

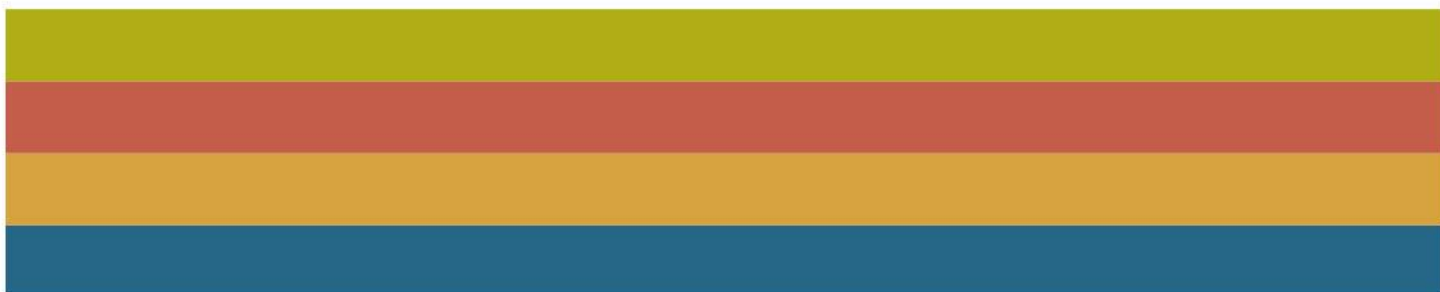
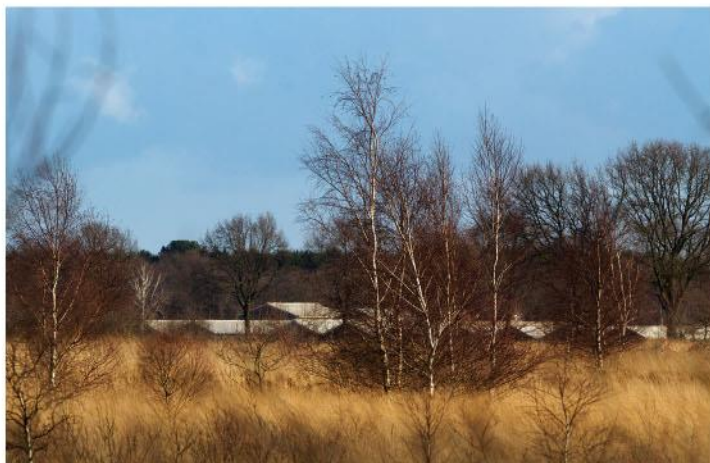


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Plussenbeleid veehouderij Gelderland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

1 december 2016 / projectnummer: 3132



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

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 Plussenbeleid² (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.

De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'⁴) signaleerde bij de toetsing van het MER⁵ enkele tekortkomingen. De provincie heeft daarom een aanvulling op het MER⁶ geschreven en de Commissie gevraagd deze te toetsen.

In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER en de aanvulling tezamen.

Aanvulling op het MER

De aanvulling is helder van opzet en gaat gestructureerd in op iedere aanbeveling van de Commissie. Daarbij is steeds aangegeven in hoeverre het bestaande beleid en de huidige regelgeving voldoende borgen dat het GPB geen negatieve effecten tot gevolg heeft. Bovendien is nadere informatie gegeven over de verschillende alternatieven die in de voorbereiding van de ontwerpvisie zijn overwogen, en de besluitvorming die in Gedeputeerde Staten heeft plaatsgevonden. Ook geeft de aanvulling een aanzet voor een monitoringsplan dat zich vooral richt op de procesmatige aspecten van het GPB.

¹ Het MER, de aanvulling 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 voorgenomen maatregelen breder wordt uitgelegd dan enkel de inpassing van ontwikkelingen in het landschap. De term 'milieu' beperkt zich gelet op de voorgenomen 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.

⁶ Definitieve aanvulling PlanMER vastgesteld door Gedeputeerde Staten, 1 november 2016, Provincie Gelderland, nummer 2015-016456.

