



De vorige statenperiode is afgesloten met de statenbrief 'Duurzame veehouderij: uitwerking van het omgevingsbeleid' (SIS 2015-44). Deze brief is in de Statencommissie van februari 2015 besproken. Daarna zijn bouwstenen ontvangen van twee regio's: Achterhoek en FoodValley. Ook LTO, GNMF en de GGD hebben hun visie gegeven. U heeft mede op basis van deze bouwstenen in september 2015 een eerste uitwerking van het college ontvangen met de brief PS2015-606. Op basis hiervan heeft u op 25 november een werkbezoek gebracht aan 3 veehouderijbedrijven en heeft u aansluitend een rondetafelgesprek gehad met diverse betrokkenen.

Na de bespreking met uw Staten in december van de statenbrief PS2015-606 heeft ons college tussen januari en maart 2016 diverse werkbijeenkomsten en bezoeken en gesprekken georganiseerd. Ten slotte is op 13 maart een advies van de Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid ontvangen. Dit brengt ons tot de nu voorliggende uitwerking die wij graag met u bespreken.

### **3 Bestaand beleid c.q. kader**

De opdracht om het omgevingsbeleid te actualiseren en in lijn te brengen met het Plussenbeleid omvat:

1. het laten vervallen van de reconstructiezonering (waarmee ons college invulling geeft aan motie 28 uit 2014),
2. het laten vervallen van de sturing via een maximale oppervlaktemaat voor agrarische bouwpercelen voor niet grondgebonden veehouderij (1 hectare in verwevingsgebied en 1,5 hectare in landbouwontwikkelingsgebied),
3. het opnemen van een beoordelingsmethodiek die ruimte biedt voor vergroting van het agrarisch bouwperceel voor niet-grondgebonden veehouderij op voorwaarde dat extra kwaliteit wordt geleverd (verwoord in Amendement 8 uit 2014).

De actualisatie loopt mee in de integrale actualisatie van de Omgevingsvisie en –verordening dit najaar.

### **4 Argumenten/afwegingen/risico's**

Om de inhoudelijke uitwerking goed te duiden, staan we eerst stil bij twee zaken waarvoor uw Staten ook aandacht hebben gevraagd in uw vergadering:

1. de juridische houdbaarheid,
2. de dialoog.

We doen ten slotte een voorstel voor het goed blijven beschermen van een deel van het extensiveringsgebied.

#### *Juridische houdbaarheid*

In uw amendement A8 uit 2014 vraagt u om 'bovenwettelijke' maatregelen uit te werken voor milieu, volksgezondheid en ruimtelijke kwaliteit en dierenwelzijn. Omwille van juridisch houdbaar beleid stellen we in dit kader twee aanpassingen voor:

- de term 'bovenwettelijk' doet vermoeden dat de provincie strengere eisen stelt dan wettelijk vereist is. Deze term willen we daarom vervangen door de woorden 'aanvullende maatregelen vanuit een goede ruimtelijke ordening'. Overheidsbeleid mag niet in strijd zijn met hogere wetgeving of een verscherping vragen van huidige wettelijke normen. Aanvullende maatregelen vragen vanwege een goede ruimtelijke ordening is wel mogelijk.

- bij 'dierwelzijn' uitgaan van ruimtelijk relevante investeringen. Deze nuance dient ter verduidelijking naar aanleiding van de uitspraak van de afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State van 2015. De Raad stelt dat ruimtelijke ordening wel ruim maar niet grenzeloos mag worden geïnterpreteerd. Door de appellant was naar voren gebracht dat aspecten in de bedrijfsvoering ten aanzien van dierenwelzijn, gebruik van antibiotica en energieverbruik niet ruimtelijk relevant zijn.

#### *Dialog*

Ons college is voorstander van een goede dialoog bij uitbreiding van elk bedrijf en niet alleen gebonden aan de veehouderij. Het college stelt voor om in de Omgevingsvisie meer duidelijkheid te geven over de dialoog en de ingrediënten daarvoor. Helder is dat ondernemers hiervoor verantwoordelijk zijn. Veel goede ondernemers zijn al jaren in goede verstandhouding met hun omgeving. Tegelijk wil ons college voor alle bedrijven meer houvast bieden. Het gaat daarbij niet om regels maar om helderheid over de ingrediënten voor een goede dialoog met de omgeving.

