

Memo

Opdrachtgever: Gemeente Hilvarenbeek

projectnummer: 208.00.00.00.00

Aan: Fons d'Haens
Van: Henk Veldhuis
Onderwerp: Ammoniakregels in het bestemmingsplan
Datum: 25-11-2013

Wat is het probleem?

In een groot deel van de Natura 2000-gebieden is sprake van een stikstofdepositie hoger dan de zogenoemde kritische depositiewaarde van het betreffende Natura 2000-gebied. Dit betekent dat in een groot deel de gebieden er een risico is dat er sprake is van een achteruitgang van de natuur in deze gebieden door de verzuring en/of vermisting door stikstofdepositie. Bij toename van de stikstofdepositie neemt ook dit risico toe.

Uit de resultaten van een gemiddelde planMER voor een bestemmingsplan voor het landelijk gebied blijkt vaak dat er, door de ontwikkelingsmogelijkheden die een gemeente in het bestemmingsplan wil opnemen, sprake is van een grote toename van de ammoniakdepositie in Natura 2000-gebieden (zie kader 1 en figuur 1 voor een toelichting op het verschil tussen ammoniak- en stikstofdepositie). Hierdoor is er in veel Natura 2000-gebieden sprake van een significant negatief effect zoals bedoeld in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) vanwege het bestemmingsplan. Wanneer een significant negatief effect vanwege een bestemmingsplan niet is uit te sluiten, is het bestemmingsplan in strijd met de Nbw. Een bestemmingsplan dat in strijd is met de Nbw kan niet worden vastgesteld. Dit is het probleem!

Wat is de oplossing?

Begin van een oplossing

Als het probleem is dat het bestemmingsplan in strijd is met de Nbw, dan is een bestemmingsplan dat niet in strijd is met de Nbw de oplossing. Op basis hiervan zou in het bestemmingsplan dan ook de algemene regel kunnen worden opgenomen dat het bouwen op of gebruiken van gronden niet in strijd mag zijn met de Nbw.

De eerste vraag bij deze algemene regel is: wanneer is het bouwen of gebruiken in strijd met de Nbw? Dat is het bouwen of gebruiken waarbij sprake is van een (significant) negatief effect op een Natura 2000-gebied.

De tweede vraag bij de regel is dan ook: wanneer is sprake van een (significant) negatief effect op een Natura 2000-gebied. Dergelijke effecten kunnen plaatsvinden door onder andere: verlies aan





leefgebied, verzuring, vermesting, verzoeting, verzilting, verontreiniging, verdroging, vernatting of verandering in waterstromen. Er kan dan ook op vele verschillende manieren sprake zijn van een (significant) negatief effect. In de Passende beoordeling (als onderdeel van het planMER) worden deze effecten beoordeeld aan de hand van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan ("worst case"). In de praktijk blijkt dat de mogelijke negatieve effecten zich in de meeste gevallen beperken tot de effecten van een toename van de stikstofdepositie.

In het kader van het planMER moet in eerste instantie worden bediscussieerd of alle ontwikkelingsmogelijkheden uit het bestemmingsplan, die effecten hebben op de stikstofdepositie (in de meeste gevallen uitbreiding van veehouderijen), wel opgenomen moeten worden in het bestemmingsplan. Deze discussie heeft plaatsgevonden. Op basis daarvan is besloten om een aantal wijzigingsbevoegdheden te schrappen:

