

Toelichting

Hdst 1 Inleiding

Hdst 2 Herziening

2.1 Aanleiding

2.2 Beleidskader

2.2.1 Europese, landelijke en provinciale regelgeving

2.2.2 Gemeentelijk beleid en vigerend bestemmingsplan

2.4 Planuitgangspunten

2.4.1 Ondergrondse kadaverkoeling

2.4.2 Evenementen

2.4.3 Parkeren

2.4.4 Landschapselementen

Hdst 3 Juridisch plan

Hdst 4 Maatschappelijke en economische uitvoerbaarheid

4.1 Economische uitvoerbaarheid

4.1.1 Planschade

4.1.2 Geen exploitatieplan

4.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

4.2.1 Overleg

4.2.2 Zienswijzen

Bijlagen bij de toelichting:

1. Lijst vergunningplichtige bedrijven

Hdst 1 Inleiding

De gemeente Nederweert heeft een buitengebied dat gekenmerkt wordt door veel intensieve veehouderij en een grote verwevenheid met andere functies, zoals wonen. Uit recent onderzoek blijkt dat er negatieve gezondheidsgevolgen kunnen ontstaan uit het wonen naast (intensieve) veehouderijen. Fijnstof is een van de belangrijkste emissies van veehouderijen en van deze stof is bekend dat ze negatieve gezondheidseffecten heeft. Vanwege deze gezondheidsrisico's heeft de raad van de gemeente Nederweert op 4 juli 2018 een voorbereidingsbesluit genomen voor 14 pluimveehouderijen die een knelpunt vormen. Dat wil zeggen dat ze niet voldoen aan de wettelijke grenswaarden voor fijnstof. In dat voorbereidingsbesluit is aangekondigd dat een bestemmingsplan wordt voorbereid met betrekking tot de fijnstofknelpunten. Voorliggend bestemmingsplan is opgesteld met dat doel. Het gaat om een bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Het onderdeel fijnstofknelpunten is verwijderd uit de vastgestelde versie.

In de praktijk bleek een planregel belemmerend voor ondergrondse kadaverkoelingen. Omdat het gaat om een kleine aanpassing en voorliggend bestemmingsplan op een opportuun moment in voorbereiding lag is de gelegenheid te baat genomen om het bestemmingsplan op dit punt te wijzigen. Ditzelfde geldt voor evenementen in het buitengebied en parkeereisen bij nieuwbouw.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de aanleiding van dit bestemmingsplan en de onderzoeken die eraan ten grondslag liggen. Het bestaand beleidskader wordt toegelicht. De verhouding met het vigerend bestemmingsplan wordt beschreven en de lokale milieusituatie. Uiteindelijk wordt de nieuwe regeling toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt de juridische regeling uiteengezet en hoofdstuk 4 beschrijft de economische en de maatschappelijke uitvoerbaarheid.

Hdst 2 Herziening

2.1 Aanleiding

Op 7 september 2017 heeft de kortgedingrechter van de rechtbank Den Haag in de uitspraak ECLI:NL:RBDHA:2017:10171 rijksoverheid opgedragen om de luchtkwaliteit te verbeteren en onder meer de resterende knelpunten rond veehouderijen op de kortst mogelijke termijn moet oplossen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) werkt hiertoe samen met onder andere de gemeente Nederweert. In Nederweert zijn namelijk nog een aantal veehouderijen gelegen die een fijnstofknelpunt vormen. Het deel van het bestemmingsplan dat ziet op de aanleiding is niet vastgesteld. Een viertal kleine onderdelen dat ook aan dit bestemmingsplan was gevoegd is wel vastgesteld. Drie van de onderdelen waren reeds in het ontwerpplan aanwezig. In de vaststellingsfase is een actualisatie van de kaart landschapselementen toegevoegd.

2.2 Beleidskader

2.2.1 Europese, landelijke en provinciale regelgeving en beleid

De Europese Richtlijn 2008/50/EG bepaalt de normen voor fijnstof. Deze zijn verdeeld in twee fracties op basis van de omvang van de deeltjes in het stof. PM10 bestaat uit deeltjes met een omvang van maximaal 10 micrometer, PM2,5 bestaat uit deeltjes met een omvang van maximaal 2,5 micrometer. Fijnstof kan dus uit allerlei soorten deeltjes bestaan, en verschilt ook per bron van de fijnstof in samenstelling. De norm voor PM10 is 40 microgram per kuub lucht als jaargemiddelde concentratie. Maximaal 35 dagen mag een etmaalgemiddelde concentratie van 50 microgram per kuub overschreden worden. De norm voor PM2,5 is lager, namelijk 25 microgram per kuub lucht jaargemiddeld. Als gevolg van de bronsamenstelling van fijnstof bij veehouderijen komt in de praktijk geen overschrijding voor van PM2,5 als voldaan wordt aan de normen voor PM10, deze laatste is het meest beperkend.

