

Integrale en representatieve samenvatting (MER 1 en MER 2)

Inleiding

In 2013 wordt het bestemmingsplan 'Buitengebied' voor de gemeente Veghel vastgesteld. Voor dit bestemmingsplan is een m.e.r.-procedure doorlopen. In dit document wordt ingegaan op deze m.e.r.-procedure. Daarbij wordt allereerst gekeken naar het proces. Daarna wordt gekeken naar de inhoud. In het laatste deel wordt gekeken naar het advies van de Commissie m.e.r. en de aanvullingen naar aanleiding van dit advies.

Proces

De m.e.r.-procedure startte met een bekendmaking van het voornemen tot voorbereiding van het bestemmingsplan Buitengebied via een openbare kennisgeving en met een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). De kennisgeving heeft plaatsgevonden op 5 mei 2010. De notitie heeft van 6 mei 2010 tot en met 16 juni 2010 ter inzage gelegen. Bestuursorganen, maatschappelijke organisaties en particulieren zijn in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen over de NRD. Bijvoorbeeld over de alternatieven en varianten, de beoordelingscriteria en suggesties voor de besluitvorming. Uiteindelijk is op basis van de NRD en de ingebrachte zienswijzen een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Dit MER heeft van 7 februari 2013 tot en met 20 maart 2013 ter inzage gelegen met het ontwerpbestemmingsplan Buitengebied. Op het moment van ter inzage legging is echter geconstateerd dat het MER (hierna: MER 1) niet meer voldeed aan de nu geldende normen/vereisten. Vandaar dat in de periode van terinzagelegging is gestart met een aanvullende/geactualiseerde MER (hierna: MER 2). In MER 2 is rekening gehouden met de op dit moment actuele normen/vereisten.

Zowel MER 1 als MER 2 is aan de landelijke Commissie m.e.r. voorgelegd voor advies. Uiteindelijk heeft de Commissie m.e.r. op 16 mei 2013 advies uitgebracht. Naar aanleiding van het advies zijn nog een aantal zaken nader onderzocht. Dit heeft geleid tot aanvulling van MER 2. In hoofdstuk 7 van MER 2 wordt ingegaan op deze aanvullingen.

MER 1

Opzet MER 1

In MER 1 zijn de mogelijke gevolgen van de ontwikkeling van de intensieve veehouderij beoordeeld. Daarbij is uitgegaan van twee beleidsopties. Deze beleidsopties zijn op basis van een referentiesituatie beoordeeld op hun effecten. Als referentie is uitgegaan van vergunde rechten in 2010, waarbij de omvang van de intensieve veehouderij tot 2022 naar verwachting gelijk blijft en alle stallen voldoen aan het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (hierna: AMvB-Huisvesting).

Voor de beide beleidsopties gelden de volgende uitgangspunten:

- bedrijven in welk gebied met een tak intensieve veehouderij kleiner dan 40 nge worden beschouwd als stoppers;
- bedrijven in extensiveringsgebied met een tak intensieve veehouderij kleiner dan 70 nge worden beschouwd als stoppers;
- bedrijven in verwevingsgebied min met een intensieve tak groter dan 40 nge worden beschouwd als blijvers;
- bedrijven in extensiveringsgebied met een intensieve tak groter dan 70 nge worden beschouwd als blijvers;

- bedrijven in verwevingsgebied plus met een intensieve tak groter dan 40 nge worden beschouwd als groeiers.

Bepalend voor de beleidsalternatieven is een onderverdeling in verwevingsgebied plus en verwevingsgebied min. Beleidsalternatief 1 is een alternatief waarbij de 250 meter-zone rond de bebouwde kom wordt aangemerkt als verwevingsgebied min. Beleidsalternatief 2 beslaat een groter gebied (500 meter-zone rond de bebouwde kom, de bebouwingsconcentraties en de groenblauwe mantel) dat wordt aangemerkt als verwevingsgebied min. Beleidsalternatief 2 is dan ook een meer beperkend alternatief voor de intensieve veehouderij dan beleidsalternatief 1.

