

Heroverweging regeling mestopslagen in de gemeente

Aanleiding

1. In een agrarische gemeente als Borger-Odoorn wordt veel dierlijke mest van buiten de gemeente gebruikt om de teelt van gewassen mogelijk te maken. Door een recente aanscherping van de mestwetgeving is er bij de veehouderijbedrijven minder ruimte om mest op het eigen bedrijf aan te wenden. Hierdoor ontstaat een grotere behoefte aan afzetmogelijkheden. En door verdere beperkingen in de mogelijkheden om mest uit te rijden in tijd en hoeveelheden moet er meer mestopslag (buffer) worden gerealiseerd. In beginsel kan deze opslag worden gerealiseerd bij de producent, maar er zijn goede redenen om de opslag van deze mest in het ontvangende gebied aan te leggen. Zo geeft een opslag in dit gebied logistiek voordelen. Het transport van de mest kan namelijk ook plaatsvinden buiten de periode waarin mest op het land mag worden uitgereden. Daarboven heeft het ook bedrijfstechnische en milieukundige voordelen op het ontvangende bedrijf. Als een opslag is gevuld met diverse vrachten dierlijke mest kan het geheel worden gehomogeniseerd en kan goed bepaald worden welke gehalten aan stoffen als stikstof en fosfaat in de opslag aanwezig is. Bij het aanwenden van de mest kan vervolgens op basis van betrouwbare uitgangspunten worden gewerkt en redelijk precies worden bemest. In een situatie waar vracht voor vracht wordt aangevoerd en aangewend is dit moeilijker. Ook hierom ligt het in de rede dat de mest in de afzetgebieden wordt opgeslagen.
2. De gemeente kent een regeling voor de aanleg van mestopslagen. Die regeling geldt voor zowel opslag in mestsilo's als in mestbassins en is onder meer opgenomen in de bestemmingsplannen buitengebied. Ze houdt in dat het uitgangspunt is dat mestopslagen worden aangelegd binnen de agrarische bouwpercelen en wanneer dit om nader aangeduide redenen niet kan dan kan met een vrijstellingsprocedure medewerking worden verleend voor aanleg buiten het bouwperceel. De uitzonderingsregeling is de afgelopen 10 jaar terughoudend toegepast. Dat komt mede doordat de meest agrarische bedrijven een bouw perceel hebben van tenminste 1 HA en die is in het algemeen voldoende groot voor de aanleg en om te kunnen voldoen aan afstandseisen die ingevolge de milieuwetgeving worden gesteld.
3. Wanneer een mestopslag wordt aangelegd op een agrarisch bouwperceel dat in een bebouwde omgeving ligt dan bestaat in die omgeving vrees voor overlast. En is de agrariër bang voor verstoorde verhoudingen in de buurt. Gedacht moet worden aan overlast door stank, geluid, verkeers hinder en dergelijke. Ook kan de infrastructuur in de directe omgeving van het bedrijf een rol spelen. Aan en afvoer over wegen die niet bestand zijn tegen zwaar materieel en wegen door een bebouwde omgeving waar intensiever zwaar verkeer de verkeersveiligheid niet ten goede komt. Ook deze overwegingen leiden tot een toenemende vraag naar mogelijkheden voor de aanleg van mestopslagplaatsen in het buitengebied.
4. Omdat het hier gaat om een wijziging van de toepassing van beleid zoals dat is vastgelegd in de bestemmingsplannen buitengebied kan dit het beste worden betrokken bij de herziening van deze bestemmingsplannen. Hierover heeft afdeling geadviseerd op 5 september 2006. (bijgevoegd) Gezien het grote aantal verzoeken en de geringe impact op de omgeving bij de aanleg van mestbassins is er aanleiding vooruit te lopen op herziening van de beleidsregels. Daarover gaat deze notitie.

Eerst wordt aangegeven wat de huidige mogelijkheden zijn, waarbij onderscheid wordt gemaakt in de mogelijkheden "bij recht" en met toepassing van een vrijstellingsbepaling. Tenslotte wordt ingegaan op een mogelijke verruiming van de mogelijkheden, waarbij onderscheid wordt gemaakt in een ruimere toepassing van vrijstellingsmogelijkheden en verruiming van de vrijstellingsmogelijkheid zelf.

