

ONTWIKKELING VAN GEMEENTELIJK STIKSTOFBELEID

LOG EGCHELSE HEIDE: OBSTAKELS OVERWINNEN

Door strengere wet- en regelgeving ontstaat steeds vaker behoefte om intensieve veehouderijen te concentreren in een Landbouwwontwikkelingsgebied (LOG). Door deze bedrijven te verplaatsen ontstaat enerzijds een kwaliteitsverbetering op de vertreklocatie en krijgt de intensieve veehouderij anderzijds, binnen het LOG, uitbreidingsmogelijkheden. Realisatie van een LOG leidt dan ook tot een ruimtelijke verbetering. De planontwikkeling hiervoor is echter door de complexe milieuwet- en regelgeving niet eenvoudig. Ook is de juridische verankering van milieucomponenten vaak lastig; omdat deze vaak niet ruimtelijk relevant zijn, kunnen ze bijvoorbeeld niet zomaar worden opgenomen in een bestemmingsplan. Planmakers zoeken dan ook naar creatieve en innovatieve oplossingen om de ontwikkeling van een LOG toch mogelijk te maken. In dit artikel wordt een innovatieve aanpak gepresenteerd aan de hand van de casus LOG Egchelse Heide.

Anouk Meulenbroeks-Leppens en Claudia Swart

Op ongeveer een kilometer ten zuidwesten van de kern Egchel in de Limburgse gemeente Peel en Maas wordt al enige jaren gewerkt aan de planontwikkeling van een LOG. Nieuwe intensieve veehouderijen moeten in LOG Egchelse Heide door een bestemmingsplan, ontwikkelruimte krijgen die elders binnen de gemeente Peel en Maas niet aanwezig is. Het LOG is met een omvang van ongeveer 23 hectare relatief klein en biedt fysiek ruimte voor maximaal zes intensieve veehouderijen (waarvan er twee concreet waren bij de planontwikkeling) en een mestverwerkingsinstallatie. De vestiging van een intensieve veehouderij in het LOG is alleen mogelijk wanneer het betreffende bedrijf elders in de gemeente een probleem oplost. Op deze manier ontstaat ontwikkelruimte die het betreffende bedrijf mag benutten voor uitbreiding. Het doel van het LOG is dus tweeledig: enerzijds krijgen agrariërs de mogelijkheid om uit te breiden, anderzijds worden bestaande knelpunten op andere locaties opgelost. LOG Egchelse Heide ligt bij vier Natura 2000-gebieden, met habitats die gevoelig zijn voor stikstofdepositie. Bovendien is bij al deze beschermde natuurgebieden in de huidige situatie al sprake van een overbelaste situatie van stikstofgevoelige habitats. De gemeente Peel en Maas is zeer proactief met het LOG begonnen. Zo heeft de gemeente randvoorwaarden bepaald voor de ontwikkeling van het

LOG, waaronder de eis dat het woon- en leefklimaat in de kern Egchel niet mag verslechteren door geurhinder. Daarnaast zijn overeenkomsten gesloten met twee agrariërs die zich daadwerkelijk in het LOG willen vestigen. Deze twee ondernemers hebben hun bedrijf in de kernrandzone beëindigd of hun uitbreiding daar beperkt. Ook heeft de gemeente rechten opgekocht van een aantal agrarische bedrijven in en nabij het LOG om op die manier milieuruimte te creëren. Tenslotte heeft ze alle gronden in het LOG in de loop der jaren verworven. Zo kan, mede vanuit die positie, de regie in handen gehouden worden.

DE AUTEURS

Anouk Meulenbroeks-Leppens (06 20613989, Anouk.Meulenbroeks-Leppens@grontmij.nl) is milieuplanoloog bij Grontmij. Claudia Swart (06 53726802, Claudia.Swart@grontmij.nl) is projectmanager bij Grontmij. Het artikel is tot stand gekomen in samenwerking met Caroline Derks van de gemeente Peel en Maas (senior projectleider LOG Egchelse Heide) en Francien Limpens-Cuijpers, gedetacheerd bij de gemeente Peel en Maas via Tonnaer, adviseurs in omgevingsrecht (jurist LOG Egchelse Heide).



Stallen in de gemeente Peel en Maas.

