

Weer ruimte voor veehouderij in een bestemmingsplan buitengebied?

Het maken van een goed bestemmingsplan buitengebied is in de afgelopen jaren niet eenvoudiger geworden. Dit vergde altijd al een zorgvuldige afweging van belangen, maar door de invloed van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna Nbw 1998) en bijbehorende jurisprudentie is de hele afweging over ontwikkelingsruimte voor vooral veehouderijen nog moeilijker geworden. Maar, waar eerst gedacht werd dat alles 'op slot' moest worden gezet, zijn er nu weer mogelijkheden.

Door **Pier Wiebe Rienstra** en **Henk Veldhuis**,
BügelHajema Adviseurs

Hoe lang is het geleden dat gemeenten 'gewoon' een bestemmingsplan buitengebied opstelden met alle ruimte voor de landbouw? Het belangrijkste was het opnemen van bouwblokken van voldoende grootte en het weren van functies die de ontwikkeling van de landbouw zouden kunnen belemmeren. De ommekeer begon in 2006 met de implementatie van de Europese richtlijn voor Strategische Milieubeoordeling (SMB). Daarbij werden onder andere grote intensieve veehouderijen opgenomen in het Besluit m.e.r. Vanaf die tijd drong langzamerhand door dat in ieder geval in buitengebieden met intensieve veehouderijen het opstellen van een planMER verplicht is. Maar sinds de wijziging van het Besluit m.e.r. op 1 april 2011, waarbij ook grotere melkveehouderijen m.e.r.-

beoordelingsplichtig zijn geworden, kon niemand er meer onderuit: bij de voorbereiding van een bestemmingsplan buitengebied (met veehouderijen) moet een planMER worden opgesteld. Ook de effecten op Natura 2000-gebieden kunnen aanleiding zijn voor het opstellen van een planMER. Wanneer negatieve effecten op een dergelijk gebied niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, dan dient een 'Passende beoordeling' in het kader van het planMER te worden opgesteld. Belangrijk hierbij is vooral de zogenoemde externe werking op grond van de Nbw 1998. En die externe werking gaat best ver: uit de verspreidingsmodellen voor ammoniak blijkt dat er op afstanden van zo'n 15 tot 30 km vanaf het plangebied nog negatieve effecten op Natura 2000-gebieden mogelijk zijn.

Het probleem

Op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn verschillende (natuur)gebieden aangewezen als zogenoemde Natura 2000-gebieden. Binnen een Natura 2000-gebied zijn weer verschillende gebiedssoorten onderscheiden. Voor gebiedssoorten is een zogenoemde "kritische depositiewaarde voor stikstof" (KDW) bepaald. Als de neerslag van stikstof in deze gebieden hoger is dan de KDW, is er een duidelijk risico op een achteruitgang van de natuur in dat gebied. Door de neerslag van stikstof in een gebied is er namelijk sprake van verzuring en/of vermisting.

In een groot deel van de Natura 2000-gebieden is in de bestaande situatie al sprake van een neerslagwaarde die hoger is dan de KDW. Dit betekent dat er in een groot deel van deze gebieden al een duidelijk risico op een achteruitgang van de natuurwaarden is.

Stikstof komt onder andere vrij als ammoniak. Het grootste deel van de ammoniak komt vrij bij veehouderijbedrijven uit stallen, mest en het weiden van vee. Door ontwikkelingsruimte voor veehouderijbedrijven in een bestemmingsplan buitengebied op te nemen, kan de neerslag van stikstof in een Natura 2000-gebied toenemen. Hierdoor is er sprake van een negatief effect en is het bestemmingsplan in strijd met de Natuurbeschermingswet 1998. Dit is het probleem!



Als wij vervolgens constateren dat enerzijds bijna elke gemeente binnen een dergelijke afstand van een Natura 2000-gebied ligt (zie kaart) en anderzijds dat in de meeste Natura 2000-gebieden al sprake is van een te grote ammoniakdepositie, dan is elke kleine toename meteen een groot probleem (zie kader). En daarmee elke uitbreiding voor veehouderijen in een bestemmingsplan buitengebied.