Oordeel

De aanvulling geeft meer specifiek aan welk doel het GPB moet bereiken. De Commissie constateert dat de provincie met het GPB een moedige en te waarderen stap zet om bij te dragen aan de verduurzaming van de landbouw. Het gaat om een weerbarstig vraagstuk waarbij veel verschillende belangen spelen. Het GPB kan niet los worden gezien van de bredere regelgeving in de provincie. De Commissie benadrukt dat flankerend beleid van de provincie van groot belang is om de beoogde positieve werking van het GPB te ondersteunen. **Hoewel de Commissie ziet dat veel werk is verzet om tot deze invulling te komen, signaleert zij bij de toetsing van het MER en de aanvulling nog enkele tekortkomingen.** De doelstelling van het GPB is in het MER nog onvoldoende concreet gemaakt, waardoor onduidelijk is welke keuzemogelijkheden (alternatieven) het bevoegd gezag heeft om dit doel te bereiken. Het MER en de aanvulling laten nog onvoldoende zien wat de mogelijke effecten van het beleid zijn. Hoewel de Commissie begrijpt dat de effecten pas in de uitwerking op lokaal niveau ontstaan, mag het nu voorliggende MER de beschrijving van deze effecten niet doorschuiven naar de fase van uitwerking. Met name ten aanzien van landschap toont het MER niet aan dat bestaande beleidskaders zodanig hard zijn, dat negatieve effecten zich niet zullen voordoen.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe. De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

2.1 Probleem- en doelstelling

MER

In het MER wordt aangegeven dat het huidige beleid waarin strikt wordt gestuurd op oppervlakte, leidt tot volgepropte bebouwing op het erf, wat vanuit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit en brandveiligheid niet wenselijk is. Het GPB richt zich echter ook op sturen op dierenwelzijn en milieu, zonder dat dit direct voortvloeit uit de probleemstelling van volgepropte bebouwing.

De Commissie constateerde dat uit het MER niet bleek wat de probleemstelling is waarvoor het GPB een oplossing moet bieden. Ook maakte het MER niet duidelijk in hoeverre landschappelijke inpassing, milieu en dierenwelzijn met elkaar te verenigen zijn, terwijl in de praktijk 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.

De Commissie adviseerde 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 doelstellingen van het beleid. Bovendien adviseerde de Commissie om in het MER duidelijk te maken hoe het GPB zich verhoudt tot het bestaande (provinciale) beleidskader waarop het een aanvulling is.

Aanvulling op het MER

In de aanvulling op het MER is de doelstelling verder toegelicht met verwijzingen naar eerdere beleidsbeslissingen. Daarbij is aangegeven wanneer en waarom destijds (in 2014) maximale oppervlaktematen in het provinciale beleid zijn opgenomen. Ook is duidelijk gemaakt dat de wens om de strakke oppervlaktematen te vervangen door sturing op (ruimtelijke) kwaliteit al langer bestaat. Het GPB moet een bijdrage leveren aan de verduurzaming van de landbouw, maar de aanvulling geeft aan dat meer duurzame landbouw 'in dit kader' niet gedefinieerd of afgebakend kan worden. Volgens de aanvulling zijn er in de provincie op dit moment geen milieuknelpunten en voorkomt het bestaande beleid bovendien dat nieuwe knelpunten optreden.

De Commissie constateert dat de aanvulling niet concreet beschrijft welke problemen zich waar in de provincie voordoen met betrekking tot de intensieve veehouderij. Voor een probleemanalyse is het niet voldoende om te verwijzen naar een opdracht vanuit Provinciale Staten. De aanvulling maakt evenmin duidelijk in hoeverre het GPB een oplossing biedt voor het gestelde probleem van de 'volgepropte' bebouwing op het erf.

De aanvulling noemt als doel het bieden van ruimte aan niet-grondgebonden landbouwbedrijven die extra ruimtelijke kwaliteit leveren, om daarmee een bijdrage te leveren aan de verduurzaming van de niet-grondgebonden landbouw. Zonder een heldere probleemanalyse wordt echter niet duidelijk welke doelen het GPB precies beoogt te bereiken. Dit klemmt te meer daar begrippen als 'ruimtelijke kwaliteit' en 'duurzame landbouw' voor meerdere uitleg vatbaar zijn.

