

Nota van uitgangspunten mestbewerking

Gemeente Oss, 25 januari 2018

Inhoudsopgave

1. Aanleiding.....	5
a. Standpunt provincie	6
b. Beleid van de provincie	6
c. Standpunt gemeente.....	7
d. Conclusie	7
2. Uitgangspunten mestbewerking op bedrijventerreinen Oss.....	8
a. Welke bedrijventerreinen komen in aanmerking voor mestbewerking	8
b. Beoordeling van de bedrijventerreinen	8
c. Onder welke voorwaarden?	9
3. Eindconclusie.....	13

1. Aanleiding

Provinciaal beleid¹ over mestbewerking² heeft geleid tot een maatschappelijk debat over de vestiging van een mestbewerkingsbedrijf op een bedrijventerrein in de gemeente Oss. Een groot mestbewerkingsbedrijf heeft namelijk het voornemen om zich te vestigen op bedrijventerrein Elzenburg in onze gemeente.

De gemeente Oss heeft daarover gezegd dat zij hierin een 'ja, mits' houding wil aannemen. Alleen onder stevige voorwaarden, wil de gemeente medewerking verlenen aan deze vestiging. De gemeente heeft er bij de initiatiefnemers en de provincie Noord-Brabant steeds op aangedrongen hier een 'showcase' van te maken waar het betreft de waarborgen voor de omwonenden. Deze 'ja, mits' houding is op 15 december 2016 bekrachtigd door de gemeenteraad.

De provincie Noord Brabant heeft op 15 november 2016 positief besloten over de omgevingsvergunning milieu voor het mestbewerkingsbedrijf op Elzenburg. In augustus van dit jaar vernietigde de rechtbank Den Bosch het besluit van de provincie voor deze vergunning milieu³. De verwachting is dat het bedrijf een nieuwe aanvraag voor deze vergunning indient, die rekening houdt met de uitspraak van de rechtbank.

De gemeente wil regie hebben op deze (nieuwe) aanvraag tot vestiging. Dit om invulling te kunnen (laten) geven aan de benodigde voorwaarden voor vestiging.

De gemeenteraad heeft daarom op 20 september 2017 een voorbereidingsbesluit genomen (NL.IMRO.0828.VBbedrijvnterrnoss-VG01) voor de bedrijventerreinen binnen de gemeente Oss. Hierin is bepaald dat het verboden is het gebruik van gronden en opstallen op de bedrijventerreinen te wijzigen voor een mestbewerkingsbedrijf. Ook is daarbij besloten dat de gemeente bepaalt of, waar en in welke omvang de gemeente mestbewerking wil toestaan op bedrijventerreinen om vervolgens de bestemmingsplannen voor deze bedrijventerreinen te herzien.

Provinciale Staten van de Provincie Noord-Brabant (PS) hebben over grootschalige mestbewerking op 10 november 2017 een motie aangenomen. De motie geeft onder meer aan dat PS het College van Gedeputeerde Staten (GS) verzoeken bij een excellente vergunningaanvraag, die gezondheid en veiligheid in de omgeving borgt, alles in werking te stellen om te komen tot een snelle, zorgvuldige vergunningverlening (voor een grootschalige mestbewerkingsinstallatie). Daarbij is inbegrepen het opstellen van een provinciaal inpassingsplan.

In vervolg op het voorbereidingsbesluit is door het college op 21 november 2017 besloten om in een nota van uitgangspunten de voorwaarden voor mestbewerking uit te werken voor bedrijventerreinen en het buitengebied van de gemeente Oss. De Nota van Uitgangspunten Mestbewerking zal uitgangspunten bevatten die richtinggevend zijn voor onze opstelling over mestbewerking in Oss.

¹ Voor de provincie is mestverwerking gelijk aan mestbewerking, de definitie van mestbewerking is opgenomen in de Verordening ruimte Noord-Brabant. In deze nota kan voor bewerking ook verwerking gelezen worden.