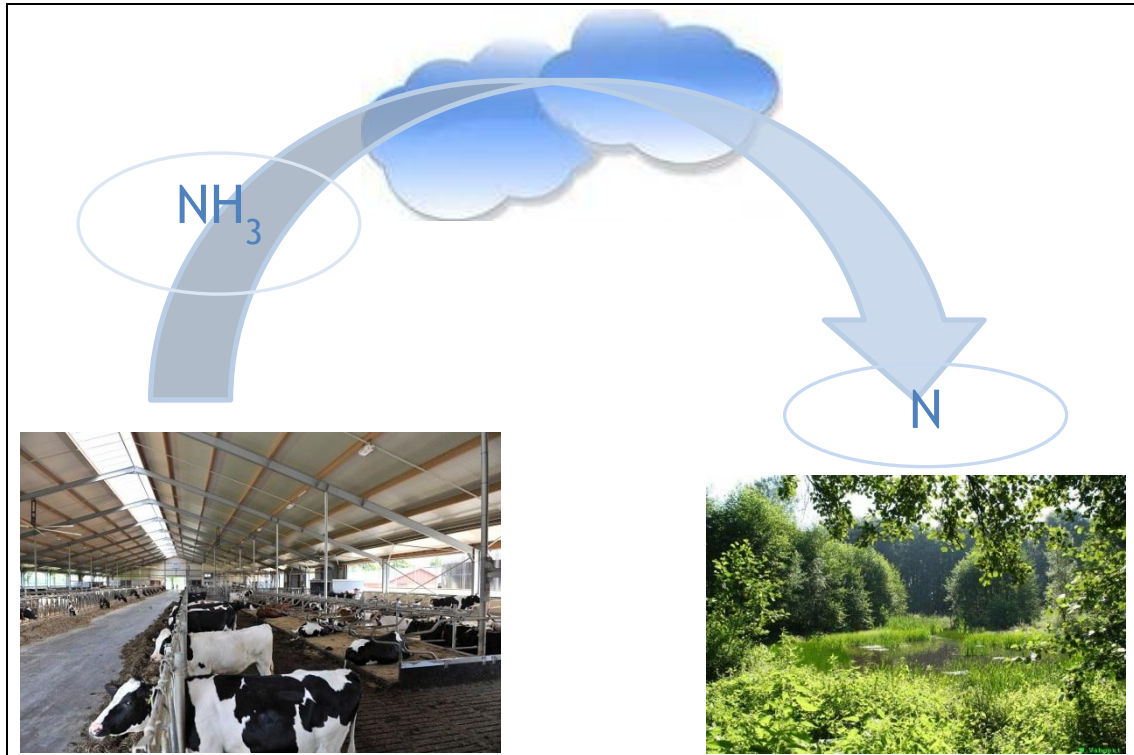
- Wijzigingsbevoegdheden waarbij kan worden omgeschakeld van grondgebonden naar intensieve veehouderijen worden geschrapt. In het licht van de vertaling van de provinciale Verordening Ruimte 2014 wordt overigens de regeling voor veehouderijen in brede zin aangepast.
- Bedrijven die nu geen vee hebben (akkerbouw, tuinbouw) krijgen een aanduiding, waardoor deze niet kunnen omschakelen naar een veehouderij.
- De wijzigingsbevoegdheid voor hervestiging (gestopte locaties met een aanduiding 'vab'), waarbij alsnog een nieuwe veehouderij zich kon vestigen, wordt geschrapt.
- Wijzigingsbevoegdheid voor het vergroten van agrarische bouwvlakken ten behoeve van de bouw van veestallen wordt geschrapt. Bij nader inzien is vervolgens deze hele wijzigingsbevoegdheid geschrapt, omdat deze dan slechts beperkte meerwaarde zou hebben. In bijzondere gevallen wordt nu voorgesteld om dan een postzegelbestemmingsplan op te stellen.

Kader 1. Van vee naar stikstofdepositie

In het voorliggende memo worden de begrippen ammoniakdepositie en stikstofdepositie ogenschijnlijk willekeurig door elkaar gebruikt. Dit is echter niet willekeurig. Uit de resultaten van een gemiddelde planMER blijkt dat, vanwege een bestemmingsplan voor het landelijk gebied, de verzuring en vermesting in Natura 2000-gebieden vooral plaatsvindt door een toename van de ammoniakdepositie in de gebieden. Ammoniak (NH_3) is een verbinding van stikstof (N) en waterstof (H) waarbij de verzuring en vermesting plaatsvindt door de stikstof. Dit betekent dat vooral de toename van de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied belangrijk is.

Ook blijkt uit de resultaten dat er vooral sprake is van een toename van de ammoniakdepositie door de toename van de ammoniakemissie van de veehouderijbedrijven in het landelijk gebied. De ammoniakemissie van de bedrijven hangt samen met het aantal stuks vee en de zogenoemde emissiefactor per veesoort voor een bepaalde stalsoort: $\text{ammoniakemissie} = \text{aantal stuks vee} \times \text{emissiefactor}$.

Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de emissiefactor ook samenhangt met de manier waarop de mest van het vee wordt verzameld en verwerkt. Hiervoor kunnen verschillende maatregelen aan de stal worden uitgevoerd. Dit is ook waarom de stalsoort belangrijk is bij het bepalen van de ammoniakemissie.



Figuur 1. Van vee naar stikstofdepositie

Maar ook de bouw mogelijkheden binnen opgenomen bouwvlakken voor veehouderijen leiden al tot een toename van de ammoniakemissie en daarmee tot toename van de stikstofdepositie. Met bovenstaande exercitie los je het probleem dus niet in z'n geheel op. De oplossing ligt dan in een algemene regeling in het bestemmingsplan om uitbreidingen van veehouderijen te toetsen op effecten op het gebied van stikstofdepositie in omliggende Natura2000-gebieden.

Een oplossingsrichting

Op basis van de hiervoor opgenomen overwegingen is het wenselijk om de algemene regel verder uit te werken tot een regel op grond waarvan alleen nog uitbreiding van veehouderijen mogelijk is zonder negatieve effecten op het gebied van stikstofdepositie in omliggende Natura2000-gebieden.

Deze regeling kan de vorm krijgen van een bouwregel of een gebruiksregel. Voor de verdere uitwerking van de bouw- en gebruiksregels hierna verder wordt uiteengezet, wordt opgemerkt dat in dit memo alleen de hoofdlijnen van de mogelijk regels zijn uiteengezet. De Nbw is een wet die in het algemeen maar vooral ook in het bijzonder voor wat betreft de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden moeilijk is samen te vatten in enkele regels. Dit betekent niet dat er niet in het algemeen een oplossingsrichting is te bepalen. In het voorliggende memo is dan ook een oplossingsrichting uiteengezet. De verdere uitwerking hiervan in een bestemmingsplan is ook afhanke-



lijk van de plaatselijke omstandigheden in en in de directe omgeving van het betreffende bestemmingsplangebied, het beleid van de betreffende gemeente en dergelijke.

Bouwregels

Om een negatief effect op een Natura 2000-gebied door een toename van de stikstofdepositie te voorkomen zou, voor wat betreft de bouwregels, in een bestemmingsplan de regel kunnen worden opgenomen dat het bouwen van (stal)gebouwen alleen mogelijk is, als hierdoor geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied. Hiermee wordt het bouwen van gebouwen beperkt vanuit het uitgangspunt dat als:

- de stalruimte voor vee niet toe kan nemen;
- ook het aantal stuks vee niet toe kan nemen;
- daardoor de ammoniakemissie niet toe kan nemen;
- en daardoor ook de stikstofdepositie (vanwege het houden van vee) in een Natura 2000-gebied niet toe kan nemen.

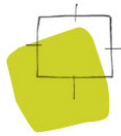
De vraag is echter of deze regel wel voldoende en wenselijk is:

- Vaak is binnen de bestaande stalgebouwen nog een toename van het aantal stuks vee op een veehouderijbedrijf mogelijk. Op basis van de rekenregel "*ammoniakemissie = aantal stuks vee x emissiefactor*", is dan ook een toename van de ammoniakemissie van het bedrijf mogelijk. Hierdoor is ook een toename van de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied mogelijk.
- Uit de resultaten van een planMER blijkt vaak dat nieuwe grote stalgebouwen in het algemeen in het landschap zijn in te passen. Op basis van landschappelijke overwegingen is het beperken van de mogelijkheden voor de bouw van (stal)gebouwen dan ook niet nodig.

Op basis hiervan is een dergelijke bouwregel niet voldoende en in beginsel ook niet wenselijk. Hieruit mag ook blijken dat willekeurig welke andere bouwregel ook niet voldoende is om een toename van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden te voorkomen: de toe- of afname van de stikstofemissie en -depositie hangt niet alleen samen met het bouwen van (stal)gebouwen. Het hangt vooral samen met de ammoniakemissie van een veehouderijbedrijf.

