

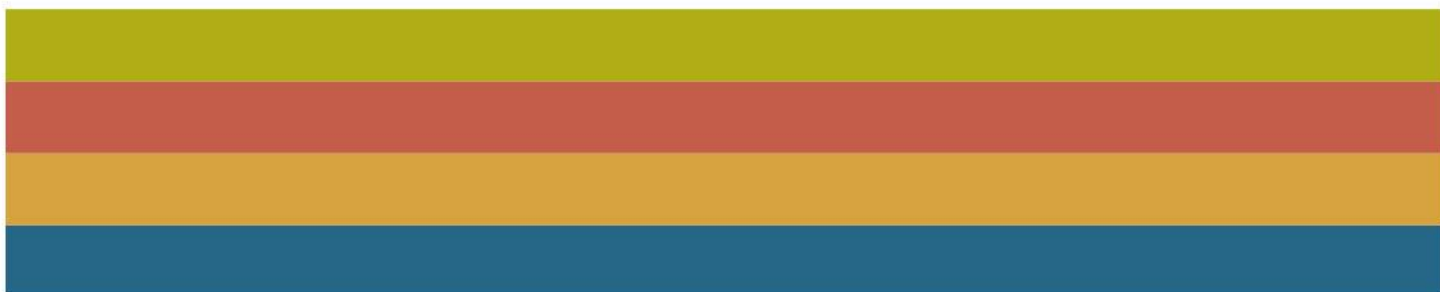
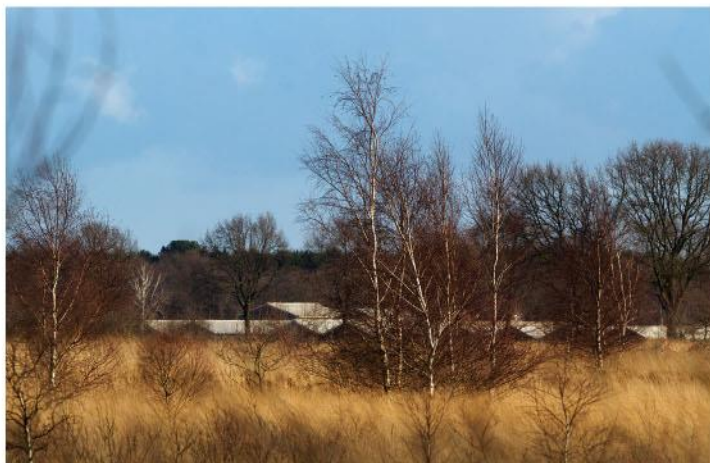


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Plussenbeleid veehouderij Gelderland

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

17 oktober 2016 / projectnummer: 3132



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De provincie Gelderland wil de groei van niet-grondgebonden veehouderijbedrijven niet langer sturen op kwantitatieve bouwblockmaten maar op ruimtelijke kwaliteit¹ (landschappelijke inpassing, milieu en dierenwelzijn). Vanaf het moment dat dit zogenoemde Gelders Plussen-beleid² (GPB) in het ruimtelijke beleid van de gemeenten is opgenomen, gaan bij uitbreidingen extra eisen gelden voor 'verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving'. Hiertoe worden de Omgevingsvisie en -verordening³ herzien. Omdat deze herziening kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten en mogelijk nadelige effecten op Natura 2000-gebieden heeft, wordt hiervoor een plan-m.e.r.-procedure doorlopen.

In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'⁴) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.⁵

Met het GPB wordt het sturen op bouwblockmaten verlaten ten gunste van het sturen op het proces. Gelet hierop moet het MER inzichtelijk maken welk probleem het GPB moet oplossen, hoe dat proces is vormgegeven, en in hoeverre de beoogde verbetering van landschappelijke inpassing, milieu en dierenwelzijn ten opzichte van het vigerende beleid wordt bereikt.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen. Zij acht het opheffen ervan essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de herziening van de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. De tekortkomingen betreffen:

- Een heldere probleemanalyse waaruit de doelstelling van het beleid voortvloeit, om de reikwijdte van het alternatievenonderzoek in het MER te kunnen vaststellen;
- Een beschrijving van een alternatief op het GPB met sturing op het oplossen van knelpunten in de regio's (fijn stof in FoodValley, leegstand in de Achterhoek);
- Een beschrijving van de maximale effecten van het GPB, uitgaande van de hetzelfde aantal dierplaatsen in de provincie, waarbij achtereenvolgens volledig wordt ingezet op:
 - Milieu
 - Dierenwelzijn
 - Landschap;
- Een beschrijving van de onbedoelde neveneffecten waarop monitoring plaatsvindt, en de daarbij behorende maatregelen achter de hand.

