

Notitie toepassing handleiding duurzame locaties

Aanleiding

In de reconstructieplannen is bepaald dat de intensieve veehouderij in *verwevingsgebieden* zich kan ontwikkelen op duurzame locaties. Dit is een gemeenschappelijk doel van alle reconstructiepartners en tevens een provinciaal belang. Om te bepalen of sprake is van een duurzame locatie is in de reconstructieplannen de handleiding duurzame locaties opgenomen.

In geval van aanvragen voor ontwikkelingen van de intensieve veehouderij (lees: uitbreiding van het bouwblok) in verwevingsgebieden worden gemeenten dus geconfronteerd met de vraag of de locatie in relatie tot de gewenste ontwikkeling duurzaam is. De vraag of een locatie duurzaam is wordt alleen gesteld als er een concreet initiatief voor een *uitbreiding* van het bestaande bouwblok voorligt. Als er binnen een bestaand bouwblok gebouwd kan worden doet zich de vraag van duurzaamheid niet voor. Bij het overnemen van een bestaand bouwblok in een bestemmingsplan, doet zich de vraag evenmin voor. Het uitgangspunt is immers dat bestaande bouwblokken worden gerespecteerd.

Uit signalen die vanuit de gemeentelijke praktijk worden opgevangen blijkt dat er rondom de duurzaamheidstoets nogal wat vragen leven. Dit leidt er toe dat van de mogelijkheid om met toepassing van de handleiding sturend op te treden en daadwerkelijk een toets aan omgevingskwaliteiten te doen (te) weinig gebruik gemaakt wordt.

Daarnaast zijn de randvoorwaarden waaraan getoetst wordt met name op het gebied van milieuwetgeving gewijzigd (geurwet in plaats van wet stankemissie) of ontbreken deze (luchtkwaliteit). Overigens gaat het er bij de duurzaamheidstoets niet alleen om dat eventuele ongewenste ontwikkelingen worden tegengegaan maar juist ook om *gewenste* ontwikkelingen te kunnen onderbouwen en daardoor meer zekerheid en duidelijkheid te kunnen bieden aan agrariërs en burgers.

Om aan de vraag van de gemeenten om meer duidelijkheid te geven over de toepassing van de handleiding duurzame locaties tegemoet te komen, is deze notitie opgesteld.

Voor alle duidelijkheid: het gaat dus niet om een wijziging of aanscherping van de uitgangspunten uit de handleiding duurzame locaties maar uitsluitend om een uitleg over de toepasbaarheid daarvan.

Doel handleiding duurzame locaties¹

De handleiding vormt het toetsingskader voor de beoordeling van duurzame locaties voor de intensieve veehouderij. De handleiding is bedoeld als ondersteuning voor de planvorming in het kader van het ruimtelijk ordeningsbeleid van gemeenten en voor het beoordelen van initiatieven. In de afweging tussen het beschermen van kwetsbare waarden en functies en het geven van voldoende ontwikkelingsmogelijkheden voor de intensieve veehouderij spelen het ro-, water-, natuur-, landschaps- en milieubeleid een rol. In de handleiding zijn voor al deze beleidscategorieën randvoorwaarden geformuleerd om tot een afweging te komen.

De vraag óf een locatie duurzaam is speelt alleen in de in de reconstructieplannen begrensde verwevingsgebieden. In verwevingsgebieden kunnen de bestaande agrarische locaties duurzaam zijn, mits de omgevingskwaliteiten in brede zin, (water, natuur, landschap, milieu e.d) dat toelaten. Er wordt daarbij uitgegaan van een “ja mits” en tegelijkertijd van een maatwerkbenadering. Of de

¹ De handleiding spreekt ook over duurzame *project*locaties. Deze projectlocaties van grote omvang worden in de praktijk niet ontwikkeld en zijn op grond van het reconstructieplan ook niet mogelijk. Deze notitie beperkt zich daarom tot de duurzame locaties voor afzonderlijke bestaande bouwblokken.

omgevingskwaliteiten de voorgenomen ontwikkeling toelaten wordt bepaald aan de hand van de randvoorwaarden uit de handleiding. Indien een locatie is gelegen in de GHS-natuur of in de GHS landbouw, leefgebied kwetsbare soorten (met uitzondering van weidevogels) of natuurontwikkelingsgebied, is deze in ieder geval niet duurzaam. Een toets aan de randvoorwaarden is dan niet aan de orde.

