

VOORSTEL AAN DE RAAD: Raadsvergadering d.d. 4 juni 2024

NR.: RI-24-00939

Onderwerp: Interimbeleid Veehouderij Gemeente Nederweert		Agendapunt	10.
		Raadsvoorstel-nummer	2024-30
Voorstel: Het Interimbeleid Veehouderij vast te stellen. Burgemeester en wethouders van Nederweert, De secretaris, De burgemeester, drs. J.C.T. (Johan) Bakens B.M.T.J. (Birgit) Op de Laak			
Portefeuillehouder(s) : Wethouder Meessen		Afdeling : REO Auteur : C.M. Mennen	
Datum : 11 april 2024 Bijlage(n) : Bijlagen			

Voorstel

1. Het Interimbeleid Veehouderij vast te stellen.

Vooraf

Voorliggend interimbeleid dient als overbrugging tussen de huidige werkwijze/beleid en toekomstig, nog vast te stellen, beleid. Om zowel perspectief te bieden aan gestopte/stoppende agrariërs/ondernemers als agrariërs die door willen is ervoor gekozen beide interim beleidsdocumenten gelijktijdig in routing te brengen. Het dient daarnaast ook als eerste stap in het nog door te ontwikkelen ruimtelijk perspectief/landschapskader van de gemeente Nederweert. Het inspiratiekader, onderdeel van het Interimbeleid voor Vrijkomende Agrarische Bebouwing en Stoppende Agrarische Inrichtingen, vormt hier een eerste aanzet toe. In die fase zal ook nadere concretisering plaatsvinden en participatie. Hiermee wordt eveneens tegemoed gekomen aan de politieke wens om tempo te maken met beleidsvorming rondom transitie buitengebied, luchtkwaliteit en omgevingskwaliteit als ook de maatschappelijke wens omtrent het creëren van toekomstperspectief van en voor het Nederweertse buitengebied.

Inleiding

Het buitengebied van gemeente Nederweert is constant aan verandering onderhevig en er komen veel ontwikkelingen op ons af. Zo heeft landelijk en provinciaal beleid een sterke invloed op de kansen en beperkingen die ontstaan in ons buitengebied. Zo wordt er op dit moment gewerkt aan het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de regionale uitwerking in de vorm van het LPLG (Limburgs Programma Landelijk Gebied). Deze programma's hebben brede doelstellingen (bijv. broeikasgassen, waterkwaliteit, en biodiversiteit). Hoewel er denkrichtingen bestaan, zijn concrete handvatten op dit moment niet of nauwelijks aanwezig. Naast deze onduidelijkheid hebben de ontwikkelingen in de agrarische sector met veel stoppende bedrijven grote invloed op hoe ons buitengebied eruit komt te zien. Indien ondernemers aan de voorwaarden voldoen, kunnen zij zich aanmelden voor landelijke stoppersregelingen. Naast stoppersregelingen is de trend in het buitengebied dat er natuurlijke afname van agrarische bedrijven is. De afgelopen jaren zijn veel agrarische bedrijven gestopt met hun bedrijfsvoering. Redenen zijn onder andere marktomstandigheden, matige inkomensperspectieven, geen opvolger, hoge eisen vanuit regelgeving (vooral milieueisen) en gebrek aan financiële middelen voor noodzakelijke investeringen. Ook de samenleving stelt steeds meer eisen in termen van gezondheid, dierwelzijn en duurzaamheid.

Hoewel de toekomst in de agrarische sector onzeker is, staat de sector niet stil. Diverse agrariërs werken aan de doorontwikkeling van hun bedrijf en vragen daarbij waar nodig om planologische medewerking van de gemeente. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gebruiken van bestaande afwijkingsmogelijkheden om stallen uit te breiden of om vormveranderingen en/of vergrotingen van agrarische bouwvlakken. Als dergelijke verzoeken worden getoetst aan voorheen geldend ruimtelijk beleid en wet- en regelgeving, biedt dat in veel gevallen juridisch-planologisch mogelijkheden om medewerking te verlenen. Tegelijkertijd bestaat het besef dat er forse opgaves liggen met betrekking tot de landbouwtransitie en dat de gevraagde planologische medewerking mogelijk niet, of slechts deels, aansluit op toekomstige beleidsdoelstellingen en wet- en regelgeving. Dit maakt dat voorheen geldend beleid de transitie van het landelijk gebied kan vertragen.

