

M.e.r. Reconstructie Noord- en Midden-Limburg

Inleiding en probleemverkenning

De Reconstructiewet Concentratiegebieden is in het leven geroepen om de problemen in het landelijke gebied structureel en integraal aan te pakken. Directe aanleiding voor de wet was de varkenspestepidemie van 1997, maar de insteek van de wet is veel breder.

De reconstructiewet richt zich op de zandgebieden in Nederland waar een hoge concentratie van intensieve veehouderij is. Omdat zandgrond weinig vruchtbaar is, bracht grondgebonden landbouw (akkerbouw, melkveehouderij) te weinig op en richtten de boeren zich op de niet-grondgebonden (neven)takken zoals het houden van pluimvee en mestvarkens in stallen. Om de grote investeringen in die bedrijfstak rendabel te maken, is verdere schaalvergroting opgetreden. De veedichtheid in de zandgebieden is uiteindelijk dusdanig groot geworden dat er conflicten optreden met de andere functies in het landelijke gebied. De kwaliteit van het milieu en de leefomgeving is te sterk onder druk komen te staan.

De regelgeving die in de loop der jaren is ontwikkeld om de kwaliteit van die leefomgeving te beschermen, maakt dat veel intensieve veehouderijbedrijven nu niet meer kunnen uitbreiden. De bedrijven komen in een vicieuze cirkel. Doordat ze niet kunnen uitbreiden, is er te weinig geld om investeringen te doen om aan de toenemende milieu- en dierwelzijnseisen te voldoen. De economische perspectieven voor de bedrijven zijn ongunstig. Dat heeft weer negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid in die sector in de regio.

Maar niet alleen agrarische bedrijven kunnen niet groeien. Ook de dorpen kunnen met woonbebouwing niet verder uitbreiden omdat ze in de stankcirkels van agrarische bedrijven zitten. De intensieve veehouderijgebieden zijn weinig aantrekkelijk voor recreanten vanwege de stank en de grootschalige gebouwen in het landschap. Dus ook recreatiebedrijven hebben weinig toekomstperspectief.

De grootschalige intensieve veehouderij leidt tot een groot mestoverschot. In grote delen van Nederland is het een haast ondoenlijke opgave om te voldoen aan de Europese Nitraatrichtlijn. De overbemesting van het land, de uitstoot en depositie van ammoniak leiden tot bodem- en waterverontreiniging, aantasting van de natuur, achteruitgang van de biodiversiteit en effecten voor de volksgezondheid.

Ook de grondgebonden landbouw in de reconstructiegebieden heeft overigens net als elders negatieve milieueffecten: belasting van bodem en water met meststoffen, zware metalen en bestrijdingsmiddelen. De voor de bedrijfsvoering noodzakelijke ingrepen in de waterhuishouding hebben negatieve effecten gehad, waaronder verdroging in natte natuurgebieden, aantasting van beekdalen en vermindering van de natuurlijke veerkracht van het watersysteem. Natuurlijk mogen niet alle milieuproblemen aan de agrarische sector worden toegeschreven. De boeren in het landelijke gebied hebben een belangrijke functie in het beheer van landschap en natuur. Dat laat echter onverlet dat in diverse regio's de problemen groot zijn.

Juridisch kader: Reconstructiewet

Toen in 2002 de Reconstructiewet Concentratiegebieden in werking trad, ging het niet alleen meer om veterinaire veiligheid, maar ook om het verbeteren van de ruimtelijke structuur in het algemeen in het landelijke gebied. De wet noemde naast veterinaire veiligheid als hoofddoelen: het verbeteren van de sociaal-economische vitaliteit en het verbeteren van de omgevingskwaliteit in de reconstructiegebieden.

In Nederland werden 12 reconstructiegebieden aangewezen in de Wet herstructurering varkenshouderij (1998): 7 in Noord-Brabant, 3 in Gelderland/Utrecht, 1 in Overijssel en 1 in Limburg. Voor ieder van die gebieden moest er op korte termijn een Reconstructieplan worden opgesteld.