² Definitie Mestbewerking: de toepassing van basistechnieken of combinaties daarvan met als doel de aard, samenstelling of hoedanigheid van dierlijke mest te wijzigen, zoals droging, bezinking, (co)vergisting, scheiding, hygiënisatie of indamping van mest;

³ Rechtbank Oost-Brabant 29-08-2017, zaaknummer 16_3877 ECLI:NL:RBOBR:2017:4560

Voor het buitengebied geldt specifiek provinciaal beleid. Vestiging van een mestbewerkingsbedrijf op een nieuwe (lege) locatie in het buitengebied is uitgesloten. Daarom nemen we in deze nota alleen uitgangspunten op voor vestiging op bedrijventerreinen.

Bij het opstellen van de Nota van Uitgangspunten mestbewerking is het beleid en standpunt van de provincie van belang.

a. Standpunt provincie

‘Mest als waardevol product in een innovatieve en duurzame veehouderij die haar kringlopen sluit en geen belasting vormt voor mens en natuur.’ Dat is het streefbeeld van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (GS). Het bewerken van mest draagt hieraan bij. Daarom wil GS geen beperkingen meer opleggen aan de hoeveelheid mest die bewerkt mag worden. Die mestbewerking kan plaatsvinden op de eigen boerderij of op bedrijventerreinen. Bewerking voor derden is niet toegestaan in het landelijk gebied, afgezien van kleinschalige vergisting van mest door melkveehouders en als de mest via pijpleidingen vanaf verschillende locaties wordt samengebracht.

b. Beleid van de provincie

De uitgangspunten van beleid van de provincie voor mestbewerking zijn vastgelegd in de Verordening ruimte Noord-Brabant (de verordening).

Uitgangspunt van beleid is dat mestbewerking voor niet ter plaatste geproduceerde mest plaatsvindt op daartoe geschikte bedrijventerreinen.

De regio en Oss

Zoals in tabel 1 is te zien, moet in Brabant van de 5.400.000 ton mest van hokdieren ongeveer 50% ofwel 2.790.000 ton mest bewerkt worden. (De resterende mest kan op het land uitgereden worden.)

De provincie wil daarvoor op zes plaatsen in de provincie bedrijven vestigen voor mestbewerking. Deze bedrijven zouden de mest uit de regio moeten bewerken. Voor vestiging is een milieucategorie 5 bedrijventerrein nodig waar ook mestbewerking kan plaatsvinden. De provincie heeft haar oog op Oss laten vallen. Het op Elzenburg gevestigde terminalbedrijf OOC, wil daar samen met boerencoöperatie MACE een mestbewerkingsbedrijf exploiteren. Die boerencoöperatie bewerkt mest die in de Peel is geproduceerd. Deze coöperatie heeft op diverse plaatsen in de Peel geprobeerd zich te vestigen, onder meer in Landhorst. Daar is al meer dan 8 jaar discussie over met de gemeente en de Provincie. In Landhorst heeft de Provincie geprocedeerd tegen MACE om een m.e.r.-procedure en een MER (milieueffectrapport) af te dwingen. De Raad van State heeft op 16 november 2016⁴ in die zaak geoordeeld dat er voor het mestbewerkingsbedrijf een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt.

⁴ ECLI:NL:RVS 2016:3057

Tabel 1: Cijfers mestbewerking (Bron: cbs.nl)

	Nederland	Brabant	In Brabant te verwerken of af te voeren mest (N ⁵)
Hokdieren	12.000.000 ton	5.400.000 ton	2.790.000 ton

c. Standpunt gemeente

De gemeente heeft 15 december 2016 besloten dat zij medewerking wil verlenen als aan een aantal criteria voldaan wordt.

