

Plan van Aanpak bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016”

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Terugblik: het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012”	4
Inhoudelijk (de uitspraak nader beschouwd)	4
Het gevoerde proces.....	4
De gehele vernietiging	6
Uitgangspunten voor het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016”	8
Jurisprudentie.....	8
Plan-MER Berkelland.....	10
Bestemmingsplan: inhoudelijke aanpassingen.....	11
De beheersverordening als mogelijke tussenoplossing?	12
Restoptie: geen nieuw bestemmingsplan vaststellen.....	13
Oplossingsrichtingen	14
Agrarische bestemmingen: de ontwikkelruimte	14
Agrarische bestemmingen: overige aspecten	17
Bedrijfsmatige functies/bestemmingen	19
‘Groene’ bestemmingen	20
Bestemming ‘Wonen’	20
Archeologische medebestemmingen.....	21
Reconstructiewetzones	21
Grondwaterbescherming.....	21
Overige lopende ontwikkelingen/actuele onderwerpen.....	22
Overzicht van nieuwe uitgangspunten (schematisch)	24
Risicoparaagraaf.....	25
Juridisch risico.....	25
Financieel risico	25
Maatschappelijk risico	26
Proces	27
Communicatie (intern).....	27
Communicatie (extern).....	27
Financiële paraagraaf	29
Externe advieskosten.....	29
Ambtelijke kosten	29

Planning	30
Bepalen uitgangspunten (Plan van Aanpak)	30
Aanbestedingstraject.....	30
Milieueffectrapportage	30
Bestemmingsplanprocedure	30

Bijlagen

- Brief mr. P.P.A. Bodden (Hekkelman Advocaten & Notarissen) van 1 december 2014;
- Conceptkaarten grondwaterbeschermingsgebieden Haarlo, Olden Eibergen, Noordijkerveen (Ontwerp Actualisatieplan Omgevingsverordening (december 2014)).

Inleiding

Op 26 juni 2013 stelde de gemeenteraad van Berkelland het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" vast. Dit bestemmingsplan bevatte een uniforme planologische regeling voor bijna het hele gemeentelijke buitengebied en was opgebouwd volgens de sinds enige jaren verplichte digitale systematiek. Het plan kwam tot stand na een zeer uitgebreid inventarisatie- en communicatietraject.

Tegen het vaststellingsbesluit werden veertien beroepschriften ingediend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling). In haar uitspraak van 27 augustus 2014 (nr. 201308008/1/R2) verklaarde de Afdeling er daarvan twaalf ongegrond of niet-ontvankelijk. Twee beroepschriften zijn echter gegrond verklaard. Daarvan ging er één over een recreatieobject aan de Bergweg in Neede, terwijl het andere beroepschrift betrekking had op de ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische bedrijven. Dit laatste beroepschrift is voor de Afdeling aanleiding geweest om het bestemmingsplan in zijn geheel te vernietigen.

Deze uitspraak betekent dat de gemeente opnieuw een bestemmingsplan moet opstellen voor haar buitengebied. Dit Plan van Aanpak gaat over de manier waarop dat proces kan worden aangegaan. Het is niet meer dan logisch dat het ook ingaat op de werkwijze bij de totstandkoming van het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" en op de reden waarop waarom de Afdeling dit bestemmingsplan vernietigde. Tegen die achtergrond wil het Plan van Aanpak vervolgens een basis bieden voor een discussie over eventuele nieuwe uitgangspunten ten opzichte van het op 26 juni 2013 vastgestelde bestemmingsplan en oplossingsrichtingen voor een nieuw te maken bestemmingsplan. In dat verband zullen risicofactoren worden benoemd en wordt, voor zover dat op voorhand mogelijk is, een doorkijk gegeven naar de financiële aspecten en de planning.

Terugblik: het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012”

Met de uitspraak van 27 augustus 2014 is het totstandkomingsproces van het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” afgesloten. De uitspraak vraagt om een terugblik op zowel de inhoud van het vernietigde bestemmingsplan als op het gevoerde proces. Beide aspecten komen in deze paragraaf aan de orde.

Inhoudelijk (de uitspraak nader beschouwd)

Zoals gezegd verklaarde de Afdeling twee van de in totaal veertien beroepschriften over het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” gegrond. Daarbij kan worden opgemerkt dat de twaalf ongegrond of niet-ontvankelijk verklaarde beroepschriften zich richtten op diverse onderdelen van het bestemmingsplan. Het ging daarbij soms om de bestemming die aan een concreet perceel was toegekend, maar ook wel over de regels uit het bestemmingsplan over bijvoorbeeld de bestemmingen “Bedrijf” en “Wonen”. Verder zijn de beroepschriften over de zogenaamde ‘witte vlekken’ aan de Holtmaatsdijk (Haarlo) en de Walemaatweg (Geesteren) ongegrond verklaard, evenals de beroepsgronden die zich richtten op enige begripsbepalingen en het aanduiden van nevenactiviteiten bij agrarische bedrijven via een zogenaamde ‘specifieke aanduiding’. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de systematiek van het bestemmingsplan en de daarbij gekozen bestemmingen de goedkeuring van de Afdeling kon wegdragen.

De enige uitzondering op deze conclusie zit hem in de twee gegrond verklaarde beroepschriften. Daarbij had de gegrondverklaring van het beroepschrift over het recreatieobject aan de Bergweg in Neede vooral te maken met de werking van het overgangsrecht van het vorige bestemmingsplan uit 1974 in combinatie met het gebruik van het perceel sinds de jaren '90 (zie in de uitspraak onder r.o. 15.4). De uitspraak brengt met zich mee dat bij het maken van een nieuw bestemmingsplan voor het betrokken perceel moet worden uitgegaan van de bestemming “Recreatie – Recreatiewoning” en niet van de bestemming “Recreatie – Dagrecreatie”. De gegrondverklaring van het beroepschrift van enkele bewoners uit het landbouwon ontwikkelingsgebied (LOG) Ruurlose Broek is echter veel ingrijpender. Niet alleen omdat dit beroep voor de Afdeling aanleiding was om het bestemmingsplan in zijn geheel te vernietigen, maar ook omdat dit verband hield met een belangrijk uitgangspunt in het bestemmingsplan: de ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven (m.n. veehouderijen). De uitspraak en de alsmaar voortschrijdende jurisprudentie over de relatie tussen milieueffectrapportages en bestemmingsplannen maken het nodig om bij dit onderwerp na te denken over andere uitgangspunten (zie verder onder ‘Nieuwe uitgangspunten’ en ‘Oplossingsrichtingen’).

Het gevoerde proces

Het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” kwam tot stand na een zeer uitgebreid inventarisatie- en communicatietraject. Hierbij is op verschillende manieren contact gelegd met de bewoners en gebruikers van het gebied. Ook is de gemeenteraad gedurende het proces op de hoogte gehouden van de voortgang van het proces en bijgepraat over de inhoud. Het op deze manier gezamenlijk doorlopen proces kan als volgt op hoofdlijnen worden weergegeven.

Allereerst is in 2009 toegewerkt naar de opstelling van een uitgangspuntennotitie. Dit document kwam tot stand met inbreng vanuit het gebied en gaf een eerste aanzet voor de planologische regeling in het nog te maken bestemmingplan. Na een inspraakprocedure stelde de gemeenteraad de uitgangspuntennotitie vast op 27 oktober 2009. Het college van B&W deed hetzelfde op 15 december 2009, dit met inbegrip van het amendement over de wijzigingsmogelijkheden voor agrarische bouwvlakken dat de gemeenteraad op 27 oktober unaniem had aangenomen.

Op basis van de vaststelling van de uitgangspuntennotitie door de gemeenteraad, is eind 2009 een begin gemaakt met de milieueffectrapportage (m.e.r.) die bij het maken van het bestemmingsplan moest worden doorlopen. Daarbij is inspraak verleend over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD), een document dat aangaf welke milieuaspecten aan bod zouden komen in het milieueffectrapport (Plan-MER). De Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) heeft hierover op 10 februari 2010 een advies uitgebracht (rapportnummer 2360-25) dat later werd opgenomen in het Plan-MER.

Gaandeweg ontwikkelde zich echter steeds meer jurisprudentie over het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden in bestemmingsplannen waarbij een Plan-MER aan de orde was. Op 29 september 2010 heeft de portefeuillehouder de gemeenteraad uitgenodigd voor een Technisch Beraad op 7 oktober 2010. Dit Technisch Beraad ging over de werkwijze rondom de toekenning van agrarische bouwvlakken en is gehouden omdat bij het maken van het Plan-MER was gebleken welke grote betekenis de Natuurbeschermingswet (Nbw) hierop had. Bij dit Technisch Beraad werd via een presentatie uiteengezet dat de doorwerking van de Nbw en de aanwezigheid van Natura 2000-gebieden er voor zorgde dat het steeds moeilijker zou worden om bij het maken van een bestemmingsplan enige uitbreidingsruimte toe te kennen aan agrarische bedrijven/veehouderijen.

Juist tegen die achtergrond vond in 2011 een uitgebreide inventarisatie plaats van de ontwikkelingswensen van agrarische bedrijven. Daarbij gold het meenemen van de eerstvolgende concrete uitbreidingswens als uitgangspunt voor de vormgeving van het bouwvlak ('bouwvlak-op-maat'-principe'). Om deze informatie uit het gebied op te halen, ontvingen alle adressen met een agrarische bestemming een voorstel over het nieuwe bouwvlak. Als er sprake was van bedrijfsbeëindiging, ontvingen betrokkenen een voorstel over het omzetten van hun agrarische bouwvlak in een andere bestemming (meestal "Wonen" of "Bedrijf"). Het uitvoeren van deze inventarisatie en het verwerken van de vele honderden reacties in een voorontwerpbestemmingsplan nam het hele jaar 2011 in beslag.

Het voorontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" lag ter inzage van 1 februari tot en met 27 maart 2012. Binnen deze acht weken durende inspraaktermijn zijn vijf inloopbijeenkomsten gehouden die zeer veel belangstelling trokken. Zowel de vele tijdens deze bijeenkomsten mondeling ingebrachte reacties als de 298 schriftelijke inspraakreacties zijn beoordeeld bij het opstellen van het ontwerpbestemmingsplan. Over de manier waarop dit is gedaan zijn de leden van de gemeenteraad op 11 december 2012 geïnformeerd tijdens een inloophmoment voorafgaand aan de raadsvergadering die op die datum plaatsvond.

De ter inzage legging van het ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" en het bijbehorende Plan-MER is vervolgens bekendgemaakt op 18 december 2012. Het ontwerpbestemmingsplan met de bijlagen lag daarna ter inzage van 19 december 2012 tot en met 29 januari 2013. Binnen deze termijn werden 156 schriftelijke zienswijzen ingediend, terwijl na afloop daarvan nog 2 brieven met zienswijzen werden ontvangen. De portefeuillehouder informeerde de Raadscommissie Ruimte hierover tijdens de commissievergadering van 20 maart 2013. Daarbij heeft hij ook melding gemaakt van het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. over het Plan-MER bij het ontwerpbestemmingsplan en over de betekenis van dat advies ten opzichte van de gemeentelijke wens om te komen tot een bestemmingsplan met ontwikkelruimte. De toelichting die hij daarbij gaf is op verzoek van de Commissie schriftelijk genoteerd aan de hand van het al opgenomen videoverslag.

Tijdens de commissievergadering kondigde de portefeuillehouder aan dat aan de indieners van de zienswijzen de gelegenheid zou worden geboden om een mondelinge toelichting te geven op hun zienswijzen en de gemeentelijke beoordeling daarvan. Dit is gebeurd tijdens extra vergaderingen van de Raadscommissie Ruimte die plaatsvonden

op 10 en 18 april 2013. Wanneer de mondelinge toelichting daartoe aanleiding gaf, is deze verwerkt in de zienswijzennota.

Het raadsvoorstel over de gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" is op 12 juni 2013 behandeld door de Raadscommissie Ruimte. Vervolgens is het vrijwel raadsbreed aangenomen tijdens de raadsvergadering van 26 juni 2013. Tijdens de commissievergadering heeft de portefeuillehouder toegelicht dat het gelet op de rechtspraak best lastig zal worden om de in het bestemmingsplan verwerkte ontwikkelingsruimte te behouden, hoewel het nieuwe bestemmingsplan veel minder agrarische bouwvlakken kent dan de geldende bestemmingsplannen en hun gemiddelde omvang bovendien aanzienlijk kleiner is.

Tegen het raadsbesluit werden veertien beroepschriften ingediend. De Afdeling heeft deze op 17 juni 2014 ter zitting behandeld. In de vergadering van de Commissie Ruimte van 11 juni 2014 heeft de portefeuillehouder toegelicht dat met de indieners van het beroep vanuit het LOG Ruurlose Broek gesprekken liepen. Dit hield mede verband met de intrekking van de Reconstructiewet concentratiegebieden (Reconstructiewet) per 1 juli 2014 en de mogelijkheden die dat wellicht zou bieden om voor het Ruurlose Broek de aanduiding als LOG uit het bestemmingsplan te halen. Uiteindelijk hebben reclamanten hun beroep gehandhaafd zodat dit op 17 juni ter zitting is behandeld.

De gehele vernietiging

Zoals gezegd heeft de Afdeling het vastgestelde bestemmingsplan in zijn geheel vernietigd. De Afdeling deed dit omdat de maximale (uitbreidings)mogelijkheden in het bestemmingsplan volgens haar niet voldoende waren onderzocht in het Plan-MER. Met deze formulering geeft de Afdeling doorgaans aan dat de uitkomst uit het Plan-MER niet op zo'n manier is verwerkt in het bestemmingsplan dat significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden vanwege het bestemmingsplan op voorhand kunnen worden uitgesloten. In de uitspraak van 27 augustus 2014 wijst de Afdeling echter slechts zijdelings op de effecten van het bestemmingsplan op Natura 2000-gebieden. Het is dus niet helemaal duidelijk of zij van mening was dat het vastgestelde bestemmingsplan ook gelet op de Nbw te ruime uitbreidingsmogelijkheden toekende aan de agrarische bedrijven in het buitengebied van Berkelland.

De maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan zijn niet uitputtend onderzocht in het Plan-MER, omdat dit leidt tot scenario's die als louter theoretisch en onrealistisch kunnen worden gezien. Hierbij is echter een nadere onderbouwing opgenomen in het Plan-MER. Daarbij is aangegeven dat de uitkomsten van aanvullende doorberekeningen niet zouden verschillen van de uitkomsten van de scenario's die in het Plan-MER wel zijn onderzocht. Deze wezen immers al uit dat significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden niet zijn uit te sluiten. De onderbouwing waarom het bestemmingsplan dan toch kon worden vastgesteld is gebaseerd op de mogelijkheden voor mitigerende maatregelen zoals interne en externe saldering (zie onder 'Oplossingsrichtingen', optie 3). In de uitspraak van de Afdeling heeft het betoog op juist dit punt helaas geen plek gekregen.

De vraag leeft waarom de Afdeling het bestemmingsplan in zijn geheel vernietigde en niet volstond met de voor dit soort grote bestemmingsplannen gebruikelijke gedeeltelijke vernietiging van bijvoorbeeld de plandelen over de agrarische ontwikkelruimte. Op basis van de jurisprudentie lag een gehele vernietiging niet in de lijn der verwachting omdat die eigenlijk alleen is uitgesproken bij bestemmingsplannen over kleine(re) gebieden waarin de landbouwfunctie als vrijwel enige functie centraal stond. Voorbeelden daarvan zijn het geheel vernietigen van bestemmingsplannen voor één enkel agrarisch bouwvlak (een 'postzegelherziening') of voor gebieden met een bijzondere agrarische ontwikkeldoelstelling zoals een LOG. Het is niet duidelijk waarom de Afdeling op 27 augustus 2014 uitkwam op een gehele vernietiging van het bestemmingsplan "Berkelland Buitengebied 2012", omdat daarin immers ook veel andere ruimtelijke aspecten aan de

orde waren waartegen geen beroep was ingesteld of waarover de beroepen ongegrond werden verklaard. Hierbij moet worden vastgesteld dat de Afdeling haar keuze voor gehele vernietiging niet nader motiveert en bijvoorbeeld ook niet aangeeft waarom is afgezien van een veel minder rigoureuze gedeeltelijke vernietiging. Dit zou niet onlogisch zijn geweest nu met het geheel vernietigen van het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" weer de oude bestemmingsplannen gaan gelden en deze juist veel meer uitbreidingsmogelijkheden bieden voor agrarische bedrijven dan het vernietigde bestemmingsplan. Tot aan het in werking treden van een nieuw bestemmingsplan zijn deze bestemmingsplannen het formele toetsingskader aanvragen om omgevingsvergunning vanuit het buitengebied.

De gehele vernietiging is daarnaast nog moeilijker te verklaren wanneer zij wordt afgezet tegen de uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2014 over het bestemmingsplan "Landelijk Gebied Zuid" van de gemeente Bergen (NH) (nr. 201307140/1/R1). In deze zaak besloot de Afdeling namelijk tot gedeeltelijke vernietiging van een bestemmingsplan waarvoor de gemeente helemaal geen Plan-MER had gemaakt, terwijl zij dat volgens de Afdeling wel had moeten doen. Tegen die achtergrond blijft het de vraag waarom de Afdeling het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" in zijn geheel vernietigde nu daarbij wel een Plan-MER was opgesteld en delen van het Plan-MER niet zijn bestreden in de beroepsprocedure.

Uitgangspunten voor het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016”

Terugkijkend op de totstandkoming van het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” kan worden vastgesteld dat sprake is geweest van een uitgebreid gebiedsproces dat zich richtte op een bestemmingsplan met beperkte uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven. Uiteindelijk heeft dit proces geleid tot een situatie waarin de voorheen geldende bestemmingsplannen weer zijn gaan gelden. Dit laatste is alleen anders voor delen van het buitengebied die buiten het plangebied van het vernietigde bestemmingsplan lagen omdat daar al recente plannen golden (dit geldt voor sommige ‘witte vlekken’) en voor twee lokaties waar het vernietigde bestemmingsplan inmiddels was gewijzigd. Hierbij gaat het om de volgende wijzigingsplannen die al onherroepelijk waren voordat de Afdeling het ‘moederplan’ “Buitengebied Berkelland 2012” vernietigde:

- bestemmingsplan “Buitengebied 2012, wijziging 2013-1” (Bussinkdijk 3, Haarlo), gewijzigd 28 januari 2014;
- bestemmingsplan “Buitengebied 2012, wijziging 2013-2” (Lebbenbruggedijk 5, Borculo), gewijzigd op 11 maart 2014.

Deze wijzigingsplannen blijven gewoon gelden voor de betrokken lokaties.

Inhoudelijk gezien moet worden vastgesteld dat het bestemmingsplan is vernietigd omdat het voor agrarische bedrijven, en dan met name voor veehouderijen, ruimere uitbreidingsmogelijkheden bood dan kon worden toegestaan volgens de Nbw en de Plan-MER en de op dat punt voortschrijdende jurisprudentie. De gemeente moet bij het maken van een nieuw bestemmingsplan voor haar buitengebied rekening houden met dit aspect. Daarbij is het echter de grote vraag hoe dat dan zou moeten gebeuren zonder dat er een bestemmingsplan ontstaat dat nauwelijks of zelfs helemaal geen ontwikkelruimte biedt. Dit is momenteel een dilemma voor veel plattelandsgemeenten die bezig zijn (geweest) met het maken van een bestemmingsplan voor het buitengebied, zeker als zij in de bestaande situatie al te maken hebben met een te hoge stikstofdepositie op beschermde natuurgebieden (Natura 2000-gebieden). Bijna zonder uitzondering buigen zij zich over de vraag hoe op basis van wetgeving en jurisprudentie een ‘Raad van State’-proof bestemmingsplan met ontwikkelruimte kan worden opgezet. In dit hoofdstuk komt dit ‘stikstofdilemma’ aan de orde als belangrijk vraagstuk voor het formuleren van een nieuw uitgangspunt ten aanzien van de ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven. Hierover is contact gelegd met deskundigen en met organisaties en andere gemeenten die voor dezelfde vragen staan. Verder is de relevante jurisprudentie en de bijbehorende advisering van de Commissie m.e.r. gevolgd. Aan de hand van deze informatie wordt voor onder meer dit onderwerp beschreven aan welke oplossingsrichtingen kan worden gedacht als het gaat om de situatie in Berkelland.