Knelpunten LOG Egchelse Heide

Bepalen milieuproblematiek

De planontwikkeling rond LOG Egchelse Heide was vanaf de start een uitdaging gezien de problematiek rond de plannen voor intensieve veehouderijen in Nederland. Eén van de eerste stappen om de mogelijkheden binnen het LOG in beeld te brengen was het krijgen van inzicht in de omvang van de milieuruimte die voor het LOG beschikbaar is. Dit was een uitdaging, omdat de beschikbare milieuruimte niet alleen wordt begrensd door de wet- en regelgeving hierover, maar mede door de gemeentelijke toezegging dat het woon- en leefklimaat voor wat betreft geur voor de kern Egchel niet mag verslechteren. Om deze milieuruimte te bepalen werd voor vijf milieuaspecten, die de milieuruimte het meest bepalen, onderzoek uitgevoerd. Het ging om stikstofdepositie, geurhinder, luchtkwaliteit, geluidhinder en verkeer. Uit de onderzoeken naar de aspecten verkeer, luchtkwaliteit en geluid bleek dat in het LOG zes intensieve veehouderijen en een mestverwerkingsinstallatie gerealiseerd konden worden zonder dat milieunormen zouden worden overschreden. Voor stikstofdepositie en geurhinder bleek de maximale milieuruimte veel kleiner te zijn.

Het onderzoek naar stikstofdepositie wees uit dat de afspraken die de gemeente in het verleden in de overeenkomsten met de twee al bekende in-

tensieve veehouderijen (die nog niet in het LOG ontwikkeld waren) had gemaakt erg ruim waren. Het LOG mocht echter niet leiden tot extra stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden nabij het LOG. Uit het stikstofonderzoek en de passende beoordeling bleek dat een derde intensieve veehouderij alleen mogelijk zou zijn als er gesaldeerd werd bijvoorbeeld door rechten op te kopen of door het toepassen van een schoner stalsysteem in de bedrijven in het LOG. Daarbij moet uiteraard aan de voorwaarden zijn voldaan voor salderen, zoals deze in de rechtspraak zijn aangegeven. Zo is salderen alleen toegestaan binnen hetzelfde habitattype. Het intrekken van emissierechten van een agrarisch bedrijf dat leidt tot een vermindering van stikstofdepositie op habitattype X mag dus niet worden gebruikt voor een ontwikkeling waarbij extra stikstofdepositie op habitattype Y optreedt.

Ook in het geuronderzoek werd geconcludeerd dat de milieuruimte in het LOG beperkt was. De twee al bekende intensieve veehouderijen en eventueel een mestverwerkingsinstallatie vormden geen belemmering. Dit betekende wel dat aan de overige ruimte die het LOG biedt voor nog eens vier intensieve veehouderijen eisen gesteld dienen te worden met betrekking tot de maximale geuruitstoot. Dit is een uitdaging omdat bepaalde eisen niet via het bestemmingsplan of privaatrechtelijk afgedwongen kunnen worden.



Onduidelijkheid invulling LOG

Een andere uitdaging bestond uit het feit dat voor het grootste deel van het LOG onduidelijk was welke andere bedrijven zich daar zouden vestigen. Om berekeningen uit te kunnen voeren, moest input geleverd worden voor de verschillende milieumodellen, bijvoorbeeld over type dieren, aantallen dieren en de locatie waar het bedrijf nu zit. Dit probleem bleek reëel omdat de Commissie voor de milieueffectrapportage tijdens het locatiebezoek benadrukte dat zij gedetailleerde (milieu)berekeningen wilde zien waarin aangetoond werd dat realisatie van het volledige LOG haalbaar is.

Milieuruimte afgesloten overeenkomsten

De proactieve houding van de gemeente leidde tot een volgend aandachtspunt. In de overeenkomsten met de twee agrarische bedrijven was de maximale uitstoot vanuit geurhinder bepaald op basis van globale uitgangspunten, inzichten en berekeningsmethode. De maximale uitstoot (op basis van de overeenkomsten) was hierdoor erg ruim zodat de milieuruimte voor de overige vier bedrijven werd beperkt. Ook de afspraken die gemaakt waren met de kern Egchel over geurhinder zijn van invloed op de beschikbare milieuruimte in het LOG. Daarnaast beschikte de gemeente niet over de milieurechten van het bestaande agrarische bedrijf in het LOG; de locatie van dit bedrijf was wel aangekocht maar de rechten had de agrariër doorverkocht aan een nabij gelegen intensieve veehouderij.

Innovatieve aanpak

Al met al leken tal van belemmeringen de ontwikkeling van LOG Egchelse Heide in de weg te staan. Om ondanks al deze obstakels toch het LOG te

kunnen realiseren, is een innovatieve aanpak ontwikkeld die gedurende het project vorm heeft gekregen. De aanpak bestond uit verschillende onderdelen waarbij de bestaande knelpunten zijn omgevormd tot kansen en oplossingen.

