Handreiking Plussenbeleid

provincie Gelderland

Handreiking Plussenbeleid

Deze handreiking is het kader voor het gemeentebestuur bij de vaststelling van Plussenbeleid beleidsregels.

Algemeen
De provincie is normerend, inspirerend en verbindend. Dit vertaalt zich in de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening, maar ook in ondersteuning en stimulering van gemeenten en initiatiefnemers. Deze handreiking Plussenbeleid past bij deze rolopvatting.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen staat centraal. De provincie zet in op het creëren van mogelijkheden en geeft randvoorwaarden voor duurzame niet-grondgebonden landbouw. De ontwikkelingsmogelijkheden van een bedrijf hangen in de eerste plaats af van de locatie. In Gelderland behoort het grootste deel van de veehouderijen tot de niet-grondgebonden landbouw. Het voer voor de dieren komt van buiten het bedrijf en veelal zelfs van buiten Nederland. De provincie stimuleert bestaande bedrijven in deze sector die duurzamer willen produceren. Dit betekent dat:
- er geen ruimte is voor nieuwvestiging van niet-grondgebonden veehouderijbedrijven;
- er ruimte is voor bestaande bedrijven om zich duurzaam te ontwikkelen.

Aan deze groei zijn duurzaamheidseisen verbonden die zijn uitgewerkt in het Plussenbeleid. Aan gemeenten de vraag om deze voorwaarden in ruimtelijk beleid mee te nemen. In deze handreiking geeft de provincie invulling aan de randvoorwaarden waaraan een gemeente kan denken bij het opstellen van ruimtelijk beleid. Welke uitbreidingen van veehouderijen mogelijk zijn, wordt verder bepaald door:

- wettelijke kaders van het Rijk;
- provinciale Omgevingsvisie en Omgevingsverordening;
- gemeentelijke bestemmingsplannen en ruimtelijk beleid.

De groeipotentie van een bedrijf is afhankelijk van de locatie waar het bedrijf ligt. Wanneer kwetsbare en gevoelige functies in de omgeving van het bedrijf liggen, zijn de uitbreidingsmogelijkheden beperkt en aan specifieke voorwaarden gekoppeld. Zo moeten bedrijven in de omgeving van stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden extra technische maatregelen treffen om groeiruimte te creëren. Naast het ruimtelijke spoor stimuleert de provincie de verduurzaming van de veehouderij actief door kennis te helpen ontwikkelen en door innovaties via proefopstellingen en praktijkpilots te ondersteunen.

Grondgebonden

Het Plussenbeleid is alleen van toepassing op niet-grondgebonden bedrijven. Om te bepalen of een veehouderij grondgebonden of niet-grondgebonden is, moet een grondgebruiksplan worden opgesteld. Een grondgebruiksplan bevat in ieder geval een overzicht van nabijgelegen gronden waarover een ondernemer langdurig kan beschikken. Dit kan worden aangetoond via pacht-, huur- en buurtcontracten.

Voor het aantonen van de grondgebondenheid moet met de eenheid kilogram droge stof worden gerekend. Hiermee kan de voeropbrengst van eigen grond worden vergeleken met voer dat van elders moet worden aangevoerd (zoals brokken of andere supplementen).

Dit sluit aan op de aanpak in het Handboek Snijmais (WUR, 2018) en de rapportage 'Grondgebondenheid als basis voor een toekomstbestendige melkveehouderij' (Commissie Grondgebondenheid, 2018).

Ammoniakbuffergebied
In het ammoniakbuffergebied gelden de regels uit de Omgevingsverordening voor een niet grondgebonden veehouderijtak bovenop het Plussenbeleid. Daarnaast zijn er nog drie belangrijke aspecten voor ontwikkelingen in een ammoniakbuffergebied:
- er is alleen groei van het bedrijf mogelijk als de emissie van ammoniak op de locatie niet toeneemt bij uitbreiding van niet-grondveehouderij-activiteiten. Of de emissie helemaal uit intensieve niet-grondgebonden veehouderijactiviteiten bestaan of slechts gedeeltelijk binnen een deel van het bedrijf worden uitgeoefend maakt daarbij niet uit;
- nieuwvestiging en hervestiging is verboden;
- er kunnen meerdere functies en bestemmingen naast elkaar bestaan in dit gebied. Dit is een gemeentelijke afweging. Meerdere functies kunnen de afbouw van de intensieve veehouderij ondersteunen. Nieuwe functies moeten passen bij de kernkwaliteiten in een gebied.

