

Keuzedocument planologische regeling landelijk gebied

Van : projectgroep MSB: Maurice Arnoldy, Marianne Wierstra en Marieke de Rijk

Datum : 6 januari 2015

1. Inleiding

Op 9 december 2013 is met de vaststelling van de structuurvisie door de gemeenteraad de eerste fase van het project "MSB" (MER, Structuurvisie en Bestemmingsplan) afgerond. De Structuurvisie 2025 omschrijft hoe het landelijke gebied in Noordoostpolder zich kan ontwikkelen in de komende 10 jaar. De tweede (en laatste) fase van het project bestaat uit de realisatie van het bestemmingsplan "Landelijk gebied". Op basis van de structuurvisie willen we graag een bestemmingsplan maken voor het landelijk gebied, met de nodige ontwikkelingsruimte. Helaas is dat er nog steeds niet. Momenteel is dat niet mogelijk door de stikstofproblematiek.

In 2010 is een algehele herziening van het bestemmingsplan voor het Landelijk Gebied opgestart, maar door juridische problemen, o.a. op het gebied van stikstof, is de procedure van het bestemmingsplan destijds onderbroken.

De problemen met betrekking tot stikstof zijn nog steeds actueel en zorgen er tot op heden voor dat het niet mogelijk is om een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan op te stellen.

Daarnaast schrijft de Wet ruimtelijke ordening(Wro) voor dat gemeenten beschikken over actuele en gedigitaliseerde bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' is actueel tot 4 mei 2016. Het plan blijft daarna nog steeds de basis vormen voor vergunningverlening, maar vanaf dat moment is het niet meer mogelijk leges te heffen op omgevingsgunningen. De actualiseringsverplichting noodzaakt ons om nu tot een keuze te komen voor een nieuwe planologische regeling.

Leeswijzer

Na de doelstelling te hebben verwoord in paragraaf 2 zal in paragraaf 3 de probleemstelling verder worden verduidelijkt. In paragraaf 4 geven we aan hoe we tot een oplossing willen komen, namelijk door verschillende opties met bijhorende consequenties uit te werken. In een optietabel wordt dit schematisch weergegeven. In paragraaf 5 worden de conclusies beschreven. Vervolgens worden in paragraaf 6 de verschillende opties verder toegelicht.

Bij dit keuzedocument horen aan aantal bijlagen:

Bijlage 1: juridische onderbouwing

Bijlage 2: analyse leges 2011-2013

Bijlage 3: planschaderisicoanalyse

2. Primaire doel

“Een ontwikkelingsgerichte planologische regeling voor het Landelijk gebied.”

De gemeente Noordoostpolder is ontwikkeld voor de landbouw. Het belang van deze bedrijfstak voor Noordoostpolder is nog steeds onverminderd groot. Zowel in het huidige bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' als in de 'Structuurvisie 2025' is dit vastgelegd. Het is dan ook gewenst om, in het verlengde van de primaire doelstelling voor de agrarische bestemming een ontwikkelingsgerichte regeling mogelijk te maken. Dit willen we het liefst regelen in een bestemmingsplan.

Doorvertaling van structuurvisie naar bestemmingplan

In de structuurvisie 2025 zijn nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden beschreven. Concreet zal dit inzichtelijk worden gemaakt in een Nota van uitgangspunten, die zal worden opgesteld op het moment dat er begonnen kan worden met een nieuwe planologische regeling. Lang niet alle ontwikkelingsmogelijkheden zullen een doorvertaling gaan krijgen in een rechtstreeks geldende regeling in een nieuw planologisch plan voor het landelijk gebied. Voorbeelden van nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden en hoe dit een doorvertaling gaat krijgen, zijn:

- Vooral nog is het voornemen om de erfuitbreidingsmogelijkheden (uitbreiding tot 1,87 ha met vaste maatvoering en erfsingelbepaling) uit de structuurvisie in een binnenplanse afwijkingmogelijkheid op te nemen. Ter vergelijking: in het huidige bestemmingsplan is via een binnenplanse afwijking een uitbreidingmogelijkheid van 1,7 ha. opgenomen.

Voor onderstaande ontwikkelingsmogelijkheden zullen naar verwachting zelfstandige procedures (buitenplanse afwijking dan wel partiele bestemmingsplanherziening) worden gevolgd, waarbij de structuurvisie een belangrijke basis zal zijn voor de onderbouwing:

- De verdubbeling van erven (over de kavelsloot heen),
- functiewijzigingen op erven,
- zonnepanelen op landbouwkavels,
- kleine windmolens op erven.

3. Probleembeschrijving

Stikstofprobleem

Een veehouderij zorgt voor uitstoot (emissie) van ammoniak. De ammoniak komt vrij via de mest. Deze ammoniak kan over grote afstanden neerslaan (depositie). Leefgebieden voor planten- en diersoorten (habitattypen) in Natura 2000-gebieden kunnen gevoelig zijn voor deze depositie van stikstof. Als door een uitbreiding van een veehouderij de depositie verder toeneemt in een overbelaste situatie, dan kan dit zorgen voor een significant negatief effect.

Huidige bestemmingsplan

Op grond van het huidige bestemmingsplan is het mogelijk om op ieder perceel met de bestemming 'Agrarisch gebied' een grondgebonden bedrijf te starten waaronder ook een veehouderij. Daarnaast mag men een intensieve veehouderij als neventak realiseren tot een maximale bedrijfsoppervlakte van 2500 m². Intensieve veehouderij als hoofdtak is slechts toegestaan op de (ca.40) percelen met de aanduiding 'Ai'.

Dit bestemmingsplan is ten aanzien van de mogelijkheden die geboden worden voor bedrijven die stikstof uitstoten (zoals veehouderijbedrijven) erg ontwikkelingsgericht. Ontwikkelingsgericht wil zeggen dat er ruimte voor uitbreiding is ten opzichte van wat er nu feitelijk is. Op iedere agrarische bestemming is het namelijk mogelijk een veehouderijbedrijf te starten. Daarnaast kent het bestemmingsplan een binnenplanse afwijking voor het vergroten van een erf tot maximaal 1,7 hectare, onder een aantal voorwaarden.

Relatie met bestemmingsplan

Net als veel andere gemeenten zouden wij graag een bestemmingsplan voor het landelijk gebied maken met ontwikkelingsruimte voor veehouderij.

De Natuurbeschermingswet 1998 geeft echter aan dat een bestemmingsplan geen significant negatieve effecten (waaronder toename van stikstofdepositie) met zich mee mag brengen op de Natura2000-gebieden. Hoe ruimer je de regeling zou willen formuleren hoe moeilijker het is om in de milieueffectrapportage bij bestemmingsplan aan te tonen dat er geen sprake is van significant negatieve effecten.

Generieke regeling

Een bestemmingsplan kent een generieke regeling. Voor het uitrekenen van het effect van zo'n regeling op de betreffende natuurgebieden dient alle ontwikkelingsruimte die je in die regeling geeft, ook wel genoemd het "worst case" scenario, doorberekend te worden. Dit houdt in dat je er vanuit moet gaan dat iedere ondernemer gebruik gaat maken van de ontwikkelingsruimte die geboden wordt. Daarnaast moet je er vanuit gaan dat op ieder erf zich een veehouderij kan vestigen. Wanneer dit doorberekend wordt, is het bestemmingsplan niet uitvoerbaar, omdat er sprake zal zijn van een significant negatief effect op de Natura 2000-gebieden, namelijk een toename van de stikstofdepositie.

Realiteit

Bij een ruime planologische regeling is de worst-case scenario natuurlijk geen reëel scenario, niet iedereen gaat een veehouderij beginnen of uitbreiden. Het effect op de Natura 2000-gebieden is in die worst case situatie dan ook niet het echte effect. Om significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden uit te sluiten zal de juridisch meest houdbare regeling inhouden dat veehouderij bedrijven enkel mogen uitbreiden indien zij geen toename van stikstofdepositie/-emissie met zich meebrengen.

4. Oplossingsrichting

Tot enkele maanden geleden bestond de verwachting dat de PAS (programmatische aanpak stikstof), die wordt opgesteld door het Rijk, mogelijk een oplossing zou bieden. Inmiddels is de methode van het PAS bekend waardoor ook duidelijk is geworden dat deze geen oplossing zal bieden voor een nieuwe planologische regeling. De Minister heeft dit ook aangegeven in de Kamerbrief van 3 juli 2014.

Verschillende gemeenten zijn bezig geweest om een regeling te formuleren die ruimte creëert maar wel uitvoerbaar is. Tot op heden heeft geen van deze regelingen de toets van de Raad van State doorstaan (zoals de uitspraak op het bestemmingsplan van de gemeente Westerveld van 6 augustus 2014).

Opties

Dit leidt er toe dat er een aantal opties overblijven waaruit een keuze gemaakt kan of moet worden. In dit document wordt onderzocht wat het betekent als we:

1. niets doen;
2. een beheersverordening opstellen;
3. een bestemmingsplan excl. bestaande veehouderijen opstellen;
4. een bestemmingsplan voor eerst alleen het westelijk deel opstellen;
5. a. een bestemmingsplan opstellen conserverend voor functies met stikstofdepositie;
b. een bestemmingsplan opstellen conserverend voor functies met stikstofdepositie gecombineerd met een beperkte ontwikkeling gelieerd aan een quoteringsregeling provinciale project PAS;
c. een bestemmingsplan opstellen conserverend voor functies met stikstofdepositie gecombineerd met een iets ruimere ontwikkeling gelieerd aan een quoteringsregeling uitgaande van 35% (van het totale aantal van agrarische bedrijven) aan veehouderijen;
6. a. een omgevingsplan opstellen waarbij de bindende regels vergelijkbaar zijn als 5.a en in een binnenplans visiedeel ontwikkelingsmogelijkheden worden geboden.
b. een ontwikkelingsgericht omgevingsplan (als pilot) opstellen indien er mogelijkheden bestaan om ontheffing te krijgen van de NB-wet .

Consequenties

Voor deze opties worden de consequenties voor de volgende aspecten in beeld gebracht:

- Het verlies van legesinkomsten (hiervoor is een intern onderzoek gedaan, zie bijlage 2)
- Planschade (hiervoor is door een deskundig bureau een analyse opgesteld, zie bijlage 3)
- Mogelijkheden voor een ontwikkelingsgerichte regeling uitgesplitst in veehouderijen en akkerbouwbedrijven
- Juridische haalbaarheid (intern onderzoek, zie bijlage 4)

Optietabel

De resultaten van dit onderzoek zijn grafisch samengevat in deze optietabel.

	opties	bestuurlijke afweging				(min of meer) harde criteria			Opmerkingen / conclusie
		ontwikkelingsmogelijkheden				Planschade **	leges	Juridisch haalbaar	
		Op basis structuurvisie *		Op basis bestemmingsplan Landelijk Gebied 2004					
1	Niets doen	-		+		+	-	+	Vanwege legesprobleem geen reële optie
2	Beheersverordening	-		+		+	+	+	Gezien de deadline voor legesheffing is toepassing van dit scenario hoe dan ook noodzakelijk
3	Bestemmingsplan excl. bestaande veehouderij	Akkerbouw +/-	Vee -	Akkerbouw +/-	Vee +	-	-/+ ***	+	Planschade is te mitigeren door bevorderen voorkennis, maar het scenario boet in aan ontwikkelingsmogelijkheden
4	Bestemmingsplan westelijk deel (Oostelijk deel gelijk aan 1 of 2)	West +	Oost -	West +	Oost +	+	-/+ ***	-	Gezien juridische onhaalbaarheid geen reële optie
5a	Conserverend bestemmingsplan	-		-		-	-/+ ***	+	Vanwege het gebrek aan ontwikkelingsmogelijkheden onwenselijk
5b	Quotering op basis provinciale inbreng in PAS	-		-		-	-/+ ***	-	Is op dit moment juridisch niet haalbaar
5c	Quotering van 35 % overeenkomstig doorrekening Structuurvisie	-		-		-	-/+ ***	-	Gezien juridische onhaalbaarheid geen reële optie
6a	Omgevingsplan, met ontwikkelingsgericht visiedeel	-		-		-	-/+ ***	+/- ****	Voegt niet veel toe aan een conserverend bestemmingsplan
6b	Omgevingsplan, met ontwikkeling in bindende regels	+		+		+	-/+ ***	- ****	Is op dit moment juridisch nog niet haalbaar

- = negatief

+ = positief

 = essentiële belemmering

 = van belang maar niet essentieel doorslaggevend

* De ontwikkelingen die worden voorgestaan in de Structuurvisie kunnen op basis van individuele plannen worden gehonoreerd middels afzonderlijke procedure

** De hardheid van het criterium "Planschade" wordt afgezwakt doordat het voor alle scenario's mogelijk is voldoende mitigerende maatregelen te nemen

*** Zowel bestemmingsplan als omgevingsplan bieden de basis voor legesheffing. De procedure is echter te lang om de deadline van de actualisatieplicht te halen. Verlies ca. 1 ½ jaar leges

**** De mogelijkheden die het omgevingsplan gaat bieden liggen nog niet vast. De omgevingswet is nog in ontwikkeling. De beoordeling is op basis van de huidige inzichten

5. Conclusie

Alles overwegende komen we tot de volgende conclusies.

Niets doen (1) biedt geen oplossing voor het legesprobleem. Ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen(4 en 5b en c)), dan wel omgevingsplannen(6a en b) zijn voorlopig nog geen haalbare opties. Daarnaast heeft het opstellen van het bestemmingsplan dan wel omgevingsplan in welke vorm dan ook een te lange doorlooptijd om tijdig het legesprobleem te ondervangen.

De beheersverordening (2) biedt als enige optie een oplossing voor het legesprobleem, maar zal geen planologisch instrument zijn voor de doorvertaling van nieuw beleid uit o.a. de structuurvisie. Ook zorgt de beheersverordening niet voor een actuele digitale raadpleging. Daarom ligt het voor de hand deze optie in combinatie met een andere optie voor te stellen.

Wel is de beheersverordening relatief ontwikkelingsgericht omdat de ontwikkelingsmogelijkheden uit het geldende bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' worden overgenomen.

Indien een beheersverordening wordt vastgesteld als tijdelijk oplossing, is er meer tijd ontstaan om ontwikkelingen op juridisch vlak af te wachten. Zo kan er naar wij hopen en verwachten, in de komende jaren aanpassingen aan wetgeving (bijv. de Crisis- en herstelwet, Natuurbeschermingswet 1998 of de Omgevingswet) plaatsvinden waardoor een meer ontwikkelingsgerichte planologische regeling haalbaar wordt.

Indien het gewenst is om op kortere termijn een bestemmingsplan te ontwikkelen waarin een doorvertaling kan worden gegeven van de ontwikkelingsmogelijkheden die de structuurvisie biedt, kan 'het opstellen van een bestemmingsplan exclusief bestaande veehouderijbedrijven' (3) een optie zijn die in combinatie met de beheersverordening gekozen kan worden. In deze optie wordt nieuwvesting van veehouderijbedrijven uitgesloten.

Een andere optie zou kunnen zijn het opstellen van een bestemmingsplan dat conserverend is voor functies met stikstofdepositie (5a). Dat brengt een beperkt risico tot planschade met zich mee maar dat kan verder beperkt worden door de voorzienbaarheid te vergroten van deze beperkte regeling.

Dit heeft natuurlijk grote gevolgen voor de bedrijven. Indien agrariërs wensen uit te breiden kunnen zij verzoeken om een uitgebreide WABO-procedure of een partiële herziening. Voor de individuele aanvrager brengt dit aanzienlijke kosten(leges) en tijdsverlies(langere proceduretijd) met zich mee.

Voorzienbaarheid planschade

Voor een aantal opties wordt in beperkte mate planschade verwacht. Deze kunnen tot een minimum beperkt worden door het treffen van voorzienbare maatregelen. Dat houdt in dat ruim van te voren de beperkende planologische regeling moet worden bekendgemaakt, voordat deze in een ontwerp bestemmingsplan een status krijgt. De periode die minimaal gegeven moet worden waarin deze voorzienbaarheid van een beperkte regeling wordt gecreëerd, is een jaar. Dat wil dus zeggen dat na bekendmaking van de beperkende planologische regeling minimaal een jaar voorbij gaat voordat een ontwerpbestemmingsplan waarin die planologische beperking is opgenomen ter visie gaat. Op deze wijze kan een initiatiefnemer, die nog gebruik wil maken van de huidige regeling, dat doen.

Een nadere onderbouwing van alle opties van het onderzoek, die hebben geleid tot de optiebabel en deze conclusie, is verwoord in de hierna volgende toelichting (paragraaf 6).

Toelichting verschillende opties

1. Niets doen:

Bij niets doen gaan we uit van de bestaande planologische regeling bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' (LG 2004). Deze blijft zonder iets extra's te doen van kracht. Wel zal vanaf mei 2016 het recht om leges te vragen, vervallen.

Leges

Niets doen zal betekenen dat vanaf mei 2016 geen leges meer gevraagd mogen worden op gronden waar het bestemmingsplan 'Landelijk Gebied 2004' van toepassing is. Er is een analyse gemaakt van de ingevorderde leges voor vergunningen in het landelijk gebied van voorgaande jaren. Dat laat zien dat per jaar 200.000,- tot 300.000 euro werd ingevorderd in het landelijk gebied. Die inkomsten loopt de gemeente mis als er niets gebeurt.

Onderzocht is in hoeverre aanpassing van de legesverordening een oplossing biedt. Een aanpassing van de legesverordening waarbij de leges worden gesplitst (in diensten die verband houden met bouwbesluit, bouwverordening, bestemmingsplan en welstand), aangezien in de wet beschreven staat dat alleen geen leges geheven mogen worden voor diensten die verband houden met de toetsing aan het bestemmingsplan. Onduidelijk is of dit stand houdt, aangezien er nog geen jurisprudentie over is en de wetsgeschiedenis niet duidelijk is over dit punt.

Planschade

Zo lang er geen planologische maatregel wordt genomen kan géén planschaderisico ontstaan. Het "uitblijven van een bestemmingsplan" is namelijk geen grondslag voor een (succesvolle) aanvraag op basis van artikel 6.1 Wro, aangezien in artikel 6.2 lid 2 Wro de mogelijke grondslagen voor een aanvraag om tegemoetkoming in planschade limitatief zijn opgesomd en "het uitblijven van een bestemmingsplan" daartoe niet behoort. Het planschaderisico in dit scenario is daardoor "NIHIL".

Juridisch

Hoewel de Wro voorschrijft dat een bestemmingsplan iedere 10 jaar dient te worden geactualiseerd, blijft bij 'niets doen' het bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' wel van kracht. De enige sanctie die is gesteld is die van de leges.

De nieuwe (sinds juli 2008 geldende) Wro beoogt ook bestemmingsplannen te digitaliseren, waarbij de bestemmingsplanregeling per bestemmingsvlak vanuit een digitale kaart kan worden weergegeven. Het huidige bestemmingsplan is opgesteld vòòr 2008 en daarmee is het niet volgens de sinds 2008 geldende digitaliseringsvereisten opgesteld. Deze digitaliseringsvereisten hebben geen juridische gevolgen of sancties.

Onderzocht is in hoeverre er een verlengingsbesluit kan worden genomen. Verlengingsbesluiten kunnen worden toegepast op bestemmingsplannen die ná 1 juli 2008 zijn vastgesteld en voldoen aan artikel 3.1 Wro. Helaas is het bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' van voor die tijd en is een verlengingsbesluit niet mogelijk.

Conclusie

Niets doen biedt geen oplossing van het legesprobleem. Voor het landelijk gebied geldt dan een verouderd bestemmingsplan die niet volgens de geldende standaarden digitaal raadpleegbaar is.

2. Beheersverordening:

In het geval van de beheersverordening gaan wij uit van een ruime interpretatie. Kort gezegd bekend dit een regeling overeenkomstig de regels van het geldende bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' en de verleende vergunningen, inclusief de binnenplanse afwijkingsmogelijkheden maar exclusief de wijzigingsbevoegdheden.

Leges

De Invoeringswet Wro geeft aan dat binnen tien jaar na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan (in het geval van het bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' is dat mei 2016) een beheersverordening kan worden vastgesteld, om te voorkomen dat er geen leges mogen worden gevraagd (artikel 9.1.4 lid 4, tweede volzin Invoeringswet Wro). De Wet ruimtelijke ordening (Wro) kent geen voorbereidingsprocedure voor de beheersverordening. Hierdoor is de procedure korter dan bij een bestemmingsplan, ca. 1 jaar. Daardoor is het haalbaar om voor mei 2016 het innen van leges veilig te stellen.

Planschade

Het planschaderisico in dit scenario is "NIHIL". In dit scenario worden in een beheersverordening de "bestaande rechten" gerespecteerd en worden ook de bestaande vrijstellingsbevoegdheden (afwijkingsbevoegdheden) van het bestemmingsplan 'Landelijk Gebied 2004' in de beheersverordening overgenomen. De huidige wijzigingsbevoegdheden worden niet in de beheersverordening opgenomen. Ten aanzien van wijzigingsbevoegdheden geldt dat zij géén directe aanleiding kunnen vormen voor het ontstaan van planschade.

Juridisch

Het opstellen van een beheersverordening is vormvrij en kent geen specifieke procedureregeling hierdoor kan een snel vastgesteld worden, naar verwachting binnen een jaar. Het voeren van inspraak is niet noodzakelijk, maar kan wel wenselijk zijn in het kader van een volledige inventarisatie.

De beheersverordening is wat juridische status betreft gelijk aan het bestemmingsplan. Na vaststelling van de beheersverordening door de gemeenteraad komen de onderliggende bestemmingsplannen te vervallen.

Dit instrument is bedoeld om bestaande situaties vast te leggen en kan in plaats van een bestemmingsplan worden opgesteld. De bestaande situatie kan volgens uitleg van de minister beperkt of ruim gezien worden. De beperkte benadering gaat uit van hetgene dat werkelijk gerealiseerd is, dus de feitelijke bestaande situatie. De ruime benadering is gerelateerd aan de bestaande juridische regeling, dus het geldende bestemmingsplan en verleende omgevingsvergunningen voor het afwijken. Hierbij kan het dus ook gaan om ontwikkelingen die waren toegestaan volgens het geldende bestemmingsplan die nog niet zijn gerealiseerd.

Er is in het kader van de beheersverordening geen bezwaar bij de gemeenteraad of beroep bij de bestuursrechter mogelijk. De gang naar de civiele rechter staat wel open.

Conclusie

De beheersverordening biedt een goede tijdelijke oplossing voor het legesprobleem. De beheersverordening is geen planologisch instrument voor de doorvertaling van nieuw beleid uit de structuurvisie, maar is relatief ontwikkelingsgericht omdat de ontwikkelingsmogelijkheden uit het geldende bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' worden overgenomen.

3. Bestemmingsplan exclusief bestaande veehouderij

Met deze optie wordt bedoeld dat er voor het hele landelijk gebied een nieuw bestemmingsplan wordt opgesteld exclusief de bestaande veehouderijen, zowel de intensieve als de grondgebonden veehouderijen. Voor deze bedrijven verandert de planologische situatie niet. Daar zal dan bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' van toepassing blijven of, indien deze optie wordt vooraf gegaan door een beheersverordening, dan is de beheersverordening van toepassing. In het nieuwe bestemmingsplan zal voor de agrarische bestemming een beperkte regeling worden opgenomen. In de regeling zal geen mogelijkheid meer zijn om een veehouderij als neventak of een volwaardig nieuw veehouderijbedrijf te realiseren. Voor de overige functies in het landelijk gebied zal een ontwikkelingsgerichte regeling in de lijn van de Structuurvisie 2025 (zoals erfuitbreiding, functieveranderingen) worden nagestreefd.

Leges

Voor de gronden waar een nieuw bestemmingsplan wordt ontwikkeld, zullen vanaf de vaststelling daarvan weer leges kunnen worden gevraagd. Het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor het landelijk gebied heeft doorgaans een doorlooptijd van ca 2,5 jaar, waardoor vaststelling voor mei 2016 niet haalbaar is. Zodoende biedt een bestemmingsplan niet tijdig een oplossing voor het legesprobleem, behalve als er eerder een beheersverordening is vastgesteld.

Voor de bestaande veehouderijbedrijven geldt in deze optie het bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' en kunnen er op die gronden geen leges worden gevraagd, behalve als er eerder een beheersverordening is vastgesteld.

Planschade

Het planschaderisico in dit scenario is "zeer laag". Voor betrokken niet-veehouderijen nemen de mogelijkheden van exploitatie af, waardoor planschade zou kunnen ontstaan. Specifiek met betrekking tot teeltbedrijven achten wij de kans dat een "hogere waarde" verloren gaat, zeer klein. Bestaande teeltbedrijven ontlenen door hun ligging, het bodemgebruik en de aard en inrichting van de op teelt toegesneden bedrijfsopstallen hun hoogste waarde doorgaans aan de bestaande situatie, zodat de theoretische mogelijkheid om over te schakelen op veehouderij in de regel aan het bedrijf geen "meerwaarde" zal geven. Een dergelijke omschakeling vergt forse investeringen en gaat naar verwachting eveneens gepaard met een behoorlijke "desinvestering" ten aanzien van de bestaande bedrijfsopstallen. Bovendien, daar waar een voor omschakeling (of uitbreiding) benodigde Nbw-vergunning niet kan worden verleend, ontstaat géén planschaderisico.

Het planschaderisico kan nog verder worden beperkt door de wijze van voorbereiden van het nieuwe planologische regime (aspect "passieve risicoaanvaarding"). Dat houdt in dat ruim van te voren de beperkende planologische regeling moet worden bekendgemaakt, voordat deze in een ontwerp bestemmingsplan een status krijgt. De periode die minimaal gegeven moet worden waarin deze voorzienbaarheid van een beperkte regeling wordt gecreëerd, is een jaar. Dat wil dus zeggen dat na bekendmaking van de beperkende planologische regeling minimaal één jaar voorbij gaat voordat een ontwerpbestemmingsplan waarin die planologische beperking is opgenomen, ter visie gaat. Op deze wijze kan een initiatiefnemer die nog gebruik wil maken van de huidige regeling dat doen.

Juridisch

Zolang er geen stikstofgevoelige functies in het ontwikkelingsgerichte bestemmingsplan worden opgenomen is een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan juridisch haalbaar.

Conclusie

Het opstellen van het bestemmingsplan heeft een te lange doorlooptijd om tijdig het legesprobleem te ondervangen. Ook zal er voor de bestaande veehouderijbedrijven het legesprobleem blijven bestaan. De leges kunnen veilig gesteld worden door eerst een beheersverordening op te stellen.

4. Bestemmingsplan westelijk deel, oostelijk deel niets doen.

Bij deze optie wordt een nieuw bestemmingsplan opgesteld voor alleen het westelijk deel van de gemeente Noordoostpolder. Het nieuwe bestemmingsplan voor het westelijk deel wordt begrensd door de lijn A6 (Lemmer-Emmeloord) en N30 (Emmeloord-Kampen). Oostelijk geldt er een vergelijkbare situatie als bij optie 1, namelijk niets doen, dus uitgaan van het bestaande bestemmingsplan Landelijk gebied 2004. In het westelijk deel zal een nieuw ontwikkelingsgericht bestemmingsplan worden opgesteld. De planologische mogelijkheden voor dat bestemmingsplan zullen gelijk zijn aan bestemmingsplan Landelijk gebied 2004 of zelfs ruimer in de lijn van de Structuurvisie 2025.

Leges

Voor het westelijk deel waar een nieuw bestemmingsplan wordt ontwikkeld zullen vanaf de vaststelling daarvan weer leges kunnen worden gevraagd. Gezien de doorlooptijd van ca. 2,5 jaar zal dit geen oplossing bieden voor het legesprobleem.

Voor het oostelijk deel geldt dan het bestemmingsplan 'Landelijk gebied 2004' en kunnen er op die gronden geen leges worden gevraagd, behalve als er eerder een beheersverordening is vastgesteld.

Planschade

Het planschaderisico in dit scenario is "NIHIL".

Dit scenario voorziet in een continuering van de planologische mogelijkheden in het oostelijk plandeel conform het huidige bestemmingsplan "Landelijk gebied 2004", in combinatie met een "ontwikkelingsgericht" westelijk plandeel op basis van de structuurvisie. In de sfeer van "directe planschade" (schade als gevolg van het inperken van de eigen bouw- of gebruiksmogelijkheden) leidt dit scenario per definitie niet tot planschaderisico, immers, er is geen sprake van inperken van bouw- of gebruiksmogelijkheden.

Juridisch

In tegenstelling tot wat eerder verwacht werd is een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan vooralsnog juridisch niet haalbaar. De Natuurbeschermingswet 1998 geeft aan dat een bestemmingsplan geen significant effect (waaronder toename van stikstofdepositie) met zich mee mag brengen op de Natura2000 gebieden. Ook nieuwe veehouderijbedrijven of uitbreiding van bestaande veehouderijbedrijven in het westelijk deel van de polder zouden immers een significant negatief effect kunnen hebben. Hoe ruimer je de regeling zou willen formuleren hoe moeilijker het is om in de milieueffectrapportage bij bestemmingsplan aan te tonen dat er geen sprake is van een significant negatief effect.

Conclusie

Deze optie biedt in geen enkel opzicht een oplossing voor het oostelijk deel. En voor het westelijk deel is een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan vooralsnog niet haalbaar.

5. a. Bestemmingsplan, conserverend voor functies met stikstofdepositie

Bij deze optie wordt een bestemmingsplan opgesteld die voor alle functie een ontwikkelingsgerichte regeling kan bevatten (aansluitend op de Structuurvisie 2025) met uitzondering van de functies met stikstofdepositie. Deze functies worden dan geconserveerd. Dat wil zeggen dat er een regeling komt die de huidige veehouderijbedrijven incl. neventak bestemt tot op de muur van het bestaande bedrijf (dus sec de bestaande situatie). Voor de overige functies in het landelijk gebied zal een ontwikkelingsgerichte regeling in de lijn van de Structuurvisie 2025 worden nagestreefd (zolang deze geen stikstofdepositie met zich mee brengt). Ook zal voor de huidige agrarische bedrijven die niet aan veehouderij gelieerd zijn, ontwikkelingsambities uit de structuurvisie opgenomen kunnen worden (zoals erfuitbreiding en functieveranderingen d.m.v. binnenplanse regelingen).

Leges

Voor de gronden waar een nieuw bestemmingsplan wordt ontwikkeld zullen vanaf de vaststelling daarvan weer leges kunnen worden gevraagd. Gezien de doorlooptijd van ca. 2,5 jaar zal dit geen oplossing bieden voor het legesprobleem.

Planschade

Het planschaderisico in dit scenario is "beperkt". In dit scenario wordt in essentie de bestaande feitelijke situatie vastgelegd. Zowel nieuwvestiging van, omschakeling naar als uitbreiding van functies met stikstofdepositie zijn uitgesloten. Deze planologische maatregel levert in beginsel planologisch nadeel op, waarbij het daadwerkelijk ontstaan van planschade sterk afhankelijk is van de vragen óf omschakeling/uitbreiding überhaupt mogelijk was (gelet bijvoorbeeld op de vergunningsplicht op basis van de Nbw, dan wel de aanwezigheid van andere milieugevoelige objecten zoals burgerwoningen) en of de betrokken objecten aan de weggenomen mogelijkheden een "meerwaarde" ontleenden.

Daar waar bestaande veehouderijen in milieutechnisch opzicht nog wel uit kunnen breiden en deze uitbreidingsmogelijkheden verloren gaan, ontstaat een reëler risico op planschade in de sfeer van vermogensschade. De onmogelijkheid om binnen het bouwperceel tot uitbreiding van de veestapel te komen leidt voor dat bouwperceel tot een zekere depreciatie omdat delen "te bebouwen erf" als het ware transformeren naar "onbebouwd erf". Bij bouwpercelen met een maatgevende oppervlakte van 1 hectare achten wij in dit verband een globaal bepaald prijsverschil van € 10,- per "getroffen" vierkante meter niet onaannemelijk. Nogmaals stellen wij echter, dat het in veel gevallen zeer de vraag zal zijn of dit waardeverschil zich daadwerkelijk voor zal doen.

Het planschaderisico kan nog verder worden beperkt door de wijze van voorbereiden van het nieuwe planologische regime (aspect "passieve risicoaanvaarding"), zoals omschreven bij optie 3.

Juridisch

Juridisch uitvoerbaar is een bestemmingsplan met een conserverende regeling voor functies die stikstofdepositie met zich mee brengen.

Conclusie

Deze optie is juridisch haalbaar en biedt voor alle functies behalve voor de veehouderij de mogelijkheid tot het doorvertalen van ontwikkelingsmogelijkheden die in de structuurvisie zijn verwoord. Echter het ontnemen van ontwikkelingsmogelijkheden bij veehouderijbedrijven druist in tegen het basisprincipe van de Noordoostpolder om de landbouw in brede zin, dus inclusief de veehouderij de ruimte te bieden voor ontwikkeling. Daarnaast heeft het opstellen van het bestemmingsplan een te lange doorlooptijd om tijdig het legesprobleem te ondervangen.

5. b. bestemmingsplan conserverend voor functies met stikstofdepositie gecombineerd met een beperkte ontwikkeling gelieerd aan een quoteringsregeling provinciale input PAS

Deze optie is gelijk aan optie 5a aangevuld met een quoteringsregeling voor veehouderijbedrijven. Deze optie sluit aan bij een initiatief vanuit provincie Flevoland. Provincie Flevoland heeft in de PAS een regionaal project opgevoerd nl. "100 veehouderijbedrijven". Dat zou voor de gemeente Noordoostpolder ontwikkelingsruimte met zich mee kunnen brengen. Zekerheid over deze ontwikkelingsruimte en duidelijkheid hoe deze toebedeeld wordt, is er nog niet, maar zal onderdeel zijn van het PAS en rechtskracht krijgen op het moment dat het PAS wordt vastgesteld. Voor de overige functies in het landelijk gebied zal een ontwikkelingsgerichte regeling in de lijn van de Structuurvisie 2025 worden nagestreefd (zolang deze geen stikstofdepositie met zich mee brengt). Ook zal voor de huidige agrarische bedrijven de niet aan veehouderij gelieerde ontwikkelingsambities uit de structuurvisie opgenomen kunnen worden (zoals erfuitbreiding en functieveranderingen d.m.v. binnenplanse regelingen.)

Leges

Voor deze optie geldt hetzelfde als bij optie 5a.

Planschade

Een eventueel aanwezig planschaderisico zoals al beschreven is in optie 5a zou verder beperkt kunnen worden indien gebruik gemaakt kan worden van de nog vast te stellen "PAS-regeling". Indien en voor zover met deze regeling uitbreiding kan worden geboden, kan daarmee het planologisch nadeel worden verlicht, door de quoteringsregeling.

Juridisch

De provincie Flevoland heeft in de aanloop tot de PAS een regionaal "prioritair" project ingediend, namelijk de ontwikkeling van 100 veehouderijbedrijven in Flevoland. Het betreft de uitbreiding van stikstofemissie op 100 locaties in Flevoland die ad random zijn gekozen. De hoeveelheid emissie per locatie betreft een gemiddelde emissie van 3.000 kg NH₃/jr die uitgaat van een gemiddeld reële emissie bij uitbreiding of nieuwvesting en die is gebaseerd op het ambtelijk advies van de LTO van december vorig jaar. Deze emissie is omgerekend in stikstofdepositie per Natura2000-gebied.

De ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten zal in de passende beoordeling van het PAS een plek krijgen, waarin onderbouwd wordt in hoeverre de ontwikkelingsruimte van ons provinciale project haalbaar is binnen de potentiële depositieruimte die elk Natura2000 gebied heeft.

Er bestaat nog zeer grote onduidelijkheid orent de uitvoerbaarheid van het provinciale PAS project. Het is ook nog niet zeker of dit project ontwikkelingsruimte kan creëren voor een bestemmingsplanregeling, daarvoor zou toedeling naar gemeenten moeten worden geregeld. Of en hoe dit juridisch geregeld kan worden is nog zeer onzeker.

Conclusie

Op dit moment is deze optie niet haalbaar. Wellicht dat in de loop van de tijd dit een reële optie kan worden. Het opstellen van het bestemmingsplan heeft daarnaast een te lange doorlooptijd om tijdig het legesprobleem te ondervangen. De leges kunnen veilig gesteld worden door eerst een beheersverordening op te stellen.

5. c. bestemmingsplan conserveren voor functies met stikstofdepositie gecombineerd met een iets ruimere ontwikkeling gelieerd aan een quoteringsregeling uitgaande van 35% aan veehouderijbedrijven

Deze optie is gelijk aan optie 5a aangevuld met een ruimere quoteringsregeling voor veehouderijbedrijven, namelijk uitgaande van 35 % aan veehouderijen.

Een quoteringsregeling, zoals ook in de MER behorende bij de structuurvisie is onderzocht, brengt in de mer-berekening een grote verlaging van de stikstofdepositie met zich mee. Maar liefst 95 % ten opzichte van de worst case op basis van de ontwikkelingsmogelijkheden van de structuurvisie.

Leges

Voor deze optie geldt hetzelfde als bij optie 5a.

Planschade

Een eventueel aanwezig planschaderisico zoals al beschreven is in optie 5a zou verder beperkt kunnen worden indien gebruik gemaakt kan worden van een quoteringsregeling die uitbreiding (tot maximaal 35%) faciliteert. Indien en voor zover met deze regelingen uitbreiding kan worden geboden, kan daarmee het planologisch nadeel "in natura" worden verlicht.

Juridisch

Nog steeds is in deze optie sprake van een toename van stikstofdepositie. De Natuurbeschermingswet 1998 geeft echter aan dat een bestemmingsplan geen significant negatieve effecten (waaronder toename van stikstofdepositie) met zich mee mag brengen op de Natura2000-gebieden. En daarmee is het momenteel onhaalbaar hiervoor een regeling te creëren.

Conclusie

Gelet op de huidige de inzichten is deze optie momenteel niet haalbaar. Pas na aanpassing van wetgeving zou dit een optie kunnen worden, mist die aanpassing ruimte biedt tot quoteringsregeling. Het opstellen van het bestemmingsplan heeft daarnaast een te lange doorlooptijd om tijdig het legesprobleem te ondervangen. De leges kunnen veilig gesteld worden door eerst een beheersverordening op te stellen.

6. a. Omgevingsplan met ontwikkeling in binnenplans visiedeel

In deze optie wordt er van uitgegaan dat een omgevingsplan een onderscheid kent tussen bindende regels en een visiedeel (vergelijkbaar met regels en toelichting bij bestemmingsplannen). In de bindende regels van het omgevingsplan zal zeer conserverend de bestaande veehouderij worden bestemd, vergelijkbaar met de opties onder 5a. Daarnaast zullen binnen het omgevingsplan in een visiedeel ontwikkelingsmogelijkheden worden genoemd die met een afwijkingsprocedure oid. (zoals bedoeld in de nieuwe Omgevingswet) kunnen worden mogelijk gemaakt. Hiermee gaan wij ervanuit dat ontwikkelingen in een visiedeel niet vooraf onderzocht hoeven te worden, maar dat pas bij de te verlenen vergunning (gekoppeld aan projectbesluit) hoeft te worden aangetoond dat de ontwikkeling van een veehouderij geen significante negatieve effecten heeft op de Natura 2000-gebieden.

Leges

Voor deze optie geldt hetzelfde als bij optie 5a. aangezien ook voor het opstellen van een omgevingsplan een vergelijkbare doorlooptijd geldt.

Planschade

In de bindende regels van het omgevingsplan zal zeer conserverend de bestaande veehouderij worden bestemd, vergelijkbaar met de situatie die is omschreven in optie 5a.

Binnen het "visiedeel" zullen ontwikkelingsmogelijkheden worden genoemd die dan vervolgens met een projectbesluit (zoals bedoeld in de nieuwe Omgevingswet) mogelijk kunnen worden gemaakt. In dit scenario zou de mogelijkheden voor het compenseren van planschade wellicht groter kunnen zijn, aangezien reeds in het omgevingsplan zelf (namelijk in het "visiedeel") de randvoorwaarden daarvoor worden opgenomen.

Juridisch

Het omgevingsplan is momenteel nog in ontwikkeling. Vooruitlopend op deze nieuwe wetgeving biedt het ministerie wel de mogelijkheid aan te experimenteren met deze wet. Dit kan door het plan aan te melden als pilot voor een herziening van de Crisis-en herstelwet. Deze vorm van een omgevingsplan met een conserverende regeling voor functies die stikstofdepositie met zich mee brengen, wordt verwacht juridisch haalbaar te zijn en is vergelijkbaar met optie 5a.

Conclusie

Op dit moment is deze optie niet haalbaar. Wellicht dat in de loop van de tijd dit een reële optie kan worden. Het opstellen van het omgevingsplan heeft daarnaast een te lange doorlooptijd om tijdig het legesprobleem te ondervangen. De leges kunnen veilig gesteld worden door eerst een beheersverordening op te stellen.

6. b. Omgevingsplan met ontwikkelingsgerichte regeling

Een omgevingsplan met waarin een ontwikkelingsgerichte regeling in de lijn van de Structuurvisie 2025. In deze optie gaan we er vanuit dat er een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 heeft plaatsgevonden, zodat niet al bij de planologische regeling (de MER behorende bij het omgevingsplan), maar pas bij de te verlenen vergunning hoeft te worden aangetoond dat de ontwikkeling van een veehouderij geen significante negatieve effecten heeft op de Natura 2000-gebieden.

Leges

Voor deze optie geldt hetzelfde als bij optie 6a.

Planschade

Het door opdrachtgever geschetste "scenario 6b" betreft een omgevingsplan met een ontwikkelingsgerichte regeling in de lijn van de Structuurvisie 2025. Hiervoor geldt hetzelfde als bij "optie 4": dit scenario leidt per definitie niet tot planschaderisico, immers, er is geen sprake van inperken van bouw- of gebruiksmogelijkheden.

Juridisch

Het omgevingsplan is momenteel nog in ontwikkeling. Vooruitlopend op deze nieuwe wetgeving biedt het ministerie wel de mogelijkheid aan te experimenteren met deze wet. Dit kan door het plan aan te melden als pilot voor een herziening van de Crisis-en herstelwet. De mogelijkheid om als pilot in de nieuwe gedachtegang van de omgevingswet te gaan handelen, is gevat binnen kaders. Er is daarvoor een lijst van wetten opgevoerd waarvan mag worden afgeweken. Helaas maakt de Natuurbeschermingswet 1998 daar geen onderdeel van uit. Vooralsnog biedt deze vorm geen oplossing voor de problemen waar wij tegenaan lopen.

Conclusie

Op dit moment is deze optie niet haalbaar. Wellicht dat in de loop van de tijd dit een reële optie kan worden. Het opstellen van het omgevingsplan heeft daarnaast een te lange doorlooptijd om tijdig het legesprobleem te ondervangen. De leges kunnen veilig gesteld worden door eerst een beheersverordening op te stellen.