¹ Het MER en de ontwerpvisie spreken over 'ruimtelijke kwaliteit' als overkoepelende term (zie bijvoorbeeld de definitie van plussenbeleid in de ontwerpvisie en hoofdstuk 6, paragraaf 1 van de toelichting op de ontwerpvisie), maar soms wordt ook voor ruimtelijke kwaliteit gekozen in plaats van de term 'landschappelijke inpassing' (zie bijvoorbeeld blz. 9 en 17 van het MER). Overigens begrijpt de Commissie dat de term 'landschappelijke inpassing' gelet op de voorgenoemen maatregelen breder wordt uitgelegd dan enkel de inpassing van ontwikkelingen in het landschap. De term 'milieu' beperkt zich gelet op de voorgenoemen maatregelen tot de emissies uit stallen.

² Onder 'plus'-maatregel wordt volgens de begrippenlijst in bijlage 8 van het MER verstaan: een extra maatregel ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving die verder gaat dan waar de vigerende wet - en regelgeving om vraagt.

³ Omgevingsvisie is vastgesteld op 9 juli 2014 en de Omgevingsverordening op 24 september 2014.

⁴ De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via de link 3132 of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

⁵ PlanMER voor het Gelders Plussenbeleid (GPB), Partiele herziening Omgevingsvisie en -verordening Gelderland: een milieuonderzoek op hoofdlijnen, Tauw, 12 juli 2016.

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

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

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming.

2.1 Probleem- en doelstelling

Uit het MER komt niet duidelijk naar voren wat de probleemstelling is waarvoor het beleid een oplossing moet bieden.⁶ Een probleemanalyse maakt het mogelijk om de wenselijkheid van het beleid te kunnen onderbouwen. Bijkomend voordeel is dat uit de probleemanalyse de doelen van het beleid volgen. Welke milieuproblemen of -opgaven ontstaan of zullen bij voortdurende van het bestaande beleid ontstaan, en moeten worden opgelost? In het MER wordt alleen aangegeven dat de huidige wijze van 'strikte sturing op oppervlakte leidt tot volgepropte bebouwing op het erf, dat vanuit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit en brandveiligheid niet wenselijk is.'⁷ Het beleid richt zich vervolgens echter ook op sturen op dierenwelzijn en milieu, zonder dat dit daar direct uit voortvloeit.

Het MER geeft aan dat het doel van het GPB is om duurzame landbouw te stimuleren door een andere wijze van regulering. Hiermee moet een hogere mate van ruimtelijke kwaliteit worden bereikt, vergeleken met de huidige wijze van beleidsuitvoering. In het MER is niet omschreven wat precies onder 'duurzame landbouw' moet worden verstaan.

Daar komt bij dat uit het MER niet duidelijk wordt in hoeverre de doelen met elkaar te verenigen zijn. Het MER wekt de suggestie dat zowel grotere bouwblokken, als betere landschappelijke inpassing, dierenwelzijn en milieu tegelijkertijd mogelijk zijn. In de praktijk blijkt echter dat maatregelen om dierenwelzijn te verbeteren aanzienlijke negatieve effecten op het landschap (omdat meer ruimte per dier nodig is) of het milieu (omdat meer open stallen of een lagere bezetting leiden tot een toename van emissies) kunnen hebben.

Om te beoordelen of de ambities van het beleid kunnen worden bereikt, is het essentieel dat de doelen zodanig worden geformuleerd dat toetsing aan de doelen daadwerkelijk mogelijk is. Daarvoor is noodzakelijk dat de doelen eenduidig zijn geformuleerd en dusdanig concreet zijn dat duidelijk is wanneer het beleid succesvol is. Ook moet duidelijk zijn hoe het GPB zich verhoudt tot het bestaande (provinciale) beleidskader waarop het een aanvulling is.

⁶ Zie bijvoorbeeld paragraaf 1.2 van het MER, blz. 18.

⁷ Zie het MER, blz. 9.

De doelen van het GPB bevatten veel open formuleringen, niet eenduidig omschreven begrippen en laten veel ruimte aan de vervolgbesluitvorming. Deze aspecten maken het ondoorzichtig om te bepalen of het GPB succesvol is en in welk geval bijsturing nodig is.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een heldere probleemanalyse te maken, die als basis kan dienen voor een eenduidige en toetsbare formulering van de doelstelling van het beleid.