Een Reconstructieplan is een plan op hoofdlijnen voor 12 jaar. Het moet doelen, maatregelen en een kostenraming bevatten. Bepaalde deelonderwerpen kunnen zo nodig later in een uitwerkingsplan worden behandeld. Bij ieder reconstructieplan horen uitvoeringsprogramma's. Daarin staan concrete projecten die in eerstkomende vier jaar worden gerealiseerd. Ieder Reconstructieplan moet een zonering bevatten voor het plangebied in landbouwontwikkelingsgebied, verwevingsgebied en extensiveringsgebied. Ieder van deze gebieden geeft andere ontwikkelingsmogelijkheden voor de intensieve veehouderij.

- In een *extensiveringsgebied* zouden bij voorkeur geen intensieve veehouderijbedrijven moeten voorkomen. Daarom is nieuwe vestiging daar niet meer mogelijk en wordt uitbreiding aan strenge randvoorwaarden gebonden. Gezocht wordt naar mogelijkheden om de bedrijven uit die zones te verplaatsen.
- Nieuwe vestiging en verplaatsing van intensieve veehouderij dient gerealiseerd te worden in de *landbouwontwikkelingsgebieden*. Deze liggen gunstig en zijn geschikt voor deze vormen van grootschalige intensieve veehouderij, of worden met aanvullende (infrastructurale) maatregelen daarvoor geschikt gemaakt (projectvestigingsgebieden).
- In de zogenoemde *verwevingsgebieden* is geen nieuwvestiging mogelijk, maar de bestaande bedrijven mogen (binnen randvoorwaarden) verder uitbreiden.
- Ook moet het Reconstructieplan aangeven, waar *varkensvrije zones* komen te liggen. In deze zones mogen geen intensieve veehouderijen voorkomen. De aanwezige bedrijven moeten worden uitgekocht. Deze varkensvrije zones delen het gehele intensieve veehouderijgebied in Nederland op in afgescheiden deelgebieden, waardoor veterinaire ziektes zich minder snel verspreiden. Varkensvrije zones liggen vooral langs al aanwezige natuurlijke barrières als grote rivieren en bij stroken waarin toch al weinig intensieve veehouderij voorkomt, zoals bijvoorbeeld beschermde natuurgebieden.

Het vaststellen van een Reconstructieplan werd beschouwd als een activiteit waarvoor milieueffectrapportage moeten worden uitgevoerd. Zie schema.

De juridische status van een Reconstructieplan is vergelijkbaar met die van een Streekplan. Waar het Reconstructieplan afwijkt van het vigerend Streekplan, geldt het als een formele wijziging. Het Reconstructieplan heeft een rechtstreekse doorwerking in de bestemmingsplannen. Deze moeten voor zover strijdig conform het reconstructieplan worden aangepast.

De aanpak in Noord- en Midden-Limburg

In Noord- en Midden-limburg heeft men niet gewacht totdat de Reconstructiewet was vastgesteld. In de periode van mei 2000 tot juli 2002 is een interactief open planproces georganiseerd waarin diverse partijen van onderop inbreng konden geven in de planontwikkeling. Het plangebied werd opgedeeld in 6 regio's. Regionale Contactgroepen organiseerden het proces van ideeën- en planvorming. De regio's leverden de bouwstenen aan voor het op te stellen reconstructieplan. Hoewel ieder van de regio's dit proces naar eigen inzicht mocht inrichten, zorgde een centraal ondersteunings- en regiebureau dat de werkwijze en resultaten niet te ver uiteen zouden lopen. De door de districten aangeleverde bouwstenen werden in de periode van juli 2002 tot juni 2003 geïntegreerd tot een Voorlopig Reconstructieplan.

M.e.r.