Het behalen van de grenswaarden (dus het niet hebben van overschrijdingen) is een verplichting aan de lidstaten van de Unie. Zij dienen er voor zorg te dragen dat overal in hun grondgebied voldaan wordt aan deze waarden. Nederland heeft uitstel aangevraagd (en gekregen op 7 april 2009) van de ingangsdatum van deze verplichting, voor fijnstof en stikstofdioxide. Hierna wordt alleen gesproken over de normen voor fijnstof. Voor fijnstof is de datum waarop voldaan moet worden, verlengd naar 11 juni 2011. Om dit te bereiken is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) opgezet. Dit programma diende ervoor te zorgen dat binnen de gestelde termijnen overal in Nederland voldaan gaat worden aan de normen. De wettelijke grondslag voor dit programma is titel 5.2 van de Wet milieubeheer (Wm). Hierin is ook de overige inhoud van de richtlijn vertaald naar nationale wetgeving.

Het NSL heeft een looptijd van vijf jaar en is verlengd tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het NSL monitort de emissie van onder meer fijnstof. Bij grote projecten dienen extra fijnstof emissies vermeden te worden voor zover zij de norm dreigen te overschrijden. Indien normoverschrijdingen onvermijdelijk zijn, dienen zij te passen in het NSL. Het NSL neemt namelijk maatregelen die de emissie van fijnstof verminderen. Deze bredere gebiedsgerichte aanpak voorkomt dat mitigatie ter plaatse van een project dient plaats te vinden en doet de deken van fijnstof toch dalen. Kleinere projecten kunnen dan toch doorgang vinden indien zij Niet In Betekenende Mate (NIBM) bijdragen aan de fijnstofconcentratie. Dit tenzij een gebied is gelegen in een gebied NIBM niet van toepassing is. Een deel van het buitengebied van de gemeente Nederweert is gelegen in een dergelijk NIBM-gebied, namelijk dat deel waar de concentratie van veehouderijen het grootst is. Hier mag geen enkele toename van fijnstof boven de norm plaatsvinden bij veehouderijen die meer dan 800 kg per jaar fijnstof uitstoten. Vanwege de rechterlijke uitspraak genoemd in paragraaf 2.1 is in september 2018 het NSL aangepast om de resterende knelpunten versneld teniet te doen. Indien er een juridische verplichting tot financiële compensatie ontstaat stelt het rijk hiervoor middelen ter beschikking. Met betrekking tot het nationaal ruimtelijke beleid, de nationale Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, het Barro noch het Rarro doen uitspraken over de veehouderij. Dit is geen nationaal belang. Het ministerie van LNV heeft de visie Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden uitgebracht. Hierin wordt ook het houden van dieren in emissiearme huisvestingsystemen voorgestaan, met name waar die ook het staklimaat verbeteren.

Het provinciaal beleid in de provincie Limburg richt zich met name op de regulering van nieuwvestiging en uitbreiding van intensieve veehouderij. Dit in de Omgevingsverordening Limburg 2014. Nieuwvestiging is enkel mogelijk in ontwikkelingsgebieden intensieve veehouderij, tenzij een

intensieve veehouderij elders wordt opgeheven. Uitbreiding van een intensieve veehouderij is niet mogelijk in een extensiveringsgebied. Nieuwe stallen dienen te voldoen aan maximale ammoniakemissies opgenomen in de verordening. Daarnaast is er een streven naar vermindering van de emissies in zijn algemeenheid, dus ook van fijnstof, en zijn hier diverse subsidiemogelijkheden voor. Er bestond een Limburgs Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit maar dit is inmiddels afgerond. De resterende knelpunten in de provincie liggen met name in de gemeente Nederweert en de provincie is partner in de overleggen om tot een oplossing voor deze knelpunten te komen.

2.2.2 Gemeentelijk beleid en vigerend bestemmingsplan

De gemeente Nederweert heeft het plan Fijn stof in het grof opgesteld waarin ze ingaat op de problematiek van de fijnstofknelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen. Hierin concludeert ze onder meer een gebrek aan instrumenten te hebben. Om deze situatie te veranderen heeft de gemeente onder meer een aanvraag ingediend op grond van de Crisis en herstelwet. Deze aanvraag heeft tot doel om in bestaande omgevingsvergunningen activiteit milieu in te kunnen grijpen en de emissie te verlagen. Deze aanvraag zou landen in de 19^e tranche die naar verwachting in het derde of vierde kwartaal van 2019 te gebruiken is. Vooralsnog is de 19^e tranche niet in werking getreden.