Gebruiksregels

Als gebruiksregel zou in een bestemmingsplan de regel kunnen worden opgenomen dat het gebruiken van bouwwerken en gronden alleen mogelijk is, als hierdoor geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied. Hiermee wordt het gebruik van bouwwerken en gronden beperkt. Dit betekent dat de bouw van een nieuw (stal)gebouw wel mogelijk is, het gebouw mag alleen niet (helemaal) gebruikt worden als hierdoor sprake is van een toename van de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied. Voor een nieuw gebouw lijkt dit dan ook niet een erg zinvolle gebruiksregel: waarom bouw je een nieuw stalgebouw als je het toch niet mag gebruiken voor het houden van vee? De regel is echter wel zinvol. Door onder andere maatregelen aan het gebouw kan de ammoniakemissie worden beperkt. Hierdoor is het gebruik van het gebouw - onder voorwaarden - dan ook mogelijk.



Door deze gebruiksregel wordt echter ook het gebruik van het bestaande stalgebouw beperkt tot dat waarbij geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied. Hierdoor sluit de gebruiksregel dan ook beter aan op de bedoeling van de Nbw dan de bouwregel en is daarmee eerder “Raad van State-proof”. Dit is dan ook een voordeel van de gebruiksregel in vergelijking met de bouwregel. Reden waarom wij adviseren om een dergelijke gebruiksregel te hanteren.

Nadeel is dat het lastig is te bepalen wat het “bestaande gebruik” is. De toelichting zal evenwel wel duidelijkheid moeten verschaffen wanneer er sprake is van bestaand gebruik. In veel gevallen wordt hierbij uitgegaan van het gebruik overeenkomstig de geldende milieuvergunning of melding:

bestaand gebruik: het legale gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan, met dien verstande dat bij veehouderijbedrijven wordt uitgegaan van de ammoniakemissie, het oppervlak aan stalruimte en het aantal dierplaatsen per bedrijf dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan bij of krachtens de wet maximaal is toegestaan

Zuiverder is wellicht om ‘bestaand’ te koppelen aan de geldende vergunning overeenkomstig de Natuurbeschermingswet 1998. Immers het bevoegd gezag voor de Natura2000-gebieden heeft het gebruik uit die vergunning al als acceptabel geoordeeld. Alleen datgene wat afwijkt van de Nbw-vergunning moet nog getoetst worden op z’n effecten op de omliggende Natura2000-gebieden.

De nieuwe verordening Ruimte 2014 vraagt echter om de bestaande bebouwing vast te leggen (peildatum 1 maart 2014) en uitbreiding alleen mogelijk te maken met o.a. een toets op de zorgvuldige veehouderij.

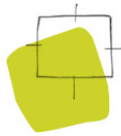
In het licht van het bovenstaande is een bouwregel eenvoudiger: pas zodra er sprake is van een aanvraag voor een omgevingsvergunning bouwen vindt een nadere beoordeling plaats.

Maar zoals al opgemerkt, deze regel voorziet niet in het reguleren van het opvullen van bestaande stalruimte met dieren. Daarmee is deze regeling niet ‘waterdicht’.

Daarbij merken we ook nog op dat los van de keuze voor een regeling altijd de uitvoerbaarheid van de regeling moet worden aangetoond. Dat kan vrij eenvoudig door intern salderen (oude stallen slopen en een grotere stal bouwen met een lagere emissiefactor). In melkvee kun je in de meeste gevallen van een emissiefactor 9,5 terug naar een staltype met een factor 4,1. Dat levert al een enorme potentiële uitbreidingsruimte op. Een tweede mogelijkheid is externe saldering: gebruik maken van een stoppend bedrijf elders. Lastiger hard te maken, maar wel aannemelijk te maken.

Voorstel:

- Gebruiksregel opnemen voor het opvullen van bestaande stallen;
Specifieke gebruiksregels
 - a. *Gebruik van gronden en opstallen dat vergunningplichtig is krachtens het bepaalde in artikel 19d Natuurbeschermingswet, zoals dit luidt ten tijde van de vaststelling van dit bestemmingsplan, is niet toegestaan.*



Afwijken van de gebruiksregels

- b. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd bij het verlenen van een omgevingsvergunning af te wijken van het bepaalde in lid a. voor het gebruik van gronden en gebouwen dat vergunningplichtig is krachtens het bepaalde in artikel 19d Natuurbeschermingswet, indien is aangetoond dat geen aantasting plaatsvindt van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied.*
- Bouwregel opnemen voor het bouwen van nieuwe stallen met toets op effecten in Natura2000-gebieden en met toets conform Verordening Ruimte 2014.