Toetsing aan de randvoorwaarden uit de handleiding

De vraag of een locatie duurzaam is, geschiedt op basis van een concreet initiatief. Dit betekent enerzijds dat niet op voorhand bepaald kan worden of een locatie met een bouwblok van bepaalde omvang duurzaam is. Anderzijds betekent dit dat een locatie duurzaam kan zijn zonder dat het initiatief leidt tot een bouwblok met de maximale omvang van 2,5 ha.

Bij het toetsen van het concrete initiatief komen de randvoorwaarden in beeld zoals opgenomen in de handleiding. De initiatiefnemer zal aan moeten geven op welke wijze met de thema's in de beoordelingstabel rekening is gehouden. Het gaat hier in feite om een integrale omgevingstoets. Voor de meeste thema's geldt dat ontwikkeling mogelijk is mits wordt voldaan aan een aantal voorwaarden gericht op instandhouden en versterken van aanwezige waarden of het compenseren van aangetaste waarden. Het kan ook zijn dat ontwikkeling niet mogelijk is, tenzij wordt aangetoond dat dit geen nadelige effecten met zich meebrengt.

Indien er sprake is van een stapeling van waarden (bijvoorbeeld een gebied in de GHS landbouw met zeer hoge cultuurhistorische, aardkundige en landschappelijke waarden) zullen de mogelijkheden voor duurzame locaties geringer zijn. Hoe deze afweging uitvalt is maatwerk en zal moeten blijken uit een degelijke onderbouwing waarin aandacht moet worden besteed aan minimaal alle aspecten uit de beoordelingstabel. Bij een stapeling van waarden kan ondanks dat voldaan wordt aan alle individuele randvoorwaarden, de conclusie zijn dat er toch geen sprake is van een duurzame locatie. Dat deze conclusie getrokken kan worden vloeit voort uit het feit dat het hier om een beleidsafweging van de gemeente gaat die slechts marginaal getoetst kan worden. Zie hiervoor ook hetgeen hieronder is vermeld bij het kopje "juridische houdbaarheid".

De RO- en milieuaspecten moeten in onderlinge samenhang worden gezien. Indien op grond van milieuaspecten een ontwikkeling niet mogelijk of niet gewenst is, is dit een argument om ook in het kader van ruimtelijke ontwikkeling de locatie als niet-duurzaam te beoordelen.

Hanteren beoordelingskader

Randvoorwaarden vanuit de streekplanzonering² (GHS en AHS)

In de GHS-natuur of in de GHS landbouw, leefgebied kwetsbare soorten overig of natuurontwikkelingsgebied zijn duurzame locaties niet mogelijk.

Binnen alle andere subzones zijn duurzame locaties mogelijk mits rekening gehouden wordt met de geformuleerde randvoorwaarden. De duurzaamheidstoets leidt in deze situaties doorgaans niet tot problemen omdat relatief eenvoudig aan de randvoorwaarden voldaan kan worden.

De effectuering van maatregelen die uit de invulling van randvoorwaarden voortkomen, dienen uiteraard wel voldoende aandacht te krijgen.

² De zonering is thans opgenomen in de door Provinciale Staten op 27 juni 2008 vastgestelde Interimstructuurvisie

Overige randvoorwaarden

Geurgevoelige objecten

De randvoorwaarde hier is dat de ontwikkeling moet passen binnen de wet- en regelgeving voor geurhinder en de eisen die de RO-regelgeving stelt aan de kwaliteit van het woon- en leefklimaat.

De milieuregelgeving die nog met de inwerkingtreding van de reconstructieplannen werd versoepeld (Wsv) is intussen (per 1 januari 2007) vervangen door de Wet geurhinder veehouderijen (Wgv). Deze milieuwet gaat er van uit dat een veehouderij een geurgevoelig object in zijn omgeving met een bepaalde hoeveelheid odeurunits mag belasten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen geurgevoelige objecten binnen en buiten de bebouwde kom. De gemeenteraad kan op grond van een gebiedsvisie een geurverordening vaststellen waarin binnen een bepaalde marge soepeler of strengere normen worden bepaald. Overschrijding van de geldende geurnormen betekent dat het verlenen van een milieuvergunning niet mogelijk is.

