

Aan:	Gemeente Boekel
T.a.v.:	Arthur Hermans
Onderwerp:	Kadernota, module Latente ruimte, planMER en GES
Datum:	15 juli 2015
Referte:	Matthijs van der Meulen en Martijn Kegler

1. Aanleiding

Bij de behandeling van de Kadernota voor het bestemmingsplan Buitengebied 2016 (nu pilot-omgevingsplan Buitengebied) heeft de gemeenteraad een amendement aangenomen. De raad heeft het college gevraagd de kadernota nader uit te werken en voor een aantal onderwerpen terug te komen naar de raad. Een van die thema's is de wijze waarop wordt omgegaan met de bouwmogelijkheden voor veehouderij in relatie tot de planMER en de GES.

In het vigerende bestemmingsplan Buitengebied uit 2005 zijn relatief grote bouwblokken opgenomen. In de Kadernota zoals behandeld in de raad van 26 februari is aangegeven dat de gemeente alle bouwvlakken in oppervlakte wil beperken tot het noodzakelijke. "Voorkomen moet worden dat er ongebreideld en zonder planologische afweging zomaar gebouwd wordt. De bestaande latente ruimte in de huidige bouwblokken moet worden teruggenomen." De voorliggende notitie gaat specifiek in op de bouwmogelijkheden voor veehouderijen, de potentiële milieugevolgen die hiermee samenhangen (waarbij de nadruk ligt op de effecten op Natura 2000 en het woon- en leefklimaat: geurhinder, fijn stof en gezondheid) en de keuzes die voorliggen in het kader van de besluitvorming over het omgevingsplan.

Op basis van de resultaten van de planMER en de Gezondheid Effect Screening (GES) wordt bepaald welke bouwmogelijkheden voor veehouderijbedrijven in het omgevingsplan kunnen worden geboden, aan welke voorwaarden deze moeten voldoen en of er een noodzaak is om de "latente ruimte" in te nemen.

In de paragrafen 2 t/m 4 worden de relevante milieuaspecten behandeld. Per milieuaspect worden verschillende opties gegeven voor de wijze waarop met het betreffende aspect kan worden omgegaan in het omgevingsplan. In paragraaf 5 vindt een afweging van de verschillende opties plaats.

2. Stikstofdepositie

Algemeen

In algemene zin is het thema stikstofdepositie het meest maatgevende thema voor de ontwikkelingsmogelijkheden die in een ruimtelijk plan kunnen worden geboden aan veehouderijen. Dit is gevolg van de strikte eisen uit de Natuurbeschermingswet en de vergaande jurisprudentie op dit vlak. Binnen de gemeentegrenzen van Boekel zijn geen Natura 2000-gebieden gelegen. In de omgeving van het plangebied zijn echter wel verschillende gebieden aanwezig, waaronder de Deurnsche Peel & Mariapeel, Boschhuizerbergen, Strabrechtse Heide & Beuven, Maasduinen en Oeffelter Meent. Binnen deze gebieden is als het gaat om stikstofdepositie in de huidige situatie reeds sprake van een overbelaste situatie. Een kleine toename van stikstofdepositie als gevolg van ontwikkelingsruimte voor veehouderijen leidt daardoor al snel tot significante negatieve effecten. In het omgevingsplan dient te worden geborgd dat geen significante negatieve effecten kunnen optreden. De provinciale Verordening Ruimte 2014 bevat geen specifieke voorwaarden op dit gebied. Wel geldt binnen de provincie Noord-Brabant de Verordening Stikstof en Natura 2000 waarin minimale eisen zijn vastgelegd voor de emissies vanuit stallen (die verder gaan dan de wettelijke eisen).

Spanningsveld toetsing omgevingsplan / toetsing Nb-wetvergunning

De stikstofproblematiek binnen Natura 2000 is de afgelopen jaren veelvuldig ingezet in beroepsprocedures tegen bestemmingsplannen buitengebied. Dat heeft geleid tot een hele serie uitspraken van de Raad van State, waaruit blijkt dat het bieden van ontwikkelingsruimte en flexibiliteit in bestemmingsplannen buitengebied op gespannen voet staat met de eisen uit de Natuurbeschermingswet. Interessant gegeven is dat als gevolg van de huidige jurisprudentielijn de toetsing aan de Natuurbeschermingswet in het kader van ruimtelijke plannen en de toetsing in het kader van concrete vergunningaanvragen steeds verder uit elkaar is gaan lopen. Zo kan in het ruimtelijk spoor en in het vergunningenspoor sprake zijn van verschillende referentiesituaties. Daarnaast kan een passende beoordeling voor het bestemmingsplan (vanwege het feit dat de effecten van alle bouw mogelijkheden cumulatief worden beoordeeld) leiden tot voorwaarden en maatregelen die veel verder gaan dan de eisen die in het kader van de Nb-wetvergunning worden gesteld aan individuele bedrijven. Het in werking treden van de programmatische aanpak stikstof (PAS) op 1 juli 2015 heeft de verschillen tussen het ruimtelijke spoor en het vergunningenspoor alleen maar groter gemaakt. De PAS biedt mogelijkheden om soepeler om te gaan met de vergunningverlening, maar is expliciet niet van toepassing op ruimtelijke plannen.

Eerste resultaten

Bij de effectbeoordeling in een planMER en passende beoordeling dient te worden uitgegaan van de (theoretische) maximale invulling van alle ontwikkelingsruimte en flexibiliteit die met het omgevingsplan wordt geboden. Daarbij gaat het om ruimte binnen de bouwvlakken, maar ook de mogelijkheden voor vergroting van bouwvlakken, de eventuele omschakeling naar een ander type agrarisch bedrijf of de wijziging van diersoort (vanuit het oogpunt van stikstofdepositie is een omschakeling naar legkippen 'worstcase'). Uit de eerste berekeningen voor het thema stikstofdepositie blijkt dat deze worstcasesituatie zonder maatregelen of beperkingen het opvullen van onbenutte ruimte binnen bouwvlakken (en vergroting van bouwvlakken tot 1.5 ha) een grote toename van stikstofdepositie met zich meebrengt. Tabel 1 geeft een overzicht van de berekeningsresultaten op een aantal maatgevende toetspunten binnen Natura 2000-gebieden in de omgeving van de gemeente Boekel.

