

MEMO

Onderwerp:
aanvulling MER bestemmingsplan Buitengebied
2012

Arnhem,
28 juni 2013

Projectnummer:
B02047.000018.0100

DIVISIE MILIEU & RUIMTE

Van:
ing. P. Hartskeerl

Opgesteld door:
ing. P. Hartskeerl

Afdeling:
Divisie M&R Arnhem

Ons kenmerk:
077157565:C

Aan:
Gemeente Doetinchem
ir. H.G.K Teunissen-Ordelman

Kopieën aan:
mw E. Wentink

Inleiding

In haar toetsingsadvies (10 juni 2013; nr. 2779-31) signaleert de Commissie voor de milieueffectrapportage, bij de toetsing van het MER bestemmingsplan Buitengebied (d.d. 20 december 2012; kenmerk 076474164:C), een tekortkoming. Dit betreft de onderbouwing van de effectiviteit van de maatregelen om te voorkomen dat effecten optreden op het Beschermd Natuurmonument de Zumpe. De Commissie adviseert om hierover een aanvulling op het MER op te stellen alvorens een besluit te nemen. Tevens adviseert de Commissie om te bezien op welke wijze de wetswijziging van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 op het bestemmingsplan van toepassing is.

U heeft ARCADIS gevraagd om een aanvulling op het MER op te stellen met een nadere onderbouwing vanuit de modelmatige benadering in het MER, vanuit de Natuurbeschermingswet en vanuit een juridisch planologisch advies.

In het ontwerp bestemmingsplan Buitengebied 2012 wordt gekozen voor de maatregelen om toename van stikstofdepositie op gevoelige natuurgebieden uit te sluiten:

- Als veehouders in de gemeente een bouwblok willen veranderen of vergroten moeten zij aantonen dat de wijziging niet leidt tot toename van stikstofdepositie op kwetsbare natuurgebieden.
- Ondernemers kunnen twee jaar naar vaststelling van het bestemmingsplan hun bedrijfsvoering niet meer veranderen naar intensieve veehouderij.

Deze twee punten zijn ook nader omschreven in de toelichting van het bestemmingsplan Buitengebied 2012 in paragraaf 4.2.

Dit memo gaat eerst in op de mate waarin de stikstofdepositie op de Zumpe maatgevend is, vervolgens op de recente wetswijziging van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998, de uitvoerbaarheidstoets Besluit ruimtelijke ordening en beschrijft tenslotte het juridisch planologisch advies waarvoor de memo in de bijlage is opgesteld.

ARCADIS

Is de stikstofdepositie op de Zumpe maatgevend?

De Commissie m.e.r. merkt op in haar toetsingsadvies dat in de specifieke situatie van Doetinchem het zeer wel mogelijk is dat de stikstofdepositie op de Zumpe verreweg maatgevend is. Dit komt omdat de Zumpe midden in het plangebied ligt en de Natura-2000 gebieden (ver) buiten het plangebied liggen.

De stikstofdepositie op De Zumpe neemt in de worst-case invulling van het voorkeursalternatief toe met ruim 100 mol N/ha/jr ten opzichte van de huidige feitelijke situatie. Op de Natura 2000 gebieden is sprake van een toename van enkele molen.

Als per bouwblok de emissie niet mag toenemen dan is een toename van stikstofdepositie op De Zumpe en de overige Natura 2000 gebieden uit te sluiten. Door een toename aan depositie op De Zumpe uit te sluiten is in theorie een toename op een Natura 2000 gebied niet uit te sluiten. Dit kan omdat de provinciale stikstofverordening salderen toestaat. In theorie kan een locatie nabij de Zumpe worden opgeheven en de vergunde emissie worden overgenomen door een locatie ten westen van Nieuw Wehl.

Het is van belang om de referentie goed te definiëren in het bestemmingsplan. Uitgangspunt kan dan zijn de vergunde emissie per locatie in het referentiejaar, bijvoorbeeld het jaar waarin het bestemmingsplan is vastgesteld en waarin het MER is opgesteld. De huidige feitelijke situatie als referentie is niet te regelen omdat de vergunde stalbezetting is gecorrigeerd op een gemiddelde stalbezetting van 75% (bron: CBS-StatLine). Deze norm is gebaseerd op een momentopname en kan flink verschillen per locatie. Daarnaast is het risico op planschade groot omdat agrariërs de vergunde ruimte niet mogen benutten.

Het juridische planologisch advies gaat verder in op deze problematiek.

Wetswijziging art. 19kd Natuurbeschermingswet

In haar toetsingsadvies geeft de Commissie voor de m.e.r. aan dat de recente wetswijziging gevolgen heeft voor de wijze waarop de effecten van extra stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in kaart gebracht en beoordeeld moeten worden. Bij het opstellen van het MER kon hier nog geen rekening mee worden gehouden. Vanwege de interpretatieruimte die het gewijzigde artikel biedt, heeft de Commissie m.e.r. aan de betrokken bewindspersonen om een nadere interpretatie van het artikel gevraagd. Hierover is nog geen duidelijkheid en kan de Commissie nog geen onderbouwd advies uitbrengen. De Commissie adviseert de gemeente zelf na te gaan hoe deze wetswijziging moet worden geïnterpreteerd. Afhankelijk van deze interpretatie zal beoordeeld moeten worden of het MER op dit punt voldoende informatie bevat voor de besluitvorming.