Jurisprudentie

Bij een bestemmingsplan voor een gemeentelijk buitengebied moet een Plan-MER worden opgesteld als in het plangebied bijvoorbeeld sprake is van intensieve veehouderij of als significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden op voorhand niet kunnen worden uitgesloten. Bij het bepalen van het milieueffect van een bestemmingsplan moet daarbij worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het plan biedt qua bebouwing en qua gebruik. In de afgelopen jaren is jurisprudentie ontwikkeld over de vraag hoe die maximale invulling van een bestemmingsplan moet worden bepaald en welk referentiepunt moet worden gebruikt voor het bepalen van de ontwikkeling die het bestemmingsplan toelaat.

Bij dit laatste is van belang geweest dat de Afdeling in haar jurisprudentie heeft bepaald dat het toekennen van ontwikkelruimte volgens de Nbw moet worden afgezet tegen de feitelijk legaal bestaande situatie zoals die bestaat op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan. Dit geldt alleen niet voor bedrijven waarvoor sindsdien een Nbw-vergunning is verleend of een milieuvergunning is afgegeven die ook is beoordeeld aan

de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. In die situaties geldt het vergunde gebruik als 'bestaand gebruik' in de zin van de Nbw.

Dit alles komt er kort gezegd op neer dat onbenutte mogelijkheden in een geldende milieuvergunning of een geldend bestemmingsplan volgens de Nbw niet als 'bestaand gebruik' mogen worden beschouwd en bij het maken van een nieuw bestemmingsplan dus niet gelden als al bestaand rechten die moeten worden overgenomen. Deze benadering leidt ertoe dat het toedelen van ontwikkelruimte voor agrarische bedrijven in een bestemmingsplan door de jaren heen aanzienlijk moeilijker is geworden dan voorheen het geval was. Dit is alleen mogelijk als kan worden uitgesloten dat de totale ontwikkelruimte in het hele bestemmingsplan niet leidt tot significante effecten op de Natura 2000-gebieden. Over de manier waarop dat kan worden geborgd, verschijnt in hoog tempo nieuwe jurisprudentie waaruit duidelijk wordt dat een bestemmingsplan op dit punt steeds gedetailleerder moet regelen.

Zoals gezegd moet de totale ontwikkelruimte in een bestemmingsplan worden bepaald aan de hand van de maximale invulling van de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Dit moet worden beschreven in een Plan-MER waarvan de conclusies vervolgens moeten worden doorvertaald in het bestemmingsplan. Daarbij is van belang dat de regels over het uitbreiden van agrarische bedrijven precies aansluiten op het Plan-MER. Als het bestemmingsplan meer ruimte biedt dan op basis van het Plan-MER kan worden toegestaan, dan leidt dat gegeven namelijk tot de conclusie dat de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan niet voldoende zijn onderzocht.

In een Plan-MER kan worden gewerkt met diverse scenario's over toekomstige ontwikkelingen binnen het plangebied. Deze scenario's moeten worden onderzocht en bijvoorbeeld doorgerekend op hun effect ten aanzien van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Hierbij leek de weinig vaste jurisprudentie ruimte te bieden voor het aanhouden van scenario's op basis van toekomstverwachtingen. De Afdeling accepteerde deze zogenaamde 'representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden' nog in de uitspraak over het bestemmingsplan "Buitengebied 2010" van de gemeente Lochem (Afdeling 22 augustus 2012, nr. 201101467/1/R2). In de uitspraak over het bestemmingsplan "Buitengebied Zelhem" van 5 december 2012 gaf de Afdeling echter de aanzet voor een andere lijn in de jurisprudentie (Afdeling 5 december 2012, nr. 201109053/1/R2). De Afdeling gaf hierin namelijk aan dat in het Plan-MER moest worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, ook al is het niet waarschijnlijk dat deze volledig worden benut. In situaties waarin sprake is van een te hoge stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, levert deze benadering het beeld op dat het toekennen van enige noemenswaardige ontwikkelruimte in een bestemmingsplan vrijwel onmogelijk is. Een vaste lijn over de vraag wat volgens de Afdeling al dan niet aanvaardbaar was op basis toekomstverwachtingen voor het plangebied, was op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" echter nog niet te ontdekken¹.

Tegen deze achtergrond zoeken veel plattelandsgemeenten naar een manier om het Plan-MER juridisch correct te verwerken in het bestemmingsplan en daarbij toch nog ontwikkelruimte te bieden voor veehouderijen. De oplossing wordt dan gezocht in planregels die extra stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden moeten voorkomen en bedrijfsontwikkelingen alleen toelaten als aan dat uitgangspunt kan worden voldaan. In het Plan-MER moet dan bijvoorbeeld op bedrijfsniveau worden onderzocht of binnen de

¹ zie onder meer: S.M. van Velsen "Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan (deel 1). Een analyse van (recente) jurisprudentie en rechtsvragen die zijn blijven bestaan", *Tijdschrift voor Bouwrecht (TBR)* mei 2013, pag. 412-421; S.M. van Velsen "Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan (deel 2). Een analyse van (recente) jurisprudentie en rechtsvragen die zijn blijven bestaan", *TBR* juni 2013, pag. 516-525; P.P.A. Bodden, "Bestemmingsplan buitengebied en agrarisch bouwblok: representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden", *Tijdschrift voor Agrarisch Recht (AR)* juni 2013, pag. 201-202.

bestaande stikstofemissie nog mogelijkheden zijn voor ontwikkeling. Dit onderzoek zou zich dan moeten richten op 'interne saldering' (binnen de ammoniakruimte die een bedrijf heeft) of op 'externe saldering' (het uitwisselen van ammoniakrechten tussen bedrijven). Dat het niet eenvoudig is om zelfs dan een bestemmingsplan op te stellen waarmee de Afdeling kan instemmen, blijkt onder meer uit de uitspraak over het bestemmingsplan "Buitengebied Westerveld" (Afdeling 6 augustus 2014, nr. 201207794/1/R4). In dit bestemmingsplan was als strijdig gebruik aangemerkt het gebruik van gebouwen ten behoeve van de uitbreiding van de bestaande veestapel waarbij een toename plaatsvindt van de stikstofemissie van het betreffende agrarische bedrijf die kan zorgen voor een significant negatief effect op Natura 2000-gebieden. Op dit verbod werd vervolgens de uitzondering gemaakt voor uitbreidingen van de veestapel waarvan kan worden aangetoond dat deze niet leiden tot nadelen voor de natuurgebieden. De Afdeling heeft niet kunnen instemmen met de gekozen opzet, onder meer omdat de gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan afhankelijk worden gesteld van het verkrijgen van een Nbw-vergunning en het bestemmingsplan zelf daarom op voorhand onvoldoende rechtszekerheid biedt.

Deskundigen buigen zich momenteel over een aanpak die de gemeente Leeuwarden koos in haar bestemmingsplan "Leeuwarden – Buitengebied". De Commissie m.e.r. gaf een redelijk positief advies af over het bijbehorende Plan-MER, maar merkt in haar communicatie wel op dat het bestemmingsplan niet is getoetst door de Afdeling. Omdat tegen dit bestemmingsplan geen beroep is ingesteld, zal dit ook niet gebeuren en blijft de hamvraag bestaan of de Leeuwarder variant 'Raad van State'-proof is. De ontwikkelingsruimte wordt in het bestemmingsplan "Leeuwarden – Buitengebied" overigens vormgegeven door uit te gaan van de begrippen uit de Nbw maar daar een eigen 'ruimtelijk' doel aan te koppelen. Ook hierbij staat centraal dat agrarische gebruiksvormen die een significant negatief effect kunnen hebben op Natura 2000-gebieden strijdig zijn met het bestemmingsplan. Dit is alleen anders als het gaat om bestaand gebruik in de zin van de Nbw, als een Nbw-vergunning is verleend of als het voor de Nbw bevoegde gezag heeft aangegeven dat geen Nbw-vergunning noodzakelijk is. Een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden is in de Leeuwardense variant dus ook niet toegestaan.

3.4 Specifieke gebruiksregels

Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

- a. het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van het houden van vee, zodanig dat er sprake is van een negatief effect op een Natura 2000-gebied door stikstofdepositie, met dien verstande dat tot een strijdig gebruik met deze bestemming niet wordt aangemerkt:
 - het bestaand gebruik, waarbij als referentiedatum voor het bestaand gebruik, in afwijking van het bepaalde in artikel 1, sub 20, wordt verstaan de referentiedata die zijn genoemd in bijlage 4 bij deze regels, of;
 - het gebruik dat vergund is door middel van een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, dan wel het gebruik waarvan het bevoegd gezag verklaard heeft dat een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 niet noodzakelijk is;

planregel bestemmingsplan "Leeuwarden - Buitengebied" (niet door de Afdeling beoordeeld)

Plan-MER Berkelland

Bij het maken van een Plan-MER is het een belangrijk gegeven dat de Natura 2000-gebieden in de omgeving van Berkelland te maken hebben met een overschrijding van de zogenaamde 'kritische depositiewaarden'. Het gaat hierbij om beschermde natuurgebieden die soms tot op 25 km afstand van Berkelland liggen. Op het gebied van stikstofdepositie zijn deze natuurgebieden daardoor overbelast en mogen zij vanuit de Nbw niet nog meer worden belast. Om te kunnen voldoen aan de Nbw, moet een bestemmingsplan elke toename van stikstofdepositie dus uitsluiten. Ontwikkeling van veehouderijbedrijven is daarom alleen mogelijk binnen het bestaande emissieplafond (interne/externe saldering). Het is daarbij allereerst van groot belang dat in een Plan-MER wordt bepaald of er überhaupt sprake is van enige ruimte binnen het stikstofplafond. Als dat niet duidelijk wordt gemaakt op basis van een inventarisatie en

analyse per individueel agrarisch bedrijf, dan is ook een algemene planregeling voor uitbreiding van veehouderijen niet houdbaar.

De uitkomsten van een Plan-MER moeten worden verwerkt in de planologische regeling van het bestemmingsplan. Wanneer de conclusie is dat toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden moet worden uitgesloten, dan moet dat beginsel worden doorvertaald in de planregels van het bestemmingsplan. Dit zou kunnen door uitbreiding van de veestapel te verbieden als dat gepaard gaat met een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Uitbreiding van de veestapel zou wel kunnen worden toegelaten via een interne of externe salderingsconstructie waarbij de stikstofruimte van het eigen bedrijf of een ander bedrijf wordt ingezet. Per saldo zal echter geen toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden mogen plaatsvinden.

Een complicerende factor bij het maken van een Plan-MER kan zijn dat bij het bepalen van het milieueffect op beschermde gebieden wellicht ook rekening moet worden gehouden met de effecten die andere plannen daarop al hebben. In haar beoordeling van het bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente Doetinchem geeft de Afdeling daarover aan dat beoordeling van deze 'cumulatieve effecten' in dat geval niet nodig was omdat het daarbij gaat om andere onzekere gebeurtenissen in naburige gemeenten (uitspraak 5 november 2014, nr. 201308949/1/R2, r.o. 39.10). Daarmee is echter nog niet gezegd dat ontwikkelingen die wel kunnen worden verwacht niet hoeven te worden meegenomen bij het bepalen van het cumulatieve milieueffect van een te maken bestemmingsplan.

Verder kan in een Plan-MER ook worden onderzocht of een oplossing kan worden gevonden in het invoeren van zoneringen of het maximaliseren van bijvoorbeeld het aantal bedrijfsuitbreidingen. Daarbij zal echter voorop blijven staan dat het bestemmingsplan niet mag leiden tot een toename van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden. Dit betekent dat op elke zonering of maximaliseringsregeling wel iets valt af te dingen omdat eerst duidelijk moet zijn of er ruimte bestaat voor bedrijfsuitbreidingen. Dit vraagt op welke manier dan ook om uitgebreid onderzoek in het kader van het Plan-MER.

Bestemmingsplan: inhoudelijke aanpassingen

De uitspraak van 27 augustus 2014 komt er in wezen op neer dat het vernietigde bestemmingsplan te ruime ontwikkelingsmogelijkheden bood voor agrarische bedrijven. Voor dit belangrijke thema moet dus een nieuw uitgangspunt worden genomen. Tegen de achtergrond van de huidige wetgeving en jurisprudentie is het onontkoombaar dat hierbij een koers wordt ingezet die uitgaat van de feitelijk bestaande situatie en alléén ontwikkelingsmogelijkheden biedt zolang de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden niet toeneemt. Een constructie zoals die is gekozen in Leeuwarden komt daarbij nadrukkelijk in beeld. Dit kan overkomen als het 'op slot' zetten van agrarische bedrijven door de gemeente maar komt vooral voort uit de doorwerking die de Nbw nu eenmaal heeft bij het maken van bestemmingsplannen. De oplossingsrichtingen over dit onderwerp komen in het volgende hoofdstuk afzonderlijk aan bod.

Afgezien van het 'stikstofdilemma', geeft de uitspraak ook op andere onderdelen aanleiding voor aanpassingen ten opzichte van het vernietigde bestemmingsplan. Zo zou kunnen worden afgezien van het aanduiden van het Ruurlose Broek als LOG vanwege de intrekking van de Reconstructiewet, de nieuwe Omgevingsverordening Gelderland en het gegeven dat in dit gebied geen intensieve veehouderij aanwezig is. Verder komt het logisch voor om de gegrondverklaring van het beroep over het recreatieobject aan de Bergweg in Neede te verwerken door toekenning van de bestemming "Recreatie – Recreatiewoning".

Verder is sinds de vaststelling van het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” nieuw ruimtelijk beleid vastgesteld dat van belang is voor de inhoud van het nieuw te maken bestemmingsplan. Ook zijn er aanpassingen in de regelgeving doorgevoerd die wellicht vragen om een andere redactie van planregels. Op landelijk niveau valt hierbij te denken aan de al genoemde intrekking van de Reconstructiewet, maar ook aan de aanpassing van de digitale systematiek (IMRO2012 i.p.v. IMRO2008). Verder zijn er inmiddels nieuwe regels verschenen over het vergunningsvrij bouwen/gebruiken van gebouwen voor bijvoorbeeld mantelzorg, terwijl de NGE-systematiek voor het bepalen van de omvang van agrarische bedrijven door het Landbouweconomisch Instituut (LEI), onderdeel van Wageningen UR, is omgebouwd tot een vergelijkbare SO-methodiek (Standaardopbrengst). Dit soort ontwikkelingen kunnen hun weerslag hebben op de tekst van het nieuw te maken bestemmingsplan, zonder echter tot fundamenteel andere keuzes of uitgangspunten te komen. Ook kan in de toelichting van het nieuw te maken bestemmingsplan nog aandacht wordt besteed aan het ruimtelijk beleid van de Duitse overheidsinstanties (o.m. Regionalplan Münsterland).

Ook hebben de provinciale Omgevingsvisie Gelderland (vastgesteld 9 juli 2014) en Omgevingsverordening Gelderland (vastgesteld 24 september 2014) gevolgen voor de verbeelding en de regels van het nieuw te maken bestemmingsplan. Hierbij gaat het niet alleen over de landbouwfunctie, maar ook over het beleid en de regels over het Gelders Natuurnetwerk (GNN) en de Groene Ontwikkelingszone (GO). Verder kent de nieuwe provinciale regelgeving niet langer regels over niet-agrarische bedrijvigheid en functieverandering omdat daarvoor landelijke regels zijn opgesteld (Rijksladder voor duurzame verstedelijking). Ten aanzien van de landbouwsector is van belang dat de Omgevingsverordening eisen stelt aan de ontwikkelingsmogelijkheden voor zowel de grondgebonden veehouderij als de intensieve veehouderij. Deze eisen worden momenteel uitgewerkt en moeten na provinciale vaststelling uiteindelijk worden verwerkt in bestemmingsplannen, iets wat overigens ook aan de orde zou zijn geweest als het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” niet in zijn geheel zou zijn vernietigd.

Tenslotte is het gemeentelijk beleid ook op onderdelen aangepast. Hierbij valt onder meer te denken aan het beleid voor kleinschalige en ondergeschikte horeca in het buitengebied dat in het nieuw te maken bestemmingsplan kan worden verwerkt.

Naast het verwerken van aanpassingen in regelgeving en beleid is het ook wenselijk dat in het nieuwe te maken bestemmingsplan de ervaringen worden verwerkt die al waren opgedaan met het vernietigde bestemmingsplan. In de periode dat het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” in werking was, moesten (bouw)plannen daaraan worden getoetst. Daarbij is af en toe gebleken dat sommige planregels nog konden worden verbeterd en/of verduidelijkt. Dit soort verbeterpunten, waarbij het in de regel gaat over grammaticale aanpassingen, kunnen worden meegenomen in het nieuw te maken bestemmingsplan. Ook kunnen kleine onvolkomenheden op de verbeelding worden gecorrigeerd, terwijl actuele ontwikkelingen ook een plek kunnen krijgen. Bij dit laatste valt bijvoorbeeld te denken aan het beëindigen van de algenkwekerij aan De Heure waardoor dus niet langer een eigen planologische regeling hoeft te worden aangehouden.

De beheersverordening als mogelijke tussenoplossing?

Bij het zoeken naar oplossingsrichtingen kan ook worden gekeken naar een ander instrument dan het bestemmingsplan. In dat opzicht kan bijvoorbeeld de vraag worden gesteld of het vaststellen van een beheersverordening een tussenoplossing kan zijn voorafgaand aan de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan.

Daarbij is van belang dat de beheersverordening in artikel 3.38 Wro wordt gepresenteerd als alternatief voor een bestemmingsplan voor “... die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien”. In een beheersverordening kan voor dat soort gebieden “... het beheer... overeenkomstig het bestaande gebruik...”

worden geregeld. Net als in een bestemmingsplan kunnen in een beheersverordening afwijkingsregels worden opgenomen. Wijzigingsregels voor bijvoorbeeld het aanpassen van de verbeelding (plankaart) of de bestemming zijn echter niet toegestaan. Dit komt er op neer dat het instrument 'beheersverordening' minder flexibiliteit kan bieden dan een bestemmingsplan en vooral de bestaande situatie vastlegt.

De beheersverordening is als wettelijke figuur ingevoerd om zonder het voeren van een lange procedure een ruimtelijk regime te kunnen vastleggen in gebieden waar weinig ruimtelijke ontwikkeling is te verwachten. Zo hoeft volgens de wet niet eerst een (voor)ontwerp ter inzage te worden gelegd, terwijl bij het maken van een beheersverordening niet hoeft te worden gewerkt met het digitale instrumentarium zoals dat voor bestemmingsplannen is ingevoerd. Verder kan tegen het vaststellen van een beheersverordening geen bezwaar of beroep worden ingesteld. Bij dit laatste is het overigens wel zo dat de rechter een vastgestelde beheersverordening indirect kan toetsen aan de hand van een beroep tegen een omgevingsvergunning die op basis van de beheersverordening is verleend.

Wel moet een beheersverordening net als een bestemmingsplan blijk geven van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij moet onder meer tot uiting komen dat in het plangebied geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Verder geldt de plan-MER-plicht voor een beheersverordening net zo als bij een bestemmingsplan zodat ook bij een beheersverordening een plan-MER vereist kan zijn.

Het inzetten van een beheersverordening als tussenoplossing is echter weinig zinvol als daarvoor eerst een Plan-MER moet worden opgesteld. Wanneer immers een Plan-MER is opgesteld, dan kan op die basis immers ook een bestemmingsplan in procedure worden gebracht. Een beheersverordening als eventuele tussenoplossing zou daarom eigenlijk alleen zinvol kunnen zijn als in die beheersverordening geen plan-MER-plichtige onderdelen worden meegenomen.