Conclusies MER 1

In MER 1 zijn achtereenvolgens de effecten van beide beleidsalternatieven beschouwd voor de aspecten natuur (ammoniak), geur, fijn stof, landschap, cultuurhistorie & archeologie, geluid, verkeer, water & bodem en gezondheid. De uitkomst is dat de verschillen tussen beide beleidsalternatieven voor de aspecten ammoniak, geur en fijn stof beperkt zijn. De verschillen in ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden tussen beide beleidsalternatieven leiden niet tot grote verschillen in de totale depositie van ammoniak, de cumulatieve geurbelasting of de concentratie van fijn stof uit de veehouderij. Lokaal kunnen de verschillen wel groter zijn. Voor landschap, cultuurhistorie, archeologie, geluid en verkeer scoort beleidsalternatief 2 beter dan beleidsalternatief 1. Het is wel zo dat beleidsalternatief 1 geen verslechtering laat zien ten opzichte van de referentiesituatie.

Naast de beoordeling van de effecten op de aspecten natuur (ammoniak), geur, fijn stof, landschap, cultuurhistorie & archeologie, geluid, verkeer, water & bodem en gezondheid is om inzicht te krijgen in de effecten die de alternatieven kunnen hebben op Natura-2000 gebieden ook een Voortoets uitgevoerd. Hieruit is gebleken dat de beleidsalternatieven niet resulteren in een verslechtering van de ammoniakdepositie ten opzichte van de autonome ontwikkeling en dus ook niet ten opzichte van de huidige (vergunde) situatie. Er wordt een afname van de depositie ten opzichte van de huidige situatie verwacht en een ongeveer gelijke of iets kleinere depositie ten opzichte van de beschreven autonome ontwikkeling. Daarnaast kunnen andere effecten (zoals verdroging en verstoring), gezien de grote afstand tot die gebieden, worden uitgesloten. Er worden op basis van de Voortoets geen significante negatieve effecten op Natura 2000-gebieden verwacht.

Aanbevelingen MER 1

In MER 1 zijn naar aanleiding van de resultaten van de effectbeoordeling en de Voortoets de volgende aanbevelingen gedaan:

- de gemeente kan er voor kiezen om grote schaa sprongen van bestaande intensieve veehouderijen niet 'bij recht', maar via een wijzigingsbevoegdheid of aparte procedure te regelen;
- ontwikkeling van intensieve veehouderijen toetsen op grond van de gemeentelijke beleidsregel duurzaamheidstoets;
- ontwikkeling van intensieve veehouderijen toetsen op aspecten als een goede verkeersontsluiting en een evenredige verdeling van de milieuruimte;
- de gemeente wordt aanbevolen om omschakeling naar een intensieve veehouderij niet binnenplans mogelijk te maken, maar hiervoor een zelfstandige procedure voor toe te passen;
- een positiever milieueffect kan worden bereikt indien de begrenzing van een groter gebied met als aanduiding verwevingsgebied min gepaard gaat met instrumenten/prikkels om intensieve veehouderijen af te bouwen in deze gebieden;
- De provinciale Verordening Stikstof en Natura 2000 stuurt aan op saldering, waarbij uitbreiding in emissie/depositie op de ene locatie gepaard dient te gaan met gelijktijdige vermindering ervan elders door middel van een depositiebank. De gemeente wordt

aangeraden de beleidsontwikkelingen hierover nauwgezet te volgen en te bezien of een eventuele uitwerking van dit beleid in het bestemmingsplan buitengebied dient te worden opgenomen;

- De gemeente wordt aanbevolen om de ruimtelijke criteria voor de landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) ook buiten de LOG's invulling te geven, met name gaat het daarbij om het verwevingsgebied plus, omdat daar nog uitbreidingsmogelijkheden zijn voor de intensieve veehouderij;
- Er is nog verschil tussen vergunde en benutte ruimte. Door controle en handhaving kan wellicht nog milieuwinst worden geboekt.

Ontwerpbestemmingsplan

De conclusies uit MER 1 hebben geleid tot de doorvoering van beleidsalternatief 1 in het (oorspronkelijke) ontwerpbestemmingsplan dat van 7 februari 2013 tot en met 20 maart 2013 ter inzage heeft gelegen. Belangrijkste reden is het beperkte verschil tussen de beide varianten, qua ammoniak, geur en fijn stof. Er zijn alleen verschillen te verwachten, qua landschap, cultuurhistorie en archeologie. In dit geval worden mitigerende en compenserende maatregelen getroffen, zoals het eisen van een goede landschappelijke inpassing en kwaliteitsverbetering.