Interpretatie wetswijziging

Voordat een bestemmingsplan vastgesteld kan worden komt de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) via twee routes in beeld: namelijk via art 19j van de Nb-wet en via de "uitvoerbaarheidstoets" die volgt uit art 3.1.6 sub f van het Besluit Ruimtelijke Ordening.

ARCADIS

Het toetsen van door de overheid vast te stellen plannen wordt geregeld in art 19j van de Nb-wet. Artikel 19j ziet alleen toe op Natura 2000-gebieden en dus niet op de Beschermd Natuurmonumenten. Art. 16 van de Nb-wet (dat gaat over Beschermd Natuurmonumenten) biedt geen aanknopingspunten om een plan te toetsen. Dit artikel ziet alleen op het toetsen van handelingen.

In de bijlage is artikel 19j en artikel 19kd nader toegelicht.

Op basis van deze toelichting kan worden gesteld dat het bestuursorgaan bij het vaststellen van een bestemmingsplan rekening moet houden met de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Als het plan voldoet aan art 19kd, is voor het aspect stikstof geen Passende Beoordeling (PB) meer nodig. De centrale vraag is, waaraan wordt getoetst? Is de referentiesituatie de huidige feitelijke situatie of de plansituatie? Volgens de jurisprudentie worden projecten getoetst aan de vergunde emissies ten tijde van de referentiedatum. In deze lijn voldoen plannen aan art 19kd als de extra depositie die het nieuwe plan mogelijk maakt minder is dan de depositie van het vigerende plan op de referentiedatum.

Echter met deze interpretatie wordt geen rekening gehouden met instandhoudingsdoelen van een Natura 2000 gebied. Een planvergelijking van het emissiepotentieel, van een maximale invulling van de planologische mogelijkheden, leidt al gauw tot een afname aan stikstofdepositie terwijl het verschil tussen de feitelijke emissies juist kan leiden tot een toename. Dit laatste is in overeenstemming met de studies naar herkomst en ontwikkeling in de tijd van grootschalige stikstofdepositie in Nederland van het PBL en het RIVM (2010). Dit strookt niet met het doel van de wetswijziging 'Wijziging van de Crisis en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht' (EK 33 135, nr. A).

Daarom is het advies om voorlopig uit te gaan van de vergelijking in het MER in afwachting op de reactie van het rijk en de definitieve invulling van de Programmatische aanpak voor stikstof (PAS). In aanvulling hierop is het wel zinvol om het verschil in beide plansituaties te duiden in potentieel aan ammoniakemissie van agrarische bouwkvelds door de planologische mogelijkheden maximaal in te vullen.

Uitvoerbaarheidstoets Besluit ruimtelijke ordening

Ten aanzien van de uitvoerbaarheidstoets betekent dit dat geconstateerd kan worden dat er in geval van toename stikstofdepositie mogelijke schadelijk gevolgen zijn voor het betreffende Beschermd Natuurmonument en dat daarvoor dus een vergunning nodig is. Omdat uit de Nb-wet niet volgt dat er situaties kunnen zijn waarin zo'n vergunning niet verleend kan worden, staat zo'n geval de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan niet in de weg en kan het dus worden vastgesteld.

Bijlage 1:

Wetswijziging artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998

Art 19j van de Nb-wet schrijft het volgende voor:

1. Een bestuursorgaan houdt bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied¹⁾, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening
a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en
b. met het op grond van artikel 19a of artikel 19b voor dat gebied vastgestelde beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid.
2. Voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt het bestuursorgaan alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling²⁾ van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.
3. In de gevallen, bedoeld in het tweede lid, wordt het besluit, bedoeld in het eerste lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in de artikelen 19g en 19h³⁾.
4. De passende beoordeling van deze plannen maakt deel uit van de ter zake van die plannen voorgeschreven milieueffectrapportage⁴⁾.

- 1) Het bestuursorgaan moet op grond van het eerste lid bij het vaststellen van een plan dus rekening houden met de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, maar dient daarbij de aanvullende doelen (dat zijn complementaire doelen en de doelen van een in het N2000-gebied gelegen voormalig Beschermd Natuurmonument) buiten beschouwing te laten.
- 2) Uit het tweede lid volgt dat als niet op voorhand (uit een Voortoets) vaststaat dat significante gevolgen kunnen worden uitgesloten, een Passende Beoordeling moet worden opgesteld.
- 3) Uit lid drie volgt dat het plan pas mag worden vastgesteld als (uit de PB) is gebleken dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast, of nadat de ADC-toets is doorlopen (waarbij bij het in geding zijn van prioritaire doelen de Europese Commissie advies moet hebben gegeven als het gaat om dwingende redenen van sociale of economische aard).
- 4) Als er een PB nodig is om een “wettelijk of bestuursrechtelijk verplicht plan” (onder ander bestemmingsplan) te kunnen vaststellen, volgt uit artikel 7.2a van de Wet milieubeheer dat er ook een MER moet worden opgesteld.
Artikel 19j vierde lid bepaalt vervolgens dat die passende beoordeling deel moet uitmaken van het MER.