Verduurzaming van bedrijven in de niet-grondgebonden veehouderij
Bedrijven of onderdelen van bedrijven die uitbreiden, krijgen te maken met het Plussenbeleid.
De invulling van de plussen kan per gemeente verschillen. De provincie geeft in deze handreiking een richting aan de gewenste invulling, zodat er een duidelijke basis aan maatregelen bestaat. Voor bedrijven die qua planologische mogelijkheden meer dan 500 m2 groeien zijn één of meer 'maatschappelijke plussen' vereist. Het gaat om aanvullende maatregelen van ruimtelijke kwaliteit op het gebied van milieu, landschappelijke inpassing en/of fysieke maatregelen op het gebied van dierwelzijn. Deze maatregelen bestaan naast wettelijke eisen en andere voorwaarden zoals een goede landschappelijke inpassing op basis van provinciaal en gemeentelijk beleid.

Uitbreiding

Het moment waarop voor een uitbreiding het Plussenbeleid van toepassing is, wordt bepaald door het geldende planologisch regime. Iedere uitbreiding van mogelijkheden voor de niet-grondgebonden veehouderij ten opzichte van het geldende bestemmingsplan moet worden getoetst aan het Plussenbeleid. Dat kan een overschrijding zijn van het huidige bouwvlak, een bebouwingspercentage, een bouwhoogte, een stikstofdepositieplafond of dieraantallen. Allemaal vormen van uitbreiding van planologische mogelijkheden waarop het Plussenbeleid van toepassing is.

Aan uitbreidingen van niet-grondgebonden veehouderijen worden de volgende eisen gesteld:
a. uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of veehouderijtak is alleen mogelijk als door de aanvrager plusmaatregelen worden getroffen;
b. de investering in de te treffen plusmaatregelen aantoonbaar € 15,- tot € 20,- per vierkante meter bruto stalvloeroppervlakte van de uitbreiding bedraagt;
c. de plusmaatregelen getroffen worden in de volgende rangorde:
    I. ter plaatse op het erf;
    II. in de directe omgeving van het erf;
    III. in de omgeving van de direct-omwonenden.
d. de te treffen plusmaatregelen geborgd worden in:
    I. een privaatrechtelijke overeenkomst, inclusief een boetebeding;
    II. een voorwaardelijke plicht in het bestemmingsplan, of
    III. de voorschriften van een omgevingsvergunning.

Spelregels Plussenbeleid
De verwachting voor de ontwikkeling van niet-grondgebonden veehouderij is dat er schaalvergroting plaatsvindt. Een voordeel van schaalvergroting is dat grotere bedrijven beter in staat zijn om extra maatregelen te nemen die de negatieve effecten voor de leefomgeving te verminderen. Denk aan geurhinder, fijnstof, endotoxinen en het risico op zoönosen. Het Plussenbeleid mag niet onnodig belemmerend werken. Daarom gelden de spelregels alleen voor uitbreidingen van bedrijven waarvan de planologische mogelijkheden met meer dan 500 m2 groeien. Aanvragers hebben maximaal een keer per vijf jaar de mogelijkheid om maximaal 500 m2 uit te breiden zonder Plussenbeleid.

Gemeenten nemen het Plussenbeleid mee in hun ruimtelijk beleid. De volgende punten worden op gemeentelijk niveau uitgewerkt:
- wat is de gewenste werkwijze en dialoog voor de voorgenomen uitbreiding?;
- welke inhoudelijk accenten zijn gewenst vanuit het lokale beleid, passend bij het gebied, zodat lokaal maatwerk mogelijk is in de geest van de Omgevingswet, Gelderse Omgevingsvisie en Omgevingsverordening;
- aangeven van de ondergrens van de extra duurzaamheidsmaatregelen (wat zijn 'plus-investeringen'?);
- hoe worden de afspraken met de ondernemer gemaakt?

Deze punten kunnen op regionaal niveau worden uitgewerkt. Een voorbeeld hiervan is de Menukaart van de regio FoodValley. Een gemeente kan een intergemeentelijk (regionaal) beleidskader gebruiken voor uitwerking in eigen ruimtelijk beleid.