2.2 Alternatieven

Het MER heeft tot doel om het milieubelang volwaardig in de besluitvorming te laten meewegen. Hiertoe worden redelijke alternatieven geformuleerd en onderzocht die het speelveld aan mogelijke, ook milieuvriendelijkere oplossingsinrichtingen in beeld brengen. Door alle redelijke mogelijkheden, de voor- en nadelen daarvan, het doelbereik en de mate waarin de doelen onderling verenigbaar zijn, in beeld te brengen, valt er voor de besluitvormer een keuze te maken. In de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (hierna: notitie R&D) werden enkele alternatieven genoemd die tot keuzemogelijkheden voor het bevoegd gezag zouden leiden. Het ging om:

1. 'Centraal versus decentraal regelen'
2. 'Definitie van de plussen'
3. 'Waar wordt de investering van 8% aan afgemeten?'⁸

In het MER is er niet voor gekozen om deze alternatieven als zodanig uit te werken en met elkaar te vergelijken. Paragraaf 3.2.1 van het MER geeft aan hoe in het proces van co-creatie met de alternatieven is omgegaan en hoe deze in het MER zijn beschouwd. In plaats van de alternatieven uit de notitie R&D is ervoor gekozen om naast het GPB zelf nog twee varianten uit te werken. De eerste variant betreft de referentiesituatie. Dit is echter geen realistische variant op het GPB omdat hiermee de doelen van het GPB niet kunnen worden bereikt. De andere variant gaat ervan uit dat het GPB ook van toepassing is op uitbreidingen in al vigerende bestemmingsplannen⁹, en heeft daarmee alleen invloed op de snelheid waarmee de doelen worden bereikt.

Voor de Commissie is niet navolgbaar waarom voor deze wijziging is gekozen. Juist vanwege de keuze in het GPB om de precieze invulling aan de gemeenten – in combinatie met een dialoog met de omgeving – te laten, is slechts beperkte sturing door de provincie mogelijk. Gelet op provinciale belangen en beleid is het van belang dat in het MER wordt onderzocht in hoeverre meer sturing op provinciaal niveau kan plaatsvinden. Het MER bevat immers veel informatie (waaronder kaartmateriaal) over regionale knelpunten die om een oplossing vragen. Het gaat daarbij om knelpunten op het gebied van geurbelasting, fijn stofbelasting, ammoniak, leegstand van stallen, aantasting van kleinschalig landschap en volksgezondheid. In dat

⁸ Zie Actualisatie veehouderijbeleid Omgevingsvisie Gelderland, Notitie Reikwijdte en Detailniveau PlanMER Plussenbeleid Gelderland, Royal HaskoningDHV, 16 december 2015, blz. 8. De alternatieven worden hierin 'scenario's' genoemd.

⁹ Het GPB (variant 2) is alleen van toepassing op:

- een uitbreiding op een perceel dat nog niet is uitgewerkt in een vigerend bestemmingsplan of een uitbreiding waarvoor een aanpassing van het bestemmingsplan noodzakelijk is,
- een uitbreiding binnen nog niet benutte planologische uitbreidingsruimte volgens wijzigingsbevoegdheden die in het vigerend bestemmingsplan aan B&W zijn toegekend. Zie het MER, blz. 28.

kader wordt in het MER voor een aantal onderwerpen voorgesteld om in het GPB met zogenoemde aandachtsgebieden te werken waar plussen zich verplicht moeten richten op een specifiek aspect.¹⁰ In het MER is niet onderzocht in hoeverre meer provinciale sturing tot milieueffecten leidt dan wel effecten heeft voor het doelbereik. Daardoor is onvoldoende informatie aanwezig voor de motivering van de keuze voor beperkte provinciale sturing. Het onderzoek naar een alternatief met meer provinciale sturing zou bovendien input kunnen leveren voor het beschrijven van maatregelen achter de hand.¹¹

Ook voor het alternatief 'Definitie van de plussen' geldt dat in het MER meer onderzoek naar de mate van provinciale sturing nodig is. In het MER en de ontwerpomgevingsvisie is in het midden gelaten hoe deze plussen er precies uit zullen zien. De meest concrete uitwerking is te vinden op blz. 77 van het MER. Ook hierbij kan worden gekozen voor meer provinciale sturing door de maatregelen specifiek te omschrijven. De Commissie begrijpt bovendien dat het GPB moet gaan om aanvullende maatregelen die verder gaan dan standaard vigerend beleid. Hierbij is van belang dat dit beleid aan wijzigingen (op zowel lokaal als landelijk niveau) onderhevig kan zijn, en bovendien per regio nogal kan verschillen. Zo hebben veel gemeenten hun eigen landschapsbeleid of is dat nog in ontwikkeling. Dat betekent dat duidelijk moet zijn wanneer een maatregel als aanvullend op het standaard vigerende beleid wordt gezien, bijvoorbeeld het moment van verlening van de vergunning. Dit blijkt niet duidelijk uit het MER en de ontwerpvisie.

