



Gemeente
Woudenberg

AANTEKENEN

ARCHIEF EXEMPLAAR

Afdeling Bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

07 MEI 2018

Verzonden op:
Ons kenmerk:
Contactpersoon: De heer H. Kamies
Afdeling: Beleid en Ontwikkeling
Bijlage(n): 3
Onderwerp: beroepschrift reactieve aanwijzing provincie Utrecht - Slappedel 8a

Geachte mevrouw, heer,

Inleiding

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Woudenberg stelt middels deze brief beroep in tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht tot het geven van een reactieve aanwijzing ex artikel 3.13 lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van 13 maart 2018 (nummer 81CA4CE3) 'over onderdelen van de door ons op 6 februari 2018 vastgestelde omgevingsvergunning Slappedel 8a'.

Op 5 december 2016 hebben wij een aanvraag ontvangen voor een omgevingsvergunning voor het oprichten en in gebruik nemen van een stal voor het op biologische wijze houden van 700 varkens op het perceel Slappedel 8a.

Op 10 mei 2017 hebben wij in principe besloten medewerking te verlenen aan het verlenen van de omgevingsvergunning (projectbesluit). Het besluit is vervolgens voorbereid volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals omschreven in paragraaf 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. In het kader van deze procedure is de ontwerp beschikking vanaf 31 mei 2017 voor een periode van zes weken ter inzage gelegd. Gedurende deze periode zijn er zes zienswijzen tegen de ontwerp beschikking ingediend. In de bijgevoegde nota van beantwoording zienswijzen wordt op deze zienswijzen ingegaan. De zienswijzen hebben niet geleid tot een aanpassing van de ontwerp beschikking. Eén van de zienswijzen is ingediend door Gedeputeerde Staten van Utrecht, gedateerd 5 juli 2017.

Op 6 februari 2018 hebben wij besloten de omgevingsvergunning, gelet op artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht te verlenen voor de volgende activiteiten:

1. het bouwen van een bouwwerk (verder aangehaald als activiteit Bouwen);
2. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan (verder aangehaald als activiteit Afwijken bestemmingsplan);

Gemeente
Woudenberg
Parklaan 1
Woudenberg

t 14033
e info@
woudenberg.nl
w www.woudenberg.nl

Postadres:
Postbus 16
3930 EA
Woudenberg

Bank:
N.V. Bank,
Nederlandse Gemeenten
28.50.09.753

KvK: 50676725
IBAN: NL 85BNGH 0285009753
BIC: BNGHNL2G
BTW: NL002508679B02

3. milieu, voor het veranderen van een inrichting (verder aangehaald als activiteit omgevingsvergunning met beperkte milieutoets).

Op 12 februari hebben wij de indieners van de zienswijzen, waaronder Gedeputeerde Staten van Utrecht, in kennis gesteld van ons besluit tot het verlenen van de omgevingsvergunning. Op grond van artikel 3.13 van de Wabo zijn wij verplicht alvorens de beschikking bekend te maken, allereerst Gedeputeerde Staten van Utrecht in de gelegenheid te stellen om een aanwijzingsbesluit op grond van artikel 3.13 lid 2 van de Wabo te nemen. Hiertoe hebben zij zes weken de gelegenheid gerekend vanaf het moment van toezending van het besluit. Van deze mogelijkheid hebben zij op 13 maart 2018 gebruik gemaakt.

Vervolgens is op 27 maart 2018 het besluit om de omgevingsvergunning te verlenen en de reactieve aanwijzing van Gedeputeerde Staten bekend gemaakt en zijn beide besluiten ter inzage gelegd voor een periode van zes weken gerekend vanaf 28 maart 2018.

Overwegingen om de omgevingsvergunning te verlenen

Aan de Slappedel 8a wordt een melkveebedrijf gerund door twee gezinnen. Door de nieuwe wetgeving die het houden van melkvee er niet eenvoudiger op maakt willen initiatiefnemers hun bedrijf verbreden. De vigerende veebezetting van 300 melkkoeien zal terug worden gebracht naar 175 melkkoeien waardoor verdubbeling van de bedrijfsgebouwen niet noodzakelijk is. Tevens biedt verbreding meer economische stabiliteit.

In onderstaande tabel is de huidige en gewenste veebezetting aangegeven.

RAV-categorie en diersoort	aantal dieren		emissiefactor (kg NH ₃ / dierplaats/jaar)	ammoniakemissie (kg NH ₃ /jaar)	
	bestaand	aanvraag		bestaand	aanvraag
A 1.100 Melkkoeien	300	175	13,0	3900	2275
A 3.100 Vrouwelijk jongvee	75	125	4,4	330	550
D 3.100 Vleesvarkens (biologisch)	-	700	3,0	-	2100
	totaal			4230	4925

Voor het perceel is het bestemmingsplan Buitengebied van toepassing. De bestemming van het perceel is 'Agrarisch met waarden – Landschapswaarden – Reliëf'. Op grond van deze bestemming zijn op deze gronden uitsluitend grondgebonden agrarische bedrijven toegestaan. De definitie van een grondgebonden veehouderij wordt in het bestemmingsplan als volgt omschreven: "het houden van melk- en ander vee (nagenoeg) geheel op open grond en waarbij de productie (nagenoeg) geheel afhankelijk is van de agrarische grond als productiemiddel".

Door het houden van 700 varkens wordt een tak toegevoegd aan het bedrijf dat niet past binnen deze definitie en dus in strijd is met de bestemming. Het bedrijfsmatig houden van varkens moet worden gezien als een vorm van intensieve veehouderij.

Aanvrager heeft een uitgebreide omgevingsvergunning aangevraagd voor het in strijd met het bestemmingsplan Buitengebied oprichten en gebruiken van een varkensstal voor 700 varkens. De stal is gesitueerd binnen het bouwvlak en heeft dan ook geen gevolgen voor de plaats, en toegestane omvang, van de bedrijfsbebouwing.

Door de toevoeging van een niet grondgebonden tak met 700 varkens ontstaat een gemengd bedrijf. Om de verhouding tussen beide takken weer te geven kan worden gekeken naar de Standaard Opbrengst (SO) van het bedrijf. De SO is de economische maat voor de omvang van agrarische bedrijven gebaseerd op de opbrengst die gemiddeld op jaarbasis per gewas of diercategorie wordt behaald en is de opvolger van de NGE (Nederlandse Grootte Eenheden). In dit geval is de SO voor de grondgebonden tak 77 en voor de niet grondgebonden tak 23. Er blijft dan ook sprake van primair een grondgebonden bedrijf met een ondergeschikte niet grondgebonden tak.

De reden voor de gewenste verbreding is gelegen in de complexiteit rond de regelgeving voor het melkvee. Tevens staat de melkveetak economisch onder druk en kan het op biologische wijze houden van varkens worden gezien als toekomst gericht omdat de markt steeds meer vraagt naar duurzaam vlees.

In de toelichting op het bestemmingsplan Buitengebied wordt in paragraaf 6.3.6. 'Omschakeling' aandacht besteed aan een gezonde economische ontwikkeling van de landbouw. Onderkend wordt dat de landbouw hiervoor behoefte heeft aan groei. Groei kan dan ook bestaan uit een verbreding door de omschakeling van grondgebonden naar niet grondgebonden. In het bestemmingsplan en in het Reconstructieplan Gelderse Vallei / Utrecht Oost (dat ook als beleidsdocument ten grondslag ligt aan het bestemmingsplan) wordt aangegeven dat omschakeling in verwevingsgebied is toegestaan mits de omschakeling zich verdraagt met de omgevingskwaliteiten en dit gebeurt na een wijziging van het bestemmingsplan. Het Reconstructieplan Gelderse Vallei / Utrecht Oost stimuleert ook de omschakeling naar biologische landbouw en ziet het biologisch houden van dieren als niet intensief.

Het project past dan ook in de beleidsuitgangspunten van het bestemmingsplan omdat het perceel is gelegen in verwevingsgebied en de verbreding bijdraagt aan een gezond economisch bedrijf. Tevens worden, doordat er wordt gebouwd binnen het bouwvlak, en de bebouwing past binnen het slagenlandschap de omgevingskwaliteiten niet aangetast.

Het project vindt plaats binnen het huidige smalle en langgerekte bouwvlak, dat in lijn met de landschapsverkaveling ligt. Het project heeft geen belemmering van de openheid

richting de stuwval tot gevolg en tast de omgevingskwaliteiten niet aan. Bezien vanuit een duurzame en op de toekomst gerichte bedrijfsontwikkeling is het gewenst niet te richten op één grote bedrijfstak maar op meerdere bedrijfstakken. Door mede in te zetten op een biologische veehouderijvorm ontstaat een toekomstgericht, duurzaam en innovatief bedrijf. Deze ontwikkeling past dan ook binnen de Structuurvisie Woudenberg 2030 waarin is aangegeven dat de agrarische sector een belangrijke functie in het buitengebied heeft.

Daarom is in de visie ook aangegeven dat de gemeente ruimte wil bieden voor goede productieomstandigheden, productiemogelijkheden en innovatiekracht zodat de landbouw een blijvend economisch perspectief heeft.

In artikel 2.1 lid 3 van de Provinciaal Ruimtelijke Verordening (PRV) wordt aangegeven: "een ruimtelijk besluit voor gronden die zijn aangewezen als 'agrarische bedrijven' bevat geen bestemmingen en regels die voorzien in een omschakeling van grondgebonden naar niet-grondgebonden veehouderij". Een toelichting is op dit artikel in de verordening niet gegeven. Enige toelichting op het beleid van de provincie over dit onderwerp is terug te vinden in de Provinciaal Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 -herijking 2016 (PRS). De PRS vormt ook de beleidsbasis voor de PRV. In de PRS wordt in paragraaf 7.3.1. gesteld: "Omschakeling van melkveehouderij of gemengde bedrijven met als hoofdtak melkveehouderij naar volledig niet-grondgebonden staan wij niet toe". Dit projectbesluit richt zich op een verbreding van de bedrijfsactiviteiten waardoor er een gemengd bedrijf ontstaat, met primair een grotere grondgebonden tak (77 SO) en een ondergeschikte niet grondgebonden tak (23 SO). Er is dan ook geen sprake van (volledige) omschakeling naar een niet grondgebonden bedrijf. Er is dan ook geen sprake van strijd met de PRV.

Het verzoek past dan ook binnen het gemeentelijk en het provinciaal ruimtelijk beleid.

Beroepsgronden tegen de reactieve aanwijzing

Onder het hoofdstukje 'Het provinciaal beleid' in de reactieve aanwijzing wordt het volgende gesteld:

'Ingevolge artikel 2.1 lid 3 van de PRV verzet ons beleid zich tegen de omschakeling van een grondgebonden agrarisch bedrijf naar een niet-grondgebonden veehouderij. Volgens artikel 1.1. van de PRV valt een varkenshouderij zoals hier wordt voorgesteld, d.w.z. waarbij de bedrijfsvoering geheel of in overwegende mate in gebouwen plaatsvindt, te zien als een niet-grondgebonden agrarisch bedrijf.'

In één van de eerste overwegingen van Gedeputeerde Staten om te komen tot een aanwijzing wordt de essentie van de inhoud van de afgegeven omgevingsvergunning nadrukkelijk gemist. Aangegeven wordt dat een varkenshouderij zoals hier voorgesteld 'moet worden gezien als een niet grondgebonden bedrijf en dat de omschakeling daarmee in strijd is met de PRV'. Met die stelling zou de gemeente zich kunnen verenigen mits het zou gaan om een volledige omschakeling van een melkveebedrijf (grondgebonden) naar een varkenshouderij (niet grondgebonden), oftewel zoals in de aanwijzing wordt gesuggereerd de vestiging van een varkenshouderij. Hiervan is echter in het geheel geen sprake. Zoals in de overwegingen om de omgevingsvergunning te verlenen is beschreven gaat het hier om het toevoegen

(verboden van het bedrijf) van een nieuwe bedrijfstak waarvan de activiteiten moeten worden beschouwd als niet grondgebonden. Er ontstaat een gemengd bedrijf met primair een grotere grondgebonden tak (77 SO) en een ondergeschikte niet grondgebonden tak (23 SO). Er is dan ook geen sprake van (volledige) omschakeling naar een niet grondgebonden bedrijf.

Afgezien van het verschil van mening over de uitleg van de bepaling 2.1 lid 3 van de PRV wat met omschakeling wordt bedoeld (hierop komen wij later in dit beroepsschrift terug), kan op basis van de provinciale begripsomschrijvingen uit de PRV worden geconcludeerd dat er op grond van deze verordening geen niet grondgebonden bedrijf ontstaat.

De begripsomschrijving zoals die in artikel 1.1. van de PRV is opgenomen voor een niet grondgebonden bedrijf is:

agrarisch bedrijf met een bedrijfsvoering die geheel of in overwegende mate in gebouwen plaatsvindt en gericht is op het houden van dieren, zoals rundveemesterij, varkens-, vleeskalver-, pluimvee-, pelsdier-, geiten- of schapenhouderij of een combinatie van deze bedrijfstakvormen, alsmede naar de aard daarmee gelijk te stellen bedrijfstakvormen, met uitzondering van grondgebonden veehouderij;

De begripsomschrijving voor grondgebonden luidt:

grondgebonden landbouw: agrarisch bedrijf met een bedrijfsvoering die geheel of in overwegende mate niet in gebouwen plaatsvindt. Het betreft akkerbouw, vollegrondstuinbouw, fruitteelt en boomteelt en rundvee-, paarden-, schapen- of geitenhouderij voor zover bij deze veebedrijven het benodigde ruwvoer (gras, snij-mais) geheel of vrijwel geheel afkomstig is van de structureel bij het bedrijf behorende gronden;

Het bedrijf zoals dat ontstaat na een uitbreiding van de bestaande bedrijfsvoering en zoals door ons vergund, blijft een bedrijf dat gelet op de bestaande en nieuwe bedrijfsbebouwing, bedrijfsopbrengsten, de tot het bedrijf behorende gronden en het karakter van het bedrijf een agrarisch bedrijf dat in overwegende mate moet worden beschouwd als grondgebonden. In ieder geval kan niet worden gesteld dat er sprake is van een bedrijf dat geheel of in overwegende mate in gebouwen plaatsvindt en is gericht op het houden van dieren zoals varkens en dus niet grondgebonden is. De bedrijfsmatige activiteit tot het op biologische wijze houden van varkens is duidelijk ondergeschikt aan de melkveetak.

Onder het hoofdstukje 'De omgevingsvergunning: de bestreden beschikking' in de reactieve aanwijzing wordt het volgende gesteld:

'Daarnaast motiveert het college de omgevingsvergunning door aan te geven dat het een nevenactiviteit betreft.'

Dit is echter volledig onjuist. Helaas komt dit begrip vaker voor in de aanwijzing. De gemeente heeft in zijn beschikking en in de zienswijze nota over verbreding van de bedrijfsactiviteiten en het ontstaan van een gemengd bedrijf en niet over nevenactiviteiten.

Voorts wordt aangegeven dat:

'In de visie van de gemeente wordt deze wijze van varkenshouderij niet gezien als niet-grondgebonden.'

Ook dit is onjuist. In de beschikking wordt op pagina 3 tweede alinea nadrukkelijk aangegeven dat het bedrijfsmatig houden van varkens moet worden gezien als een niet grondgebonden bedrijfsactiviteit.

Onder het hoofdstukje 'Overwegingen ten aanzien van de bestreden ontwikkeling' in de reactieve aanwijzing worden de volgende stellingen gesteld:

'Uit het feit dat de verschillende mogelijke vormen van omschakeling niet nader zijn genoemd en er geen uitzonderingsbepalingen zijn opgenomen, moet worden geconcludeerd dat elke vorm van omschakeling naar niet grondgebonden veehouderij uitgesloten is.'

'Op dit artikel is geen nadere toelichting gegeven omdat zulks naar onze mening om de bovengenoemde eenduidigheid, niet noodzakelijk is geweest.'

'Noch in de PRV of PRS, nog in ons andere beleid is neergelegd dat gedeeltelijke omschakeling mogelijk zou zijn.'

De stelling dat er geen enkele toelichting te vinden zou zijn op dit artikel delen wij niet. De PRV is één van de (wettelijke) instrumenten die uitvoering geven aan het beleid zoals dat door Provinciale Staten in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (PRS) is vastgelegd.

In de PRS staat om bladzijde 107 letterlijk het volgende:

Omschakeling van melkveehouderij of gemengde bedrijven met als hoofdtak melkveehouderij naar volledig niet-grondgebonden veehouderij staan wij niet toe.

In deze zin erkent de provincie het bestaan van gemengde bedrijven maar stelt ook nadrukkelijk dat het verbod geldt voor een volledige omschakeling.

Dat past ook in het beleid en visie van Provinciale Staten zoals dat in de PRS is vastgelegd over het verschil in de bijdrage van een volledig grondgebonden bedrijf en een volledig niet grondgebonden bedrijf aan het landschap. In bedrijfsvoering en uitstraling blijft het bedrijf grondgebonden en draagt het nog steeds bij aan de doelen die Gedeputeerde Staten stelt aan een grondgebonden bedrijf. Het bedrijf blijft functioneel gebonden aan het landelijk gebied ook voor wat betreft grondgebruik en blijft bijdragen aan het beheer van het gebied. De versteningseffecten van deze ontwikkeling zijn niet anders dan wat al is toegestaan op grond van het bestemmingsplan en vigerende vergunning en ook voorkomt bij een volledig grondgebonden bedrijf.

Dat het redelijk is dat bij de uitleg van de PRV wordt gekeken naar de PRS blijkt onder meer uit een uitspraak van de rechtbank Midden Nederland (ECLI:NL:RBMNE:2017:4904). In deze uitspraak geeft de rechtbank aan dat de toelichting op de PRV niet juridisch bindend is maar wel in zoverre 'betrekking heeft dat daarin aanknopingspunten staan die in dit verband van belang kunnen zijn'.

De door Gedeputeerde Staten gesuggereerde duidelijkheid is er dan ook helemaal niet.

'Dit is een vast onderdeel van ons beleid zoals dat ook in de PRV 2013 stond. Er heeft uitsluitend een wijziging plaatsgevonden voor het werkingsgebied van deze bepaling.'

Ook op grond van de PRV 2013 wordt niet duidelijk of uiteengezet wat met omschakeling wordt bedoeld. Er heeft naar het oordeel van de provincie slechts een

wijziging plaatsgevonden in het werkingsgebied. Dat 'slechts' heeft echter wel grote gevolgen: of te wel daar waar zelfs volledige omschakeling in een groot deel van het Woudenbergse deel van het reconstructie gebied mogelijk was, naar een volledig verbod. Gedeputeerde Staten geven dan ook aan dat er sprake is geweest van een heroverweging van beleid als gevolg van het wegvallen van de Reconstructiewet. Een heroverweging met de nodige gevolgen verdient in die zin dan ook wel van een toelichting worden voorzien. Zoals gesteld wordt deze toelichting niet gevonden in de PRV. Daarmee moet dan ook worden gekeken naar het onderliggende beleidsdocument waarin deze heroverweging heeft plaatsgevonden. En dat document, de vastgestelde Provinciaal Ruimtelijke Structuurvisie, is nu juist wel duidelijk. Het gaat om een volledige omschakeling hetgeen ook past binnen de onderliggende beleidsdoelen van de provincie ten aanzien van de bescherming en het behoud van het (agrarische) landschap.

'Het uitbreiden van het bestaande agrarische bedrijf met 700 varkens kan in alle redelijkheid niet gezien worden als een kleine, ondergeschikte neventak. Met deze term bedoelen wij dat er naast de eigenlijk bedrijfsactiviteit kleinschalige en min of meer hobbymatige activiteiten plaats vinden die niet bijdragen aan de bedrijfsvoering.'

De gemeente heeft geenszins aangegeven dat het gaat om wat de provincie en ook zo in haar beleidsdocumenten benoemd agrarische nevenactiviteiten. Ook de gemeente verstaat onder deze terminologie kleine aan het bedrijf verbonden bedrijfsmatige of hobbymatige activiteiten, zoals de verkoop van streekgebonden producten. Nogmaals, het betreft nadrukkelijk een agrarische bedrijfsmatige activiteit met een niet grond gebonden karakter, maar deze bedrijfsmatige activiteit heeft ten opzichte van de gehele bedrijfsvoering een ondergeschikt karakter. Er is hier sprake van verbreding van de bedrijfsactiviteiten en niet van een nevenactiviteit.