Werkwijze en dialoog rond de voorgenomen uitbreiding

Vroegtijdig betrekken van (mogelijke) belanghebbenden bij de voorbereiding van plannen of besluiten is belangrijk. De provincie verwacht van gemeenten dat zij in het beleid opnemen dat rondom een voor–genomen uitbreiding een zorgvuldige dialoog wordt gevoerd, gericht op het in kaart brengen van alle belangen. Belangen van de ondernemer als die van de omgeving. Een verslag van de dialoog met de omgeving maakt in ieder geval deel uit van de aanvraag tot uitbreiding.

Een ondernemer gaat in gesprek met de gemeente voor eerste analyse van het uitbreidingsplan. Zonder dat de gemeente zich verbindt aan een plan, vindt op eenvoudige wijze een filtering op kansrijke en kansarme plannen plaats. In de Omgevingswet wordt het belang van een dergelijk vooroverleg benadrukt. De gemeente zorgt voor de afstemming van het initiatief. Wanneer een gemeente een initiatief als kansrijk beoordeelt, is het van belang dat de ondernemer tijdig over een nog niet uitgewerkt plan in gesprek gaat met de omgeving. De ondernemer voert een dialoog met de omgeving dat, passend bij het gebied. De ondernemer verzorgt bijvoorbeeld voor zijn buren een presentatie over zijn voorgenomen uitbreiding en vraagt naar de ideeën van zijn omgeving hierover. Een buurthuis kan hiervoor een goede plek zijn maar ook een rondleiding door het bedrijf van de ondernemer is een mogelijkheid. De invulling is vormvrij. Voor advies over de te betrekken buren kan de ondernemer bij de gemeente terecht. Aan de hand van het gesprek met de omgeving, kan de ondernemer zijn plan aanpassen. De provincie biedt ondersteuning bij de uitvoering van het Plussenbeleid en stelt informatie voor alle partijen beschikbaar. Het gaat om de volgende informatie:
- handreikingen over het voeren van de dialoog;
- website met informatie: op themaniveau, met namen van contactpersonen;
- een telefonische helpdesk voor partijen.

Het uitbreidingsplan wordt in procedure gebracht als de gemeente het plan en het proces met partijen heeft besproken. Het is van belang om zorgvuldig en transparant te zijn naar alle betrokkenen over de benodigde en opgestelde onderzoeken en de weging van alle belangen.

De gemeente weegt als bevoegd gezag af of zij instemmen met het plan. Bij instemming maakt zij met de ondernemer afspraken inclusief boetebeding via een privaatrechtelijke overeenkomst, een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning. Op basis daarvan werkt het bevoegd gezag een wijzigingsplan uit, een afwijkingsbesluit of herziening van het bestemmingsplan.

Inhoudelijke accenten in de maatregelen met het oog op lokaal maatwerk passend bij het gebied

Het gaat bij aanvullende maatregelen niet over gangbare maatregelen die al vanuit bestaande wettelijke en beleidskaders nodig zijn. Aanvullende maatregelen zijn extra maatregelen ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit op het gebied van landschappelijke inpassing, milieu en dierenwelzijn. Op deze manier draagt Gelderland bij aan het versnellen van duurzame ontwikkelingen in de veehouderij, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de leefomgeving.

Gemeenten werken in beleid uit of zij in bepaalde gebieden lokale of regionale aandachtspunten zien voor de inhoudelijke focus van deze aanvullende maatregelen vanuit een goede ruimtelijke ordening. Deze inhoudelijke focus is sturend voor de aard van de genoemde aanvullende maatregelen passend bij een gebied.

In lijn met de nationale Omgevingsvisie en Omgevingswet verwacht de provincie dat gemeenten actief beleid voeren op aandachtspunten in hun gebied, die vanuit een goede ruimtelijke ordening lokaal en in een gebied (regionaal) aandacht verdienen. Wij geven hieronder aan om welke gebieden het gaat en wij verwachten dat gemeenten deze rol actief oppakken.

De provincie verwacht van gemeenten dat zij op de volgende zaken sturen bij de uitwerking van lokaal maatwerk:
- maatregelen voor fijnstof (onderdeel van een milieu-plus) in de regio FoodValley om de totale achtergrondbelasting te verbeteren in het gebied;
- aanvullende maatregelen voor geur (onderdeel van een milieu-plus) in de regio FoodValley;
- op basis van de urgentie over leegstand in het buitengebied (ruimtelijke kwaliteits-plus) in de regio Achterhoek zijn er extra maatregelen nodig die de landschappelijke kwaliteit verbeteren en sloop bevorderen.