De Wgv kent wel een bepaling dat bij het nemen van geurbelastingreducerende maatregelen ook in een overbelaste situatie het aantal dieren nog kan toenemen. Er is dan wel sprake van een verbetering van de overbelaste geursituatie zonder dat de wettelijke of bij verordening vastgestelde normen worden gehaald. In de praktijk staat deze bepaling bekend als de 50% regeling. Tot zover de milieuvergunningverlening op grond van de Wgv.

De vraag rijst nu of de beoogde uitbreiding waarvoor milieuvergunning kan worden verkregen ook een uitbreiding van het bouwblok rechtvaardigt. Bij deze *ruimtelijke* afweging komt de vraag aan de orde of een goed woon- en leefklimaat is te garanderen. Deze afweging kan gemaakt worden aan de hand van de beoordelingsmethodiek voor het opstellen van een gebiedsvisie³. Met deze systematiek bepalen gemeenten welk mate van hinder zij nog acceptabel achten. Dus bij welk hinderniveau er volgens de gemeente nog sprake is van een goed woon- en leefklimaat. Een gemeente die een gebiedsvisie heeft vastgesteld heeft deze vraag al beantwoord. Ook is het mogelijk in een bestemmingsplan, structuurvisie of een ander document waarop inspraak mogelijk is hiervoor beleidsuitgangspunten op te nemen.

Indien een concreet initiatief waarvoor uitbreiding van het bouwblok nodig is volgens de gemeente geen goed woon- en leefklimaat garandeert zoals bijvoorbeeld neergelegd in een gebiedsvisie of ander ruimtelijk document komt de gemeente tot de conclusie dat er geen sprake is van een duurzame locatie. Dit ondanks het feit dat op grond van milieuwetgeving wél milieuvergunning verleend kan worden.

Evenzo is het mogelijk dat wanneer de milieuvergunning verleend wordt ondanks het feit dat er sprake is van een overbelaste situatie dus met toepassing van de hierboven genoemde 50% regeling, er toch sprake is van de duurzame locatie. In de gebiedsvisie kan de gemeente immers bepaald hebben op die plaatsen een hogere belasting acceptabel is. De aanwezigheid van een enkele burgerwoning doet daaraan dan niet af.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van het woon- en leefklimaat wordt, conform de beoordelings-systematiek voor het opstellen van een gebiedsvisie, ook rekening gehouden met eventuele geurhinder ten gevolge van veehouderijen in de omgeving. Hinder ten gevolge van cumulatieve overbelasting kan

³ Uitspraak RvS (200900801/2/R3) bevestigt de hier voorgestelde werkwijze op basis van bijlage 6 en 7 uit de handleiding bij de Wgv. Gemeente oordeelt aanvaardbaarheid achtergrond- en voorgrondbelasting op basis van hinderpercentage (bijlage 6) en oordeel leefklimaat (bijlage 7).

een reden zijn dat er geen sprake is van een goed woon- en leefklimaat, zodat de locatie als niet duurzaam beoordeeld moet worden.

Voor verzuring gevoelige gebieden (ammoniak)

De zone van 250 meter rondom de zeer kwetsbare bos- en natuurgebieden is doorgaans als extensiveringsgebied aangewezen zodat daar de vraag naar duurzaamheid niet aan de orde komt. In de nieuwe Wet ammoniak en veehouderij is opgenomen dat provinciale staten de zeer kwetsbare gebieden aanwijzen. Bij besluit van 3 oktober 2008 zijn de zeer kwetsbare gebieden aangewezen. Binnen deze gebieden en een 250 meterzone daaromheen kan geen veehouderijbedrijf opgericht worden en kunnen ontwikkelingen alleen binnen het bedrijfsemissieplafond plaatsvinden. Op een enkele plaats overlapt het verwevingsgebied met een zeer kwetsbaar gebied voor de Wav. Locaties voor intensieve veehouderijen die in deze gebieden binnen de 250 meter zone vallen kunnen niet aangemerkt worden als duurzaam. Voor deze locaties worden overigens wel de beëindigings- en verplaatsingsregeling verruimd.