Deze criteria zijn:

- (1) de verhouding met de Verordening ruimte
- (2) uitvoeren van een MER-onderzoek
- (3) verkeer
- (4) gezondheid en gezondheidsbeleving
- (5) relatie met het bestemmingsplan
- (6) geurbelasting
- (7) luchtkwaliteit
- (8) toezicht en handhaving (monitoring)
- (9) dialoog met de omgeving

d. Conclusie

Mestbewerking kan onder voorwaarden plaatsvinden op een bedrijventerrein in Oss. Daarvoor werken we de genoemde criteria uit in uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn richtinggevend voor onze keuzes over onze opstelling voor vergunningverlening door de provincie voor mestbewerkingsbedrijven en voor onze keuze over de inhoud voor het op te stellen bestemmingsplan voor industrieterreinen in Oss.

⁵ Berekend op basis van stikstof

2. Uitgangspunten mestbewerking op bedrijventerreinen Oss

a. Welke bedrijventerreinen komen in aanmerking voor mestbewerking

Bij de beoordeling van de vraag welke bedrijventerreinen in aanmerking komen voor mestbewerking zijn de volgende criteria gehanteerd:

1. Een mestbewerkingsinrichting met een capaciteit van 500.000 ton, zoals eerder is aangevraagd door MACE, is een bedrijf dat valt in categorie 5.1 van de milieuzoneringslijst. Een gierbewerkingsinrichting met een capaciteit onder de 100.000 ton is een categorie 4.1 bedrijf. Tussen de 100.000 ton en 300.000 ton is een inrichting voor mestbewerking een categorie 4.2 bedrijf. Boven 300.000 ton is categorie 5.1 van toepassing voor een mestbewerkingsbedrijf.
Gekeken is welke bedrijventerreinen deze milieucategorieën toestaan.
2. Vervolgens is gekeken naar de ligging van alle bedrijventerreinen ten opzichte van woonbebouwing, natuur, en andere gevoelige functies en infrastructuur. Een mestbewerkingsbedrijf, zoals het initiatief van MACE, valt in milieucategorie 5.1 zoals opgenomen in de milieuzoneringslijst van de VNG. De minimale afstand tussen zo'n bedrijf en een woonwijk is 500 meter. Geur is daarbij de maatgevende factor. De afstand van 500 meter is een richtlijn, een indicatie. Hier kan gelet op de omvang van de inrichting gemotiveerd (met onderzoeken onderbouwd) van worden afgeweken.
3. Als een bedrijventerrein op een afstand van meer dan 500 meter ten opzichte van een woonwijk ligt, is vervolgens gekeken naar het profiel van dit bedrijventerrein. Is het een hoogwaardig bedrijventerrein of een zwaar en/of verouderd bedrijventerrein?

b. Beoordeling van de bedrijventerreinen

Het voorbereidingsbesluit van 20 september 2017, waarbij mestbewerkingsbedrijven worden verboden op de bedrijventerreinen in Oss, heeft betrekking op de volgende bedrijventerreinen:

Het Wargaren in Lith
Het Geffense Veld en Leiweg in Geffen
De Kolk in Ravenstein
De Bulk tussen Ravenstein en Herpen
Moleneind
Landweer
Danenhoef
Vorstengrafdonk
Elzenburg
De Geer

De meeste bedrijventerreinen voldoen niet aan één of meer van de hierboven genoemde criteria.

Het noordelijk gedeelte van bedrijventerrein **Elzenburg** voldoet als enige wel aan de genoemde 3 criteria. Dit gedeelte van het bedrijventerrein Elzenburg staat bedrijven toe die vallen binnen de milieucategorie 5. Het bedrijventerrein Elzenburg is een bedrijventerrein uit de jaren zestig, gemengd, grootschalig en traditioneel. Logistiek en bouw zijn hier aanwezig maar ook afvalbedrijven. Een mestbewerkingsbedrijf is hier vanuit een goede ruimtelijke ordening onder voorwaarden voorstelbaar. En het ligt op meer dan 500 meter van een woonwijk.

Omdat het bestemmingsplan Bedrijventerreinen Elzenburg-De Geer-Oss-2011 op een groter deel, niet alleen op het noordelijk deel, van het bedrijventerrein mestbewerkingsbedrijven mogelijk maakt, is een herziening van het bestemmingsplan in alle gevallen noodzakelijk.

