

Beleidsregel 'Interimbeleid agrarische bedrijfsontwikkelingen veehouderijen'

Intitulé

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede houdende regels omtrent planologische kaders voor agrarische bedrijfsontwikkelingen bij veehouderijen.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede,

gelezen het voorstel van 26 maart 2024, zaaknummer 442866,

gelet op 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;

besluit de volgende beleidsregels vast te stellen voor de beoordeling van verzoeken tot afwijking of wijziging van het omgevingsplan op agrarische bedrijfslocaties waar een veehouderij is gevestigd:

Toepassingsbereik

Deze beleidsregel is van toepassing op alle verzoeken tot afwijking of wijziging van het omgevingsplan op locaties in de gemeente Ede waar een veehouderij is gevestigd, met uitzondering van verzoeken die:

- betrekking hebben op geringe binnenplanse afwijkingen (overschrijding bouwhoogte, afstand tot perceelgrens, geringe overschrijding bouwvlak of soortgelijke geringe afwijkingen) bij vergunningaanvragen voor stallen/dierenverblijven die op basis van bestaande planologische rechten zijn toegestaan en/of;
- betrekking hebben op afwijkingen of wijzigingen die de mogelijkheden tot het houden van vee op de locatie niet beïnvloeden.

Begrippen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

Veehouderij: een bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door het houden van dieren.

Grondgebonden melkveehouderij: een agrarisch bedrijf voor het houden van melkrundvee, waarbij het gehouden vee voor meer dan de helft wordt voorzien in voer dat is geteeld op gronden die in de nabijheid van het bedrijf zijn gelegen en waarop de veehouder rechten heeft.

Intensieve en overige veehouderij: een agrarisch bedrijf voor het houden van vee en/of pluimvee - zelfstandig of als neventak. Hieronder worden tevens een productiegerichte paardenhouderij verstaan. Een grondgebonden melkveehouderij valt niet onder deze definitie.

Productiegerichte paardenhouderij: een bedrijf waarbij de productie geheel of overwegend gericht is op het fokken van paarden, het africhten van paarden dan wel de handel in paarden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het landelijk gebied van de gemeente Ede bevindt zich een groot aantal agrarische bedrijven, waaronder veel intensieve veehouderijen. In het kader van de opgaven voor het landelijk gebied is het perspectief voor deze bedrijven onzeker. Naast de stikstofaanpak, waarvoor inmiddels de Aanpak Piekbelasting is opgestart door het Rijk, wordt ook gewerkt aan het NPLG (Nationaal Programma Landelijk Gebied) en de provinciale uitwerking in de vorm van het VLGG (Vitaal Landelijk Gebied Gelderland). Deze programma's kennen een bredere doelstelling en richten zich o.a. ook op CO2 reductie, waterkwaliteit en biodiversiteit. De doelen die daaruit volgen zijn nog niet uitgewerkt. De gemeente Ede werkt daarnaast zelf aan een nadere uitwerking van de Omgevingsvisie 2040 voor het landelijk gebied.

Een deel van de veehouderijen in Ede zal de komende jaren worden beëindigd. Een deel door natuurlijk verloop, een ander deel door deelname van bedrijven aan de Landelijke beëindigingsregeling voor veehouderijen met piekbelasting (Lbv-plus). Daarnaast zijn er agrariërs die hun bedrijf juist willen doorontwikkelen en daarbij waar nodig vragen om planologische medewerking van de gemeente, bijvoorbeeld om zo de bouw- en/of gebruiksmogelijkheden voor hun locatie te vergroten.

Als dergelijke planologische verzoeken worden getoetst aan nu geldend ruimtelijk beleid en wet- en regelgeving, biedt dat in veel gevallen juridisch-planologisch mogelijkheden om medewerking te verlenen, bijvoorbeeld door intern te salderen met emissies. Tegelijkertijd bestaat het besef dat er gevraagd wordt van de landbouw om te verduurzamen in het kader van de klimaat en natuuropgaven. De gevraagde planologische medewerking sluit daarbij mogelijk niet, of slechts deels, aan op beleidsdoelstellingen en wet- en regelgeving. Dit dilemma komt uitdrukkelijk naar voren bij beoordeling van verzoeken en daaropvolgende politieke besluitvorming.

Gelet op bovenstaande context kiest het college van B&W van Ede ervoor om interimbeleid vast te stellen, waarbij er nadere voorwaarden aan (de voorbereiding van) planologische afwijkingen of wijzigingen bij agrarische bedrijven worden gesteld. Daarbij gaat het specifiek om veehouderijen. Dit vanuit het oogpunt om te komen tot plannen die juridisch en maatschappelijk gezien houdbaar zijn en die ook toekomstbestendig zijn voor de ondernemer, door verwachte ontwikkelingen in rijks- en provinciaal beleid te betrekken in de afweging.

1.2 Doel

Doel van het interimbeleid is om agrarische bedrijfsontwikkelingen bij veehouderijen mogelijk te maken, mits deze ontwikkelingen een bijdrage leveren aan het verbeteren van de leefomgeving (o.a. bodem, water, lucht, biodiversiteit) en daarmee aan goed ondernemen, wonen en leven in het landelijk gebied. De agrarische sector blijft namelijk zeer belangrijk voor de productie van voedsel, het verwaarden van reststromen uit humane voedselproductie, ontwikkeling van het landelijk gebied en doelstellingen op o.a. het gebied van economie, maatschappij en natuurbeheer.

1.3 Proces van totstandkoming

Gelet op de bevoegdheid van de gemeenteraad om wijzigingen van het omgevingsplan vast te stellen, danwel om in bepaalde gevallen advies uit te brengen over aanvragen voor een omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, is de gemeenteraad geconsulteerd bij de voorbereiding van dit interimbeleid. Daarbij is aan de raad een concept van het interimbeleid voorgelegd, waarbij primair werd ingezet op stikstofreductie. Daarnaast bevatte het concept een bepaling dat veehouderijen die in aanmerking komen voor de eerdergenoemde Lbv-plus, eerst een uitgebreide verkenning van het toekomstperspectief moesten doorlopen. Tijdens het consultatieproces werd duidelijk dat (vrijwel) alle veehouderijen in Ede voldoen aan de drempelwaarde voor deelname aan de Lbv-plus.

De raad heeft op 6 juli 2023 vervolgens de volgende wensen en bedenkingen vastgesteld:

- *voor het definitief vaststellen van dit beleid concreet afspraken te maken met de provincie over de proportionaliteit van de gestelde reductie-eis en de gemeenteraad daarover te informeren;*
- *te werken aan commitment van de provincie op de ingeslagen weg teneinde veilig te stellen dat de behaalde reductie genoeg zekerheid biedt voor de toekomst;*
- *de BBT (Best Beschikbare Technieken)-eis voor nieuwe bebouwing te handhaven maar voor bestaande bebouwing maatwerk toe te passen;*
- *maatwerk te bieden aan diercategorieën waarbij de beoogde reductie redelijkerwijs niet haalbaar is en uit te werken hoe bij die bedrijven de reductie geborgd kan worden;*
- *uit te werken hoe dit beleid toegepast zou kunnen worden om piekbelasters uitkomst te bieden;*
- *het beleid medio 2024 te evalueren en te bespreken met de raad.*

Hieraan is op de volgende wijze invulling gegeven in dit interimbeleid:

- Over het voornemen om het interimbeleid te gaan hanteren is gesproken met de provincie Gelderland. Daarbij is geconstateerd dat een gebiedsgerichte reductiedoelstelling op dit moment nog niet te bepalen is. Daarom wordt voor dit interimbeleid aangesloten bij de generieke reductiedoelstelling voor de landbouw (40%) die volgt uit de vastgestelde Gelderse Maatregelen Stikstof (zie ook paragraaf 3.3.1 van deze beleidsregel). Op basis van nieuwe beleidsinzichten kan het college dit interimbeleid tussentijds bijstellen.
- Het college streeft ernaar om bij elke wijziging van het omgevingsplan afspraken te maken met de provincie Gelderland over de borging van de in het betreffende plan gerealiseerde stikstofreductie.
- Ten aanzien van BBT blijft het uitgangspunt dat toepassing op het gehele bedrijf wordt onderzocht. Wel worden aspecten als beschikbaarheid, haalbaarheid en betaalbaarheid nadrukkelijk meegewogen. Deze aspecten kunnen de eisen voor toepassing op bestaande bebouwing beïnvloeden.

- Met betrekking tot maatwerk is de lagere reductie-eis voor melkveebedrijven in stand gelaten. Daarnaast is maatwerkruimte opgenomen bij het bepalen van de referentiesituatie (zie paragraaf 3.3.1).
- Door toevoeging van het instrument 'Ondernemingsplannen' wordt het interimbeleid toepasbaar voor alle agrarische bedrijven in Ede die op meer dan 500 meter van Natura 2000 gebied gelegen zijn. Het beleid maakt daardoor geen onderscheid meer tussen typen veehouderijen buiten de 500 meter zone.
- Gelet op het moment van vaststellen van dit interimbeleid wordt de raad in april 2024 geïnformeerd en vindt evaluatie eind 2024 plaats.

1.4 Leeswijzer

Deze beleidsregel is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het juridisch kader voor planologische wijzigingen bij agrarische bedrijven. Vervolgens bevat hoofdstuk 3 een beschrijving en motivering van de gehanteerde uitgangspunten. Hoofdstuk 4 bevat vervolgens de criteria die op basis van de gehanteerde uitgangspunten worden gehanteerd bij de beoordeling van planologische verzoeken. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 beschreven op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de beleidsregel.

2. Juridisch kader

2.1 Bestaande planologische kaders

De nu geldende kaders voor agrarische bedrijfsontwikkelingen zijn opgenomen in het bestemmingsplan 'Agrarisch Buitengebied Ede 2012'. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dat bestemmingsplan onderdeel geworden van het omgevingsplan van rechtswege (tijdelijk deel omgevingsplan).

Samengevat biedt het omgevingsplan op dit moment de volgende mogelijkheden:

- Percelen met een agrarische bedrijfsbestemming beschikken over bestaande rechten voor de oppervlakte die mag worden bebouwd. Bedrijven met de aanduiding 'Agrarisch middelgroot' mogen maximaal 2.500 m² bedrijfsbebouwing hebben. Voor bedrijven met de aanduiding 'Agrarisch groot' is dat 5.000 m².
- Met een wijziging van het omgevingsplan of via een omgevingsvergunning tot afwijking van het omgevingsplan kan de toegestane oppervlakte bebouwing tot bepaalde grenzen worden vergroot. Ook zijn vormwijzigingen en vergrotingen van het bouwperceel mogelijk. De mogelijkheden zijn afhankelijk van de aanduiding van het bedrijf en van de ligging t.o.v. reconstructiezones. Het bevoegd gezag voor deze besluiten (college van B&W of gemeenteraad) is afhankelijk van de aard van het besluit. Ook kan er in bepaalde gevallen (bij een buitenplanse omgevingsvergunning) sprake zijn van adviesrecht voor de raad.

Indien een plan niet past binnen bovengenoemde kaders, worden volgens het geldende beleid aanvullende eisen gesteld om medewerking te kunnen verlenen. Die eisen volgen uit de 'Menukaart Food Valley'¹ en hebben betrekking op ruimtelijke kwaliteit, milieu en water, dierenwelzijn en volksgezondheid. Bij toepassing van de Menukaart is de gemeenteraad in alle gevallen het bevoegde orgaan om de wijziging van het omgevingsplan vast te stellen of om advies uit te brengen over de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In het voorliggende interimbeleid wordt de Menukaart, in gevallen waarbij deze van toepassing is, geïntegreerd in de uitwerking van het ondernemingsplan (zie paragraaf 4.5).

2.2 Juridisch kader en reikwijdte interimbeleid

Deze beleidsregel bevat kaders die het college van B&W hanteert bij haar bevoegdheid om te beslissen over verzoeken tot planologische afwijkingen of wijzigingen en bij haar bevoegdheid om raadsbesluiten daarover voor te bereiden.

Ten aanzien van de bestaande afwijkings- en wijzigingsmogelijkheden voor veehouderijen en de daaraan verbonden voorwaarden (zoals beschreven in het bestemmingsplan 'Agrarisch Buitengebied Ede 2012', partiële herzieningen van dat plan én in parapluplannen die voor het Agrarisch Buitengebied zijn vastgesteld) geldt dat het college beleids- cq. afwegingsruimte heeft bij toepassing van dergelijke afwijkings- of wijzigingsbevoegdheden. Deze beleidsregel bepaalt hoe het college haar beleids- cq. afwegingsruimte inzet bij toepassing van afwijkings- of wijzigingsbevoegdheden bij veehouderijen.

¹ De Menukaart FoodValley is door de gemeenteraad van Ede vastgesteld op 29 november 2018.

Het interimbeleid beoogt uitdrukkelijk niet om bestaande rechten, waarvoor via een gebonden beschikking of slechts met geringe afwijkingen een omgevingsvergunning kan worden verleend, in te perken. Wel wordt bij vergunningverlening bij veehouderijen altijd ingezet op toepassing van de best beschikbare technieken, waarvoor reeds een juridische mogelijkheid is gecreëerd in het Uitvoeringsbesluit crisis- en herstelwet (artikel 7af). Zie ook paragraaf 3.5.

Daarnaast vallen afwijkingen of wijzigingen, die de mogelijkheden voor het houden van vee niet beïnvloeden, niet onder de reikwijdte van deze beleidsregel. Bij deze categorie gevallen gaat het bijvoorbeeld om afwijkingen of wijzigingen t.b.v. stallingen/bergingen of nevenactiviteiten.

3. Uitgangspunten

3.1 Uitsluitingszone rond Natura 2000 gebied

Op grond van het bestaand extensiveringsbeleid (zoals vertaald in het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied Ede 2012) waren agrarische bedrijfsuitbreidingen al planologisch uitgesloten in een zone rond Natura 2000 gebied. Gelet daarop en daarnaast gelet op actuele inzichten over stikstofdepositie wordt met deze beleidsregel voorzien een zone van 500 meter rond Natura 2000 gebied waarin geen agrarische bedrijfsontwikkelingen mogelijk zijn die een planologische afwijking of wijziging vragen én vallen onder de reikwijdte van deze beleidsregel. Deze uitsluitingszone wordt vooralsnog alleen gehanteerd in het kader van dit interimbeleid. In het kader van de nadere uitwerking van de Omgevingsvisie Ede 2040 kan op termijn een andere invulling worden gegeven aan overgangszones rond Natura 2000 gebieden, wat ook consequenties kan hebben voor het beleid ten aanzien van veehouderijen.

3.2 Ondernemingsplan

3.2.1 Landelijke pilot 2024

In de Kamerbrief van 12 juni 2023 (DGLGS / 27399214) heeft de Minister voor Natuur en Stikstof het instrument 'ondernemingsplan' geïntroduceerd. Doel van het ondernemingsplan is, kortweg, om ruimte te geven aan ondernemers die verder willen met hun bedrijf, mits dit past binnen de verschillende lokale gebiedsopgaven en ook leidt tot een duurzaam toekomstperspectief voor de ondernemer.

Eind 2023 heeft de Minister voor Natuur en Stikstof aan adviesbureau Deloitte gevraagd om een advies uit te brengen over de wijze waarop ondernemingsplannen ingezet kunnen worden in de piekbelastersaanpak. Voor dit advies heeft Deloitte gesprekken gevoerd met diverse partijen, zoals agrariërs, landbouworganisaties en het bankwezen. De beoogde (brede) toepassing van een ondernemingsplan roept veel vragen op, waarbij tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat partijen ondernemingsplannen wel als mogelijk geschikt instrument zien waarmee een ondernemer kan aantonen dat het bedrijf zich op de juiste wijze ontwikkelt. Hierbij moet worden gedacht aan de juridische houdbaarheid, de rol van een ondernemingsplan bij de financiering van agrariërs die door willen en hoe een doel vertaald kan worden naar concreet erniveau (waar overheden zich aan kunnen/durven committeren). Daarbij geeft Deloitte het advies om te starten met drie pilots voor ondernemingsplannen, waaronder een pilot in de Regio Foodvalley. In de pilot gaan de drie overheden (Rijk, provincie en gemeente) aan de slag om:

1. De boer toekomstperspectief te bieden;
2. Een format ondernemingsplan te ontwikkelen (met handelingsperspectief van en voor de boer);
3. Gebiedsgericht te kijken naar doelen/richtlijnen;
4. Te onderzoeken wat dit betekent voor instrumenten van de overheden zoals vergunningverlening en omgevingsplanwijzigingen.

In de pilot gaat onder andere gewerkt worden met een klankbordgroep uit de sector, zodat de resultaten ook daadwerkelijk zinvol en toepasbaar zijn voor agrarisch ondernemers. Voor de verdere invulling van de klankbordgroep wordt verder onder andere gedacht aan het Waterschap, LTO en agrarisch adviseurs. De pilot wordt gekoppeld aan lopende trajecten zoals het meetnetwerk van de Regiodeal, bodemonderzoeken uit de bodemcursussen en andere lopende trajecten zoals monitoring van kritische prestatie indicatoren voor pluimvee om zo vanuit metingen te komen tot handelingsperspectief voor de boer.

De pilot van LNV over ondernemingsplannen biedt de mogelijkheid om gericht, met de provincie Gelderland en het ministerie van LNV, te onderzoeken hoe (ook) vanuit andere overheden meer zekerheid gegeven kan worden aan boeren als zij (en of zij) voldoende bijdragen aan doelen.

3.2.2 Ondernemingsplan Edese bedrijven

Parallel aan de landelijke pilot voorziet dit interimbeleid ook in het inzetten van het instrument 'ondernemingsplan' om planologische verzoeken te beoordelen. Het ondernemingsplan vervangt de toets op het toekomstperspectief zoals die was opgenomen in het concept-interimbeleid. Hiermee wordt het interimbeleid toepasbaar voor alle veehouderijen in Ede buiten de 500 meter uitsluitingszone rond Natura 2000 gebieden.

Met het ondernemingsplan wordt beoogd om, naast middelsturing, ook doelsturing toe te passen bij de beoordeling van planologische verzoeken. Uitgangspunt is dat een bedrijf zich toekomstbestendig ontwikkelt, enerzijds aan de hand van inzet van middelen en daarnaast aan de hand van het leveren van een bijdrage aan doelen die komen uit bestaand beleid en/of het programma Vitaal Landelijk Gebied Gelderland (VLGG), voor zover nu bekend. Het VLGG omvat het Gelderse gebiedsplan waarin doelen uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied zijn vertaald naar de provincie Gelderland. Het VLGG wordt in de zomer van 2024 in concept vastgesteld door de provincie. Van de doelen is een eerste inschatting op regionaal niveau bekend, de doelen zijn nog niet op erfniveau bekend (of worden eventueel op gebiedsniveau geformuleerd).

Voorafgaand aan de vaststelling van deze beleidsregel is bij wijze van proef in samenwerking met enkele veehouderijen een concept-ondernemingsplan uitgewerkt. Deze proef heeft meer inzicht gegeven in middelen en doelen die in een ondernemingsplan kunnen worden opgenomen en die tevens relevant zijn voor de besluitvorming over een planologisch verzoek.

3.3 Emissiereductie

Ten aanzien van emissiereductie wordt gericht op in stikstofemissie, geuremissie en fijnstofemissie. Reductie op CO₂-emissies is onderdeel van het maatregelenpakket dat de agrariër voor overige doelstellingen kan nemen. Ten aanzien van methaanemissie is er nog te weinig bekend om een richtinggevend doel te formuleren.

3.3.1 Stikstof

Op basis van de huidige juridische mogelijkheden zijn agrarische bedrijfsontwikkelingen in beginsel mogelijk indien er geen toename is van stikstofdepositie op Natura 2000 gebied. Bij wijziging van het omgevingsplan moet daarbij een vergelijking worden gemaakt met de feitelijke, planologisch legale situatie (referentiesituatie planspoor). Indien het bedrijf beschikt over een natuurvergunning waaraan een rechtsgeldige passende beoordeling ten grondslag ligt, dan kan die vergunning worden ingepast in het besluit en vormt die vergunning de referentiesituatie. Dit kan leiden tot feitelijke toenames van stikstofdepositie in Natura 2000 gebied door inzet van latente ruimte.

Voor deze beleidsregel is als uitgangspunt gehanteerd dat een plan bijdraagt aan de wettelijke doelstelling om de stikstofdepositie in Natura 2000 gebied fors te verlagen zoals opgenomen in artikel 2.15a Omgevingswet, gebaseerd op de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Dat betekent concreet dat een plan moet voorzien in een reductie van stikstofemissie vanuit het bedrijf en niet kan worden volstaan met 'emissieneutraal' intern salderen. Bij het bepalen van het vereiste minimale reductiepercentage is aansluiting gezocht bij het vastgestelde provinciale beleid 'Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025² (hierna: GMS). Op basis van de GMS is door de provincie Gelderland beoordeeld dat 40% emissiereductie vanuit de landbouw nodig is om de wettelijke doelstellingen te halen. Aan de GMS ligt een WUR studie van juli 2021³ ten grondslag. In deze studie zijn de werkelijke dieraantallen in peiljaar 2019 gehanteerd als referentiesituatie.

Hierbij moet worden opgemerkt dat in actuele publicaties over de benodigde maatregelen om de wettelijke reductiedoelstelling te bereiken andere reductiepercentages voor de landbouw worden gehanteerd. Deze publicaties betreffen de Startnotitie NPLG⁴ en een vertaling van doelstellingen naar Gelderse deelgebieden in de WUR studie van mei 2023⁵. De huidige ammoniakemissie in de provincie Gelderland bedraagt 18 kton NH₃/jaar en moet voor 2030 reduceren naar 10 kton NH₃/jaar op basis van de doelstellingen uit de startnotitie NPLG en naar 12 kton NH₃/jaar om te voldoen aan de proportionele doelen. Dit komt overeen met een reductie van respectievelijk 44% en 33% ten opzichte van de emissie in 2020.

Omdat een nadere uitwerking naar reductiedoelstellingen per gebied nog moet gebeuren in het kader van het VLGG en nog onduidelijk is welke bijdrage de deelname aan de Lbv-plus regeling levert aan de reductieopgave, wordt in dit interimbeleid vooralsnog aansluiting gezocht bij de generieke

² https://gelderland.stateninformatie.nl/document/10403266/3/PD_-_Bijlage_1_Uitvoeringsagenda_GMS_2021-2025_%28PS2021-555%29

³ <https://edepot.wur.nl/549978>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/10/startnotitie-nplg-10-juni-2022>

⁵ <https://edepot.wur.nl/631205>

reductiedoelstelling van 40% voor de landbouw zoals die volgt uit de vastgestelde GMS. Voor melkveebedrijven wordt gelet op uitvoerbaarheid een reductiedoelstelling van 30% gehanteerd, te behalen door inzet van BBT of de Kringloopwijzer. In dit interimbeleid worden genoemde percentages als minimaal te behalen reductie gehanteerd. Daarmee wordt bedoeld dat een plan zoveel mogelijk stikstofemissie dient te reduceren, maar tenminste 40% bij intensieve en overige veehouderijen en 30% bij melkveebedrijven. Aan de reductie-eis kan geen invulling worden gegeven door extern te salderen met andere locaties. Het interimbeleid beoogt immers op bedrijfsniveau ontwikkelingen te stimuleren die de toekomstbestendigheid van de betreffende bedrijfslocatie verbeteren.

Bij het bepalen van de emissie wordt uitgegaan van de feitelijk benutte ruimte van de milieu- en/of natuurtoestemming in peiljaar 2019, zodat toepassing van het interimbeleid leidt tot een feitelijke afname van stikstofdepositie op Natura 2000 gebied. Daarbij wordt aangesloten bij de gehanteerde referentiesituatie in de WUR studie die ten grondslag ligt aan de GMS, zoals hierboven beschreven.

Wel kan maatwerk worden verleend voor het bepalen van de referentiesituatie, waarbij wordt uitgegaan van een emissie die hoger is dan de emissie die feitelijk aanwezig was in het peiljaar 2019. In dat geval moet tenminste worden voldaan aan de volgende criteria:

- De feitelijk (legale) aanwezige stalcapaciteit (gerealiseerde inrichting) moet op het moment van aanvraag van de planologische afwijking of wijziging in gebruik kunnen worden genomen met een andere veebezetting zonder dat daarvoor een nieuwe milieu- en/of natuurtoestemming nodig is;
- De ingebruikname moet mogelijk zijn zonder technische aanpassingen aan de feitelijk (legale) aanwezige stalcapaciteit en installaties;
- Op basis van de bedrijfsvoering moet aannemelijk worden gemaakt dat zonder toepassing van het maatwerk binnen afzienbare termijn wordt gekozen voor een andere veebezetting met een hogere emissie tot gevolg.

3.3.2 Geur en fijnstof

Gelet op de reductiedoelstelling voor stikstof in dit interimbeleid, zullen plannen in veel gevallen tegelijkertijd ook een reductie op geur en fijnstof realiseren. Het is op dit moment nog niet mogelijk om voor geur en fijnstof eveneens een minimaal reductiepercentage te hanteren. Voor geur geldt dat de gemeente Ede in het kader van het omgevingsplan normen zal vaststellen. Ten aanzien van fijnstof geldt dat een herziening van de EU-richtlijn voor Luchtkwaliteit in voorbereiding is, waaruit implementatie van strengere fijnstofnormen zal volgen.

In lijn met het bestaande Interimbeleid Luchtkwaliteit (zie paragraaf 3.6) zal in de ondernemingsplannen worden beoordeeld welke maatregelen een ondernemer redelijkerwijs kan nemen om de fijnstofbelasting van het bedrijf op de omgeving te beperken door inzet van BBT. In het verlengde daarvan zal deze werkwijze ook worden toegepast voor geur bij toepassing van dit interimbeleid.

3.4 Overige doelstellingen

Naast emissiereductie komen in het ondernemingsplan ook gebiedsgerichte en bedrijfsspecifieke thema's aan bod. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen verplichte en vrijwillige thema's.

Met verplichte thema's wordt bedoeld dat in het ondernemingsplan altijd moet worden aangetoond dat het plan op die onderwerpen voldoet aan wet- en regelgeving en beleid. Voor de vrijwillige thema's geldt dat de inzet op deze thema's niet verplicht is in het kader van de planologische afwijking of wijziging. Wel moeten deze vrijwillige thema's in het ondernemingsplan worden opgenomen, tenzij wordt onderbouwd dat een thema niet relevant is voor het type bedrijf.

Verplichte thema's:

- Natuur, biodiversiteit en landschap
- Waterkwaliteit en - kwantiteit watergangen
- Beeldkwaliteit

Vrijwillige thema's:

- Agrarisch natuurbeheer en ecoregelingen GLB (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid)
- Klimaat, energie en duurzaamheid
- Veevoer
- Bodemkwaliteit
- Landmanagement

- Gewasbescherming en bestrijdingsmiddelen
- Watervoorraad
- Agroforestry
- Dierenwelzijn
- Diergezondheid
- Volksgezondheid
- Verbinding maatschappij
- Innovatie, kennis, leervermogen

De verplichte thema's volgen uit de Omgevingswet (waaronder ook wetgeving over natuurbescherming valt), de Omgevingsverordening Gelderland, de Kader Richtlijn Water, de Omgevingsvisie Ede 2040, het gemeentelijk puntensysteem voor natuurinclusief ontwerpen en bouwen⁶ en het Beeldkwaliteitsplan Buitengebied Ede⁷. Het plan dient hieraan te voldoen (voor zover de wet- en regelgeving en het beleid toepasbaar is op bedrijfsniveau).

Per type veehouderij (grondgebonden, intensief met landbouwgrond of intensief zonder landbouwgrond) kunnen daarnaast de vrijwillige thema's aan de orde zijn. Dit volgt o.a. uit de omgevingsscan die in het ondernemingsplan wordt opgenomen. In het ondernemingsplan maakt de ondernemer inzichtelijk in hoeverre op het bedrijf op deze thema's al maatregelen worden getroffen of gaan worden getroffen.

Het doel van het opnemen van deze vrijwillige thema's in het ondernemingsplan is tweeledig. Ten eerste biedt het inzicht in de huidige staat van het bedrijf. Daarnaast maakt het inzichtelijk waar kansen liggen voor doorontwikkeling van het bedrijf en welke bijdrage het ingediende plan kan leveren. Voor veel van deze thema's zijn nog geen duidelijke doelstellingen per bedrijf of gebied vastgesteld. Het aangeven wat een onderneming aan bovenwettelijke activiteiten uitvoert geeft wel een beeld van de bijdrage van de onderneming aan een duurzame veehouderij en aan zijn leefomgeving. Nadrukkelijk wordt hier gesteld dat maatwerk van belang is: het ene bedrijf heeft op basis van o.a. bedrijfsvoering, Ausgangssituatie, ligging, kennis en kunde van de ondernemer andere mogelijkheden dan het andere bedrijf. Variatie in bedrijven en variatie in het invullen van duurzaamheid is de basis voor verdere innovatie(kansen). Door bij te dragen aan deze bredere thema's werkt de ondernemer ook aan de toekomstbestendigheid van zijn bedrijf.

In hoofdstuk 4 is uitgewerkt hoe de beoordeling van de thema's concreet wordt ingevuld.

3.5 BBT bij gebonden beschikkingen en geringe afwijkingen

Zoals benoemd richt de voorgestelde aanpak met ondernemingsplannen zich op verzoeken die (niet gering) afwijken van bestaande planologische rechten en van invloed zijn op de mogelijkheden voor het houden van vee. Voor zover de gemeente aanvragen van agrarische bedrijven ontvangt die wel passen binnen het bestaande planologische kader, geldt dat in het Uitvoeringsbesluit crisis- en herstelwet (artikel 7af) is bepaald dat het bevoegd gezag aanvullende eisen aan stallen kan stellen als de emissies verder kunnen, dan wel moeten, worden beperkt vanwege:

- a. de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu;
- b. de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu;
- c. de cumulatieve gevolgen van de emissie van ammoniak door veehouderijen;
- d. door het bevoegd gezag vastgesteld beleid voor verbetering van de luchtkwaliteit;
- e. onaanvaardbare geurhinder als bedoeld in het twaalfde lid.

Voor de huidige situatie gelden met name redenen die genoemd worden onder b, c en d. Het reeds bestaande 'Interimbeleid Luchtkwaliteit' heeft betrekking op alle luchtmissies vanuit stallen. Het noemt daarbij ook ammoniak als zodanig, maar wel in verband met effecten op de volksgezondheid (door de vorming van secundair fijnstof) en niet zozeer bescherming van stikstofgevoelige natuur. Dat neemt niet weg dat beide effecten van ammoniakemissies schadelijk zijn voor het milieu in algemene zin en het zoveel mogelijk voorkomen van emissies daarvoor noodzakelijk is.

Met het uitvoeren van het Interimbeleid Luchtkwaliteit heeft de Omgevingsdienst de Vallei (OddV) al sinds 2017 ervaring opgedaan voor de emissies van fijnstof. Uit de uitgevoerde evaluaties blijkt dat dit beleid ook succesvol is geweest. Over de jaren 2017 tot en met 2022 is in vergunningen gemiddeld 30% reductie fijnstof gehaald, waarvan 25% bovenwettelijk en dit over de hele regio Foodvalley.

⁶ Het puntensysteem voor natuurinclusief ontwerpen bouwen is vastgesteld door het college van B&W van Ede op 24 maart 2020. Handreikingen zijn te raadplegen via <https://www.ede.nl/aanvragen-en-regelen/natuurinclusief-bouwen>

⁷ <https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2020-9290/1/bijlage/exb-2020-9290.pdf>

Uitvoering van het beleid gaat op basis van het vragen van de best beschikbare technieken (BBT). De toets op inzet van deze technieken wordt uitgevoerd aan de hand van de daarvoor wettelijk vastgestelde criteria (Wabo artikel 2.1 lid 1c). Dit houdt in dat in de toets zaken als beschikbaarheid, haalbaarheid en betaalbaarheid nadrukkelijk worden meegenomen.

In afwijking van eerdergenoemde criteria voor afwijkingen of wijzigingen van het omgevingsplan geldt in dit geval geen hard percentage als minimale reductiedoelstelling, dat past niet bij het stellen van bovenwettelijke eisen bij aanvragen die zich richten op bestaande rechten of waarbij slechts een geringe afwijking daarvan wordt aangevraagd. Ook wordt meegewogen in hoeverre binnen een bedrijf al reductiemaatregelen zijn getroffen. Als dit al ruimschoots is gedaan, is een verdere reductie logischerwijs minder snel kosteneffectief te halen.

Aanvullend wordt opgemerkt dat artikel 7ae van het Uitvoeringsbesluit crisis- en herstelwet ook van belang is bij het terugdringen van ammoniakemissies en fijnstof. Dit artikel voorziet in het toepassen van innovatieve technieken die nog niet zijn onderkend als BBT. Dit wordt gekoppeld aan een monitoringssystematiek. Hierdoor is het mogelijk dat deze technieken later alsnog zullen worden onderkend als BBT.

4. Toetsingscriteria

Op basis van de geformuleerde uitgangspunten in hoofdstuk 3 gelden de volgende toetsingscriteria bij het in behandeling nemen van verzoeken van veehouderijen die vallen onder het toepassingsbereik van deze beleidsregel.

4.1 Uitsluitingszone

Een verzoek tot afwijking of wijziging van het omgevingsplan voor een veehouderij wordt alleen in behandeling genomen indien de veehouderij zich op meer dan 500 meter van Natura 2000 gebied bevindt. De afstand wordt gemeten vanaf de rand van het bestemmingsvlak van het bedrijf en de wettelijk vastgestelde grens van het Natura 2000 gebied.

4.2 Ondernemingsplan

Een verzoek tot afwijking of wijziging van het omgevingsplan voor een veehouderij wordt alleen in behandeling genomen indien het verzoek een ondernemingsplan bevat, waarin tenminste de volgende aspecten voor het bedrijf zijn uitgewerkt:

Deel 1: Beschrijving van de onderneming

- a. Een beschrijving van het algemene profiel van het bedrijf.
- b. Een beschrijving van de motivatie, toekomstvisie en kennis van de ondernemer (en eventuele werknemers).

Deel 2: Scan van markt en omgeving

- a. Een scan van de markt waarin het bedrijf opereert.
- b. Een scan van de omgeving waar het bedrijf zich bevindt

Bij de omgevingsscan worden tenminste de volgende documenten en aspecten betrokken:

- Omgevingsvisie Ede 2040
- Bio-morfologische kaart Ede
- Ligging t.o.v. Natura 2000 gebieden
- Ligging t.o.v. Gelders Natuurnetwerk en Groene Ontwikkelingszone
- Ligging t.o.v. watergangen

Deel 3: Ontwikkeling

- a. Productiegegevens (bestaande en beoogde situatie).
- b. Stikstof-, geur- en fijnstofberekeningen (bestaande en beoogde situatie inclusief verschilberekeningen).
- c. Uitwerking verplichte en vrijwillige thema's als beschreven in paragraaf 3.4.

Deel 4: Financieel

- a. Een financiële onderbouwing van de noodzaak van het plan voor de levensvatbaarheid van het bedrijf.

De gemeente Ede stelt een format voor het ondernemingsplan beschikbaar aan de ondernemer. Vanuit gemeentelijke kennis worden tevens (t.b.v. de omgevingsscan) beschikbare relevante informatie en adviezen over de locatie beschikbaar gesteld aan de ondernemer, zoals:

- Eventuele ligging in of nabij een ecologische verbinding of ander belangrijke gebieden, zoals hotspots voor soorten;

- Eventuele ligging nabij gebieden waar nieuwe (stedelijke) ontwikkelingen worden beoogd;
- Bekende beschermde en/of bijzondere soorten op of nabij de locatie;
- Waardevolle landschapselementen en andere landschapsecologische waarden.

4.3 Criteria emissies

Uit deel 3 van het ondernemingsplan zoals bedoeld in paragraaf 4.2 dient te blijken dat:

- a. het plan (op bedrijfsniveau) bij een intensieve of overige veehouderij leidt tot een reductie van tenminste 40% ammoniak ten opzichte van de feitelijke ammoniakemissie in 2019 door inzet van BBT.
- b. het plan (op bedrijfsniveau) bij grondgebonden melkveehouderijen leidt tot een reductie van tenminste 30% ammoniak ten opzichte van de feitelijke ammoniakemissie in 2019 door inzet van BBT of de Kringloopwijzer.
- c. het plan (op bedrijfsniveau) door inzet van BBT en andere maatregelen de geur- en fijnstofbelasting op gevoelige bestemmingen/functies in de omgeving zoveel mogelijk verlaagd.

Daarbij geldt dat:

- d. in afwijking van de reductiedoelstellingen uit sub a. en b. het college maatwerk kan toepassen bij het bepalen van referentiesituatie voor de feitelijke ammoniakemissie, indien wordt voldaan aan de voorwaarden zoals genoemd in paragraaf 3.3.1 van deze beleidsregel.
- e. het college bij het beoordelen van de inzet van BBT de aspecten beschikbaarheid, haalbaarheid en betaalbaarheid betreft in de afweging.
- f. het college gemotiveerd kan afwijken van de BBT-eis, indien in het ondernemingsplan wordt ingezet op innovatieve technieken gekoppeld aan een monitoringsystematiek als bedoeld in artikel 7ae Uitvoeringsbesluit crisis- en herstelwet.

4.4 Criteria uitwerking thema's

Uit deel 3 van het ondernemingsplan zoals bedoeld in paragraaf 4.2 dient te blijken:

- a. dat het plan (op bedrijfsniveau) voldoet aan wet- en regelgeving en gemeentelijk beleid ten aanzien van:
 - Natuur, biodiversiteit en landschap
 - Waterkwaliteit en - kwantiteit watergangen
 - Beeldkwaliteit
- b. welke maatregelen het bedrijf reeds treft of gaat treffen ten aanzien van:
 - Agrarisch natuurbeheer en ecoregelingen GLB (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid)
 - Klimaat, energie en duurzaamheid
 - Veevoer
 - Bodemkwaliteit
 - Landmanagement
 - Gewasbescherming en bestrijdingsmiddelen
 - Watervoorraad
 - Agroforestry
 - Dierenwelzijn
 - Diergezondheid
 - Volksgezondheid
 - Verbinding maatschappij
 - Innovatie, kennis, leervermogen

Daarbij geldt dat:

- c. bij de beoordeling van het bepaalde in sub a. het college uitgaat van het bepaalde in:

- Omgevingswet
- Omgevingsverordening Gelderland
- Kader Richtlijn Water
- Omgevingsvisie Ede 2040
- Beeldkwaliteitsplan Buitengebied Ede
- Puntensysteem natuurinclusief ontwerpen en bouwen Ede

- d. ten aanzien van de maatregelen in sub. b kan worden volstaan met een beschrijving van maatregelen per thema. Deze maatregelen worden in het kader van de beoordeling van het ondernemingsplan door de ambtelijk vakspecialisten van de gemeente Ede van een indicatieve score voorzien conform de tabel zoals opgenomen in bijlage 1 bij deze beleidsregel. De indicatieve score is bedoeld ter duiding van de getroffen of

te treffen maatregelen en wordt door het college niet betrokken bij het beoordelen van de planologische aanvaardbaarheid van het plan.

e. ten aanzien van de maatregelen in sub b. een beschrijving van maatregelen voor één of meerdere thema's achterwege kan blijven indien uit het ondernemingsplan blijkt dat thema's niet van toepassing zijn voor het bedrijf.

4.5 Menukaart

Indien de ontwikkeling tevens vraagt om verplichte toepassing van de Menukaart FoodValley zoals beschreven in paragraaf 2.1, dienen de voorwaarden onverkort te worden vertaald in het ondernemingsplan. Maatregelen die worden getroffen in het kader van de Menukaart kunnen daarbij eveneens worden aangemerkt als maatregel om te voldoen aan de criteria die volgen uit de paragrafen 4.3 en 4.4.

5. Uitvoering

5.1 Status en geldigheid

Het interimbeleid is een *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. Als voorlopige einddatum van dit interimbeleid wordt daarom 31 december 2024 gehanteerd. Voorafgaand aan die 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.

5.2 Besluitvorming en borging

Indien plannen voldoen aan het bepaalde in deze beleidsregel, bereidt het college een wijziging van het omgevingsplan voor en legt deze vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze ter inzage. Het college toetst daarbij overigens niet uitsluitend aan deze beleidsregel, maar betreft ook andere relevante wet- en regelgeving bij de beoordeling, zoals gangbaar bij een planologische wijziging of afwijking. Daarna legt het college de wijziging van het omgevingsplan ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad, met daarbij een voorstel voor de beantwoording van eventuele zienswijzen.

Indien de ontwikkeling wordt aangevraagd in de vorm van een omgevingsvergunning (voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit), wordt de raad gevraagd om advies uit te brengen over de aanvraag.

Op basis van deze beleidsregel worden aanvullende voorwaarden verbonden aan planologische medewerking. Deze voorwaarden dienen (indien ruimtelijk relevant) te worden geborgd in het besluit. Dit in de vorm van aanvullende voorschriften aan de omgevingsvergunning of aanvullende planregels cq. voorwaardelijke verplichtingen in het omgevingsplan. Daarbij betreft het in ieder geval het opnemen van een emissieplafond voor ammoniakemissie.

5.3 Toezicht en handhaving

Toezicht op en handhaving bij agrarische bedrijven vindt plaats op basis van vastgestelde protocollen. De frequentie waarmee bedrijven worden bezocht is afhankelijk van het type bedrijf. Met de OddV vindt afstemming plaats (in het kader van lopend traject over prioritering) over een passende frequentie van toezicht op bedrijven die op basis van dit interimbeleid een planologische toestemming krijgen voor hun plan (en daarnaast ook de andere benodigde toestemmingen).

5.4 Slotbepalingen

1. Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na die van bekendmaking.
2. Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel 'Interimbeleid agrarische bedrijfsontwikkelingen veehouderijen'.

Vastgesteld in de vergadering van 26 maart 2024, zaaknummer 442866

Het college voornoemd,

drs. R.F. Groen MPA
de secretaris,

mr. L.J. Verhulst
de burgemeester.

Bijlage:

1. Scoretabel verplichte en vrijwillige thema's ondernemingsplan