

# Megastallen in het buitengebied

*Prof. mr. D.W. Bruil  
Instituut voor Agrarisch Recht  
november 2007*

## 1. Inleiding

Op basis van de Reconstructiewet concentratiegebieden zijn in de provinciale reconstructieplannen gebieden aangewezen als zogeheten landbouwontwikkelingsgebied, gebruikelijk afgekort als LOG. Een landbouwontwikkelingsgebied is in die wet (art. 1) gedefinieerd als: “ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat landbouw dat geheel of gedeeltelijk voorziet, of in het kader van de reconstructie zal voorzien, in de mogelijkheid tot uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van intensieve veehouderij.” Uit de parlementaire geschiedenis van de Reconstructiewet valt af te leiden dat de aanwijzing van de landbouwontwikkelingsgebieden uitdrukking is van de wens om voor het hele reconstructiegebied te komen tot richtinggevend bestemmingen. Spiegelbeeld van landbouwontwikkelingsgebieden zijn de extensiveringsgebieden, die ook dienden te worden aangewezen. Een extensiveringsgebied is een: “ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat wonen of natuur, waar uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij onmogelijk is of in het kader van de reconstructie onmogelijk zal worden gemaakt.”<sup>1</sup>

Bij de behandeling door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel was er al wel enige zorg over de landbouwontwikkelingsgebieden. In de eerste plaats gold deze zorg de vraag of deze gebieden wel zouden kunnen worden aangewezen, in de tweede plaats betrof het de daarin te verwachten ontwikkelingen.<sup>2</sup> De regering stelde dan ook:

Dat is ook de reden geweest om in de PKB Vijfde Nota onder punt c.22 op te nemen dat het Rijk, om de reconstructie van de intensieve veehouderij te bevorderen, onder meer zal meewerken aan de inrichting van agrarische bedrijventerreinen. Daarbij gelden voor het Rijk de volgende criteria:

- nieuwe locaties dienen een snelle en efficiënte aansluiting te hebben op de bestaande hoofdinfrastructuur en liggen langs belangrijke verbindingssassen;
- locaties worden niet gevestigd in gebieden met een groene contour;
- nieuwe locaties mogen niet zijn gelegen in landschappelijk waardevolle gebieden;
- de nieuwe locaties moeten vanwege mogelijke stankhinder en de ongewenste gevolgen van ammoniakemissie op voldoende afstand zijn gelegen van stankgevoelige objecten en van voor verzuring gevoelige delen van de EHS.<sup>3</sup>

In het kader van de totstandkoming van de nieuwe Meststoffenwet is er enige aandacht geweest voor de zgn. compartimentering, oftewel het verbod van verplaatsing van mestproductierechten naar en tussen de concentratiegebieden. Gevreesd wordt dat de opheffing van deze compartimenteringsregeling (art. 26 van de Meststoffenwet vervalt per 1 januari 2008) de realisatie van megabedrijven zal versnellen. Men kan dan immers uit het

---

<sup>1</sup> Een derde gebiedsaanduiding in de Reconstructiewet is ‘verwevingsgebied’.

<sup>2</sup> Zie vooral het verslag en de Memorie van antwoord in de Eerste Kamer, EK 2000-2001, 26356, nr. 169a en b.

<sup>3</sup> 169a, blz. 20. In de vigerende Nota Ruimte is de paragraaf over landbouwontwikkelingsgebieden vervallen. Zie: [www2.vrom.nl/notaruimte/0203040602.html](http://www2.vrom.nl/notaruimte/0203040602.html) (22 november 2007).

gehele land de rechten opkopen en verplaatsen naar een landbouwontwikkelingsgebied. De regering is echter van mening dat het compartimenteringsregime niet 'stuurt', ofwel de vestiging van grootschalige bedrijven niet hindert.<sup>4</sup> In dezelfde brief legt de minister de nadruk op de sturingsmogelijkheden van de ruimtelijke plannen zelf. Ik kom daar hierna nog op terug, want dit betreft precies de probleemstelling voor dit artikel.

Nadat in reconstructieplannen is overgegaan tot de aanwijzing van de landbouwontwikkelingsgebieden zijn er in verschillende provincies en gemeenten aanvragen ingediend voor zeer grote inrichtingen voor de intensieve veehouderij. In sommige gevallen zijn dergelijke inrichtingen ook al gerealiseerd. Bij veel betrokkenen ontstaan naar aanleiding daarvan bedenkingen tegen de landbouwontwikkelingsgebieden. Wellicht gelden deze bedenkingen niet eens zozeer de gedachte dat er gebieden dienen te zijn waar de intensieve veehouderij zich kan ontwikkelen, als wel de ongedachte vorm waarin deze ontwikkelingen plaats lijken te gaan vinden: zeer grote agrocomplexen met nogal wat gevolgen voor het landschap, het milieu, het verkeer enzovoorts. Het is dan ook niet verwonderlijk dat bij veel gemeenten met een landbouwontwikkelingsgebied de vraag opkomt of het mogelijk is om in bestemmingsplannen grenzen te stellen aan de vestiging (aantal en omvang, eventueel ook tempo) van intensieve veehouderijen. In dit artikel wordt nagegaan welke mogelijkheden voor de gemeente openstaan. Daarbij ligt de nadruk op de instrumenten van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Specifieke aanleiding voor deze probleemstelling waren vragen van de gemeente Twenterand, waar een landbouwontwikkelingsgebied is aangewezen in het Reconstructieplan Salland-Twente. Deze rapportage is geschreven in opdracht van het Ministerie van VROM en in overleg met de gemeente Twenterand.