Invulling motie

Op 19 september 2023 heeft de gemeenteraad de motie aangenomen om te stoppen met uitbreidingen van veehouderijen, tenzij de uitstoot van geur, fijnstof en stikstof daalt. Door middel van dit interimbeleid wordt hier een eerste invulling aan gegeven.

Beoogd effect

Gezien de beschreven problematiek wordt met dit Interimbeleid Veehouderij alleen ruimte geboden aan agrarische ontwikkelingen die een bijdrage leveren aan de transitie van het landelijk gebied. Het doel is om criteria te formuleren voor de beoordeling van nieuwe plannen van agrarische bedrijven. Hierdoor kan er perspectief worden geboden aan agrarische bedrijfsontwikkelingen die een bijdrage leveren aan de landbouwtransitie en het verminderen van emissies van geur en fijnstof. Dit is ook in lijn met omgevingsvisie buitengebied.

De agrarische sector blijft namelijk erg belangrijk voor de ontwikkeling van het landelijk gebied en doelstellingen op onder andere het gebied van economie, maatschappij en natuurbeheer. Dit 'Interimbeleid bedrijfsontwikkelingen Veehouderij' moet uitdrukkelijk beschouwd worden als tijdelijk toetsingskader ter

overbrugging van de huidige impasse tussen geldende wet- en regelgeving en de besluitvorming over (en implementatie van) toekomstig beleid voor het landelijk gebied.

Niet alles kan overal

De huidige problematiek op het gebied van geur en fijnstof in het buitengebied van gemeente Nederweert maakt dat niet alles meer overal kan. Zo wordt met het Interimbeleid Veehouderij geen medewerking verleend aan uitbreiding vlakbij Natura2000 gebieden en dorpskernen. Bedrijven die zich hier niet bevinden, moeten evengoed 20% reductie op het gebied van geur en 30% reductie op het gebied van fijnstof bewerkstelligen.

Argumenten

1.1. Doorbreken huidige impasse bij beoordeling van agrarische bedrijfsplannen

In het licht van de reductieopgaven voor geur, fijnstof en ammoniak zijn agrarische bedrijfsontwikkelingen zowel politiek als juridisch-planologisch complex. Het interimbeleid is erop gericht dat ontwikkelingen een wezenlijke bijdrage leveren aan deze reductieopgaven. Hiervoor zijn concrete uitgangspunten en meetbare criteria geformuleerd. Bij het formuleren daarvan is rekening gehouden met doelstellingen uit de Limburgse Maatregelen Stikstof, omgang met latente ruimte, de regelingen voor piekbelasters en het belang van innoveren/pionieren. Hiermee wordt ingezet op het realiseren van houdbare en toekomstbestendige plannen en het bereiken van politiek en maatschappelijk draagvlak.

1.2. Invulling aan motie gemeenteraad

Op dinsdag 19 september 2023 heeft de gemeenteraad van Nederweert een motie aangenomen waarin werd gesteld dat er geen medewerking meer werd verleend aan netto uitbreiding van veehouderijen en dat er alleen meegewerkt wordt aan uitbreiding indien de emissie van fijnstof, geur en stikstof aantoonbaar daalt. Dit interimbeleid geeft een eerste invulling aan deze politieke wens. Op het gebied van stikstof is de gemeente echter geen bevoegd gezag. Dat is de provincie. Gezien het feit dat een reductie op het gebied van geur en fijnstof nauw samengaat met een reductie op het gebied van stikstof, wordt indirect wel invulling gegeven aan deze wens. Op 1 februari 2024 is de gemeenteraad middels een RIB geïnformeerd over de aanpak van de motie, het interimbeleid is in lijn met deze RIB met dien verstande dat er via separate sporen wordt gewerkt aan definitief beleid met bijbehorende inspraak. Ter overbrugging van deze periode dient dit interimbeleid.

