

C: G.J. Hans

T: 0545-250 250

E: info@gemeenteberkelland.nl

Bezoekadres: Marktstraat 1, Borculo

Aan de leden van de gemeenteraad

Zaaknummer : 126519
Onderwerp : Toelichting op de uitgangspuntennotitie
(bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2016")
Bijlage : Toelichting op de uitgangspuntennotitie
Verzonden : 17 FEB 2017

Geachte leden van de raad,

In uw vergadering van 24 januari 2017 nam u een motie aan (motie M17-01). In deze motie gaf u aan dat u op korte termijn een nadere discussie wenste te voeren over de uitwerking van de uitgangspunten voor het nieuwe bestemmingsplan voor het buitengebied. Daarbij wilde u het in het bijzonder hebben over ammoniakdepositie/saldering, gebiedsindeling/toewijzing en odeurregelgeving.

Notitie 'Toelichting op de uitgangspuntennotitie'

Wij hebben deze onderwerpen met u besproken tijdens het Technisch Beraad van 2 februari 2017. Daaruit, maar ook uit eerder door uw raad gedane uitspraken, hebben wij begrepen dat u de uitgangspunten voor het opstellen van het bestemmingsplan niet wilt aanpassen maar vooral behoefte heeft aan een nadere uitleg van deze uitgangspunten. Tegen die achtergrond hebben wij de bijgevoegde notitie 'Toelichting op de uitgangspuntennotitie' laten opstellen.

Deze notitie gaat er van uit dat wij bij het in procedure brengen van het nieuwe bestemmingsplan voor het buitengebied uitgaan van het geldende ruimtelijke beleid, dit met in achtneming van de wet- en regelgeving (incl. jurisprudentie) die daarop van toepassing is. Daarbij richt het nieuwe bestemmingsplan zich op:

- het toekennen van agrarische bouwvlakken voor niet-grondgebonden veehouderijen/veehouderijtakken tot de maximale omvang zoals genoemd in de Structuurvisie Berkelland 2025;
In afwachting van de gemeentelijke invulling van het nog vast te stellen provinciale Plussenbeleid wordt voor niet-grondgebonden veehouderijen uitgegaan van een maximale omvang van het agrarisch bouwvlak van 1,0 ha (verwevingsgebied) en 1,5 ha (landbouwontwikkelingslocaties in verwevingsgebied en landbouwontwikkelingsgebied).
- een regeling die de toe te kennen ontwikkelruimte volgens de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)/Wet natuurbescherming faciliteert (binnenplanse afwijking);

De Wet natuurbescherming is leidend. Dit resulteert in een planregeling die een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden verbiedt, maar eveneens is voorzien van een afwijkingsregel die een toename van stikstofdepositie toelaat als het bevoegd gezag (GS) daarvoor toestemming heeft gegeven op basis van de Wet natuurbescherming en de daarin opgenomen PAS.

- het opstellen van de milieueffectrapportage op basis van de geldende geurverordening.
Voor het buitengebied wordt uitgegaan van een geurnorm van 14 odour units/m³ en een minimumafstand van 50 m (emissiepunt-gevel geurgevoelig object) en 25 m (gevel-tot-gevel).

(Externe) ontwikkelingen

In het ruimtelijk domein is voortdurend sprake van ontwikkelingen die effect kunnen hebben op het gemeentelijk beleid. Een voorbeeld daarvan is het Plussenbeleid voor de niet-grondgebonden veehouderij.

In de notitie leest u over de mogelijke gevolgen van het nog vast te stellen provinciale Plussenbeleid. Als Provinciale Staten instemt met het voorstel van Gedeputeerde Staten, dan moeten de Gelderse gemeenten lokaal plussenbeleid formuleren. Dit beleid hoeft dan nog niet te worden verwerkt in het nieuw te maken bestemmingsplan voor het Berkellandse buitengebied, maar moet wel worden vastgesteld voordat de gemeente kan meewerken aan individuele uitbreidingen van bouwvlakken voor niet-grondgebonden veehouderijen. Graag maken wij met u de afspraak om u vroegtijdig te betrekken bij de vormgeving van dit beleid.

Procedurele aspecten

In uw motie van 24 januari sprak u de wens uit om zo vroeg mogelijk te worden geïnformeerd over plannen waarbij een 'verklaring van geen bedenkingen' of een ontheffing op grond van de provinciale Omgevingsverordening aan de orde is. Er wordt op dit moment gewerkt aan een uitwerking van deze wens.

In aansluiting op het voorgaande ronden wij momenteel het voorontwerpbestemmingsplan af. Voordat wij het voorontwerpbestemmingsplan daadwerkelijk ter inzage leggen, zullen wij op korte termijn een Technisch Beraad beleggen. Daarvoor zullen wij in overleg met de griffie een passend moment zoeken. Als u vragen heeft over deze brief, dan kunt u contact opnemen met de heer G.J. Hans, telefoonnummer 0545-250 320.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Berkelland,
de secretaris, de burgemeester,


M.N.J. Broers.


drs. J.H.A. van Oostrum.

Kopie aan:

- Archief
- College
- Team dienstverlening omgeving / werkgroep bestemmingsplan buitengebied (t.a.v. G.J. Hans)

Toelichting op de uitgangspuntennotitie (14 februari 2017)

Bij het opstellen van het nieuwe bestemmingsplan voor het buitengebied gaat de gemeente uit van het geldende ruimtelijke beleid, dit met in achtneming van de wet- en regelgeving (incl. jurisprudentie) die daarop van toepassing is. Daarbij richt het nieuwe bestemmingsplan zich op:

- het toekennen van agrarische bouwvlakken voor niet-grondgebonden veehouderijen/veehouderijtakken tot de maximale omvangen zoals genoemd in de Structuurvisie Berkelland 2025;

In afwachting van de gemeentelijke invulling van het nog vast te stellen provinciale Plussenbeleid wordt voor niet-grondgebonden veehouderijen uitgegaan van een maximale omvang van het agrarisch bouwvlak van 1,0 ha (verwevingsgebied) en 1,5 ha (landbouwonwikkelingslocaties in verwevingsgebied en landbouwonwikkelingsgebied) (zie onder I.)