Als vergunningverlening op grond van de aanwezigheid van een Natura 2000 gebied niet mogelijk is of wanneer niet voldaan kan worden aan de beleidslijn IPPC komt de vraag naar duurzaamheid niet aan de orde omdat dan de ruimtelijke ontwikkeling ook niet mogelijk is.

Luchtkwaliteit

Ten tijde van het opstellen van de handleiding duurzame locaties en het opnemen van de handleiding in de reconstructieplannen speelde het thema luchtkwaliteit nog geen rol.

Intussen is de Wet Luchtkwaliteit in werking getreden door aanpassing van de Wet milieubeheer. In titel 5.2. van die wet is bepaald dat bij vergunningverlening de normen voor luchtkwaliteit als opgenomen in bijlage 2 van de wet in acht moeten worden genomen. Indien die normen worden overschreden kan de vergunning niet verleend worden. In de intensieve veehouderij speelt vooral fijn stof een rol. Bij de vergunningverlening moet worden getoetst op twee manieren:

- op de jaargemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM₁₀) (die mag maximaal 40 µg/m³ zijn);
- of het aantal dagen dat de 24-uurgemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM₁₀) hoger is dan 50 µg/m³ (dat mag maximaal 35 dagen per kalenderjaar).

Bij nieuwe overschrijdingen van de normen kan de vergunning niet verleend worden. Ook hier speelt net als bij geur dat ten opzichte van de bestaande situatie er wel een verbetering op kan treden maar dat er nog steeds sprake is van een overbelaste situatie. Ook dan kan de milieuvergunning verleend worden en komt de vraag aan de orde of bij de voorgenomen ontwikkeling van een goed woon- en leefklimaat sprake is .

Deze afweging zou eveneens gemaakt kunnen worden aan de hand van de gebiedsvisie of beleidsuitgangspunten als opgenomen in een bestemmingsplan of structuurvisie.

Via het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) worden bestaande overschrijdingen door veehouderijen gesaneerd. Iedere wijziging of uitbreiding van een veehouderij bedrijf dient te worden getoetst aan de Wet Luchtkwaliteit. Dit is bij uitstek de gelegenheid om met het bedrijf in gesprek te gaan om het bedrijf te laten proberen de overschrijding op te heffen. Een stimuleringsregeling is hiervoor in de maak. Indien bedrijven hier niet op ingaan, dan worden zij vanaf 2010 verplicht om op eigen kosten een maatregel te treffen; hiervoor wordt een juridisch instrument voor het bevoegd gezag (doorgaans gemeente) ontwikkeld. Een extra overweging hierbij is nog dat

wanneer in deze gevallen wel vergunningen verleend worden, er mogelijk nieuwe saneringssituaties ontstaan met alle financiële gevolgen voor zowel de veehouder als het bevoegd gezag van dien.

Samenvattend kan men met betrekking tot de milieuthema's er van uitgaan dat een locatie duurzaam is c.q. aan de gewenste ontwikkeling ook ruimtelijk medewerking verleend kan worden als sprake is van een goed woon- en leefklimaat. De vraag of hiervan sprake is zal in een gebiedsvisie of op basis van de in een bestemmingsplan, structuurvisie of een ander document waarop inspraak mogelijk is, opgenomen beleidsuitgangspunten beantwoord moeten worden.

Ecologische verbindingzones, cultuur historisch waardevolle gebieden, openheid, archeologische waarden, aardkundig waardevolle gebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, regionale waterberging, ruimte voor de rivier en potentieel natte gebieden.⁴

Bij een toets aan sommige van deze thema's zijn duurzame locaties mogelijk mits de functie als zodanig niet wordt aangetast (bijvoorbeeld ecologische verbindingzone) of wordt aangetoond dat bepaalde waarden niet aanwezig zijn (bijvoorbeeld archeologie). Bij enkele van deze thema's is het uitgangspunt zodanig geformuleerd dat duurzame locaties in principe niet mogelijk zijn tenzij wordt aangetoond dat de te beschermen waarden niet worden aangetast (bijvoorbeeld cultuurhistorisch waardevolle gebieden en aardkundig waardevolle gebieden). Het verschil in formulering is slechts een nuance maar hieruit kan wel afgeleid worden dat bij de "nee, tenzij formulering" er hogere eisen gesteld moeten worden aan de onderbouwing.

(Toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen

Bij de beoordeling van duurzame locaties dient rekening gehouden te worden met toekomstig geplande en vastgestelde ontwikkelingen van andere functies zoals stadsuitbreiding of infrastructuur. Is bijvoorbeeld een bestemmingsplan dat voorziet in woningbouw al vastgesteld dan is duidelijk dat een uitbreiding van een intensieve veehouderij binnen dit bestemmingsplan niet wenselijk is en zal tot een niet duurzame locatie geconcludeerd moeten worden. Indien de plannen minder vaststaand zijn, zal een afweging gemaakt moeten worden. Als de plannen niet definitief zijn zal een ontwikkeling van een intensieve veehouderij doorgaans wel mogelijk moeten zijn. Concluderen tot een niet duurzame locatie kan in die situatie alleen als de gemeente in overleg met de initiatiefnemer tot afspraken komt over beëindiging of verplaatsing.

De toets in de praktijk

Uit het bovenstaande komt naar voren dat maatwerk de rode draad is bij de duurzaamheidstoets. Enerzijds vanwege de omvang van het initiatief c.q. de gewenste ontwikkeling, anderzijds vanwege de ligging van de locatie. Het is om deze reden dan ook vrijwel onmogelijk om concrete voorbeelden te geven van locaties die gegeven een bepaald initiatief wel of niet duurzaam zijn.

In zijn algemeenheid kan wel gesteld worden dat locaties die dicht bij een landbouwonwikkelingsgebied gelegen zijn eerder duurzaam zullen zijn dan locaties dicht bij een extensiveringsgebied. In het laatste geval zal immers eerder sprake zijn van een stapeling van waarden dan in het eerste geval. Maar dan nog is maatwerk bepalend. Enkele fictieve voorbeelden ter illustratie.

⁴ De watertoets is in deze opsomming als zodanig niet opgenomen maar deze geldt uiteraard voor iedere voorgenomen ontwikkeling.

Stel dat een bedrijf is gelegen in de nabijheid van een extensiveringsgebied en wil uitbreiden met één stal. Er zijn geen burgerwoningen in de buurt en hij past de maximale techniek toe. In dit geval zal de locatie ondanks de ligging waarschijnlijk duurzaam beoordeeld moeten worden.

Stel dat datzelfde bedrijf is gelegen in een kleinschalig gebied eveneens tegen een extensiveringsgebied aan en rondom het bedrijf bevinden zich verspreid gelegen burgerwoningen. De gemeente heeft in haar structuurvisie bepaald dat hier sprake is van een overgangsgebied. Bij een beperkte uitbreiding met één stal en de inzet van techniek zou dan nog wel tot een duurzame locatie gekomen kunnen worden. Voor grootschalige initiatieven is deze locatie niet geschikt en dus niet duurzaam.

Stel dat een bedrijf op enige afstand van een Log is gelegen. Er bevindt zich in de nabijheid één burgerwoning. Het bedrijf beschikt voor de gewenste uitbreiding met twee stallen over een geldige milieuvergunning. De geurbelasting op de woning is nog steeds te hoog maar verbetert wel. Er is tevens sprake van een goede landschappelijke inpassing. In dit geval zal de locatie duurzaam zijn.

Stel dat datzelfde bedrijf niet alleen op enige afstand van een Log is gelegen maar aan de andere zijde ook op enige afstand van een bebouwingscluster. De gemeente heeft voor dit bebouwingscluster een gebiedsvisie ontwikkeld en wil met toepassing van de mogelijkheden die buitengebied in ontwikkeling biedt, de ruimtelijke kwaliteit van het bebouwingscluster verbeteren. Een grootschalige uitbreiding van de intensieve veehouderij waarbij meerdere woningen qua geur in een overbelaste situatie blijven zitten past niet in de gebiedsvisie. De locatie zou dan voor dát initiatief niet duurzaam zijn.