De Commissie merkt op dat de provincie in de aanvulling het ontbreken van milieuknelpunten onderbouwt met de stelling dat aan de wettelijke regels wordt voldaan. Toch streeft de provincie ernaar om 'minder belasting te creëren voor het milieu dan strikt via milieuregels noodzakelijk is.' Uit de aanvulling wordt niet duidelijk waar in de provincie welke mate van milieubelasting met het GPB moet worden teruggedrongen. Zo blijkt uit de aanvulling dat wordt aangestuurd op (zes) regionale invullingen van het GPB, zonder dat duidelijk wordt op welk type milieubelasting deze verschillende regionale invullingen zich richten.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit dat een heldere probleemanalyse wordt gegeven waaruit de doelstelling van het GPB voortvloeit.

2.2 Alternatieven

MER

In de Notitie Reikwijdte en Detailniveau werden enkele alternatieven genoemd die tot keuze-mogelijkheden voor het bevoegd gezag zouden leiden. In het MER is ervoor gekozen om niet deze alternatieven uit te werken en met elkaar te vergelijken, maar in plaats daarvan twee andere varianten naast het GPB uit te werken: de referentiesituatie en een variant waarbij het GPB ook van toepassing is op uitbreidingen in al vigerende bestemmingsplannen.

De Commissie meende dat niet navolgbaar is 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. Het MER bevat echter veel informatie (waaronder kaartmateriaal) over regionale knelpunten op het gebied van geurbelasting, fijn stofbelasting, ammoniak, leegstand van

stallen, aantasting van kleinschalig landschap en volksgezondheid die om een oplossing vragen. Het MER stelde zelf ook voor om in het GPB met zogenoemde aandachtsgebieden te werken waar plussen zich verplicht moeten richten op een specifiek aspect.

Gelet hierop adviseerde de Commissie 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.

Aanvulling op het MER

In de aanvulling wordt geconcludeerd dat centrale sturing op inhoudelijke maatregelen 'geen adequaat instrument' is en dat de provincie kiest voor centrale sturing op spelregelniveau. Weliswaar benoemt het MER zoals gezegd milieuknelpunten, maar volgens de aanvulling voldoen alle gebieden in Gelderland aan de wettelijke milieuregels. De aanvulling benadrukt bovendien dat het GPB niet is bedoeld om milieuknelpunten op te lossen, maar om 'de sector te ondersteunen in het proces naar duurzaamheid.' Niettemin 'verwacht' de provincie dat in de FoodValley vooral wordt ingezet op milieumaatregelen. Ook geeft de aanvulling aan dat in de ontwerp-Omgevingsvisie enige sturing op landschappelijke kwaliteit in de Achterhoek is aangebracht.

De Commissie constateert dat de aanvulling op het MER de gekozen sturing op spelregelniveau verdedigt. De aanvulling maakt echter niet duidelijk waarom sturing op inhoudelijke maatregelen niet adequaat zou zijn. Ook geeft de aanvulling geen inzicht in hoeverre sprake is van provinciale belangen of opgaven die sturing op inhoud rechtvaardigen. Bovendien is niet gezegd dat sturing op inhoudelijke maatregelen vereist is: ook door middel van spelregels kan meer sturing plaatsvinden dan waarvoor in het GPB wordt gekozen.

De Commissie merkt daarnaast op dat de aanvulling aangeeft dat in sommige regio's specifieke aandachtspunten bestaan, ook al wordt voldaan aan wettelijke regels. Uit de aanvulling blijkt ook dat wordt aangestuurd op (zes) regionale invullingen van het GPB. Deze regionale invullingen geven als het ware een aanzet tot het alternatief dat de Commissie in haar advies had geadviseerd om te beschrijven. Daarmee wordt de invulling van het GPB immers niet volledig overgelaten aan de besluitvorming op lokaal niveau. De aanvulling werkt deze aanzet niet verder uit en maakt ook niet duidelijk wat de milieueffecten van die regionale invullingen zouden zijn.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit om 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

MER

Het MER stelt dat het GPB vanwege bestaande regelgeving niet zal leiden tot een toename van het aantal dierplaatsen in de provincie Gelderland. De Commissie gaf aan dat een versnelling van de al ingezette concentratie van veehouderijen als gevolg van het GPB wel kan worden verwacht, maar dat het MER niet duidelijk maakt in welke mate dit het geval zal zijn, en in hoeverre dit per regio verschilt. Ook wees de Commissie erop dat plussen op het gebied van dierenwelzijn tot andere effecten kunnen leiden dan plussen op het gebied van milieu.