Art. 19kd van de Nb-wet schrijft het volgende voor:

1. Onder *significante gevolgen* als bedoeld in de artikelen 19d, eerste lid, en 19j, tweede lid, worden niet verstaan de gevolgen van een handeling, onderscheidenlijk de in een plan voorziene activiteiten, door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied in de volgende gevallen¹⁾:

a. de handeling is gebruik dat op de referentiedatum werd verricht, onderscheidenlijk het plan was van toepassing op de referentiedatum en is sedertdien niet of niet in betekenende mate gewijzigd, en heeft sedertdien per saldo geen toename van stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied veroorzaakt;

b. de handeling is een activiteit die na de referentiedatum is begonnen, of een gebruik dat na de referentiedatum in betekenende mate is gewijzigd, onderscheidenlijk het plan is van toepassing geworden na de referentiedatum, of is nadien in betekenende mate gewijzigd, waarbij is verzekerd dat, in samenhang met voor die activiteit getroffen maatregelen, de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied als gevolg van die activiteit of dat gebruik of dat plan, per saldo niet is toegenomen of zal toenemen.

2. (...)

3. Onder «referentiedatum»²⁾ als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan:

a. voor gebieden ter uitvoering van richtlijn 92/43/EEG:

1°. 7 december 2004, of

2°. de datum waarop het desbetreffende gebied door de Europese Commissie tot een gebied van communautair belang is verklaard ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van richtlijn 92/43/EEG, voor zover die verklaring plaatsvindt na 7 december 2004;

b. voor gebieden ter uitvoering van richtlijn 79/409/EEG de datum waarop het desbetreffende gebied is aangewezen ter uitvoering van richtlijn 79/409/EEG.

- 1) Uit het eerste lid volgt dat als aan de bepaling van dit artikel wordt voldaan, de effecten van stikstofdepositie niet moeten worden gezien als significante gevolgen in de zijn van art 19j. Art 19j stelt dat er als er significante gevolgen kunnen zijn, een PB moet worden opgesteld. Als dus voldaan wordt aan art 19kd is er - voor zover dat het aspect stikstof betreft - dus ook geen noodzaak meer tot het opstellen van een PB. Ook dit is het gevolg van de wijziging van art 19kd; voor de wetwijziging mocht deze afweging pas in de PB gemaakt worden, zoals het nu is geformuleerd dient deze afweging voorafgaand aan de PB (dus in de Voortoets) te worden gemaakt.
- 2) Het bepalen van de referentiedatum zoals uitgelegd in het derde lid kan nog een hele puzzel zijn. Zeker bij een bestemmingsplan wat (mogelijk) effecten heeft op verschillende Natura 2000-gebieden waarvoor dan verschillende referentiedata kunnen gelden. Voor gebieden die alleen onder de Habitatrichtlijn zijn aangewezen is de referentiedatum bijna altijd 7 december 2004. Voor gebieden die (ook) onder de Vogelrichtlijn zijn aangewezen kan de datum verder terug lopen. Veel VR-gebieden zijn al veel eerder aangewezen. Voor VR-gebieden die zijn aangewezen voor 10 juni 1994, dient deze datum als referentiedatum te worden aangehouden.

Dit is de datum waarop de omzettingstermijn van de Habitatrictlijn is afgelopen. Het plan zoals het gold op de referentiedatum vormt dus de referentiesituatie.

Uitvoerbaarheidstoets Besluit ruimtelijke ordening

In het genoemde artikel van het Bro staat het volgende: *“Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd: (...) f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan”*. Met andere woorden, voordat een plan kan worden vastgesteld moet in de toelichting bij dat plan aangetoond worden dat het plan uitvoerbaar is. In het licht van de Natuurbeschermingswet betekent dat, dat onderzocht moet worden of hetgeen wat op basis van het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt ook vergunbaar is. In de oude situatie, voor de wijziging van de Nb-wet, was deze vraag snel beantwoord. Omdat het plan (eigenlijk) alleen kon worden vastgesteld als er geen toename van stikstof ten opzichte van de huidige feitelijk situatie mogelijk was, stond op voorhand vast dat alle zaken die het bestemmingsplan mogelijk maakte ook vergunbaar waren. Nu alle ontwikkelruimte die het oude plan bood in principe meegenomen mag worden naar het nieuwe plan, is dus niet meer zo duidelijk.

In de praktijk zal het echter in principe altijd mogelijk zijn om een bedrijfsuitbreiding buiten de vergunningsprocedure ex art. 19d te houden door uitkoop van een andere WM-vergunning, of door gebruik te maken van een depositie salderingsbank van de provincie. Op die manier kan nl art 19kd lid 1 sub b worden toegepast, en zijn er geen significante gevolgen in de zin van art 19d. Hiergeldt dezelfde wijziging, namelijk dat er dan voordat de wetswijziging in werking trad nog wel een vergunning nodig was, maar nu niet meer.

Ten aanzien van Beschermd Natuurmonumenten ligt dit anders. Art 19a en verder, waaronder art. 19kd, van de Nb-wet gaat alleen over N2000-gebieden en dus niet over Beschermd Natuurmonumenten.