Lange tijd is geprobeerd om het probleem van de externe werking in de Passende beoordelingen weg te schrijven aan de hand van scenario's van stoppende en groeiende veehouderijen, waarbij de conclusie was dat er per saldo geen sprake zal zijn van negatieve effecten. Daarbij was ook vaak de gedachte dat dergelijke effecten zijn uit te sluiten omdat regelgeving van de provincie op grond van de Nbw 1998 (stikstofverordening, depositiebank e.d.) daar wel in voorziet.

MAXIMALE MOGELIJKHEDEN BESTEMMINGSPLAN BEOORDELEN

Uit jurisprudentie is vervolgens gebleken dat dit 'wegschrijven' geen goede interpretatie van de Nbw 1998 is. Zo ongeveer medio 2012 werd uit verschillende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State (hierna ABRvS) helder dat op

grond van artikel 19j Nbw 1998 in een Passende beoordeling moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden, die in het bestemmingsplan zijn opgenomen. Lid 3 van artikel 19j Nbw 1998 bepaalt namelijk dat verzekerd moet zijn dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. Daarbij stelt de ABRvS dat het opnemen van afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden in een bestemmingsplan inhoudt dat het eventuele gebruik daarvan 'in beginsel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht'. Derhalve moet reeds bij de vaststelling van deze bevoegdheden te worden onderzocht of een invulling daarvan mogelijk is, uitgaande van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan. Voor Natura 2000-gebieden betekent dit dat beoordeeld moet worden of de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan buitengebied een (significant) negatief effect kan hebben op deze gebieden. Als niet met zekerheid kan worden gesteld dat het bestemmingsplan geen negatief effect heeft, dan is het plan in strijd met de Nbw 1998 en derhalve niet uitvoerbaar. Het bestemmingsplan kan dan niet worden vastgesteld. Vooral de uitspraak van ABRvS van 5 december 2012 over het bestemmingsplan Buitengebied Zelhem deed veel stof opwaaien. Het leek erop dat pas toen bij iedereen het besef kwam dat het heel lastig was om een uitvoerbaar bestemmingsplan te maken waarin ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen zijn opgenomen.



Foto's: BugelHajema adviseurs

De enige mogelijkheid leek om de veehouderijen 'op slot' te zetten. Sindsdien is de vakwereld op zoek naar het antwoord op de vraag hoe hier mee om te gaan. Als wij de toetsingsadviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna Commissie m.e.r.) over planMER's bij bestemmingsplannen buitengebied volgen, dan blijkt dat het erg moeilijk is om het goede antwoord te vinden. In veel adviezen merkt de Commissie m.e.r. op dat het MER geen uitvoerbaar alternatief bevat of dat niet duidelijk is of de opgenomen oplossing ook is toe te passen ("uitvoerbaar" is).

WAT IS EEN OPLOSSING(SRICHTING)?

Er lijkt evenwel een oplossing gevonden te zijn voor de bestemmingsplannen buitengebied. Zo gaf de Commissie m.e.r. een positief advies over het planMER voor het bestemmingsplan Leeuwarden – Buitengebied (met ontwikkelingsruimte voor veehouderijbedrijven!). Hiermee was de gemeente Leeuwarden de eerste gemeente met een vastgesteld bestemmingsplan buitengebied met ontwikkelingsruimte voor veehouderijbedrijven én een positief advies van de Commissie m.e.r. over het planMER. Ook het planMER voor het aangepaste bestemmingsplan buitengebied Zelhem, waarin dezelfde werkwijze is gebruikt, kreeg een positief advies van de

Commissie. Welke oplossing werd in deze plannen gehanteerd? De oplossing is het opnemen van een adequate juridische regeling in het bestemmingsplan. Deze bestaat uit een gebruiksregeling op grond waarvan een negatief effect op Natura 2000-gebieden wordt voorkomen. Uitbreiding van veehouderijen dat verder gaat dan het bestaande gebruik, is dan alleen toegestaan onder de strikte voorwaarde dat is aangetoond dat er geen negatief effect optreedt in omliggende Natura 2000-gebieden. Hiermee sluit het bestemmingsplan goed aan op de Nbw 1998. Ook op grond van die wet is een uitbreiding van een veehouderij alleen mogelijk als een negatief effect is uit te sluiten.