In 2002 begon ook de m.e.r.-procedure mee te spelen. De belangrijkste inbreng van de m.e.r. was om door te rekenen wat de effecten van het voorlopige plan waren en na te gaan hoe het plan scoorde op de geformuleerde doelstellingen. Ook leverde de m.e.r. studiealternatieven aan, waarin werd onderzocht op welke punten het voorlopige plan beter kon worden gemaakt. Een aanzet voor de wijze van effectbeschrijving, alsmede voor de operationalisering van de reconstructiedoelen stond al in de startnotitie m.e.r. die in de zomer van 2002 ter visie werd gelegd. Die startnotitie bevatte ook een voorstel voor de alternatieven die in het MER zouden komen te staan. Deze aanzet werd verder uitgewerkt op basis van de inspraak en het advies van de Commissie m.e.r. in de Richtlijnen voor het op te stellen milieueffectrapport.

alternatieven

In het MER werden de volgende studiealternatieven uitgewerkt:

1. referentiealternatief: bestaande situatie + autonome ontwikkeling
2. alternatief *technische maatregelen veehouderij*, daarin werd uitgegaan van vergaande technische maatregelen om de emissie van geur en ammoniak uit de veestallen te verminderen
3. alternatief *verplaatsing veehouderij*, daarin werden bedrijven die ongunstig waren gelegen naar elders verplaatst, of wel sterk geconcentreerd op enkele locaties, dan wel wat meer verspreid in het plangebied

4. alternatief *water voor natuur*, hierin werd het watersysteem zo heringericht dat optimale voorwaarden voor de natuur werden geschapen
5. alternatief *water voor landbouw*, hierin moest het watersysteem dienstbaar zijn voor de landbouw.

De effectbeschrijving en –vergelijking van de studiealternatieven leidde tot de volgende conclusies:

- Bij alle alternatieven zal de ammoniakuitstoot te hoog blijven. Het gunstigst scoort het technische alternatief waarbij de uitstoot uit de stallen wordt verminderd. Omdat echter veel uitstoot van andere bronnen komt, is het totaaleffect niet groot. Wel is er lokaal een gunstig effect voor natuurgebieden, als daaromheen veel intensieve veehouderij ligt.
- Het kost minder om met technische maatregelen dan met verplaatsing van bedrijven de uitstoot van ammoniak en geur omlaag te brengen.
- Bedrijfsverplaatsing naar enkele geconcentreerde vestigingsplaatsen levert te weinig landschappelijk voordeel op om te kunnen opwegen tegen de nadelen. (Dat is namelijk dat boeren in dat geval ver buiten hun eigen dorpsgemeenschap opnieuw moeten beginnen met een bedrijf.) Omdat er in het hele gebied wel locaties zijn waar nieuw-vestiging acceptabel is vanuit landschappelijke overwegingen, is er weinig aanleiding bij verplaatsing sterk te concentreren. (Overigens heeft het voordeel van betere mogelijkheden voor gezamenlijke fabrieksmatige mestverwerking bij concentratie, in de afweging slecht beperkt meegevoegd.)
- Hoewel natuur en landbouw minder strijdige waterbelangen hebben dan vooraf werd aangenomen, blijkt toch dat het alternatief “water voor landbouw” tot onacceptabele verdroging leidt in natuurgebieden waarvoor het anti-verdrogingsbeleid geldt. Het alternatief “water voor natuur” is evenwichtiger van opzet.

mma

Met behulp van deze nieuwe inzichten is het voorlopige plan bijgesteld (milieuvriendelijker gemaakt) en is tevens een meest milieuvriendelijk alternatief (mma) ontwikkeld.

Interessant is de keuze dat het meest milieuvriendelijk alternatief uitgaat van hetzelfde budget als voor het voorkeursalternatief is geraamd. Het MER motiveert dat als volgt: als er minder geld beschikbaar is, zal het plan langzamer kunnen worden uitgevoerd en worden de doelen later bereikt. Als er meer geld is, zal het sneller kunnen. De meest interessante keuze is niet zozeer hoeveel geld er beschikbaar komt. Het plan geeft immers aan hoeveel er nodig is om de gestelde vigerende beleidsdoelen binnen afzienbare termijn zo goed mogelijk te bereiken. Er is veeleer een keuze in de wijze waarop, en waaraan je het geld besteedt.