Huidige regeling

Zoals aangegeven zijn in bestemmingsplannen de mogelijkheden voor mestopslagen aangegeven. Niet ieder bestemmingsplan kent echter dezelfde mogelijkheden. Er bestaan verschillen in uitgangspunten in bestemmingsplannen voor de veenkoloniale lintdorpen, de zanddorpen en de plannen voor het buitengebied.

In de lintdorpen hebben de agrarische bouwpercelen in het algemeen een grotere oppervlakte (> 1 HA) en zijn ze in enkele plannen als "flexibel" aangegeven.

Binnen deze op de kaart aangegeven bouwblokken is het oprichten van agrarische bedrijfsbebouwing mogelijk. Hierin zijn ook mestsilo's en mestbassins begrepen.

In de dorpen op het zandgedeelte hebben agrarische percelen een "passend" bouwblok. Dat is veelal < 1 HA en biedt in het algemeen weinig tot geen mogelijkheden voor de aanleg van een mestopslag.

Ook is er hier door een verschillende opzet van de plannen (globaal of gedetailleerd) ook verschil in mogelijkheden. De opslagmogelijkheden moeten hier per bedrijf worden bepaald en zijn niet zomaar in algemene zin aan te geven.

De bestemmingsplannen buitengebied zijn ook globaal van opzet en kennen gebiedsomschrijvingen waarin specifieke "aanduidingen" voorkomen. De aanduiding "agrarisch" is daar één van. In de voorschriften is de omvang vervolgens vastgelegd. Deze aanduidingen zijn te vergelijken met de flexibele bouwblokken. In het algemeen zijn er voldoende fysieke mogelijkheden voor de aanleg van mestopslagplaatsen.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de plannen buitengebied van toepassing zijn voor de gebieden waarvoor geen specifiek bestemmingsplan is vastgesteld. Het gaat dan naast het "gewone" buitengebied ook om de kleinere dorpen als bijvoorbeeld Exloërveen, Westdorp, Bronnegerveen en Drouwenermond. Ook behoort de verspreid liggende bebouwing nabij een dorp tot het buitengebied.

Vrijstellingsregeling

De beide bestemmingsplannen buitengebied kennen een vrijstellingsregeling voor de aanleg van mestopslagen. Voor enkele gebiedsdelen, waarvoor het bestemmingsplan buitengebied niet van toepassing is geldt nog een facet-bestemmingsplan mestopslagen, waarvan de vrijstellingsregeling identiek is.

Deze vrijstellingsregeling houdt in dat burgemeester en wethouders kunnen meewerken aan de plaatsing van een mestopslag buiten een agrarisch bouwblok. Voor de toepassing van de regeling gelden beperkingen en de regeling kan niet worden toegepast in het gehele buitengebied.

Beperking in opslag

In de planvoorschriften zijn de beperkingen als volgt omschreven:

"De vrijstelling voor het oprichten en/of aanbrengen van mestopslagplaatsen buiten een bouwperceel wordt uitsluitend verleend, indien:

- A. onvoldoende, fysieke ruimte binnen het agrarisch bouwperceel aanwezig is;
- B. vanwege milieuhygiënische knelpunten op het bouwperceel geen ruimte aanwezig is;
- C. bedrijfstechnische overwegingen aanwezig zijn, waarom er op een veldkavel moet worden gebouwd;
- D. verkeerstechnische overwegingen aanwezig zijn, waarom er op een veldkavel gebouwd moet worden."

Verder is de inhoud van de mestopslag aan een maximum gebonden. In het bestemmingsplan voor het buitengebied Odoorn is dat 2500 m³ en het bestemmingsplan buitengebied Borger 1500 m³. Het laatste plan kent de mogelijkheid om middels toepassing van een wijzigingsprocedure ingevolge artikel 11 WRO het maximum te verhogen tot 2500 m³.