Wat zijn 'plus-investeringen'?
De te nemen aanvullende duurzaamheidsmaatregelen moeten passen binnen een goede ruimtelijke ordening. Dit vergt maatwerk en is afhankelijk van het gebied waar de uitbreiding plaatsvindt. Het gaat bij aanvullende maatregelen niet om de gangbare emissie reducerende technieken of gangbare best beschikbare technieken. De ondernemer moet aantonen waarom zijn maatregel voor een plus in aanmerking komt en moet dat expliciet maken. Het is aan de gemeente om deze afweging te beoordelen.

Ruimtelijke kwaliteit
Aanvullende maatregelen zijn bijvoorbeeld investeringen in:
- extra streekeigen beplanting;
- fruitbomen;
- loop- en wandelpaden;
- bezichtigingsruimte;
- innovatieve architectuur van stalconcepten;
- bijdrage aan een ecologische verbindingszone;
- sloop van vrijkomende agrarische bebouwing.

Het gaat om investeringen die verder reiken dan op basis van lokaal of gebiedsgericht beleid reeds gevraagd kan worden.

Milieu
Aanvullende maatregelen zijn bijvoorbeeld investeringen in:
- filtersysteem;
- afzuigsysteem;
- luchtwassysteem;
- biofilter.

Dierwelzijn
Aanvullende maatregelen zijn bijvoorbeeld gericht op:
- oppervlakte;
- groepsgrootte;
- stalinhoud;
- voorkomen hittestress;
- schuurvoorziening;
- erfverharding;
- hygiënesluis;
- mestafvoerpunten.

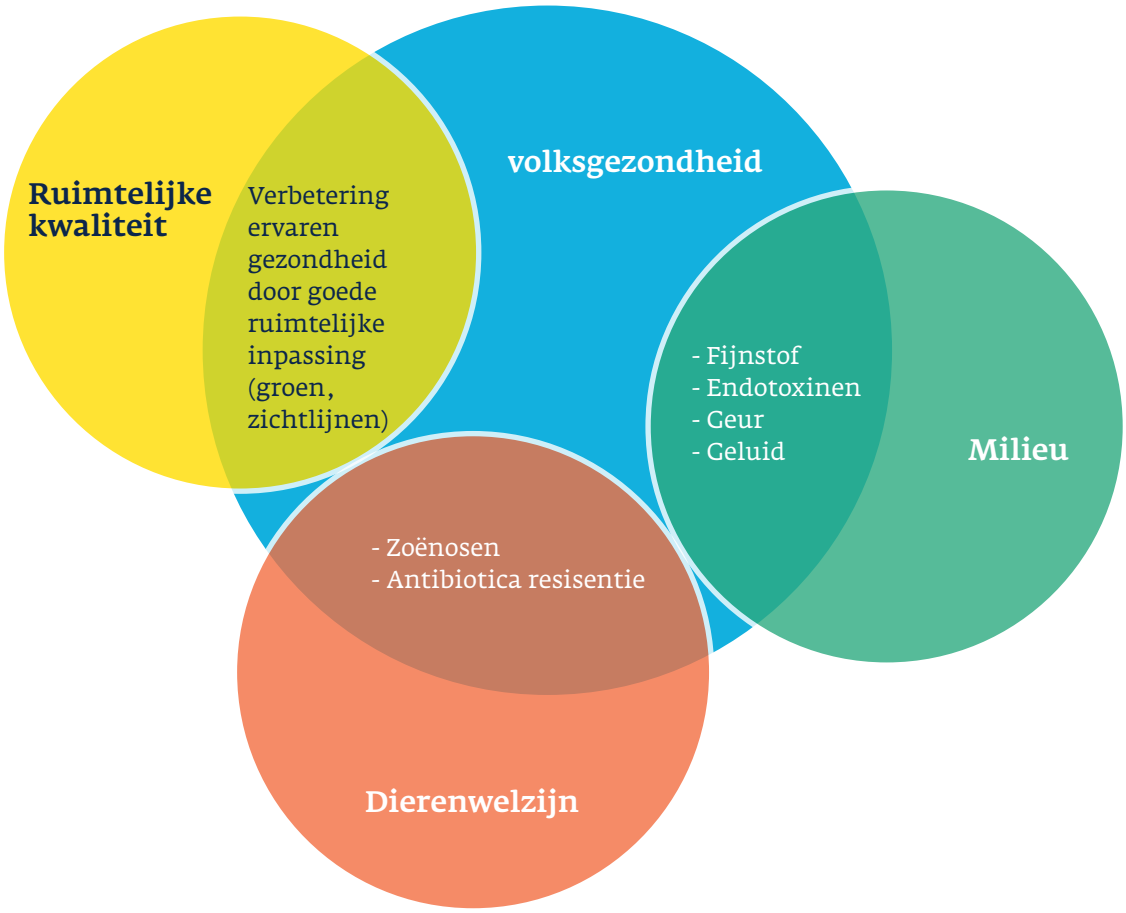
Voorbeelden van maatregelen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, milieu en dierwelzijn zijn ook te vinden in de Maatlat Duurzame Veehouderij, het Beter Leven Keurmerk (sterrensysteem) en Milieukeur. Deze certificaatsystemen zijn waardevol omdat zij aangeven wat duurzame stalconcepten zijn. Zij geven ondernemers houvast om duurzame stalconcepten toe te passen door fiscaal voordeel te bieden. De controle op de uitvoering van de maatregelen wordt door een onafhankelijke instantie uitgevoerd. Jaarlijks worden deze systemen met stakeholders en ondernemers besproken en vinden er actualisaties plaats.