Conclusie

Uit de beoordeling van de verschillende bedrijventerreinen blijkt dat alleen het noordelijke gedeelte van bedrijventerrein Elzenburg een geschikte locatie zou zijn voor de vestiging van een grootschalig mestbewerkingsbedrijf.

c. Onder welke voorwaarden?

Voor het vestigen van een mestbewerkingsbedrijf moeten wij voorwaarden opstellen.

Op dit moment zijn milieucategorie 5 bedrijven zonder meer toegestaan op een gedeelte van het bedrijventerrein Elzenburg, ware het niet dat er nu een voorbereidingsbesluit is genomen dat de mogelijkheid tot vestiging van een mestbewerkingsbedrijf 'bevriest'. Met de milieuvergunning worden voorwaarden gesteld onder meer om milieuhinder ten opzichte van gevoelige functies te beperken.

Waarom zouden wij in dit geval dan nog voorwaarden opnemen? Waarom laten wij dan niet het huidige bestemmingsplan in stand? Waar zouden deze voorwaarden op kunnen zien?

Een mestbewerkingsbedrijf is in bepaalde opzichten niet vergelijkbaar met andere bedrijvigheid op bedrijventerreinen. En het mestbewerkingsbedrijf dat vergunning heeft aangevraagd voor vestiging in Oss is niet zo maar een mestbewerkingsinstallatie, maar een mestbewerkingsinstallatie van een enorme schaal. De installatie verwerkt namelijk 500.000 ton drijfmest per jaar en is daarmee vele malen groter dan de ondergrens van de m.e.r.-beoordelingsplicht (van Lijst D Besluit m.e.r. onder 18.1 - installatie voor de verwijdering van afval van 50 ton per dag of meer).

De rechtbank Oost Brabant⁶ schrijft in de samenvatting bij de uitspraak over de Osse vergunning over het bedrijf onder meer: 'De rechtbank stelt voorop dat dit niet zo maar een mestverwerkingsinstallatie is. Het is de grootste installatie in Noord-Brabant van een omvang die veel groter is dan de mestverwerkingsinstallaties waarover de afgelopen jaren voor deze

⁶ ECLI:NL:RBOBR:2017:4560

rechtbank procedures hebben gespeeld. Het is ook de eerste installatie op een industrieterrein bij een stad, voor zover de rechtbank bekend. Het is tot slot een installatie waarop het nieuwe mestverwerkingsbeleid van de provincie Noord-Brabant, zoals dat is vastgelegd in de nieuwe Verordening Ruimte Noord-Brabant 2017, is toegepast. Zeker bij een dergelijke mestverwerkingsinstallatie past het verweerder niet om risico's te nemen of uit te gaan van de meest rooskleurige verwachtingen rondom rendement.'

Het is daarom logisch dat de gemeente waar mogelijk voorwaarden stelt en de procedure voor de vergunning milieu en bouwen nauwlettend volgt, zo nodig reageert en, bij een nieuwe aanvraag, uitgebreid adviseert.

Omdat de ervaring leert dat mestbewerking in deze omvang leidt tot grote maatschappelijke onrust zijn het proces en verwerving van draagvlak.

1. Milieu, een milieueffectrapport

De meest verstrekkende voorwaarde die de gemeente voor milieu wil stellen is de voorwaarde dat met een op te stellen milieueffectrapport (MER) een uitgebreide m.e.r.-procedure wordt doorlopen.