Op deze plaats moet ook worden aangegeven op welke wijze sinds de toepassing van het bestemmingsplan uitleg is gegeven aan de uitzonderingssituaties.

Ad. A

De maatvoering van het bouwblok ligt vast. Wanneer met toepassing van de wijzigingsbepaling een vergroting niet voldoende soulaas biedt kan worden vastgesteld dat de fysieke ruimte niet toereikend is. Ad. B

Om de milieuhygiënische knelpunten te kunnen bepalen zijn de rijksnormen als uitgangspunt genomen. Afhankelijk van het gebied moet er sprake zijn van een afstand van 50 of 100 meter van de mestopslag tot een woning van derden. Die rijksnormen zijn gebruikt omdat daarmee is vastgelegd wanneer eventuele overlast aanvaardbaar wordt geacht.

Ad. C

Hieronder wordt begrepen de situering van de mestopslag ten opzichte van de percelen waarop de mest moet worden uitgereden. Hier moet wel sprake zijn van een aantoonbaar voordeel, waarbij het uitgangspunt is dat onnodig veel vervoersbewegingen worden voorkomen.

Ad. D

Hiervan is sprake wanneer de aan- of afvoer van mest op het bouwblok verkeerstechnisch niet mogelijk is. Dat kan bijvoorbeeld zo zijn dat een toegangsbrug de asdruk niet kan dragen of dat de toegangsruimte te beperkt is.

Zoals eerder is aangegeven is deze vrijstellingsregeling terughoudend toegepast. De praktijk heeft uitgewezen dat het motief onder A. het vaakst is toegepast. De andere redenen zijn in deze tijd minder toepasbaar. De reden onder B. wordt veelal ondervangen door de grootte en de flexibiliteit van het bouwblok. De reden onder C is minder van belang na herinrichting van de veenkoloniën en landinrichtingsplannen, waarbij gronden zodanig zijn verkaveld dat ze gunstig bij het bedrijf liggen. De tendens is echter dat de schaalvergroting in de sector doorgaat en dat er weer meer kavels op grotere afstand

van het bedrijf komen te liggen. Terwijl voor reden D. kan worden opgemerkt dat de huidige bedrijven ook al een groot en zwaar voertuigenpark hebben.

Beperking is gebied

Hiervoor is al gezegd dat de vrijstellingbepaling niet in het gehele buitengebied kan worden toegepast. Dat komt omdat ze enerzijds niet is opgenomen in elke gebiedsbestemming en anderzijds per gebiedsaanduiding beperkingen kent. Hier wordt ook nog verschil gemaakt voor mestsilos en mestbassins. Dit verschil wordt formeel gemaakt in opslagen die moeten worden aangemerkt als bouwwerk en in opslagen die niet als bouwwerk moeten worden aangemerkt. Daarbij is het zo dat een mestsilo altijd als bouwwerk moet worden aangemerkt, en mestbassins niet altijd. Daar is het afhankelijk van de uitvoering. Wel is het zo dat een hek, dat verplicht is voorgeschreven, altijd als bouwvergunningplichtig wordt aangemerkt.

De regeling is vrij complex geworden ook omdat G.S. bij de goedkeuring van de bestemmingsplannen goedkeuring hebben onthouden aan de vrijstellingsmogelijkheid voor mestsilos in de "zwaardere" bestemmingen en in een deel van het veengebied van de voormalige gemeente Odoorn.

Verder is ook nog van belang dat een vrijstellingsbesluit bovendien moet worden getoetst aan een afwegingsschema, waarbij "het nut van de activiteit" wordt afgewogen tegen de "mate van ingreep in de bestemming". Hieruit vloeit voort dat naarmate het gebied een grotere beschermingsgraad kent, de mogelijkheden voor een vrijstelling afnemen.

De algemene lijn die hier getrokken kan worden is dat de vrijstellingsregeling niet kan worden toegepast voor "essen" en in "waardevolle open gebieden", die in het bestemmingsplan nader zijn aangegeven, en in voormalige beekdalen.