- een regeling die de toe te kennen ontwikkelruimte volgens de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)/Wet natuurbescherming faciliteert (binnenplanse afwijking);

De Wet natuurbescherming is leidend. Dit resulteert in een planregeling die een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden verbiedt, maar eveneens is voorzien van een afwijkingsregel die een toename van stikstofdepositie toelaat als het bevoegd gezag (GS) daarvoor toestemming heeft gegeven op basis van de Wet natuurbescherming en de daarin opgenomen PAS (zie onder II.).

- het opstellen van de milieueffectrapportage op basis van de geldende geurverordening.

Voor het buitengebied wordt uitgegaan van een geurnorm van 14 odour units/m³ en een minimumafstand van 50 m (emissiepunt-gevel geurgevoelig object) en 25 m (gevel-tot-gevel) (zie onder III.).

Het Technisch Beraad van 2 februari 2017 heeft de vraag opgeleverd om een nadere toelichting te geven op de Uitgangspuntennotitie voor het nieuwe bestemmingsplan. Daarbij is met name aandacht gevraagd voor:

- de manier waarop de Natuurbeschermingswet 1998 (sinds 1-1-2017 verwerkt in de Wet natuurbescherming (Wnb)) doorwerkt bij het maken van een bestemmingsplan voor het gehele buitengebied;
- de werking van Programmatische Aanpak Stikstof (PAS);
- de uitleg van de bijbehorende begrippen.

Deze vragen zijn vervat in deze toelichtende notitie over de Uitgangspuntennotitie die ook ingaat op de samenhang van deze vragen met het gemeentelijk ruimtelijk beleid. De notitie kan via de Raadscommissie Bestuur en Ruimte worden besproken met de gemeenteraad.

I. Ruimtelijk beleid en het maken van een bestemmingsplan: meewerken aan ontwikkelingen die niet passen in een bestemmingsplan?

Ruimtelijk beleid (kaderstelling)

Het gemeentelijk ruimtelijk beleid is verwoord in de Structuurvisie Berkelland 2025 die de gemeenteraad op 26 oktober 2010 vaststelde. Daarin is onder meer aandacht besteed aan de ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven. Voor de niet-grondgebonden veehouderij (ook wel: intensieve veehouderij) is de reconstructiezonering overgenomen uit het inmiddels ingetrokken Reconstructieplan Achterhoek en Liemers. Voor de landbouwontwikkelingsgebieden (LOG) is het beleid overgenomen uit de op 28 oktober 2008 vastgestelde Ruimtelijke Visie Landbouwontwikkelingsgebieden Berkelland & Oost Gelre. Op deze manier is in de Structuurvisie als beleid verwoord dat de omvang van een agrarisch bouwvlak voor een niet-grondgebonden veehouderij/intensieve veehouderij:

- in een LOG kan worden vergroot tot maximaal 1,5 ha (NB: nieuwvestiging is er niet meer mogelijk omdat de provinciale verordening dat inmiddels verbiedt);
- in het verwevingsgebied kan worden vergroot tot maximaal 1 ha, waarbij een vergroting tot maximaal 1,5 ha mogelijk is als volgens de voorwaarden uit het Reconstructieplan sprake is van een landbouwontwikkelingslocatie (LOL).

Voor het extensiveringsgebied geldt verder het beleid dat uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderij/intensieve veehouderij daar alleen is toegestaan als dat noodzakelijk is in het kader van dierenwelzijn of de veterinaire gezondheid. Daarbij mag dan geen sprake zijn van een toename van het aantal dierplaatsen.

In het buitengebied zijn naast de ontwikkeling van de agrarische sector ook andere ontwikkelingen mogelijk. De gemeenteraad stelt ook voor deze ontwikkelingen de beleidsruimte vast. Vanuit de op 11 december 2007 vastgestelde Ruimtelijke Visie Buitengebied (RVB) maakt de Structuurvisie voor het verwevingsgebied onderscheid tussen 'verwevingsgebied: duurzame landbouw en overige functies' en 'verwevingsgebied: primaat landbouw'. Dit onderscheid heeft betrekking op de mogelijkheden voor functieverandering voor vrijkomende agrarische bebouwing en niet op de ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven.

De Structuurvisie geeft daarover het volgende aan: *"In het verwevingsgebied komen duurzame landbouw en overige functies naast elkaar voorkomen. Onder 'overige' functies vallen bijvoorbeeld recreatieve functies. Landbouw gaat hier samen met andere functies die al hun plaats verworven hebben in het buitengebied, of waaraan naar verwachting meer ruimte zal worden gegeven in de nabije toekomst. Functieverbreding is hier nadrukkelijk een optie"* (pag. 39). De accentverschillen die in de Structuurvisie worden gelegd tussen 'Verwevingsgebied: duurzame landbouw en overige functies' en 'Verwevingsgebied: primaat landbouw' laten onverlet dat nevenfuncties, mits passend op de betreffende locatie in het gehele verwevingsgebied mogelijk zijn.

Bestemmingsplan buitengebied (generieke normstelling)

In het kader van een goede ruimtelijke ordening moet een bestemmingsplan altijd enige ontwikkelingsruimte bieden tenzij het gemeentebestuur kan motiveren dat deze niet kan worden geboden. Het gemeentebestuur stelt de begrenzing aan de ontwikkelingsruimte (het gemeentelijk beleid) vast in de Structuurvisie. De gemeenteraad bepaalt in de Structuurvisie de begrenzing van agrarische bedrijven vanuit ruimtelijke kwaliteit. In de Structuurvisie Berkelland 2025 is daarbij gekozen voor het benoemen van de maximale grootte van het agrarisch bouwvlak voor agrarische bedrijven.