## **2 Het Reconstructieplan Salland-Twente**

Het Reconstructieplan Salland-Twente bevat de volgende passage ten aanzien van de nieuwvestiging van intensieve veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden:<sup>5</sup> "Voor de vestiging van een nieuw intensief veehouderijbedrijf zijn landbouwontwikkelingsgebieden zoekgebieden. Voor ieder initiatief voor vestiging is een beleidsafweging noodzakelijk en zullen de vereiste wettelijke procedures moeten worden gevolgd. (...) Bij de afweging wordt rekening gehouden met de aanwezige functies. Aspecten die volgens bestaand beleid van belang zijn bij nieuwvestiging, zijn:

- eerst nagaan of het gebruik van vrijkomende agrarische bebouwing c.q. bouwpercelen tot de mogelijkheden behoort;
- mate van ontsluiting;
- bij inpassing rekening houden met de structuur van het landschap, cultureel erfgoed en archeologische waarden;
- opstellen plan voor landschappelijke inpassing;
- in stand houden van verspreid liggende gebieden met natuur- en landschapswaarden (volgens beleid in streekplanzone I en II);
- voldoende omgevingsruimte<sup>6</sup> (in verband met eventuele verdere bedrijfsgroei);

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XIV, nr. 144, blz. 2. Dat is op zich juist, maar de regering heeft het systeem in 1994, bij de invoering van de Wet verplaatsing mestproductie, wel in het leven geroepen om de handel in productierechten ook ruimtelijk enigszins te sturen. Zie ook de brief van de minister onder TK 2007–2008, 31 200 XIV, nr. 136.

<sup>5</sup> Reconstructieplan, blz. 110.

<sup>6</sup> Wat met dat begrip wordt bedoeld is niet duidelijk.

Bij nieuwvestiging of hervestiging kunnen geen eisen worden gesteld aan de herkomst van bedrijven.” Het Reconstructieplan gaat uit van bouwpercelen met een reguliere omvang van 1 ha met een mogelijke vergroting tot drie hectare.<sup>7</sup>

Het Reconstructieplan geeft hier een betrekkelijk open omschrijving. Niet aangegeven is dat de opsomming van afwegingsaspecten limitatief bedoeld is. Uitdrukkelijk wordt een nadere afweging aan de gemeente overgelaten. Dit blijkt ook wel uit de paragraaf over de bestuurlijk-juridische doorwerking.<sup>8</sup> Wel wordt de wenselijkheid van aanpassing van bestemmingsplannen bevestigd, maar er is – in elk geval voor wat betreft de landbouwontwikkelingsgebieden – geen toepassing gegeven aan de mogelijkheid van artikel 27 Reconstructiewet, de directe doorwerking. Zelfs voor het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen in landbouwontwikkelingsgebieden acht de provincie toepassing van art. 27 een te zwaar middel.<sup>9</sup>

### **3. Het Bestemmingsplan Buitengebied Twenterand**

In het Bestemmingsplan buitengebied is, conform het Reconstructieplan Salland-Twente, een regeling opgenomen voor drie landbouwontwikkelingsgebieden. Dit bestemmingsplan neemt de teksten van het Reconstructieplan vrijwel een op een over. Dat geldt in ieder geval voor de toelichting.<sup>10</sup> De Beschrijving in Hoofdlijnen (art. 8 van de planvoorschriften) voegt nog toe dat het moet gaan om een volwaardig en duurzaam agrarisch bedrijf, met een indicatie voor de omvang: tenminste 70 nge. Voor onze probleemstelling is deze toevoeging niet relevant. De kern voor de mogelijkheden van nieuwvestiging is neergelegd in artikel 9.5.1, onder c, waarin een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen:

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd, overeenkomstig artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de bestemming te wijzigen (...) voor wat betreft het opnemen van een nieuw agrarisch bouwperceel, mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

1. vestiging van intensieve veehouderij is enkel toegestaan is binnen het op de kaart “beschrijving in hoofdlijnen” aangegeven “landbouwontwikkelingsgebied”;
2. er dient sprake te zijn van een duurzaam en volwaardig agrarisch bedrijf;
3. aangetoond dient te worden dat gebruik van vrijkomende agrarische bouwpercelen niet tot de mogelijkheden behoort;
4. er zekerheid bestaat dat de bij het oude bedrijf behorende bebouwing zal worden afgebroken;
5. de oppervlakte van het nieuw op te nemen agrarisch bouwperceel mag niet meer bedragen dan 1 ha, met dien verstande dat deze oppervlakte maximaal 1,5 ha mag bedragen mits de noodzaak voor deze grotere oppervlakte is aangetoond;
- 6 het mag geen glastuinbouw, vis en wormkwekerijen en/of boomkwekerijen betreffen;
- 7 de ontsluiting van de betreffende locatie dient de toename aan verkeer te kunnen verdragen;
- 8 het bouwperceel dient landschappelijk te worden ingepast door:
  - een afgewogen locatiekeuze waarbij rekening wordt gehouden met verspreid aanwezige natuur- en landschapswaarden, cultureel erfgoed en archeologische waarden;
  - de aanleg van een streekeigen erfbeplanting;
- 9 er dient voldoende ruimte in de omgeving aanwezig te zijn voor een verdere bedrijfsgroei.

Relevant is voorts de onder a) van dit artikel opgenomen wijzigingsbevoegdheid voor de vergroting van bouwpercelen tot 3 ha, of tot 3,6 ha voor pluimvee. Van deze

---

<sup>7</sup> Reconstructieplan, blz. 112.

<sup>8</sup> Reconstructieplan, blz. 126.

<sup>9</sup> Reconstructieplan, blz. 128. Directe doorwerking geldt wel voor de vestiging van intensieve veehouderijen in extensiveringsgebieden.

<sup>10</sup> Bestemmingsplan, blz. 35.

bestemmingsplanvoorschriften gaat weinig beperking uit ten aanzien van grote veehouderijen. Men zou kunnen zeggen: de voorschriften bevatten enkele minimumeisen.<sup>11</sup>

Een ontwikkelingsplan voor die drie LOGs ex art. 11 WRO is in de maak, heeft ter visie gelegen en leverde een groot aantal brieven met bezwaren op. Er liggen al verschillende aanvragen van grote bedrijven, waaronder Family Farmers uit het Brabantse Lierop. Family Farmers maakt geen haast: zij zijn begonnen met een startnotitie MER voor twee vestigingen van 20.000 varkens elk. De gemeente maakt zich grote zorgen. Waar het plan vestiging van grote bedrijven toelaat, blijkt de maatschappelijke weerstand groot te zijn en zelfs te groeien. De gemeente heeft nu de vraag gesteld of een ingroei-model en/of een saldoregeling de dynamiek in elk geval op een lager tempo zou kunnen zetten eventueel met een regeling, dat B&W en/of de Raad tussentijds “tranches van vestiging” zou kunnen vrijgeven. De eindsituatie van het plan blijft dus in stand, maar al naar gelang de ervaring met enkele grote bedrijven en met een fasering van vestiging kan de ontwikkeling van het aantal varkens in de hand gehouden worden. Inmiddels heeft de gemeenteraad moties aangenomen waarin B&W wordt opgedragen alles in het werk te stellen om de megabedrijven buiten de deur te houden zonder de doelstelling van het landbouwontwikkelingsgebied aan te tasten.<sup>12</sup>