Het huidige bestemmingsplan Buitengebied Nederweert biedt geen aanknopingspunten om emissie van veehouderijen te beperken. Het bestemmingsplan Buitengebied Nederweert verbiedt weliswaar de toename van bouwvlakken intensieve veehouderij. Dit met uitzondering van bouwvlakken in het landbouwon ontwikkelingsgebied (log) onder bepaalde voorwaarden, waaronder ook het verwijderen van een intensieve veehouderijbestemming bij een kern of natuurgebied. Deze logs komen overeen met de concentratiegebieden intensieve veehouderij in de provinciale verordening. Er zijn echter nog veel bouwvlakken intensieve veehouderij aanwezig in het bestemmingsplan. In deze bouwvlakken is het mogelijk om bij recht wijzigen in diercategorie, bijvoorbeeld van rundvee naar pluimvee. Ook is het mogelijk om bij recht om te schakelen naar een biologische of freiland huisvesting met buitenuitloop. Hier zijn geen voorwaarden aan gesteld in het bestemmingsplan.

2.4 Planuitgangspunten

2.4.1 Ondergrondse kadaverkoeling

In artikel 29, de overige regels staat in het moederplan een verbod op het bouwen van gebouwen en bouwwerken geen gebouw zijnde binnen een bepaalde afstand van een weg. In de meeste gevallen gaat het om een afstand van 15 meter vanaf het hart van de weg. Deze afstand blijkt in de praktijk belemmerend voor het plaatsen van ondergrondse kadaverkoelingen. Nog onbekend ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan Buitengebied Nederweert in 2009, zijn deze kadaverkoelingen in toenemende mate aanwezig bij veehouderijen. Ze dienen bij de oprit dicht bij de weg te liggen net als de traditionele kadaveraanbiedplaatsen, om het ophalen van de kadavers te faciliteren. De kadaverkoelingen bestaan uit een betonnen bak die in de grond wordt ingegraven en waarin een of meerdere containers geplaatst kunnen worden. Het deksel van de containers steekt ca 10-20 cm boven de grond uit en verder bestaat de koeling bovengronds uit een open stalen frame om de containers te kunnen bedienen en een koelingsunit. Het stalen frame en de koelingsunit zijn niet hoger dan een meter. Stedenbouwkundig is er geen beletsel om deze bouwwerken dicht bij de weg toe te staan. Ze hebben immers een beperkte omvang en impact. De koelingen worden wat betreft de milieu en bouwaspecten reeds door bouw- en milieuwetgeving gereguleerd. De overige regels voor het bouwen van bouwwerken blijven van toepassing.

2.4.2 Evenementen

In artikel 26, de algemene gebruiksregels van het moederplan staat een verbod tegen het houden van evenementen binnen een straal van twee kilometer van een Natura2000 gebied of binnen een natuurbestemming of binnen een stiltegebied. In de gemeente Nederweert zijn drie Natura2000 gebieden gelegen, het gaat om (delen van) de natuurgebieden Groote Peel, Weeterbossen en Sarsven en de Banen. Deze natuurgebieden zijn gelegen in drie verschillende delen van de gemeente zodat het houden van evenementen in een groot deel van de gemeente niet rechtstreeks mogelijk is. Bij verlening van afwijkingen van het bestemmingsplan hiervoor wordt onderzocht wat de impact van het evenement is op het natuurgebied. In alle gevallen blijkt de afstand van 2 kilometer groter dan nodig is voor de bescherming van het natuurgebied. Meermaals zijn evenementen die dichtbij een natuurgebied lagen, na een quickscan Flora en Fauna aanvaardbaar bevonden. Gelet hierop en op de belasting van initiatiefnemers van evenementen met vergunningen is er aanleiding om deze regeling te herzien.