Ook zijn er wettelijke kaders die een begrenzing opleveren voor het opnemen van ontwikkelingsruimte voor agrarische bedrijven in een bestemmingsplan. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij de Wet natuurbescherming die met het oog op de bescherming van Natura 2000-gebieden (milieukwaliteit) beperkingen stelt aan de ammoniakemissie vanuit het plangebied van een bestemmingsplan. Op deze manier is de Wet natuurbescherming leidend voor het maken van een bestemmingsplan voor het

gemeentelijk buitengebied en voor het toekennen van ontwikkelingsruimte voor agrarische bedrijven.

De in de Structuurvisie Berkelland 2025 verwerkte ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven kunnen daarom niet 1:1 worden overgenomen in het nieuw te maken bestemmingsplan voor het buitengebied. In het bijbehorende Plan-MER moet namelijk het maximale effect van het bestemmingsplan worden beoordeeld op basis van de in het bestemmingsplan verwerkte, algemeen geldende (generieke) ontwikkelingsmogelijkheden. Als ieder agrarisch bedrijf de groeimogelijkheden zou worden geboden die de Structuurvisie maximaal toelaat, dan kan bij het maken van het nieuwe bestemmingsplan niet worden voldaan aan de Wet natuurbescherming. Nadelige gevolgen op Natura 2000-gebieden kunnen dan namelijk niet worden uitgesloten (zgn. significant negatieve effecten).

Omdat in het bestemmingsplan niet aan ieder agrarisch bedrijf de ruimte kan worden toegekend die het gemeentelijk ruimtelijk beleid uit de Structuurvisie biedt, is in beeld gebracht welke mogelijkheden dan nog wel kunnen worden verwerkt in een nieuw bestemmingsplan. Voor wat betreft de agrarische ontwikkelingsmogelijkheden is dit gedaan in het Plan van Aanpak (maart 2015) en de daarop voortbouwende Uitgangspuntennotitie (januari 2016). Daarbij is er voor gekozen om het in het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" al gehanteerde 'bouwvlak- op-maat'-principe te combineren met een regeling over de ammoniakemissie (zie onder II.)

Mogelijk in beleid
(Structuurvisie)

Mogelijkheden in (nieuw)
bestemmingsplan

Verhouding beleid – bestemmingsplan

Nu het nieuw te maken bestemmingsplan niet aan elk agrarisch bedrijf de uitbreidingsmogelijkheden kan toekennen volgens het gemeentelijk beleid uit de Structuurvisie, zal de gemeente ook na de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan uitbreidingsplannen blijven ontvangen die niet passen in het bestemmingsplan maar wel binnen het gemeentelijk beleid. Dit zal zich vooral aan de orde zijn bij individuele bedrijfsuitbreidingen. De inhoud van het gemeentelijk ruimtelijk beleid (Structuurvisie) is dan van belang voor het verlenen van medewerking aan het ingediende uitbreidingsplan. Ook voor de toekomst zal namelijk gelden dat het ruimtelijk beleid een toetsingskader is om wel of niet mee te werken aan ontwikkelingen die niet passen in het dan geldende bestemmingsplan.

II. Stikstofregeling in bestemmingsplan

Bij het opstellen van het nieuwe bestemmingsplan buitengebied is tot op heden gekoerst op een stikstofregeling met de volgende elementen:

1. een verbod op toename van stikstofdepositie op perceelsniveau;
2. een regel waarbij in afwijking van het onder 1 gestelde verbod een omgevingsvergunning kan worden verleend voor een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden mits daarvoor PAS-ontwikkelruimte beschikbaar is.

Hieronder wordt uiteengezet hoe op deze regeling is uitgekomen. Vervolgens wordt ingegaan op de praktische gevolgen die de eventuele keuze voor een verbodsbepaling zonder binnenplanse afwijkmogelijkheid heeft. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de eventuele beleidsmatige keuze om geen enkele toename in stikstofdepositie meer toe te staan (dus ook niet buiten het bestemmingsplan buitengebied om).

De Wet natuurbescherming is leidend

Sinds 1 januari 2017 geldt de Wet natuurbescherming (Wnb) als beoordelingskader voor de bescherming van Natura 2000-gebieden. Deze wet vervangt onder meer de Natuurbeschermingswet 1998¹. Inhoudelijk is er voor wat betreft de bescherming van Natura 2000-gebieden weinig veranderd. Plannen, projecten en feitelijke handelingen zijn nog steeds alleen toelaatbaar onder het voorbehoud dat geen nadelige gevolgen optreden voor Natura 2000-gebieden. Die nadelige gevolgen worden in de praktijk vooral vertaald naar de stikstofeffecten² die een ontwikkeling met zich mee kan brengen³. Voor veel Natura 2000-gebieden in en rondom Nederland is namelijk sprake van een qua stikstof overbelaste situatie⁴. Om specifiek te zijn: die overbelaste situatie geldt voor alle Natura 2000-gebieden in de Achterhoek en omstreken. Dat gegeven maakte dat in de periode voorafgaande aan de inwerkingtreding van de PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) de ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen (maar ook voor andere typen bedrijven) stevig werden beknot. Dit vloeyde niet alleen voort uit de wetgeving als zodanig, maar ook uit de hieromtrent gevormde jurisprudentie⁵.

In feite bestonden er toen twee opties:

1. interne saldering: bedrijfsuitbreiding door gebruik te maken van emissiereducerende technieken (zoals een luchtwasser), op zodanige wijze dat de stikstofemissie en –depositie op Natura 2000-gebieden vanaf het betreffende bedrijfsperceel niet toenemen;
2. externe saldering: bedrijfsuitbreiding door overname van stikstofrechten van één of meerdere bedrijven, op zodanige wijze dat per saldo de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden niet toeneemt.