Restoptie: geen nieuw bestemmingsplan vaststellen

Als het niet mogelijk is om een bestemmingsplan vast te stellen met de gewenste ontwikkelingsruimte, dan komt ook de vraag in beeld of het een optie is om voorlopig geen nieuw bestemmingsplan vast te stellen en te wachten op nieuwe wetgeving die wellicht meer ruimte biedt. Duidelijk is dat deze optie niet in lijn is met de opdracht vanuit de Wro om voor het gemeentelijk grondgebied te voorzien in actuele en digitaal beschikbare bestemmingsplannen. Verder zijn er geen signalen die er op wijzen dat de in voorbereiding zijnde Omgevingswet of de nieuwe Wet natuurbescherming een oplossing bieden voor het 'stikstofdilemma'. Dit heeft er vooral mee te maken dat deze nieuwe wetten net als de bestaande wetgeving moeten voldoen aan de Europese richtlijnen. Omdat dit ook geldt voor de Programmatische Aanpak Ammoniak Stikstof (PAS), zijn er op dit moment geen voortekenen die er op duiden dat er in de komende jaren meer mogelijkheden zullen ontstaan voor het maken van een 'Raad van State'-proof bestemmingsplan met de door Berkelland tot nu toe gewenste mate van ontwikkelruimte.

Oplossingsrichtingen

In deze paragraaf worden de uitgangspunten voor het nieuw te maken bestemmingsplan meer inhoudelijk beschouwd. Daarbij geldt als vertrekpunt dat de lijn uit het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" van toepassing blijft, tenzij in dit document voor een concreet onderwerp een nieuw uitgangspunt wordt geformuleerd. Verder gaat het Plan van Aanpak niet zover dat het bijvoorbeeld al een pasklare planregel presenteert maar geeft het de gekozen benadering aan. In het te maken bestemmingsplan wordt deze benadering vervolgens vertaald in de planregels, in de plantoelichting of op de verbeelding.

Agrarische bestemmingen: de ontwikkelruimte

Nu het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" geheel is vernietigd, zal voor het gemeentelijk buitengebied een nieuw bestemmingsplan moeten worden vastgesteld. Met name vanwege het 'stikstof-dilemma' zal dit nieuwe bestemmingsplan niet meer ontwikkelingsruimte mogen bieden dan een bijbehorende Plan-MER toelaat. Met andere woorden: er mag geen licht zitten tussen het zeer uitvoerige Plan-MER en de juridische regeling in het bestemmingsplan. Dit leidt tot een zeer gedetailleerde set van planregels waarin tot uitdrukking komt dat er in ieder geval geen sprake mag zijn van een toenemende stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Alleen dan kan een bestemmingsplan 'Raad van State'-proof zijn en wellicht toch nog enige ruimte bieden voor de ontwikkeling van (agrarische) bedrijven.

Over dit complexe thema is juridisch advies ingewonnen. De weerslag daarvan ziet u in de brief van mr. P.P.A. Bodden (Hekkelman Advocaten & Notarissen) die als bijlage aan dit Plan van Aanpak is toegevoegd. Op basis van de inmiddels voorhanden zijnde jurisprudentie en vakliteratuur worden daarin de volgende drie oplossingsrichtingen benoemd waar het gaat om de planologische regeling van veehouderijbedrijven.

1. *'Op slot zetten' van de veehouderij*

Deze optie gaat uit van het op slot zetten van bestaande veehouderijen in het plangebied. Op basis van de Nbw lijkt zij juridisch houdbaar omdat zij iedere toename van stikstof op Natura 2000-gebieden voorkomt. Wel moet per veehouder worden bepaald wat de bestaande, feitelijke, legale situatie is op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan. Op die manier kan aan de hand van de bijbehorende dieraantallen en diersoorten worden vastgelegd hoe groot de bijbehorende ammoniakemissie per bedrijf is. Als referentiekader voor het Plan-MER en het bestemmingsplan mag dus niet zonder meer worden uitgegaan van de vergunde situatie.

Om de in beeld gebrachte situatie sluitend vast te leggen in een bestemmingsplan, mogen in de planregels overigens geen flexibiliteitsbepalingen worden opgenomen voor het uitbreiden van de dieraantallen of het veranderen van diersoorten. Deze zouden immers toch weer kunnen leiden tot significant nadelige gevolgen voor overbelaste Natura 2000-gebieden en dus niet voldoen aan de Nbw. Deze optie leidt al met al tot een planregeling die binnen de agrarische bestemmingen en de strak begrensde bouwvlakken een bouwverbod hanteert voor het uitbreiden van bebouwing ten behoeve van meer dierplaatsen. De Afdeling heeft deze constructie op 24 september 2014 geaccepteerd ondanks beroepen van de ZLTO en individuele agrarische bedrijven (Buitengebied Zundert, nr. 201210299/1/R3).

4.2 Bouwregels

4.2.1 Algemeen

4.2.1.1 Toegestane bebouwing

Op de voor 'Agrarisch-Agrarisch bedrijf' aangewezen gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten dienste van de bestemming en wel:

- a. agrarische bedrijfsgebouwen;
- b. kassen;
- c. teeltondersteunende voorzieningen;
- d. bedrijfsgebouwen ter plaatse van de aanduiding 'horeca', 'tuincentrum' en 'specifieke vorm van horeca-ijssalon';
- e. een bedrijfswoning, tenzij de aanduiding 'bedrijfswoning' op de planverbeelding is opgenomen;
- f. bijbehorende bouwwerken bij de bedrijfswoning;
- g. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

4.2.1.2 Bouwverbod

Ter plaatse van de volgende aanduidingen is het niet toegestaan te bouwen:

- a. ter plaatse van de aanduiding 'intensieve veehouderij' binnen de 'reconstructiewetzone-extensiveringsgebied' en 'reconstructiewetzone-verwevingsgebied' indien er sprake is van een uitbreiding van het aantal dierplaatsen;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch-voormalig agrarisch bedrijf';

De overige bepalingen in artikel 4 lid 2.2 artikel 4 lid 2.3 en artikel 4 lid 2.5 zijn dan ook hier niet van toepassing.

voorbeeld bestemmingsplan "Buitengebied" (gemeente Zundert)

2. *Opnemen van een planregeling die uitbreiding in ammoniakdepositie verbiedt*

Bij deze optie wordt in de planregels een specifiek gebruiksverbod opgenomen. Dit gebruiksverbod geeft dan aan dat het verboden is om het gebruik van gronden en bouwwerken te wijzigen ten opzichte van het bestaande gebruik als een dergelijke wijziging leidt tot een toename in de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Bij deze werkwijze moet in de planregels een tabel worden opgenomen die per veehouderij de ammoniakdepositie op Natura 2000-gebieden aangeeft in de referentiesituatie.

Het is op dit moment nog wel de vraag of op basis van deze tabel een juridisch sluitende salderingsregeling kan worden opgezet die zich richt op het overdragen van ammoniakemissies/deposities tussen Berkellandse bedrijven zonder dat daarbij sprake is van een 'per saldo'-toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Wel kunnen bij deze oplossingsrichting 'bouwvlakken op maat' worden toegekend omdat significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden worden ondervangen door het specifieke gebruiksverbod.

Deze tweede oplossingsrichting is door de gemeente Tynaarlo gebruikt in haar bestemmingsplan voor het buitengebied. De Afdeling heeft de gekozen planregeling geaccepteerd in haar uitspraak van 29 oktober 2014 (Buitengebied Tynaarlo, nr. 201307656/1/R4). Dit wil echter nog niet zeggen dat deze overal toepasbaar is omdat de Afdeling bij een anders geformuleerd beroepsschrift wellicht tot een ander oordeel zou zijn gekomen. Niettemin is de planregeling van Tynaarlo een voorbeeld van de manier waarop het stikstofdilemma zou kunnen worden opgepakt in een bestemmingsplan. Volgens deskundigen is deze regeling echter nog niet volmaakt, maar lijkt zij wel enige ontwikkelruimte te kunnen bieden op voorwaarde dat deze goed wordt onderbouwd in het Plan-MER.

3.2 Bouwregels 3.2.1 Algemeen Ter plaatse van de aanduiding 'monumentale boom' mogen geen bouwwerken worden gebouwd. 3.2.2 Bedrijfsgebouwen en overkappingen bij bedrijfsgebouwen Voor het bouwen van bedrijfsgebouwen en overkappingen bij bedrijfsgebouwen gelden de volgende regels: a. de bedrijfsgebouwen en overkappingen bij bedrijfsgebouwen dienen binnen het bouwvlak te worden gebouwd. Onder gebouwen zijn kassen begrepen tot een oppervlakte van maximaal 500 m², dan wel de bestaande oppervlakte indien deze meer bedraagt; b. de oppervlakte van gebouwen ten behoeve van het houden van landbouwhuisdieren mag per agrarisch bedrijf ten hoogste de bestaande oppervlakte bedragen, met dien verstande dat een grotere oppervlakte is toegestaan indien er geen sprake is van een toename van de ammoniakemissie van het betreffende bedrijf; voorbeeld bestemmingsplan "Buitengebied Tynaarlo" (gemeente Tynaarlo)
--

3. *Met een beroep op artikel 19 kd van de Natuurbeschermingswet stellen dat het bestemmingsplan geen significant verstorende effecten kan hebben door het toepassen van schone stalsysteemtechnieken (in Plan-MER/passende beoordeling aantonen dat bestemmingsplan uitvoerbaar is)*

Deze oplossingsrichting gaat niet zozeer uit van een beperking van de uitbreidingsmogelijkheden in de planregels. Zij geeft in de passende beoordeling, die deel uitmaakt van het Plan-MER, op basis van berekeningen aan dat er geen sprake is van een toenemende ammoniakdepositie op Natura 2000-gebieden vanwege het toepassen van schone stalsysteemtechnieken. Het toepassen daarvan wordt echter niet voorgeschreven in de planregels maar overgelaten aan de Nbw-vergunning. Omdat het bestemmingsplan zelf dus geen waarborg biedt voor een hogere ammoniakdepositie op Natura 2000-gebieden, is het maar de vraag of de Afdeling dit accepteert of dat zij het ziet als het ontoelaatbaar vooruitschuiven van de Nbw-toetsing. Een uitspraak van 5 november 2014 heeft namelijk uitgewezen dat zij de borging van de te treffen maatregelen in het bestemmingsplan van groot belang acht (Buitengebied Doetinchem, nr. 201308949/1/R2). Verder heeft de gemeente Barneveld dit systeem toegepast in haar bestemmingsplan voor het buitengebied. De Afdeling hield onlangs haar zitting over de ingediende beroepsschriften en komt waarschijnlijk binnenkort met een uitspraak over dit bestemmingsplan.

Uit de brief die als bijlage aan dit Plan van Aanpak is toegevoegd komt naar voren dat de eerste oplossingsrichting vanuit juridisch opzicht de meest veilige is. Bij optie 2 moet immers worden gezocht naar de juridisch juiste manier om de onderlinge saldering te verwerken, terwijl optie 3 op gespannen voet lijkt te staan met het uitgangspunt dat het bestemmingsplan waarborgen moet bevatten ter bescherming van Natura2000-gebieden. Dit laatste maakt dat de oplossingsrichting 3 moet worden afgeraden.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het de vraag is of de landelijke Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) ruimte gaat bieden voor het toedelen van ammoniakrechten aan ontwikkelingsgerichte bedrijven via een bestemmingsplan. De PAS, waarvan het ontwerp op 10 januari 2015 ter inzage is gelegd, treft namelijk geen voorziening die daarop toeziet en reserveert er ook geen ontwikkelingsruimte voor. Op grond van artikel 19j Nbw en artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn moet daarom nog steeds een Plan-MER worden opgesteld en bij een mogelijk toenemende stikstofdepositie een passende beoordeling worden uitgevoerd.

Bij alle drie oplossingsrichtingen is van belang dat het (min of meer) op slot zetten van veehouderijbedrijven een planschaderisico met zich meebrengt. De omvang hiervan is op voorhand moeilijk te bepalen. Wel kan daarbij van belang zijn dat de gemeente al sinds 2011 te kennen heeft gegeven dat het bij een nieuw te maken bestemmingsplan moeilijk zal zijn om ruimte te bieden voor ontwikkeling. Verder is een nieuw bestemmingsplan nog niet direct in werking zodat de veehouderijen nog enige tijd hebben om binnen de nu geldende kaders invulling te geven aan hun plannen, iets wat overigens een bijkomende complicatie is bij het maken van analyses voor een Plan-MER. Hoe dit alles uitpakt is wellicht inzichtelijk te maken in een planschaderisicoanalyse. Om het planschaderisico in te perken, is het in ieder geval raadzaam om een nieuw uitgangspunt voor de veehouderij na bestuurlijke vaststelling direct breed bekend te maken via publicaties en/of gerichte brieven aan de agrarische bedrijven. Het planschaderisico doet zich bij de oplossingsrichtingen 1 en 2 op dezelfde manier voor omdat deze allebei starten vanuit het beperken van de ammoniakemissie tot de bestaande situatie.

Verder valt op voorhand in te schatten dat een nieuw vast te stellen bestemmingsplan aan ontwikkelingsgerichte veehouderijen niet zoveel ontwikkelruimte kan bieden dat zij hun eerstvolgende uitbreidingsplan kunnen realiseren. Deze bedrijven hebben hun 'ammoniakruimte' namelijk vaak al benut door het inzetten van emissiereducerende technieken. Ook is het omschakelen naar een andere diersoort of het uitbreiden van dieraantallen vaak niet meer toe te staan zonder een herziening van het bestemmingsplan voor het betrokken bedrijf (incl. Plan-MER). Het is dus onontkoombaar dat een bestemmingsplan zonder al te veel ontwikkelingsruimte in de toekomst zal leiden tot een toename van perceelsgerichte bestemmingsplanherzieningen ('postzegelplannen') of buitenplanse afwijkingen (Wabo) voor juist de ontwikkelingsgerichte bedrijven. Dit leidt voor de betrokken ondernemers tot meer procedures dan wij als gemeente wenselijk vinden, hoewel voor de grotere veehouderijen ook nu al meestal een uitgebreide procedure nodig is voor het verkrijgen van een Nbw-vergunning. Dit effect ten aanzien van noodzakelijke vervolgpcedures laat zich het meest voelen als agrarische bedrijven volgens oplossingsrichting 1 op slot worden gezet, gesteld dat het lukt om een goede salderingsregeling op te zetten in de lijn van oplossingsrichting 2. Daarbij zal een bestemmingsplan met een salderingsregeling waarschijnlijk tot meer draagvlak leiden bij de agrarische sector.

Risico's	Oplossingsrichting 1	Oplossingsrichting 2	Oplossingsrichting 3
Juridisch risico	- (laagst)	+	++ (zeer hoog)
Planschaderisico	+	+	+
Nadelen			
Vervolgprocedures	+ (grootst)	0	?
Draagvlak	- (laagst)	+ (hoogst)	?

Agrarische bestemmingen: overige aspecten

De Omgevingsverordening Gelderland bevat een aantal regels waarmee rekening moet worden gehouden bij het maken van een nieuw bestemmingsplan. Daarbij moet worden opgemerkt dat de beoogde nieuwe regeling over uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven nog niet definitief is vastgelegd in de tekst van de verordening zoals die op 24 september 2014 is vastgesteld. De provincie werkt deze uit in overleg met de gemeenten, een proces dat momenteel loopt en uiteindelijk wordt vastgelegd in een aanpassing van de provinciale verordening. Zoals het er zich nu naar uit laat zien, laat de beoogde provinciale regeling zich echter moeilijk vertalen in een generiek bestemmingsplan voor een gemeentelijk buitengebied omdat daarin maar moeilijk uitbreidingsruimte kan worden verwerkt. Het ziet er daarom naar uit de regeling uit de nog aan te passen verordening vooral relevant wordt als kaderstelling voor individuele bedrijfsuitbreidingen.

Naast dit onderwerp, bevat de Omgevingsverordening Gelderland in paragraaf 2.5 echter ook een aantal bepalingen over de veehouderijsector die nu al relevant zijn. Schematisch gezien gaat het daarbij over de volgende onderwerpen:

Grondgebonden veehouderijbedrijven (art. 2.5.2. Omgevingsverordening Gelderland)	
Agrarisch gebied	Nieuwvestiging is alleen toegestaan als er sprake is van (art.2.5.2.1): - verbetering van de landbouwstructuur en aangetoond is dat hervestiging op een bestaand agrarisch bouwperceel ondoelmatig is; - verplaatsing van een bestaand bedrijf op initiatief van de overheid t.b.v. ruimtelijk doel/algemeen belang; - ruimtelijke aanvaardbaarheid/goede landschappelijke inpassing.
	Uitbreiding van een grondgebonden veehouderijtak alleen toegestaan als er sprake is van (art.2.5.2.2): - ruimtelijke aanvaardbaarheid/goede landschappelijke inpassing; (melk)rundveehouderijen er geen sprake is van omschakeling en de uitbreiding is gebaseerd op een grondgebruiksplan.
Niet-grondgebonden veehouderij (art. 2.5.3 t/m art. 2.5.6. Omgevingsverordening Gelderland)	
Agrarisch gebied (art. 2.5.3)	De bepalingen over de uitbreiding van niet-grondgebonden veehouderij gelden niet voor niet-grondgebonden (melk)rundveebedrijf en (melk)rundveetakken. Bestemmingen staan de uitbreiding t.b.v. het houden van één of meer runderen niet toe als er sprake is van niet-grondgebonden (melk)rundveebedrijven en niet-grondgebonden (melk)rundveetakken.
Agrarisch gebied / Verwevingsgebied (art. 2.5.4)	Nieuwvestiging van niet-grondgebonden veehouderijbedrijven wordt <u>niet toegestaan</u>. Uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijtak is mogelijk tot een agrarisch bouwperceel van ten hoogste 1,0 ha.
Agrarisch gebied / Extensiveringsgebied (art. 2.5.5)	Nieuwvestiging van niet-grondgebonden veehouderijbedrijven wordt <u>niet toegestaan</u>. Uitbreiding van bebouwing van een niet-grondgebonden veehouderijtak wordt alleen toegestaan als: - de extra bebouwing noodzakelijk is i.v.m. dierwelzijn; - het bedrijf een omvang heeft van 70 NGE, waarvan minimaal 40NGE voortkomt uit de niet-grondgebonden veehouderijtak, en deze minimale bedrijfsomvang/omvang niet-grondgebonden tak al bestond op 5 april 2005 (datum vaststelling Reconstructieplan A&L).
Agrarisch gebied / Landbouwontwikkelingsgebied (LOG) (art. 2.5.6)	Nieuwvestiging van niet-grondgebonden veehouderijbedrijven wordt alleen toegestaan voor ondernemers die vóór 14 mei 2013 een VIV-beschikking hadden ontvangen en een verzoek om planologische medewerking bij de gemeente hadden ingediend. Uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijtak is mogelijk tot een agrarisch bouwperceel van ten hoogste 1,5 ha.

Uit de bovenstaande schema's komt naar voren dat het reconstructiebeleid vooralsnog is overgenomen in de Omgevingsverordening, maar al wel is aangevuld met regels die toezien op de grondgebonden veehouderij. Zo is de nieuwvestiging van grondgebonden veehouderij alleen nog onder voorwaarden mogelijk. De genoemde voorwaarden, die onder meer aangeven dat eerst moet worden aangetoond dat hervestiging op een bestaand bouwperceel ondoelmatig is, zijn op bestemmingsplanniveau lastig te concretiseren in een wijzigingsregeling. Daarbij komt dat een dergelijke wijzigingsregeling ook moet worden meegenomen in de milieueffectrapportage en het bijbehorende maximale scenario. Op voorhand kan worden ingeschat dat zo'n wijzigingsregeling op gespannen voet staat met de uitgangspunten van onder meer de Nbw. Verder is het de vraag is of zij gaat worden benut omdat binnen Berkelland geen concrete aanwijzingen zijn van bedrijfsverplaatsingen naar lokaties waar geen bouwperceel bestaat. Tegen die achtergrond is het niet zinvol om in het nieuwe bestemmingsplan een wijzigingsregeling op te nemen die voorziet in het toelaten van nieuwe agrarische bouwpercelen, ongeacht of het daarbij gaat om intensieve veehouderij of grondgebonden veehouderij.

Verder bepaalt de verordening dat omschakeling van een grondgebondenveehouderij naar intensieve veehouderij of niet-grondgebonden melkveehouderij niet is toegestaan. Hierbij kan sprake zijn van een niet-grondgebonden melkveehouderij als een

melkveehouderij zodanig groeit dat het zijn (ruw)voer grotendeels van elders moet aanvoeren. Om hierover inzicht te verkrijgen moeten (melk)rundveehouderijen bij bedrijfsuitbreidingen een grondgebruiksplan aanleveren waarin informatie wordt geboden over de mate van grondgebondenheid van het bedrijf of de (melk)rundveetak. Via de eis van een grondgebruiksplan wil de provinciale verordening zorgen voor een goede verhouding tussen het aantal runderen en de oppervlakte cultuurgrond waarover een bedrijf beschikt. Dit element zal ook terugkomen in de planregels voor het nieuw te maken bestemmingsplan.

