Toelichting

Inhoudsopgave

Toelichting **3**

Hoofdstuk 1 Inleiding **7**

1.1 Aanleiding tot dit herstelbesluit 7

1.2 Begrenzing plangebied 7

Hoofdstuk 2 Bestaande situatie en analyse **9**

2.1 Stikstofregeling voor de agrarische bedrijven 9

2.2 Beweiden 10

2.3 Locatie Velsdijk (ong) 12

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot dit herstelbesluit

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna te noemen de Afdeling) heeft bij Uitspraak van 4 maart 2020 nr. 201603579/4/R1, enkele plandelen uit het bestemmingsplan Landelijk gebied 2015' vernietigd, voor zover het betreft:

a. artikel 3, lid 3.4.2 en artikel 4, lid 4.4.2, van de planregels;
b. het plandeel met de bestemming "Sport" en de aanduiding "specifieke vorm van sport - clubhuis motortoerclub" voor het perceel Ganzenpoelendijk ongenummerd;
c. het plandeel perceel Velsdijk ongenummerd nabij nr. […] in Aalten, kadastraal bekend gemeente Aalten, sectie […]., nummers […] & […].

De gemeenteraad is door de Afdeling opgedragen om binnen 30 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van de hiervoor genoemde onderdelen a. en het nieuwe besluit op de voorgeschreven wijze bekend te maken.

Voor de locatie aan de Ganzenpoelendijk te Bredevoort heeft de gemeenteraad bij besluit van 23 februari 2021 een herstelbesluit vastgesteld.

1.2 Begrenzing plangebied

In dit herstelbesluit heeft het gemeentebestuur zich beperkt tot de opdracht die door de Afdeling is gegeven.

In dit besluit komen achtereenvolgend aan de orde:

1. een nieuwe stikstofregeling ten behoeve van de veehouderijen;
2. het plandeel aan de Velsdijk.

Hoofdstuk 2 Bestaande situatie en analyse

2.1 Stikstofregeling voor de agrarische bedrijven

De Afdeling heeft geconcludeerd dat het bestemmingsplan Landelijk gebied 2015, in het licht van de daarin voorziene uitbreidingsmogelijkheden voor veehouderijen, is vastgesteld in strijd met artikel 2.7, eerste lid en 2.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb). Voor een uitvoerige toelichting wordt verwezen naar de Uitspraak van 4 maart 2020 nr. 201603579/4/R1 die als bijlage in de toelichting van het plan is opgenomen.

De Afdeling heeft op dit punt een voorlopige voorziening getroffen. Tevens heeft de Afdeling het gemeentebestuur gewezen op een planregeling waarin aansluiting is gezocht bij de referentiesituatie van in rechte onaantastbare natuurvergunningen. De thans vastgestelde planregeling is mede geïnspireerd op deze verwijzing.

De meest robuuste en in de praktijk meest uitvoerbare definitie voor wat betreft de stikstofdepositie is een definitie die een directe relatie legt met de situatie zoals onherroepelijk vergund in het kader van de Natuurbeschermingswet c.q. de Wet natuurbescherming op het moment van vaststellen van het bestemmingsplan.

Immers als een bedrijf een Wnb-vergunning heeft, waarbij voor het project een passende beoordeling is gemaakt, is het hierin geregelde gebruik getoetst aan de Wnb-vereisten en vergunbaar/acceptabel bevonden, met andere woorden niet leidend tot negatieve effecten op de aangewezen Natura2000-gebieden. Indien een bedrijf (nog) geen Wnb-vergunning heeft, moet worden teruggevallen op de feitelijke/huidige (legale) situatie (op datum van vaststelling van het bestemmingsplan).

Voor deze zogenaamde één-op-één-inpassing is het noodzakelijk dat het bestemmingsplan niet méér mogelijk maakt dan hetgeen door de natuurvergunning is toegestaan. Dit dient in de planregels van het bestemmingsplan geborgd te zijn. Daarbij is van belang dat een natuurvergunning waarmee ontwikkelingsruimte op grond van het PAS is toebedeeld volgens de Afdeling niet één-op-één kan worden ingepast in een bestemmingsplan. Voor die situaties geldt dezelfde referentiesituatie als voor bedrijven zonder natuurvergunning: de feitelijk bestaande en planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan. Overigens is het legitiem om niet de veebezetting op de exacte datum van vaststelling van het bestemmingsplan als uitgangspunt te nemen, maar daarvoor een periode te hanteren voorafgaand aan vaststelling van het bestemmingsplan. Dit om te voorkomen dat een momentopname leidend wordt bij de bepaling van de bestaande rechten van een bedrijf, terwijl bij veehouderijen over het algemeen sprake is van een fluctuerende veebezetting.