¹ Ook de Flora- en faunawet en de Boswet zijn in gewijzigde vorm opgegaan in de Wet natuurbescherming.

² Stikstof heeft een verzurend en vermestend effect op natuurgebieden. Stikstof (N) komt vooral vrij in de vorm van ammoniak (NH₃) uit de veehouderij en stikstofdioxide (NO₂) uit verbrandingsmotoren, zoals die bijvoorbeeld voorkomen in de industrie en in het verkeer.

³ Dat stikstofeffect wordt berekend met een wettelijk voorgeschreven rekenmodel (Aerius Calculator), waarbij de uitkomst wordt uitgedrukt in het aantal mol stikstof per hectare per jaar. Het stikstofeffect is sterk afhankelijk van de afstand tot een Natura 2000-gebied. Naarmate de afstand van een bedrijf tot een Natura 2000-gebied kleiner wordt neemt de stikstofbelasting op dat gebied exponentieel toe. Verder is het stikstofeffect mede afhankelijk van de wijze van uitstoten (emissiepunthoogte, natuurlijke/mechanische ventilatie, etc.) en (uiteeraard) van de hoeveelheid stikstof die wordt uitgestoten.

⁴ Hiermee wordt bedoeld een overschrijding van de kritische depositiewaarde.

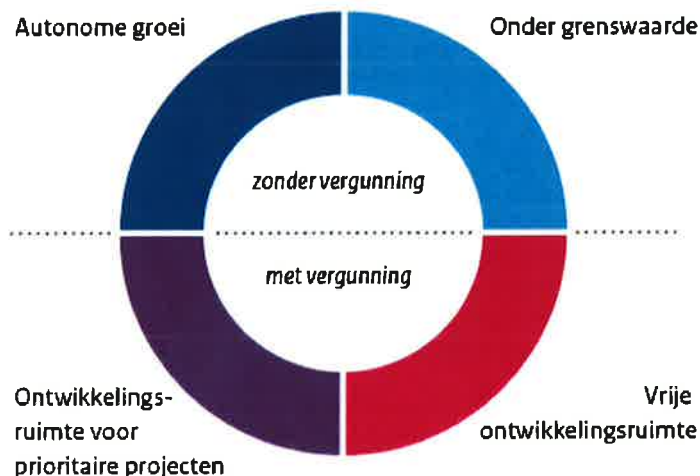
⁵ Uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Met de inwerkingtreding van de PAS op 1 juli 2015 is er (beperkte) ontwikkelingsruimte voor bedrijven ontstaan⁶. Simpel uitgelegd kan de PAS worden gezien als een landelijke pot waarin rechten zitten om binnen bepaalde grenzen te kunnen uitbreiden in stikstofdepositie⁷. Hierdoor is het weer mogelijk om vergunningen te verlenen (eerst op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, nu op grond van de Wet natuurbescherming). Voor kleinere depositietoenames kan worden volstaan met een melding of is de situatie zelfs vergunning- en meldingsvrij.

Anders dan voorheen, bij de handel in voor externe saldering aan te wenden rechten, is er met de toedeling van rechten uit de landelijke pot geen financiële transactie gemoeid. De rechten uit de landelijke pot hoeven dus niet te worden aangekocht. Op enige specifieke uitzonderingen na berust het bevoegd gezag voor deze toedeling van ammoniakrechten bij de provincie (college van Gedeputeerde Staten).

Externe saldering is sinds de inwerkingtreding van de PAS niet langer toegestaan voor vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming (het betreft hier de zogenaamde Wnb-vergunning)⁸. Dat betekent dat bedrijven bij uitbreiding alleen gebruik kunnen maken van interne saldering en de ontwikkelingsruimte uit de PAS. In de praktijk worden beide mogelijkheden in combinatie met elkaar gebruikt.

Voor projecten van nationaal of provinciaal maatschappelijk belang (de zogenaamde prioritaire projecten) geldt dat er in de PAS vooraf ontwikkelingsruimte is toegekend. Die projecten leggen dus al een claim op een deel van wat er in de pot zit. Voor andere projecten geldt dat niet. Onderstaande afbeelding toont de verdeling in ontwikkelingsruimte binnen de PAS. Daarbij is tevens inzichtelijk gemaakt dat een deel van de ruimte is gereserveerd voor de autonome groei van de economie. Een ander deel van de ruimte is gereserveerd voor projecten, waarbij de depositietoename onder de grenswaarde voor meldingsplicht blijft.



⁶ GS van Gelderland hebben bepaald dat maximaal 3 mol stikstof per hectare per jaar kan worden toebedeeld aan een project of andere handeling binnen de PAS-programmaperiode van 6 jaar. Boven de grenswaarde van 1 mol geldt in ieder geval de vergunningplicht. Beneden die waarde geldt in principe de meldingsplicht of is zelfs sprake van een vergunning- en meldingsvrije situatie (< 0,05 mol).

⁷ Stikstofdepositie is de stikstof die neerslaat op een natuurgebied. Stikstofemissie is de stikstof die via een emissiepunt (bijvoorbeeld een schoorsteen) wordt uitgestoten.

⁸ Voor bestemmingsplannen geldt dat verbod op externe saldering strikt genomen niet. Externe saldering is vanwege alle in acht te nemen randvoorwaarden echter geen optie bij een bestemmingsplan buitengebied. De directe samenhang tussen stoppende bedrijven en uitbreidende bedrijven (bedrijf A stopt en bedrijf B neemt die rechten over) is in een generiek bestemmingsplan buitengebied met een looptijd van 10 jaar niet op voorhand te regelen. Voor postzegelplannen is dat nog wel mogelijk.