Volgens de Commissie is alleen de uitwerking van het derde alternatief niet zinvol, omdat sturing op de investering door de gemeente en niet door de provincie plaatsvindt. De uitwerking van dit alternatief is in het MER dan ook terecht achterwege gebleven.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een alternatief te beschrijven waarin meer sturing op provinciaal niveau plaatsvindt om bij te dragen aan een oplossing voor de gesignaleerde regionale milieuknelpunten.

2.3 Maximale effecten

In het MER wordt ervan uitgegaan dat vanwege bestaande regelgeving het GPB niet zal leiden tot een toename van het aantal dierplaatsen in de provincie Gelderland. De Commissie kan dit uitgangspunt volgen, maar verwacht wel een versnelling van de al ingezette concentratie van veehouderijen als gevolg van het GPB. Het MER maakt niet duidelijk in welke mate dit het geval zal zijn, en in hoeverre dit per regio verschilt. Zo zal geen of minder versnelling van de concentratie van veehouderijen plaatsvinden in regio's met landschapsbeleid voor het behoud van kleinschalige structuren.

Daar komt bij dat het afhankelijk is van de keuze op lokaal niveau op welke wijze een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven. Plussen op het gebied van dierenwelzijn zullen tot heel andere effecten leiden dan plussen op het gebied van milieu. Het is denkbaar dat in een bepaalde regio zal worden gekozen voor plussen op één specifiek gebied. Gelet hierop is het noodzakelijk om (door middel van scenario's) in beeld te brengen welke situatie zou ontstaan als regionaal volledig op één van de drie doelen (landschap, milieu, dierenwelzijn) wordt ingezet en wat dat betekent voor het halen van de andere doelen.

¹⁰ Zie het MER, blz. 76.

¹¹ Als uit monitoring blijkt dat ongewenste effecten optreden, dan kunnen zogenoemde 'maatregelen achter de hand' worden ingezet om deze effecten teniet te doen of te verminderen. Zie hierover ook paragraaf 2.5 van dit advies.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de effecten van het voornemen en de alternatieven te beschrijven waarbij achtereenvolgens volledig wordt ingezet op ofwel landschappelijke kwaliteit, ofwel milieu, ofwel dierenwelzijn.

2.4 Effectbeoordeling

De provincie wil met het GPB het huidige beleid dat uitgaat van oppervlaktematen vervangen door beleid dat stuurt op verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Dit betekent dat een objectieve, makkelijk toetsbare norm wordt vervangen door maatwerk. Uit het MER moet blijken in hoeverre deze wijziging leidt tot milieueffecten. Het gaat daarbij zowel om meetbare effecten als emissies, maar ook om minder meetbare aspecten als energiegebruik, woon- en leefklimaat en landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Het MER moet daarbij ook aangeven of er effecten kunnen optreden waar in de beleidswijziging geen plus (positief effect) tegenover staat.

Gezondheid

Aanvankelijk was de bedoeling om gezondheid integraal onderdeel van het GPB uit te laten maken. Volgens het MER is in het co-creatieve proces duidelijk geworden dat veel samenhang bestaat tussen klassieke milieumaatregelen, verbeteringen in de ruimtelijke kwaliteit en dierenwelzijn enerzijds, en maatregelen die positief uitpakken voor de volksgezondheid anderzijds. Daarop is vastgesteld dat 'door de geconstateerde samenhang het GPB op deze manier ook een positief effect kan hebben op de volksgezondheid.'¹²

De Commissie mist in het MER echter een beschrijving van de maatregelen die een positief effect hebben op de gezondheid en de mate van waarschijnlijkheid dat deze effecten ook daadwerkelijk optreden. Daarbij merkt de Commissie op dat verbeteringen op het gebied van milieu en dierenwelzijn niet altijd automatisch een positief effect hebben op de volksgezondheid.

Daarnaast geldt dat in sommige delen van de provincie gezondheidsknelpunten bestaan die nadrukkelijk aandacht vragen. Het MER maakt niet duidelijk welk effect het GPB op deze knelpunten zal hebben.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER te beschrijven welke maatregelen een positief effect hebben op de gezondheid en de mate van waarschijnlijkheid dat deze effecten ook daadwerkelijk optreden.