- In het meest milieuvriendelijke alternatief zijn de extensiveringsgebieden groter en de landbouwontwikkelingsgebieden kleiner. Dat houdt in dat de mogelijkheden voor de intensieve veehouderij rondom de dorpen en rondom de natuurgebieden beperkter zijn. Ruimte voor nieuwe intensieve veehouderij is alleen beperkt mogelijk, daar waar dat de minst nadelige effecten kan hebben.
- Er wordt minder geld gestoken in bedrijfsverplaatsing en meer in het opleggen en stimuleren van technische maatregelen.
- Het geld dat daarmee wordt uitgespaard, komt beschikbaar voor extra maatregelen ten gunste van natuur, landschap, water en recreatie.

effectbeschrijving

De effecten van de alternatieven werden beschreven en vergeleken met behulp van een set toetsingscriteria die was gebaseerd op de belangrijkste beleidsdoelen. Een toetsing op basis van doelbereik is gebruikelijk bij strategische plannen, waar het moeilijk is al concrete, gebiedsspecifieke effecten te beschrijven. Het is immers nog niet duidelijk welke projecten precies worden uitgevoerd en hoe ze worden uitgevoerd. Wel werden de effecten voor het Noord- en Midden-Limburg in zijn totaliteit voor grootste deel kwantitatief bepaald met (op bepaalde aannamen gebaseerde) berekeningen. Hieronder volgen de belangrijkste doelstellingen en de daarbij berekende parameters:

- versterken van het toekomstperspectief voor de verschillende vormen van landbouw: hoeveel levenskrachtige bedrijven die nu op slot zitten, kunnen weer vooruit?
- versterking van de perspectieven voor recreatie en toerisme: voor hoeveel recreatieve bedrijven die nu belemmerd of gehinderd worden, verbeteren de omstandigheden?

- verbeteren van de leefbaarheid op het platteland: hoeveel dorpen krijgen weer meer groeimogelijkheden?
- natuurbescherming en -ontwikkeling: voor hoeveel ha natuurgebied (EHS, de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden e.d.) verbeteren de omstandigheden en hoeveel ha wordt nieuw aangekocht en ingericht?
- beschermen en ontwikkelen van landschappelijke en cultuurhistorische waarden: hoeveel ruimte (ha) wordt er in de ruilverkaveling gereserveerd voor deze doelen; hoeveel lege stallen worden gesloopt?
- verbeteren waterhuishouding en water- en bodemkwaliteit: hoeveel ha wordt er voor waterberging gereserveerd, voor hoeveel ha natuur en landbouwgebied worden de waterwensen gehonoreerd, hoeveel km beek wordt hersteld, zijn de drinkwaterwinningen veilig gesteld, hoeveel diffuse lozingen op oppervlaktewater worden gesaneerd?
- verbeteren luchtkwaliteit: hoeveel % vermindert de ammoniakemissie en -depositie in verzuringsgevoelige gebieden, hoe sterk loopt het aantal stankgehinderden terug?
- verminderen veterinaire kwetsbaarheid: zijn voldoende varkensvrije zones gerealiseerd en wat wordt extra gedaan voor ketenaanpak en samenwerking in de veterinaire sector?

Bij de beschrijving werd per toetsingscriterium een factsheet opgesteld met daarin een beschrijving van de effecten met onderbouwing en toelichting op de gebruikte methodologie. Op sommige thema's (de agrarische) scoorden het voorkeursalternatief, ofwel het ontwerpplan beter, op andere was er weinig verschil en op de meeste (met name de milieugeoriënteerde) scoorde het mma beter.