Bedrijfsmatige functies/bestemmingen

Waar het ging om de uitbreidingsmogelijkheden voor niet-agrarische bedrijven, maakte het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" onderscheid tussen gebiedsgebonden functies (loonwerkbedrijven, grondverzetbedrijven, tuincentra e.d.) en niet-gebiedsgebonden functies. Dit onderscheid was gebaseerd op het provinciale beleid uit het toen nog geldende Streekplan Gelderland 2005 dat tevens een percentage benoemde voor de maximale uitbreiding van de bedrijfsbebouwing. Inmiddels hebben Provinciale Staten de Omgevingsvisie Gelderland en de daarmee samenhangende Omgevingsverordening Gelderland vastgesteld. Het nieuwe beleid en de bijbehorende algemeen verbindende verordeningenregels dragen uit dat de het provinciaal beleid kansen wil bieden aan bestaande en nieuwe bedrijven. Ten aanzien van wonen en werken in het buitengebied hanteert de Omgevingsvisie Gelderland daarbij niet langer het onderscheid tussen gebiedsgebonden en niet-gebiedsgebonden functies en noemt zij ook geen concrete uitbreidingspercentages meer. Het beleid voor functieverandering wordt verder overgelaten aan de regionaal samenwerkende gemeenten. Dit laatste kan voor de regio aanleiding zijn om het tot op heden gevoerde beleid uit de notitie "Functies zoeken plaatsen zoeken functies" te evalueren en wellicht aan te passen. Wel moet in de planregeling inhoud worden gegeven aan de gedachte achter de landelijke 'ladder voor duurzame verstedelijking'. Deze gaat er van uit dat eerst gebruik moet worden gemaakt van bestaande ruimte voordat nieuwe ruimte wordt geclaimd. Voor bedrijfsmatige functies in het buitengebied betekent dit dat bij uitbreidingsplannen ook de vraag over verplaatsing naar een bedrijventerrein aan de orde komt.

Nu het onderscheid tussen gebiedsgebonden en niet-gebiedsgebonden niet langer actueel is, kan dit in het nieuw te maken bestemmingsplan ook worden opgeheven. Door voor het overige dezelfde uitbreidingsmogelijkheden aan te houden als in het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012", wordt het nieuw te maken bestemmingsplan eenvoudiger werkbaar als het gaat om de uitbreidingsmogelijkheden voor niet-agrarische bedrijven. De op te zetten regeling komt er dan namelijk op neer dat niet-agrarische bedrijven via de bestemming "Bedrijf" de mogelijkheid krijgen om de bedrijfsbebouwing bij recht met 20% uit te breiden, om deze vervolgens nogmaals met 25% te kunnen vergroten als kan worden aangetoond dat bedrijfsverplaatsing naar een bedrijventerrein bedrijfseconomisch onhaalbaar is. Met dit laatste wordt toepassing gegeven aan de 'ladder voor duurzame verstedelijking'. Om uit te komen op een eenduidige regeling voor de niet-agrarische functies, is het wenselijk om deze constructie ook toe te passen voor de bestemmingen "Cultuur en Ontspanning", "Horeca", "Maatschappelijk", Recreatie ("R-D", "R - RW" en "R - VR") en Sport ("Sport" en "Sport – Manege"). Voor de niet-agrarische bedrijven die in het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" waren voorzien van een bebouwingspercentage en dus niet met deze uitbreidingsregels te maken hadden, kan het in 2013 toegekende bebouwingspercentage gewoon worden overgenomen.

Bij dit alles geven de provinciale omgevingsvisie en omgevingsverordening overigens wel aan dat bestaande functies binnen de ecologische hoofdstructuur (GO en GNN) alleen mogen worden vergroot als duidelijk is dat de kernkwaliteiten van deze gebieden per saldo worden versterkt. Voor de GO hanteert de Omgevingsverordening daarbij een uitbreidingspercentage van hooguit 30%. Voor de bestemmingen "Bedrijf" binnen het

GNN en de GO zullen deze provinciale beleidsuitgangspunten moeten worden doorvertaald.

Zolang de uitkomsten van een evaluatie van het functieveranderingsbeleid nog niet helder zijn, valt op dat punt overigens nog geen inschatting te maken over een aanpassing van de planregels in het nieuw te maken bestemmingsplan ten opzichte van de regeling uit het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012". Wel kan in de regels van het nieuw te maken bestemmingsplan het beleid worden verwerkt uit de "Beleidsregel nieuwe horeca in het buitengebied door functieverandering van gebouwen". Dit betekent dat het nieuw te maken bestemmingsplan via de afwijkings- en wijzigingsregels minder mogelijkheden gaat bieden voor functieverandering naar horecafuncties dan het vernietigde bestemmingsplan.

'Groene' bestemmingen

Het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" kende de bestemmingen "Bos", "Groen – Landschapselement" en "Natuur" als 'groene' bestemmingen. Daarnaast was de provinciaal begrensde Ecologische Hoofdstructuur (EHS), die bestond uit drie gebiedstypen, in het bestemmingsplan verwerkt via de gebiedsaanduidingen "ehs - natuur", "ehs - verbindingzone" en "ehs - verweving". Via de planregels en deze gebiedsaanduidingen werd het provinciale beleid voor de EHS vertaald in het bestemmingsplan.

Met de vaststelling van de Omgevingsverordening Gelderland op 24 september 2014 heeft Provinciale Staten van Gelderland de begrenzing van de EHS aangepast. Verder is binnen de EHS nog maar sprake van twee gebiedstypes (GNN en GO) in plaats van de vroegere drie. Inhoudelijk gezien levert dit overigens geen ingrijpende beleidswijzigingen op. Omdat het beleid voor de EHS moet worden verankerd in bestemmingsplannen, zal het nieuwe bestemmingsplan er voor dit 'groene' aspect echter wel anders uitzien dan het in 2013 vastgestelde bestemmingsplan. Zo zal het aangepaste EHS-beleid zichtbaar moeten worden op de verbeelding en in de planregels over de groene bestemmingsplan en de EHS-gebiedsaanduidingen. Verder zullen ook de planregels over bijvoorbeeld functieverandering moeten worden aangepast aan de situatie waarbij nog maar sprake is van twee gebiedstypes binnen de EHS. Deze doorvertaling van de provinciale regelgeving levert echter geen echte trendbreuk op met nieuwe gemeentelijke uitgangspunten.

Bestemming 'Wonen'

Voor wat betreft het toegelaten aantal woningen hanteerde het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" het bestaande aantal woningen. Zo stond de bestemming "Wonen" alleen woningen toe als daarvoor (bouw/omgevings)vergunning was verleend. Daarbij kende het bestemmingsplan een regeling die het mogelijk maakte om binnen de bestemming "Wonen" een bestaande woning te vervangen door een nieuwe woning.

Bij de toepassing van deze vervangingsregeling heeft de ervaring geleerd dat het wenselijk is om in de bijbehorende planregel expliciet aan te geven dat voor de nieuw te bouwen woning moet worden uitgegaan van het normale geldende woonvolume. Dit bedraagt 750 m³, een omvang die met toepassing van de 10%-afwijkingsregels en de zogenaamde 'sloop-bonus-regeling' kan worden opgehoogd tot 825 m³ of zelfs 900 m³. Door deze normen duidelijk te benoemen wordt voorkomen dat het beeld ontstaat dat een te slopen woning met een veel groter volume kan worden vervangen door een even grote nieuwe woning. Wanneer dit laatste zou worden toegelaten, dan is het niet mogelijk om bij deze vorm van woningvervanging toe te werken naar ontstening van het buitengebied. Dit laat natuurlijk onverlet dat eigenaar van grote panden in het buitengebied de mogelijkheid blijven houden op in pandige uitbreiding van het bestaande pand door bijvoorbeeld het bijtrekken van een voormalige deel. De vervangingsregeling heeft echter niet als insteek om toe te laten dat een bestaand of via in pandige

verbouwing te creëren woningvolume van bijvoorbeeld 1.500 m³ wordt overgeheveld naar een nieuw te bouwen woning.

Verder is de bestemming "Wonen" van toepassing op een aantal percelen waar in het verleden de 'Ruimte-voor-Ruimte'-regeling is toegepast. Voor 'Ruimte-voor-Ruimte'-woningen waarvoor nog geen omgevingsvergunning is verleend kent de woonbestemming een bouwvlak waarbinnen de nog te vergunnen woningen mogen worden opgericht.

Inmiddels is het woningbouwbeleid zodanig gewijzigd dat de 'Ruimte-voor-Ruimte'-regeling is ingetrokken. Ook is de deelnemers aan deze regeling duidelijk gemaakt dat de woningbouwmogelijkheid binnen een bepaalde termijn moet worden benut en deze anders wordt geschrapt door het verwijderen van het bouwvlak. Omdat de betrokken situaties per geval van elkaar verschillen, is het nieuw te maken bestemmingsplan niet het meest geëigende middel om over te gaan tot het schrappen van deze bestaande mogelijkheid voor woningbouw. Om de individuele belangen van de 'Ruimte-voor-Ruimte'-deelnemers goed te kunnen meewegen in het (eventueel) wegbestemmen van de woningbouwmogelijkheid komt het wenselijker voor om dat traject op te pakken in een apart proces en in de plantoelichting alleen maar op te merken dat dat proces de komende jaren in gang wordt gezet.

Archeologische medebestemmingen

Momenteel wordt gewerkt aan een herbegrenzing van de gebieden met de archeologische verwachtingswaarden, dit aan de hand van geactualiseerde onderzoeksgegevens en de wens om de ondergrenzen voor het verrichten van onderzoek daarop af te stemmen. Het nieuwe kaartmateriaal is begin 2015 beschikbaar en kan daarom worden verwerkt in het nieuwe te maken bestemmingsplan. Dit betekent dat de nieuwe gebiedsindeling qua archeologische medebestemming en wellicht ook daarvoor geldende ondergrenzen voor het verrichten van onderzoek anders zal zijn dan in het vernietigde bestemmingsplan.

Reconstructiewetzones

Hoewel de Reconstructiewet sinds 1 juli 2014 is ingetrokken, hanteert de provinciale verordening nog wel de indeling in landbouwonwikkelingsgebied (LOG), verwevingsgebied en extensiveringsgebied. Dit heeft vooral te maken met elders in de provincie uitlopende procedures over verblijfsverplaatsingen en het overgangsrecht bij de intrekking van de Reconstructiewet.

Ondertussen kan worden vastgesteld dat in het LOG Ruurlose Broek geen intensieve veehouderij aanwezig is en dat het provinciaal beleid het niet meer toelaat om daar een intensieve veehouderij te beginnen. Tegen die achtergrond zou als uitgangspunt kunnen worden geformuleerd dat de gemeente het LOG Ruurlose Broek aanduidt als verwevingsgebied.

Grondwaterbescherming

Provinciale Staten van Gelderland zijn van plan om in 2015 de begrenzingen van de beschermingsgebieden voor drinkwaterbronnen te actualiseren. Daarbij gaat het om vier verschillende zones waarbij voor elke zone andere milieuhygiënische regels gelden. Deze regels zijn vastgelegd in hoofdstuk 3 van de Omgevingsverordening Gelderland en moeten ook een plek krijgen in bestemmingsplannen. Daarom moeten in het nieuw te maken bestemmingsplan deze vier zones worden aangegeven waar in het vernietigde bestemmingsplan nog slechts sprake was van twee zones. Het gaat om de volgende vier zones die op zijn aangegeven op kaartbijlagen bij dit document:

- waterwingebieden (het puttenveld):
Hier is het grondwater binnen 1 jaar bij de waterpompputten. Voor de bescherming van het grondwater geldt hier dan ook het strengste beschermingsregime;

- grondwaterbeschermingsgebieden:
In deze zones is het ondiepere grondwater vlak onder of aan het maaiveld binnen 25 jaar bij de waterpompputten. Hier is bodembeschermende regelgeving nodig voor activiteiten aan en onder het maaiveld.
- koude-warmteopslagvrije zones:
In deze zones is het diepere grondwater binnen 25 jaar bij de waterpompputten. Er is geen (goede) beschermende kleilaag boven het grondwater dat wordt gebruikt voor de drinkwaterproductie. Hier is bodembeschermende regelgeving nodig voor onder het maaiveld. Het gaat daarbij om het verbieden van bodemenergiewinning en van boringen en handelingen met vloeibare stoffen die zwaarder zijn dan water. De koude-warmtezones zijn voor het eerst op kaart zichtbaar gemaakt, hoewel het provinciale Waterhuishoudingsplan 2010-2015 op dit punt al enige regelgeving bevatte.
- boringsvrije zones:
In deze zones is het grondwater binnen 25 jaar bij de waterpompputten. Er is een beschermende kleilaag boven het grondwater dat wordt gebruikt voor de drinkwaterproductie. Hier is regelgeving nodig om te voorkomen dat deze beschermende kleilaag wordt aangetast door bodemenergiewinning of boringen. Ook de boringsvrije zone is een nieuwe grondwaterbeschermingszone.

Voor de waterwin- en grondwaterbeschermingsgebieden blijft de ruimtelijke regelgeving uit hoofdstuk 3 van de omgevingsverordening gelden. Het is de vraag of deze provinciale regels ook moeten worden opgenomen in het gemeentelijke bestemmingsplan. Daardoor zou namelijk de juridische vraag ontstaan wie bevoegd is om plannen te toetsen aan deze regels en wie bevoegd is om zonodig handhavend op te treden. Op dit punt zal in 2015 meer duidelijkheid ontstaan.

Het onderliggende beleid was echter ook al verwerkt in het vernietigde bestemmingsplan zodat het verschil daarmee vooral bestaat uit de introductie van de twee nieuwe zones. Voor alle zones geldt dat de daarvoor geldende regels worden ontleend aan de provinciale verordening waarbij ook de uiteindelijke provinciale begrenzing van de gebieden moet worden overgenomen. Bij dit alles kan in het nieuwe bestemmingsplan worden vastgehouden aan het algemene verbod op (proef)boringen naar schalie- of steenkoolgas dat bij de vaststelling van het vernietigde bestemmingsplan via een amendement werd aangemerkt als een vorm van gebruik dat strijdig is met het bestemmingsplan.

Overige lopende ontwikkelingen/actuele onderwerpen

- N18
De Raad van State heeft een tussenuitspraak gedaan over het Tracébesluit voor de N18. Nadat de Tracéwetprocedure helemaal zal zijn afgerond, moet de gemeente dit Tracébesluit verwerken in een bestemmingsplan. De gemeenten langs het N18-tracé zullen dit vanuit efficiencyoverwegingen gezamenlijk oppakken waarbij elke gemeenteraad vanzelfsprekend bevoegd is voor zijn eigen grondgebied. De kans bestaat dat dit proces ongeveer gelijk op gaat lopen met het proces voor het nieuw te maken bestemmingsplan voor het hele buitengebied. Mocht het bestemmingsplan voor de N18 eerder tot stand komen, dan zou dat kunnen worden overgenomen in het bestemmingsplan voor het buitengebied. Wanneer dat niet het geval is, dan is het raadzaam om de nieuwe N18 nog niet mee te nemen en dus buiten de grens van het bestemmingsplan voor het buitengebied te laten.
- Geluidszones rondom RBT De Laarberg en FCD (Borculo)
Rondom het geluidgezoneerde bedrijventerrein in Borculo ('industrieterreinen' in de zin van de Wet geluidhinder) is de geluidscontour aangepast in het bestemmingsplan voor de bouw van de melkpoederfabriek van FCD. Deze zone

loopt door tot in het buitengebied en zal dus moeten worden overgenomen in het nieuwe bestemmingsplan. Dit geldt ook voor de geluidszone rondom Regionaal Bedrijventerrein De Laarberg waarvoor momenteel een procedure loopt.

- **Wederopbouwgebied Beltrum**
Zoals bekend is een groot deel van het buitengebied van Beltrum aangewezen als "Wederopbouwgebied". Inmiddels heeft de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) het onderzoek naar de aanwezige waarden in het gebied afgerond. Dit heeft geleid tot een rapport waarin ook enige aanbevelingen zijn opgenomen. Deze richten zich vooral op het nemen van beheersmaatregelen en lenen zich niet goed voor het vertalen in een bestemmingsplan. Voor dit onderwerp kan daarom worden volstaan met een aanvulling van de plantoelichting zonder dat de aanwijzing als wederopbouwgebied wordt vertaald in de planregels.
- **Actualiseren van de bijlagen bij de plantoelichting**
De toelichting bij het vernietigde bestemmingsplan was voorzien van een groot aantal bijlagen die ook terugkeren in het nieuw te maken bestemmingsplan. Deze bijlagen maken net als de plantoelichting zelf geen deel uit van het juridisch bindende deel van een bestemmingsplan, maar moeten wel worden geactualiseerd. Het gaat daarbij om de actualisering van de inleidende bijlagen over begrippen en bronnen (bijlagen 1 en 2), de bijlagen over het ruimtelijk beleidskader (bijlage 3), de externe veiligheid (bijlagen 4 en 14, risicoregister RRGs en bijbehorend EV-rapport), het archeologiebeleid (bijlage 9), monumenten en cultuurhistorie (bijlage 10 en 15), het akoestisch onderzoek (bijlage 11), de gebiedswaarden en agrarische gebiedsbestemmingen (bijlage 13) en de EHS (bijlage 16). Een groot deel van dit werk kan in huis worden gedaan in samenwerking met de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA). Dit geldt echter niet voor het te maken Plan-MER dat ook een bijlage is van de plantoelichting. Verder is bijlage 6, de kadernota Achterhoekse erven veranderen, nog altijd actueel bij functieveranderingsprocessen zodat zij ongewijzigd kan worden overgenomen. De indicatieve bedrijvenlijst voor functieveranderingsprocessen (bijlage 5), die is ontleend aan de regionotitie 'Functies zoeken plaatsen zoeken functies', moet echter worden aangepast. De daarin genoemde gebiedstypen zijn namelijk afgeleid van het oude Streekplan Gelderland 2005, terwijl het beleid voor functieverandering inmiddels is aangepast waar het bijvoorbeeld gaat om het toelaten van horecafuncties.
- **Nieuw onderwerp: grondgebonden zonnepanelen**
Hoewel het aantal vergunningsplichtige initiatieven voor het plaatsen van zonnepanelen nog beperkt is, kan worden verwacht dat dit de komende jaren zal toenemen. Er zijn inmiddels voorbeelden van bestemmingsplanregels over het plaatsen van grondgebonden zonnepanelen. Om te kunnen inspelen op toekomstige initiatieven, lijkt het zinvol om voor het gemeentelijk buitengebied te voorzien in mogelijkheden op basis van criteria zoals:
 - Bij recht toelaten binnen een bouwvlak en via een afwijkingsregeling toestaan aangrenzend aan een bouwvlak. Dit laatste moet dan worden verwerkt in de gebiedsbestemmingen "Agrarisch" en "Agrarisch met Waarden - Landschapswaarden"
 - achter de voorgevelrooilijn;
 - totale oppervlakte max 250 m² (buiten bouwvlak 150 m²);
 - voor eigen gebruik;
 - alleen als aanwezige daken onvoldoende geschikt zijn;
 - er mag geen sprake zijn van onevenredige afbreuk aan landschap (landschappelijke inpassing kan aan de orde zijn);
 - er mag geen sprake zijn van significante aantasting van ecologische waarden (binnen het GNN en de GP alleen binnen bouwvlakken).

3.5 Specifieke gebruiksregels

3.5.1 Gebruik overeenkomstig de bestemming

Als gebruik overeenkomstig de bestemming wordt aangemerkt:

- e. het gebruik van grond voor het plaatsen van zonnecollectoren, mits:
1. de grond gelegen is binnen een bouwvlak;
 2. de zonnecollectoren geplaatst worden achter de voorgevelrooilijn
 3. de totale grondoppervlakte die gebruikt wordt voor het plaatsen van zonnecollectoren maximaal 250 m² bedraagt;
 4. de geschatte opbrengst in kilowattuur mag niet meer zijn dan ten hoogste het geschatte eigen verbruik van de woning met bijbehorende bijgebouwen;
 5. de aanwezige daken van woning(en) en (bedrijfs)gebouwen onvoldoende geschikt zijn door vorm, monumentale waarde, afmeting of oriëntatie om de zonnecollectoren op te bevestigen;
 6. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de belangen van landschap en beeldkwaliteit.