Bovengenoemd concept-ontwikkelingsplan geeft onder het motto ‘Ontwikkelingsgerichte landbouwgebieden met ruimtelijke kwaliteit’ een nadere invulling aan het ruimtelijk beleid in de LOG’s. Aandacht wordt besteed aan de voorwaarden voor de landschappelijke inpassing. Deze hebben tot gevolg dat in het LOG Fortwijk max. 10 bedrijven kunnen worden ingepast en in het LOG Weitemanslanden 6 bedrijven. Na vaststelling dient het plan dan als kader bij de besluiten over vrijstelling, zo is althans de bedoeling.<sup>13</sup> Ook is er intussen een voorbereidingsbesluit genomen om vestiging van megabedrijven aan te kunnen houden tot het bestemmingsplan zodanig is aangepast dat deze bedrijven zich niet meer kunnen vestigen.<sup>14</sup>

#### **4. Inventarisatie van mogelijkheden**

De gemeente Twenterand denkt vooral aan de volgende mogelijkheden:

- Het weren van aanvragers/investeerders van buiten het reconstructiegebied of van buiten de provincie, zolang er nog intensieve veehouderijen moeten worden verplaatst uit extensiveringsgebieden binnen het reconstructiegebied (saldering).
- Een sterkere variant daarvan: het zonder meer reserveren van nieuwvestiging voor bedrijven uit eigen regio of provincie (prioritering).
- Temporisering van de ontwikkelingen, ofwel het vooruitschuiven van nieuwvestigingen met het oog op de te reserveren milieuruimte voor bestaande bedrijven (fasering).

Ook op andere plaatsen worden mogelijkheden genoemd. De regering wijst bijvoorbeeld nog de mogelijkheid van het nemen van een voorbereidingsbesluit.<sup>15</sup> In de desbetreffende Kamerbrief worden ook nog de mogelijkheden van het reconstructieplan genoemd. Zo wordt gewezen op de Brabantse methodiek waar het reconstructieplan nieuwvestiging in landbouwontwikkelingsgebieden voorbehoudt voor bedrijven die worden opgeheven in de extensiveringsgebieden binnen de provincie. Limburgse reconstructieplannen stellen extra

---

<sup>11</sup> Enkele punten zijn dan ook nog tamelijk dubieus, zoals punt 4 (wat als het oude bedrijf buiten het bestemmingsplangebied ligt?) en punt 9 (rechtszekerheid: wat is ‘voldoende’?).

<sup>12</sup> Mededeling L. Roozeboom (gemeente Twenterand).

<sup>13</sup> De status van dit Ontwikkelingsplan blijft enigszins vaag.

<sup>14</sup> Mededeling L. Roozeboom (gemeente Twenterand).

<sup>15</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XIV, nr. 144 blz. 3

eisen aan de nieuwvestiging, die aldaar gepaard dient te gaan met maatschappelijke tegenprestaties, zoals landschappelijke inpassing en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Voor het gemeentelijke bestemmingsplan ziet de regering ook een rol weggelegd. Gewezen wordt op de Gemert-Bakel. Deze gemeente is er, volgens de brief, in geslaagd vooralsnog grootschalige ontwikkelingen tegen te houden, door strenge additionele eisen te stellen aan nieuwvestiging. Welke eisen dat dan zouden kunnen zijn, wordt hierna verder besproken. Te denken valt aan kleinere bouwblokken, maximale bouwhoogten etc. Ik ga ook niet in op de suggestie van de regering dat de gemeente strategische grondaankopen zou kunnen doen, om daarop vervolgens een bouwblok aan te wijzen en dan de grond te verkopen aan ondernemers uit de eigen gemeente. Het lijkt mij lastig om een aankoopbeleid te bepalen en het is bovendien uiterst twijfelachtig of een dergelijke handelwijze een rechtmatigheidstoets zou kunnen doorstaan.

Een laatste mogelijkheid is aangedragen door de Gemeente Hellendoorn. Deze komt er op neer dat bij het reguleren van nieuwvestiging gekeken wordt naar wat een nieuw bedrijf zou betekenen voor het woon- en leefklimaat in de omgeving. Daarbij zou dan – qua stankhinder – niet alleen het bedrijf zelf moeten worden beoordeeld (zoals bij een milieuvergunningaanvraag voor dat bedrijf), maar ook de reeds aanwezige stankbelasting (cumulatie). Een dergelijke berekening zou nieuwvestiging binnen de perken kunnen houden.

In het vervolg zal ik deze opties aan een nadere beschouwing onderwerpen, overigens in een iets andere volgorde dan in deze paragraaf gepresenteerd.

Vooraf en in het algemeen zal een gemeente zich natuurlijk dienen af te vragen: wat willen wij eigenlijk? Een gemeente die helemaal niets wil, zal het bestemmingsplan niet aanpassen aan het reconstructieplan, weigeren vrijstellingen op grond van artikel 19 te verlenen, bouwaanvragen terugsturen en milieuvergunningaanvragen traineren. Zo'n gemeente kan het tamelijk lang volhouden. De mogelijkheid bestaat natuurlijk dat de provincie ingrijpt via toezichtsbevoegdheden, zoals de aanwijzing, of dat de rechter de gemeente in een procedure in het ongelijk stelt, maar zelfs dat in aanmerking genomen is op zijn minst een behoorlijke vertraging te bereiken.

## **5. Wat wordt niet behandeld?**

In dit verhaal ga ik niet in op allerlei niet-ruimtelijke aspecten van grote veehouderijen. Er bestaan bijvoorbeeld nogal wat bezwaren tegen de ontwikkelingen van megabedrijven op basis van dierenwelzijnsoverwegingen. Dit behoeft hier geen verdere bespreking aangezien dierenwelzijn geen categorie is die in ruimtelijke plannen als zodanig aan de orde kan komen. Hetzelfde geldt voor veterinaire overwegingen. Ook het streven naar 'agrarische familiebedrijven' of maximale bedrijfsgroottes – zou zulks al praktische en juridische betekenis kunnen krijgen – dient geen ruimtelijk doel en kan ook niet via het bestemmingsplan gerealiseerd worden.<sup>16</sup> Zoals gezegd zal ik verder ook niet stilstaan bij de mogelijkheid om reconstructieplannen aan te passen. Niettemin zou dat wel eens verreweg de beste optie kunnen zijn. Sommige landbouwontwikkelingsgebieden zijn tamelijk ongelukkig aangewezen; allerlei beperkingen zouden kunnen worden toegevoegd.