Voor de vergunning milieu voor de inrichting die zich wil vestigen op Elzenburg heeft de gemeente daarom de vergunningverlener, de provincie, verzocht de initiatiefnemer te verplichten tot een MER. Ook de initiatiefnemer hebben wij dringend verzocht een MER op te stellen. Omdat het hier gaat om vestiging van een mestbewerkingsinstallatie die mest verwerkt op enorme schaal, en die op de hiervoor genoemde D lijst staat, is deze mestbewerkingsinstallatie m.e.r.-beoordelingsplichtig. De rechtbank Oost-Brabant bevestigt dat. De gemeente vindt dat de initiatiefnemer bij de m.e.r.-beoordeling door de provincie verplicht moet worden tot het opstellen van een MER. De onafhankelijkheid van het advies van de Commissie MER over dat MER is belangrijk om maatschappelijke onrust te verminderen. De gemeente blijft dit standpunt nadrukkelijk uitdragen richting provincie en initiatiefnemer.

Voor het bestemmingsplan: het bestemmingsplan Elzenburg - De Geer Oss – 2011 staat rechtstreeks een mestbewerkingsinstallatie toe. Daar ligt een voorbereidingsbesluit op, om een nieuw bestemmingsplan voor te bereiden. Dit voorbereidingsbesluit 'bevriest' de mogelijkheid van nieuwvestiging voor een jaar.

Het huidige bestemmingsplan kon een dergelijke grootschalige ontwikkeling niet voorzien. Het was bovendien een actualisatieplan, een overwegend conserverend, behoudend bestemmingsplan, zonder grote ontwikkelingen.

Het is echter noodzakelijk dat bij vestiging van een mestbewerkingsbedrijf met een dergelijke omvang sprake is van een goede ruimtelijke ordening, een goed woon- en leefklimaat en zorgvuldige voorbereiding waarvoor mogelijke, belangrijke nadelige milieueffecten degelijk zijn onderzocht.

Om dat te regelen bij het bestemmingsplan is nagegaan wat de juridische mogelijkheden van de gemeente zijn.

De gemeente kan géén MER vragen van initiatiefnemer bij het op te stellen bestemmingsplan. Dat is uitgebreid onderzocht. De gemeente is niet voornemens zelf een MER op te stellen voor het bestemmingsplan. Het eigenaarschap daarvan ligt bij de initiatiefnemer, en niet bij de gemeente.

De gemeente heeft dan twee mogelijkheden:

- a. Het op te stellen bestemmingsplan voor Elzenburg kan een regeling krijgen waarbij een mestbewerkingsinstallatie mogelijk is, onder nadere milieuvoorwaarden. Dat kan via een regeling met een wijzigingsbevoegdheid met (onder meer) concrete milieu-hygiënische voorwaarden. Er is in dit geval een kans op planschade, omdat een mestbewerkingsbedrijf niet meer rechtstreeks mogelijk is, maar achter voorwaarden is gezet.

De provincie heeft dan nog steeds de mogelijkheid een inpassingsplan op te stellen, maar die kans achten wij niet heel groot omdat onder voorwaarden vestiging mogelijk is.

- b. Het op te stellen bestemmingsplan voor Elzenburg kan ook een regeling krijgen waarbij een mestbewerkingsinstallatie niet mogelijk is.

Een risico voor de gemeente is dat er planschade ontstaat bij een bestemmingsplan dat een mestbewerkingsbedrijf niet meer mogelijk maakt. Voor die planschade zou een nadere risicoanalyse gemaakt moeten worden, alvorens de gemeente dit bestemmingsplan in procedure brengt.

In dit geval is er een grotere mogelijkheid dat de provincie er voor kiest zelf een inpassingsplan op te stellen om het mestverwerkingsbedrijf mogelijk te maken op Elzeneind.

2. Milieu, aspecten geur, geluid en luchtkwaliteit

Een onderzoek naar aspecten zoals geur, geluid en luchtkwaliteit maakt deel uit van het vergunningstraject. Het maakt, aanvullend daar aan, ook onderdeel uit van de eventuele planologische- en milieutoets van een bestemmingsplan. De mogelijkheid tot het opnemen van een concrete geurnorm onderzoeken wij nader bij het maken van het bestemmingsplan met wijzigingsbevoegdheid mocht daar voor gekozen worden.