1.3. Natuurherstel

Vanuit landelijke en provinciale overheden wordt er sterk ingezet op natuurherstel. Hiervoor is de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderij (LBV/LBV+) in het leven geroepen. Er zijn in Nederweert veehouderijen die dichtbij Natura2000 gebieden liggen en tevens in aanmerking komen om mee te doen aan deze regelingen. Meewerken aan uitbreidingen in de buurt van deze gebieden, met mogelijke significante lokale emissie toename, waardoor de opgave om natuur te herstellen mogelijk groter wordt is onwenselijk dit met het oog op landelijke en provinciale doelstellingen. Omdat er landelijk/provinciaal geen eenduidige richtlijnen bekend zijn met betrekking tot zoneringsafstanden in relatie tot Natura 2000 wordt voorsnog de afstand van 500 meter gehanteerd. Deze uitsluitingszone waarbinnen geen uitbreiding van veehouderijen mogelijk zijn wordt voorsnog alleen gehanteerd in het kader van dit interimbeleid. Bij nadere beleidsmatige uitwerking (lokaal, provinciaal en/of landelijk) kan op termijn een andere invulling worden gegeven aan overgangszones rond Natura 2000 gebieden, wat ook consequenties kan hebben voor beleid ten aanzien van veehouderijen.

1.4. Geur & fijnstof reductie t.b.v. verbetering luchtkwaliteit

Binnen gemeente Nederweert is er vaak sprake van te hogere voor- en achtergrondbelasting qua geur dan opgenomen in de geldende geurverordening. De beperking door middel van reductie-eisen bij uitbreidingen in de veehouderij kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de geurproblematiek binnen gemeente Nederweert.

Ook is de luchtkwaliteit in gemeente Nederweert slecht, waarvan de oorzaak onder andere bij de veehouderij ligt. De beperking door middel van fijnstofreductie-eisen bij uitbreidingen in de veehouderij kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de luchtkwaliteit in gemeente Nederweert.

Om dit te bewerkstelligen is in het interimbeleid ten aanzien van geur een reductie-eis opgenomen van 20% en ten aanzien van fijnstof een reductie-eis van 30%. Dit percentage is in lijn met de sonderende bespreking omgevingsprogramma luchtkwaliteit van 19 september 2023. Dit percentage is daarnaast in lijn met scenario 3, hoge ambitie, opgenomen in bijgevoegd rapport: *Resultaten scenario onderzoek Omgevingsprogramma luchtkwaliteit Nederweert*. Omdat er landelijk/provinciaal geen eenduidige richtlijnen bekend zijn met betrekking tot zoneringsafstanden in relatie tot kernen wordt voorsnog de afstand van 500 meter gehanteerd.

Hiervoor is ook gekeken naar de GGD-richtlijn *Veehouderij: afstandscriterium met maatwerk* waarin ten aanzien van uitbreiding bij veehouderijen bij gevoelige objecten een afstand van 250 meter wordt geadviseerd. Omdat rondom veel kernen sprake is van o.a. woningbouwuitbreiding wordt in dit interimbeleid een zoneringsafstand van 500 meter rond kernen opgenomen, waarbinnen, gemeten vanaf de kernrand, geen uitbreiding van veehouderijen meer mogelijk is binnen dit interimbeleid. Deze uitsluitingszone waarbinnen geen uitbreiding van veehouderijen mogelijk zijn wordt vooralsnog alleen gehanteerd in het kader van dit interimbeleid. Bij nadere beleidsmatige uitwerking (lokaal, provinciaal en/of landelijk) kan op termijn een andere invulling worden gegeven aan overgangszones rond kernen, wat ook consequenties kan hebben voor beleid ten aanzien van veehouderijen.