In feite geldt voor die andere projecten binnen de 'vrije ontwikkelruimte' het principe "wie het eerst komt, het eerst maalt". Voor de goede orde: een bestemmingsplan buitengebied wordt niet aangemerkt als een prioritair project. Het is dus niet mogelijk om hierin vooraf PAS-ontwikkelruimte te claimen. Desondanks bestaan er mogelijkheden om in een bestemmingsplan buitengebied de koppeling te leggen met PAS-ontwikkelruimte.

In het bestemmingsplan aansluiten bij ontwikkelruimte PAS

De Uitgangspuntennotitie (januari 2016) is vrij stellig in de gekozen bewoordingen: "*De PAS biedt de gemeente dan ook niet de mogelijkheid om bij het maken van een bestemmingsplan voor haar buitengebied uit te gaan van enige toename van de ammoniakemissie vanuit het plangebied*" (pag. 5). In algemene zin is dat inderdaad zo. Het bestemmingsplan buitengebied krijgt immers vooraf geen ontwikkelruimte toebedeeld vanuit de PAS. Het is niet mogelijk om vooraf stikstof uit de pot te claimen om te gebruiken voor het bestemmingsplan buitengebied. Een andersoortige koppeling met de ontwikkelruimte blijkt desondanks wel mogelijk.

In de Uitgangspuntennotitie is die optie als te onderzoeken scenario - als nadere uitwerking van oplossingsrichting 2 uit het Plan van Aanpak (maart 2015) - in het kader van de Plan-MER vermeld: "*3. ruimere uitbreidingsmogelijkheden door uit te gaan van interne saldering en van de mogelijkheden die de PAS biedt*" (pag. 7). In de aanbieding van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) aan de Commissie Bestuur en Ruimte van 3 februari 2016 is dit te onderzoeken scenario als volgt uitgewerkt: "*Bieden van (ruimere) uitbreidingsmogelijkheden via interne saldering in combinatie met de ontwikkelruimte uit de PAS van 1 mol/ha/jaar*". In het technisch beraad van 27 oktober 2016 is de keuze om de PAS-ontwikkelingsruimte mee te nemen in de Plan-MER nogmaals toegelicht en besproken. Adviesbureau Tauw, als opsteller van de Plan-MER, heeft opdracht gekregen om aan de hand van de scenario's uit de NRD de milieueffecten in beeld te brengen.

Het aansluiten bij de ontwikkelingsruimte uit de PAS in het geval van bestemmingsplanprocedures voor individuele bedrijfsuitbreidingen⁹ werkt in de praktijk als volgt:

- het bedrijf zorgt eerst voor de benodigde toestemming op grond van de PAS/Wet natuurbescherming (vergunning, melding of verklaring vergunning-/meldingsvrij).
- in het bestemmingsplan wordt verwezen naar die toestemming. Daarmee is aangetoond dat het plan geen negatieve gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden.

Bovenstaande werkwijze is praktisch, wordt breed toegepast binnen de Achterhoek en is volgens vaste jurisprudentie toelaatbaar. Bij een bestemmingsplan voor een heel buitengebied is die werkwijze echter niet mogelijk. Het is namelijk niet te voorzien welke bedrijfsuitbreidingen de komende 10 jaar zullen plaatsvinden, laat staan dat daarvoor vooraf alle benodigde toestemmingen op grond van de Wet natuurbescherming zijn verkregen.

Om toch de koppeling met de PAS te kunnen leggen is dus een andere oplossing nodig. De hieronder nader toegelichte oplossing in de vorm van een stikstofregeling is niet uniek voor de gemeente Berckelland, maar vindt in allerlei uitwerkingsvarianten zijn weg in recente bestemmingsplannen buitengebied van andere gemeenten in heel Nederland.

⁹ Het betreft hier zowel "postzegelplannen" als buitenplanse afwijkingen in een omgevingsvergunning.

Verbod op toename van ammoniakdepositie en afwijkingsmogelijkheid

Het is allereerst noodzakelijk om een verbod op toename van stikstofdepositie in het bestemmingsplan op te nemen. Die verbodsbepaling is nodig om nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden - van datgene wat het bestemmingsplan mogelijk maakt - te kunnen uitsluiten. Vervolgens kan in afwijking van dat verbod een nadere afweging plaatsvinden of voor een depositietoename voldoende PAS-ontwikkelruimte beschikbaar is. Alleen onder die voorwaarde kan vervolgens met een omgevingsvergunning (binnenplanse afwijking) worden ingestemd met de depositietoename.

Op deze manier is gegarandeerd dat het bestemmingsplan buitengebied niet meer mogelijk maakt dan op grond van de PAS/Wet natuurbescherming is toegestaan en zijn nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden op voorhand uit te sluiten. Bovendien worden zo individuele bestemmingsplanprocedures voorkomen, terwijl de ontwikkelingsruimte daarvoor al is toebedeeld op grond van de PAS/Wet natuurbescherming. Zonder binnenplanse afwijkingsbepaling is namelijk altijd een wijziging/herziening van het bestemmingsplan of een buitenplanse afwijking nodig om hetzelfde mogelijk te maken.

Het op juridisch correcte wijze formuleren van de stikstofregeling in het bestemmingsplan is overigens verre van eenvoudig. Ook vandaag de dag nog zijn er vele bestemmingsplannen die voor wat betreft de stikstofregeling de eindstreep niet halen na behandeling bij de Raad van State. Met de voorgestelde "2-traps-benadering" wordt het juridisch risico op vernietiging van het bestemmingsplan zoveel mogelijk beperkt.