Het ontwerpplan

Op zich bevatte het Ontwerp-reconstructieplan op de keeper beschouwd weinig echt nieuw beleid. Veel milieuwetgeving, zoals voor stank, ammoniak en waterkwaliteit, lag op landelijk niveau al vast. Ook de zonering voor de intensieve veehouderij sloot grotendeels aan bij de gebiedsindeling in vijf perspectieven die het streekplan bevatte. (P1: perspectief voor bos en natuur, verplaatsen intensieve veehouderij, geen uitbreiding daarvan mogelijk, ...P5: ruime ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw en toerisme). Het Reconstructieplan is vooral uitvoeringsgericht. Het geeft de maatregelen en de planning om de gewenste beeld ook werkelijk tot stand te brengen. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste maatregelen en het beslag dat die op het geraamde budget leggen. Het is de bedoeling dat eens per jaar wordt gekeken of de uitvoering nog op schema ligt en na iedere vier jaar is er een monitoring en evaluatietraject, waarna het nieuwe uitwerkingsprogramma wordt opgesteld.

Maatregelen reconstructieplan NML 2003 tot en met 2015 (tot 2007)	Beslag op budget	mma
30.000 (12.000) ha wettelijke ruilverkaveling	8%	
Verplaatsing van bedrijven 50 (16)	15%	10 (4) bedrijven
Verplaatsen glastuinbouwbedrijven 40 (10) en nieuw gebied inrichten	11%	minder ruimte nieuwe gebieden
Extensivering grondgebonden landbouw, beheercontracten	1%	
Aanwijzen mestverwerkingslocaties	1%	
Dorpsomgevingsplannen	2%	
Aankoop EHS gebied, inrichten, beheerovereenkomsten 4600 ha (2000 ha)	35%	aanvullende bescherming
Aanleg bos en recreatieomgeving 800 ha (300 ha)	5%	
Landschapsplannen en herinrichting	4%	extra beleid
Realiseren 2300 ha waterberging (50 ha)	1%	
Verdrogingsbestrijding in prioritaire gebieden	3%	in alle gebieden
Beekherstel 620 km (225 km)	6%	
Oplossingen voor stankhinder bij 30 intensieve veehouderijbedrijven	3%	extra maatregelen
Uitplaatsen 4 bedrijven uit varkensvrije zone (4)	3%	
Pilots emissiearme stallen		extra maatregelen
Pilot reinigen fosfaatverzadigde bodems		

Bij de keuze van maatregelen is bewust het accent gelegd op het oplossen van de zogenoemde 'gestapelde problematiek'. Dat houdt in dat vooral naar maatregelen is gezocht waarmee twee of meer problemen tegelijk worden opgelost. Daarmee wordt niet alleen geld bespaard, maar het houdt vaak ook in dat belangen niet tegenover elkaar komen te staan: het belang van de agrarische sector tegenover de milieubelangen. Ook dat heeft geleid tot een groter draagvlak in de streek, ondanks de relatief grote bedragen die onder de vlag van reconstructie worden besteed aan het inhalen van de achterstand op het gebied van realisatie van de ecologische hoofdstructuur en ondanks het grote ruimtebeslag dat wordt ingenomen voor waterbergingsgebieden.

Initiatieven die passen binnen het plan moeten vanuit de regio worden ingebracht. Als ze voldoen aan de doelstellingen van het plan komt er geld voor beschikbaar. De provinciale overheid heeft maar een beperkte uitvoerende bevoegdheid. De uitvoering moet komen van gemeenten en individuele boeren en ondernemers. Daarom is het ook zo belangrijk dat het plan van onderaf is opgebouwd en dat er steeds voldoende draagvlak is gecreëerd om tot uitvoering te komen. (Een draagvlak dat een milieuvriendelijker plan als het mma waarschijnlijk niet had gekregen.)

Inspraak

Het kan aan de Limburgse volksraad hebben gelegen, of aan de voorbereiding met inbreng van onderaf, maar het was opvallend hoe gemoeidelijk het er op de zes gehouden informatie- en inspraakavonden aan toe ging. Er waren nauwelijks vragen of kritiek. Mogelijk kwam dat ook doordat in de inleiding steeds werd benadrukt dat de reconstructie geen nieuw beleid was, maar een kans voor de streek om geld te krijgen om de bestaande problemen op te lossen. Bij de schriftelijke inspraak waren er over het milieueffectrapport ook nauwelijks opmerkingen van betekenis. De belangrijkste inspraak kwam van boeren in de varkensvrije zones, de extensiveringsgebieden en de andere gebieden waar beperkingen zouden worden opgelegd. Door nu formeel bezwaar tegen het ontwerpplan aan te tekeningen, werden de rechten om later voor planschadevergoeding in aanmerking te komen, veiliggesteld.