#### **Uitwerking van de vijf bespreekpunten**

*Onderstaande vijf bespreekpunten, die uw Staten in december 2015 hebben besproken, gevolgd door de nadere uitwerking*

1. centraal of decentraal beleid ontwikkelen?
2. voor welke sectoren geldt het beleid? Veehouderij of breder? Alleen niet-grondgebonden of ook grondgebonden?
3. bij welke uitbreidingen? Alle of alleen die uitbreidingen die een wijziging van het bestemmingsplan vereisen?
4. welke extra maatregelen? Plussen als klimaat en sloop naast de vier aangegeven plusmaatregelen van amendement 8 uit 2014?
5. hoeveel investeren? Wat is een redelijke maat voor de aanvullende investering?

#### *Ad 1 Regionale verschillen vanwege regionale aandachtspunten*

Een van de vijf bespreekpunten in december was de vraag over de wenselijkheid van regionale accenten in het Plussenbeleid. U heeft aangegeven niet te veel verschillen te willen. Met diverse partijen hebben we onderzocht in hoeverre regionale verschillen in gebieden nuances in de uitvoering van het Plussenbeleid rechtvaardigen op regionaal niveau. Hieruit blijkt dat de aandachtspunten in een gebied als de Achterhoek – relatief dun bevolkt, veel leegstand, mooie landschappen – echt anders zijn dan de aandachtspunten in een gebied als FoodValley: relatief dicht bevolkt, veel veehouderij.

Ook vanwege de Omgevingswet is het meer gangbaar om ruimtelijk ordening aan te laten sluiten bij de knelpunten die er in gebieden zijn. Ons college wil gemeenten dan ook de mogelijkheid bieden om eigen accenten te leggen in het prioriteren van maatregelen in het kader van het Plussenbeleid. Het gaat dan om accenten die passen bij de aandachtspunten in een gebied. Indien gemeenten het wenselijk vinden, kan deze invulling regionaal worden uitgewerkt.

#### *Ad 2 Nog geen Plussenbeleid voor de grondgebonden veehouderij*

U heeft in de discussie op 2 december aangegeven te willen onderzoeken of het Plussenbeleid ook van toepassing zou moeten zijn op de grondgebonden veehouderij.

Met grondgebonden veehouderij kan een goede inpassing in het 'landschap' plaatsvinden in verband met de omliggende grond van deze bedrijven, ook ruim buiten de agrarische bebouwing. In veel gemeenten wordt hier ook al op gestuurd. Hiervoor is in de huidige Omgevingsvisie ook al een opgave geformuleerd. Daarnaast zetten het kabinet en marktpartijen in op een toename van weidegang van 70 naar 80%.

Grootschalige groei van grondgebonden bedrijven is de komende jaren nauwelijks aan de orde. De Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB) voor grondgebonden groei van de melkveehouderij borgt een duurzame ontwikkeling. Deze AmvB vereist dat bedrijven over voldoende grond beschikken om uit te breiden. Groei is er wel in de afgelopen drie jaar geweest vanwege het vervallen van de melkquotering. De handel in fosfaatrechten zal erop gericht zijn om deze stallen op te vullen. Verdere groei vergt investeringen in stallen, dieren, extra cultuurgrond (eisen van de AMvB grondgebondenheid). De extra mestproductie moet daarbij voor 100% worden verwerkt (Mestwet 2014). Kortom, groei in deze sector zal hooguit in kleine stapjes plaatsvinden. Vigerende bestemmingsplannen kennen voor deze bedrijven op dit moment veelal nog veel ontwikkelruimte. Wij stellen daarom voor, om de vraag om het Plussenbeleid in te voeren voor de grondgebonden veehouderij op te pakken, als de gevolgen van de nieuwe landelijke wet- en regelgeving helder zijn.

*Ad 3` Bestaande rechten respecteren in bestemmingsplannen*

De wens van de provincie is om bestaande rechten in vigerende bestemmingen niet aan te tasten vanwege het risico op planschade. Wel zou de wijzigingsbevoegdheid die uitbreidingen mogelijk maken zonder dat de gemeenteraad daar over besloten heeft, uiterlijk binnen twee jaar moeten worden aangepast aan het Plussenbeleid. Door vroegtijdig deze duidelijkheid te geven, kunnen gemeenten waar nodig hun beleid hierop aanpassen.

Op dit moment worden nieuwe bestemmingsplannen voor het buitengebied streng juridisch op milieueffecten getoetst. Aangetoond moet worden dat toekomstige uitbreidingsmogelijkheden geen significante effecten op de omliggende natuur hebben. Dit betekent soms dat gemeentelijke beleidsplannen alleen nog de bestaande percelen in het bestemmingsplan kunnen opnemen en dat uitbreidingsplannen pas met een buitenplanse afwijkingsprocedure – op maat - mogelijk worden gemaakt. Het Plussenbeleid kan dat niet oplossen. Wel kan het Plussenbeleid bijdragen aan het vinden van de goede motivering voor een uitbreiding van een individueel bedrijf; d.w.z. in afwijking van het bestaande bestemmingsplan.