Fictief bedrijf doorrekenen

Voor de milieuberekeningen moesten gedetailleerde modellen opgesteld worden. Aangezien op korte termijn niet bekend zou worden welke andere bedrijven zich in het LOG gaan vestigen, moest de haalbaarheid van andere bedrijven op een andere manier worden aangetoond. In de eerste berekeningen werd een extra nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in het LOG doorgerekend. Vrijwel meteen werd duidelijk dat dit (onder andere door de aanwezige Natura 2000-gebieden) niet haalbaar is. Bovendien is dit een worst case situatie die in werkelijkheid niet op zal treden omdat zich in het LOG enkel intensieve veehouderijen kunnen vestigen die van elders binnen de gemeente worden verplaatst. De agrarische bedrijven moeten ergens anders in de gemeente een knelpunt oplossen, Het zijn dus verplaatsende bedrijven van elders uit de gemeente die zich (opnieuw) vestigen in het LOG.

Uiteindelijk is gekozen om een fictief derde bedrijf (dus een verplaatser van binnen de gemeente) door te rekenen. Als aangetoond kon worden dat de verplaatsing van dit fictieve bedrijf mogelijk is, dan is ook de haalbaarheid van het LOG aangetoond. Er is een bestaand bedrijf binnen de gemeente gekozen dat naar het LOG verplaatst zou kunnen worden hoewel deze ondernemer hiervoor geen concrete plannen heeft. Uit de berekeningen bleek dat de verplaatsing van dit fictieve bedrijf naar het LOG haalbaar was.



Ligging van het plangebied voor LOG Egchelse Heide.

De milieuwinst zat onder andere in het gebruik van een schoner stalsysteem in het LOG. Dit was een belangrijke stap omdat de haalbaarheid van het LOG op deze manier modelmatig was aangetoond.

Profiteren van eigendomssituatie

Een andere kans in de eigendomssituatie van het LOG. De gemeente had alle gronden in het LOG verworven. Door deze eigendomssituatie kan de gemeente eisen stellen aan de kopers van de gronden. In de nieuwe overeenkomsten kan de gemeente eisen stellen aan de uitstoot van de nieuwe bedrijven. Mede hierdoor kan de gemeente ook de afspraak met de kern Egchel over geurhinder nakomen.

Gemeentelijk stikstofbeleid

Naast de koopcontracten is besloten om ook op andere wijze te waarborgen dat de milieu-uitstoot van het LOG wordt beperkt. De gemeente heeft een stikstofbeleid vastgesteld om te voorkomen dat het LOG leidt tot significant negatieve effecten op nabijgelegen Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie. In dit stikstofbeleid is bepaald dat een intensieve veehouderij in het LOG stikstofneutraal moet zijn. Dit betekent dat een nieuw bedrijf in het LOG moet salderen door rechten van andere bedrijven op te kopen of een schoner stalsysteem te hanteren.

Dit stikstofbeleid is ook verankerd in de Notitie Milieuruimte van de gemeente die specifiek voor het LOG is opgesteld. Hierin worden ook andere milieuaspecten (geur, geluid, lucht en verkeer) geregeld en wordt het effect van het totale LOG beschouwd. In deze Notitie Milieuruimte is de maximale milieuruimte van het LOG bepaald. Deze notitie zal geactualiseerd

worden wanneer zich een volgend bedrijf aandient. Dan worden opnieuw berekeningen uitgevoerd om te bekijken of binnen de maximale milieuruimte wordt gebleven. Deze berekeningen zullen dan met name betrekking hebben op de bepalende milieuaspecten zoals geurhinder en stikstofdepositie. Omdat de andere aspecten momenteel geen belemmering vormen zal dit in de toekomstige situatie naar verwachting evenmin leiden tot een beperking.

De gemeente gaat informatie van de intensieve veehouderijen bijhouden in een gemeentelijke stikstofbank. In deze database wordt opgenomen van welke agrarische bedrijven de rechten zijn vervallen en door welk bedrijf deze rechten zijn opgekocht. Op deze manier kunnen nooit verschillende agrarische bedrijven worden gerealiseerd waarbij gebruik wordt gemaakt van dezelfde rechten. Dit zou immers tot een vergroting van de uitstoot leiden. Met de stikstofbank is duidelijk welke concrete rechten beschikbaar zijn en waar de betreffende milieuruimte is gerealiseerd.

