting van de reeds gevolgde trechtering volstaan. Geef daarbij aan op welke gronden concretisering heeft plaatsgevonden en bespreek daarbij of en in welke mate deze keuzes nog steeds relevant zijn. Voor doelen die nog niet gekwantificeerd zijn adviseert de Commissie dit alsnog te doen. Geef eveneens aan wat de vrijheidsgraden per doel zijn.

De nadere explicitering van doelen is naar mening van de Commissie cruciaal zodat het in een later stadium mogelijk is alternatieven en de BZV-maatlat op relevantie en doelbereik te toetsen. De Commissie adviseert om de concretisering van doelen zo kwantitatief als mogelijk te doen. Daarmee wordt ook de invulling van het instrument BZV-maatlat (deze hangt

⁴ In het geval van veehouderij zal voor natuur met name stikstofbelasting een knelpunt geven.

immers af van de gestelde doelen op de diverse thema's) vereenvoudigd (zie verder hoofdstuk 4).

De Commissie adviseert in het MER de denkbare en daarmee samenhangende beleidsambities en doelen voor in ieder geval volksgezondheid en natuur te verduidelijken zodanig dat alternatieven op doelbereik kunnen worden getoetst. Het is daarbij van belang in te gaan op wat wel en wat niet als relevant wordt aangemerkt in de beoogde partiële herziening van de structuurvisie.

4. Brede verkenning van alternatieven

In het Statenvoorstel worden een aantal randvoorwaarden en maatregelen in het formele ruimtelijke ordeningsspoor (herziening structuurvisie en wijzigen Verordening Ruimte) voorgesteld, zoals:

- bouwblok grootte voor alle veehouderijen wordt bevroren op het huidige niveau, uitbreiding is alleen mogelijk door de toepassing van de nog vorm te geven 'Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij' (BZV-maatlat);
- aanpassing van de Verordening Ruimte door het invoeren van een maximum van 1,5 ha bouwblok voor grondgeboden veehouderijen met aansluitend de mogelijkheid van een differentiatievlak voor voeropslag;
- laten vervallen van de verwevings- en landbouwontwikkelingsgebieden.

De Commissie is van mening dat, anders dan in de notitie R&D is voorgesteld, het MER zich in deze eerste fase zou moeten richten op de alternatieve oplossingsrichtingen om de doelen van de provincie ten aanzien van een zorgvuldige veehouderij te bereiken. De aanbevelingen van de commissie Elverding⁵ kunnen daarbij een bijdrage leveren aan zorgvuldige besluitvorming. Een belangrijke aanbeveling van de commissie Elverding is het starten met een brede verkenning van mogelijke alternatieven om de gestelde doelen te bereiken. Deze brede verkenning mondt uit in een voorkeursbeslissing.

Het is bijvoorbeeld nog maar de vraag of er –uitgaande van de bestaande feitelijke (legale) situatie– voldoende milieuruimte is om aan alle bestaande veehouderijen op alle locaties ontwikkelingsruimte tot 1,5 ha te bieden, ongeacht hoe de (nog onbekende) BZV-maatlat wordt vormgegeven.

De Commissie adviseert het MER eerste fase en het eerste principebesluit van Provinciale Staten te richten op de beleidsonderscheidende alternatieve oplossingen en het eerste principebesluit PS daarop te richten.

De pijlers zoals benoemd door de Commissie van Doorn zijn in de Notitie R&D vertaald naar een aantal bouwstenen voor de verdere beleidsuitwerking:

- gezondheid en veehouderij;

⁵ 'Sneller en Beter', advies Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, april 2008.

- (grondgebonden) melkveehouderij;
- mestverwerking;
- integrale zonering.

Uit de Notitie R&D wordt niet duidelijk hoe de vertaalslag naar deze onderwerpen gemaakt is. Waarom wordt deze selectie van relevante thema's noodzakelijk en voldoende geacht als reikwijdte voor het MER? Welke beleidsambities liggen aan deze bouwstenen ten grondslag? Gelet op de ambities om milieueffecten te verminderen mist de Commissie hier in ieder geval de bouwsteen 'natuur en veehouderij'.

De randvoorwaarden, maatregelen en bouwstenen zijn gebaseerd op reeds gemaakte keuzes door de provincie. De Commissie adviseert het MER te benutten om de trechtering die heeft plaatsgevonden en de keuzes die daarin zijn gemaakt, inzichtelijk te maken en nader uit te werken indien nodig.