In art 16, dat over de Beschermd Natuurmonumenten gaat, staat het volgende:

- 1. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten of, ten aanzien van handelingen als bedoeld in het zesde lid, van Onze Minister, in een beschermd natuurmonument handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren, dan wel in strijd met de bij een vergunning gestelde voorschriften of beperkingen handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen.*
- 2. Als schadelijke handelingen worden in elk geval aangemerkt handelingen die de in het besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument vermelde wezenlijke kenmerken van het beschermde natuurmonument aantasten¹⁾.*
- 3. [Vervallen.]²⁾*
- 4. Het in het eerste lid bedoelde verbod is tevens van toepassing op handelingen als bedoeld in dat lid die buiten het beschermd natuurmonument kunnen worden verricht en die zijn vermeld in het besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument³⁾, bedoeld in artikel 10, of een besluit tot voorlopige aanwijzing als bedoeld in artikel 12. Bij de vermelding van handelingen kunnen beperkingen worden gesteld en uitzonderingen worden opgenomen met betrekking tot het tijdvak waarin, de omstandigheden waaronder, de doeleinden waarvoor en met betrekking tot de personen door wie zij worden verricht*

- 1) Uit het tweede lid volgt dat er voor een activiteit die schadelijke gevolgen heeft voor een Beschermd Natuurmonument (wat het geval kan zijn bij toename stikstofdepositie) niet zonder vergunning mag worden verricht. Om de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan te kunnen toetsen moet dus gekeken worden of zo'n vergunning dan ook verleenbaar is.
- 2) lid 3 is vervallen. In dat lid stond dat als er sprake was van aantasting van de wezenlijke kenmerken van het gebied, een vergunning alleen verleend mocht worden in geval van dwingende redenen van groot openbaar belang. Nu deze bepaling geschrapt is, is een vergunning in principe altijd verleenbaar. De wet bepaalt immers alleen dat er een vergunning nodig is, maar geeft niet aan dat er gevallen zijn waarin zo'n vergunning niet verleend kan worden.
- 3) Uit lid 4 volgt dat externe werking allen van toepassing is op handelingen die in het besluit tot aanwijzing van het Beschermd Natuurmonument zijn genoemd. Uit art 65 van de Nb-wet volgt echter dat voor Beschermd Natuurmonumenten die bij inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 al aangewezen waren (en dat zijn ze allemaal) externe werking onverkort van toepassing is.

ARCADIS

**Bijlage 2: Memo bestemmingsplan buitengebied juridisch
planologische toets**

MEMO

Onderwerp:
Memo bestemmingsplan Buitengebied nav oordeel
MER

Den Bosch,
28 juni 2013

Projectnummer:
B02047.000018.0100

DIVISIE MILIEU & RUIMTE

Van:
S.C.A. Dikmans

Opgesteld door:
S.C.A. Dikmans

Afdeling:
Divisie M&R Den Bosch

Ons kenmerk:
077158186:C

Aan:
Gemeene Doetinchem

Kopieën aan:

Naar aanleiding van het gesprek met de Commissie m.e.r. op maandag 27 mei jl. heeft u gevraagd om een aanvulling op het MER waaruit blijkt dat de door u gekozen oplossingen in het bestemmingsplan inderdaad leiden tot een vermindering of 'stand still' van de stikstofdepositie op natuurgebieden. In en juridisch planologisch advies gegeven op de vertaling van het MER naar aanleiding van het toetsingsadvies Commissie m.e.r. naar het ontwerp bestemmingsplan Buitengebied 2012.

Maatregelen om toename van stikstofdepositie te voorkomen

De commissie signaleert bij de toetsing van het MER een tekortkoming. De tekortkoming betreft de onderbouwing van de effectiviteit van de maatregelen om te voorkomen dat effecten optreden op het Beschermd Natuurmonument de Zumpe. De Commissie adviseert om hierover een aanvulling op het MER op te stellen alvorens een besluit te nemen.

In het ontwerp bestemmingsplan Buitengebied 2012 wordt gekozen voor de volgende maatregelen om toename van stikstofdepositie op gevoelige natuurgebieden uit te sluiten:

1. Als veehouders in de gemeente een bouwblok willen veranderen of vergroten moeten zij aantonen dat de wijziging niet leidt tot toename van stikstofdepositie op kwetsbare natuurgebieden;
2. Ondernemers kunnen twee jaar naar vaststelling van het bestemmingsplan hun bedrijfsvoering niet meer veranderen naar intensieve veehouderij.

Deze twee punten zijn ook nader omschreven in de toelichting van het bestemmingsplan Buitengebied 2012 in paragraaf 4.2.

Ad. 1.

In artikel 3.4 en artikel 4.4 wordt het toegestaan om met afwijking buiten het bouwvlak te bouwen onder de voorwaarde dat voor zover de locatie gelegen is binnen de aanduiding 'ehs - ecologische verbinding' of 'ehs - natuur' moet worden aangetoond dat er geen significante aantasting plaatsvindt van de kernkwaliteiten van de EHS, dan wel dat door het treffen van compenserende of mitigerende maatregelen hieraan voldoende tegemoet kan worden gekomen.

ARCADIS

Daarnaast is het onder dezelfde voornoemde voorwaarde toegestaan om af te wijken van de gebruiksregels en zijn er daarnaast wijzigingsregels in het bestemmingsplan opgenomen.

Het bestemmingsplan Buitengebied 2012 gaat uit van bouwvlakken. Dit heeft tot gevolg dat bouwvlakken nog enige groeiruimte bieden, los van de afwijkingsmogelijkheden en wijzigingsbevoegdheden. Bij recht is dus een uitbreiding van bedrijfsgebouwen toegestaan, hetgeen zou kunnen leiden tot strijdigheid met de Natuurbeschermingswet.