Voorwaarden in regels bestemmingsplan

In het bestemmingsplan zijn ook voorwaarden opgenomen waarmee de milieuruimte is verankerd. Zo is in de regels een voorwaardelijke verplichting opgenomen over de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. De bedrijven moeten stikstofneutraal uitgevoerd worden zodat geen sprake is van een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Hiervan kan door een binnenplanse afwijkmogelijkheid worden afgeweken wanneer dit past binnen een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of wanneer dit op een andere manier past binnen wet- en regelgeving (bijvoorbeeld een toekomstige programmatische aanpak voor



Aankondiging van de plannen voor de realisatie van het LOG Egchelse Heide.

24 stikstofdepositie). In het bestemmingsplan zijn enkel de twee al bekende bedrijven rechtstreeks bestemd. Voor de overige gronden binnen het plangebied is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen naar onder meer intensieve veehouderij. Ook in de wijzigingsregels is de hiervoor beschreven voorwaardelijke verplichting opgenomen. Daarnaast is in de bestemmingsplanregels bepaald dat alleen gebruik kan worden gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid wanneer de beschikbare milieuruimte, zoals beschreven in de (geactualiseerde) Notitie Milieuruimte, niet wordt overschreden. Zo ontstaat ook een planologische toets op de beschikbare milieuruimte.

Oordeel Commissie voor de m.e.r.

De Commissie m.e.r. stond in eerste instantie terughoudend ten opzichte van de toegepaste methodiek. Zij wenste zoveel mogelijk informatie over de concrete invulling van het LOG. Inmiddels heeft zij de toegepaste werkwijze omarmt. De Commissie m.e.r. geeft in haar toetsingsadvies aan dat, hoewel een deel van het LOG nog onzeker is, de invulling ervan volgens haar wel aannemelijk is. De commissie vindt dat in het MER, in combinatie met de regels van het bestemmingsplan, aangetoond is dat het LOG kan worden ontwikkeld zonder dat dit tot milieuknelpunten hoeft te leiden. Ook acht ze het aannemelijk dat extra milieugebruiksruimte in het LOG kan worden vrijgemaakt voor de vestiging van de overige, nog onbekende bedrijven. Daarnaast is de tendens dat er in de toekomst wellicht een (groot) aantal bedrijven zullen stoppen. Daarmee is de innovatieve aanpak ook in het advies van de commissie m.e.r. overeind gebleven.

Aanpak op andere locaties

Vrijwel vanaf de start van de planontwikkeling van LOG Egchelse Heide was duidelijk dat bepaalde uitdagingen overwonnen moesten worden. Dit geldt op dit moment waarschijnlijk voor veel plannen rond intensieve veehouderijen in Nederland. De schaalgrootte bij LOG Egchelse Heide is

weliswaar beperkt, maar toch zijn veel onderdelen van de gekozen aanpak ook bij andere locaties en op grotere schaal te gebruiken. Een systeem van een gemeentelijke stikstofbank en specifiek stikstofbeleid, dat vertaald is in de bestemmingsplanregels, is ook in andere gemeenten toepasbaar. Dit systeem geeft gemeenten de mogelijkheid om het noodzakelijke overzicht te houden op de rechten van agrarische bedrijven binnen de gemeente en de bijbehorende milieuruimte.

De gehanteerde berekeningsmethode voor het bepalen van de maximale milieuruimte voor verschillende relevante milieuaspecten lijkt ook geschikt voor gebruik op andere locaties. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de mogelijkheden van een specifiek gebied. Bij veel gemeenten zal de maximale milieuruimte kleiner zijn dan gewenst. Door deze berekeningen uit te voeren, blijkt voor welke specifieke milieuaspecten naar een oplossing moet worden gezocht en hoe groot het verschil is tussen de gewenste en de werkelijke situatie. Op deze manier is het probleem snel inzichtelijk en kan meteen gefocust worden op concrete oplossingen voor de relevante milieuaspecten.

De proactieve houding van de gemeente Peel en Maas en de creatieve instelling van het projectteam hebben uiteindelijk geleid tot een innovatief plan. Het is bij dit soort ontwikkelingen belangrijk om buiten de kaders te denken en nieuwe ideeën te ontwikkelen, waarbij het juridische aspect niet uit het oog wordt verloren. Hierdoor worden de kansen van een gebied optimaal benut. Deze werkwijze heeft bij LOG Egchelse Heide geleid tot het creëren van gemeentelijk stikstofbeleid.

De positieve ervaringen met de ontwikkeling van LOG Egchelse Heide zijn voor de gemeenten Roerdalen en Echt-Susteren inmiddels aanleiding geweest om voor de ontwikkeling van LOG Montfort–Maria Hoop eenzelfde aanpak te kiezen. Dit biedt de kans om de bij LOG Egchelse Heide ontwikkelde methodiek meteen ergens anders, in een qua omvang groter LOG, toe te passen en verder te ontwikkelen. ■