*Ad 4 Drie plus-thema's in plaats van vier, en daarmee ook bijdragen aan volksgezondheid als basis*  
Uw Staten hebben in december kennis genomen van het gegeven dat er in de regionale uitwerkingen (bouwstenen) verschillen zaten in de aard van de thema's waarop aanvullende maatregelen kunnen worden genomen. Naast de vier plussen noemden sommige partners sloop, klimaat, water. Ons voorstel is om nu vast te houden aan drie van de vier genoemde plussen in uw motie. Namelijk ruimtelijke kwaliteit, milieu en dierwelzijn.

Allereerst zijn deze drie plussen juridisch goed vanuit een brede ruimtelijke ordening te motiveren en dragen bij aan een juridische houdbaarheid. Daarnaast geven deze plussen ook goed weer hoe zij kunnen bijdragen aan een duurzame ontwikkeling van het bedrijf, passend in zijn omgeving. Plus-maatregelen kunnen worden genomen op het perceel van het bedrijf zelf en ook in de directe omgeving van het bedrijf.

Voor het thema volksgezondheid geldt meer een generiek rijksbeleid. We zien volksgezondheid dan ook als basisvoorwaarde en niet als onderdeel van het Plussenbeleid. Verbeteringen voor de volksgezondheid worden in de praktijk echter ook via fysieke maatregelen voor milieu en dierwelzijn gerealiseerd. Plussen op het gebied van geur, fijn stof en NOx dragen bij aan volksgezondheid. Maatregelen voor de verbetering van dierwelzijn doen dit ook. Immers: een verkleining van de kans op het ontstaan en verspreiding van dierziekten verkleint de kans op effecten op de volksgezondheid. Dit doet naar onze mening ook recht aan het gedachtengoed van de komende Omgevingswet, zorgen voor een gezonde en veilige leefomgeving.

Tegelijkertijd werkt ons college aan een instrument dat gericht is op het in beeld brengen van de factoren in de fysieke leefomgeving die invloed hebben gezondheid en dat daarmee een handvat kan bieden om te bepalen welke factoren de meeste kansen bieden om deze te verbeteren. Het is bedoeld als een handreiking om bij ruimtelijke ontwikkelingen gezondheid mee te wegen in de besluitvorming.

Dit is aangekondigd in de Omgevingsvisie. Informatie over deze 'Gelderse gezondheidswijzer' ontvangen uw Staten in de tweede helft van dit jaar.

*Ad 5 Onderzoek het investeringsbedrag van ongeveer 8% als maat voor extra kwaliteit*

In de commissie is in december aangegeven dat nader onderzoek zou moeten plaatsvinden naar de hoogte van 8% als maat voor investering in aanvullende maatregelen. Omwille van de gewenste mate van duidelijkheid en gelijkheid voor alle betrokken partijen wordt een investeringsbedrag van 8% aan kosten van de investering / uitbreiding - de bouwsom waarover leges moet worden betaald - als redelijk ervaren. Met betrokken partijen is gezocht naar een meer eenvoudige manier voor de verrekening. Een verrekening die past bij een ruimtelijke ordening. Ook is gekeken of er variatie mag zijn in de hoogte van het bedrag.

Een afrekeningmethodiek die aan deze 8%-investeringsomvang recht doet, is een bedrag te vragen ter waarde van 15-20 euro per vierkante meter bruto vloeroppervlakte uitbreiding. De gedachte hierachter is dat er ruimte is om ter plaatse een afweging te maken.

In sommige gebieden in Gelderland liggen mogelijk geen nadere aandachtspunten vanuit het oogpunt van de provincie of gemeente. Het voorstel is dat in die gebieden de wensen van de ondernemer en zijn omgeving maximaal sturend zijn voor de aard en hoeveelheid van de maatregelen. D.w.z. als de ondernemer kan aantonen dat hij voldoet aan wensen van de omgeving, dan kan ook een bedrag van minder dan 15 euro mogelijk zijn.