## **6. De opties toetsen**

---

<sup>16</sup> Nog steeds bevat de WRO in artikel 10 een beperking ten aanzien van de 'structuur van agrarische bedrijven'.

De in paragraaf 4 opgesomde opties kunnen ten eerste getoetst worden aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Nagegaan wordt of deze wet en de daarop gevormde jurisprudentie de voorgestelde oplossingen toelaten. Een tweede toetsingsmaatstaf is het reconstructieplan. Het reconstructieplan heeft weliswaar geen wettelijke binding ten opzichte van lagere plannen – behoudens in geval toepassing is gegeven aan artikel 27 van de Reconstructiewet (hetgeen in Overijssel niet het geval is), maar besluiten in strijd met het reconstructieplan zouden vernietigd worden wegens strijd met het zorgvuldigheids- of het motiveringsbeginsel.

## **7. Voorbereidingsbesluit**

Om ongewenste ontwikkelingen tegen te kunnen houden is het mogelijk dat de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit neemt. In het geval van de Gemeente Twenterand is dat weinig zinvol, nu daar toch niet zonder meer gebouwd kan worden; er is immers een vrijstelling van B&W nodig om nieuwe bedrijven te kunnen vestigen. Een voorbereidingsbesluit zou overigens kunnen passen in een vertragungstactiek, maar biedt natuurlijk geen definitieve voorziening. In Twenterand is er intussen al zo'n voorbereidingsbesluit.

## **8. Prioritering**

In het algemeen hebben gemeenten en omwonenden minder moeite met uitbreiding of nieuwvestiging voor bedrijven uit de eigen omgeving. Het is dus logisch dat de vraag opkomt of de wens 'eigen varkens eerst' een juridische vertaling kan krijgen in bestemmingsplannen.

De vraag of men in een bestemmingsregeling onderscheid mag maken naar de herkomst van personen of bedrijven is uitvoerig aan de orde geweest bij woningbouw. Het streven was dan om in het bestemmingsplan woningbouw alleen toe te laten voor personen met lokale sociale of economische binding. In het algemeen is dat problematisch. Ruimtelijke ordening via het bestemmingsplan behoort immers een objectgericht karakter te dragen. Specifiek subjectgerichte bepalingen horen er niet in thuis. Zie bijvoorbeeld het KB inzake een bestemmingsplan van de gemeente Gieten.<sup>17</sup> Daarin spreekt de Kroon uit, dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met de Woningwet uitsluitend grondslag biedt voor rechtstreeks op het bouwen en het gebruik van grond en opstallen gerichte normen. De WRO kan geen grondslag bieden voor een regeling, die een specifieke groep van mensen, met uitsluiting van anderen, toestaat een woning te bouwen of te gebruiken.<sup>18</sup> Er is een aantal uitspraken dat erop wijst dat dit rigide afwijzen van persoonsgebonden criteria niet hoeft plaats te vinden bij uitwerkings- of wijzigingsplannen. Standaarduitspraak is het KB van 25 oktober 1985 (Bunnik).<sup>19</sup> Het zou bij uitwerkings- of wijzigingsplannen niet gaan om een voorschrift, maar om een doelstelling. Een dergelijke regeling – waarbij via een wijzigingsbevoegdheid rekening wordt gehouden met de mogelijke woningbehoefte van personen met lokale binding – wordt inmiddels ook door de Afdeling bestuursrechtspraak aanvaard.<sup>20</sup> Een voorschrift dat bepaalt dat een wijzigingsbevoegdheid voor de bouw van een woning kan worden gebruikt "mits deze nodig is met het ook op de huisvesting van aan Leenderstrijp gebonden personen" kan dus door de beugel.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> KB 15 oktober 1982, Bouwrecht 1983, blz. 48.

<sup>18</sup> Aldus: Ruimtelijk Bestuursrecht, losbladig, commentaar art. 10 onder "autochtone woondoeleinden".

<sup>19</sup> Bouwrecht 1986, blz. 219.

<sup>20</sup> Zie daarover P. van der Ree – Met woord en kaart. Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling, Bouwrecht Monografieën nr. 18, Deventer 2000, blz. 601, met vermelding van jurisprudentie. Deze auteur is overigens niet enthousiast over deze opvatting.

<sup>21</sup> ABRS 6 juli 1998, nr. E01.96.0165, vermeld bij Van der Ree, blz. 602.

Ook bij bedrijventerreinen willen gemeenten soms eisen stellen aan de herkomst van bedrijven. In een bestemmingsplan van de gemeente Hilvarenbeek werd bedrijfsvestiging getoetst op herkomst. Er werd de voorkeur gegeven aan:

- bedrijven die fysiek in de gemeente Hilvarenbeek gevestigd zijn;
- bedrijven van buiten de gemeente waarvan de meerderheid van de werknemers afkomstig is uit de gemeente Hilvarenbeek;
- bedrijven waarvan de eigenaar in Hilvarenbeek als natuurlijke persoon woont;
- voor startende bedrijven geldt dat de oprichter als natuurlijke persoon in Hilvarenbeek woont;

Pas na deze categorieën zouden andere bedrijven aan bod komen. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt daarover in een recente uitspraak<sup>22</sup> als volgt:

De Afdeling overweegt dat de WRO geen grondslag biedt voor een dergelijke juridisch bindende regeling in de planvoorschriften, die het gebruik van gronden slechts toestaat aan een specifieke groep van bedrijven die zich in niets anders onderscheidt van soortgelijke, andere bedrijven dan in hun herkomst. De herkomst van bedrijven die op een bedrijventerrein zijn toegestaan is als zodanig bij het reguleren van gebruik van gronden voor bedrijfsdoeleinden niet relevant, tenzij - waarvan in dit geval niet is gebleken - gronden uitdrukkelijk worden bestemd voor de verplaatsing van bepaalde bedrijven uit een kern uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. De stelling van verweerder dat dit voorschrift gestalte geeft aan het provinciale beleid inhoudende dat in landelijke regio's alleen bedrijven horen die daarin qua aard, schaal en functie passen, voldoet niet als motivering, aangezien de aard, schaal en functie van een bedrijf geen betrekking hebben op de herkomst van een bedrijf.