Juridische houdbaarheid

Bij de behandeling van de beroepen tegen de reconstructieplannen is bij de Raad van State (RvS) ook aangevoerd dat de systematiek waarbij in verwevingsgebieden de ontwikkelingsmogelijkheden voor de intensieve veehouderij op voorhand niet duidelijk zijn, in strijd met de rechtszekerheid zou zijn. De RvS heeft geoordeeld dat de aanduiding van verwevingsgebied zonder daarbij een onderscheid te maken in indeling van de ruimte voor landbouw, wonen en recreatie in overeenstemming met de Reconstructiewet is. De RvS verwijst daarbij naar artikel 1 van die wet waarin ten aanzien van verwevingsgebied is opgenomen dat dit is gericht op verweving van landbouw, wonen en natuur, waar hervestiging of uitbreiding van intensieve veehouderij mogelijk is mits de ruimtelijke kwaliteit of functies van het gebied zich daar niet tegen verzetten.

De RvS accepteert dus dat in verwevingsgebieden voorgenomen ontwikkelingen van de intensieve veehouderij getoetst worden aan de omgeving. De duurzaamheidtoets als zodanig staat daarom niet ter discussie. Indien met de duurzaamheidtoets kwalitatief voldoende vast komt te staan of van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wel of geen sprake is, zijn de procesrisico's minimaal.

In feite sluit dit aan bij het uitgangspunt dat het primaat voor ruimtelijke ontwikkeling bij de gemeente ligt. Ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening gaat hier van uit. Verder sluit dit aan bij het algemeen aanvaard beginsel in het bestuursrecht dat de rechter de toepassing van beleid slechts marginaal toetst. Alleen als een bestuursorgaan zich niet houdt aan het door haar zelf vastgestelde beleid of dit beleid toepast in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zal de rechter ingrijpen.

Dit betekent dat een besluit omtrent een duurzame locatie dat is gebaseerd op het vastgestelde beleid (= de handleiding duurzame locaties) en voldoende is onderbouwd (gemotiveerd) in rechte niet onderuit zal gaan.

Kortom, er zijn voor gemeenten voldoende mogelijkheden om in verwevingsgebieden met toepassing van de duurzaamheidtoets eigen afwegingen te maken. Voorzover daarbij een overweging zou zijn dat

dit grote kosten met zich meebrengt en dat er daarom terughoudend mee omgegaan wordt, merken wij nog op dat de handleiding er van uitgaat dat de initiatiefnemer zelf de ruimtelijke onderbouwing aanlevert en dat de gemeente enkel hoeft te toetsen of deze kwalitatief voldoet en de juiste conclusies trekt.

Aanbevelingen

In het kader van de uitvoering van de reconstructieplannen, het maximaal benutten van gunstig gelegen bestaande locaties en de afwaartse beweging, is het van belang dat in het verwevingsgebied de juiste ruimtelijke keuzes worden gemaakt. Mede in relatie tot het bereiken van de reconstructiedoelen is dit een provinciaal belang. Als te gemakkelijk meegewerkt wordt aan ontwikkelingen in het verwevingsgebied komen enerzijds de Log'n minder snel tot uitvoering en wordt anderzijds het risico gelopen dat op termijn nieuwe saneringssituaties worden gecreëerd. Het verwevingsgebied kan en moet ook bijdragen aan de afwaartse beweging maar dan wel op die locaties waar dat ruimtelijk en milieutechnisch gezien wenselijk zijn.

De handleiding duurzame locaties biedt hiervoor een afwegingskader. Méér dan tot nu toe het geval is geweest zou hiervan gebruik gemaakt kunnen worden. Zowel om gewenste ontwikkelingen te onderbouwen en daardoor aan de ondernemer meer zekerheid te geven als om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan en nieuwe saneringssituaties te voorkomen. Ook dat laatste geeft overigens aan de betrokken ondernemer (meer) duidelijkheid.

Om de juiste beleidskeuzes te maken, is het voorhanden hebben van een gebiedsvisie al dan niet neergelegd in een bestemmingsplan of structuurvisie een belangrijk hulpmiddel.