**Vigerende kaders**

Gegeven bestaande randvoorwaarden van rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid wordt er in Gelderland in diverse gebieden slechts beperkt groeiruumte mogelijk met het loslaten van de maximale bouwmaten. In een groot deel van Gelderland geldt namelijk al regelgeving die uitbreiden op bepaalde plekken beperkt en/of inkadert. De belangrijke kaders zijn als volgt:

- a) rijksbeleid: dierrechten gebaseerd op derogatie van EU-normen voor maximale mestproductie (uitbreiden kan pas als een ander bedrijf stopt), emissierestricties (stikstof, geur, fijn stof, geluid), welzijnseisen voor dieren,
- b) provinciaal beleid (natuur, landschap, grondwater, cultuurhistorie),
- c) gemeentelijk beleid: binnen rijks- en provinciale regels maken gemeenten eigen ruimtelijke afwegingen voor waar welke activiteiten gewenst zijn.

In de praktijk zijn er zeer weinig uitbreidingsmogelijkheden in:

- o Gelders Natuurnetwerk
- o Extensiveringsgebied (zie verder voor een toelichting)

Voor de onderstaande gebieden moet worden voldaan aan kwalitatieve voorwaarden bij uitbreiden:

- o Nationaal Landschap
- o Nieuwe Hollandse Waterlinie
- o Groene Ontwikkelingszone
- o Waardevol open gebied
- o Waterwingebied

Voorstel is om een stuk van het extensiveringsgebied als specifiek gebied apart te blijven beschermen, namelijk dat deel dat geen Natura 2000-bescherming kent. D.w.z. hier geen uitbreidingen mogelijk maken. Dit is een relatief beperkt gebied maar van grote natuurwaarde. Hier liggen nu circa 700 veehouderijbedrijven, vooral niet-grondgebonden. Ze liggen allemaal in de 250 meter zone rondom zeer gevoelige natuur van het Gelders natuurnetwerk. De afgelopen 30 jaar hebben deze bedrijven strikte uitbreidingsbeperkingen ondervonden, waardoor er weinig 'toekomstbedrijven' meer liggen. Afschaffen van het extensiveringsbeleid zou betekenen dat deze bouwblokken in principe weer beschikbaar komen voor een volwaardig bedrijf. De naastgelegen natuur krijgt zo te maken met extra stikstofdepositie waardoor de kwaliteit flink achteruit zal gaan.

Eerder is bovendien subsidie verstrekt aan bedrijven om uit het extensiveringsgebied te worden uitgeplaatst. Het voorstel is daarom om hier geen uitbreidingen mogelijk te maken.

#### *Samengevat*

Samenvattend is het voorstel om in de nader uit te werken ontwerp-Omgevingsvisie en –verordening het volgende op te nemen:

1. een dialoog voeren bij elk voornemen tot uitbreiden,
2. drie aandachtsgebieden – milieu, ruimtelijke kwaliteit, dierwelzijn - die van provinciaal belang zijn transparant in de Omgevingsvisie en –verordening opnemen; de provincie zal deze kwaliteiten aanduiden met ‘aandachtsgebieden’ waarvoor vanuit een goede ruimtelijke ordening bij uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderij aanvullende maatregelen nodig zijn,
3. gemeente de ruimte geven om deze drie aandachtsgebieden in te vullen passend bij hun omgevingskwaliteiten, conform de ontwikkeling in de Omgevingswet,
4. de provincie zorgt voor een aanpassing van de Omgevingsvisie en –verordening om de goede juridische verankering voor gemeenten mogelijk te maken. Daarin gaan we nog pilots doen die hieronder worden beschreven,
5. Met deze voorgaande punten vervallen de maximale maten die nu gelden aan uitbreidingen. Wel blijft het verbod op nieuwvestiging,
6. Geen uitbreidingen van bedrijven toestaan in dat deel van het extensiveringsgebied dat geen bescherming van Natura 2000 heeft.

#### **5 Financiële consequenties**

N.v.t.

#### **6 Proces en evaluatie**

##### *Pilots*

De tekstaanpassingen van de Omgevingsvisie en –verordening krijgen invulling aan de hand van enkele pilots die we in samenspraak met ondernemers en gemeenten de komende tijd gaan uitwerken. Hier bekijken we hoe het Plussenbeleid in de praktijk het beste op provinciaal niveau kan worden uitgewerkt zodanig dat gemeenten maximaal worden gefaciliteerd bij het verankeren van het Plussenbeleid in het lokale - of regionale beleid.

Wij zullen uw Staten naar verwachting in november 2016 de voorgenomen actualisatie van het Omgevingsbeleid voorleggen.

Arnhem, 29 maart 2016 - zaaknummer 2015-016456

Gedeputeerde Staten van Gelderland  
C.G.A. Cornielje - Commissaris van de Koning  
P.G.G. Hilhorst - secretaris

#### Bijlagen:

- Ontwerpbesluit
- Begrotingswijziging
- Notitie Naam notitie
- Tekst