Welke "rek" zit er in de vrijstellingsbepaling ?

Deze "rek" kan op twee punten worden gezocht. In de eerste plaats in de motivering waarom juist mestopslag buiten het bouwperceel moet plaatsvinden en in de tweede plaats in het gebied.

Ten eerste de motieven.

Hiervoor is onder A t/m D vermeld waarin redenen kunnen worden gevonden om mee te werken aan de opslag buiten de bouwperceel.

De motieven zijn in principe vrij beperkt en begrensd.

Zo is bijvoorbeeld objectief te bepalen of een bouwperceel groot genoeg is of niet. Terwijl het milieu-criterium, dat landelijk is vastgelegd, voldoende duidelijk is. Afwijking is niet verstandig, omdat zulks andere precedents zal scheppen.

De mogelijkheden mee te werken op bedrijfs- en verkeerstechnische redenen zijn bedrijfs- en locatie afhankelijk en eigenlijk wordt daar nu ook al naar gekeken. Het blijkt voor betrokkenen moeilijk aan te tonen dat om dergelijke redenen een uitzonderingssituatie ontstaat. De argumenten zijn altijd te zwak.

Omdat de reden voor het zoeken naar meer mogelijkheden vooral is gelegen in het feit dat door aan- en afvoer van mest door zwaar verkeer in een woonomgeving overlast wordt veroorzaakt liggen er misschien mogelijkheden in een combinatie van het de criteria "bedrijfs- en verkeerstechnisch". Ook hieraan is in het verleden al een enkele keer toepassing gegeven, maar dat kan wellicht vaker.

Het lijkt ons niet mogelijk om hiervoor algemene uitgangspunten voor vast te stellen. Er zijn namelijk verschillende factoren van toepassing en die zijn ook weer afhankelijk van de bedrijfssituatie en van de locatie.

Enkele van deze aandachtspunten:

Aantal woningen in de buurt; grootte van het bedrijf; grootte van het bassin, mestbehoefte; hoe vaak wordt het bassin gevuld; mestaanvoer aan de voorkant; mestafvoer aan de achterkant en daardoor beperkte aantal verkeersbewegingen dan wanneer ook mest "door het dorp" moet worden aangevoerd. Voorgesteld wordt daarom per individueel verzoek de motieven te onderzoeken en aan uw college ter beoordeling voor te leggen.

Ten tweede het gebied waarin de mestopslagen zouden kunnen worden geplaatst.

Hiervoor is aangegeven dat dit in de bestemmingsplannen buitengebied afhankelijk is gesteld van de "zwaarte" van de bestemming. Hoe zwaarder de bestemming hoe minder mogelijkheden en in de meest vergaande bestemmingen in het geheel geen mogelijkheden.

Hier is ook van belang het verschil tussen de mestsilo en het mestbassin. In het algemeen heeft de mestsilo door zijn uitvoering en bouwhoogte een grotere invloed op de omgeving dan een mestbassin,

dat zo'n 1,5 meter boven het maaiveld uitsteekt. Dit onderscheid kan ook worden gemaakt voor de toepassing van het vrijstellingscriterium. Dit betekent dat voor de bouw van mestsilos geen ruimere mogelijkheden zullen ontstaan.

Ten aanzien van de aanleg van mestbassins wordt het volgende uitgangspunt voorgesteld. De bestemmingsplannen sluiten het toepassen van de vrijstellingsprocedure uit in gebieden die zijn aangewezen als "essen" en "waardevolle open gebieden". Het komt ons voor dat die gebieden ook dermate waardevol zijn dat daar aanleg van mestopslagen is uitgesloten.

Anders zou dat kunnen zijn aan de "randen" van die gebieden. Op deze "randen" is ook dezelfde bestemming van toepassing en gelden beperkende voorschriften. In die randgebieden kan de vrijstellingsbepaling worden toegepast, tenzij het ingevolge de afwegingsschema's niet toelaatbaar is. In die afwegingsschema's wordt, zoals gezegd, het nut van de mestopslag afgezet tegen de inbreuk op de omgeving. Tot nu toe is steeds de conclusie getrokken dat mestopslag op dergelijke locaties niet opweegt tegen de "inbreuk" die wordt gemaakt. Bij een betere onderbouwing van het "nut" van de mestopslag zou de afweging hier anders kunnen liggen.