De Commissie adviseerde daarom om in een aanvulling op het MER de effecten van het voor-
nemen en de alternatieven te beschrijven waarbij achtereenvolgens volledig wordt ingezet op
ofwel landschappelijke kwaliteit, ofwel milieu, ofwel dierenwelzijn. Het is immers denkbaar
dat in een bepaalde regio zal worden gekozen voor plussen op één specifiek gebied.

Aanvulling op het MER

De aanvulling geeft aan dat het in een gebied inzetten op bijvoorbeeld dierenwelzijn alleen
leidt tot verbetering van dierenwelzijn. Hetzelfde geldt voor milieu en landschappelijke kwali-
teit.

De Commissie constateert dat de aanvulling suggereert dat een verbetering op bijvoorbeeld
uitsluitend dierenwelzijn niet leidt tot negatieve effecten op milieu en landschappelijke kwali-
teit. De Commissie wijst deze suggestie van de hand: het feit dat er moet worden voldaan
aan wettelijke regels over milieu en landschappelijke kwaliteit betekent niet dat er geen
sprake kan zijn van negatieve effecten op die aspecten ten opzichte van een situatie zonder
het GPB. In het geval op dierenwelzijn wordt ingezet, zijn bijvoorbeeld negatieve effecten op
landschappelijke kwaliteit te verwachten. De Commissie deelt dan ook niet de mening van de
expertmeeting dat dit niet het geval zal zijn.⁷

Aan de andere kant kan juist worden gesteld dat het GPB in landschappen waar kleinschalig-
heid een kernkwaliteit is, niet uitvoerbaar is: de uitbreiding van oppervlakte is niet mogelijk
vanwege de mogelijke aantasting van het kleinschalige landschap (zie voor de effecten die dit
heeft op leegstand paragraaf 2.4 van dit advies).

Hoewel de uitbreidingen vanzelfsprekend aan het bestaande wettelijke kader moeten vol-
doen, maakt de aanvulling niet duidelijk in hoeverre binnen dit kader de extra eisen ten aan-
zien van milieu, landschappelijke kwaliteit en dierenwelzijn ten koste van elkaar gaan.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit om de effecten van het voornemen en de
alternatieven te beschrijven waarbij achtereenvolgens volledig wordt ingezet op ofwel land-
schappelijke kwaliteit, ofwel milieu ofwel dierenwelzijn.

2.4 Effectbeoordeling

2.4.1 Volksgezondheid

MER

Het MER liet zien dat het aanvankelijk de bedoeling was om volksgezondheid integraal on-
derdeel van het GPB uit te laten maken, maar dat in het co-creatieve proces is geconstateerd
dat het GPB door de samenhang tussen milieu en dierenwelzijn enerzijds en gezondheid an-
derzijds, een positief effect kan hebben op volksgezondheid.

De Commissie constateerde dat verbeteringen op het gebied van milieu en dierenwelzijn niet
altijd automatisch een positief effect hebben op de volksgezondheid. Daarom adviseerde de
Commissie om in een aanvulling op het MER te beschrijven welke maatregelen een positief

⁷ Deze mening komt volgens de aanvulling (blz. 9) voort uit een expertmeeting waarbij het Gelders Genootschap aanwe-
zig was.

effect hebben op de volksgezondheid en de mate van waarschijnlijkheid dat deze effecten ook daadwerkelijk optreden.

Aanvulling op het MER

De aanvulling geeft aan dat op dit moment nog geen eigenstandig normenkader voor volksgezondheid bestaat. De provincie meent met de GGD Gelderland dat maatregelen als emissiebeperkingen, meer ruimte voor dieren en de aanleg van hygiënesluizen positieve effecten op de volksgezondheid hebben.

De Commissie merkt op dat volksgezondheid niet als apart aspect wordt meegenomen in het GPB vanwege het ontbreken van een eigen normenkader voor dit aspect. Tegelijkertijd is het juist niet de bedoeling van het GPB om te sturen op normen. De Commissie beschouwt de keuze om niet te sturen op volksgezondheid echter als gegeven.