In de planregels is het begrip 'bestaande stikstofdepositie' uitgewerkt. Er is een directe relatie gelegd tussen het bedrijf en de van toepassing zijnde vergunning. In de bijlage van de planregels is verwezen naar datum en nummer van de vergunning. Bij het bepalen van de referentiesituatie van de Aaltense veehouderijen is aansluiting gezocht bij de onherroepelijke Wnb-vergunningen, waarbij Wnb-vergunningen met een zgn. PAS-ontwikkelingsruimte zijn verwijderd uit de bijlage. Ook Wnb-vergunningen gebaseerd op vergunningen met PAS-ontwikkelingsruimte zijn verwijderd uit deze bijlage.

Al deze vergunningen zijn de afgelopen periode opnieuw geïnventariseerd en opgenomen in de bijlage bij dit plan. Het aantal veehouderijen is overigens sedert de vaststelling van het

bestemmingsplan verminderd. Een aantal bedrijfslocaties is omgezet in burgerbewoning. Die locaties komen dus niet meer voor op de lijst van agrarische bedrijven.

Een aantal bedrijven beschikt echter niet over een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming. Voor die bedrijven is de feitelijke bedrijfssituatie leidend. Er kunnen zich fluctuaties voordoen in de omvang van de veestapel. De hoogste omvang van de veestapel in de periode van 1 jaar voorafgaand aan de vaststelling van het plan, blijkend aan de hand van de fiscale boekhouding (bestaande uit de fiscale jaarrekening en onderliggende stukken uit de bedrijfsboekhouding) en uiteraard uitsluitend voor zover legaal aanwezig, is bepalend.
Er is gekozen voor een termijn van 1 jaar, omdat de veebezetting op een agrarisch bedrijf kan fluctueren

Met de thans vastgestelde stikstofregeling wordt naar het oordeel van het gemeentebestuur geborgd dat de stikstofdepositie niet toeneemt ten opzichte van de bepaalde referentiesituatie.

Het begrip 'dierplaatsen' was opgenomen in de vernietigde planregels. In verband met deze vernietiging komt aan het begrip geen betekenis meer toe en kan dus vervallen.

2.2 Beweiden

De stikstofregeling is mede opgesteld met inachtneming van de rechtspraak over het onderwerp 'beweiden'. In deze paragraaf volgt een toelichting op dit specifieke onderwerp.

Duiding jurisprudentie

De Afdeling heeft al meerdere keren geoordeeld dat het weiden van vee door een melkveehouderij onlosmakelijk samenhangt met de oprichting, uitbreiding of exploitatie van de stallen waarin het melkvee wordt gehouden. Dat betekent volgens de Afdeling dat de gevolgen van het weiden van vee bij de vaststelling van een bestemmingsplan buitengebied moeten worden beoordeeld (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 9 oktober 2019 over Buitengebied Halderberge, ECLI:NL:RVS:2019:3417).

In een recente uitspraak (van 9 september 2020 over Buitengebied Rucphen, ECLI:NL:RVS:2020:2170) heeft de Afdeling dit oordeel herhaald. In deze zaak had de gemeente geen onderzoek gedaan naar de effecten van de depositie als gevolg van het weiden van vee. Om die reden heeft het bestemmingsplan de eindstreep niet gehaald. De motivering daarvoor is dat een natuurvergunning voor uitbreiding van een melkveehouderij met een stalsysteem inclusief beweiding, niet ziet op het weiden als zodanig en daarom niet passend is beoordeeld als bedoeld in artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming. Eén-op-één-inpassing in het bestemmingsplan is dan niet toegestaan. Hiervoor is alsnog een passende beoordeling nodig.

Gevolgen voor planregeling

In deze stikstofregeling wordt ervan uitgegaan dat het gebruik van gronden en gebouwen een met de bestemming strijdig gebruikt oplevert als de stikstofdepositie daarvan groter is dan de stikstofdepositie op grond van het feitelijk bestaande en planologisch legale gebruik (voor zover geen sprake is van een onherroepelijke natuurvergunning of

omgevingsvergunning met vwgb). Dat impliceert dat voorzetting van de bestaande beweidingspraktijk (voor zover planologisch legaal en feitelijk aanwezig ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan) niet leidt tot strijdig gebruik, maar uitbreiding daarvan wel.

Uitbreiding van een melkveebedrijf zou zonder hierop ingerichte stikstofregeling kunnnen leiden tot lokaal meer weidegang dan in de referentiesituatie. Die extra weidegang heeft een bepaald stikstofeffect dat niet passend is beoordeeld. Ook in het plan-MER voor het bestemmingsplan Landelijk gebied 2015 is dat effect niet passend beoordeeld. Bij één-op-één-inpassing van natuurvergunningen voor dit type bedrijven in een bestemmingsplan zonder specifiek hierop ingerichte stikstofregeling zou daarom alsnog een aanvullende passende beoordeling nodig zijn op grond van artikel 2.8 Wet natuurbescherming. Uit onderstaande toelichting blijkt echter dat de stikstofregeling negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden door beweiden bij voorbaat uitsluit:

a. Uit analyse van de melkveebedrijven in het plangebied komt naar voren dat voor een deel sprake is van oudere natuurvergunningen. Die natuurvergunningen zijn verleend volgens het regime van de Natuurbeschermingswet 1998, voorafgaand aan de PAS-periode. Uitgangspunt bij die vergunningen is, dat voor zover sprake is van een bestaande beweidingspraktijk[1] dat gebruik valt onder de noemer feitelijk bestaand en planologisch-legaal. Het beweiden als zodanig maakt immers geen onderdeel uit van de vergunning. Hiervoor is geen passende beoordeling nodig, omdat de stikstofregeling uitsluit dat een toename aan stikstofdepositie kan plaatsvinden ten opzichte van de referentiesituatie. Negatieve gevolgen zijn daarom bij voorbaat uit te sluiten.
b. Natuurvergunningen die zijn gebaseerd op PAS-ontwikkelingsruimte kunnen op grond van de rechtspraak sowieso niet één-op-één worden ingepast in een bestemmingsplan en worden om die reden niet één-op-één ingepast in dit bestemmingsplan. De stikstofregeling sluit een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie bij deze bedrijven uit voor alle stikstofbronnen (inclusief beweiden), zodat hiervoor geen passende beoordeling nodig is.
c. Dan blijven over de natuurvergunningen, die zijn verleend na 29 mei 2019 (datum PAS-uitspraak). Dat betreft slechts één geval. Los van het feit dat die vergunning geen betrekking heeft op een melkveehouderij of ander type veehouderij voor het houden van dieren met weidegang, waarborgt de stikstofregeling ook hier dat negatieve gevolgen bij voorbaat zijn uit te sluiten.

Uiteraard zijn ook melkveebedrijven zonder natuurvergunning (die vallen dus niet onder nummer 1, 2 of 3 in bovenstaande opsomming). Voor die bedrijven heeft conform de planregels in zijn geheel de feitelijk bestaande en planologisch legale situatie als referentiesituatie te gelden. Dit is in lijn met de rechtspraak.

De bestaande beweidingspraktijk voor zover overeenkomend met de referentiesituatie, is in overeenstemming met de stikstofregeling en leidt niet tot nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Een aanvullende passende beoordeling is daarom niet nodig. Vergroting van de beweidingscapaciteit leidt tot strijdigheid met de stikstofregeling en kan niet binnenplans worden geregeld. Hiervoor is altijd een buitenplanse procedure nodig.

Conclusie

Negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden als gevolg van beweiding zijn uit te sluiten met de opgestelde planregeling.

2.3 Locatie Velsdijk (ong)

Het gemeentebestuur blijft van oordeel dat in het verleden duidelijke afspraken zijn gemaakt -maar helaas niet goed vastgelegd en daarmee onvoldoende verankerd in het ruimtelijk beleid- over beëindiging van het gebruik van deze litigieuze varkensstal. Uitgangspunt is en blijft beëindiging van dit gebruik voor wat betreft bedrijfsmatig houden van dieren op deze locatie, in verband met de directe nabijheid van twee burgerwoningen.

In de uitspraak van de Afdeling is het gemeentebestuur verweten dat geen concrete gegevens zijn overlegd waaruit blijkt dat het gebruik van de stal niet ononderbroken is voortgezet.

Er zijn de afgelopen jaren wel degelijk met enige regelmaat controles op dit punt uitgevoerd. Daarbij is vastgesteld dat er gedurende een lange periode geen varkens in deze stal werden gehouden.

Uit een mutatierapport van 3 februari 2016 blijkt dat er sinds december 2014 geen varkens meer in deze stal zijn gehuisvest.

De adviseur van de exploitant heeft onlangs bevestigd dat er in de stal gedurende geruime tijd geen varkens zijn gehouden. In verband met het ontbreken van een bedrijfsopvolger wil hij bovendien de bedrijfsvoering op zijn beide locaties staken.

De vraag is voorgelegd of het gemeentebestuur mee wil denken bij een omzetting van de agrarische bestemming in een woonbestemming, in het kader van een soort rood-voor-rood-regeling. Het gaat dan om een maatwerkregeling.

Wij staan hiervoor open en willen met belanghebbende partijen zoeken naar een oplossing, die aansluit bij een goede ruimtelijke ordening.

In verband met deze ontwikkeling wordt voorshands onverkort vastgehouden aan de aanvankelijk toegekende beperkte agrarische bestemming. Het agrarisch bouwvlak wordt gehandhaafd, inclusief de functieaanduidingen 'bedrijfswoning uitgesloten', 'specifieke vorm van agrarisch uitgesloten - vee en mest' en de maatvoeringen 'maximum bouwhoogte 5,5 m en maximum goothoogte 3 m'.

Eindnoten

1. 1. Met bestaande beweidingspraktijk wordt gedoeld op de bestaande wijze van beweiden, in de periode van 1 jaar voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan.