

## Wijziging van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Drenthe van @ , kenmerk @;

**BESLUITEN:**

de Provinciale Omgevingsverordening 2018 te wijzigen.

Dit besluit treedt in werking op de dag na publicatie in het Provinciaal Blad.

Provinciale Staten voornoemd,

mevrouw drs. J. Klijnsma, voorzitter

mevrouw mr. drs. S. Buissink, griffier

Assen, @ (datum Statenvergadering)

Kenmerk @

Uitgegeven: @

Afschrift aan:

Subsidieloket

## Wijziging Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018

### Artikel I

De Provinciale Omgevingsverordening Drenthe wordt als volgt gewijzigd.

A

Artikel 2.14, zevende lid wordt als volgt gewijzigd:

1. onder verlettering van onderdeel b tot c wordt na sub a een sublid ingevoegd, luidende:

- b. de noodzaak daartoe aanwezig is voor een significante verbetering van het dierenwelzijn, mits het feitelijke planologisch legale aantal aanwezige dieren daarmee niet toeneemt, met dien verstande dat:

- i. het bouwvlak ten hoogste 2,5 hectare bedraagt, of
- ii. het bouwvlak ten hoogste 3 hectare bedraagt, indien in de regels van het ruimtelijk plan wordt verzekerd dat de stikstofdepositie van de intensieve veehouderij met ten minste 10% afneemt ten opzichte van de feitelijke planologisch legale situatie, of
- iii. het bouwvlak ten hoogste 3,5 hectare bedraagt, indien in de regels van het ruimtelijk plan wordt verzekerd dat de stikstofdepositie van de intensieve veehouderij met ten minste 20% afneemt ten opzichte van de feitelijke planologisch legale situatie en dit plan gepaard gaat met een landschappelijk inpassingsplan van een geregistreeerde landschapsarchitect dat ten minste 10% van het gehele agrarische bouwvlak bedraagt, of

## Artikel II

Dit besluit treedt in werking op de dag na publicatie in het Provinciaal Blad.

## Toelichting

### *Algemene toelichting*

De landbouwsector is al sinds jaar en dag één van de belangrijkste sectoren in de provincie Drenthe. Dit belang komt ook tot uitdrukking in de uitwerking van de Omgevingsvisie Drenthe 2018, waar wordt ingegaan op het robuuste landbouwsysteem (zie hoofdstuk 6). Het landbouwsysteem kent een gemeentegrensoverschrijdend karakter.

Al geruime tijd is er een ontwikkeling gaande waarbij dierenwelzijn een steeds belangrijkere rol speelt. Zo committeren de Nederlandse supermarkten zich vanaf 1 januari 2023 aan het Beter Leven Keurmerk van de Dierenbescherming. Vanaf die datum wordt door deze supermarkten alleen nog vlees verkocht dat ten minste 1 ster heeft op basis van het keurmerk. Ook valt te denken aan de Wet Dieren. Naar aanleiding van een hierop aangenomen amendement (*Kamerstukken II, 2020/21, 35 398, nr. 23*) is het niet langer toegestaan het houden van dieren af te stemmen op het stalsysteem. Het gaat er dan met name om dat fysieke ingrepen die worden gedaan bij een dier om ze te kunnen houden in een bepaalde dichtheid niet meer zijn toegestaan. Ook moet er voldoende ruimte zijn voor de dieren om het soorteigen gedrag te vertonen. De aanpassingen treden pas in werking na een daartoe strekkend koninklijk besluit. Wel zijn de wijzigingen zelf aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer (*Stb. 2021, 256*). Hoe strikt deze bepalingen moeten worden toegepast, valt nog te bezien. Wel laat het een trend zien waarbij het dierenwelzijn meer de voorgrond krijgt. De ontwikkelingen in het dierenwelzijn pleiten ervoor om een agrarische bedrijfsvoering te hanteren waarbij er meer ruimte is voor de dieren.

Om het robuuste landbouwsysteem te bewerkstelligen dat wordt nagestreefd in de Omgevingsvisie, is het van belang regelmatig na te gaan in hoeverre de provinciale regelgeving nog passend en actueel is. Momenteel hanteert de provincie Drenthe regelgeving die met name is gericht op de sturing van het maximumoppervlak van de Intensieve Veehouderij. Nieuwvestiging van een Intensieve Veehouderij is niet toegestaan, wel mogen bestaande intensieve veehouderijen uitbreiden tot een oppervlakte van ten hoogste 2 hectare. Verdere uitbreiding is mogelijk, maar kan alleen geschieden onder strenge voorwaarden. De ratio achter het sturen op de maximumoppervlakte is gestoeld op het idee dat een grotere intensieve veehouderij een groter beslag op de (milieu)ruimte legt. Het gaat daarbij dus niet alleen om de

fysieke ruimte van het bedrijf zelf, maar ook de gedachte dat een groter bedrijf grotere effecten op de omgeving met zich meebrengt.

De uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) met betrekking tot het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) hebben een gecompliceerde periode voor de landbouw ingeluid. In deze uitspraken werd het PAS onverbindend verklaard, wat gevolgen had voor vele projecten in Nederland.<sup>1</sup> In het rapport van de commissie Remkes 'Niet alles kan overal' (2020) is naar aanleiding van de ontstane situatie, de aandacht gevestigd op, onder meer, het effect van de landbouw op de beschikbare stikstofruimte. Onder andere dit rapport heeft ertoe geleid dat wordt gezocht naar manieren om de stikstofdepositie van de landbouwsector te verkleinen. Gezien de opgave die er ligt ten aanzien van stikstof wordt secundair mogelijk gemaakt om een vergroting van het bouwvlak mogelijk te maken wanneer de verbetering van dierenwelzijn kan worden gecombineerd met een feitelijke afname van de stikstofdepositie (het gaat dan om stikstofreductie ten opzichte van de gerealiseerde capaciteit en niet om 'latente' ruimte in een NB wet vergunning).

Alhoewel een beperking van de oppervlakte over het algemeen een goed uitgangspunt is, moet de uitwerking hiervan niet een keurslijf zijn waardoor niet kan worden ingespeeld op de ontwikkelingen die gaande zijn in de sector. Zo zijn er situaties te bedenken waarbij een uitbreiding van het bouwvlak niet gepaard hoeft te gaan met een groter negatief effect op de omgeving. Hierbij kan met name worden gedacht aan de situatie waarbij de bedrijfsvoering op zichzelf niet wordt vergroot, maar deze zelfde bedrijfsvoering wel op een groter terrein plaatsvindt. Onder die omstandigheden is het denkbaar dat winst kan worden geboekt op zowel het dierenwelzijn als de stikstofdepositie. Om te voorkomen dat de provinciale regelgeving beperkingen opwerpt bij ontwikkelingen die van provinciaal belang zijn, worden in deze verordening enkele wijzigingen aangebracht in artikel 2.14, zevende lid, van de Provinciale Omgevingsverordening. Kort samengevat wordt met de wijzigingen ruimte geboden voor een groter bouwvlak wanneer dit gepaard gaat met een verbetering in het dierenwelzijn en een vermindering van de feitelijke stikstofdepositie.

Qua opbouw is aan het zevende lid een sublid b ingevoegd. Dit sublid valt vervolgens weer uiteen in drie mogelijkheden. Voor elk van deze mogelijkheden is een verbetering van het dierenwelzijn het vertrekpunt. Onderstaand worden de mogelijkheden toegelicht.

*Artikel 2.14, zevende lid, sub b, onder 1: verbetering dierenwelzijn*

Met de toevoeging van dit onderdeel wordt ervoor gezorgd dat een uitbreiding van het bouwvlak van een intensieve veehouderij tot ten hoogste 2,5 hectare mogelijk is, wanneer dit noodzakelijk is om een significante verbetering van het dierenwelzijn te bewerkstelligen. Zoals hiervoor al aangehaald wordt het belang bij een adequaat dierenwelzijn van steeds groter belang geacht. Hiervoor is wel voldoende ruimte nodig. Met het opnemen van deze voorziening wordt het mogelijk voor Intensieve Veehouderijen om een levensvatbare bedrijfsvoering te behouden en tegelijkertijd tegemoet te komen aan de ontwikkelingen die gaande zijn wat betreft het dierenwelzijn. Wel zijn er voor de toepassing enkele uitgangspunten die nadere uitleg behoeven. Onderstaand wordt hierop ingegaan.

- Noodzaak: met het woord 'noodzaak' wordt tot uitdrukking gebracht dat een uitbreiding alleen aan de orde kan zijn wanneer er te weinig ruimte is om het

---

<sup>1</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603

dierenwelzijn te verbeteren binnen het bestaande bouwvlak. Eenvoudig gesteld dient de verbetering van het dierenwelzijn in ieder geval te zijn gekoppeld aan de beschikbare m<sup>2</sup> per dier. Andere vormen van verbetering in het dierenwelzijn geven in beginsel geen aanleiding voor het vergroten van het bouwvlak.

- Significante verbetering van het dierenwelzijn: om te bepalen of sprake is van een significante verbetering van het dierenwelzijn, kan onder andere worden gekeken naar mogelijke keurmerken waarvoor het agrarische bedrijf in aanmerking zou kunnen komen naar aanleiding van het vergroten van het bouwvlak. Zo kan hierbij worden gedacht aan het Beter Leven Keurmerk van de Dierenbescherming. Weliswaar zijn er ook andere manieren om een significante verbetering van het dierenwelzijn te onderbouwen, maar dit zal wel een meer situatiegebonden afweging vergen waar wordt gekeken naar alle feiten en omstandigheden van het geval. Het is in beginsel aan de gemeente, en in het verlengde daarvan de aanvrager, om te onderbouwen dat sprake is van een significante verbetering van het dierenwelzijn. Hierbij dient ten minste inzicht te worden gegeven in de hoeveelheid vierkante meters ruimte per gehouden dier.
- Feitelijke planologisch legale aantal aanwezige dieren: een belangrijke voorwaarde voor het vergroten van het bouwvlak is het feit dat het aantal dieren niet toeneemt. Als meetpunt wordt hierbij genomen het aantal dieren dat feitelijk en planologisch legaal tot de bedrijfsvoering behoort. Indien een verleende vergunning of het voorgaande plan een aanspraak geeft op meer dieren, dient het ruimtelijke plan dat wordt opgesteld om het grotere bouwvlak te realiseren te verzekeren dat het *feitelijke* aantal dieren gelijk blijft. Als voorbeeld: een bedrijf heeft feitelijk 5.000 dieren. Tegelijkertijd beschikt het bedrijf over een vergunning op grond waarvan 10.000 dieren zijn toegestaan. Bij de toetsing aan de omgevingsverordening worden de feitelijk aanwezige dieren (5.000) als uitgangspunt genomen. Het ruimtelijk plan moet ervoor zorgen dat dit aantal niet toeneemt. Om de feitelijke situatie aan te tonen kan het IV-bedrijf aan de hand van de wettelijk verplichte landbouwtellingen aantonen hoeveel dieren worden gehouden. Tot slot wordt er nog op gewezen dat de feitelijk aanwezige diersoort als uitgangspunt wordt genomen. Leghennen en vleeskuikens zullen doorgaans in grotere volumes kunnen worden gehouden dan vleeskalveren of varkens. Om die reden dient het ruimtelijk plan tevens de diersoort vast te leggen in het ruimtelijk plan, om te voorkomen dat in een later stadium de regeling wordt misbruikt. Dat ook de diersoort van ruimtelijk belang kan zijn heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State al in 2015 geoordeeld (ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3394).
- Stikstofdepositie: voor de toepassing van dit specifieke onderdeel worden geen aanvullende stikstofmaatregelen gesteld. Uit de Wet natuurbescherming vloeit al een strikt kader voort dat maakt dat een agrarisch bedrijf niet zal kunnen uitbreiden voor zover de stikstofdepositie daarbij stijgt. Om die reden wordt het voor deze voorziening niet opportuun geacht om aanvullende regels te stellen.

*Artikel 2.14, zevende lid, sub b, onder II en III: vermindering stikstofdepositie*

Met de toevoeging van deze onderdelen wordt beoogd – mits aan sub b wordt voldaan - een vergroting van het bouwvlak tot maximaal 3,5 hectare mogelijk te maken voor zover dit gepaard gaat met een afname in de feitelijke stikstofdepositie. In dit geval wordt een ruimer bouwvlak toch aanvaardbaar gevonden, omdat één van de meest relevante omgevingsaspecten (stikstofdepositie) in dit scenario wordt verbeterd. Met het oog op het vinden van een

bestendige oplossing voor het stikstofprobleem wordt het van belang geacht dat de Provinciale omgevingsverordening genoeg ruimte voor maatwerk geeft. Er zijn twee mogelijkheden.

- Met een afname in feitelijke stikstofdepositie van 10% is een bouwvlak van 3 hectare mogelijk.
- Met een afname in feitelijke stikstofdepositie van 20% is een bouwvlak van 3,5 hectare mogelijk.

Van belang is wel dat het toegevoegde sublid b in samenhang moet worden gelezen. Een afname van de stikstofdepositie kan daarmee niet los worden gezien van de noodzaak tot een verbetering van het dierenwelzijn. De verbetering van het dierenwelzijn geeft de aanleiding voor de vergroting van het bouwvlak. Een afname van stikstofdepositie geeft hiermee dus niet een separate grondslag om het bouwvlak te vergroten.

Wat betreft de toepassing van het artikel is met name van belang van welke referentiesituatie wordt uitgegaan en op welke manier de feitelijke planologisch legale situatie een rol speelt. Allereerst wordt de vermindering in stikstof gemeten aan de hand van de feitelijke planologisch legale situatie. Het vergroten van het bouwvlak is alleen toegestaan wanneer de stikstofdepositie afneemt met 10% dan wel 20%. Een belangrijke indicatie om te bepalen of het plan voorziet in een feitelijke toename is de vraag of voor het betreffende ruimtelijke plan op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming een passende beoordeling is gemaakt omwille van de stikstofdepositie. Het ruimtelijke plan zal op voorhand uit moeten kunnen sluiten dat er significante gevolgen zijn voor natura 2000-gebieden die zijn gerelateerd aan stikstofdepositie. Wanneer deze gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, is dit dus al een goede indicatie dat niet kan worden voldaan aan de omgevingsverordening.

Gelet op de complexiteit en het belang dat wordt gehecht aan de vermindering van de stikstofdepositie, wordt expliciet als eis gesteld dat de maatregelen die moeten leiden tot de afname van stikstofdepositie worden vastgelegd in de regels van het plan. Het vastleggen in de regels van het ruimtelijke plan, leidt tot de meest optimale afdwingbaarheid en daarmee de hoogste mate van zekerheid. Er kan dus niet worden volstaan met een voorziening in de toelichting of het sluiten van een anterieure overeenkomst.

Een verdere vergroting van het agrarisch bouwvlak kan een grote invloed hebben op het omringende landschap. Zeker wanneer dit niet met de nodige zorg gebeurt, kan een dergelijk omvangrijk bouwvlak een storende factor opleveren in het landschap. De provincie hecht grote waarde aan het behoud van het landschap, waardoor aanvullende voorwaarden worden gesteld voor het in deze mate kunnen afwijken van de gangbare norm van 1,5 tot 2 hectare. In de kern komt deze voorwaarde erop neer dat de landschappelijke inpassing qua omvang ten minste 10% van het totale agrarische bouwvlak bedraagt. Er is gekozen voor een oppervlaktemaat om te verzekeren dat de landschappelijke inpassing in een adequate verhouding is met de omvang van het agrarische bouwvlak. Indien de landschappelijke inpassing te klein is, kan het doel om het agrarisch bouwvlak in te passen immers nimmer bereikt worden. Ook is met de oppervlaktemaat beoogd om de benodigde rechtszekerheid en duidelijkheid te bieden, zodat de opgave op voorhand voor iedereen helder is.

Naast de omvang van het bouwvlak, is ook van belang dat de landschappelijke inpassing van voldoende kwaliteit is. Daarom wordt als voorwaarde gesteld dat het landschappelijk inpassingsplan is opgesteld door een geregistreerde landschapsarchitect. Ter inhoudelijke inspiratie kan worden gekeken naar de aanbevelingen in de publicatie 'Boerderijen om trots op

te zijn, voorstellen voor schaalvergroting in de melkveehouderij mét ruimtelijke kwaliteit' uitgegeven in december 2011 door LTO Noord en Natuur en Milieufederatie Drenthe.

Tot slot wordt er, wellicht ten overvloede, op gewezen dat de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 een definitie bevat van landschappelijk inpassingsplan dat ook van belang is voor de toepassing van deze bepaling. De definitie luidt: "*juridisch bindend plan dat aangeeft op welke wijze inpassing van voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen in het desbetreffende gebied plaatsvindt. Tot deze inpassing behoren situering van de opstallen en de inrichting van het perceel, waaronder de erfbeplanting ten opzichte van het landschap. Het gaat om bestaande en gewenste karakteristieken en kwaliteiten van het landschap. Een en ander uit zich in een ontwerpgerichte benadering waarin de karakteristieken en kwaliteiten verder worden versterkt*"

Deze begripsomschrijving geeft in belangrijke mate de opdracht waaraan moet worden voldaan. Een belangrijk element waar hier in ieder geval op wordt gewezen is het aspect 'juridisch bindend plan'. Met deze bewoordingen wordt aangegeven dat het landschappelijk inpassingsplan concreet genoeg moet zijn en moet worden afgedwongen middels daartoe opgenomen regels in het bestemmingsplan dan wel voorschriften in de omgevingsvergunning. Een anterieure overeenkomst of een passage in de toelichting of ruimtelijke onderbouwing volstaat niet. Dit is nu ook al zo, maar wordt volledigheidshalve nogmaals hier benadrukt.

#### *Geconsolideerde weergave artikel 2.14 (nieuw)*

Onderstaand wordt het resultaat van de aangebrachte wijzigingen weergegeven in een geconsolideerde weergave. Dikgedrukt worden de aanpassingen zichtbaar gemaakt.

#### **Artikel 2.14 Intensieve veehouderij**

1. Een ruimtelijk plan voorziet niet in nieuwvestiging van intensieve veehouderijen en evenmin in het omschakelen van een grondgebonden agrarisch bedrijf naar een intensieve veehouderij. Dit geldt niet voor agrarische bedrijven waar door toepassing van de neventakbepaling, planologisch gezien de intensieve veehouderij niet meer als neventak kan worden beschouwd. Peildatum voor deze bepaling ligt op 20 augustus 2014.
2. Een ruimtelijk plan staat aan een intensieve veehouderij een bouwvlak toe met een omvang van maximaal 1,5 hectare, waaronder mede begrepen alle voor de bedrijfsvoering noodzakelijke voorzieningen en de landschappelijke inpassing ervan, waarbij geldt dat de bedrijfsbebouwing – de bedrijfswoning uitgezonderd – uit 1 bouwlaag bestaat.
3. Een ruimtelijk plan kan, onverlet de randvoorwaarden uit het tweede lid van dit artikel, het bouwvlak voor een intensieve veehouderij vergroten tot maximaal 2 hectare, mits dit samengaat met winst voor het milieu en de landschappelijke inpassing berust op een landschappelijk inpassingsplan.
4. In afwijking van het tweede en derde lid van dit artikel kunnen landschappelijke inpassing, erfbeplanting uitgezonderd, en mestilo's ook buiten het bouwvlak worden gesitueerd wanneer dit een aantoonbaar wezenlijke verbetering van de ruimtelijke inpassing van een intensieve veehouderij betekent.
5. Een ruimtelijk plan kan voorzien in verplaatsing van intensieve veehouderijen naar de op kaart D9 aangegeven als 'Landbouwgebied' in het geval sprake is van sanering, samenvoeging of het oplossen van een knelpunt binnen Drenthe, waarbij geldt dat:
  - a. het bouwvlak voor een intensieve veehouderij maximaal 1,5 hectare bedraagt, waaronder mede begrepen alle voor de bedrijfsvoering noodzakelijke voorzieningen en de landschappelijke inpassing ervan;
  - b. het bouwvlak, onverlet de randvoorwaarden uit sub a van dit artikellid, voor een intensieve veehouderij bij maatwerk en landschappelijke inpassing blijkens een landschappelijk inpassingsplan tot maximaal 2 hectare kan worden vergroot;
  - c. de bedrijfsbebouwing uit 1 bouwlaag bestaat.
6. In afwijking van het vijfde lid, onder a en b, kunnen landschappelijke inpassing, erfbeplanting uitgezonderd, en mestilo's in het belang van de bedrijfsvoering ook buiten het bouwvlak worden gesitueerd wanneer dit een aantoonbaar wezenlijke verbetering van de ruimtelijke inpassing van een intensieve veehouderij betekent.

7. In afwijking van het derde en vijfde lid onder b. kan, onverlet de randvoorwaarden uit het derde lid, een ruimtelijk plan in een groter bouwvlak voor intensieve veehouderij voorzien, indien:
- a. de noodzaak daartoe aanwezig is voor een verdere verduurzaming (zoals bijvoorbeeld mest, energie en emissies) van het bedrijf en daarvoor voorzieningen nodig zijn (waaronder bebouwing) die ten gevolge van het ruimtegebrek niet kunnen worden gerealiseerd binnen het bouwvlak van 2 hectare, of
  - b. de noodzaak daartoe aanwezig is voor een significante verbetering van het dierenwelzijn, mits het feitelijke planologisch legale aantal aanwezige dieren daarmee niet toeneemt, met dien verstande dat:**
    - i. het bouwvlak ten hoogste 2,5 hectare bedraagt, of**
    - ii. het bouwvlak ten hoogste 3 hectare bedraagt, indien in de regels van het ruimtelijk plan wordt verzekerd dat de stikstofdepositie van de intensieve veehouderij met ten minste 10% afneemt ten opzichte van de feitelijke planologisch legale situatie, of**
    - iii. het bouwvlak ten hoogste 3,5 hectare bedraagt, indien in de regels van het ruimtelijk plan wordt verzekerd dat de stikstofdepositie van de intensieve veehouderij met ten minste 20% afneemt ten opzichte van de feitelijke planologisch legale situatie en dit plan gepaard gaat met een landschappelijk inpassingsplan van een geregistreerde landschapsarchitect dat ten minste 10% van het gehele agrarische bouwvlak bedraagt, of**
  - c. het gaat om samenvoeging in combinatie met sanering van een intensieve veehouderij. Het te saneren bedrijf moet grenzen aan het Natuurnetwerk Nederland of liggen in lintbebouwing of in een cluster van bebouwing; waarbij geldt dat er sprake moet zijn van een aantoonbaar provinciaal belang, waarbij:
    - i. het uit te breiden bedrijf ligt in op locaties die op de bij deze verordening behorende kaart D9 zijn aangeduid als 'Landbouwgebied';
    - ii. de te saneren locatie planologisch wordt weg bestemd;
    - iii. er sprake is van winst op het gebied van milieu, volksgezondheid en dierenwelzijn op de uit te breiden locatie;
    - iv. er sprake is van landschappelijke inpasbaarheid die berust op een landschappelijk inpassingsplan;
    - v. de uitbreiding samengaat met investering in duurzame energievoorziening en;
    - vi. de uitbreiding van de oppervlakte van het bouwvlak met stallen niet groter is dan de oppervlakte die de te saneren locatie volgens een ruimtelijk plan bij recht mogelijk maakt.