De provincie beschouwt volksgezondheid als basisvoorwaarde. De Commissie mist echter de onderbouwing in de aanvulling dat het GPB ook zonder sturing door de provincie op inhoud, geen negatief effect op deze basisvoorwaarde heeft. De aanvulling geeft voorts geen informatie over de waarschijnlijkheid dat positieve effecten op volksgezondheid als gevolg van de in de aanvulling genoemde maatregelen optreden. Daar komt bij dat meer ruimte voor dieren juist kan leiden tot meer emissies (zie over de verhouding tussen de verschillende aspecten ook de vorige paragraaf). Ook is niet duidelijk hoe het GPB invloed heeft op de plaats van het bedrijf ten opzichte van andere bestemmingen als woonwijken en natuurgebieden.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit om te beschrijven in hoeverre waarschijnlijk is dat de maatregelen uit het GPB positieve effecten op de volksgezondheid hebben en in hoeverre negatieve effecten op de volksgezondheid kunnen worden uitgesloten.

2.4.2 Landschap

MER

Doordat het GPB kiest voor maatwerk zullen in de provincie verschillen ontstaan in de uitwerking. Het is daarbij te verwachten dat een ondernemer kiest voor plusmaatregelen die het meeste waarde toevoegen aan zijn bedrijf. De praktijk laat verder zien dat intensieve veehouderijen vaak geen ruimte op het bouwvlak hebben om te investeren in landschap.

De Commissie constateerde dat een grote stal in een grootschalig open gebied altijd een probleem vormt en in een kleinschalig landschap verlies van kenmerkende perceelstructuren oplevert. De Commissie zag ten aanzien van landschap dan ook eerder risico's dan kansen bij invoering van het GPB. Gelet hierop adviseerde de Commissie 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.

Aanvulling op het MER

De aanvulling beschrijft dat voor sommige landschappen provinciale regels gelden. Deze gaan uit van een 'nee, tenzij'-benadering. Verder moet een plus-maatregel op landschap meer zijn dan 'reguliere erfinpassing' die nu al wordt vereist. Als gemeenten ervoor kiezen om geen basisbeleid uit te werken, dan is dat een keuze van de gemeente die in het plan-MER niet voor de hele provincie wordt onderzocht. De aanvulling concludeert dat voor gebieden waar de provincie of gemeente landschappelijk beleid hebben, negatieve effecten zijn uit

te sluiten. Daarnaast wordt in de aanvulling gesteld dat de mogelijke effecten op het landschap buiten de Nationale Landschappen niet zichtbaar gemaakt hoeven te worden, omdat deze zich op gemeentelijk niveau zullen voordoen.

De Commissie merkt op dat, anders dan voor de andere aspecten, voor landschap geen sprake is van harde normen. Het gaat eerder om een 'ja, mits'-benadering: initiatieven zijn welkom, mits ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. Dat betekent dat steeds een lokale belangenafweging moet plaatsvinden. Als een overlap ontstaat tussen het bedrijfsbelang en het publiek belang op het punt van bouwblokvergroting, dan worden de mogelijkheden van de overheid om (bij) te sturen in Nationale Landschappen, de ('nee, tenzij'-gebieden), sterk verminderd. Afhankelijk van de precieze formulering van de doelen van het GPB kan bouwblokvergroting immers onderdeel worden van de doelen van de overheid. Hierdoor zal de ondernemer zijn uitbreidingsplannen kunnen presenteren als zijnde "in het publieke belang" en daarmee een dwingende positie kunnen innemen in een 'nee, tenzij'-gebied dat zich daar niet voor leent. Dan bestaat de mogelijkheid dat bouwblokvergroting juist in de nationale landschappen afdwingbaar wordt, ongeacht de effecten op het landschap. Het MER en de aanvulling gaan niet in op de wijze waarop het GPB in de lokale belangenafweging een rol zal spelen.

Dit risico wordt kleiner als het GPB duidelijk stelt dat bouwblokvergroting slechts een middel is om duurzaamheidsmaatregelen te kunnen treffen.