Alternatieven

Conform de Elverding-aanpak adviseert de Commissie dan ook, om anders dan in de notitie R&D staat, niet de verschillende bouwstenen op effecten te beoordelen maar in het MER eerste fase een brede verkenning uit te voeren naar mogelijke alternatieven waarmee het doel 'verduurzaming veehouderij: ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd' bereikt kan worden.

Deze beleidsonderscheidende alternatieve sturingsopties zijn in ieder geval:

- sturen op natuur;
- sturen op volksgezondheid;
- sturen op andere in de BZV op te nemen thema's (bijvoorbeeld dierwelzijn, voedselveiligheid, landschap).

Mechanismen om de alternatieve sturingsopties mee in te vullen zijn bijvoorbeeld:

- omvang veestapel;
- ruimtelijke differentiatie (zoneren van ontwikkelingsruimte voor) veehouderijen.

De alternatieven dienen in de eerste fase van het MER *op hoofdlijnen* vergeleken te op hun *effecten* op economie, milieu, gezondheid en natuur. Denk daarbij ook specifiek aan:

- eigenschappen en kwetsbaarheid van gebieden voor de gevolgen van veranderingen van stikstofdepositie;
- eigenschappen en kwetsbaarheid van gebieden voor de gevolgen van klimaatverandering (bijvoorbeeld laag- versus hooggelegen gebieden);
- de diversiteit en landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de verschillende gebieden in de provincie (bijvoorbeeld de Peel versus West-Brabant);
- de kansen en de consequenties van de inzet van vergaande technische maatregelen (bijvoorbeeld emissie- en geurreductie versus energieverbruik en afvalwater).

Bepaal de effecten voor zover mogelijk op basis van (*onderbouwd*) *expert judgement* en (*gevalideerde*) *vuistregels*. Het detailniveau van de effectbepalingen moet de keuzes tussen alternatieven en conclusies afdoende kunnen onderbouwen. Aannemelijk moet worden gemaakt dat eventueel met 'maatregelen achter de hand' aan de wettelijke eisen voor onder

andere natuur, geur en fijn stof kan worden voldaan en dat de alternatieven de gestelde doelen kunnen realiseren.

Onderzoek vervolgens of er bij deze alternatieven dusdanige *knelpunten* optreden, dat de daadwerkelijke uitvoer niet haalbaar is. Een gevoeligheidsanalyse waarbij gekeken wordt naar de mogelijke kansen en knelpunten van meer of minder economische groei, veeziekte-uitbraak of verandering in consumentenvertrouwen zou daarin kunnen ondersteunen.

Bekijk in het MER eerste fase of de realisatie van de alternatieven en het oplossen van de knelpunten past binnen de beschikbare *budgettaire ruimte*.

De provincie betreft bij deze transitie in brede zin niet alleen bestuurders, maar ook belanghebbenden. De Commissie adviseert om dit gedurende het traject te blijven doen. De *participatie* kan zich richten op het doel van de herziening van de structuurvisie en het gezamenlijk zoeken naar oplossingen (alternatieven).

De Commissie adviseert, conform de Elverding-aanpak, in het MER eerste fase een brede verkenning uit te voeren naar mogelijke alternatieven waarmee het doel 'verduurzaming veehouderij: ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd' bereikt kan worden en deze alternatieven op hoofdlijnen op hun effecten te beoordelen.

Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV-maatlat)

In de Notitie R&D wordt op meerdere pagina's verwezen naar de BZV-maatlat die moet gaan gelden voor ontwikkelingsruimte op bedrijfsniveau. De Commissie heeft begrepen dat deze BZV-maatlat het instrument moet worden waarmee de gewenste sturing geconcretiseerd kan worden. De Commissie is van mening dat invulling van deze maatlat af zou moeten hangen van de gestelde doelen. Hoe concreter de doelen zijn geformuleerd, hoe beter te toetsen is of de inzet van de maatlat afdoende is om deze doelen te bereiken.

In de BZV-maatlat worden in elk geval de thema's volksgezondheid, dierenwelzijn, natuur en milieu opgenomen. Uit een mondelinge toelichting van de provincie⁶ is gebleken dat nog niet duidelijk is welke criteria voor deze thema's zullen worden meegenomen. Door de provincie zal per criterium een minimumniveau gaan gelden waar altijd aan voldaan moet worden. Daarboven kunnen ondernemers extra inspanningen plegen. Die extra inspanning levert hen ontwikkelruimte op.