Kanttekeningen

1.1. Bestaande planologische kaders

De gemeente moet vergunning verlenen aan bedrijven die willen uitbreiden binnen bestaande planologische kaders. Dit betekent dat bedrijven die bestaande rechten hebben kunnen uitbreiden. Met dit interimbeleid kan dit niet voorkomen worden. De gemeente krijgt dan namelijk te maken met planschade, waarvan de hoogte op dit moment niet te overzien is. In het beleidsstuk is wel aangekondigd dat aanpassing van bestaande planologische kaders in de toekomst (omgevingsplan) kan leiden tot het vervallen van bestaande rechten. De periode tussen deze aankondiging en het ter inzage van het ontwerp omgevingsplan wordt in jurisprudentie de benuttingsperiode genoemd. Wanneer in de benuttingsperiode geen pogingen zijn gedaan om uitbreidingsmogelijkheden te benutten, is er sprake van verwijtbaar stilzitten. Dit betekent dat de ondernemer hiermee het risico aanvaard van het vervallen van de uitbreidingsmogelijkheid. Hiermee is voorzienbaarheid gecreëerd en loopt de gemeente geen of minimale risico's op schadeclaims. Dit geeft de gemeente in de toekomst wél kans om ook binnen huidige bestaande rechten eisen te stellen op het gebied van geur en fijnstof.

1.2. Het interimbeleid kan weerstand oproepen

Voor agrariërs betekent het interimbeleid dat zij voor planologische medewerking te maken krijgen met aanvullende voorwaarden. Daarnaast vormen emissierechten steeds meer een vermogens-component en leidt verplichte reductie tot een verlies van een deel van dat vermogen. Daar staat echter tegenover dat, indien een plan kan voldoen aan het interimbeleid, de reductie kan worden gecombineerd met de door de agrariër gewenste bedrijfsontwikkeling. Bovendien past het stellen van de reductie-eisen bij de afwegingsruimte die college en raad hebben bij het beoordelen van planologische wijzigingen en afwijkingen.

Daarnaast kan het interimbeleid ook weerstand oproepen bij omwonenden van agrarische bedrijven en/of milieuorganisaties, aangezien het beleid niet alleen gericht is op emissiereductie maar ook doorontwikkeling/groei van agrarische bedrijven mogelijk maakt. Belangrijk hierbij is echter dat het interimbeleid gericht is op het nemen van concrete, bewezen emissiereducerende maatregelen (of eventueel gecontroleerde pilots) en ook voorziet in het planologisch borgen daarvan.

1.3. Beleidskeuze

Het alternatief voor het interimbeleid is het voortzetten van de huidige mogelijkheden van planologische wijzigingen bij agrarische bedrijven. In dat geval zullen de betreffende bedrijven in de meeste gevallen de huidige bedrijfsvoering voortzetten zonder daarbij emissiereducerende maatregelen te treffen. Verdere ontwikkelingen zijn dan afhankelijk van nog vast te stellen (en te implementeren) rijks-, provinciaal/regionaal en gemeentelijk beleid voor het landelijk gebied. Zoals in het interimbeleid toegelicht is dat beleid nog niet gereed en is het wenselijk om de huidige impasse te doorbreken en ontwikkelingen te combineren met emissiereductie.

Uitvoering

Bij vaststelling loopt het interimbeleid vanaf 5 juni 2024 voor een periode van 2 jaar, tenzij het eerder vervangen wordt voor ander beleid.

Bevoegdheden

Verlenging, of vervanging interimbeleid

Voorafgaand aan de einddatum zal het beleid worden geëvalueerd. Deze evaluatie kan leiden tot een besluit tot verlenging, aanpassing of vervanging van het interimbeleid. Overigens kan het college ook besluiten het interimbeleid tussentijds te wijzigen naar aanleiding van voortschrijdend inzicht of nieuwe (beleids)ontwikkelingen. Dit valt binnen de bevoegdheid van het college zoals het bepaalde in artikel 2.4 en artikel 5.8 van de omgevingswet, artikel 160, eerste lid, onder b van de gemeentewet en artikel 4.81 van de algemene wet bestuursrecht.