Deze strijdigheid kan echter worden opgeheven door het toevoegen van een specifieke regeling in het plan. Uit jurisprudentie blijkt immers dat de rechter steeds vaker bepalingen aanvaardbaar acht om te komen tot een 'goede ruimtelijke ordening'. Indien iets vanuit een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk wordt geacht dan moet dat volgens inmiddels vaste jurisprudentie ook publiekrechtelijk (in het bestemmingsplan zelf) te worden geregeld. Hiervoor kan voor zaken die bij recht worden toegestaan, gebruik gemaakt worden van voorwaardelijke bepalingen.

Voorstel

In deze memo zullen voorstellen worden aangedragen voor het aanpassen van de planregels:

In artikel 1 (begrippen) dient de volgende begripsomschrijving voor 'Saldering' te worden opgenomen:

Saldering

Toename van stikstofdepositie binnen een inrichting terwijl binnen een of meerdere andere inrichting(en), al dan niet in hetzelfde plangebied, een afname van de stikstofdepositie plaatsvindt, zodat de totale stikstofdepositie op een voor stikstof overbelast Natura2000 gebied niet toeneemt of door de initiatiefnemer kan worden aangetoond dat er concreet zicht is op het verkrijgen van een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet.

Er zijn voorts twee mogelijkheden om het in de overige regels op te nemen:

Methode I:

In de diverse artikelen waarin uitbreiding van een agrarisch bedrijf mogelijk wordt gemaakt, dient in de specifieke gebruiksregels een regeling te worden opgenomen. Deze komt tevens in de algemene wijzigingsbevoegdheden terug die een uitbreiding mogelijk maken.

Er kan gekozen worden om een kopje strijdig gebruik en een kopje "Voorwaardelijke verplichting (of voorwaardelijke bepaling) op te nemen. De volgende regel kan in het bestemmingsplan worden toegevoegd:

"Uitbreiding van een agrarisch bedrijf is slechts toegestaan indien de stikstofdepositie vanuit de betreffende inrichting niet toeneemt, dan wel mits saldering plaatsvindt."

In de algemene wijzigingsregels dient in artikel 39 bovendien een onderdeel te worden toegevoegd, dat als volgt luidt:

"geldt dat de uitbreiding van een agrarisch bedrijf slechts is toegestaan indien de stikstofdepositie vanuit de betreffende inrichting niet toeneemt, dan wel mits saldering plaatsvindt."

ARCADIS

Methode II:

In plaats van het overal op te nemen kan er voor het gemak ook voor worden gekozen om in artikel 36 (Algemene gebruiksregels) een extra gebruiksregel toe te voegen die als volgt luidt:

“het uitbreiden van een agrarisch bedrijf, tenzij de stikstofdepositie vanuit de betreffende inrichting niet toeneemt, dan wel mits saldering plaatsvindt.”

In de algemene wijzigingsregels dient bovendien overeenkomstig methode I een onderdeel d te worden toegevoegd, dat als volgt luidt:

“geldt dat de uitbreiding van een agrarisch bedrijfslechts is toegestaan indien de stikstofdepositie vanuit de betreffende inrichting niet toeneemt, dan wel mits saldering plaatsvindt.”

Toelichting

In de toelichting op het bestemmingsplan kan een paragraaf worden toegevoegd, dat als volgt luidt:

Natuurbeschermingswet

Ingevolge de Natuurbeschermingswet mag uitbreiding van agrarische bedrijven niet leiden tot een toename van stikstofdepositie op nabijgelegen Natura2000 gebieden met stikstofgevoelige habitattypen. De vraag doet zich voor of een bestemmingsplan dat uitbreidingsmogelijkheden biedt wel uitvoerbaar is binnen de randvoorwaarden van de natuurbeschermingswet. Het is een feit dat de uitbreiding op een bedrijfslocatie niet automatisch hoeft te leiden tot effecten op Natura2000 gebieden. Immers door bijvoorbeeld het toepassen van de best beschikbare technieken kan voorkomen worden dat de stikstofuitstoot op het betreffende bedrijf toeneemt. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld mogelijkheden dat gesaldeer wordt, waardoor de stikstofdepositie op de Natura2000 gebieden evenmin toeneemt.

Het bestemmingsplan Buitengebied gaat uit van bouwvlakken. Dit heeft tot gevolg dat bouwvlakken nog enige groeiruimte bieden. Bij recht is dus een uitbreiding van bedrijfsgebouwen toegestaan, hetgeen zou kunnen leiden tot strijdigheid met de Natuurbeschermingswet. Deze mogelijke strijdigheid wordt echter opgeheven door het toevoegen van een specifieke regeling in het plan. Uit jurisprudentie blijkt immers dat de rechter steeds vaker bepalingen aanvaardbaar acht om te komen tot een ‘goede ruimtelijke ordening’. Indien iets vanuit een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk wordt geacht dan moet dat volgens inmiddels vaste jurisprudentie ook publiekrechtelijk (in het bestemmingsplan zelf) te worden geregeld. Hiervoor kan voor zaken die bij recht worden toegestaan, gebruik gemaakt worden van voorwaardelijke bepalingen.