In zijn annotatie bij ABRS 12 februari 2003, nr. 200200568 in Bouwrecht 2003, blz. 881 e.v. betoogt H.J. de Vries dat een vestigingsregeling aanvaardbaar is voor in de gemeente gevestigde bedrijven die wegens hinder of met het oog op bedrijfsuitbreiding verplaatst moeten worden naar een andere locatie in de gemeente. Niet de herkomst van de bedrijven moet voorop staan, maar de aard van de op te lossen ruimtelijke problemen.

Voorbeelden van dit soort persoonsgebonden c.q. herkomstbepalingen ten behoeve van de nieuwvestiging van agrarische bedrijven zijn mij niet bekend. Naar analogie van bovenstaande jurisprudentie zou het wellicht aanvaardbaar zijn om aan de wijzigingsbevoegdheid, opgenomen in het Bestemmingsplan Buitengebied van Twenterand een bepaling toe te voegen die het gebruik van de bevoegdheid beperkt tot voorzover de nieuwe locatie “nodig met het oog op de vestiging van agrarische bedrijven uit Twenterand”. Daarvoor moeten nog wel twee punten worden nagelopen:

- Is er een steekhoudende planologische motivering te bedenken voor dit voorschrift? Bij wonen voor autochtonen gaat het meestal om kleine kernen, waar slechts beperkte mogelijkheden zijn voor het aanwijzen van nieuwe locaties. Daarom is het aanvaardbaar dat dat alleen gebeurt bij plaatselijke woningbehoefte. Kan men voor de nieuwvestiging van agrarische bedrijven ook zo'n redenering opzetten? Mij lijkt dat niet onmogelijk. Elementen zouden zijn: het is in beginsel om planologische redenen niet wenselijk om nieuwvestiging van agrarische bedrijven toe te staan; slechts in geval elders in de gemeente een probleem wordt opgelost is het toch mogelijk om een nieuw bouwperceel aan te wijzen; vandaar: alleen nieuwe bouwpercelen voor bedrijven uit Twenterand.

---

<sup>22</sup> ABRS 26 september 200, zaaknr. 200701261/1.

- Is met de genoemde toevoeging sprake van een voldoende objectief begrensde wijzigingsbevoegdheid? Ook daar zal op zijn minst een redenering voor bedacht kunnen worden, vergelijkbaar met de woningregeling.

De tussenconclusie luidt derhalve dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening ruimte lijkt te bieden voor de hier bedoelde oplossing. Aan een vrijstelling zou dan een herkomstbepaling kunnen worden verbonden.

Toetsing aan het Reconstructieplan stuit op de volgende passage:

“Bij nieuwvestiging of hervestiging kunnen geen eisen worden gesteld aan de herkomst van bedrijven”.<sup>23</sup> Navraag bij de provincie Overijssel leert dat deze passage geen beleidskeuze inhoudt, maar slechts een feitelijke constatering beoogt te geven.<sup>24</sup> Dat zou kunnen betekenen dat een gemeentelijk besluit om zo’n herkomstbepaling aan het bestemmingsplan toe te voegen – in tegenstelling met wat men op het eerste gezicht bij lezing van deze passage zou denken - niet in strijd is met het Reconstructieplan.

## 9. Saldering

Een stap verder zou zijn om de mogelijkheden voor nieuwvestiging breder te trekken, derhalve toe te staan voor bedrijven: “uit het reconstructiegebied Salland-Twente” dan wel de extensiveringsgebieden daarbinnen. Zou zo’n voorschrift bij de wijzigingsbevoegdheid mogelijk zijn? In dit voorstel wordt de “prioritering” dus uitgebreid naar een ruimere categorie dan alleen bedrijven uit de eigen gemeente. Aangezien de problemen in de reconstructiegebieden niet binnen het gemeentelijk schaalniveau kunnen worden opgelost zal deze uitbreiding over het algemeen al snel in beeld komen.

Het verschil tussen prioritering en saldering is overigens niet zo evident. Het verschil zit er misschien in dat prioritering uitmond in een herkomstbepaling (“afkomstig uit...”). Wil zo’n herkomstbepaling aanvaardbaar zijn dat is een planologische onderbouwing noodzakelijk. Deze onderbouwing komt neer op saldering. Bij “saldering” is de onderbouwing (“per saldo verbetering van de ruimtelijke kwaliteit”) in de regeling zelf geïncorporeerd. De herkomst van de bedrijven als zodanig verdwijnt dan naar de achtergrond en is geen voorwerp van expliciete regeling meer. De schaal van de plannen geeft dan de grenzen aan.

Daarmee komt al meteen het voornaamste probleem in het vizier als de prioritering zou worden uitgebreid naar “...bedrijven uit Overijssel”. Het is immers onmogelijk om daarvoor op de schaal van het bestemmingsplan een planologische onderbouwing te geven. Dat zou op de schaal van het reconstructieplan thuishoren. In het Bestemmingsplan Buitengebied van Twenterand kan geen afweging worden gemaakt over de inplaatsing van bedrijven van elders. Vragen als ‘uitplaatsing waarvandaan?’ en ‘waarom inplaatsing niet elders?’ kunnen door de gemeente niet worden beantwoord. Dergelijke verbrede herkomstbepalingen zonder dat daarvoor een basis in regionale plannen te vinden is, zijn derhalve waarschijnlijk niet aanvaardbaar.

Hoe ligt dat bij saldering? Het begrip ‘saldering’ zou inhouden dat nieuwvestiging allereerst wordt voorbehouden aan bedrijven die elders moeten vertrekken. Pas daarna zouden ook anderen aan de beurt kunnen komen. De achterliggende gedachte is dat in de

<sup>23</sup> Reconstructieplan, blz. 110.