Hoewel dit principe duidelijk is, wordt uit de Notitie R&D niet duidelijk hoe dit systeem concreet zal gaan werken. De BZV-maatlat combineert scores op verschillende criteria tot één eindoordeel. Daarmee is het in principe mogelijk om ontwikkelruimte te verdienen door selectief extra inspanningen te doen. De facto vindt dan - binnen de beschikbare speelruimte - een uitruil plaats van relevante thema's. Als de BZV-maatlat breder wordt opgezet kunnen mogelijk milieuthema's tegen andere thema's worden ingewisseld. Niet duidelijk is of er gestuurd zal worden op specifieke thema's door extra prikkels in te bouwen, bijvoorbeeld af-

⁶ De Commissie heeft op 1 maart 2013 een startgesprek gevoerd met de provincie Noord-Brabant over de voorgenomen herziening van de structuurvisie en het op te stellen MER.

hankelijk van de lokale milieusituatie. Is er extra ontwikkelruimte te verdienen op bepaalde thema's?

Op welke wijze de terugkoppeling van de effecten van de inzet van de BZV-maatlat met het beoogde doelbereik is voorzien en, indien nodig, of en welke maatregelen in of buiten de BZV achter de hand worden gehouden is nu nog niet duidelijk maar wordt later uitgewerkt.

De Commissie adviseert de BZV te concretiseren zodat duidelijk wordt:

- welke thema's in de BZV worden opgenomen;
- met welke beleidsambities en doelen;
- welke minimumniveaus per thema maatschappelijk en ecologisch noodzakelijk en gewenst zijn;
- hoe de meerscore op thema's geaggregeerd wordt tot de BZV-eindscore;
- welke verdeelsleutel de relatie BZV score en ontwikkelingsruimte bepaalt;
- hoe handhaving van de BZV kan worden geregeld;
- op welke wijze terugkoppeling naar het beoogde doelbereik zal plaatsvinden.

De Notitie R&D geeft aan dat de BZV-maatlat (of gedeelten daarvan) in de Verordening Ruimte als rechtstreeks verbindende voorwaarde aan de ontwikkelruimte van veehouderij zal worden gekoppeld. Hoe dit precies vorm kan krijgen is nog onderwerp van onderzoek.

De Commissie adviseert om reeds in een vroeg stadium te onderzoeken of het binnen het kader van de Verordening Ruimte mogelijk is om ruimtelijke en niet-ruimtelijke onderdelen tegen elkaar uit te wisselen.

5. Doorkijk naar Deel II

In het tweede gedeelte van dit advies gaat de Commissie nader in op de inhoud van het MER 2^e fase:

- Nadere uitwerking van alternatieven en toetsingskader;
- De effectbeschrijvingen van:
 - Natuur (met name Natura 2000 en EHS);
 - woon- en leefomgeving (met name geur, luchtkwaliteit (fijn stof), geluid en gezondheid);
 - landschap en cultuurhistorie;
 - bodem en water.

Dit gedeelte wordt naar verwachting binnen enkele weken afgerond.

BIJLAGE 1: Projectgegevens reikwijdte en detailniveau 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

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 mogelijke consequenties voor Natura 2000-gebieden. Daarom wordt bij deze herziening een m.e.r.-procedure doorlopen.

Bijzonderheden:

Het advies van de Commissie is in twee delen opgesplitst. Het eerste deel (dat nu als voorlopig advies reikwijdte en detailniveau is gepubliceerd) richt zich op de eerste fase van het MER dat voor het eerstvolgende overlegmoment gereed zal zijn. In dit deel komt achtereenvolgens aan de orde:

- het gevolgde proces,
- de achtergrond van de herziening, ambities en doelen,
- brede verkenning van alternatieven,
- de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV)-maatlat.

In het tweede gedeelte zal nader worden ingegaan op de inhoud van het MER 2^e fase.

Het definitieve advies reikwijdte en detailniveau zal beide bovengenoemde delen bevatten en is voorzien begin april 2013.

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 verwacht begin april 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

Mr.dr. M.A.A. Soppe

Ing. R.L. Vogel

Drs. R.A.M. van Woerden

Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie heeft de hierna genoemde informatie van het bevoegde gezag ontvangen. Deze informatie vormt het uitgangspunt van haar advies. Om zich goed op de hoogte te stellen van het plan heeft een startgesprek met de provincie plaatsgevonden op 1 maart 2013. 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:

- Notitie reikwijdte en detailniveau planMER Herziening Structuurvisie RO provincie Noord-Brabant, Arcadis, 24 januari 2013;
- Statenvoorstel 16/13A, 18 februari 2013.

Advies over reikwijdte en detailniveau van het
milieueffectrapport Herziening Structuurvisie Ruimtelijke
Ordening, transitie Veehouderij,
provincie Noord-Brabant



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