Bevriezen stikstofdepositie

Bij het niet meenemen van de PAS-ontwikkelruimte in het bestemmingsplan buitengebied geldt dat elke toename in stikstofdepositie (hoe klein ook) moet worden geregeld buiten het bestemmingsplan om (buitenplans). Daarbij is het zo dat voor bepaalde situaties interne saldering geen optie is (om technische, juridische of economische redenen), zodat bedrijfsuitbreiding in die gevallen altijd zal leiden tot een depositietoename. Dit geldt met name voor paarden- en schapehouderijen en in iets mindere mate voor rundveehouderijen. Ook kleine bedrijven hebben weinig uitbreidingsmogelijkheden bij de keuze voor het alternatief van uitsluitend interne saldering. Om hier iets meer gevoel bij te krijgen zijn in onderstaande kaders enkele voorbeelden opgenomen van situaties zoals die in de praktijk voorbij kunnen komen.

Voorbeeld 1: kleinschalige paardenhouderij

Een paardenhouderij wil uitbreiden van 10 paarden naar 12 paarden. Voor paarden bestaan geen emissiearme stalsystemen. Interne saldering is geen optie. Conclusie: de uitbreiding leidt tot een toename van de stikstofdepositie.

Voorbeeld 2: kleinschalige melkrundveehouderij

Een rundveehouderij wil uitbreiden van 40 melkkoeien naar 60 melkkoeien. Voor melkkoeien bestaan weliswaar emissiearme stalsystemen, maar de emissiereductie van de meeste beschikbare stalsystemen is beperkt. Bovendien zijn de investeringen voor dit soort stalsystemen voor kleinschalige rundveehouderijen economisch niet haalbaar. Interne saldering is dus geen optie. Conclusie: de uitbreiding leidt tot een toename van de stikstofdepositie.

Voorbeeld 3: kleinschalige scharrelvarkenshouderij

Een scharrelvarkenshouderij met 80 vleesvarkens wil uitbreiden. De ammoniakemissiefactor per dier bedraagt 3,0. Uitgaande van alleen de mogelijkheid tot interne saldering resulteert dat aantal dieren in een emissieplafond van $80 \times 3,0 = 240,0$ kg ammoniak. Voor scharrelvleesvarkens bestaat slechts één erkend emissiearm stalstelsel. De ammoniakemissiefactor per dier voor dit stelsel bedraagt 1,9. Dat betekent dat binnen het emissieplafond uitbreiding mogelijk is tot $240,0 / 1,9 = 126$ vleesvarkens. Het is daarbij de vraag of de investering economisch kan worden

gedragen. Conclusie: uitbreiding met interne saldering is in theorie beperkt mogelijk, maar economisch gezien twijfelachtig.

Voor andere situaties geldt dan weer dat interne saldering relatief ruime uitbreidingsmogelijkheden kan bieden. Dit geldt met name voor varkens- en pluimveebedrijven van enige omvang die nu nog een traditioneel stalsysteem hebben. Hieronder weer enkele voorbeelden:

Voorbeeld 4: varkenshouderij

Een varkenshouderij met 1.000 op traditioneel gehuisveste vleesvarkens wil uitbreiden. Afhankelijk van het vergunde stalsysteem bedraagt de ammoniakemissiefactor per dier dan maximaal 4,5. Uitgaande van alleen de mogelijkheid tot interne saldering resulteert dat aantal dieren in een emissieplafond van $1.000 \times 4,5 = 4500,0$ kg ammoniak. Voor vleesvarkens bestaan vele soorten erkende emissiearme stalsystemen. Zo bestaat er een chemisch luchtwassysteem met een ammoniakemissiefactor van 0,3. Binnen het emissieplafond kan het bedrijf dan uitbreiden tot $4500,0 / 0,3 = 15.000$ vleesvarkens. Conclusie: uitbreiding met interne saldering biedt in dit geval ruime mogelijkheden.

Voorbeeld 5: pluimveehouderij

Een pluimveehouderij met 20.000 traditioneel gehuisveste vleeskuikens wil uitbreiden. De ammoniakemissiefactor per dier bedraagt 0,08. Uitgaande van alleen de mogelijkheid tot interne saldering resulteert dat aantal dieren in een emissieplafond van $20.000 \times 0,08 = 1.600$ kg ammoniak. Voor vleeskuikens bestaan vele soorten erkende emissiearme stalsystemen. Zo bestaat er een vloersysteem met strooiseldroging met een ammoniakemissiefactor van 0,005. Binnen het emissieplafond kan het bedrijf dan uitbreiden tot $1.600 / 0,005 = 320.000$ vleeskuikens. Conclusie: uitbreiding met interne saldering biedt in dit geval ruime mogelijkheden.

Bij een beleidsmatige keuze voor het "bevriezen van de stikstofdepositie" (ook buiten het bestemmingsplan om) is het dus zo dat bepaalde kleinere ontwikkelingen niet meer mogelijk zijn, terwijl andere meer grootschalige ontwikkelingen nog steeds doorgang kunnen vinden. Vooral de ontwikkelingen buiten de intensieve veehouderij om worden hiermee op slot gezet.

Overigens kan een beleidsmatige keuze voor het bevriezen van de stikstofdepositie niet uitsluitend betrekking hebben op de veehouderij, omdat er ook andersoortige bedrijvigheid in het buitengebied aanwezig is. Zelfs kan worden betwist of een dergelijke insteek uitsluitend beperkt kan blijven tot het buitengebied. Ook in het overige grondgebied van de gemeente Berkelland (de bebouwde kommen) bevinden zich immers bedrijven, waarbij bedrijfsuitbreiding kan leiden tot een toename van de stikstofdepositie. Een soortgelijke redenering geldt voor bijvoorbeeld projecten voor woningbouw of de aanleg van wegen. In het kader van de rechtsgelijkheid is het lastig uit te leggen waarom de ene sector (of deel van de sector) wel vergaande beperkingen op het gebied van stikstofdepositie krijgt opgelegd, terwijl andere sectoren buiten schot blijven.