<sup>24</sup> Mededeling H. Stoffer (Provincie Overijssel). De constatering is in zoverre juist dat men geen bepaling kan opnemen als “nieuwvestiging voorbehouden aan boeren uit Overijssel”. Het is evenwel mogelijk om dat resultaat te bereiken door middel van een planologisch-kwalitatieve onderbouwing.



extensiveringsgebieden ruimtelijke problemen moeten worden opgelost en dat alleen daarvoor nieuwvestiging aanvaardbaar is en ook alleen daarvoor wordt toegestaan. Per *saldo* (vandaar de term) wordt de ruimtelijke kwaliteit dan verbeterd. Daarvan zou geen sprake zijn als nieuwvestiging niet is gekoppeld aan extensivering. Het gaat hierbij dus niet zozeer om het stellen van eisen aan de herkomst van bedrijven als zodanig, als wel om een verhaal over ruimtelijke kwaliteit, waarbij men vervolgens kan constateren dat het gevolg daarvan is dat alleen bepaalde bedrijven in aanmerking komen voor nieuwvestiging.

In de Brabantse reconstructieplannen is het verband inderdaad gelegd: nieuwvestiging in landbouwontwikkelingsgebieden is voorbehouden aan bedrijven die elders – in extensiveringsgebieden – vertrekken. Of, zoals het in de Brabantse reconstructieplannen staat: ‘Geen inplaatsing zonder uitplaatsing’.<sup>25</sup> Het probleem in Twenterand is dat het Reconstructieplan Salland-Twente een dergelijke salderingsregeling niet kent. De vraag is dan of het bestemmingsplan een dergelijke regeling zou mogen bevatten. Wij kunnen in dat geval dus niet voor het anker van de “herkomst” gaan liggen, maar zouden een planologische kwaliteitsredenering moeten opzetten. Deze redenering, die er in essentie op neer komt dat alleen nieuwvestiging aanvaardbaar is als elders een probleem wordt opgelost waardoor per saldo de ruimtelijke kwaliteit verbetert, stuit op hetzelfde probleem als de verbrede prioritering: problematisch is dat deze vorm van saldering de schaal van het bestemmingsplan overstijgt. In beginsel komt dat in strijd met de rechtszekerheid. De gemeente kan immers geen oordeel geven over de ruimtelijke kwaliteit op een schaalniveau dat dat van het bestemmingsplan en de gemeente overstijgt.<sup>26</sup> Dat zou wellicht wél mogelijk zijn als deze kwaliteitsafweging in het Reconstructieplan zou zijn gemaakt. Het bestemmingsplan kan daar dan gewoon bij aansluiten. Het salderingsbeleid in Brabant is in ieder geval door de rechter in stand gelaten.<sup>27</sup>

## 10. Fasering

Onder ‘fasering’ wordt verstaan het onderscheid maken in het tijdstip waarop bestemmingen kunnen worden gerealiseerd. In het kader van de onderhavige vraagstelling zou dat betekenen dat de voorziene nieuwvestigingen niet allemaal tegelijk kunnen worden gerealiseerd, maar slechts achtereenvolgens, na bepaald tijdsverloop. In beginsel is fasering in de uitvoering van bestemmingsplannen wel mogelijk. Het gebeurt bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van woonlocaties. De rechtspraak lijkt daarbij een scherp onderscheid te maken tussen fasering die betrekking heeft op aantallen woningen – die niet toegelaten zou zijn – en fasering die gekoppeld is aan de verwezenlijking van bepaalde plandelen – waarvoor de WRO wel een basis zou bieden.<sup>28</sup> Wel is dan noodzakelijk dat er objectieve criteria voor die fasering worden gevonden. Bij woningen is dat bijvoorbeeld dat een bepaald percentage van de eerste tranche moet zijn gerealiseerd, voordat de tweede tranche kan starten. Ook bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen wordt vaak gefaseerd. Soms verplicht het streekplan daar zelfs toe. Deze fasering wordt dan bijvoorbeeld gekoppeld aan de eis dat eerst oudere terreinen vol moeten zijn.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Bijvoorbeeld Reconstructieplan Beerze-Reusel, deel B, blz. 268.

<sup>26</sup> ABRS 1 mei 1997, BR 1998, blz. 39.

<sup>27</sup> ABRS 30 mei 2007, nr. 200506292. Wel heeft de rechter de doorwerkingsregeling (op basis van art. 27 Reconstructiewet) vernietigd.

<sup>28</sup> Zie: Ruimtelijk Bestuursrecht, losbladig, commentaar art. 10 onder “fasering”.

<sup>29</sup> Zie hierover ABRS 12 februari 2003, Bouwrecht 2003, blz. 881 e.v.

Bij landbouwontwikkelingsgebieden zie ik dergelijke criteria niet zo snel. Fasering zal dus ook lastig worden. Een fasering die afhankelijk is van ontwikkelingen elders of buiten het plangebied is wegens strijd met de rechtszekerheid ontoelaatbaar.<sup>30</sup>

## 11. Maatschappelijke tegenprestaties

Hierboven is al genoemd de Limburgse methode: het vragen van maatschappelijke tegenprestaties. Men houdt dan de vestiging van megabedrijven niet tegen, maar tracht – via allerlei maatregelen ten behoeven van natuur, landschap e.d. – de inpassing van deze bedrijven aanvaardbaar te maken. Mits deze tegenprestaties in het kader van de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit kunnen worden ingepast is zulks mogelijk. Niet mogelijk is om er een soort belastingheffing van te maken. De juridische basis voor het afdwingen van tegenprestaties is de overeenkomst. Het gemeentebestuur verplicht zich tot medewerking aan planologische besluiten, terwijl de aanvrager zich verplicht tot de overeengekomen tegenprestaties. De afdwingbaarheid dient zorgvuldig geregeld te worden via deze overeenkomsten, al of niet met kwalitatieve verplichtingen. De totale juridische positie van de overheid is niet heel sterk, gelet op het ontbreken van een concrete wettelijke basis,<sup>31</sup> terwijl het nog maar de vraag is of het nieuwe artikel 6.24 van de Grondexploitatiewet zo'n basis kan bieden. Over deze materie is veel geschreven.<sup>32</sup>

Nu de Limburgse methode (BOM+ geheten) in Overijssel – althans als regeling in het Reconstructieplan Salland-Twente niet terug te vinden is – kan de vraag worden gesteld of de gemeente hier iets kan doen. Gelukkig biedt het reconstructieplan wel een basis, doordat een opsomming wordt gegeven van aspecten die bij nieuwvestiging een rol spelen.<sup>33</sup> Een regeling in een bestemmingsplan zou daaraan dus nader invulling kunnen geven, zonder in strijd te komen met het reconstructieplan. Het lijkt dan ook mogelijk om in het bestemmingsplan nadere voorschriften te verbinden aan de wijzigingsbevoegdheid, in de vorm van een verdere aanscherping van de thans reeds in het Bestemmingsplan Buitengebied Twenterand en het concept-Ontwikkelingsplan opgenomen bepalingen.