3.6 Afwijken van de gebruiksregels

7. Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van artikel 3.5.1 ten behoeve van het gebruik van grond voor het plaatsen van zonnecollectoren, mits:
- a. de zonnecollectoren ten dienste staan van een woning, bedrijfswoning, kleine woning, woongebouw of bedrijfsgebouwen binnen het bouwvlak of bestemmingsvlak met een andere bestemming dan de bestemming Agrarisch;
 - b. de grond waarop de zonnecollectoren geplaatst worden direct grenst aan het bestemmingsvlak of bouwvlak waartoe de zonnecollectoren behoren;
 - c. de totale oppervlakte die gebruikt wordt voor het plaatsen van zonnecollectoren maximaal 150 m² bedraagt;
 - d. de belangen van gebruikers en/of eigenaren van nabijgelegen gronden niet onevenredig worden geschaad;
 - e. geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de milieusituatie;
 - f. geen significante aantasting plaatsvindt van ecologische waarden;
 - g. het terrein waarop de zonnecollectoren staan wordt voorzien van een goede landschappelijke inpassing.

voorbeeld bestemmingsplan "Buitengebied 2012" (gemeente Barneveld)

Overzicht van nieuwe uitgangspunten (schematisch)

• Ontwikkelruimte agrarische bedrijven (het "ammoniak-dilemma")	- Uitgaan van bestaande ammoniakemissie/depositie met een salderingsregeling (oplossingsrichting 2).
• Nieuwvestigings- en omschakelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven	- Geen wijzigingsregeling voor nieuwe agrarische bouwvlakken; - Omschakeling naar niet-grondgebonden (melk)rundveehouderij en intensieve veehouderij uitsluiten.
• Uitbreidingsmogelijkheden niet-agrarische functies	- Geen onderscheid tussen gebiedsgebonden bedrijven en niet-gebiedsgebonden bedrijven; - Regeling: 20% bij recht/ 25% afwijking of bebouwingspercentage; - Regeling voor functieverandering aanpassen een nieuw provinciaal beleid.
• Groene bestemmingen	- Verwerken begrenzing GNN en GO; - Aanpassing regels voor functieverandering aan deze begrenzing.
• Bestemming 'Wonen'	- Vervangingsregeling verduidelijken; - Niet-gerealiseerde 'Rood-voor-Rood'-woningen nog niet wegbestemmen, daarvoor individuele trajecten volgen.
• Archeologie	Medebestemmingen afstemmen op de meest recente inzichten
• Reconstructiewetzones	LOG Ruurlose Broek aanduiden als verweingsgebied
• Grondwaterbescherming	Verwerken van de begrenzing en de regeling voor de vier gebiedstypes
• Nieuwe onderwerpen	Regeling voor grondgebonden zonnepanelen (binnen bouwvlakken, afwijkingsregeling voor zonnepanelen aangrenzend aan bouwvlakken)

Risicoparagraaf

Tegen vrijwel elk besluit van het openbaar bestuur kan direct of indirect bezwaar of beroep worden ingesteld. Dit houdt in dat altijd het risico bestaat op vernietiging van een besluit door de bevoegde gerechtelijke instantie. De juridische houdbaarheid van een besluit kan op voorhand weliswaar worden ingeschat, maar wordt dus pas achteraf vastgesteld. Daarbij is het een gegeven dat de rechtspraak voortdurend in ontwikkeling is en nieuwe jurisprudentielijnen ontwikkelt. Garanties over de houdbaarheid van een besluit zijn vooraf daarom nooit te geven, ongeacht of het daarbij gaat om een omgevingsvergunning of om een bestemmingsplan voor het gehele gemeentelijke buitengebied in combinatie met een Plan-MER.

Juridisch risico

Het toekennen van te veel ontwikkelruimte aan agrarische bedrijven, en dan met name voor veehouderijen, is het grootste afbreukrisico voor een nieuw bestemmingsplan voor het gemeentelijk buitengebied. Dit is vooral terug te voeren op het feit dat Natura 2000-gebieden in de omgeving van Berkelland te maken hebben met een te hoge stikstofdepositie. Door groei van agrarische bedrijven direct ('bij recht') of indirect (afwijkings- of wijzigingsregels) toe te staan, kan daarom op voorhand niet worden uitgesloten dat het nieuwe bestemmingsplan volgens de Nbw 'significant negatieve effecten' kan hebben op deze beschermde gebieden. Wil een nieuw bestemmingsplan voldoen aan de Nbw, dan moet daarom via een Plan-MER worden aangetoond dat de in het bestemmingsplan vastgelegde regeling geen significant negatieve effecten heeft op Natura2000-gebieden. Daarvoor zijn in het hoofdstuk "Oplossingsrichtingen" en in bijlage 1 bij dit Plan van Aanpak drie oplossingsrichtingen beschreven met de risico's en nadelen die verbonden zijn aan het toekennen van ontwikkelruimte aan agrarische bedrijven. Daaruit komt naar voren dat de juridische risico's naar huidig inzicht het kleinst zijn bij een keuze voor oplossingsrichting 1, maar dat dit een bestemmingsplan oplevert zonder wezenlijke ontwikkelruimte. Een keuze volgens oplossingsrichting 2 kent hogere juridische risico's vanwege de juridische complexiteit van het Plan-MER en de planregeling, maar kan via een salderingsregeling bij een gelijkblijvende ammoniakdepositie binnen de wettelijke mogelijkheden wellicht nog enige ontwikkelruimte bieden voor agrarische bedrijven. Dit laatste is onder meer afhankelijk van de mogelijkheden die de landelijke PAS daarvoor uiteindelijk gaat bieden. De derde oplossingsrichting kent het hoogste juridische risico omdat het bestemmingsplan zelf daarbij onvoldoende waarborgen biedt om significant negatieve effecten op Natura2000-gebieden tegen te gaan.

Financieel risico

In principe levert elke aanpassing van het planologisch regime een grondslag op voor planschade (tegenwoordig 'tegemoetkoming in schade'). Dit betekent dat elke afwijking, wijziging of herziening van een bestemmingsplan het risico van een planschadeclaim in zich draagt. Wanneer sprake is van een 'planologische procedure op verzoek', dan wordt dit risico via een verhaalsovereenkomst neergelegd bij de initiatiefnemer. Wanneer de gemeente zelf een bestemmingsplanherziening doorvoert, dan blijft het risico bij haar liggen. Om de omvang van het risico enigszins inzichtelijk te maken, kan een planschaderisicoanalyse worden gemaakt. De werkelijke omvang van eventuele planschade kan echter pas achteraf worden bepaald aan de hand van individuele verzoeken om planschade over concrete situaties. Bij bestemmingsplannen met een groot plangebied kan een planschaderisicoanalyse namelijk weinig meer bieden dan een inschatting van het risico. Daarbij is wel van belang dat het planschaderisico toeneemt naarmate het nieuwe bestemmingsplan meer afwijkt van het voorheen geldende bestemmingsplan.

Om het ontstaan van planschade tegen te gaan, is het van belang om aanpassingen in het planologische regime zo vroeg mogelijk aan te kondigen. Gebruikers van het betrokken gebied krijgen dan de mogelijkheid om nog enige tijd gebruik te maken van de mogelijkheden van het nog geldende bestemmingsplan voordat zij via het nieuwe bestemmingsplan worden geconfronteerd met eventuele beperkingen. Hoewel de rechtspraak ook voor dit aspect per situatie kan verschillen, lijkt het risico op planschade te kunnen worden voorkomen als er één jaar verloopt tussen het aankondigen van het nieuwe regime en het moment waarop het ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.

Maatschappelijk risico

De wens om in een bestemmingsplan ontwikkelingsruimte te bieden is niet een op zichzelf staande wens van de gemeente, maar een wens die aansluit op de maatschappelijke behoefte naar een flexibele overheid en flexibele regelgeving. Het maken van een bestemmingsplan zonder noemenswaardige ontwikkelruimte voor een economisch belangrijke sector, zal dus waarschijnlijk niet zo veel maatschappelijk draagvlak opleveren als het vernietigde bestemmingsplan met zijn zeer gerichte uitbreidingsmogelijkheden. Hierbij moet echter worden vastgesteld dat de huidige wetgeving geen ruimte biedt voor meer flexibiliteit, ondanks de brede maatschappelijke wens daartoe en de wens bij de diverse overheden om minder regels en meer ruimte voor ontwikkeling (uitnodigingsplanologie).

Het is moeilijk in te schatten of dit gegeven met zich meebrengt dat een bestemmingsplan zonder de voorheen gebruikelijke uitbreidingsmogelijkheden kan worden beschouwd als een vorm van maatschappelijk risico en daarom geen planschaderisico oplevert. Een planschaderisico-inventarisatie kan hierover duidelijkheid geven (zie hiervoor).

Proces

Communicatie (intern)

Bij het opstellen van het nieuw te maken bestemmingsplan zal net als in het afgelopen jaren doorlopen traject interne afstemming plaatsvinden tussen college en raad. Dit kan gebeuren in de vorm van Technisch Beraad, maar ook tijdens (besloten) commissie- en/of raadsvergaderingen. Deze communicatiemomenten kunnen worden gehouden op initiatief van zowel de gemeenteraad als het college.

Communicatie (extern)

Bij het bestemmingsplanproces worden maatschappelijke organisaties en (buitenlandse) overheidsinstanties betrokken. Het gaat hierbij dus niet alleen om de provincie, de rijksdiensten of de waterschappen als betrokken mede-overheden, maar ook om organisaties die actief zijn het buitengebied zoals bijvoorbeeld de LTO-afdeling Berkelland en de Gelderse Natuur en Milieufederatie (GNMF). Daarnaast worden ook bewonersorganisaties en belangenverenigingen betrokken bij het externe communicatieproces over het nieuw te maken bestemmingsplan. Het meeste geschikte moment daarvoor ligt tijdens en direct na de inspraaktermijn die wordt gehouden als het voorontwerp van het nieuwe bestemmingsplan ter inzage ligt (4^e kwartaal 2015, zie hierna onder "Planning").

Niettemin is het vaststellen van het Plan van Aanpak ook al een goed moment om de bewoners en gebruikers van het buitengebied breed te informeren over het maken van het nieuwe bestemmingsplan. Na de vaststelling van het Plan van Aanpak wordt daarom via een redactioneel artikel in het Berkelbericht uitleg gegeven over de koers die de gemeente daarbij wil varen en over de werkwijze die zij daarbij wil volgen. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de manier waarop (bouw)plannen voor het buitengebied worden beoordeeld zolang de huidige bestemmingsplannen daarop nog van toepassing zijn.

Het te voeren communicatietraject in de richting van de gebruikers van het gebied is voor een deel overigens ook afhankelijk van de uitgangspunten die het bestemmingsplan gaat hanteren. Zo kan de vraag worden gesteld of het zinvol is om hen individueel uit te nodigen om uitbreidingswensen in te brengen als deze toch niet direct kunnen worden meegenomen in het nieuw te maken bestemmingsplan. Tegen die achtergrond zou dan ook kunnen worden gekozen voor één of meerdere informatiebijeenkomsten waarbij de gelegenheid wordt geboden tot het stellen tot vragen. Hierbij is het voor iedereen ook altijd mogelijk om zijn of haar wensen in te brengen tijdens de ter inzage legging van het (voor)ontwerpbestemmingsplan of bij de voorbereiding daarvan.

Bij de totstandkoming van het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" is gekozen voor een uitgebreide inventarisatie ten aanzien van de agrarische bouwvlakken. Dit is gedaan om bestaande uitbreidingswensen scherp te krijgen, maar ook om helder te krijgen welke agrarische bouwvlakken nog daadwerkelijk in gebruik waren voor het agrarisch bedrijf. Omdat deze laatste slag niet meer hoeft te worden gemaakt bij het nieuw te maken bestemmingsplan, is een net zo uitgebreide inventarisatie als in 2011 niet nog een keer nodig.

Voor wat betreft de vormgeving van de agrarische bouwvlakken kan worden voortgebouwd op de begrenzing die in het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" werd vastgelegd. Vanzelfsprekend zullen sindsdien uitgevoerde bouwplannen moeten worden verwerkt in het opnieuw vast te leggen bouwvlak. Dit kan ook gebeuren als veranderde inzichten van de ondernemer vraagt om een aanpassing van de

begrenzing. Dit laatste kan worden ingebracht tijdens de ter inzage legging van een voorontwerpbestemmingsplan en is op zichzelf onvoldoende aanleiding voor een uitgebreide inventarisatieronde voorafgaand aan deze ter inzage legging. Net als in 2012 kan worden gekozen voor een inspraaktermijn van 8 weken waarbij verspreid over de gemeente een aantal inloopbijeenkomsten worden gehouden.

In inhoudelijk opzicht is bij dit alles overigens van belang dat uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven niet alleen worden bepaald door de omvang van het bouwvlak. In het nieuwe te maken bestemmingsplan moeten vanwege de Nbw immers ook regels worden opgenomen die een toename van de ammoniakemissie en -depositie tegengaan (zie onder "Oplossingsrichtingen").

Financiële paragraaf

Externe advieskosten

PM

Voor het opstellen van een Plan-MER en het daarop afstemmen van het bestemmingsplan moet een aanbestedingsprocedure worden gevoerd. Het is op voorhand nog niet duidelijk welke kosten dit met zich mee brengt. Wel is duidelijk dat veel informatie vanuit de vorige procedure kan worden gebruikt in het nieuwe proces. Verder kan een groot deel van het tekenwerk, een zeer arbeidsintensief onderdeel van het maken van een bestemmingsplan, worden overgenomen vanuit het vernietigde bestemmingsplan. Dit zal de kosten voor het nieuw vast te stellen bestemmingsplan aanzienlijk kunnen drukken.

Om de inhoud van Plan-MER en bestemmingsplan zo goed mogelijk op elkaar te kunnen afstemmen, verdient het de voorkeur om deze werkzaamheden in één hand te houden. Daarbij kan een aanbestedingstraject pas worden gestart als duidelijkheid is ontstaan over een nieuw uitgangspunt over de manier waarop in het bestemmingsplan wordt omgegaan met ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven (zie hiervoor onder 'Oplossingsrichtingen').

Ambtelijke kosten

PM

De ambtelijke kosten zijn pas goed in te schatten nadat een keuze is gemaakt over het te volgen uitgangspunt over agrarische ontwikkelingsmogelijkheden en over de manier waarop het proces wordt gevoerd (wel of geen individuele benadering zoals bij het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012", zie hiervoor onder Proces/externe communicatie)

Planning

Voor de start van een bestemmingsplanproces is het altijd moeilijk om een planning van dat proces aan te geven. Dit geldt helemaal voor bestemmingsplannen met een groot plangebied. Bij zo'n plan kunnen immers veel belanghebbenden inspraakreacties en/of zienswijzen indienen, waarbij de inhoud van de zienswijzen zeer veel verschillende onderwerpen kunnen raken. Voor het maken van een bestemmingsplan voor het gemeentelijk buitengebied zal dit niet anders zijn. Dit maakt dat in het onderstaande overzicht hooguit een zeer globale planning geeft van een proces dat zich kenmerkt door een aantal inspraakmomenten.

Bepalen uitgangspunten (Plan van Aanpak)

De planning voor het opstellen van een Plan van Aanpak (PvA) is als volgt:

12 nov. 2014	Technisch Beraad a.h.v. concept PvA
6 januari 2015	PvA aanleveren aan college
13 januari 2015	PvA bespreken in college
15 januari 2014	PvA toelichten tijdens Technisch Beraad
27 januari 2015	Presidium
11 februari 2015	PvA bespreken in Commissievergadering
3 maart 2015	PvA vaststellen in de Raadsvergadering

Aanbestedingstraject

- Opstellen en uitzetten van de uitvraag (1^e helft 2015)
- Beoordeling offertes
- Opdrachtverlening

Milieueffectrapportage

Een milieueffectrapportage (m.e.r.) bestaat uit de volgende stappen: (2^e helft 2015)

- Opstellen Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD);
- Inspraak over de NRD
- Bestuurlijk vooroverleg over NRD
- Advisering Commissie m.e.r. over NRD
- Uitwerking NRD tot milieueffectrapport (Plan-MER)

Bestemmingsplanprocedure

De bestemmingsplanprocedure bestaat uit de volgende stappen

- Voorontwerpbestemmingsplan (4^e kwartaal 2015)
 - Bestuurlijk vooroverleg
 - Inspraakprocedure
 - Beoordeling vooroverleg/inspraakreacties
- Ontwerpbestemmingsplan / Plan-MER (2^e kwartaal 2016)
 - Ter inzage legging
 - Informeren van de indieners van inspraakreacties over voorontwerpbestemmingsplan en/of NRD
 - Toetsingsadvies Commissie m.e.r.
 - Beoordeling zienswijzen en toetsingsadvies
- Vaststelling bestemmingsplan / Plan MER (4^e kwartaal 2016)
 - Behandeling raadsvoorstel
 - Vaststelling door gemeenteraad

- Beroepsfase (2017)
 - Bekendmaking raadsbesluit
 - Beoordeling eventuele beroepschriften (verweerschrift voor Afdeling)
 - Zitting Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
 - Uitspraak

HEKKELMAN & ADVOCATEN NOTARISSEN

HEKKELMAN ADVOCATEN N.V.

PRINS BERNHARDSTRAAT 1

(HOEK ORANJESINGEL 51)

POSTBUS 1094

6501 BB NIJMEGEN

WWW.HEKKELMAN.NL

Burgemeester en wethouders van Berkelland
t.a.v. de heer J. Seinen
Postbus 200
7270 HA BORCULO

Tevens per e-mail j.seinen@gemeenteberkelland.nl
t.hendriksen@gemeenteberkelland.nl

Nijmegen, 1 december 2014

Ons kenmerk : 20141615 - 846659/1 - PB/mc
Inzake : Berkelland/bp Buitengebied (reparatie)
Doorkiesnummer : 024-38 28 333
Direct faxnummer : 024-38 28 372
E-mail : p.bodden@hekkelman.nl

Geachte heer Seinen,

Naar aanleiding van ons overleg van 14 oktober 2014 zend ik u hierbij mijn advies. In dit advies schets ik kort enige oplossingsrichtingen voor de situatie die is ontstaan na de vernietiging van het bestemmingsplan 'Buitengebied Berkelland 2012' (hierna: 'het bestemmingsplan') door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling').¹ Het doel hierbij is te komen tot een bestemmingsplanregeling die enerzijds uitbreidingsmogelijkheden voor agrariërs biedt en die anderzijds wat betreft het aspect stikstofdepositie toch 'Raad van State-proof' is.

Voordat ik de verschillende oplossingsrichtingen schets, zal ik kort enige algemene opmerkingen maken die onder andere verband houden met de vernietiging van voornoemd bestemmingsplan.

Door middel van uw memo van 30 oktober 2014 heeft u gereageerd op een concept van dit advies. Voor zover nodig zal ik hierna op dat memo ingaan.

¹ AbRS 27 augustus 2014, zaaknummer 201308008/1/R2.

0. Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd:

1. Algemeen
 - 1.1 Vernietiging: in plan-MER ten onrechte niet uitgegaan van maximale planologische mogelijkheden
 - 1.2 Artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998
 - 1.3 Meerdere bestemmingsplannen
 - 1.4 Tussenoplossing in verband met legesproblematiek?
2. Oplossingsrichtingen
 - 2.1 Oplossingsrichting 1: 'op slot zetten' veehouderij
 - 2.2 Oplossingsrichting 2: opnemen planregeling die uitbreiden in ammoniakdepositie verbiedt
 - 2.3 Oplossingsrichting 3: met een beroep op artikel 19kd Nbw betogen dat het bestemmingsplan geen significante verstorende effecten kan hebben door toepassen schone stal-systeemtechnieken; in passende beoordeling/plan-MER aantonen dat bestemmingsplan uitvoerbaar is
3. Afronding

1. Algemeen

1.1 Vernietiging: in plan-MER ten onrechte niet uitgegaan van maximale planologische mogelijkheden

De Afdeling heeft het bestemmingsplan vernietigd, omdat er gebreken kleefden aan het plan-MER dat aan het bestemmingsplan ten grondslag was gelegd. Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling dient zowel bij het beoordelen van de plan-m.e.r.-plicht, als bij het opstellen van een plan-MER te worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden die een plan biedt.² In het plan-MER was ten onrechte niet uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan; de flexibiliteitsbepalingen van het bestemmingsplan waren onder meer niet meegenomen in het plan-MER.