III. Welke andere (gemeentelijke) regelingen zijn relevant voor de thema's Ammoniak en geur (verordeningen, beleid)

Stikstof

Het thema stikstof is hierboven al uitvoerig behandeld. De mate waarin een gemeente zelf met een regeling kan komen voor dit thema is beperkt. Zo is het niet mogelijk om te werken met een minder strenge normstelling dan de normstelling die volgt uit de PAS en de Wet natuurbescherming. Het is de vraag in welke mate de gemeente een zekere beoordelingsvrijheid toekomt voor wat betreft het stellen van strengere normen dan de standaardnorm.

De noodzaak hiervoor moet in ieder geval deugdelijk worden onderbouwd en moet zijn gericht op het bereiken van de Natura 2000-doelstellingen: de instandhouding en waar mogelijk verbetering van de gebieden en daarin voorkomende soorten. Een strengere stikstofnormering kan dus bijvoorbeeld niet zijn gericht op een doelstelling als het beschermen of verbeteren van het woon- en leefklimaat. Belangrijker is echter nog dat de gemeente geen bevoegd gezag is in het kader van de Wet natuurbescherming¹⁰, zodat een gemeentelijk beleid ter voorkoming van toenames van stikstofdepositie, die passen binnen landelijke en provinciale kaders, een vreemde figuur is. Het is de vraag of een dergelijk beleid de juridische toets der kritiek kan doorstaan.

Geur

De Wet geurhinder en veehouderij en het Activiteitenbesluit milieubeheer vormen het beoordelingskader voor geurhinder van veehouderijen. De Wet geurhinder en veehouderij geeft gemeenten de mogelijkheid om een eigen geurverordening vast te stellen. Daarin kunnen ten opzichte van de standaardwaarden¹¹ uit de wet afwijkende minimumafstanden en geurnormen worden opgenomen. De gemeente Berkelland heeft in het verleden gebruik gemaakt van die mogelijkheid.

De raad heeft bij besluit van 9 december 2008 de Verordening geurhinder en veehouderij gemeente Berkelland vastgesteld. Deze verordening is op 1 juli 2009 in werking getreden. Daarbij zijn de zeven kleine kernen (Beltrum, Geesteren, Gelselaar, Haarlo, Noordijk, Rekken en Rietmolen) aangewezen als gedeelte van het gemeentelijk grondgebied waarvoor een andere geurnorm en minimaal aan te houden afstand van toepassing zijn: 6,0 odour units per kubieke meter lucht en 75 meter. Die bijgestelde geurnorm en minimumafstand zijn soepeler dan de standaardwaarden uit de wet van respectievelijk 100 meter en 3,0 odour units per kubieke meter lucht.

Het is overigens goed om te beseffen dat de mate van geurbelasting op woningen rondom veehouderijen vooral afhangt van de combinatie van diercategorie, aantal dieren en stalsysteem.¹² De keuze voor het type stalsysteem (inclusief luchtwassystemen) speelt daarbij een belangrijke rol. De grootte van het agrarisch bouwvlak zegt wat dat betreft lang niet alles over de te verwachten milieueffecten. Zo kan een groter bouwvlak bij de keuze voor een stalsysteem met een hoge mate van geurreductie leiden tot een

¹⁰ Dat bevoegd gezag is in de Berkellandse situatie de provincie Gelderland.

¹¹ Die standaardwaarden zijn:

- een geurnorm van 3 odour units/m³ en een minimumafstand van 100 meter voor geurgevoelige objecten binnen de bebouwde kom, waarbij de gevel-tot-gevel-afstand tussen de gevel van een stal en de gevel van een geurgevoelig object minimaal 50 meter bedraagt;
- een geurnorm van 14 odour units/m³ en een minimumafstand van 50 meter voor geurgevoelige objecten buiten de bebouwde kom, waarbij de gevel-tot-gevel afstand minimaal 25 meter bedraagt. Overigens vindt er momenteel een evaluatie van de bestaande geurwetgeving plaats. Die evaluatie zal leiden tot een herijking van die wetgeving. Het is nog niet bekend hoe die wetgeving gaat luiden. In ieder geval zal de mogelijkheid blijven bestaan om lokaal af te wijken van de standaardwaarden. Duidelijk is ook dat er geen nieuwe geurwet meer komt. De herijking zal zijn beslag krijgen in de nieuwe Omgevingswet.

¹² Daarnaast zijn ook parameters als de gemiddelde gebouwhoogte, de emissiepunthoogte, de emissiepunt diameter en de ventilatiesnelheid van belang voor de uitkomsten van de geurberekening.

(veel) lagere geurbelasting dan een kleiner bouwvlak met een stalsysteem met een lagere mate van geurreductie.

Ook de hoogte van de ammoniakemissie zegt niet alles over de optredende geurbelasting. Hoewel er sprake is van een zeker verband tussen ammoniak en geur, mogen ze niet helemaal worden gelijkgesteld. Technieken die zorgen voor een reductie van ammoniak hebben ook een effect op geur, maar zeker niet in dezelfde mate. Het type stalsysteem bepaalt uiteindelijk de mate van geurreductie in verhouding tot de mate van ammoniakreductie.

IV. Sturingsinstrumenten voor de gemeenteraad

Structuurvisie Berkelland 2025

De Structuurvisie Berkelland 2025 bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. Zij is op 26 oktober 2010 vastgesteld door de gemeenteraad. Wanneer de wens bestaat om de (strategische) beleidskaders uit de Structuurvisie aan te passen, dan is de gemeenteraad bevoegd om een nieuwe structuurvisie vast te stellen. De gemeenteraad kan ook voor aspecten van het gemeentelijk beleid een structuurvisie vaststellen.