Tabel 1 Berekende toename stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie

Toetspunt	Natura 2000-gebied	mollen/hectare/jaar		
		Opvulling bouwvlakken bestaande veehouderijen	Doorgroei bestaande veehouderijen naar 1.5 ha	Omschakeling naar veehouderij
1	Deurnsche Peel & Mariapeel	+47,0	+59,9	+44,4
2	Deurnsche Peel & Mariapeel	+16,0	+20,5	+14,8
3	Strabrechtse Heide & Beuven	+24,4	+31,6	+23,3
4	Strabrechtse Heide & Beuven	+16,1	+20,7	+14,9
5	Oeffelter Meent	+75,4	+96,9	+65,6
6	Oeffelter Meent	+56,5	+72,7	+51,0
7	Maasduinen	+66,0	+83,8	+63,5
8	Maasduinen	+18,5	+23,8	+16,9
9	Bosschuizerbergen	+58,3	+74,1	+53,7
10	Bosschuizerbergen	+43,9	+55,8	+40,2

Toetspunt	Natura 2000-gebied	mollen/hectare/jaar		
		Opvulling bouwvlakken bestaande veehouderijen	Doorgroei bestaande veehouderijen naar 1.5 ha	Omschakeling naar veehouderij
11	Dommelbeemden	+59,2	+76,7	+52,9
12	Dommelbeemden	+26,9	+34,9	+24,0

Uit de resultaten blijkt dat op maatgevende punten binnen Natura 2000 sprake is van een toename van tientallen mollen/hectare/jaar als gevolg van de maximale benutting van ontwikkelingsruimte, terwijl een toename met enkele tienden van mollen/hectare/jaar reeds kan leiden tot significante negatieve effecten.

Om strijdigheid met de Natuurbeschermingswet te voorkomen, moeten in het omgevingsplan nadere voorwaarden worden verbonden aan veehouderij-initiatieven. Algemene maatregelen zoals het schrappen van mogelijkheden voor vergroting van bouwvlakken of het beperken van de mogelijkheden voor omschakeling naar veehouderij of wijziging van diercategorieën leiden weliswaar tot een kleinere (potentiële) toename van stikstofdepositie, maar zo lang binnen de bouwvlakken sprake is van latente ruimte kunnen zonder verdere voorwaarden significante negatieve effecten nog steeds niet worden uitgesloten.

Gezien de huidige jurisprudentielijn ligt een 'emissie-stand-still' voor ammoniak op bedrijfsniveau voor de hand. Dit betekent dat bedrijven alleen uit kunnen breiden wanneer, een toename van ammoniakemissie wordt voorkomen. Door toepassing van emissiearme technieken (ook binnen de bestaande stallen) kan een bedrijf voor zich zelf uitbreidingsruimte creëren.

In het planMER zal (mede vanwege de vergaande eisen van de Commissie voor de m.e.r.) de vraag moeten worden beantwoord in hoeverre bedrijven ook daadwerkelijk kunnen uitbreiden binnen het emissie-stand-still. Voor een kleine veehouderij, met een groot bouwvlak, kan niet worden onderbouwd dat het hele bouwvlak voor veehouderij kan worden benut zonder dat de emissie toeneemt. Ook zal lang niet voor iedere veehouderij kunnen worden onderbouwd dat het bouwvlak kan worden vergroot tot 1.5 ha en volledig benut voor veehouderij, zonder dat de emissie toeneemt. Wanneer blijkt dat (uitgaande van een emissie-stand-still) slechts een klein deel van de bouwvlakken kan worden benut en maar op beperkte schaal gebruik gemaakt kan worden van wijzigingsbevoegdheden voor vergroting van bouwvlakken, kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de uitvoerbaarheid van het plan. Uit een eerste verkenning blijkt dat (wanneer wordt uitgegaan van de vergunde emissies) met de toepassing van vergaande emissiebeperkende technieken voor circa 75% van de bedrijven kan worden onderbouwd dat het bouwvlak volledig kan worden benut voor veehouderij. Circa 65% van de bedrijven kan doorgroeien naar 1.5 ha. De uiteindelijke percentages zullen iets lager uitvallen omdat onbenutte ruimte binnen de vergunning bij het toetsen van een ruimtelijk plan aan de Natuurbeschermingswet, geen onderdeel is van de referentiesituatie (zie hieronder). Desondanks zullen relatief veel veehouderijen binnen het plangebied door gebruik te maken van emissiearme technieken de onbenutte ruimte binnen het bouwvlak kunnen benutten zonder dat de emissie op bedrijfsniveau per saldo toeneemt.

Referentiesituatie

Bij de toetsing van ruimtelijke plannen aan de Natuurbeschermingswet vormt niet de vergunde emissie het uitgangspunt, maar de huidige, feitelijke emissie. Uit een vergelijking van de gegevens die beschikbaar zijn vanuit het provinciale BVB-bestand en gegevens van het CBS (landbouwtellingen) voor de gemeente Boekel blijkt dat er sprake is van forse verschillen tussen de vergunde dieraantallen en de feitelijk aanwezige dieraantallen.

diercategorie	Aantal stuks vee	
	CBS (2014)	BVB
melkrundvee (incl. jongvee)	7.100	10.100
varkens	166.400	204.300
kippen	359.900	913.200

Structureel onbenutte ruimte binnen de vergunningen is in de passende beoordeling geen onderdeel van de referentiesituatie. Dit uitgangspunt is niet alleen bepalend voor de opzet van de onderzoeken, maar kan ook een rol spelen bij de doorvertaling van de conclusies in het ruimtelijk plan. Wanneer de feitelijke aanwezige dieraantallen (of het gerealiseerde aantal dierplaatsen) als uitgangspunt wordt genomen voor het emissie-standstill zoals dat hiervoor is beschreven, betekent dit in principe dat de vergunde emissies die samenhangen met niet gerealiseerde ruimte binnen de vergunningen, geen onderdeel zijn van het emissieplafond. Dit is een onvermijdelijk gevolg van de huidige jurisprudentielijn. Daarbij kan een uitzondering worden gemaakt voor nieuwe, concrete initiatieven die al wel zijn vergund, maar nog niet gerealiseerd (en waarvoor de uitvoerbaarheid op grond van de Natuurbeschermingswet is aangetoond).