Toetsing en evaluatie

Eind 2003 is het MER door de Commissie voor de m.e.r. getoetst. De Commissie bracht een positief toetsingsadvies uit. Daarin sprak de Commissie waardering uit voor de volgende punten:

- Doordat de regio is betrokken bij het opstellen van het Reconstructieplan en er is gezocht naar win-win-maatregelen, wordt het plan vrij breed gedragen. De belangen-groeperingen zijn niet tegenover elkaar komen te staan.
- Doordat het Reconstructieplan een doelenplan is en geen projectenplan, is er bij de uitvoering van het Reconstructieplan ruimte om flexibel en slagvaardig in te spelen op initiatieven van 'onderaf'.
- Het MER een duidelijke rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van het Reconstructieplan.
- Het meest milieuvriendelijke alternatief brengt enkele interessante en tegelijkertijd realistische keuzen in beeld. Wel zijn er een tweetal kanttekeningen: Het zal nog moeten blijken of in emissiearme stallen inderdaad een zo hoge emissiereductie kan worden bereikt als het MER aangeeft. Ook is een nadeel dat in het mma de veehouderij bedrijven op de verkeerde plaats blijven liggen.
- Er is in het MER en in het Reconstructieplan gewerkt met een toetsingskader dat is gebaseerd op een set van duidelijke, toegespitste, operationele en dus goed afrekenbare doelen.
- De factsheets in het MER geven in het algemeen kwantitatief en inzichtelijk weer hoe de alternatieven scoren op ieder van de doelstellingen.
- Het toetsingskader geeft een goede structuur aan het MER en het Reconstructieplan. Deze structuur zal ook nuttig blijken te zijn in de uitvoeringsfase en bij de monitoring van de resultaten.

Toch merkt de Commissie ook op dat diverse doelen binnen de planperiode niet haalbaar zijn en dat er voor het bereiken van de doelen in de komende jaren nog veel zal moeten gebeuren.

- Voor *veterinaire veiligheid* zal veel meer nodig zal zijn dan alleen het realiseren van varkensvrije zones. De huidige varkensvrije zones zijn vaak natuurgebied, waarin in het wild levende dieren voorkomen. Verder is er het houden van vee als hobby toegestaan. Dit maakt dat de veehouderij veterinair nog steeds kwetsbaar is, een knelpunt dat op landelijke schaal beter moet worden onderkend.
- De normen voor *ammoniakdepositie op verzuringsgevoelige* gebieden worden niet gehaald. Ook daarvoor zullen ingrijpendere maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld centrale mestverwerking.
- In gebieden waarvoor een Reconstructieplan is opgesteld gelden soepelere normen voor stankhinder. De positieve score voor doelbereik op dat punt is daardoor vertekend.
- Voor de *waterberging* moeten de gebieden nog concreet worden aangegeven. Dat gebeurt pas later in een uitwerkingsplan. Er is regime dat kapitaalintensieve investeringen in de zoekgebieden tegengaat.
- De *kwaliteitsdoelen voor bodem en grondwater* worden in de planperiode niet gehaald. Voor bodem is de fosfaatuitspoeling het grootste probleem. Een mogelijke aanpak wordt in de eerste periode van de uitvoering alleen met een pilot verkend.

Dit overzicht illustreert slechts hoe groot de problemen in de concentratiegebieden zijn. Ook Reconstructie kan deze niet in een keer oplossen. Het MER beschrijft duidelijk dat dat zo is, en waarom dat zo is. En in ieder geval is er een goed begin gemaakt.

Mve/19-2-04

Bijlagen: kaartje met plan, procedureschema