Geurverordening

De gemeenteraad heeft een geurverordening vastgesteld op basis van de Wet geurhinder en veehouderij. Het staat de gemeenteraad vrij om die geurverordening te wijzigen binnen de wettelijke bandbreedte. Daarbij kunnen ook strengere normen en kleinere minimumafstanden dan de standaardwaarden worden vastgesteld. Dat gaat echter niet zomaar. Aan die verordening moet namelijk een gebiedsvisie ten grondslag liggen waarin de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied moet worden vastgelegd. Ook moet worden bekeken welke gevolgen een strengere normstelling heeft voor de ontwikkelingsmogelijkheden van veehouderijen. Andersom moet worden bekeken welke gevolgen een strengere normstelling heeft voor ruimtelijke ontwikkelingen die zijn voorzien in de omgeving van veehouderijen.

Toekomstige ontwikkeling: opstellen gemeentelijk beleid n.a.v. Gelders Plussenbeleid

Gedeputeerde Staten van Gelderland verzonden op 31 januari 2017 een Statenbrief over de actualisatie van de Omgevingsvisie Gelderland en de Omgevingsverordening Gelderland. In de Statenbrief wordt Provinciale Staten onder meer voorgesteld om Plussenbeleid vast te stellen. Dit Plussenbeleid gaat over de uitbreiding van niet-grondgebonden veehouderijtakken (vroeger: intensieve veehouderij). Het is de bedoeling dat de Statenbrief op 15 februari wordt besproken in de Statencommissie Ruimtelijke Ordening, Landelijk Gebied en Wonen zodat Provinciale Staten daarover op 1 maart een besluit kan nemen.

Het nog vast te stellen Plussenbeleid geeft aan dat de gemeenteraad beleidsregels moet vaststellen over het uitbreiden van de oppervlakte van agrarische bouwvlakken voor niet-grondgebonden veehouderijen. Deze beleidsregels moeten in overeenstemming zijn met het nog vast te stellen Plussenbeleid. Pas nadat de gemeenteraad dergelijke beleidsregels heeft vastgesteld, mag de gemeenteraad bestemmingsplannen vaststellen die zich richten op de uitbreiding van de oppervlakte van het agrarisch bouwvlak voor een niet-grondgebonden veehouderij. Dit geldt echter niet als het gaat om een bouwvlakuitbreiding van minder dan 500 m². Voor dit soort uitbreidingen mag elke vijf jaar een bestemmingsplan worden vastgesteld zonder dat het Plussenbeleid van toepassing is.

Het opstellen van gemeentelijk Plussenbeleid zal moeten samengaan met het intrekken van het beleid voor niet-grondgebonden veehouderijen zoals dat nu in de Structuurvisie Berkelland 2025 staat. Het beleid uit de Structuurvisie gaat immers uit van de gebiedszonering uit het Reconstructieplan met de bijbehorende maximale

oppervlaktematen voor de bouwvlakken voor niet-grondgebonden veehouderijen, twee elementen die niet langer actueel zijn als de Provinciale Staten het Plussenbeleid vaststellen.

De Statenbrief van 31 januari 2017 geeft overigens aan dat het Plussenbeleid nog niet hoeft te worden meegenomen in het nieuw te maken bestemmingsplan voor het buitengebied van Berkelland. In de praktijk zullen een aantal elementen uit het Plussenbeleid niettemin wel een plek moeten krijgen in het nieuwe bestemmingsplan. Zo zullen de gebieden die volgens het reconstructiezonering waren aangemerkt als 'extensiveringsbied' in het nieuwe bestemmingsplan moeten worden aangeduid als 'ammoniakbuffergebied'. Het Statenvoorstel geeft onder meer aan dat de uitbreiding van niet-grondgebonden veehouderijtakken daar uitsluitend is toegestaan als kan worden aangetoond dat de ammoniakemissie daardoor niet toeneemt. Daarnaast brengt vaststelling van het voorstel van Gedeputeerde Staten met zich mee dat het nog altijd bestaande onderscheid tussen 'verwevingsgebied' en 'landbouwontwikkelingsgebied' wegvalt, een gegeven dat tot uiting komt op de verbeelding van het nieuwe bestemmingsplan door beide gebieden niet langer apart aan te duiden.

V. Resumé

De gemeente werkt toe naar een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied. Dit doet zij op basis van het geldende ruimtelijke beleid en met in achtneming van de wet- en regelgeving (incl. jurisprudentie) die daarop van toepassing is. Daarbij richt het nieuwe bestemmingsplan zich op:

- het toekennen van agrarische bouwvlakken voor niet-grondgebonden veehouderijen/veehouderijtakken tot de maximale omvang(en) zoals genoemd in de Structuurvisie Berkelland 2025;

In afwachting van de gemeentelijke invulling van het nog vast te stellen provinciale Plussenbeleid wordt voor niet-grondgebonden veehouderijen uitgegaan van een maximale omvang van het agrarisch bouwvlak van 1,0 ha (verwevingsgebied) en 1,5 ha (landbouwontwikkelingslocaties in verwevingsgebied en landbouwontwikkelingsgebied) (zie onder I.)

- een regeling die de toe te kennen ontwikkelruimte volgens de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)/Wet natuurbescherming faciliteert (binnenplanse afwijking);

De Wet natuurbescherming is leidend. Dit resulteert in een planregeling die een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden verbiedt, maar eveneens is voorzien van een afwijkingsregel die een toename van stikstofdepositie toelaat als het bevoegd gezag (GS) daarvoor toestemming heeft gegeven op basis van de Wet natuurbescherming en de daarin opgenomen PAS (zie onder II.).

- het opstellen van de milieueffectrapportage op basis van de geldende geurverordening.

Voor het buitengebied wordt uitgegaan van een geurnorm van 14 odour units/m³ en een minimumafstand van 50 m (emissiepunt-gevel geurgevoelig object) en 25 m (gevel-tot-gevel) (zie onder III.).