Voor de (voormalig) aangeduide beekdalen geldt hetzelfde als voor de hiervoor genoemde "randgebieden". Ook daar kan bij een meer soepele toepassing van de afwegingsschema's de uitkomst anders liggen. Ditzelfde geldt ook voor het gebied langs De Dreef tussen 2^e Exloërmond en Valthermond. De uitzondering hierop is het voormalig beekdal Valtherdiep. Dat ligt aangrenzend vanaf de bebouwde kom van Valthermond tot aan de gemeentegrens met Emmen. Het bestemmingsplan sluit in dat gebied toepassing van de vrijstellingsbepaling uit. Ingevolge het POP II behoort dit gebied nu ook tot zone 2 en lijkt het dat de waarden door een mestopslag niet in het gedrang zullen komen. Hier liggen derhalve voor het college geen mogelijkheden, maar wellicht kan na raadpleging van de gemeenteraad hier een verzoek tot beleidswijziging naar de provincie.

Conclusies:

1. In de reden om de vrijstellingsprocedure voor mestopslag buiten een bouwperceel toe te passen wordt meer dan voorheen gezocht naar een combinatie van bedrijfstechnische en verkeerstechnische motieven, waarbij ook rekening wordt gehouden met de omgeving waarin het agrarisch bouwperceel ligt. Burgemeester en wethouders kunnen deze wijziging vanaf nu toepassen.
2. Bij toepassing van het "afwegingsschema" wordt aan het nut van de mestopslag een groter gewicht toegekend hetgeen betekent dat ook in de randgebieden rond essen en waardevolle open gebieden mestopslagen in de vorm van mestbassins kunnen worden aangelegd. Burgemeester en wethouders kunnen deze wijziging vanaf nu toepassen.
3. Ook bij de toepassing van het "afwegingsschema" in de beekdalbestemmingen wordt aan het nut van de mestopslag een groter gewicht toegekend, zodat ook in die bestemmingen mestopslagen kunnen worden aangelegd. Uitzondering hierop is het beekdal Valtherdiep, omdat de planvoorschriften hier de toepassing van deze regeling uitsluiten. Burgemeester en wethouders kunnen deze wijziging vanaf nu toepassen met uitzondering voor het voormalig beekdal Valtherdiep.
4. Voor het beekdal Valtherdiep wordt bij de provincie gepleit voor meer mogelijkheden. Hierover wordt eerst de gemeenteraad geraadpleegd.
5. Het verschil in opslagcapaciteit, dat bestaat tussen het bestemmingsplan Borger en Odoorn wordt weggenomen door voor het gehele grondgebied en maximum te hanteren van 2500 m³. Vooruitlopend op de actualisering van de bestemmingsplannen wordt hiervoor een procedure "beleidswijziging" toegepast. Hierover wordt eerst de gemeenteraad geraadpleegd.

Tenslotte:

1. Bij verruiming van de mogelijkheden blijft het toch altijd de keus van degenen die de mestopslag wil aanleggen om een locatie te bepalen. Om verschillende redenen kan aanleg bij het bedrijf toch de meeste voorkeur hebben. De mogelijkheid voor aanleg op de bedrijfslocatie blijft daarom bestaan.
2. Bij BOWG bestaat vrees voor schade aan wegen door mesttransport. Met name aanvoer van mest vindt plaats middels zwaar verkeer en met name in het buitengebied over wegen die daarop niet zijn berekend.

Vanuit dat oogpunt is gevraagd om terughoudend om te gaan met de aanleg van mestopslagen in het buitengebied. Dit is nog een punt van zorg. Normaliter zou ook dit aspect onderdeel zijn van het "afwegingsschema", maar bij een meer "soepele" toepassing wordt hier niet direct meer naar gekeken.