Ammoniak: doorvertaling in het omgevingsplan

In het omgevingsplan zal op basis van de uitkomsten van de passende beoordeling moeten worden gemotiveerd op welke wijze significante negatieve effecten op Natura 2000 kunnen worden uitgesloten. Daarin zijn drie hoofdkeuzes mogelijk voor de wijze waarop met latente ruimte binnen bouwvlakken van veehouderijen (en de mogelijkheid voor vergroting van bouwvlakken tot 1.5 hectare) wordt omgegaan:

- **Optie 1:** bouwvlakken generiek beperken tot bestaande situatie. Zonder onbenutte ruimte binnen de bouwvlakken in combinatie met een emissie-standstill als extra 'slot op de deur' kunnen significante negatieve effecten volledig worden uitgesloten. Vervolgens moet worden besloten of bouwvlakvergroting binnenplannen (via delegatie) of buitenplannen plaatsvindt. Ook bij binnenplanse flexibiliteitsbepalingen dient in het MER de uitvoerbaarheid (uitgaande van de maximale invulling) te worden aangetoond. Dat betekent dat in principe alleen een mogelijkheid voor vergroting van het bouwvlak kan worden opgenomen voor de bedrijven waarvoor die uitvoerbaarheid op voorhand kan worden aangetoond.
- **Optie 2:** maatwerk leveren in het omgevingsplan: in het omgevingsplan kan de ruimte binnen de bouwvlakken en de mogelijkheden voor vergroting van bouwvlakken specifiek worden afgestemd op de mogelijkheden die een bedrijf heeft om binnen het emissie-standstill uit te breiden. Met andere woorden: er wordt alleen uitbreidingsruimte opgenomen binnen de bouwvlakken voor zover op voorhand de uitvoerbaarheid kan worden aangetoond. Concreet betekent dit dat (in ieder geval op basis van de resultaten voor het thema stikstofdepositie) voor een relatief groot aantal bedrijven de bouwvlakken uit het vigerende plan overgenomen kunnen worden.
- **Optie 3:** bouwvlakken in stand laten: de bouwvlakken uit het vigerende bestemmingsplan overnemen en het emissie-standstill opnemen om te borgen dat geen significante negatieve effecten plaatsvinden.

3. Geurhinder

Algemeen

Het thema geurhinder kan mede bepalend zijn voor de wijze waarop wordt omgegaan met de latente ruimte voor veehouderijen. In het vergunningen spoor gelden er geurnormen voor de toetsing van individuele bedrijven. Voor de achtergrondbelasting (de cumulatieve geurbelasting door de bedrijven in een bepaald gebied) gelden op grond van de Wet geurhinder en veehouderij geen wettelijke normen. In de VR2014 zijn echter wel maximaal toegestane geurbelastingen vastgelegd. Deze voorwaarden uit de VR2014 (kans op geurhinder in de bebouwde kom niet hoger dan 12% en in het buitengebied niet hoger dan 20%) vormt het vertrekpunt voor het onderzoek geurhinder. Bij een achtergrondbelasting van 10 ouE/m³ is sprake van 12% kans op geurhinder en bij een achtergrondbelasting van 20 ouE/m³ is sprake van 20% kans op geurhinder. In de VR2014 is vastgelegd dat in situaties waarin reeds sprake is van overbelasting, maatregelen worden getroffen door de veehouderij die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting (*“welke ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert”*). De provincie heeft een stappenplan opgesteld voor de wijze waarop kan worden bepaald wat een *“proportionele bijdrage”* van een veehouderij aan de afname van een overbelaste situatie is. Dit leidt tot een uitgebreide, gedetailleerde toetsing waarbij eerst de bijdrage van de veehouderij aan de overbelaste situatie wordt bepaald en vervolgens inzichtelijk wordt gemaakt welke emissiereductie noodzakelijk is om een proportionele bijdrage te leveren aan het terugdringen van de overbelasting. Wat precies *“proportioneel”* is, hangt af van de voorgrondbelasting en de bijdrage van de overige veehouderijen in de omgeving.