Landschap

Doordat het GPB kiest voor maatwerk zullen in de provincie verschillen ontstaan in de uitwerking. Dit kunnen grote verschillen zijn door verschillen in landbouwstructuur, landschap en gemeentelijk beleid. Het is daarbij te verwachten dat een ondernemer kiest voor plusmaatregelen die het meeste waarde toevoegen aan zijn bedrijf. Daarnaast laat de praktijk zien dat intensieve veehouderijen vaak geen ruimte op het bouwvlak hebben om te investeren in landschap. Deze bedrijven beschikken veelal ook niet over eigen grond buiten het bouwvlak die ze in kunnen zetten voor maatregelen op het gebied van landschap. Het is dus maar de vraag

¹² MER, blz. 69.

of de met het beleid beoogde plussen voor landschap realiteitswaarde hebben. Om de effecten van het beleid goed in beeld te brengen, zou het MER nader in moeten gaan op regionale verschillen, waarbij soms sprake zal zijn van kwaliteitsverlies en soms van kwaliteitswinst. Ten aanzien van landschap geldt dat een grote stal in een grootschalig open gebied altijd een probleem vormt, ook en misschien wel juist als er bomen omheen zijn geplant. In een kleinschalig landschap levert een grote stal sowieso verlies van kenmerkende perceelstructuren op. De Commissie ziet ten aanzien van landschap dan ook eerder risico's dan kansen bij invoering van het GPB.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de effecten op het landschap te beschrijven waarbij de verschillen binnen de provincie in landbouwstructuur, landschap en gemeentelijk beleid worden meegewogen.

Leegstand

De Commissie verwacht dat het loslaten van de maximale bouwblokmaten tot verdere concentratie van veehouderijactiviteiten zal leiden. Dit betekent dat oudere en kleinere stallen leeg komen te staan. Het MER maakt niet duidelijk wat deze dynamiek voor effecten heeft op het grondgebied van de provincie. Ook maakt het MER niet inzichtelijk in hoeverre deze gebouwen voor andere economische activiteiten kunnen worden gebruikt.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER te beschrijven waar en in hoeverre de dynamiek die als gevolg van het GPB ontstaat, leidt tot leegstand van stallen. Geef daarbij ook aan of een andere invulling voor de leegstaande stallen mogelijk is en tot welke effecten (bijvoorbeeld ten aanzien van verkeersbewegingen) de nieuwe invulling kan leiden.

2.5 Monitoring en maatregelen achter de hand

In het MER wordt terecht aangegeven dat het, gelet op het abstractieniveau van het beleid, niet mogelijk is om volledig door te rekenen of zich ongewenste ontwikkelingen in de toekomst zullen voordoen. Daarom wordt voorgesteld het monitoringsprincipe in het beleid te verankeren, waaraan maatregelen achter de hand worden gekoppeld. De Commissie meent dat de keuze voor monitoring en maatregelen achter de hand voor abstracte visies een voor de hand liggende is. Als echter niet zeker is dat bepaalde effecten optreden en daarom wordt voorgesteld om daarop te monitoren, moet in het MER wel worden beschreven welke effecten als ongewenst worden gezien. Bovendien moet vooraf duidelijk zijn welke instrumenten de provincie heeft om de ongewenste effecten bij te sturen. Het heeft immers niet veel zin om te monitoren als de resultaten van de monitoring niet tot ingrijpen of bijsturing kunnen leiden. Het MER en de ontwerpvisie geven hier geen informatie over.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming aan te geven welke ongewenste ontwikkelingen moeten worden voorkomen, hoe daarop wordt gemonitord en welke concrete maatregelen achter de hand bestaan indien deze ontwikkelingen zich voordoen.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Gedeputeerde Staten provincie Gelderland

Bevoegd gezag: Gedeputeerde Staten provincie Gelderland

Besluit: actualiseren van de Omgevingsvisie Gelderland

Categorie Besluit m.e.r.: C/D14

Activiteit: De provincie Gelderland wil het deel van de Omgevingsvisie dat betrekking heeft op het stimuleren van duurzame landbouw verder uitwerken. Deze uitwerking houdt in dat groei van niet-grondgebonden veehouderij wordt verbonden aan extra investeringen in ruimtelijke kwaliteit. Daartoe zullen de Omgevingsvisie en –verordening worden geactualiseerd. Voor de besluitvorming over de Omgevingsvisie is een plan–milieueffectrapport (plan–MER) opgesteld.

Procedurele gegevens:

Ter inzage legging MER: 19 augustus 2016 t/m 29 september 2016

Voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 17 oktober 2016

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:

dhr. ir. J.J. Bakker

dhr. drs. R. During

dhr. ing. H.H. Ellen

dhr. mr.drs. G.A.J.M. Hoevenaars (secretaris)

dhr. dr. C.A. Linse (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. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3132](#) in te vullen in het zoekvak.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via het bevoegd gezag ontvangen.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 800
3511 ML Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