In uw memo vraagt u terecht aandacht voor het feit dat ook indien wel uitgegaan zou zijn van de maximale planologische mogelijkheden, dat (voor zover het de significante effecten op de Natura 2000-gebieden betreft) niet tot een andere conclusie zou hebben geleid. Het komt erop neer dat wanneer tot een planregeling kan worden gekomen die significante effecten voorkomt (zie hierna), de plan-MER, voor zover het de maximalisatie betreft, veel eenvoudiger wordt (en daarmee het risico op een m.e.r.-gebrek kleiner wordt). Voorts maakt u in uw memo terecht melding van het feit dat de Afdeling in vergelijkbare gevallen het bestemmingsplan gedeeltelijk heeft vernietigd (namelijk uitsluitend voor zover het de agrarische bouwblokken betreft). In zoverre is de jurisprudentie van de Afdeling weinig consequent.

² Zie bijvoorbeeld AbRS 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9225 (*Montferland*).

Gelet op deze gebreken en gelet op het feit dat de actuele situatie in het plangebied zeer waarschijnlijk niet meer overeenkomt met de situatie zoals die is beschreven in voornoemd plan-MER, is het noodzakelijk ten behoeve van een nieuw bestemmingsplan 'Buitengebied' een geheel nieuw plan-MER op te stellen. In dit MER zal op de juiste wijze moeten worden gemaximaliseerd. Hierbij dient in het 'worse case' scenario te worden uitgegaan van een maximale invulling van (onder meer) de agrarische bouwvlakken. Hierbij dient in beginsel gerekend te worden met de op grond van de planregels toegestane diercategorie die de meeste emissies veroorzaakt. Dit ligt anders indien de emissie dan wel depositie in de planregels wordt beperkt (zie hierna). Deze belangrijke kanttekening geldt voor al hetgeen ik hierna over de maximalisatie schrijf.

Bij de maximalisatie dient wat betreft het aspect ammoniak in beginsel aansluiting te worden gezocht bij de maximale emissiewaarden uit het Besluit huisvesting ammoniakemissie veehouderij, zij het dat het overgangsrecht van dit Besluit aandacht verdient in die zin dat voor sommige bedrijven de maximale emissiewaarden binnen de planperiode niet zullen gelden.³ Voorts dient er in dit scenario in beginsel van te worden uitgegaan dat de flexibiliteitsbepalingen gedurende de planperiode op elk bouwvlak ten volle zullen worden benut. Hierbij is het irrelevant dat dit niet realistisch is dan wel dat dit gelet op andere sectorale beperkingen niet mogelijk is.

In uw memo stelt u de vraag of ook van lagere emissies dan de maximale emissiewaarden op grond van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij uitgegaan kan worden. Er worden immers stalsystemen toegepast met veel lagere emissies, zo geeft u aan. Waar het evenwel om gaat, is dat niet zeker is dat deze lagere normen gehaald zullen worden. Zij zijn immers niet wettelijk voorgeschreven. Ik verwijs hierbij naar de recente uitspraak van de Afdeling van 5 november 2014 over het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Doetinchem:

"(...) Voor zover in de passende beoordeling is getracht de uitvoerbaarheid van het plan aan te tonen met een zogenoemde "best case-invulling" - waarbij ervan uit is gegaan dat de best beschikbare technieken, verdergaand dan die volgend uit het Besluit huisvesting, worden ingezet bij zowel nieuwe als bestaande veehouderijen - overweegt de Afdeling dat onvoldoende vaststaat dat de maatregelen zullen worden toegepast. (...)"⁴

Ik raad uw gemeente, gelet op het voorgaande, af in het nieuw op te stellen plan-MER te verwijzen naar het oude plan-MER. Gelet op recente jurisprudentie van de Afdeling zal het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 'Awb')) niet in de weg staan aan een geslaagd beroep op eventuele gebreken in het nieuwe plan-MER in een eventuele beroepsprocedure tegen het nieuwe bestemmingsplan.⁵

³ Onlangs is het ontwerp van het nieuwe Besluit emissiearme huisvestingsystemen landbouwdieren gepubliceerd. De tekst is te vinden in *Stcrt.* 2014, 24770 d.d. 19 september 2014. Dit ontwerpbesluit, dat op 1 januari 2015 in werking zou moeten treden, is de opvolger van het Besluit huisvesting ammoniakemissie veehouderij.

⁴ Zaaknummer 201308949/1/R2.

⁵ AbRS 1 oktober 2014, zaaknummer 201307140/1/R1, r.o. 4.8.

1.2 Artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998

Ik merk op dat de Afdeling het bestemmingplan niet heeft vernietigd wegens strijdigheid met artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: 'Nbw').

Ingevolge artikel 19j, eerste lid, Nbw houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die ter zake in het wettelijke voorschrift waarop het berust zijn gesteld, rekening met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied.

Ingevolge het tweede lid maakt het bestuursorgaan voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens het plan vast te stellen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

Ingevolge het derde lid wordt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in de gevallen, bedoeld in het tweede lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden genoemd in artikel 19g.

Ingevolge artikel 19g, eerste lid, Nbw kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, Nbw, indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van artikel 19f Nbw, slechts worden verleend indien Gedeputeerde Staten zich op grond van de passende beoordeling ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

De Afdeling refereert in de uitspraak slechts zijdelings aan de effecten van het plan op de betreffende Natura 2000-gebieden. Het is mij niet duidelijk of de beroepsgronden van appellanten hierop niet gericht waren of dat de Afdeling, gelet op de evidente plan-m.e.r.-gebreken, niet aan de behandeling van deze beroepsgronden behoefde toe te komen. Gelet op hetgeen het bestemmingsplan mogelijk maakte en gelet op de ligging van het plangebied kan naar mijn mening echter niet worden uitgesloten dat het plan significant versturende effecten zou hebben gehad op de stikstofgevoelige habitats in de omliggende Natura 2000-gebieden. Gelet op het feit dat het nieuwe bestemmingsplan eveneens zal voorzien in een groot aantal agrarische bouwvlakken en betrekking zal hebben op hetzelfde plangebied blijft de stikstofproblematiek ook bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan onverkort relevant.

Anders dan de m.e.r.-regelgeving (de m.e.r.-regelgeving dwingt op zichzelf niet tot milieuvriendelijkere besluitvorming) heeft artikel 19j Nbw een normatief karakter: een bestemmingsplan mag enkel worden vastgesteld, indien het geen significant versturende effecten heeft op Natura

2000-gebieden. Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling dient bij de beoordeling van een bestemmingsplan in het kader van artikel 19j Nbw te worden uitgegaan van de maximalisatie van planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan. Het opnemen van een voorwaarde in wijzigingsregels of ontheffingsbevoegdheden om de toetsing door te schuiven, is niet mogelijk.⁶

In een eventuele beroepsprocedure tegen het nieuwe bestemmingsplan kan ter zake beroepsgronden die zich richten op de strijdigheid met artikel 19j Nbw mogelijk een succesvol beroep worden gedaan op het relativiteitsvereiste, indien degene die zich op deze norm (artikel 19j Nbw) beroept geen 'milieuclub' is die opkomt voor de bescherming van het leefmilieu (en die ter zake feitelijke werkzaamheden verricht), en de relevante Natura 2000-gebieden (waarop mogelijk erwijs effecten zijn te verwachten) geen onderdeel uitmaken van zijn of haar woon- en leefomgeving. Het bedrijfsbelang van een agrariër om zijn agrarische bedrijf ter plaatse ongestoord te kunnen blijven uitoefenen, is volgens de meest recente jurisprudentie van de Afdeling geen belang dat valt onder het beschermingsbereik van de normen die de Nbw beoogt te beschermen en evenmin een belang dat verweven is met het algemene belang dat de Nbw beoogt te beschermen.⁷ Artikel 8:69a van de Awb staat eraan in de weg dat het bestreden besluit om die reden wordt vernietigd. Het is denkbaar dat de Afdeling deze jurisprudentie binnenkort zal nuanceren.⁸

1.3 Meerdere bestemmingsplannen?

In ons overleg bespraken wij de optie om in plaats van één integraal nieuw bestemmingsplan 'Buitengebied' meerdere afzonderlijke bestemmingsplannen voor deelgebieden in procedure te brengen. Hierbij zou bijvoorbeeld de zonering op grond van het voormalige reconstructieplan als uitgangspunt kunnen dienen. Ik ga er evenwel vanuit dat u vanwege de praktische uitvoerbaarheid en gezien het feit dat er oplossingen voorhanden zijn (zie hierna) één integraal bestemmingsplan verkiest boven het werken met verschillende bestemmingsplannen voor de betreffende deelgebieden. Ik zal hiervan in dit advies uitgaan.

Bovendien is het niet zo dat indien er bijvoorbeeld twee plannen gemaakt zouden worden, één voor de agrarische bouwblokken en één voor de overige delen van het buitengebied, zonder meer geen sprake is van significante effecten. Zo is de ammoniakdepositie niet enkel afkomstig van veehouderijen. Daarenboven is van belang dat vanwege de ruimtelijke samenhang tussen de agrarische bouwvlakken enerzijds en de rest van het plangebied anderzijds, een dergelijke planbegrenzing in strijd met een goede ruimtelijke ordening zou kunnen zijn. Ik verwijs hierbij naar de uitspraak van de Afdeling over het bestemmingsplan 'Buitengebied 2007, Administratieve correcties 2011' van de gemeente Oldebroek:

⁶ Zie bijvoorbeeld AbRS 26 september 2012, zaaknummer 201108509.

⁷ Zie bijvoorbeeld AbRS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3166.

⁸ Vgl. Vz. AbRS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3255.

"(...) 3. Gelet op de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening komt de raad in beginsel beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd met het recht.

In hetgeen [appellante] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat [appellante] en anderen niet hebben gesteld noch aannemelijk gemaakt dat er tussen het perceel aan de [locatie] en de percelen in het plangebied een zodanige ruimtelijke samenhang bestaat dat bedoeld perceel om die reden in het plan opgenomen had moeten worden. Hetgeen [appellante] en anderen stellen betreffende gelijke belangen, maakt niet dat van een dergelijke ruimtelijke samenhang sprake is. (...)"⁹

1.4 Tussenoplossing in verband met legesproblematiek?

Nu de thans vigerende bestemmingsplannen allen vóór 1 januari 2003 onherroepelijk zijn geworden (vernietiging van het bestemmingsplan 'Buitengebied Berkelland 2012' heeft terugwerkende kracht) zou per 1 juli 2013 de bevoegdheid vervallen om leges te heffen ter zake na dat tijdstip door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan (artikel 3.1 lid 4 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: 'Wro')).¹⁰ In het memo vraagt u wat dit betekent voor de leges die zien op de periode 1 juli 2013 tot 27 augustus 2014. Hierover is mij geen jurisprudentie bekend. Ik acht het evenwel verdedigbaar dat de terugwerkende kracht van de vernietiging van het bestemmingsplan niet relevant is voor de legesbeschikkingen in deze periode.

In ons overleg heb ik reeds uiteengezet dat ik het vaststellen van een beheersverordening ex artikel 3.38 Wro – gelet op de thans bestaande legesproblematiek – niet zie als een haalbare tussenoplossing. Een beheersverordening is namelijk eveneens plan-m.e.r.-plichtig ex artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Voorts kan niet met succes worden volgehouden dat in het plangebied geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn te verwachten. Hoewel tegen een beheersverordening (een algemeen verbindend voorschrift in de zin van de Awb) geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, wijs ik uw gemeente op het risico van de exceptieve toetsing. Hetgeen ik in de vorige paragraaf heb aangegeven met betrekking tot het bestemmingsplan dat in tweeën wordt gesplitst, één voor de agrarische bouwblokken en één voor de overige delen van het buitengebied, geldt evenzeer voor de beheersverordening. Nu er oplossingen zijn voor de reparatie van het bestemmingsplan, zal ik voorshands niet nader ingaan op de beheersverordening.

⁹ AbRS 10 april 2013, zaaknummer 201207253/1/R2.

¹⁰ Althans, dit zou de consequentie zijn bij een strikte toepassing van de terugwerkende kracht. Jurisprudentie die een antwoord geeft op de vraag wat de consequentie in dit geval is voor de in de periode 1 juli 2013 tot 27 augustus 2014 geheven leges, is mij niet bekend.

Het nemen van een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 Wro biedt zeer waarschijnlijk evenmin een oplossing voor de thans bestaande legesproblematiek. Een voorbereidingsbesluit brengt met zich mee dat nieuwe bouw- en aanlegaanvragen een jaar lang kunnen worden aangehouden op grond van artikel 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: 'Wabo'). Bovendien geldt dat, wanneer vóór het einde van dat jaar een ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd, de aanhouding doorloopt tot het in werking treden van het bestemmingsplan. Een voorbereidingsbesluit zorgt er echter enkel voor dat voornoemde aanvragen dienen te worden aangehouden. Deze aanvragen worden geacht in behandeling te zijn genomen op het moment dat ze worden ontvangen. De legesverordening van uw gemeente hanteert het uitgangspunt dat leges verschuldigd zijn vanaf het moment van het in behandeling nemen van een aanvraag. Vanaf de ontvangst van de aanvraag geldt aldus dat de aanvrager leges is verschuldigd. Heeft de gemeenteraad op dat moment nog geen nieuw bestemmingsplan vastgesteld, dan geldt het legesverbod van artikel 3.1, vierde lid, Wro. Ondanks dat een voorbereidingsbesluit niet leidt tot het omzeilen van het legesverbod, zou het wel een afschrikwekkende werking kunnen hebben voor het indienen van nieuwe aanvragen na de inwerkingtreding van dit voorbereidingsbesluit. Voorts kan een voorbereidingsbesluit om andere redenen raadzaam zijn, bijvoorbeeld om de bouwmogelijkheden van de thans (weer) geldende bestemmingsplannen te bevriezen.

Gelet op het voorgaande adviseer ik uw gemeente om zo spoedig mogelijk een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Hiervoor zie ik in theorie drie routes, die ik hierna (volledigheidshalve alle drie) zal behandelen.

2. Oplossingsrichtingen

2.1 Oplossingsrichting 1: 'op slot zetten' veehouderij

Hoewel deze eerste oplossingsrichting niet beantwoordt aan de adviesopdracht wil ik deze oplossingsrichting toch genoemd hebben. Deze oplossingsrichting gaat uit van het op slot zetten van de bestaande veehouderijen in het plangebied. Ik noem deze oplossingsrichting, omdat ik meen dat deze oplossingsrichting juridisch houdbaar is in het licht van artikel 19j Nbw. Ik ga er hierbij van uit dat de kritische depositiewaarde van de relevante stikstofgevoelige habitats in de betreffende Natura 2000-gebieden reeds wordt overschreden. Dit leidt ertoe dat iedere toename van stikstofdepositie op deze habitats significant versturende effecten heeft. Tot nu toe oordeelt de Afdeling dat de gevolgen van een voorgenomen plan in het kader van de plantoets ex artikel 19j Nbw dienen te worden afgezet tegen de bestaande, feitelijke, legale situatie in een plangebied.¹¹ De bestaande, feitelijke, legale situatie ten tijde van de vaststelling van een plan moet worden gehanteerd als referentiekader in de plantoets ex artikel 19j Nbw. Er mag dus niet worden uitgegaan van de vergunde situatie in het plangebied. Vergunde rechten worden immers veelal feitelijk niet benut. Geïnventariseerd zal moeten worden wat per inrichting de bestaande, feitelijke, legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan is.

¹¹ AbRS 5 december 2012, zaaknummer 201109053/1/R2.

Met de inwerkingtreding van artikel 19kd Nbw zou betoogd kunnen worden dat wat betreft de referentiesituatie zou dienen te worden aangesloten bij de referentiedata zoals die worden genoemd in het derde lid van deze bepaling (veelal de data van aanwijzing van de betreffende Natura 2000-gebieden).¹² Artikel 19kd Nbw voorziet in de mogelijkheid tot saldering in het kader van de plantoets ex artikel 19j Nbw. Tot op heden heeft de Afdeling – voor zover mij bekend – met betrekking tot bestemmingsplannen echter niet in deze zin geoordeeld.¹³ Integendeel, de Afdeling overwoog in de hiervoor reeds aangehaalde uitspraak van 5 november 2014 over het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Doetinchem als volgt:

"(...) 39. (...) Voorts betogen [appellant sub 12] en anderen dat het in het kader van het plan opgestelde milieueffectrapport "MER bestemmingsplan buitengebied - 2012" (hierna: plan-MER) van 20 december 2012, van Arcadis, en de daar bijgevoegde passende beoordeling op onjuiste aannames zijn gebaseerd. Zij wijzen er in dit verband op dat in de passende beoordeling getet op artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) uit is gegaan van een onjuiste referentiesituatie. Ook is volgens [appellant sub 12] en anderen bij het bepalen van de referentiesituatie geen rekening gehouden met een correctie ten gevolge van emissie-eisen in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (hierna: Besluit huisvesting). Daarnaast is geen rekening gehouden met het vrijkomen van dierrechten en de afschaffing van de melkquota in 2015.39.5. In het plan-MER is onderzocht wat de gevolgen voor het milieu zijn als gevolg van de in het plan geboden ontwikkelingsruimte voor veehouderijen. Hierbij is onderzocht wat het maximale milieueffect op onder meer fijn stof en geur van de ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische bestemmingen in het buitengebied zal zijn. In het plan-MER is een vergelijking gemaakt tussen de bestaande situatie en de toekomstige situatie. De bestaande situatie bestaat uit de huidige vergunde milieusituatie in 2012, gecorrigeerd voor de feitelijke stalbezetting op basis van CBS-cijfers en voor de eis uit het Besluit huisvesting dat veehouderijen binnen de planperiode hun stallen met emissiearme technieken zullen moeten uitvoeren. In het plan-MER staat dat de geurbelasting op omliggende geurgevoelige objecten is berekend, en voorts de achtergrondbelasting en daarmee de cumulatie van geur is berekend.

(...)

39.7. Ten aanzien van het betoogde betreffende de referentiesituatie overweegt de Afdeling als volgt. Zoals volgt uit hetgeen hiervoor is overwogen onder 39.5 is in de passende beoordeling als referentiekader de feitelijke situatie aangehouden, gebaseerd op de vergunde situatie gecorrigeerd voor de feitelijke stalbezetting zoals die volgt uit CBS-gegevens. Dit is in overeenstemming met de vaste jurisprudentie van de Afdeling, bijvoorbeeld in de uitspraak van 5 december 2012, met zaaknr. 201109053/1/R2, waaruit volgt dat moet worden uitgegaan van de huidige, feitelijke situatie als referentiekader. (...)"¹⁴

(onderstreping mijnerzijds, PB)

In deze uitspraak is voorts bevestigd dat wat betreft de feitelijke stalbezetting mag worden uitgegaan van de CBS-gegevens. De feitelijke situatie zoals deze volgt uit de CBS-gegevens verschilt overigens veelal van de daadwerkelijke feitelijke situatie.

¹² Stb. 2013, 145.

¹³ Zie echter voor een 'postzegelplan' AbRS 1 mei 2013, zaaknummer 201202866/1/R1.

¹⁴ Zaaknummer 201308949/1/R2.