Maar alleen het opnemen van de juiste regeling is niet voldoende. Uit het planMER en Passende beoordeling moet ook blijken dat het bestemmingsplan (en dus de juridische regeling) uitvoerbaar is en "in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening". In essentie betekent dit dat goed moet worden onderbouwd op welke manier de regeling in het bestemmingsplan kan worden toegepast, zonder dat dit tot een negatief effect in omliggende Natura 2000-gebieden leidt. En daarbij is essentieel dat artikel 19j Nbw 1998 bepaalt dat dit 'verzekerd moet zijn'. Ofwel: met aannames komen wij er niet. Het moet zeker zijn.

Hierbij ligt de sleutel in het doen van goed onderzoek naar mogelijkheden voor interne saldering (verbetering van bestaande stalsystemen in het gebied). Daarbij moet de ontwikkelingsruimte die kan ontstaan met interne saldering overeenkomen met de ontwikkelingsruimte die in het bestemmingsplan is opgenomen. Dat is niet eenvoudig, maar de positieve toetsingsadviezen geven aan dat hier zeker mogelijkheden liggen. Samen met de Commissie m.e.r. zijn wij er van overtuigd dat deze oplossing een begaanbare weg is. Maar wij weten het pas zeker als ook de ABRvS dit heeft bevestigd.

BIEDT DIT ECHT RUIMTE VOOR VEEHOUDERS?

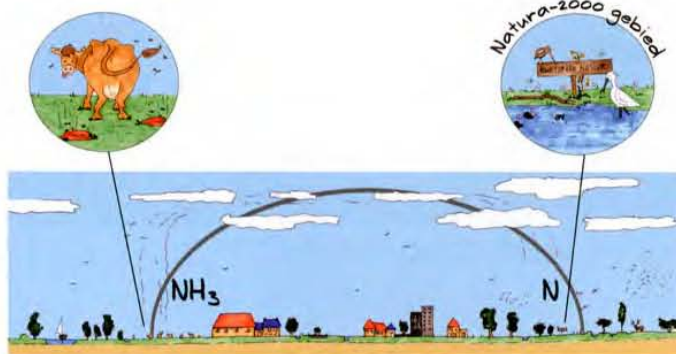
Jazeker. Maar de mate waarin hangt natuurlijk af van de specifieke situatie op het veehouderijbedrijf. Een bedrijf waar nog traditionele stallen in gebruik zijn, kan ervoor kiezen om deze te slopen en te vervangen door stallen met een veel lagere (ammoniak)emissiefactor. Hierdoor kan het aantal dieren op het bedrijf fors toenemen zonder dit leidt tot een toename van de ammoniakemissie vanaf het bedrijf. Maar als op een bedrijf al nieuwe stallen met een lage ammoniakemissie in gebruik zijn, dan is de ontwikkelingsruimte op basis van deze maatregel beperkt.

Daarnaast zijn er mogelijkheden wanneer de boer een vergunning (of een verklaring van geen bedenkingen) op grond van de Nbw 1998 kan overleggen. De provincie heeft (als bevoegd gezag) hier-

¹ Zie onder andere ABRvS 22 mei 2013, zaaknr. 201107526/1/T1/A4 (Beleidskader Natura 2000 en stikstof voor veehouderijen in Overijssel) en ABRvS zaaknr's 201307089/2/R2, 201303243/1 en 201303324/1/R2 (Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant) en ABRvS 13 november 2013, 201206190/1/R2 (Verordening veehouderij, stikstof en Natura 2000 Provincie Utrecht 2011).