Daarnaast is in het ontwerpbestemmingsplan, dat van 7 februari 2013 tot en met 20 maart 2013 ter inzage heeft gelegen, rekening gehouden met de volgende aanbevelingen uit het MER:

- vergroting/verandering van een bouwvlak is niet 'bij recht', maar alleen via een wijzigingsprocedure mogelijk;
- bij ontwikkeling van intensieve veehouderijen moet aangetoond worden dat sprake is van een duurzame locatie;
- omschakeling naar een intensieve veehouderij is niet binnenplans mogelijk;

De aanbeveling betreffende de ruimtelijke criteria's voor de LOG's is niet overgenomen in het oorspronkelijke ontwerpbestemmingsplan. Deze ruimtelijke criteria waren hoofdzakelijk bedoeld voor nieuwvestiging van, omschakeling naar en uitbreiding van intensieve veehouderijen boven de 1,5 hectare. Het ontwerpbestemmingsplan bood die mogelijkheid niet meer. Vandaar dat er voor is gekozen om de ruimtelijke criteria voor de LOG's niet te verankeren in het (ontwerp)bestemmingsplan.

MER 2

Opzet MER 2

Zoals in het begin van dit document al aangegeven voldeed MER 1 niet aan de nu geldende normen/vereisten. Er is gebleken dat ook de effecten van alle afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden meegewogen moeten worden bij de besluitvorming. Daarnaast moet naar meer worden gekeken dan alleen de intensieve veehouderij. Vandaar dat MER 2 is opgesteld.

In MER 2 wordt uitgegaan van de ruimste planologische mogelijkheden, zoals die op grond van het ontwerpbestemmingsplan dat van 7 februari 2013 tot en met 20 maart 2013 ter inzage heeft gelegen aanwezig zijn. Daarbij is ook gekeken naar de effecten van grondgebonden veehouderij, mestbe- en -verwerking, glastuinbouw, teeltondersteunende kassen/voorzieningen, recreatie en windturbines. In deze zogeheten worst-case variant wordt alleen uitgegaan van groei van veehouderijen (en dus geen krimp)¹.

¹ Aangetekend moet worden dat de worst-case variant een theoretische exercitie is. De kans dat dit daadwerkelijk plaatsvindt is vrijwel nihil. Echter, vanwege rechterlijke uitspraken moeten in het MER de effecten van de maximaal planologisch geboden ruimte beoordeeld worden. In de worst-case variant is geen rekening gehouden met de trend dat er bedrijven zullen stoppen en ook niet dat niet elk bedrijf leghennen zal gaan houden. De effecten die met deze worst-case variant naar voren komen zijn dan ook een zware overschatting van de daadwerkelijk te verwachten effecten.

Naast de worst-case variant is ook gekeken naar een variant met als uitgangspunt dat de stallen worden uitgevoerd conform de best beschikbare technieken. Dit betreft de best-case invulling van de worst-case variant.

Beide varianten zijn op basis van een referentiesituatie beoordeeld op hun effecten. Als referentiesituatie is uitgegaan van huidige situatie vergund + AMvB-Huisvesting + CBS-correctie veestapel.

Conclusies MER 2

Uit de beoordeling is naar voren gekomen dat de worst-case variant kijkend naar veehouderij (grondgebonden en niet-grondgebonden) voor bijna alle thema's een verslechtering betekent ten opzichte van de referentiesituatie. Ook voor de best-case invulling van de worst-case variant is nog steeds sprake van een verslechtering. Voor de overige aspecten (mestbe- en -verwerking, glastuinbouw, teeltondersteunende kassen/voorzieningen, recreatie en windturbines) is geen grote verslechtering te verwachten.

Naast de beoordeling van de effecten op de aspecten natuur (ammoniak), geur, fijn stof, landschap, cultuurhistorie & archeologie, geluid, verkeer, water & bodem en gezondheid is om inzicht te krijgen in de effecten die de worst-case variant kan hebben op Natura-2000 gebieden ook een Passende Beoordeling uitgevoerd. Hieruit is gebleken dat zowel op basis van de worst-case variant als de best-case invulling van de worst-case variant negatieve effecten op alle Natura 2000-gebieden en Beschermde Natuurmonumenten binnen het invloedsgebied niet uit te sluiten zijn.