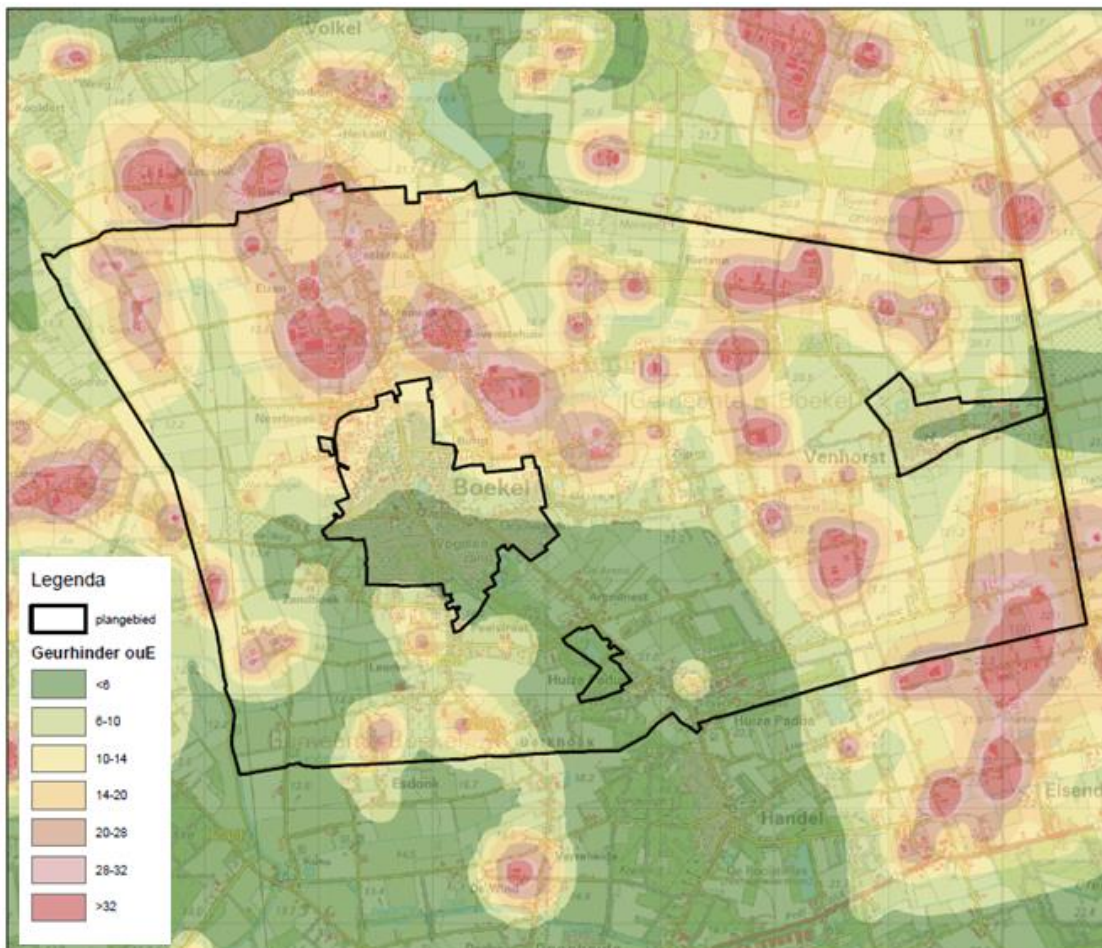
Deze maximaal toegestane achtergrondbelastingen op grond van de VR2014 wijken op onderdelen af van de uitgangspunten voor de bovengrens van een aanvaardbare geursituatie zoals opgenomen in de gemeentelijke geurgebiedsvisie. De achtergrondbelastingen in de geurgebiedsvisie spelen een rol in de motivering van de geurnormen zoals die zijn vastgelegd in de gemeentelijke geurverordening. In de geurgebiedsvisie van de gemeente Boekel is onderscheid gemaakt in:

gebied	voorgndbelasting	Maximaal aantal geurgehinderden
woongebieden	3 ouE/m ³	12%
kernrandzones, bedrijventerreinen en woonwerklandschap	7 ouE/m ³	16%
Buitengebied	10 ouE/m ³	20%

Eerste resultaten

Als vertrekpunt voor de effectbeoordeling in het planMER is de referentiesituatie in beeld gebracht. Figuur 1 geeft een overzicht van de geurcontouren op basis van de huidige, vergunde emissies¹. Deze geurcontouren zijn inclusief intensieve rundveehouderijen (vleesrunderen) en nertsen. Uit de resultaten blijkt dat in de referentiesituatie het aantal woningen binnen de bebouwde kom waar de kans op geurhinder hoger is dan 12% relatief beperkt is. Het gaat met name om een aantal woningen aan de noordzijde van de kern Boekel. De woningen buiten de bebouwde kom waar sprake is van een overbelasting zijn hoofdzakelijk ten noorden van de kern Boekel en rond de kern Venhorst gelegen.

¹ Het vergunningenbestand wordt voortdurend bijgehouden en waar nodig aangepast. Dat betekent dat er sprake is van een momentopname. Voor de berekeningen is gebruik gemaakt van het bestand zoals beschikbaar op 25 maart 2015. Ten behoeve van het planMER zal een actualisatie van de gehanteerde emissies plaatsvinden.



Figuur 1 Geurbelasting (achtergrond) referentiesituatie

Ondanks dat op bepaalde locaties reeds sprake is van een overbelaste situatie, is binnen grote delen van de gemeente binnen de normen uit de VR2014 nog sprake van uitbreidingsruimte voor veehouderijen. Met andere woorden, zonder aanvullende voorwaarden kunnen ten opzichte van de referentiesituatie forse aantallen woningen verschuiven naar een minder gunstige geurbelastingklasse. Hierop wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

Gezondheid

Geur kan verschillende gezondheidseffecten oproepen bij de mens: (ernstige) hinder, verstoring van gedrag en activiteiten en stress gerelateerde somatische gezondheidsklachten. Op basis van het Handboek Gezondheidseffectscreening kunnen scores met bijbehorende milieugezondheidskwaliteit worden gekoppeld aan de optredende concentraties.

Tabel 2 GES-scores en milieugezondheidskwaliteit

GES-score	Milieugezondheidskwaliteit		
0	Zeer goed	Lichtgroen	Groen
1	Goed	Groen	
2	Redelijk	Lichtgeel	Geel
3	Vrij matig	Geel	
4	Matig	Lichtoranje	Oranje
5	Zeer matig	Oranje	
6	Onvoldoende	Rood	Rood
7	Ruim onvoldoende	Neonrood	
8	Zeer onvoldoende	Paars	

Om een beeld te geven van de mogelijke gezondheidseffecten voor wat betreft het thema geurhinder is een drietal situaties in beeld gebracht:

- De referentiesituatie (op basis van de huidige, vergunde emissies);
- Een maximale invulling waarbij alle veehouderijen maximaal uitbreiden (voor zover toelaatbaar binnen de normen voor de voorgrondbelasting zoals vastgelegd in de gemeentelijke geurverordening en de normen voor de achtergrondbelasting zoals vastgelegd in de VR2014);
- Een scenario waarbinnen de veehouderijen uitbreiden binnen het emissie-stand-still voor ammoniak zoals dat is beschreven in paragraaf 2. Binnen het emissie-stand-still voor ammoniak is in bepaalde gevallen nog wel een toename van de geuremissie mogelijk.