Veel informatie over de BOM+-methode is te vinden op de website van Limburg, inclusief voorbeeldbepalingen en –overeenkomsten.<sup>34</sup> Rechtspraak over deze methode is niet voorhanden.

## 12. Additionele eisen

Het stellen van additionele eisen, voorzover deze niet reeds onder het voorgaande vallen, is natuurlijk in bestemmingsplannen mogelijk. Het gaat dan niet zozeer om het weren van

---

<sup>30</sup> ABRS 1 mei 1997, BR 1998, blz. 39.

<sup>31</sup> De lotgevallen van de planschadevergoedingsovereenkomsten zijn illustratief.

<sup>32</sup> Ik noem slechts: C.W.M. van Alphen – De overeenkomst als beleidsinstrument bij de herinrichting van het landelijk gebied, Agrarisch recht, januari 2007, blz. 14 e.v. en de preadviezen voor de Vereniging voor Agrarisch Recht van 2007, van de hand van De Gier (Bestemmingswijziging van of nabij agrarische gronden, enkele ruimtelijk-bestuursrechtelijke aspecten), Sluysmans (Transformatie van het agrarisch gebied: wie betaalt en wie verhaalt?) en Verduijn (Fiscale aspecten), opgenomen in het aprilnummer van Agrarisch Recht, blz. 127 e.v.

<sup>33</sup> Reconstructieplan, blz. 110. Zie hierboven, par. 2.

<sup>34</sup> Zie:

[www.limburg.nl/nl/html/algemeen/beleid/ruimtelijkeontwikkelingvolkshuisvesting/bouwkavelopmaatplus/bouwkavelopmaatplus.asp#aE00LCTK4643J1TP754RD](http://www.limburg.nl/nl/html/algemeen/beleid/ruimtelijkeontwikkelingvolkshuisvesting/bouwkavelopmaatplus/bouwkavelopmaatplus.asp#aE00LCTK4643J1TP754RD)

nieuwe bedrijven als wel om het nader begrenzen ervan. De bouwhoogtes en goothoogtes kunnen worden beperkt. Ook het bouwperceel zou kleiner kunnen worden gemaakt, maar daar stelt het Reconstructieplan weer minimumeisen aan. Te denken valt verder aan eisen met betrekking tot welstand, via welstandnota's en beeldkwaliteitsplannen. Hier zou nog wel veel gewonnen kunnen worden: de meeste nieuwe schuren stralen overduidelijk uit dat het zo goedkoop en zo lelijk mogelijk moest. Ook aan de situering van de nieuwe bedrijven kunnen uiteraard de nodige extra eisen worden gesteld. In het concept-Ontwikkelingsplan van Twenterand (zie boven) wordt daaraan al vorm gegeven. De juridische mogelijkheden van deze additionele eisen zijn niet erg omstreden; ik kan er dus kort over zijn.

### **13. Cumulatieve stankhinder**

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dient al sinds jaar en dag rekening te worden gehouden met de kwestie of ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Sinds jaar en dag is het dan ook aanvaard dat, met het oog daarop, beperkingen worden gesteld aan de vestiging en/of uitbreiding van agrarische bedrijven. Bekend is het KB Ede, waarin de Kroon oordeelde dat het wenselijk was om onderscheid te maken tussen grondgebonden en niet-grondgebonden bedrijven en het verder nodig vond dat een aantal bouwpercelen werd geëcarteerd.<sup>35</sup> In ruimtelijke plannen kunnen dus, op basis van ruimtelijke overwegingen – inclusief milieuoverwegingen – beperkingen worden gesteld aan agrarische bedrijven. Omgekeerd geldt dat ook: de aanwezigheid van agrarische bedrijven kan verhinderen dat bijvoorbeeld een woonbestemming in een bestemmingsplan wordt opgenomen, waarbij een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat zou ontstaan. Onomstreden is dat het bestemmingsplan en de milieuwetgeving verschillende op zichzelf staande toetsingskaders vormen.<sup>36</sup> Bij de ontwikkeling van woninglocaties in de buurt van veehouderijen wordt vaak over de “omgekeerde” of “dubbele” werking van de stankhinderregelgeving gesproken.

De normen die voortvloeiden uit richtlijnen en wetgeving inzake stankhinder van veehouderijen dienden in de eerste plaats voor de vaststelling van de vraag of een veehouderij een milieuvergunning kon worden verleend, op basis van de Wet milieubeheer. Deze normen vormden aldus een nadere precisering van het algemene beoordelingscriterium uit de Wet milieubeheer. Uit de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder (aangevuld met de aloude Brochure Veehouderij en Hinderwet en de Cumulatiebeoordeling) en de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden (zoals die tot 2007 golden) vloeiden afstandseisen voort welke in acht moesten worden genomen bij de verlening van de milieuvergunning. Bevond zich binnen de zgn. stankcirkels een geurgevoelig object dan moest de milieuvergunningaanvraag worden geweigerd. Deze afstandseisen golden onder het oude regime niet alleen voor de verlening van de milieuvergunning, maar speelden ook een rol bij de beoordeling van de vraag of een bepaalde geurgevoelige bestemming kon worden gelegd binnen de stankcirkels van een bestaande veehouderij. Deze zogenaamde ‘omgekeerde werking’ heeft dus betrekking op ruimtelijke ordeningsbesluiten, zoals bestemmingsplannen en vrijstellingen. Vaste rechtspraak bij dit soort besluiten is, zoals gezegd, dat in de nieuwe bestemmingen sprake moet zijn van een “aanvaardbaar woon- en leefklimaat”, hetgeen in het algemeen met zich meebrengt dat de afstandsnormen moeten worden aangehouden. Ook

---

<sup>35</sup> KB 7 oktober 1985, BR 1986, blz. 129. Zie over deze materie: Ruimtelijk Bestuursrecht, losbladig, commentaar art. 10 onder “intensieve veehouderij” en “Hinderwet”.

