

Beleidsnotitie 'Kaders herzieningen bestemmingsplan Buitengebied 2012'

14 februari 2014

1. Inleiding

Op 28 mei 2013 heeft de raad het bestemmingsplan 'Buitengebied 2012' vastgesteld. Op basis van de nu bekende jurisprudentie en de ingestelde beroepen leggen wij in deze notitie een aantal beleidskeuzes vast in aanvulling op de Structuurvisie Buitengebied en het bestemmingsplan Buitengebied 2012. Enerzijds hebben deze beleidskeuzes betrekking op de groeimogelijkheden voor agrarische bedrijven. Anderzijds gaat het om een maatregel om de waardevolle openheid van de Garderense Eng verdergaand te beschermen. Deze beleidskeuzes zullen juridisch verankerd worden in het bestemmingsplan Buitengebied 2012. Voor deze juridische verankering zal een separate besluitvormingsprocedure doorlopen worden.

2. Omschrijving voorgenomen herzieningen

In dit hoofdstuk worden de voorgenomen herzieningen van het bestemmingsplan omschreven.

Salderen van bouwvlakgroei

Het vastgestelde bestemmingsplan maakt middels een wijzigingsbevoegdheid onder voorwaarden de vergroting van agrarische bouwvlakken mogelijk. Deze groeimogelijkheden zijn afgestemd op de twee reconstructieplannen Veluwe en Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Deze vergrotingsmogelijkheid kan in theorie leiden tot een forse toename van de oppervlakte aan agrarische bouwvlakken in het plangebied. Dit kan in theorie leiden tot een groei van de veestapel in het plangebied en daarmee tot significante effecten op Natura 2000-gebieden.

Onze verwachting is dat de groei ruimte die in theorie geboden wordt door het vastgestelde plan niet in zijn geheel noodzakelijk is in de komende planperiode. Omdat de theoretische gevolgen van het plan moeten worden meegewogen bij het in beeld brengen van eventuele effecten op Natura 2000-gebieden is het daarom beter deze groei ruimte in te kaderen. Dit door een salderingssystematiek te introduceren waarbij er een koppeling wordt gelegd tussen de oppervlakte aan bouwvlakken die vrij komt door stoppers (b.v. via functieverandering) en de agrarische bedrijven die willen groeien. Hierbij wordt de oppervlakte aan bouwvlak die vrij komt door een stopper opgenomen in een salderingsbank. Een bedrijf dat gebruik wil maken van de wijzigingsbevoegdheid voor het vergroten van zijn bouwvlak kan vervolgens kosteloos gebruik maken van het saldo dat aanwezig is op de salderingsbank. Op deze manier zal de totale oppervlakte aan bouwvlak in het plangebied niet toenemen. Dit draagt bij aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in juridische zin. De salderingsbank zorgt er daarbij voor dat de ruimte die beschikbaar komt (door stoppers) ook op de gewenste plek kan worden ingezet. Op basis van de ervaringen de afgelopen jaren met ons functieveranderingsbeleid en de ervaring met de aantallen stoppende agrarische bedrijven, verwachten wij dat het saldo van de salderingsbank voldoende zal zijn om daar waar nodig het vergroten van bouwvlakken te faciliteren.

Salderen nieuwvestiging en omschakeling

Op basis van het reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost kunnen wij als gemeente de nieuwvestiging van veehouderijen mogelijk maken in Landbouw Ontwikkelingsgebieden (verder kortweg LOG). Gezien de specifieke kenmerken van ons buitengebied is er in het vastgestelde bestemmingsplan voor gekozen om nieuwvestiging op nog onbebouwde locaties niet mogelijk te maken. In plaats daarvan is de mogelijkheid opgenomen om in het LOG een woonbestemming te transformeren naar een agrarische bestemming. Feitelijk betekent dit dat het plan de nieuwvestiging van agrarische bedrijven onder voorwaarden mogelijk maakt.

Onze verwachting is echter dat van deze mogelijkheid slechts zeer weinig gebruik zal worden gemaakt in de komende planperiode. Daar komt bij dat wij verwachten dat het aantal stoppende agrarische bedrijven het aantal nieuwvestigers vele malen zal overtreffen. Dit betekent dat er veel groei ruimte is geboden in het bestemmingsplan waarvan te verwachten is dat deze niet gebruikt zal worden in de komende planperiode. Dit terwijl de extra ruimte die geboden wordt een negatieve invloed heeft op

de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in juridische zin. Deze omschakelingsmogelijkheid wordt dan ook ingeperkt. Dit door een salderingsregeling te introduceren in het bestemmingsplan die onderdeel uit zal gaan maken van de betreffende wijzigingsbevoegdheid. In deze salderingsregeling wordt een koppeling aangebracht tussen de stoppende agrarische bedrijven en de nieuwe bedrijven die ontstaan door omschakeling van wonen naar agrarisch. Het aantal nieuwe bedrijven dat met toepassing van deze wijzigingsbevoegdheid wordt toegestaan bedraagt daarbij maximaal 50% van het aantal bedrijven dat stopt. Op deze manier zal er per saldo binnen de planperiode altijd sprake zijn van een afname van het aantal agrarische bouwvlakken in het plangebied. Voor wat betreft de benodigde oppervlakte aan bouwvlak wordt gebruik gemaakt van het saldo van de hiervoor genoemde salderingsbank.