In het voorliggende bestemmingsplan zijn specifieke regels opgenomen die erop toezien dat het Natuurbeschermingsbelang voldoende geborgd wordt. Ten aanzien van de uitbreiding van agrarische bedrijven is opgenomen dat dit slechts is toegestaan wanneer de stikstofdepositie vanuit de betreffende inrichting niet toeneemt, dan wel mits saldering plaatsvindt. Ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheden die toezien op een verruiming van de agrarische bedrijfsmogelijkheden is een extra criterium opgenomen met een gelijklopende voorwaarde. In de begripsbepalingen is vervolgens gedefinieerd wat onder saldering moet worden begrepen, namelijk:

ARCADIS

'toename van stikstofdepositie binnen een inrichting terwijl binnen een of meerdere andere inrichting(en), al dan niet in hetzelfde plangebied, een afname van de stikstofdepositie plaatsvindt, zodat de totale stikstofdepositie op een voor stikstof overbelast Natura2000 gebied niet toeneemt of door de initiatiefnemer kan worden aangetoond dat er concreet zicht is op het verkrijgen van een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet.'

Door deze regeling worden effecten op instandhoudingsdoelstellingen van de omliggende Natura2000-gebieden uitgesloten."

Ad. 2

In de regels van het bestemmingsplan is in artikel 39 een algemene wijzigingsregel opgenomen dat na twee jaar de bedrijfsvoering niet meer veranderd kan worden naar intensieve veehouderijen:

39.2 Bestemmingsomschrijving 'Agrarisch' en 'Agrarisch met waarden' met betrekking tot intensieve veehouderij

Burgemeester en wethouders kunnen, overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening, twee jaar na vaststelling van dit bestemmingsplan, de bestemmingsomschrijving van de bestemmingen 'Agrarisch' en 'Agrarisch met waarden' als volgt aanpassen:

- a. in 3.1 sub a het tekstdeel "met dien verstande dat uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'intensieve veehouderij uitgesloten' geen intensieve veehouderij is toegestaan" vervangen door "niet zijnde intensieve veehouderij, met dien verstande dat bestaande intensieve veehouderij wel is toegestaan";*
- b. in 4.1 sub a na "agrarische bedrijvigheid," de tekst "niet zijnde intensieve veehouderij," toevoegen en de tekst onder de eerste bullet in zijn geheel vervangen door "bestaande intensieve veehouderij wel is toegestaan;" de aanduiding 'intensieve veehouderij uitgesloten' schrappen van de kaart.*

Binnen twee jaar na vaststelling van het bestemmingsplan is omvorming naar intensieve veehouderijen bij recht toegestaan. Hierdoor kan een strijdigheid met de Natuurbeschermingswet ontstaan.

Ecologische hoofdstructuur

In paragraaf 4.9 Flora en fauna wordt uitsluitend ingegaan op de Natuurbeschermingswet waarbij is vermeldt dat het beschermingsgebied van De Zumppe een specifieke bescherming krijgt door middel van de dubbelsbestemming 'Waarde-Ecologie'.

Ook de Ecologische Hoofdstructuur, zoals vastgesteld door de provincie, moet zijn vertaling krijgen in het bestemmingsplan Buitengebied. In de regels van het bestemmingsplan zijn gebiedsaanduidingen opgenomen voor ehs-ecologische verbinding, ehs-natuur en ehs-verweven. In de toelichting ontbreekt echter de onderbouwing hiervoor. Geadviseerd wordt om in de toelichting het beleidskader weer te geven, om welke gebieden het gaat en hoe de ehs een vertaling heeft gekregen in het bestemmingsplan. Input hiervoor kan onder meer gevonden worden in het MER onder paragraaf 6.7.1 onder 'Overige natuur'.

Beschermde flora en fauna

Vanuit het mer wordt de volgende aanbeveling gedaan: De gemeente wordt aanbevolen om bij concrete initiatieven de toetsing op soorten uit de Flora- en

faunawet te betrekken. Hierbij gaat het om alle activiteiten waarbij ruimtelijke herinrichting (sloop, afgravingen, bouwen, enz.) is voorzien. Het is noodzakelijk om de effecten op beschermde soorten te toetsen. Aanbevolen wordt (in sommige gevallen zelfs verplicht voor een ontheffing) om maatregelen te laten nemen. Hierbij gaat het om fasering en specifieke manier van uitvoering, maar zonnodig ook om het compenseren van ruimtebeslag op leefgebieden van beschermde soorten door activiteiten uit het bestemmingsplan Buitengebied – 2012. Vanuit dit oogpunt is het gunstig om zoveel mogelijk ruimtebeslag te beperken door mitigatie. Bijvoorbeeld door een toename aan bebouwd oppervlak ook op lokaal niveau in te passen binnen bestaande natuurwaarden.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen dient in het geval van zwaar beschermde soorten of broedende vogels overtreding van de Ffw voorkomen te worden door het treffen van maatregelen, aangezien voor dergelijke situaties geen ontheffing kan worden verleend. Dit is nu onvoldoende vertaald in de toelichting van het bestemmingsplan. Geadviseerd wordt om hiervoor meer aansluiting te zoeken bij het mer en in de regels opnemen dat nieuwe initiatieven getoetst moeten worden (wijzigingsbevoegdheid/vergunningstoets).