Gangbare maatregelen, geen aanvullende maatregel
Maatregelen die samenhangen met bedrijfsvoering zijn niet aan te merken als een extra maatregel. De volgende maatregelen zijn ook niet aan te merken als een extra maatregel:
- goede erfinpassing;
- rekening houden met landschappelijke en natuurkwaliteiten;
- voldoen aan milieunormen of aan normen voor dierwelzijn;
- emissie reducerende milieutechnieken die al worden voorschreven in (wettelijke) bepalingen.

De peildatum voor de bepaling van een extra maatregel is de datum van de ter inzagelegging van het ontwerpbesluit door de gemeente. Dat kan een ontwerp bestemmingsplan/wijzigingsplan zijn maar ook een ontwerp omgevingsvergunning.

Volksgezondheid
Gezondheid beschouwt de provincie niet als 'plus' maar als een basiskwaliteit. Er is voor volksgezondheid nog geen eigenstandig normenkader. Volksgezondheid wordt nu ingevuld door invulling te geven aan (rijks) normen voor milieu (fijnstof en geur), dierwelzijn en ruimtelijke kwaliteit. Er is een sterke verwevenheid tussen milieu, dierenwelzijn en gezondheid. Volksgezondheid lift mee op milieu (fijnstof en geur), dierwelzijn en ruimtelijke kwaliteit. Als nieuwe normen over volksgezondheid meer helderheid geven dan is dit een basis en geen 'plus'. Provincie en partners volgen de ontwikkelingen nauwlettend. De onderstaande afbeelding geeft de verwevenheid tussen de elementen van volksgezondheid en de drie plussen weer.

Verwevenheid volksgezondheid en de drie plussen



Verbeteringen voor de volksgezondheid worden in de praktijk ook via fysieke maatregelen voor milieu, dierwelzijn en ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd. Zo dragen plussen op het gebied van geur, fijnstof en NOx bij aan volksgezondheid. Maatregelen voor de verbetering van dierwelzijn doen dit ook. Een verkleining van de kans op het ontstaan en verspreiding van dierziekten verkleint de kans op effecten op volksgezondheid.

Afspraken met de ondernemer
Gemeenten kunnen van de ondernemer extra maatregelen ter verbetering van de leefomgeving verlangen, die de ondernemer zelf gaat uitvoeren. De ondernemer dient concrete voorstellen ter uitvoering van de investeringsbijdrage bij de gemeente in te dienen. Hierbij kan de ondernemer onder meer gebruik maken van de certificaatsystemen die in de Maatlat Duurzame Veehouderij, het Beter Leven Keurmerk en Milieukeur zijn beschreven. De te nemen maatregelen zijn over het algemeen fysiek van aard. Van de gemeente wordt gevraagd hierover afspraken te maken met de ondernemer. Dit gebeurt via een anterieure privaatrechtelijke overeenkomst inclusief boetebeding, en/of voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan of in een omgevingsvergunning.