De veehouderijen in het plangebied zouden op slot kunnen worden gezet door per veehouderij de maximaal te houden dieren aantallen en diersoorten op te nemen in de planregels (bijvoorbeeld in de doelomschrijving waarbij wordt gewerkt met een soort van Staat van bedrijfsactiviteiten).¹⁵ Deze dieren aantallen en -soorten dienen overeen te stemmen met de dieren aantallen en -soorten uit de referentiesituatie. Voorts dienen strak begrensde bouwvlakken in het bestemmingsplan te worden opgenomen. Enkel dat deel van de thans bestaande bouwvlakken dat gebruikt wordt voor de veehouderijtak dient als zodanig te worden herbestemd. In aanvulling hierop dienen in het bestemmingsplan geen flexibiliteitsbepalingen opgenomen te worden die de nieuwvestiging, uitbreiding of omschakeling van veehouderijen mogelijk maken; geen flexibiliteitsbepalingen mogen worden opgenomen die de uitbreiding in dieren aantallen of verandering van diersoorten mogelijk maken. In de toelichting dient te worden gemotiveerd dat voornoemde maatregelen voortvloeien uit de passende beoordeling en het plan-m.e.r.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 24 september 2014 over het bestemmingsplan 'Buitengebied' van de gemeente Zundert het 'op slot zetten' van de veehouderij vanwege de 'stikstofproblematiek' geaccepteerd.¹⁶ Dit bestemmingsplan kent binnen de agrarische bestemming een bouwverbod dat inhoudt dat het verboden is de bebouwing uit te breiden ten behoeve van de uitbreiding in dierplaatsen.

Het planschaderisico vormt het grootste nadeel aan deze oplossingsrichting. Deze oplossingsrichting zal (in zijn algemeenheid) veelal leiden tot een planologische verslechtering. In een individueel geval zou mogelijkerwijs betoogd kunnen worden dat er onder het oude bestemmingsplan toch al geen uitbreidingsmogelijkheden bestonden, gelet op het feit dat sectorale beperkingen in de weg stonden aan uitbreiding (bijvoorbeeld vergunningverlening op grond van de Nbw). Ik merk hierbij op dat ik de oude planregelingen niet heb bekeken. Voor het aannemen van passieve risicoaanvaarding is gelet op de complexiteit van agrarische vergunningaanvragen naar het oordeel van de Afdeling veelal een termijn van 2,5 tot 3 jaar noodzakelijk. Gelet op de bestaande legesproblematiek (zie hiervoor) bestaat deze tijd naar mijn mening niet. De uitspraak van de Afdeling waarin het bestemmingsplan werd vernietigd, creëert geen voorzienbaarheid; het bestemmingsplan is louter om (formele) plan-m.e.r.-gebreken vernietigd. Zou voor deze oplossingsrichting worden gekozen, dan raad ik u (mede ten behoeve van het vaststellen van de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan) ten eerste aan in een vroeg stadium een planschaderisicoanalyse op te laten stellen. Voorts geef ik u in overweging op het moment dat de beleidskeuzes voor de reparatie gemaakt zijn deze officieel bekend te maken. Zoals ik hiervoor reeds aangaf, is daarmee niet gezegd dat de gemeente met succes een beroep op passieve risicoaanvaarding kan doen. Overigens kan planschade in een voorkomend

¹⁵ Voor zover het opnemen van de maximaal te houden dieren aantallen en de te houden diersoorten niet ruimtelijk relevant zou zijn, biedt artikel 19j, eerste lid, Nbw een wettelijke grondslag om een dergelijke regeling toch in de planregels van een bestemmingsplan op te nemen, indien deze maatregel gelet op de passende beoordeling en het plan-m.e.r. noodzakelijk is (zie AbRS 13 juli 2011, TBR 2011, 152 m.nt. Nijmeijer). Uit de uitspraken van de Afdeling van 27 maart 2013 (zaaknummer 201204658/1/R2) en 8 mei 2013 (zaaknummer 201208118/1/R1) kan worden afgeleid dat het opnemen van maximale dieren aantallen en -soorten ruimtelijk relevant is. Ik merk hierbij op dat de eerste uitspraak ziet op een 'postzegelplan' en dat de tweede uitspraak ziet op een wijzigingsplan. Zie voor een recenter voorbeeld: AbRS 22 oktober 2014, zaaknummer 2013060991/1/R3.

¹⁶ Zaaknummer 201210299/1/R3.

geval ook in natura worden vergoed, bijvoorbeeld door alsnog planologische medewerking te verlenen aan een uitbreiding.¹⁷

Een tweede nadeel van deze oplossingsrichting is gelegen in het feit dat uw gemeente na de vaststelling veelvuldig geconfronteerd zal worden met aanvragen om 'postzegelplannen'. Het bestemmingsplan is immers minder flexibel. Dit zal veel ambtelijke capaciteit vergen en kosten met zich brengen.

2.2 Oplossingsrichting 2: opnemen planregeling die uitbreiden in ammoniakdepositie verbiedt

De tweede oplossingsrichting gaat uit van het opnemen van een specifiek gebruiksverbod in de planregeling. Dit gebruiksverbod bepaalt dat het verboden is het gebruik van de gronden en bouwwerken te wijzigen ten opzichte van het bestaande gebruik, voor zover dit leidt tot een toename in ammoniakdepositie op de stikstofgevoelige habitats in de relevante Natura 2000-gebieden ten opzichte van de ammoniakdepositie van de veehouderij in de referentiesituatie. Hierbij zou als bijlage bij de planregels een soort Staat van bedrijfsactiviteiten kunnen worden opgenomen, waarbij per inrichting de ammoniakdepositie in de referentiesituatie op de relevante Natura 2000-gebieden wordt opgenomen. Zo'n gedetailleerde regeling is evenwel niet zonder meer nodig (zie hierna). Ik zou menen dat een dergelijke planregeling gelet op het bepaalde in artikel 19j, eerste lid, Nbw (zie hiervoor) in een bestemmingsplan kan worden opgenomen.

In deze oplossingsrichting kunnen, gelet op het specifieke gebruiksverbod, naar mijn mening bouwvlakken op maat worden toegekend.

Vervolgens zou overwogen kunnen worden het specifieke gebruiksverbod zodanig te formuleren dat er 'per saldo' geen sprake mag zijn van een toename in ammoniakdepositie. Op deze wijze wordt voorzien in het toelaten van saldering. De saldering zal zich hierbij dienen te beperken tot het plangebied. Het toelaten van 'binnenplanse' saldering biedt de veehouderijen binnen het plangebied bij recht meer flexibiliteit. Hoewel op het moment dat de Programmatische Aanpak Stikstof in werking treedt de wettelijke basis voor saldering zal vervallen, lijkt saldering op het niveau van het bestemmingsplan mij ook nadien nog mogelijk. Immers, ook vóór de inwerkingtreding van artikel 19kd Nbw accepteerde de Afdeling saldering.

Een groot voordeel van deze oplossingsrichting is dat het voor de veehouders mogelijk blijft om bij recht uit te breiden of om te schakelen naar andere diersoorten (het bestemmingsplan is flexibel). Hiertoe zullen zij echter veelal dienen te investeren in schonere stalsysteemtechnieken. Voor veehouders die deze systemen reeds toepassen (de 'voorlopers'), geldt het voorgaande echter niet, hetgeen een nadeel met zich brengt voor hen. Zij zouden echter (bijvoorbeeld) gebruik kunnen maken van een 'binnenplanse' salderingsmethodiek.

¹⁷ AbRS 19 november 2014, zaaknummer 201403039/1/A2.

Een nadeel van deze oplossingsrichting is dat ook hieraan een planschaderisico kleeft, nu uitbreidingsmogelijkheden/omschakelingsmogelijkheden de facto afhankelijk worden gesteld van de aanwezigheid van (schone) stalsysteemtechnieken (BBT+¹⁸ of meer) dan wel (binnenplanse) saldering. In de voorgaande bestemmingsplannen zal dit niet het geval zijn geweest. Mogelijkerwijs zou in het individuele geval betoogd kunnen worden dat sectorale beperkingen reeds onder het oude bestemmingsplan in de weg stonden aan uitbreiding dan wel dat het gelet op de sectorale (milieu)wetgeving onder het oude bestemmingsplan eveneens noodzakelijk was om te investeren in schonere stalsysteemtechnieken om (in ieder geval milieutechnisch) uit te kunnen breiden. Met betrekking tot de passieve risicoaanvaarding verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor heb gesteld. Ook indien voor deze tweede oplossingsrichting wordt gekozen, adviseer ik uw gemeente om tijdig een planschaderisicoanalyse op te laten stellen.

Een tweede nadeel dat verbonden is aan deze oplossingsrichting is de technische complexiteit daarvan. Door te kiezen voor deze oplossingsrichting maakt de planwetgever zich ten dele afhankelijk van wetgeving en rekenmodellen die buiten de macht van de planwetgever kunnen worden gewijzigd, dan wel ingetrokken. Ik wijs in dit licht op de komst van de PAS (waardoor Aagro-stacks niet langer zal gelden) en de komst van de opvolger van het Besluit huisvesting ammoniakemissie veehouderij (waardoor de maximale emissiewaarden zullen worden aangepast).¹⁹ Voorts wijs ik op de aanstaande wijziging van de Regeling ammoniakemissie veehouderij (Rav). Hiermee zullen aan bestaande stalsystemen andere emissiefactoren worden toegekend. Tot slot zal de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in deze oplossingsrichting eveneens dienen te worden aangetoond.

Hiervoor gaf ik reeds aan dat mogelijk ook een minder gedetailleerde planregel kan volstaan. Ik merk ik op dat de Afdeling recent een vrij eenvoudige planregel sanctioneerde, te weten in haar uitspraak van 29 oktober 2014 over het bestemmingsplan Buitengebied Tynaarlo:

"(...) 6.5. De Afdeling begrijpt het beroep van Natuurplatform Drentsche Aa aldus dat dit is gericht tegen de bij recht toegestane uitbreidingen van agrarische bedrijven en de gevolgen daarvan voor de stikstofdepositie.

6.6. Ingevolge artikel 3, lid 3.2.2, aanhef en onder en b, van de planregels gelden voor het bouwen van bedrijfsgebouwen en overkappingen bij bedrijfsgebouwen de volgende regels: (...) b. de oppervlakte van gebouwen ten behoeve van het houden van landbouwhuisdieren mag per agrarisch bedrijf ten hoogste de bestaande oppervlakte bedragen, met dien verstande dat een grotere oppervlakte is toegestaan indien er geen sprake is van een toename van de ammoniakemissie van het betreffende bedrijf; (...)

6.7. Uit voormelde planregels volgt dat het plan bij recht uitbreiding van de bebouwing bij een agrarisch bedrijf toestaat onder de voorwaarde dat de uitbreiding niet gepaard gaat met een toename van de ammoniakemissie van het bedrijf. Gelet hierop leidt de in het plan bij recht toegestane uitbreiding van agrarische bebouwing niet tot een toename van de stikstofdepositie in Natura

¹⁸ Hierbij ga ik uit van de fictie dat alle veehouderijen per 1 januari 2014 voldoen aan het Besluit huisvesting ammoniakemissie veehouderij.

¹⁹ Zie voetnoot 3.

2000-gebieden. Het worstcasescenario in het MER, waarnaar Natuurplatform Drentsche Aa verwijst, wordt niet bij recht in het plan mogelijk gemaakt. In hetgeen Natuurplatform Drentsche Aa heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de in het plan opgenomen bouwvlakken heeft kunnen toekennen aan de agrarische bestemmingen.”²⁰

De Afdeling heeft in die kwestie dus een regel geaccepteerd die voorkomt dat de emissie toeneemt. Indien de emissie gelijk blijft, kan de depositie echter veranderen (bijvoorbeeld groter worden doordat het emissiepunt dichterbij een Natura 2000-gebied komt te liggen). Kennelijk zag de betreffende beroepsgrond hier niet op en heeft de Afdeling geen aanleiding gezien de beroepsgrond zo uit te leggen. Zoals ik reeds eerder in dit advies aangaf, worden de MER en passende beoordeling eenvoudiger op het moment dat bijvoorbeeld de depositie wordt bevroren.

2.3 Oplossingsrichting 3: met een beroep op artikel 19kd Nbw betogen dat het bestemmingsplan geen significante versturende effecten kan hebben door toepassen schone stalsysteemtechnieken; in passende beoordeling/plan-MER aantonen dat bestemmingsplan uitvoerbaar is

In deze oplossingsrichting worden (anders dan in de vorige oplossingsrichtingen) in de planregels niet direct beperkingen gesteld aan de uitbreidingsmogelijkheden van veehouderijen in het plangebied. In de passende beoordeling (die onderdeel uitmaakt van het plan-MER) zal aan de hand van een berekening (waarin gerekend wordt met de technisch minst, althans weinig emitterende stalsysteemtechnieken) dienen te worden aangetoond dat er geen sprake is van een toename van ammoniakdepositie op de stikstofgevoelige habitats in de relevante Natura 2000-gebieden. Vervolgens wordt gelet op het bepaalde in artikel 19kd, eerste lid, sub b, Nbw gesteld dat het plan per saldo niet leidt tot een toename van stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied. Als 'getroffen maatregelen' in de zin van artikel 19kd, eerste lid, sub b, Nbw wordt hierbij het toepassen van schonere stalsysteemtechnieken aange-merkt. Het toepassen van dergelijke systemen wordt echter niet in het plan geborgd. In deze gedachtegang gaat men ervan uit dat de veehouders om uit te kunnen breiden deze schonere stalsysteemtechnieken reeds toe dienen te passen, omdat zij anders geen vergunning op grond van artikel 19d Nbw kunnen verkrijgen.

De gemeente Barneveld heeft zich in haar verweer in de beroepszaak tegen het bestemmingsplan 'Buitengebied 2012' beroepen op deze oplossingsrichting. Naar mijn mening houdt deze oplossingsrichting juridisch echter geen stand, nu het toepassen van verdergaande emissie-eisen dan waar het Besluit huisvesting emissiewaarden veehouderij reeds toe verplicht, juridisch-planologisch niet wordt geborgd. Ik verwijs hierbij naar hetgeen de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 5 november 2014 over het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Doetinchem:

²⁰ Zaaknummer 201307656/1/R4.

"(...) Voor zover in de passende beoordeling is getracht de uitvoerbaarheid van het plan aan te tonen met een zogenoemde "best case-invulling" - waarbij ervan uit is gegaan dat de best beschikbare technieken, verdergaand dan die volgend uit het Besluit huisvesting, worden ingezet bij zowel nieuwe als bestaande veehouderijen - overweegt de Afdeling dat onvoldoende vaststaat dat de maatregelen zullen worden toegepast. (...)".²¹

Voorts wordt de houdbaarheid en handhaafbaarheid van de bovenstaande redenering mijns inziens te zeer opgehangen en afhankelijk gemaakt van het vergunningenspoor van de Nbw. Bij vaststelling van het bestemmingsplan staat mijns inziens niet vast dat het plan als zodanig geen significant verstorende effecten zal hebben op de stikstofgevoelige habitats in de relevante Natura 2000-gebieden.

Los van de eventuele voordelen die verbonden zijn aan deze oplossingsrichting, raad ik u omwille van de juridische houdbaarheid af voor deze oplossingsrichting te kiezen.

3. Afronding

Het uitgangspunt (ontwikkelingsmogelijkheden bieden) en de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden afwegende, adviseer ik de gemeente Berkelland om oplossingsrichting 2 uit te (laten) werken. In het vorenstaande zijn reeds veel bouwstenen voor een dergelijke regeling te vinden. Vanzelfsprekend ben ik bereid een planregeling op maat op te stellen.

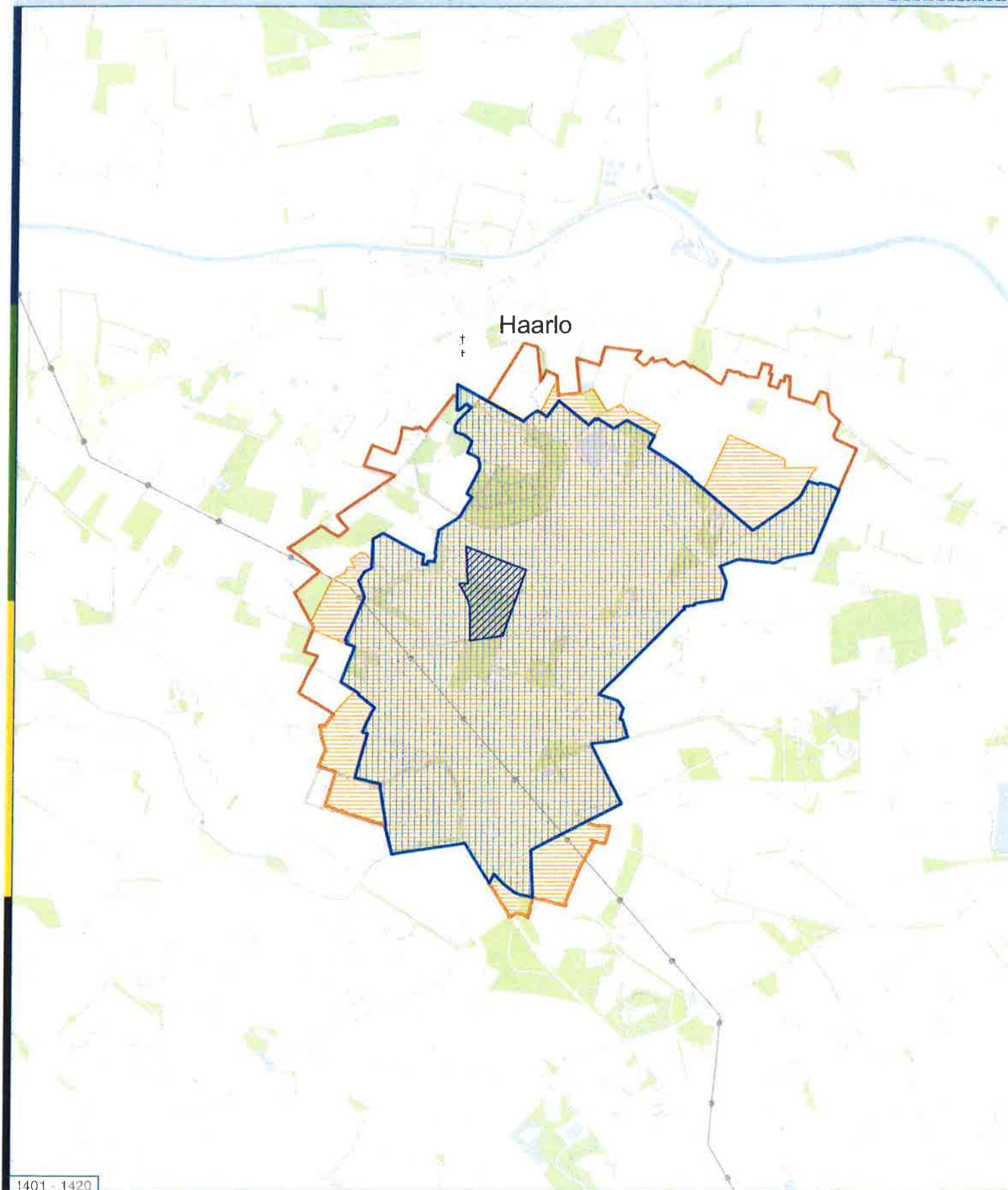
Zou u naar aanleiding van het vorenstaande telefonisch contact met mij willen opnemen om de vervolgstappen nader te bespreken?

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.



Paul Bodden
advocaat

²¹ Zaaknummer 201308949/1/R2.