Ten aanzien van de effecten op landschap buiten de Nationale Landschappen geldt dat deze al op provinciaal niveau inzichtelijk moeten worden gemaakt, zodat deze informatie een rol kan spelen in de besluitvorming.⁸

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit om de effecten op het landschap te beschrijven waarbij de verschillen binnen de provincie in landbouwstructuur, landschap en ongelijk gemeentelijk beleid worden meegewogen, ook buiten de Nationale Landschappen. Neem daarbij ook mee dat, anders dan voor de andere aspecten, het vigerende provinciale landschapsbeleid geen harde normen bevat en afhankelijk is van de belangenafweging bij ieder concreet geval.

2.4.3 Leegstand

MER

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

De Commissie adviseerde daarom 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 en in hoeverre een andere invulling voor de leegstaande stallen mogelijk is.

⁸ Zie over het 'doorschuiven' van de effectbeschrijving ook het oordeel van de Commissie in hoofdstuk 1.

Aanvulling op het MER

De aanvulling geeft aan dat de ontwerp-Omgevingsvisie vraagt om de 'plus'-maatregel in de Achterhoek in te zetten op leegstand 'waar dit qua maatwerk nodig is.' Vanwege de hoge grondprijs en sloopkosten is voor de FoodValley een separate sloopregeling uitgewerkt. Volgens de aanvulling is lastig te zeggen in hoeverre het GPB tot extra leegstand zal leiden. Waar leegstand wordt verwacht, is in de ontwerp-Omgevingsvisie opgenomen dat gemeenten lokaal beleid moeten formuleren over de wijze waarop met vrijkomende bebouwing wordt omgegaan.

De Commissie merkt op dat in de aanvulling over leegstand wordt gesteld dat het financiële bereik van het GPB maakt dat in de Achterhoek wel en in de FoodValley niet centraal op leegstand wordt gestuurd. De aanvulling maakt echter niet duidelijk wat de effecten zijn van de keuze.

Overigens roept de centrale sturing op leegstand de vraag op waarom centrale sturing op andere inhoudelijke aspecten niet mogelijk is.

De Commissie wijst er bovendien op dat uitbreiding in landschappen waar kleinschaligheid een kernkwaliteit is, niet mogelijk is vanwege aantasting van deze kernkwaliteiten en het niet voldoen aan het vigerende provinciale beleid. Dat betekent dat de verwachte concentratie van niet-grondgebonden veehouderijen in ieder geval niet in deze gebieden zal plaatsvinden. De Commissie verwacht dan ook dat het GPB op termijn tot een versnelde leegstand in deze gebieden kan leiden. Het MER en de aanvulling gaan niet in op dit mogelijke effect van het GPB.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit om te beschrijven waar en in hoeverre de dynamiek die als gevolg van het GPB ontstaat, mogelijk 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

MER

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 constateerde echter dat in het MER niet werd beschreven welke effecten als ongewenst worden gezien en welke instrumenten de provincie heeft om deze bij te sturen. Gelet hierop adviseerde de Commissie om in een aanvulling op het MER 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.

Aanvulling op het MER

De aanvulling wijst erop dat de provincie voor de ontwikkelingen in het landelijk gebied al flankerend beleid heeft ontwikkeld, waaronder de Agenda Vitaal Platteland. Volgens de aanvulling is het op de schaal van de provincie niet concreet te voorspellen hoe en waar de groei van bedrijven zal plaatsvinden, en is er daarom voor gekozen om hierover in het MER geen voorspellingen te doen.

De aanvulling noemt vervolgens de zaken waarop monitoring van het GPB zal plaatsvinden.

De Commissie merkt op dat in de aanvulling vijf concrete punten worden genoemd waarop de werking van het GPB zal worden gemonitord. Het valt daarbij op dat vrijwel uitsluitend het proces wordt gemonitord ('output') en niet de resultaten van het beleid ('outcome'). De monitoring is kennelijk niet gericht op beantwoording van de vraag of het GPB inderdaad een bijdrage levert aan de verduurzaming van de intensieve veehouderij. Het is de Commissie ook niet duidelijk geworden welke ongewenste ontwikkelingen de provincie wil voorkomen en dus aandacht behoeven bij de monitoring.

De aanvulling geeft tot slot niet aan welke maatregelen kunnen worden genomen als het GPB onvoldoende werkt.

De Commissie vindt het essentieel voor het besluit om 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

Toetsingsadvies uitgebracht: 1 december 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 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

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