Aanbevelingen MER 2

In MER 2 zijn naar aanleiding van de resultaten van de effectbeoordeling en de Passende Beoordeling de volgende aanbevelingen gedaan:

- er wordt aangeraden om in het bestemmingsplan een voorwaarde op te nemen dat de emissies van veehouderijen niet mogen toenemen. Daarnaast wordt gesteld dat door planologische mogelijkheden te beperken, bijvoorbeeld de omvang van bouwvlakken en de mogelijkheid voor omschakeling van een plantaardig bedrijf naar een grondgebonden melkveehouderij, de potentiële ammoniakemissie en dus stikstofdepositie aanzienlijk te verminderen is.
- Overweeg om in de toelichting van het bestemmingsplan nader aan te geven welke gebieden waarschijnlijk wel en welke gebieden waarschijnlijk niet als een potentiële duurzame locatie worden aangemerkt.
- Overweeg om sterker te sturen op de grondgebondenheid van melkveebedrijven indien zij gebruik willen maken van ruimere planologische mogelijkheden (ruimer dan voor de intensieve veehouderijen). Bijvoorbeeld door voor uitbreidingen boven 1,5 hectare een certificering als grondgebonden veehouderij te eisen.
- Dit MER ontslaat veehouders niet van de plicht om in de toekomst eventueel een m.e.r.-procedure te doorlopen, in geval zij een initiatief ontplooiën voor uitbreiding van hun bedrijf. Het is dus van belang om iedere ontwikkeling te toetsen aan de m.e.r.-(beoordelings)plicht.
- Overweeg om de waardevolle landschapselementen te bestemmen. Hierdoor kan het behoud van landschapswaarden sterker worden verankerd.
- Overweeg om in het bestemmingsplan 'Buitengebied' gericht te verwijzen naar een landschapsbeleidsplan, beeldkwaliteitsplan of voorbeelden van een goede landschappelijke inpassing.
- De gemeente wordt aanbevolen om bij concrete initiatieven de toetsing op soorten uit de Flora- en faunawet te betrekken.

- Aanbevolen wordt om de kennisontwikkeling en adviezen op het gebied van gezondheid te volgen. Pas dit zodra algemeen aanvaard waar nodig toe bij de vergunningverlening en het beoordelen van ruimtelijke initiatieven. Indien er vanuit nieuwe kennis of regels aanleiding toe is, verwerk dat dan ook in de planregels van het nieuwe bestemmingsplan 'Buitengebied'.
- Overweeg om, net als voor geur, ook de fijn stof belasting (cumulatief en de lokale bijdrage) mee te nemen bij de beoordeling of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Op deze wijze kan de gemeente meer sturing geven bij de ontwikkeling van de fijn stof belasting.

Bestemmingsplan

De conclusies en aanbevelingen uit MER 2 hebben geleid tot de doorvoering van de volgende wijzigingen in het nieuwe ontwerpbestemmingsplan:

- omschakeling van een agrarisch bedrijf zonder vee naar een agrarisch bedrijf met vee is niet binnenplans mogelijk;
- voor grondgebonden veehouderijen geldt, net zoals voor intensieve veehouderijen, een maximum bouwvlak van 1,5 hectare;
- de mogelijkheid voor twee bouwlagen bij pluimveestallen is niet meer aanwezig;
- bedrijven met minder dan 10 nge aan intensieve veehouderij of niet vallend onder het toetsingskader van het Besluit huisvesting zijn niet langer aangeduid als intensieve veehouderij;
- voor vergroting/verandering van bouwvlakken wordt gebruik gemaakt van de beleidsregel duurzame locaties.

Advies Commissie m.e.r.