Legenda

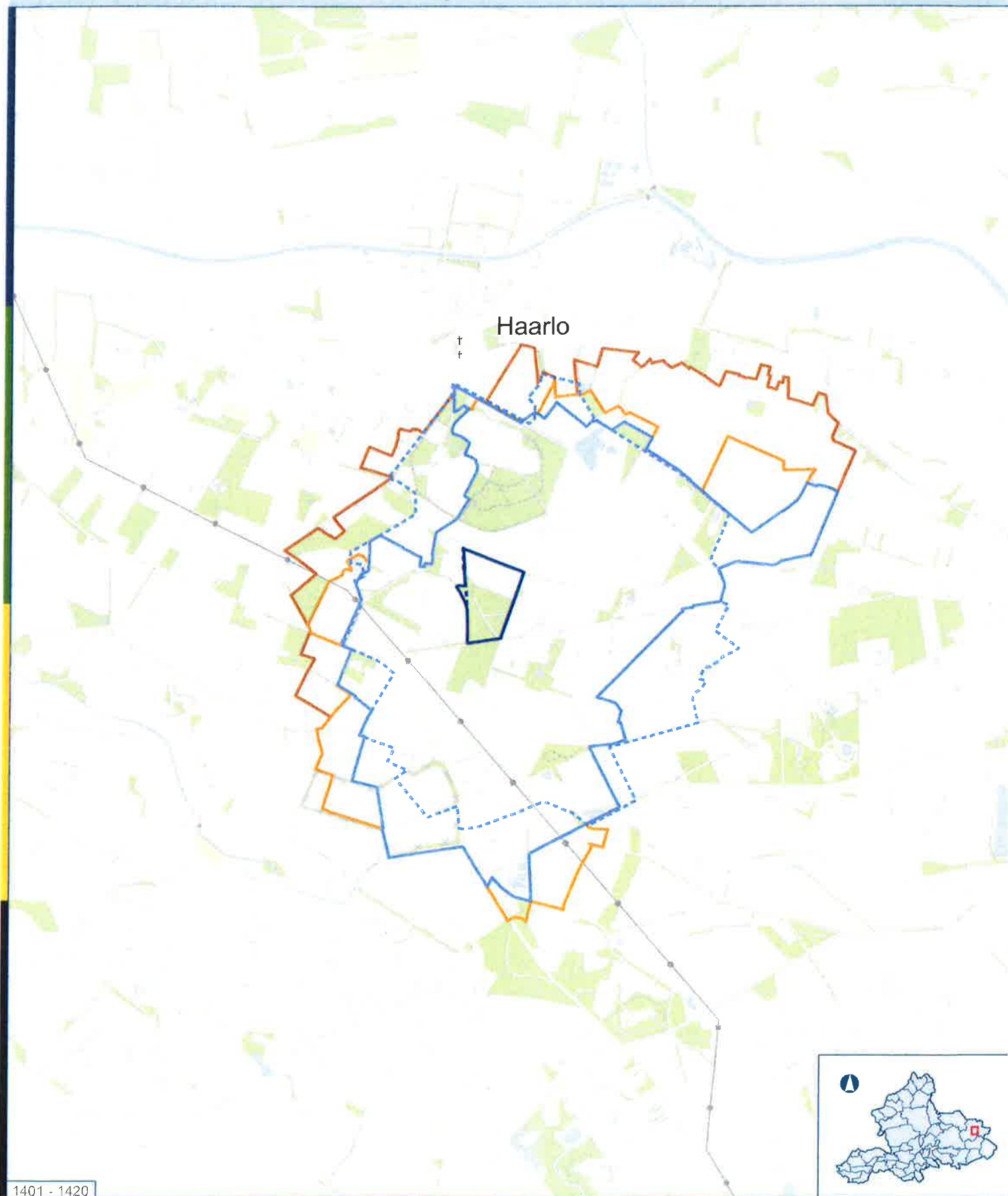
Drinkwaterpompstation : Haarlo
Gemeente : Berkelland
Waterleidingbedrijf : Vitens Gelderland
Vergunde pompdebiet : 1.650.000 m³/jaar
Kwetsbaarheid gebied : Zeer kwetsbaar

 Waterwingebied
 Grondwaterbeschermingsgebied
 Koude-warmteopslagvrije zone
 Boringsvrije zone



Schaal 1: 25.000

november 2014



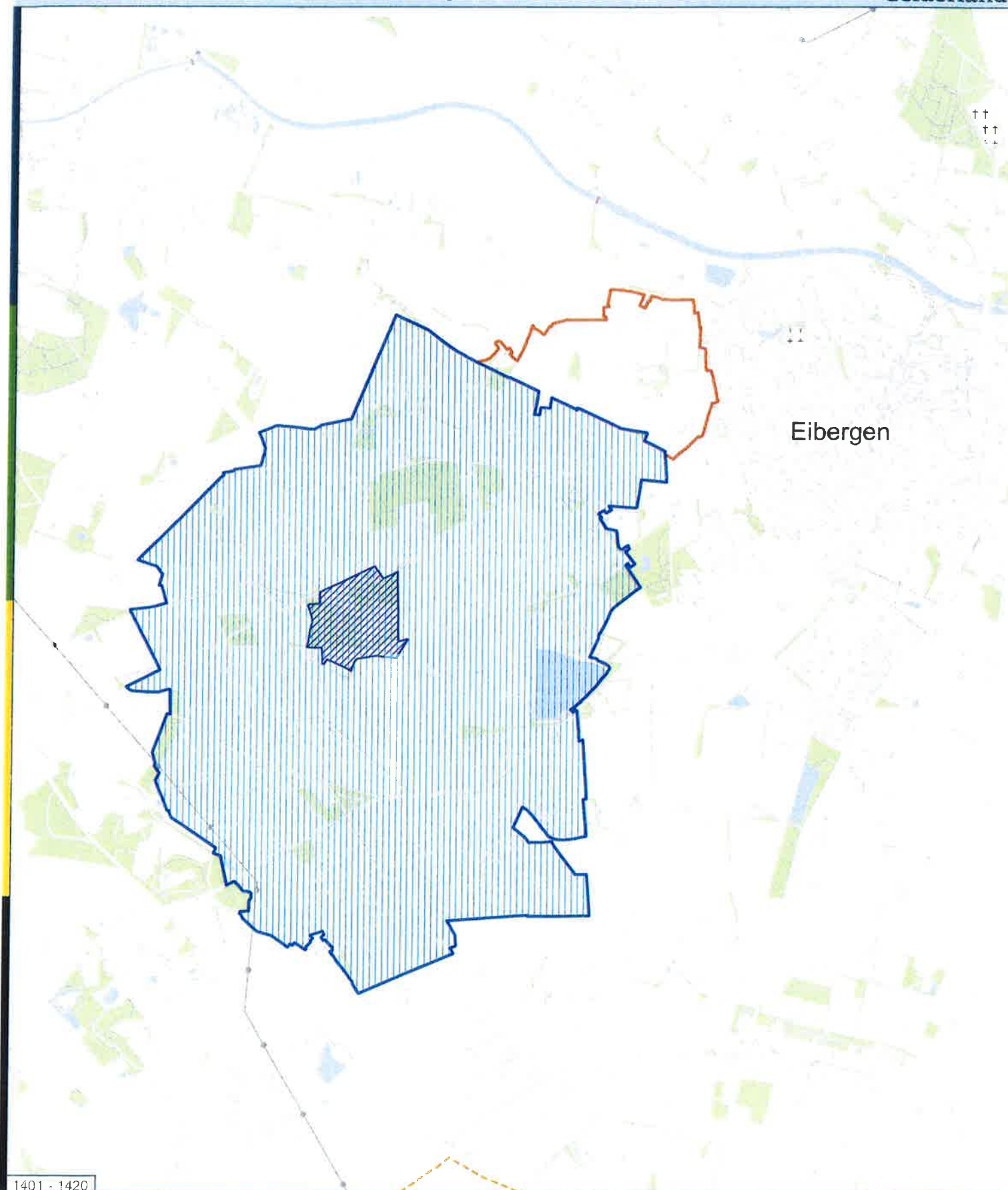
1401 - 1420

Schaal 1: 25.000

Legenda

Drinkwaterpompstation	: Haarlo
Gemeente	: Berkelland
Waterleidingbedrijf	: Vitens Gelderland
Vergunde pompdebiet	: 1.650.000 m ³ /jaar
Kwetsbaarheid gebied	: Zeer kwetsbaar

	Waterwingebied 2015
	Waterwingebied oud
	Grondwaterbeschermingsgebied 2015
	Grondwaterbeschermingsgebied oud
	Koude-warmteopslagvrije zone 2015
	Boringsvrije zone 2015



Legenda

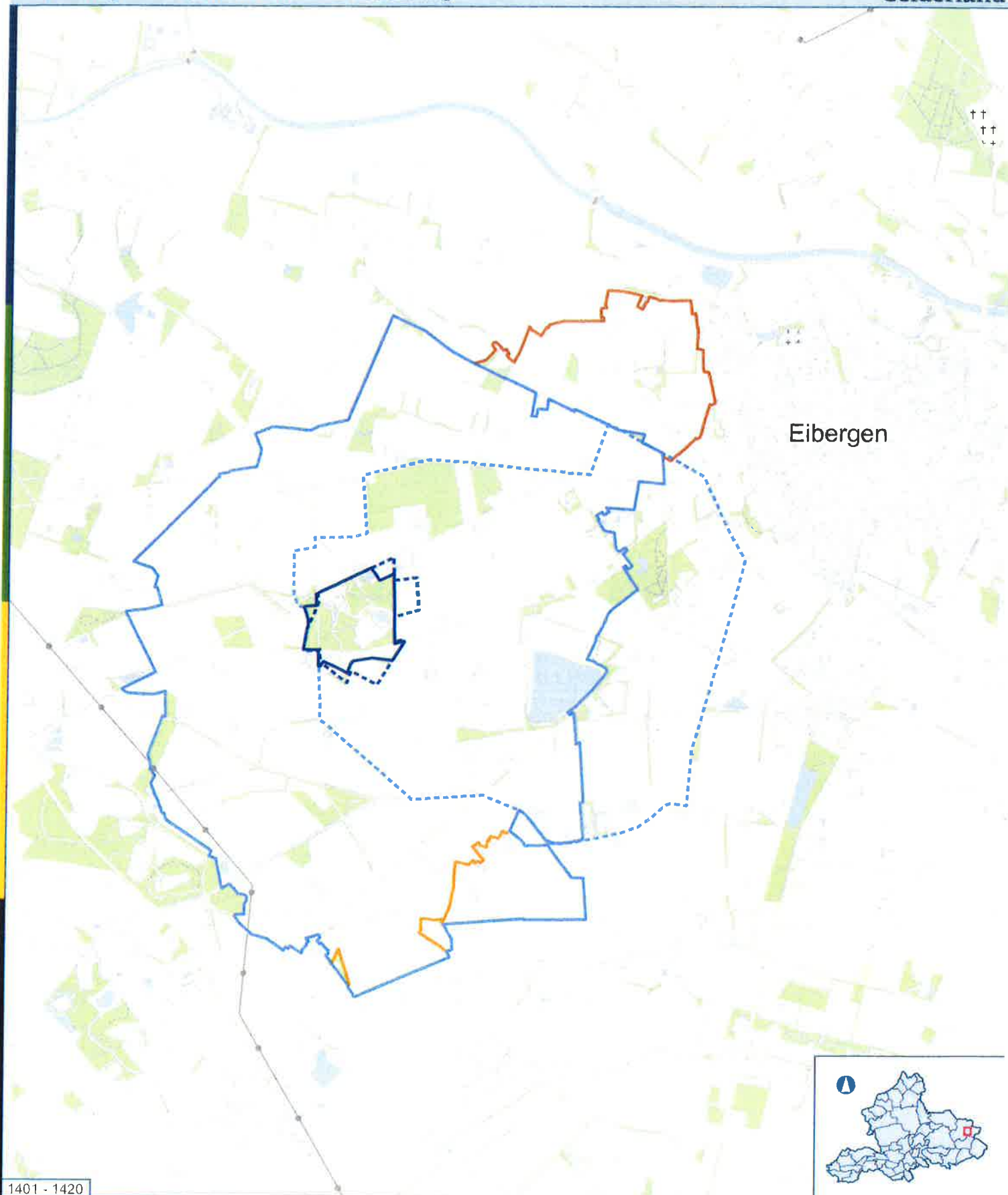
Drinkwaterpompstation	: Olden Eibergen
Gemeente	: Berkelland
Waterleidingbedrijf	: Vitens Gelderland
Vergunde pompdebiet	: 2.250.000 m ³ /jaar
Kwetsbaarheid gebied	: Zeer kwetsbaar

	Waterwingebied
	Grondwaterbeschermingsgebied
	Boringsvrije zone
	Gemeentegrens



Schaal 1: 25.000

november 2014

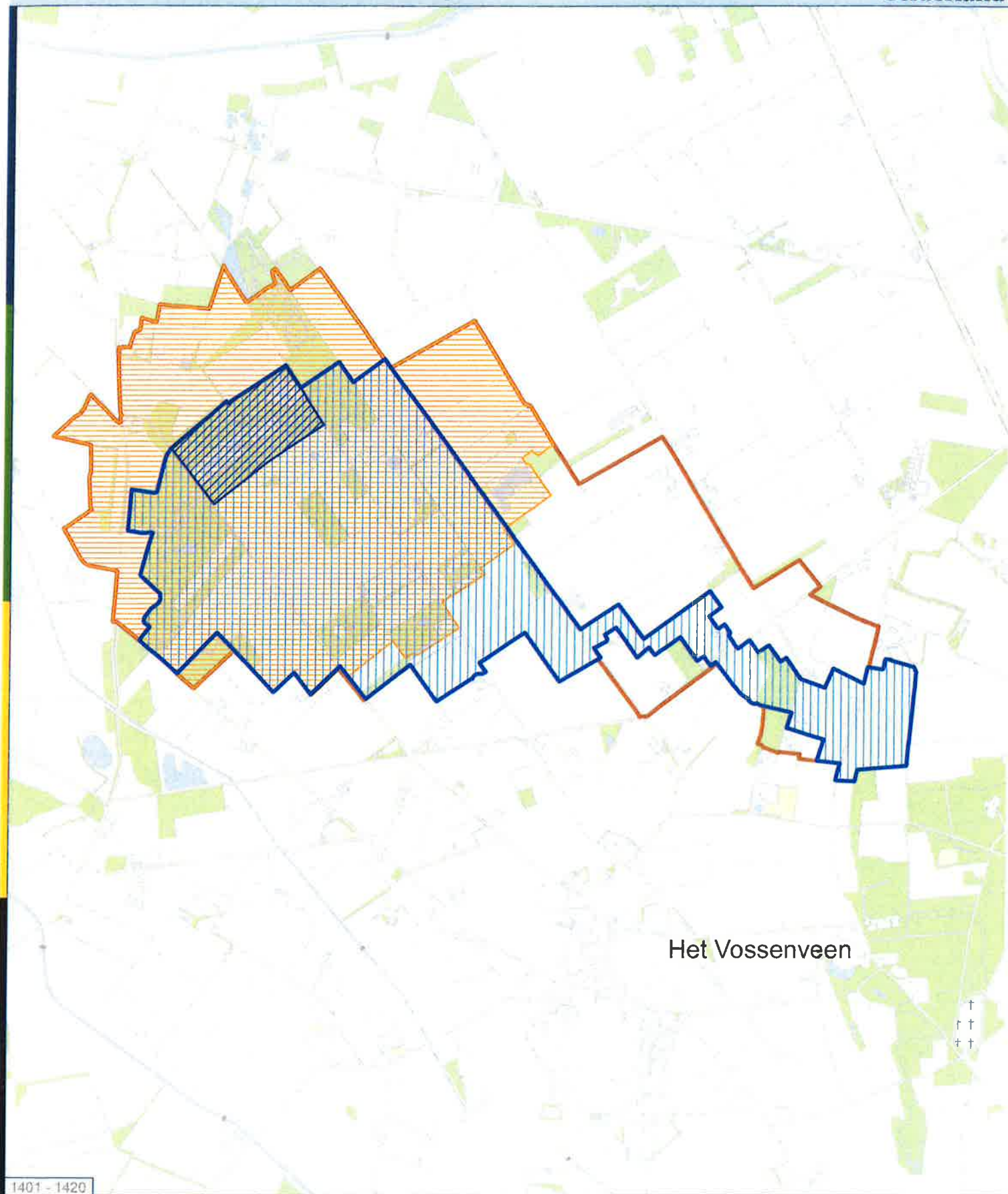


Legenda

Drinkwaterpompstation : Olden Eibergen
Gemeente : Berkelland
Waterleidingbedrijf : Vitens Gelderland
Vergunde pompdebiet : 2.250.000 m³/jaar
Kwetsbaarheid gebied : Zeer kwetsbaar

Waterwingebied 2015
Waterwingebied oud
Grondwaterbeschermingsgebied 2015
Grondwaterbeschermingsgebied oud
Koude-warmteopslagvrije zone 2015
Boringsvrije zone 2015

Schaal 1: 25.000

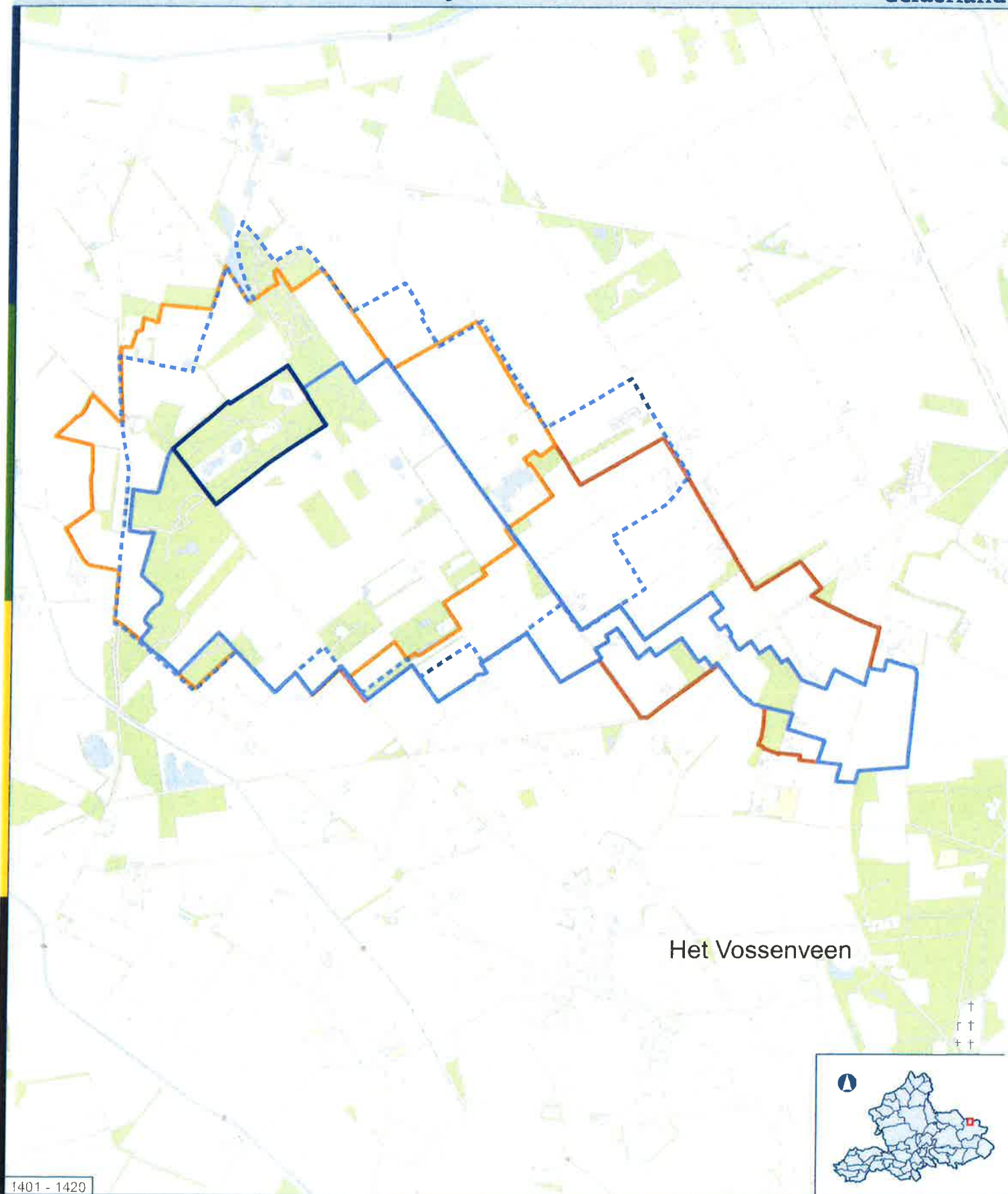


Legenda

Drinkwaterpompstation	: Noordijkerveld
Gemeente	: Berkelland
Waterleidingbedrijf	: Vitens Gelderland
Vergunde pompdebiet	: 1.000.000 m ³ /jaar
Kwetsbaarheid gebied	: Zeer Kwetsbaar

	Waterwingebied
	Grondwaterbeschermingsgebied
	Koude-warmteopslagvrije zone
	Boringsvrije zone





Legenda

Drinkwaterpompstation : Noordijkerveld
 Gemeente : Berkelland
 Waterleidingbedrijf : Vitens Gelderland
 Vergunde pompdebiet : 1.000.000 m³/jaar
 Kwetsbaarheid gebied : Zeer Kwetsbaar

Waterwingebied oud en 2015
 Grondwaterbeschermingsgebied 2015
 Grondwaterbeschermingsgebied oud
 Koude-warmteopslagvrije zone 2015
 Boringvrije zone 2015