'Het college van burgemeester en wethouder erkent in het vaststellingsbesluit dat het Reconstructieplan niet meer geldt, maar geeft daarbij aan dat het gemeentelijke beleid zich daar nog wel op baseert. In onze afweging is echter relevant dat een omgevingsvergunning voldoet aan het vigerend beleid en daarmee ook aan de regels uit de PRV.'

Wij onderkennen het standpunt van Gedeputeerde Staten dat de omgevingsvergunning moet voldoen aan de PRV. Het enkele feit dat Provinciale Staten in 2106 de PRV hebben aangepast, betekent echter niet dat het gemeentelijke beleid zoals dat door de gemeenteraad van de gemeente Woudenberg is vastgelegd in het bestemmingsplan Buitengebied 2013 en de Structuurvisie gemeente Woudenberg is vastgelegd voor de gemeentelijke beoordeling van aanvragen niet meer van toepassing is. Zoals eerder in dit beroepschrift aangegeven wordt in de toelichting op het bestemmingsplan Buitengebied wordt in paragraaf 6.3.6. 'Omschakeling' aandacht besteed aan een gezonde economische ontwikkeling van de landbouw. De nu voorliggende omgevingsvergunning past ook nadrukkelijk in het gemeentelijke beleid. Maar onmiskenbaar ook in de PRV 2013.

'Onderdeel van de gemeentelijke onderbouwing is ook het argument dat door ons college op 3 augustus 2106 een vergunning is verleend op basis van artikel 19d, lid 1 van de Natuurbeschermingswet. Het verlenen van de NB-wet vergunning ontslaat het college echter niet van de verantwoordelijkheid om de onderhavige omgevingsvergunning te beoordelen aan het relevante provinciale beleid.'

Ook op dit onderdeel kunnen wij het standpunt van Gedeputeerde van Staten onderschrijven. Vanzelfsprekend is het van belang dat de gemeente in haar afweging mede moet beoordelen of een vergunning past binnen het relevante provinciale beleid. Wij zijn echter van oordeel dat de voorgenomen ontwikkeling juist past binnen het provinciale beleid. De constatering dat door Gedeputeerde Staten een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet heeft afgegeven voor deze ontwikkeling ontslaat de aanvrager inderdaad niet om ook de andere benodigde vergunningen aan te vragen. Dat is dan ook gebeurd. De afgegeven vergunning geeft echter wel aan dat, zoals Gedeputeerde Staten in hun aanwijzing ook aangeven, van de voorgenomen ontwikkeling kan worden uitgesloten dat de te verwachten stikstofemissie significante negatieve effecten heeft op de leefgebieden van beschermde vogel en habitatrictlijnsoorten in het relevante natura 2000 gebied.

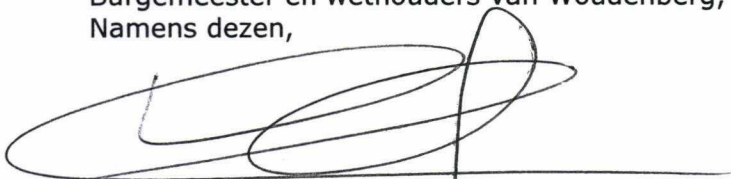
Tot slot

Gedeputeerde Staten geven in de eerste zin van hun reactieve aanwijzing aan dat zij een aanwijzing geven over onderdelen van de door ons op 6 februari 2018 vastgestelde omgevingsvergunning. Uit het daaronder geformuleerde besluit blijkt echter niet welke onderdelen dit betreft.

Het college van burgemeester wenst het beroepschrift nog aan te vullen met nader aan te voeren gronden en verzoekt u om aan te geven welke termijn u ons hiervoor ter beschikking stelt.

Het college van burgemeester wethouders verzoekt u vooruitlopend op de nog te voegen beroepsgronden de door Gedeputeerde Staten op 13 maart gegeven reactieve aanwijzing te vernietigen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Woudenberg,
Namens dezen,



H. Kamies
Beleidsadviseur Ruimtelijke Ordening
Afdeling Beleid en Ontwikkeling