3. Milieu, aspect gezondheid

Er zijn op landelijk niveau onderzoeken over het aspect gezondheid en mest gedaan door het RIVM. Initiatiefnemer moet zich bij de onderbouwing van het ruimtelijke verzoek baseren op deze algemene onderzoeken.

Om gezondheid te verankeren in beoordeling van aanvragen voor mestbewerkingsinstallaties wil de provincie een beleidsregel Gezondheid en Mestbewerking vaststellen. Deze is nog niet gereed. Voordat een beleidsregel kan worden vastgesteld is nog, vooral technisch, aanvullend onderzoek nodig.

De omgevingsdiensten gaan het Toetsingskader Gezondheid en Mestbewerking van de provincie toepassen. De provincie gaat gemeenten verzoeken dit ook te doen. Daarnaast krijgt het toetsingskader een formele status.

Zolang er geen toetsingskader is, moet initiatiefnemer voor concrete vestiging van het mestbewerkingsbedrijf wat ons betreft beschikken over een positief advies over het aspect

gezondheid. Dat advies moet afkomstig zijn van een op het gebied van gezondheid deskundige en onafhankelijke instantie of organisatie.

4. Milieu, verkeer

Onderzoek naar de verkeersgevolgen van een grootschalig mestbewerkingsbedrijf moet de provincie doen bij de vergunningverlening. Dit onderzoek maakt eventueel ook onderdeel uit van planologische beoordeling van het initiatief. Aangetoond moet worden dat de gevolgen van de verkeersstromen voor het bedrijventerrein aanvaardbaar zijn voor de omgeving, met name ook voor het landelijk gebied.

5. Milieu, best beschikbare technieken

Dit toetsingskader is met name van belang voor vergunningverlening. De installaties van nieuwe mestbewerkingsbedrijven voldoen door toetsing aan BBT-documenten (BBT: Best Beschikbare Technieken) aan de laatste inzichten over de best beschikbare technieken voor deze branche. Uitgangspunt is dat iedere aanvraag en vergunning milieu voldoet aan deze BBT-documenten. BBT-documenten zijn dynamisch van aard, omdat ze iedere keer dat er betere technieken zijn, bijgesteld worden.

6. Toezicht en handhaving

Er moet online volgbare monitoring kunnen plaatsvinden van de vergunningsvoorwaarden.

7. Draagvlak

Een zorgvuldig proces is nodig om draagvlak te creëren én om het vertrouwen van de omgeving te krijgen. Daarvoor kan als voorwaarde worden gesteld dat de initiatiefnemer vanaf het begin actief informatie verstrekt en de dialoog aangaat met de omgeving. Daarnaast kan de monitoring en het instellen van een contactpersoon en klachtenpunt bijdragen aan de acceptatie van een mestbewerkingsbedrijf.

3. Eindconclusie

Wij willen bij vergunning en bestemmingsplan voorwaarden stellen aan de vestiging van een grootschalig mestbewerkingsbedrijf In Oss. Daarnaast moet de initiatiefnemer zorgen voor een zorgvuldig proces.

Vergunning:

de gemeente blijft er bij de provincie op aandringen dat een MER gemaakt wordt voor de vergunning tot vestiging van het mestbewerkingsbedrijf.

Bestemmingsplan:

In vervolg op ons voorbereidingsbesluit stelt de gemeente een nieuw bestemmingsplan op. Uit het proces tot nog toe blijkt niet dat voldaan wordt aan de gestelde voorwaarden.

In alle gevallen wil de gemeente bereiken dat aan al onze voorwaarden voor vestiging wordt voldaan.

De beste manier om dat te bereiken is een MER. Wij hebben niet de mogelijkheid om via het bestemmingsplan zeker te stellen dat initiatiefnemer een MER uitvoert. Daarom rest ons geen andere keuze dan een mestbewerkingsbedrijf niet toe te staan bij het nieuwe bestemmingsplan.

Dat neemt niet weg dat, als wel aan alle voorwaarden wordt voldaan, de gemeente bereid is haar standpunt te heroverwegen.