Er is gekozen om het verbod van evenementen in natuurgebieden te handhaven. Verder is een staffeling opgesteld in afstanden. Buiten het natuurgebied zelf zijn de belangrijkste impactbronnen van een evenement op dat natuurgebied, geluidhinder, lichthinder en emissies van fijnstof, NOx en ammoniak van motorvoertuigen en generatoren. Dit zijn alle afstandsgevoelige impactbronnen. Door de veelvormigheid van evenementen is het vasthouden aan een afstand gebaseerd op deze impactbronnen van evenementen echter niet mogelijk. Daarnaast dient elk evenement ook indien daar geen vergunning voor nodig is, te voldoen aan het bepaalde in de Wet natuurbescherming. De gemeente kiest daarom voor een systeem met afstanden die gebaseerd zijn op het belang van de rust en stilte in een natuurgebied, voor de dieren en de mensen die erin verblijven respectievelijk recreëren. Het is wenselijk om dieren in het broedseizoen extra te beschermen. Er is daarom een staffeling opgenomen, waarbij evenementen met enige impact in het broedseizoen een grotere afstand ten opzichte van natuurgebieden dienen aan te houden dan buiten het broedseizoen. Hoewel het niet wenselijk is dat welk evenement dan ook pal naast een natuurgebied plaatsvindt, is voor evenementen met een beperkte impact een kleinere afstand aangehouden dan voor overige evenementen.

Er wordt geen beperking voor evenementen opgenomen ten opzichte van het moederplan. De gemeente Nederweert is een plattelandsgemeente waarin evenementen niet in vergelijkbare mate optreden als in een stad. Evenementen vinden daarnaast met name in de kernen plaats. In het buitengebied zijn de grootste evenementen die plaatsvinden schutterijfeesten en openluchttheatervoorstellingen en dat infrequent en zelden vaker dan eenmalig op dezelfde locatie. Dit afgezien van het festival Outrageous bij Leveroy, dat jaarlijks aangrenzend aan de kern wordt georganiseerd. De cumulatieve overlast die in steden kan optreden is daardoor niet aan de orde in het buitengebied van de gemeente Nederweert. Om de kans op cumulatieve overlast te verkleinen is een zone van 200 meter rondom een perceel opgenomen waarbinnen geen evenementen mogen plaatsvinden dat jaar indien op dat perceel al drie evenementen hebben plaatsgevonden. Het maximum van drie geldt dan voor een zone van dat perceel en de 200 m eromheen. Daarnaast is de APV in de gemeente Nederweert bijzonder uitgebreid op het gebied van evenementen, ze regelt onder meer geluidhinder, verkeersmaatregelen, parkeren, lichthinder, veiligheid, EHBO, en tijdelijke bebouwing. Dit beoordelingskader is gericht op hinder voor mensen, niet op hinder voor natuur. De gevolgen voor het woon- en leefklimaat van omwonenden die toch ontstaan, oordeelt de gemeente als aanvaardbaar. Dit bestemmingsplan regelt daarom geen verdere inperking van bestaande rechten.

2.4.3 Parkeren

Gelet op het vervallen van de mogelijkheid om normen voor parkeren op te nemen in de Bouwverordening is er voor gekozen om deze mogelijkheid over te nemen in het bestemmingsplan Buitengebied Nederweert. Dit om afdoende parkeren ook in het buitengebied in alle gevallen te kunnen garanderen. Gelet op de ruime opzet van het buitengebied zal de regeling niet snel belemmerend werken. De regeling is identiek aan die in de Beheersverordening Nederweert, Budschoep, Eind , Ospeldijk en Pannenberg-Oost, afgezien van de verwijzing naar de CROW-publicatie die is geactualiseerd.

2.4.4 Landschapselementen

De landschapselementen die als bijlage 6 bij het bestemmingsplan Buitengebied Nederweert gevoegd zijn, zijn in het veld opgenomen en geactualiseerd. Daarnaast is de kaart gespecificeerd zodat van elk landschapselement duidelijk is om welk soort landschapselement het gaat. Deze kaart vervangt de oude kaart landschapselementen.

In het bestemmingsplan zijn de landschapselementen zwaar beschermd en enkel via bestemmingsplanherziening of buitenplans afwijken (ingeval er geen natuurbestemming op ligt) kunnen ze verplaatst of verwijderd worden. Dit tenzij verwijdering past in het Inrichtingsplan Sarsven en de Banen. Dit inrichtingsplan is nu vrijwel volledig uitgevoerd.

De zware bescherming is terecht, maar er zijn gevallen waarbij verplaatsing van het element tot een meerwaarde kan leiden. Een recent voorbeeld is het (ontwerp)bestemmingsplan Bientjesweg ongenummerd waarbij een landschapselement bij verplaatsing met 0,5 ha werd vergroot met een groenaankleding gericht op een zeldzame vogelsoort die op de nieuwe locatie gestimuleerd wordt. Dit voorbeeld is typerend, in verreweg de meeste gevallen zal om de meerwaarde te kunnen realiseren een vergroting van het landschapselement nodig zijn.