Op 16 mei 2013 heeft de Commissie m.e.r. advies uitgebracht. Dit advies is gebaseerd op een gezamenlijke toetsing van MER 1 en MER 2. In het advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER. De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. Deze betreffen de volgende punten:

- De maximale mogelijkheden van het plan zijn niet volledig in beeld gebracht. Hierdoor worden effecten mogelijk onderschat.
- Het voornemen en de in het MER beschreven alternatieven kunnen ten opzicht van de huidige feitelijke situatie alle leiden tot een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Uit de Natuurbeschermingswet 1998 volgt dat een plan alleen kan worden vastgesteld als vooraf zeker is dat de activiteiten die het plan mogelijk maakt de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantasten. Met de wijziging van artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet moet waarschijnlijk de vigerende plansituatie als referentie voor stikstof gehanteerd worden. Dit heeft consequenties voor het berekenen van stikstofeffecten.
- Een representatieve samenvatting van het MER ontbreekt, mede doordat er twee verschillende milieueffectrapporten in omloop zijn.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan het besluit een aanvulling op het MER op te stellen waarin bovenstaande punten zijn opgenomen.

Aanvulling naar aanleiding van advies Commissie m.e.r.

Mede naar aanleiding van de uitkomsten van MER 2 is bekeken om de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan 'Buitengebied' biedt te beperken. Het bestemmingsplan kan namelijk niet worden vastgesteld aangezien significante effecten, vanwege stikstofdepositie, op Natura 2000-gebieden als gevolg van de activiteiten uit het bestemmingsplan niet kunnen worden uitgesloten. Dit heeft geleid tot een aantal hierboven genoemde planologische wijzigingen.

Om het effect van deze wijzigingen in beeld te brengen is een drietal nieuwe alternatieven (een trendmatig voorkeursalternatief, het nieuwe voorkeursalternatief (worst-case invulling) en het nieuwe voorkeursalternatief (best-case invulling) opnieuw beoordeeld voor de aspecten natuur (stikstof), geur en fijn stof. Dit zijn namelijk de meest kritische aspecten voor wat betreft de te verwachten milieueffecten.

Met het nieuwe voorkeursalternatief (worst-case invulling) zijn de maximale mogelijkheden van het nieuwe (ontwerp)bestemmingsplan 'Buitengebied' beschouwd. In dit alternatief maar ook in de andere twee nieuwe alternatieven is geen rekening gehouden met twee bouwlagen voor pluimveestallen. In het trendmatig voorkeursalternatief heeft uitbreiding van veehouderijen plaatsgevonden met de bestaande diercategorieën. Met dit alternatief is op basis van de bestaande diercategorieën het effect op onder andere, fijn stof bepaald. Voor de vergelijkbaarheid van het nieuwe voorkeursalternatief (worst-case invulling & best-case invulling) met het voorkeursalternatief (worst-case invulling & best-case invulling) uit MER 2 heeft uitbreiding van veehouderij in deze alternatieven plaatsgevonden met pluimvee. Hierdoor blijft het effect van de planologische wijzigingen in het bestemmingsplan 'Buitengebied' herleidbaar.

Met het nieuwe voorkeursalternatief (best-case invulling) wordt een alternatief onderzocht met minder depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden. Het doel van dit alternatief is om aan te tonen dat bij gebruikmaking van de planologische mogelijkheden wordt voldaan aan de Natuurbeschermingswet.

Er is voor gekozen om geen vergelijking met het vigerende plan te maken en ook nog niet te bezien op welke wijze de wijziging van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 op het bestemmingsplan van toepassing is en de effectbeschrijving voor stikstof uit het MER hierop niet aan te passen. Reden hiervoor is de onduidelijkheid over de interpretatie van de wijziging van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998, zoals ook blijkt uit de brief van de Commissie voor de m.e.r. van 29 april 2013. Wel zal de gemeente de (juridische) ontwikkelingen met betrekking tot de interpretatie van de wijziging van de Natuurbeschermingswet actief blijven volgen.

Als laatste adviseert de Commissie een representatieve en integrale nieuwe samenvatting op te stellen. In deze samenvatting dienen de voorgenomen activiteit en de alternatieven daarvoor beschreven te worden. Ook dienen de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van de voorgenomen activiteit en de alternatieven, de onzekerheden en leemten in kennis aan de orde te komen. Ook dient er een vergelijking van de alternatieven opgenomen te worden en dient er ingegaan te worden op de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief. Dit document beoogt de aanbevolen representatieve en integrale nieuwe samenvatting te bieden.