Het vastgestelde bestemmingsplan maakt het ook mogelijk om een paardenhouderij te laten omschakelen naar een agrarisch bedrijf (wijzigingsbevoegdheid in artikel 4.7 lid 7 van het bestemmingsplan). Daarom zal de hiervoor genoemde salderingsregeling in het bestemmingsplan ook van toepassing worden op deze wijzigingsbevoegdheid.

Extra voorwaarde voor de bescherming van Natura 2000-gebieden

Bij de wijzigingsbevoegdheid die een vergroting van een agrarisch bouwvlak mogelijk maakt wordt de voorwaarde gesteld dat er geen significante aantasting mag plaatsvinden van ecologische waarden. Dit gebeurt door in de voorwaarden met betrekking tot de aantasting van ecologische waarden een expliciete koppeling te leggen met de depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden. De voorwaarde wordt dat het toepassen van een wijzigingsbevoegdheid niet mag leiden tot een significant negatief effect door de toename van de depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden en op beschermde natuurmonumenten. Deze voorwaarde wordt toegevoegd aan alle wijzigingsbevoegdheden waarbij in potentie sprake kan zijn van een toename van depositie:

- vergroten van een agrarisch bouwvlak;
- omschakelen van een woning naar een agrarisch bedrijf;
- omschakelen van een paardenhouderij naar een agrarisch bedrijf;
- vergroten van een bouwvlak voor een paardenhouderij;
- omschakelen van een grondgebonden veehouderij naar een intensieve veehouderij.

Iedere ondernemer die een omgevingsvergunning aanvraagt voor het houden van meer vee dan hij op dit moment doet, moet die uitbreiding nu al toetsen aan de Nbw, zodat de nieuwe voorwaarde in de praktijk geen extra onderzoeksverplichtingen geeft. We zien ook nu al dat ondernemers vaak eerst een Natuurbeschermingswetvergunning aanvragen bij de provincie Gelderland om er zo zeker van te zijn dat hun plannen uitvoerbaar zijn in het kader van de Natuurbeschermingswet en daarna pas de omgevingsvergunning aanvragen. En als dat nog niet is gedaan, is het wettelijk verplicht dat de gemeente aan de omgevingsvergunning voor milieu, ook de provinciale vergunning op grond van de Nbw aanhaakt. Welke route een ondernemer ook kiest (een gecombineerde vergunning of een separate Natuurbeschermingswetvergunning), hij zal een toetsing moeten laten uitvoeren in het kader van de benodigde vergunningen. De toetsing die moet worden uitgevoerd in het kader van de vergunning kan in de meeste gevallen ook worden gebruikt als onderbouwing voor het toepassen van de hiervoor genoemde wijzigingsbevoegdheden. In de praktijk zal de nieuwe voorwaarde die wij opnemen bij deze wijzigingsbevoegdheden dan ook zelden tot niet leiden tot extra kosten of een extra onderzoekslast voor agrarische ondernemers.

Inperking meerlaags bouwen voor het houden van vee

In het bestemmingsplan Buitengebied 2012 worden stallen met meerdere bouwlagen voor het houden van vee niet uitgesloten. Gezien de maximale bouwhoogten die wij toestaan in het bestemmingsplan betekent dit dat er in theorie een zeer aanzienlijke groei ruimte voor veehouderijbedrijven bestaat. Wij zien op dit moment echter zelden initiatieven voor meerlaagse stallen. Het bouwen van een meerlaags stal wordt dan ook volledige uitgesloten, met uitzondering van de pluimveesector. Voor de pluimveesector wordt een binnenplanse afwijkmogelijkheid opgenomen waarmee het verbod op het bouwen van een meerlaagse stal onder voorwaarden kan worden doorbroken.

Het wegnemen van deze groei ruimte zal de mogelijke toename van de emissie van stikstof aanzienlijk verkleinen. Dit betekent dat de uitvoerbaarheid van het plan in juridische zin versterkt wordt. De kanttekening bij deze herziening is dat dit een inperking is van de directe bouw mogelijkheden. Wij nemen daarom een redelijke termijn in acht voordat we deze maatregel opnemen in het bestemmingsplan. Dit om te voorkomen dat agrarische ondernemers die op dit moment aan concrete bouwplannen werken

direct gehinderd worden door deze maatregel. De termijn bedraagt minimaal één jaar, rekenend vanaf het moment dat deze beleidsnotitie is vastgesteld door de gemeenteraad.

Net als bij het vergroten van een agrarisch bouwvlak, biedt het toevoegen van een tweede bouwlaag een mogelijkheid om het agrarische bedrijf uit te breiden. Daarom wordt de salderingsmethodiek ook toegepast op het toevoegen van een tweede bouwlaag voor het houden van pluimvee. Dit betekent dat de oppervlakte van de tweede bouwlaag gesaldeerd moet worden vanuit de saldringsbank met een evenredige oppervlakte aan agrarisch bouwvlak. Hiermee wordt het toevoegen van een extra bouwlaag gelijkgeschakeld met het vergroten van een agrarisch bouwvlak.