De beoordeling van de mogelijke gezondheidseffecten voor woningen binnen de bebouwde kom is volgens de GES-methodiek niet anders dan de beoordeling voor woningen buiten de bebouwde kom. Ook wordt in de beoordeling geen onderscheid gemaakt tussen concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden. Op dit punt wijkt de beoordelingsmethodiek in het Handboek Gezondheidseffectscreening af van de beoordelingsmethodiek in de Handreiking Wet geurhinder en veehouderij (een bepaalde achtergrondbelasting binnen de gemeente Boekel wordt op basis van het Handboek Gezondheidseffectscreening minder gunstig beoordeeld dan op basis van de Handreiking Wet geurhinder en veehouderij).

Tabel 3 en 4 geven een overzicht van het aantal woonadressen binnen de verschillende geurbelastingklassen (alle objecten waar gewoond kan worden of die gelijk gesteld kunnen worden aan wonen, op basis van BAG-gegevens). Om een beeld te krijgen van de locaties waar effecten kunnen optreden is echter wel onderscheid gemaakt in de aantallen adressen binnen en buiten de bebouwde kom. De bedrijfswoningen bij veehouderijen zijn in de beoordeling buiten beschouwing gelaten omdat deze niet als geurgevoelige objecten worden beschouwd. Het gaat in onderstaande tabel niet om de absolute aantallen, maar om de relatieve beweging die je ziet.

Tabel 3 GES-scores woningen binnen de bebouwde kom

	Aantal adressen per GES-klasse ²			
	3 – vrij matig (2 t/m 4 ouE/m ³)	4 - matig (5 t/m 6 ouE/m ³)	6 - onvoldoende (7t/m13 ouE/m ³)	7 – ruim onvoldoende (≥14 ouE/m ³)
<i>Vergunde situatie</i>	258	3.052	1.479	14
<i>Maximale situatie</i>	1 (-257)	1.173 (-1.879)	3.615 (+2.136)	14 (0)
<i>Emissie-stand-still ammoniak</i>	134 (-124)	2.127 (-925)	2.528 (+1.049)	14 (0)

² GES-scores 1 en 2 komen niet voor in Boekel

Tabel 4 GES-scores woningen buiten bebouwde kom

	Aantal adressen per GES-klasse			
	3– vrij matig (2 t/m 4 ouE/m ³)	4 - matig (5 t/m 6 ouE/m ³)	6 - onvoldoende (7t/m13 ouE/m ³)	7 – ruim onvoldoende (≥14 ouE/m ³)
<i>Vergunde situatie</i>	139	94	245	268
<i>Maximale situatie</i>	65 (-74)	59 (-35)	240 (-5)	382 (+114)
<i>Emissie-stand-still ammoniak</i>	114 (-25)	91 (-3)	245 (0)	296 (+28)

In de huidige situatie kennen de meeste adressen binnen de bebouwde kom een GES-score van 4 (milieukwaliteit 'matig'). Binnen een aanzienlijk deel van de bebouwde kom wordt de geurbelasting beoordeeld als 'onvoldoende' (GES-score 6). Buiten de bebouwde kom wordt de milieukwaliteit ter plaatse van de meeste adressen beoordeeld als 'onvoldoende' of 'ruim onvoldoende'.

Uit de resultaten blijkt dat zonder verdere voorwaarden of maatregelen (maximale situatie) sprake kan zijn van een verdere verslechtering voor de GES-scores. De normen uit de VR2014 leiden er weliswaar toe dat de achtergrondbelasting binnen de bebouwde kom niet kan toenemen tot boven de 10 ouE/m³, maar er kan wel een grote verschuiving optreden van adressen waar de milieukwaliteit nu als 'matig' wordt beoordeeld naar een 'onvoldoende' milieukwaliteit. Ook ter plaatse van de adressen buiten de bebouwde kom kan een verslechtering optreden.

Met een emissie-stand-still voor ammoniak is deze verslechtering beperkter van omvang, maar kan binnen delen van de gemeente nog steeds sprake zijn van een toename van de geurbelasting en daarmee van mogelijke gezondheidseffecten.

Geurhinder en gezondheid: doorvertaling in het omgevingsplan

Het opvullen van latente ruimte binnen de bouwvlakken en het vergroten van bouwvlakken tot 1.5 hectare kan ook binnen de kaders die de VR2014 stelt leiden tot een toename van het aantal geurgehinderden. Het is echter de vraag of het verkleinen van bouwvlakken de beste oplossing is om ongewenste effecten te voorkomen. Ook wanneer de bouwvlakken worden begrensd tot de bestaande bebouwing kunnen er binnen het bouwvlak ontwikkelingen plaatsvinden die leiden tot een toename van de geurbelasting (bijvoorbeeld wanneer ter vervanging van een bestaande loods een stal wordt gerealiseerd). Daarnaast kan een ruimer bouwvlak ook juist ruimte bieden om een bijdrage te leveren aan het oplossen van knelpunten.