“Het geschetste probleem in bestemmingsplannen buitengebied wordt er ons inziens niet mee opgelost. Immers de PAS leidt niet tot een aanpassing van artikel 19j Nbw 1998.”

voor namelijk al beoordeeld dat er door de uitbreiding geen sprake is van een (significant) negatief effect op een Natura 2000-gebied en dat deze niet in strijd is met de Nbw 1998. Dat raakt natuurlijk aan de wijze van beoordeling van de Nbw-vergunningen door de provincies. In de provincies met de meeste intensieve veehouderijen (Utrecht, Gelderland, Noord-Brabant) zijn zogenaamde Verordeningen stikstof opgesteld op basis waarvan de Nbw-vergunningen worden beoordeeld. Maar juist deze staan ter discussie op grond van jurisprudentie¹. Vanwege deze onzekerheid worden door sommige provincies op dit moment geen vergunningen op grond van de Nbw 1998 verleend. Dus hoewel er voor het bestemmingsplan wel een oplossing lijkt te zijn gevonden, blijft de vergunningverlening op grond van de Nbw 1998 een probleem.



Een andere ontwikkelingsmogelijkheid ligt in de externe saldering. Daarbij maakt de ene veehouderij gebruik van het tegelijkertijd weghalen van de vergunde stikstofuitstoot bij een andere veehouderij. Aangevoerd moet dan worden dat er per saldo geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie. Doordat je in een integraal bestemmingsplan buitengebied nog niet weet welke bedrijven gaan stoppen en welke willen groeien, is dat in een bestemmingsplan nog niet te regelen (tenzij extern salderen weer via de Nbw vergunningen mogelijk wordt). Immers binnen de Nbw 1998 tellen alleen zekerheden en geen verwachtingen. Maar door middel van een afzonderlijk op te stellen postzegelbestemmingsplan biedt dit zeker mogelijkheden, waarbij dan beide locaties in dat plan moeten worden meegenomen, waardoor op de stoppende locatie ook de zekerheid komt dat daar zich niet opnieuw een veehouder kan vestigen.

BIEDT DE PAS EEN OPLOSSING?

Onze ervaring is dat met name de landbouworganisaties stellen dat deze problematiek wel zal worden opgelost met de komst van de Programmatische Aanpak Stikstof (hierna PAS). In de PAS werkt het ministerie van Economische Zaken samen met andere overheden om aan de ene kant de natuur in Natura 2000-gebieden te versterken door een afname van de stikstofdepositie en aan de andere kant activiteiten met een stikstofemissie (weer) mogelijk te maken. In dit kader heeft staatssecretaris Dijkema in maart 2014 een convenant afgesloten met het agrarisch bedrijfsleven. In dit convenant zijn maatregelen opgenomen waardoor de ammoniakemissie van agrarische bedrijven in 2030 wordt beperkt met ten minste 10 kiloton emissie per jaar. Hierdoor vindt ook een afname van de ammoniakdepositie in een Natura 2000-gebied plaats. Van deze afname mag 56% door de bedrijfstak als ontwikkelingsruimte worden gebruikt.

Natuurlijk draagt de PAS hierdoor bij aan het verbeteren van de natuurkwaliteit in de overbelaste Natura 2000-gebieden. En waarschijnlijk ontstaat hierdoor ook (weer) ruimte voor het verlenen van vergunningen op grond van de Nbw 1998. Maar het geschetste probleem in bestemmingsplannen buitengebied wordt er ons inziens niet mee opgelost. Immers de PAS leidt niet tot een aanpassing van artikel 19j Nbw 1998. En daarmee zal het bestemmingsplan de juridische waarborgen moeten blijven bevatten dat de natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. Wel kan de PAS bijdragen aan de noodzakelijke onderbouwing dat de opgenomen juridische regeling ook uitvoerbaar is.

TOT SLOT

Uit het voorgaande blijkt dat de 'ammoniakproblematiek' in relatie tot bestemmingsplannen buitengebied de afgelopen jaren behoorlijk in beweging is geweest. In dit artikel hebben wij een oplossingsrichting geschetst. Maar naar verwachting zullen de ontwikkelingen op dit vlak blijven voortgaan, waarmee ons vakgebied in de zoektocht naar oplossingen boeiend en dynamisch blijft.

Pier Wiebe Rienstra, planoloog en adviseur milieueffectrapportage
Henk Veldhuis, senior adviseur

Beiden werken bij BügelHajema Adviseurs en hebben uitgebreide ervaring met het opstellen van bestemmingsplannen voor het buitengebied en de bijbehorende planMER-en.