Juridische bevoegdheid gemeente

Het vaststellen van het interimbeleid past binnen de vigerende bevoegdheden om aanvullende voorwaarden te verbinden aan planologische wijzigingen en afwijkingen en kent daarmee in beginsel geen risico's. Indien het interimbeleid leidt tot een besluit van college en/of raad om medewerking aan een planologische wijziging te weigeren, dan bestaat uiteraard wel het risico dat een initiatiefnemer daartegen bezwaar en beroep aantekent. Het interimbeleid is intern door een ambtelijk multidisciplinair team opgesteld en daarnaast op zowel juridisch als ruimtelijk vlak extern getoetst door juridisch kantoor en een ruimtelijk adviesbureau.

Omgevingsplan of BOPA

De beoordeling op basis van dit interimbeleid zal betekenen dat een deel van de plannen aan de bepalingen uit het interimbeleid kan voldoen en verder wordt uitgewerkt. Er zijn echter ook plannen waarvoor dat niet mogelijk zal zijn. Uit overleg met de aanvrager zal blijken of de aanvraag in die situaties wordt ingetrokken, of dat een formeel weigeringsbesluit van het college of raad wordt gevraagd. Tegen een dergelijk weigeringsbesluit staat bezwaar en beroep open. Voor plannen die wel doorgang kunnen vinden, zal dit uiteindelijk resulteren in een voorstel tot wijziging van het omgevingsplan of tot het voornemen om een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) te verlenen. De raad is bevoegd om een dergelijke wijziging vast te stellen of, in geval van een BOPA, bindend advies uit te brengen.

Communicatie en participatie

Communicatie

De beleidsregel wordt gepubliceerd en gecommuniceerd via de bekende kanalen.

Participatie

Ten aanzien van het interimbeleid heeft geen directe participatie plaatsgevonden. Het is echter wel een uitkomst van diverse participatieve (inspraak)momenten. Door het tijdelijke karakter wordt het verdedigbaar geacht geen uitvoerige participatie te voeren. Bij het opstellen van het definitieve beleid zal wel participatie aan de orde zijn. Daarnaast is er met de gemeenteraad twee keer via een info/meedenkavond gesproken over de transitie van het buitengebied, heeft er een sonderende raadsbespreking aanpak luchtkwaliteit plaatsgevonden en is in het kader van NOVEX de peil gesproken over de transitie met zowel raadsleden als inwoners.

Financiële gevolgen

De kosten van (de beoordeling van) planwijzigingen die voortvloeien uit het interimbeleid worden gedekt via het gebruikelijke kostenverhaal voor bestemmingsplannen en vergunningen. Omdat het interimbeleid niet voorziet in het aantasten van bestaande rechten, wordt er geen risico op planschadeclaims voorzien.

Bijlagen

1. Interimbeleid Veehouderij Gemeente Nederweert
2. Scenario-onderzoek Omgevingsprogramma Luchtkwaliteit Nederweert – PouderoyenTonnaer

Concept raadsbesluit

De raad van de gemeente Nederweert

Overwegende dat gemeente Nederweert op basis van voorgaand beleid in onvoldoende mate een bijdrage kan leveren aan de transitie van het buitengebied;

Dat gemeente Nederweert grote opgaven heeft op het gebied van geur en fijnstof;

Dat tijdelijk beleid noodzakelijk is om op korte termijn een bijdrage te leveren aan de transitie van het buitengebied van gemeente Nederweert.

Gezien het voorstel nr. 2024-30 van het college van burgemeester en wethouders d.d. 11 april 2024.

Gelet op de Omgevingswet.

Besluit

Het Interim Uitbreidingsbeleid Veehouderij Gemeente Nederweert wordt vastgesteld.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 4 juni 2024,

De raadsgriffier,

De voorzitter,

drs. T. (Thijs) Deckers

B.M.T.J. (Birgit) Op de Laak