In dergelijke gevallen is een wat minder zware procedure op zijn plaats. Dit ook omdat vergroting van de ecologische en landschappelijke waarde van een element zelf vaak ook al kosten met zich meebrengt.

Verplaatsing betekent voor de locatie waar het landschapselement met natuurbestemming wegvalt dat een andere basisbestemming wordt toegekend, die aansluit bij de bestemming die eromheen ligt. Deze basisbestemming krijgt echter geen functieaanduiding of bouwvlak zodat deze enkel agrarisch grondgebruik zoals akker of weiland toestaat. Agrarisch grondgebruik en agrarisch bedrijf zijn twee afzonderlijke begrippen en een agrarisch bedrijf is enkel bij een functieaanduiding van een type agrarisch bedrijf toegestaan, een en ander zoals gedefinieerd in het moederplan.

Hdst 3 juridisch plan

In de planregels van deze herziening wordt verwezen naar de vigerende planregels van het bestemmingsplan 'Buitengebied Nederweert 2e herziening', vastgesteld door de gemeenteraad van Nederweert op 17 december 2013, zoals onherroepelijk geworden bij uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 29 april 2015 (zaaknummer 201401570/1/R1) met planIDN NL.IMRO.0946.BPbgbpatherz2013-OH01.

Het voorliggende bestemmingsplan heeft betrekking op het hele vigerende bestemmingsplan buitengebied.

Hdst 4 uitvoerbaarheid

4.1 Economische uitvoerbaarheid

Bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan dient op grond van artikel 3.1.6, eerste lid, sub f van het Besluit ruimtelijke ordening onderzoek plaats te vinden naar de economische uitvoerbaarheid van het plan. In dat kader is in de ontwerpfase van het plan een planschaderisicoanalyse uitgevoerd. Enkel aan het opstellen van het bestemmingsplan zijn kosten verbonden welke door de gemeente bekostigd worden. Verder worden er geen kosten gemaakt bij het opstellen van het bestemmingsplan. De economische uitvoerbaarheid is daardoor gewaarborgd.

4.1.1 Planschade

Het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan met een planologische wijziging kan in beginsel aanleiding geven tot planschade. Gelet daarop is een planschaderisicoanalyse opgesteld. Hier bleek een worst case planschadebedrag uit van €2,8 mln. De gemeente heeft dit bedrag niet beschikbaar. Ook andere overheden hebben dit bedrag niet beschikbaar gesteld. Om de economische uitvoerbaarheid te borgen is het bestemmingsplan daarom vastgesteld zonder het deel over fijnstofknelpunten dat de planschade veroorzaakte. De overige elementen in het plan zijn kleinschalig en met name versoepelend zodat er geen netto planschade aanwezig is.

4.1.2 Geen exploitatieplan

Op grond van artikel 6.12, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) dient, indien sprake is van één van de in artikel 6.2.1 van het Bro genoemde bouwactiviteiten, een exploitatieplan te worden vastgesteld. Een exploitatieplan heeft onder meer tot doel om te komen tot een adequaat publiekrechtelijk kostenverhaal, het realiseren van een goede inrichting van de openbare ruimte door middel van het stellen van locatie-eisen en het bieden van een goede grondslag om de verdeling van woningbouwcategorieën te ondersteunen.

Het onderhavige bestemmingsplan laat geen nieuwe ontwikkelingen toe zoals genoemd in artikel 6.2.1 van het Bro. Gelet hierop bestaat er geen verplichting tot het vaststellen van een exploitatieplan.

4.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

4.2.1 Overleg

Er heeft over dit plan vooroverleg plaatsgevonden met het ministerie van IenW. Dit omdat het ministerie van IenW belast is met het oplossen van de resterende fijnstofknelpunten. Ook is hierover contact geweest met de provincie. Gelet hierop wordt afgezien van een voorontwerpfase. Nu er geen regels in het plan staan met enige impact op de waterhuishouding is vooroverleg met het waterschap niet nodig geacht.

Naast het wettelijke vooroverleg is dit bestemmingsplan ook besproken met de veehouderijen die in het jaar van opstellen van dit plan een fijnstofknelpunt zijn.

4.2.2 Zienswijzen

Het bestemmingsplan wordt zes weken ter inzage gelegd, waarbij een ieder in de gelegenheid is gesteld om zienswijzen in te dienen. Gedurende deze termijn is één zienswijze binnen gekomen. Door het onderdeel fijnstofknelpunten uit dit plan te verwijderen wordt volledig tegemoetgekomen aan de zienswijze. In het vaststellingsbesluit is de beantwoording van de zienswijze opgenomen.