Er is geen directe relatie tussen de omvang van het bouwvlak en de omvang van de geuremissies en optredende geurbelastingen. Vanuit het oogpunt van geurhinder ligt het voor de hand om in plaats van het verkleinen van bouwvlakken te kiezen voor het opnemen van aanvullende voorwaarden (die in ieder geval binnen delen van het plangebied verder gaan dan de voorwaarden uit de VR2014). Daarbij zijn er verschillende mogelijkheden:

- **Optie 1:** geur emissie-stand-still: Evenals voor het thema ammoniak/stikstofdepositie ook voor geurhinder een emissie-stand-still opnemen. Uit de berekeningsresultaten blijkt dat ook wanneer het (ammoniak)emissie-stand-still als uitgangspunt wordt genomen, er nog steeds een toename van de geurbelasting mogelijk is. Bijvoorbeeld wanneer sprake is van een omschakeling van melkrundvee naar varkens binnen het (ammoniak)emissie-stand-still³.

³ Opgemerkt dient te worden dat dit in veel gevallen een theoretische situatie betreft. De percelen waar een omschakeling van rundvee naar varkens aan de orde zal zijn, betreffen meestal juist de kleinschalige rundveebedrijven. Deze bedrijven kennen een dermate beperkte ammoniakemissie, dat hierbinnen geen sprake kan zijn van reële omschakelingsmogelijkheden naar varkenshouderij zonder dat de emissie toeneemt. In de praktijk betekent een emissie-stand-still voor ammoniak vaak ook een emissie-stand-still voor geurhinder.

Een andere mogelijkheid is om de omschakeling tussen bepaalde diercategorieën uit te sluiten, dus geen wijziging van rundvee naar varkens of pluimvee toestaan;

- **Optie 2:** geurhinderpercentages/achtergrondbelastingen vastleggen: Om wat meer flexibiliteit te bieden kan er ook voor worden gekozen om geurhinderpercentages/achtergrondbelastingen vast te leggen in het omgevingsplan die verder gaan dan de normen uit VR2014. Daarbij kan gekozen worden voor een gebiedsgerichte normering, waarmee wordt voorkomen dat in situaties waar de geurbelasting ruim onder de normen uit de VR2014 is gelegen een 'opvulling' van ontwikkelingsruimte plaatsvindt.
- **Optie 3:** extra eisen stellen bij overbelaste situaties : In beide voorgaande opties is het wenselijk om in het verlengde van de voorwaarden uit de VR2014 extra eisen te stellen aan initiatieven in een gebied waar reeds sprake is van een overbelaste situatie. Dit betekent dat een deel van het 'saldo' dat wordt gerealiseerd met emissie-arme technieken ten goede komt aan het verlagen van de achtergrondbelasting.

Bij het tegengaan van ongewenste gezondheidseffecten spelen overigens niet alleen de ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen een rol. Ook zal moeten worden bekeken of het wenselijk is om in het omgevingsplan op basis van de achtergrondconcentraties een differentiatie aan te brengen in de (geurgevoelige) neven- en vervolgfuncties die in verschillende deelgebieden worden mogelijk gemaakt. Bijvoorbeeld door recreatieve functies waar grotere groepen mensen kunnen verblijven niet toe te staan in de meest belaste gebieden.

4. Luchtkwaliteit

Algemeen

Rond intensieve veehouderijen (in het bijzonder pluimveehouderijen) kan sprake zijn van verhoogde concentraties fijn stof. In VR2014 is vastgelegd dat de jaargemiddelde concentratie fijn stof op gevoelige objecten maximaal $31,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ mag bedragen. De wettelijke grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie fijn stof (PM_{10}) bedraagt $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Hoewel hiermee sprake lijkt van een forse aanscherping van de norm, is dat bij de toetsing van initiatieven in de praktijk niet het geval. Naast de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie is namelijk ook een maximaal aantal overschrijdingsdagen vastgelegd dat de 24-uurgemiddelde concentratie boven de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ mag liggen. Bij een jaargemiddelde concentratie van $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ligt het aantal overschrijdingsdagen ver boven de maximale toegestane 35. Uit de statistische relatie tussen jaargemiddelde en 24-uurgemiddelde blijkt dat bij een jaargemiddelde concentratie van $31,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ precies wordt voldaan aan de wettelijke grenswaarde van 35 overschrijdingsdagen.

Per 1 januari 2015 geldt ook een grenswaarde voor $\text{PM}_{2,5}$. Dit zijn nog kleinere deeltjes fijn stof dan PM_{10} . Rond veehouderijen zijn de concentraties PM_{10} echter maatgevend.

Eerste resultaten

Bij een grootschalige omschakeling naar pluimvee kan (binnen de norm zoals vastgelegd in de VR2014) sprake zijn van een forse toename van de concentraties fijn stof. In de huidige situatie (2015) liggen de concentraties op veel plekken binnen de gemeente rond de $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Volgens de gegevens die beschikbaar zijn via de monitoringstool (onderdeel van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) blijkt dat er in de huidige situatie geen sprake is van overschrijdingssituaties. Dat is het gevolg van het feit dat nauwelijks sprake is van pluimveehouderijen binnen het plangebied. Hoewel overschrijdingen van de wettelijke grenswaarden kunnen worden uitgesloten, is het de vraag of het opvullen van de ruimte tot de provinciale norm van $31,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ wenselijk is, met name met het oog op mogelijke gezondheidseffecten.

Gezondheid

Een verhoogde concentratie fijn stof brengt gezondheidsrisico's met zich mee. Ook bij concentraties lager dan de wettelijke grenswaarden kan sprake zijn van relevante gezondheidseffecten. Op basis van het Handboek Gezondheidseffectscreening kunnen scores met bijbehorende milieugezondheidskwaliteit worden gekoppeld aan de optredende concentraties. Bij concentraties tussen de 30 en $34 \mu\text{g}/\text{m}^3$ wordt de milieugezondheidskwaliteit beoordeeld als 'zeer matig'. Bij concentraties tussen de 20 en $29 \mu\text{g}/\text{m}^3$ wordt de milieugezondheidskwaliteit beoordeeld als 'matig'. Dat betekent dat de luchtkwaliteit in de huidige situatie op veel plekken binnen het plangebied wordt beoordeeld als matig en dat zonder verdere maatregelen sprake kan zijn van een verslechtering (toename tot maximaal $31,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$, waarbij de milieugezondheidskwaliteit wordt beoordeeld als zeer matig).