De investeringsbijdrage

De norm voor de investeringsbijdrage is een bedrag tussen de €15 en €20 per vierkante meter stalvloeroppervlakte van de uitbreiding. De investering vindt bij voorkeur plaats op of nabij het erf van de initiatiefnemer. Indien dit niet mogelijk is vindt de investering in de omgeving van het erf of verder in de omgeving plaats. Een uitzondering geldt voor gebieden waar de sloop van gebouwen ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving een belangrijk onderwerp is. Met name in de Achterhoek levert sloop van veelal vervallen gebouwen een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. De aard van de maatregel betekent dat sloop niet op of nabij het erf is.
Als in het uitbreidingsplan en het gesprek tussen ondernemer en omgeving aangetoond is dat een investering van minder dan €15 per vierkante meter stalvloeroppervlakte van de uitbreiding ook een goede maatregel is, dan kan dit ook als plus gelden. Maatwerk kan, als dat goed onderbouwd is. Van het normbedrag kan worden afgeweken als de aanvullende investering een goed onderbouwde plusmaatregel inhoudt. Een berekening van de investeringsbijdrage wordt bij het besluit waarin de uitbreiding mogelijk wordt gemaakt gevoegd.
De gemeente stelt beleidsregels vast die duidelijkheid geven over de invulling van de maatregelen. Van de gemeenten wordt gevraagd in regionaal verband, met een buurtgemeente of door inschakeling van een onafhankelijke deskundige (zoals de SAAB, Stichting Advisering Bouwplannen) een consistente beleidsafweging toe te passen.

Jaarlijkse evaluatie en monitoring

Het Plussenbeleid wordt na 1 jaar geëvalueerd, onder meer om te zien of deze bedragen moeten worden aangepast. In de evaluatie worden de volgende punten meegenomen:
- welke gemeenten hebben het Plussenbeleid in het ruimtelijk beleid verwerkt en welke gemeenten hebben er ervaring mee opgedaan;
- hoe en welke afspraken zijn er gemaakt over de maatregelen passend bij gebiedsaandachtspunten;
- hoe is omgegaan met de berekening van de extra investering passend bij de situatie en het gebied;
- hoe is de dialoog (het samenspel tussen bevoegd gezag, ondernemer en omgeving) verlopen;
- hoe hebben de betrokken bevoegde gezagen de uitvoering vorm gegeven;
- hoe ervaren de betrokken partijen de praktische uitvoerbaarheid;
- hoe is de handhaving in de betreffende gemeente rond de uitvoering van de aanvullende maatregelen in het kader van het Plussenbeleid geregeld, wat is de rol van de Omgevingsdiensten;
- zijn er ongewenste neveneffecten vanwege de uitbreiding (effecten rond verkeersveiligheid of een aantoonbare aanzienlijke toename in leegstand).

Zodra uit de jaarlijkse monitoring blijkt dat een of meer elementen in het Plussenbeleid niet voldoende werken of als er mogelijkheden zijn om het Plussenbeleid beter te laten werken, dan zal de provincie een voorstel doen om het Plussenbeleid aan te passen.
Het Plussenbeleid is van toepassing op gebieden waarvoor vanaf 2014 zoneringsmaten golden in de Omgevingsvisie en –verordening: verwevingsgebied, landbouwontwikkelingsgebied, extensiveringsgebied.

Eisen aan uitbreiding vanuit de regels voor het Ammoniakbuffergebied

Naast de eisen van het Plussenbeleid geldt bij alle uitbreidingen voor niet-grondgebonden veehouderij de voorwaarde voor uitbreiding niet-grondgebonden veehouderijtak in een ammoniakbuffergebied. In het ammoniakbuffergebied mag de emissie van ammoniak niet toenemen in de inrichting op de locatie bij de uitbreiding van de niet-grondgebonden veehouderij-activiteit. Deze maatregel is nodig omdat dit gebied een grote natuurwaarde heeft. Ze liggen allemaal in de 250 meter zone rondom zeer gevoelige natuur van het Gelders natuurnetwerk. De afgelopen 30 jaar hebben deze bedrijven strikte uitbreidingsbeperkingen ervaren, waardoor er weinig 'toekomstbedrijven' meer liggen. Afschaffen van het extensiveringsbeleid zou beteken dat deze bouwblokken in principe weer beschikbaar komen voor een volwaardig bedrijf.
De naastgelegen natuur krijgt zo te maken met extra stikstofdepositie waardoor de kwaliteit flink achteruit zal gaan.

Provincie Gelderland
Markt 11
6811 CG Arnhem
Postbus 9090
6800 GX Arnhem
026 359 99 99
provincieloket@gelderland.nl
www.gelderland.nl