Bescherming van waardevolle openheid

Het vastgestelde bestemmingsplan kent de dubbelbestemming 'Waarde – Openheid en Reliëf'. Deze dubbelbestemming heeft o.a. tot doel waardevolle open gebieden in het plangebied te beschermen. In het vastgestelde bestemmingsplan is deze bestemming alleen toegekend aan het waardevolle open gebied rondom Garderen (de Garderense Eng).

Op basis van het vastgestelde plan worden boomkwekerijen mogelijk gemaakt met een omgevingsvergunning. Ook worden er bij recht teeltondersteunende voorzieningen mogelijk gemaakt. Wij voorzien echter dat het niet denkbaar is een boomkwekerij te starten of teeltondersteunende voorzieningen te plaatsen zonder daarmee de openheid van de Garderense Eng aan de tasten. Daarom passen wij deze regeling aan. Dit door boomkwekerijen te benoemen als een vorm van gebruik die in strijd is met de dubbelbestemming 'Waarde – Openheid en Reliëf' en door expliciet te formuleren dat bouwwerken in de vorm van teeltondersteunende voorzieningen niet zijn toegestaan. Het gevolg hiervan is dat geen binnenplanse mogelijkheden meer worden geboden voor het starten van een boomkwekerij of het plaatsen van teeltondersteunende voorzieningen op de Garderense Eng. Onder de term 'boomkwekerij' moeten ook struiken, heesters en fruitteelt worden verstaan. In het bestemmingsplan gebruiken we dan ook het begrip 'houtachtige gewassen'.

Anders dan het laten vervallen van de mogelijkheid voor boomkwekerijen, is het wegnemen van de mogelijkheden voor teeltondersteunende voorzieningen een inperking van directe rechten ten opzichte van het vastgestelde bestemmingsplan. Net als bij de maatregel op het gebied van meerlaags bouwen nemen wij daarom een redelijke termijn van één jaar in acht bij het invoeren van deze maatregel.

3. Gefaseerde verankering in het bestemmingsplan Buitengebied 2012

De maatregelen zoals genoemd in hoofdstuk 1 worden vertaald in het bestemmingsplan Buitengebied 2012. Dit gebeurt door middel van een zogenaamde partiële herziening van dat bestemmingsplan. De bevoegdheid om het bestemmingsplan te herzien ligt bij de gemeenteraad. De gemeenteraad kan van deze bevoegdheid gebruik maken ondanks het feit dat er nog beroepszaken lopen tegen het vastgestelde bestemmingsplan. Het is niet voor alle voorgestelde herzieningen opportuun om deze op korte termijn in te voeren. De maatregelen worden daarom gefaseerd vertaald in het bestemmingsplan middels twee separate herzieningsprocedures.

In de tweede partiële herziening worden de regels aangepast met betrekking tot:

- het inperken van de nieuwvestigings- c.q. omschakelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven middels een salderingsmethodiek gericht op de aantallen agrarische bouwvlakken;
- het opnemen van een salderingsmethodiek om de totale oppervlakte aan agrarische bouwvlakken in het plangebied te salderen;
- het opnemen van een extra voorwaarde bij de groei van agrarische bedrijven in relatie tot de depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden.

Onze inzet is er op gericht om deze herziening in de vergadering van de gemeenteraad van 8 juli 2014 vast te stellen.

In de derde herziening nemen we de wijzigingen op met betrekking tot:

- het beschermen van de waardevolle open gebieden door het uitsluiten van boomkwekerijen en teeltondersteunende voorzieningen;
- het verbod op meerlaags bouwen voor het houden van vee in combinatie met de mogelijkheid van een binnenplanse afwijking van dit verbod voor de pluimveesector;

- het opnemen van een salderingsmethodiek waarbij de oppervlakte van een tweede bouwlaag voor het houden van pluimvee gesaldeerd moet worden met een evenredige oppervlakte aan agrarisch bouwvlak;

Rekening houdend met de termijn van één jaar zal in het najaar van 2014 worden gestart met het opstellen van de derde partiële herziening van het bestemmingsplan Buitengebied 2012. In die derde herziening kunnen ook eventuele andere gewenste wijzigingen worden meegenomen die normaliter in een zogenaamd 'veegplan' zouden worden opgenomen. Naar verwachting zal deze derde herziening begin 2015 als ontwerp ter inzage worden gelegd. Het besluit over deze derde partiële herziening door de gemeenteraad zal dan in het voorjaar van 2015 plaatsvinden.

De procedure die moet worden doorlopen voor het vaststellen van een partiële herziening is gelijk aan de procedure die moet worden doorlopen voor het vaststellen van een regulier bestemmingsplan. Dit betekent onder andere dat er een ontwerp ter inzage gelegd moet worden voor een periode van 6 weken, dat een ieder een zienswijze kan indienen op dat ontwerp en dat de indieners van zienswijzen eventueel in beroep kunnen gaan bij de Raad van State.