Luchtkwaliteit: Doorvertaling in het omgevingsplan

Niet de latente ruimte binnen de bouwvlakken is maatgevend voor de potentiële gevolgen voor de concentraties fijn stof, maar de mogelijkheden die het plan biedt voor omschakeling naar pluimveehouderij. Een relevante verslechtering van de luchtkwaliteit is alleen aan de orde wanneer op heel grote schaal omschakeling naar pluimveehouderij plaatsvindt. Uit ervaring blijkt dat luchtkwaliteit echter nauwelijks tot problemen leidt. De voorwaarden die worden genomen om de stikstofdepositie en geuremissie te beperken, zorgen ook voor een beperktere toename in concentraties luchtverontreinigende stoffen. Dat betreft een theoretische situatie. De voorwaarden die worden opgenomen om ongewenste gevolgen op het gebied van stikstofdepositie en geurhinder te voorkomen, leiden ook tot een inperking van de potentiële fijn stof emissies. Het lijkt dan ook niet noodzakelijk om hiernaast ook voor het thema fijn stof nog aanvullende maatregelen te treffen (in aanvulling op de voorwaarde uit de VR2014).

5. Integrale afweging en advies

In paragraaf 2 is op basis van de analyse voor het thema stikstofdepositie ingegaan op de wijze waarop in het omgevingsplan kan worden omgegaan met latente ruimte binnen bouwvlakken van veehouderijen (en de mogelijkheid voor vergroting van bouwvlakken tot 1.5 hectare). Hieronder volgt een uitgebreidere beschouwing van de opties, waarin ook de overige milieuthema's zijn meegenomen.

Optie 1: bouwvlakken generiek verkleinen tot bestaande bebouwing/activiteiten

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat (zonder aanvullende voorwaarden) als gevolg van het invullen van onbenutte bouw mogelijkheden ongewenste effecten kunnen ontstaan. Om te komen tot uitvoerbare initiatieven binnen de wettelijke kaders en de kaders die de VR2014 stelt, is maatwerk noodzakelijk. Op basis van het planMER en de passende beoordeling kan worden beargumenteerd dat het benutten van ruimte binnen bouwvlakken al snel zal leiden tot relevante negatieve effecten en dat het gezien het vereiste maatwerk en de gedetailleerde toetsing wenselijk is om de bouwvlakken generiek te verkleinen.

Voordeel van deze optie is dat voor elke ontwikkeling een ruimtelijke procedure moet worden gevoerd en hierover bestuurlijke besluitvorming dient plaats te vinden. De gemeente heeft hiermee mogelijkheden om te sturen en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Nadeel van deze optie is dat daarmee ook gewenste ontwikkelingen worden tegengehouden of in ieder geval vragen om een ruimtelijke procedure (binnenplannen of buitenplannen). Hoewel de optie in lijn is met de uitgangspunten zoals opgenomen in de kadernota, past het verkleinen van alle bouwvlakken eigenlijk niet binnen de visie op het instrument omgevingsplan (flexibiliteit, los laten). Tevens dient rekening te worden gehouden met mogelijke planschadeclaims.

Optie 2: maatwerk leveren in het omgevingsplan

Op basis van de uitkomsten van de passende beoordeling en het uitvoerbaar alternatief zoals uitgewerkt in het planMER kan er voor worden gekozen om in het omgevingsplan de ruimte binnen de bouwvlakken en de mogelijkheden voor vergroting van bouwvlakken specifiek af te stemmen op de mogelijkheden die een bedrijf heeft om binnen het emissie-stand-still en de andere voorwaarden uit te breiden. Met andere woorden: er wordt alleen uitbreidingsruimte opgenomen voor zover op voorhand de uitvoerbaarheid kan worden aangetoond.

Voordeel is dat bedrijven niet onnodig op voorhand worden beperkt. De ontwikkelingsmogelijkheden en flexibiliteit zijn afgestemd op de locatie van het bedrijf, de milieukwaliteit ter plaatse en de specifieke bedrijfskenmerken (dieraantallen, stalsystemen etc).

Nadeel is dat binnen deze optie al in het omgevingsplan op perceelsniveau maatwerk zal moeten worden geleverd. Dit vraagt om veel en gedetailleerde informatie over de huidige bedrijfssituatie. Gezien het forse aantal bedrijven is binnen deze optie sprake van een grote mate van foutgevoeligheid.

Daarnaast gaan de ontwikkelingen in de agrarische sector en de daaraan gekoppelde wet- en regelgeving dermate snel dat het geleverde 'maatwerk' slechts een momentopname is en uitgangspunten binnen de planperiode al snel achterhaald kunnen zijn.

Optie 3: bouwvlakken in stand laten

Hoewel niet passend binnen de kaders zoals opgenomen in de Kadernota ("bouwvlakken in oppervlakte beperken tot het noodzakelijke"), kan er voor worden gekozen om de bouwvlakken ongewijzigd te laten en met nadere kwalitatieve voorwaarden en uitgangspunten te borgen dat geen ongewenste effecten ontstaan en bestaande knelpunten zo mogelijk worden opgelost. Veel gemeenten kiezen voor deze optie. Daarbij spelen verschillende overwegingen een rol:

- er is geen directe relatie tussen de omvang van een bouwvlak en de optredende milieubelasting. Een ruimer bouwvlak kan ook juist ruimte bieden aan initiatieven (met duurzame stalsystemen) die een bijdrage leveren aan het oplossen van overbelaste situaties (zeker wanneer bepaalde 'verbeterprincipes' worden vastgelegd in de regels);
- een bouwvlak kan ook worden benut voor activiteiten en functies die geen ammoniak-, fijn stof- en/of geuremissies genereren. Voorkomen wordt dat ook voor bijvoorbeeld bebouwing ten behoeve van nevenfuncties een aparte procedure moet worden doorlopen omdat het bouwvlak te klein is;

Een nadeel van deze optie is dat er geen sturingsmogelijkheid is op de situering van bebouwing binnen het bouwvlak. Binnen het bouwvlak kan wel de voorwaarde worden gesteld dat de bebouwing landschappelijk moet worden ingepast.