Bijlage

Relevante tekstdelen uit ontwerp bestemmingsplan Buitengebied 2012

Toelichting par. 4.2 stikstof

De m.e.r.-plicht geldt voor:

wettelijk of bestuursrechtelijk verplichte plannen (zoals het bestemmingsplan) die het kader vormen voor toekomstige m.e.r.-(beoordelings-)plichtige besluiten, en/of; plannen waarvoor een Passende Beoordeling op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 noodzakelijk is.

Bij het bestemmingsplan Buitengebied zijn in dit kader in ieder geval besluiten over de ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische activiteiten van belang en de activiteiten die in het bestemmingsplan kunnen leiden tot significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

Het plangebied ligt op een afstand van 10 kilometer van het Natura 2000 gebied Veluwe en Uiterwaarden IJssel. Hierdoor is er een risico op toename van stikstofdepositie door de ontwikkelingsmogelijkheden in het bestemmingsplan. Ontwikkelingsmogelijkheden zijn de aanwezige ruimte binnen een agrarisch bouwvlak maar ook de wijzigingsbevoegdheid voor vormverandering en vergroting van een agrarisch bouwvlak.

Dit is voldoende aanleiding voor een Passende beoordeling vanuit de Natuurbeschermingswet 1998 en is het opstellen van een plan-MER en is het voeren van een uitgebreide m.e.r.-procedure dus noodzakelijk.

De eerste fase van de m.e.r.-procedure staat in het teken van het afbakenen en vaststellen van de beoogde aanpak en de communicatie hierover met de betrokken bestuursorganen en andere belanghebbenden. Hiervoor is de Notitie Reikwijdte en Detailniveau MER opgesteld, waarin de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER worden beschreven.

ARCADIS

De Notitie Reikwijdte en Detailniveau MER is gezamenlijk met het voorontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd voor het verkrijgen van reacties.

Het MER is bijgevoegd als bijlage 1. De bijlagen van het MER zijn bij deze toelichting gevoegd als bijlagen 2, 3, 4 en 5. In bijlage 2 is de Passende Beoordeling Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen. Het kaartmateriaal met betrekking tot ammoniak en geur is te vinden in bijlage 4.

Uit het MER blijkt dat uitbreiding van veehouderij (bedrijven) in Doetinchem kan leiden tot meer depositie van stikstof op gevoelige natuurgebieden. Deze stikstoftoename veroorzaakt verandering in de soortensamenstelling en structuur van de vegetatie, waarbij voedselminnende soorten gaan overheersen ten koste van de kenmerkende soorten.

Uit recente jurisprudentie van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat de maximale planologische mogelijkheden in bestemmingsplannen, de toename van stikstofdepositie op gevoelige natuurgebieden moet uitsluiten. Dit betekent dat uitbreiding van (intensieve) veehouderij in Doetinchem niet mogelijk is op grond van de Natuurbeschermingswet. Dit moet in het bestemmingsplan goed zijn verankerd. In dit bestemmingsplan is gekozen voor het verwerken van oplossing 2 en 3.

Oplossing 2:

In het bestemmingsplan als voorwaarde opnemen dat bedrijfsontwikkeling slechts mogelijk is als dat niet leidt tot toename van de depositie.

In het bestemmingsplan is een voorwaarde opgenomen dat bedrijfsontwikkeling slechts wordt toegestaan onder voorwaarde van het niet toenemen van de depositie van ammoniak en/of slechts mogelijk is in overeenstemming met het beleid van de PAS en het daarvoor geldende provinciale convenant Stikstof en Natura 2000. De veehouder moet dit aantonen met een Natuurbeschermingswet-vergunning voor de uitbreiding of bewijzen dat hij deze vergunning niet nodig heeft.

Oplossing 3:

Mogelijkheden voor groei van de (intensieve) veehouderij in het bestemmingsplan beperken door omschakeling naar (intensieve) veehouderij uit te sluiten.

Door de ontwikkeling naar minder maar grotere bedrijven komen bestaande locaties van stoppende agrarische bedrijven vrij. Deze vrijkomende locaties kunnen benut worden door bedrijven met uitzicht op schaalvergroting. Daarom staat een groeiend aantal gemeenten (bijvoorbeeld Wageningen, Etten-Leur, Bernheze) omschakelen van niet intensieve agrarische bedrijven naar intensieve veehouderij al niet meer toe. Doetinchem gaat deze lijn ook volgen. Omschakeling van overige agrarische bedrijven naar grondgebonden veehouderij (melkvee) is desgewenst ook uit te sluiten om kans op groei van de melkveestapel in Doetinchem te beperken.

Door omschakeling naar (intensieve) veehouderij uit te sluiten loopt de gemeente een risico op planschade van maximaal € 7,7 miljoen (bron: analyse van SAOZ). Met een aankondiging bij het ontwerpbestemmingsplan en een uitvoering van deze oplossing over twee jaar, is dit risico uit te sluiten. Er is dan sprake van zogenaamde 'passieve risico-aanvaarding'.

ARCADIS

Door deze twee oplossingsrichtingen te verwerken in het bestemmingsplan, is de verwachting aanwezig dat de toename aan stikstofdepositie in de kwetsbare natuurgebieden wordt beperkt en dus voldaan wordt aan de Natuurbeschermingswet. Het verwerken van de andere oplossingsrichtingen is daardoor niet nodig.

Het kan zijn dat op termijn het gewenst is om ook oplossingsrichting 6, de eis voor grondgebondenheid van melkveehouderij, op te nemen in het bestemmingsplan. Dit is pas duidelijk als de provincie de Omgevingsvisie heeft vastgesteld. Hiervoor kan dan een herzieningsprocedure doorlopen worden.

Naast het bovenstaande moet ook in ogenschouw genomen worden dat sinds de vaststelling van de nu geldende bestemmingsplannen van de voormalige gemeenten Wehl en Doetinchem vele agrarische bedrijven zijn gestopt. Veel deze vrijkomende agrarische bouwvlakken zijn de afgelopen jaren benut voor andere functies. Bij deze actualisatie van het bestemmingsplan zijn deze functies meegenomen. Veelal is er nu alleen sprake van wonen in de voormalige bedrijfswoning. Deze locaties hebben de bestemming Wonen gekregen. Hierdoor is het aantal agrarische bouwvlakken in het plangebied sterk afgenomen. Al met al is de conclusie te trekken dat het bestemmingsplan geen grote nadelige gevolgen voor het milieu zal hebben.

3.4.1 Mestopslag en kuilvoerplaatsen buiten het bouwvlak

Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 3.2.6 sub a voor het bouwen van een mestopslag en/of kuilvoerplaatsen buiten het bouwvlak, onder voorwaarden dat:

- a. daardoor geen onaanvaardbare gevolgen ontstaan voor aangrenzende percelen betreffende beschaduwing en gebruiksmogelijkheden van die percelen;
- b. maximaal één mestopslag buiten het bouwvlak kan worden gerealiseerd met een inhoud van maximaal 1.000 m³ en een bouwhoogte van maximaal 5 m;
- c. de kuilvoerplaatsen buiten het bouwvlak een gezamenlijke oppervlakte van maximaal 250 m² mogen hebben en een bouwhoogte van maximaal 2 m;
- d. geen verkeersonveilige situatie ontstaat;
- e. als de locatie is gelegen binnen de aanduiding 'ehs - ecologische verbinding' of 'ehs - natuur', moet worden aangetoond dat er geen significante aantasting plaatsvindt van de kernkwaliteiten van de EHS, dan wel dat door het treffen van compenserende of mitigerende maatregelen hieraan voldoende tegemoet kan worden gekomen.

3.4.2 Bijbehorende bouwwerken voor de bestemming 'Wonen'

Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van de eis dat bijbehorende bouwwerken bij woningen moeten worden gerealiseerd op het bestemmingsvlak van de bestemming 'Wonen', onder voorwaarden dat:

- a. aangetoond is dat op de locatie in het verleden een gebouw heeft gestaan en herbouw het vanuit cultuurhistorisch perspectief een meerwaarde heeft;
- b. het bouwwerk aansluit bij de vorm en massa van het oorspronkelijke bouwwerk;
- c. de oppervlakte van het bijbehorende bouwwerk meetelt bij de maximaal toelaatbare oppervlakten voor bijbehorende bouwwerken in artikel 20.2.3;
- d. als de locatie gelegen is binnen de aanduiding 'ehs - ecologische verbinding' of 'ehs -

natuur' moet worden aangetoond dat er geen significante aantasting plaatsvindt van de kernkwaliteiten van de EHS, dan wel dat door het treffen van compenserende of mitigerende maatregelen hieraan voldoende tegemoet kan worden gekomen .

En:

- artikel 3.6 afwijken van de gebruiksregels en
- 3.8 wijzigingsregels.

Toelichting Flora en fauna

Binnen de grenzen van de gemeente Doetinchem is de Zumpe aangewezen als beschermd natuurgebied. Overige beschermde gebieden in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998, waarin de gebiedsbescherming vanuit de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn is geïmplementeerd, zijn binnen de gemeente Doetinchem niet aanwezig. Het beschermingsgebied van De Zumpe krijgt in dit bestemmingsplan een specifieke bescherming door middel van de dubbelbestemming 'Waarde - Ecologie'.

De Flora- en faunawet is per 1 april 2002 van kracht. In die wet is de zorgplicht, artikel 2, opgenomen. De zorgplicht houdt in dat een ieder voldoende zorg in acht neemt voor de in het wild levende dieren en planten, alsmede voor hun directe leefomgeving.

Bij het verlenen van een vergunning op grond van het bestemmingsplan, moeten de verbodsbepalingen artikel 8 t/m 12 van de Flora- en faunawet in acht worden genomen. Dat houdt in dat, voorafgaand aan de verlening van een vergunning, onderzoek dient te worden uitgevoerd naar het voorkomen van dier- en plantsoorten die op grond van de Flora- en faunawet bescherming genieten. Met name binnen de stedelijke omgeving dient aandacht te worden geschonken aan de aanwezigheid van en de invloed op vleermuizen. Tevens dient te worden onderzocht in hoeverre de verstoring, vernieling of verontrusting van de beschermde soorten plaatsvindt. Als inbreuk wordt gepleegd op de verbodsbepalingen die op grond van de bepalingen van de Flora- en faunawet zijn vastgesteld, kan een vrijstelling gelden of een verzoek tot ontheffing worden aangevraagd.

Aangezien het bestemmingsplan voorziet in het vastleggen van de huidige situatie en er geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt, is er geen sprake van belemmeringen voor of van de flora en fauna.