Advies

Op basis van het voorgaande en het 'Boekels model' stellen wij voor te kiezen voor optie 3, waarbij de bestaande bouwvlakken behouden blijven, latente ruimte niet wordt ingenomen en met (kwalitatieve) voorwaarden in de regels wordt geborgd dat geen ongewenste effecten ontstaan en bestaande knelpunten zo mogelijk worden opgelost.

Daarbij zijn er twee typen voorwaarden:

1. voorwaarden gericht op de bedrijfssituatie (zoals de toegestane omvang van de emissies, omschakelmogelijkheden tussen diersoorten);
2. voorwaarden die zijn gericht op de te beschermen objecten (zoals de maximaal toegestane geurbelastingen en concentraties fijn stof).

Op basis van de huidige inzichten lijkt een emissie-stand-still voor ammoniak de enige mogelijkheid om significante negatieve effecten uit te sluiten. Zoals toegelicht is het niet noodzakelijk om voor het thema fijn stof in het omgevingsplan nog aanvullende maatregelen te treffen (in aanvulling op de voorwaarde uit de VR2014). Voor geurhinder kunnen echter wel aanzienlijke effecten optreden, ook bij een emissie-stand-still voor ammoniak. Advies is om naast het emissie-stand-still voor ammoniak ook een emissie-stand-still voor geur vast te leggen. Binnen een dergelijk stand-still is sprake van enige flexibiliteit en ontwikkelingsruimte, maar een verslechtering van de geursituatie wordt voorkomen.

Gezien de jurisprudentie dient in het bestemmingsplan de 'bestaande ammoniakemissie' nader te worden gedefinieerd. De emissie komt in principe tot stand op basis van aantallen dieren, diersoorten en stalsystemen. Voor een sluitende en werkbare definitie in het bestemmingsplan is dit echter niet voldoende. Per bepalende factor (diersoort, dieraantal, stalsysteem) is gezocht naar een bepaalbare en handhaafbare vertaling.

Voor het bepalen van het type stalsysteem (in combinatie met de diersoort) wordt uitgegaan van het ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan aanwezige stalsysteem, gebaseerd op de unieke stalbeschrijvingen van de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav). Uit de (milieu)vergunning/melding en onderliggende stukken, dan wel de omgevingsvergunning (bouwen) kan worden opgemaakt van welk stalsysteem gebruik wordt gemaakt.

Bij het bepalen van het aantal en soort dieren wordt uitgegaan van het aantal gerealiseerde dierplaatsen ten tijde van vaststelling van het plan. Het aantal gerealiseerde dierplaatsen (in combinatie met de diersoort) is hierbij gebaseerd op de legaal aanwezige stal en de inrichting van die stal ten tijde van vaststelling van het plan. De regeling is daarmee bepaalbaar en handhaafbaar en biedt agrariërs de ruimte om aanwezige stallen volledig te gebruiken.

Het exacte aantal dieren op een bedrijf op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan kan niet als uitgangspunt voor de bestaande emissie gelden, voornamelijk omdat het aantal lastig te bepalen is en geen rekening houdt met eventuele natuurlijke fluctuaties in de veestapel. Door het hanteren van het uitgangspunt van bestaande dierplaatsen wordt de agrarisch ondernemer niet onevenredig beperkt in zijn bedrijfsvoering.

Bij de keuze voor bestaande dierplaatsen zijn overigens nog twee aspecten van belang:

- structureel onbenutte ruimte binnen de bestaande stallen mogen niet tot de bestaande situatie worden gerekend; dit vergt een goede inventarisatie van de huidige agrarische bedrijfsvoeringen;
- nog niet benutte/gebouwde, maar wel verleende vergunningen voor de bouw/het gebruik van stallen, waarvan ook vast staat dat ze in het kader van de Natuurbeschermingswet uitvoerbaar zijn, mogen wel tot de bestaande situatie worden gerekend.

Verder adviseren wij om (in het verlengde van de voorwaarden uit de VR2014) een regeling op te nemen waarmee in overbelaste situaties een extra inspanning wordt gevraagd om de achtergrondbelasting terug te dringen. Naast het emissie-stand-still voor geur wordt in overbelaste situaties een reductie van de geuremissie van 10% voor geschreven. Gezien de gezondheidseffecten die samenhangen met de optredende geurbelasting is een dergelijke extra inspanning (in ieder geval voor grote delen van het plangebied) goed te motiveren. Dit gaat gepaard met een verbale regeling.

Concluderend adviseren wij:

1. de agrarische bouwvlakken uit het vigerende bestemmingsplan te handhaven (tot maximaal 1,5 ha) en latente ruimte niet in te nemen;
2. een regel op te nemen dat de bestaande ammoniakemissie niet mag toenemen. De bestaande ammoniakemissie wordt vastgelegd op basis van het feitelijk aanwezige aantal dierplaatsen, diersoorten en stalsystemen;
3. een regel op te nemen dat de bestaande geuremissie niet mag toenemen. De bestaande geuremissie wordt, evenals de ammoniakemissie, vastgelegd op basis van het feitelijk aanwezige aantal dierplaatsen, diersoorten en stalsystemen;
4. een regel op te nemen dat de geuremissie van het eigen bedrijf in gebieden die in de meest recente geurgebiedsvisie en –verordening (en daaropvolgende evaluaties) als overbelast zijn aangemerkt bij uitbreiding van het bedrijf met 10% gereduceerd moet worden. Van deze regel kan worden afgeweken als de initiatiefnemer kan aantonen dat er feitelijk geen sprake meer is van een overbelaste situatie.