<sup>36</sup> KB 10 november 1993, AB 1994, 267.

onder de nieuwe Wet geurhinder en veehouderij (2007)<sup>37</sup> is sprake van deze omgekeerde werking; er is daarmee immers geen verandering beoogd in de ruimtelijke afweging. Veranderd is slechts de wijze waarop bepaald wordt wat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is. Daarvoor is de Wet geurhinder in eerste instantie bepalend. Werd onder de oude regelingen gewerkt met afstanden (gerelateerd aan stallen en aantallen dieren en afhankelijk van de omgevingscategorie, en zo uitmondend in zogenaamde stankcirkels, in de nieuwe wet is de geurbelasting, uitgedrukt in odour units of in vaste afstanden, gemaximeerd. Natuurlijk speelt de afstand daarbij ook een rol. Uitgaande van een bepaalde veehouderij kan zo bepaald worden op welke afstand een geurgevoelig object een gegeven geurbelasting zal ondervinden, de zogeheten ‘geurbelastingscontour’. Voor de bepaling van de maximale geurbelasting kunnen gemeentelijke verordeningen, binnen wettelijke marges, nadere bepalingen bevatten.

Bij de vaststelling van ruimtelijke ordeningsplannen of het nemen van andere ruimtelijke ordeningsbesluiten geldt overigens in principe wel een eigen afwegingsruimte. Er is, met andere woorden, geen vaste 1-op-1 relatie tussen de normen van de stankregelgeving en de ruimtelijke ordening. Dat was in het verleden ook niet het geval. Men zou dus kunnen afwijken van de geurbelastingcontouren en een ‘overbelaste’ situatie creëren. Erg kansrijk is dat overigens niet, tenzij men de vergunning voor de veehouderij binnen afzienbare termijn zal intrekken. Het lijkt er zelfs op dat het voldoen aan de afstandsnormen van de Wet geurhinder niet eens voldoende is om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te waarborgen. De Raad van State lijkt zich er volop van bewust dat de Wet geurhinder een verslechtering betekent ten opzichte van voorheen geldende regels.<sup>38</sup>

De Wet geurhinder houdt ook geen rekening meer met cumulatie van stankhinder – hetgeen overigens bij IPPC-bedrijven wel eens in strijd zou kunnen zijn met de IPPC-richtlijn – maar het is helemaal niet uitgesloten dat de Raad van State bij de vaststelling van bestemmingsplannen eist dat cumulatie wel degelijk dient te worden onderzocht. Het is immers onmiskenbaar dat het woon- en leefklimaat mede afhangt van de optelsom van de stank van veehouderijen.<sup>39</sup> Intussen is er een uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarin het hiervoor geschetste beeld op belangrijke punten wordt bevestigd:<sup>40</sup>

- De voorzitter constateert dat vrijwel het hele plangebied binnen de geurcontour van 3,0 odour units en dat niet wordt voldaan aan art. 3 van de Wet geurhinder.
- De Voorzitter constateert dat er geen gemeentelijke verordening is vastgesteld.
- Verder is er niet of onvoldoende gemotiveerd waarom in dit plan kan worden afgeweken van de normstelling van de Wet geurhinder.

Conclusie: uitgangspunt is omgekeerde werking op basis van de Wet geurhinder, maar eigen afweging is mogelijk.<sup>41</sup> Uit de uitspraken inzake de reconstructie blijkt dat die eigen afweging bij ruimtelijke plannen wel eens strenger zou kunnen en moeten zijn, dan voortvloeit uit de normering van de stankhinder zelf.

---

<sup>37</sup> Zie hierover onder meer: P.P.A. Bodden – Wet geurhinder en veehouderij; de stand van zaken, Agrarisch Recht 2007, blz. 19 e.v., alsmede van dezelfde auteur: De Wet geurhinder en veehouderij (preadvies Vereniging voor milieurecht) in: Agrarisch milieurecht, Den Haag 2007, blz. 49-69.

<sup>38</sup> Zie: ABRS 24 januari 2007, nr. 200504831/1 (Reconstructie Achterhoek Liemers)

<sup>39</sup> ABRS 30 mei 2007, nr. 200506292/1 (Reconstructie Peel en Maas).

<sup>40</sup> VzABRS 4 oktober 2007, zaaknummer 200705538/2.

<sup>41</sup> Ik zou menen dat die eigen afweging vooral plaats dient te krijgen in een gemeentelijke verordening geurhinder. Ruimtelijke besluiten kunnen daaraan ten grondslag liggen, maar er vervolgens ook weer op gebaseerd worden.

Dit alles brengt mee dat, ook al kan voor nieuwe vestigingen van intensieve veehouderijen een milieuvergunning worden verleend (mede) op basis van de Wet geurhinder, dat nog niet betekent dat deze nieuwe vestigingen in het bestemmingsplan ook moeten worden toegelaten. Om te beginnen kunnen er heel andere redenen zijn om zulks tegen te gaan (zie boven) maar zelfs als de overwegingen tot geurhinder worden beperkt kan er aanleiding zijn in het bestemmingsplan strenger te zijn. In de onderbouwing van het ruimtelijk beleid kan dus wel aandacht worden besteed aan toekomstige ontwikkelingen, cumulatie van stankhinder e.d. Men zou dan met behulp van het programma V-stacks gebieden (dat dient ter onderbouwing van een gemeentelijk stankbeleid) ook het gemeentelijk ruimtelijk beleid ten aanzien van nieuwvestiging kunnen onderbouwen. Deze weg is in Twenterand zeker begaanbaar. Wel dient men zich te realiseren dat dan alleen het aspect 'stank' een rol speelt en dat deze weg dus alleen in gebieden waar stankgevoelige objecten aanwezig zijn zal leiden tot beperking van aantal en omvang van nieuwvestigingen. Ik wijs er op dat ook andere milieuaspecten wellicht kunnen leiden tot de noodzaak van beperkingen. Zoals ammoniak, verzuring, bodemkwaliteit e.d.).

#### **14. Conclusie**

Er zijn voldoende mogelijkheden voor de gemeente om scherper te reguleren dan tot nu toe gedaan is. Prioritering in de vorm van een herkomstbeperking voor nieuwvestiging lijkt mogelijk indien dit de gemeentelijke schaal niet overstijgt en indien deze van een goede planologische onderbouwing kan worden voorzien. Gemeenteoverschrijdende prioritering en/of saldering is waarschijnlijk niet mogelijk. Daarvoor zou het reconstructieplan een basis moeten bieden. Ook 'fasering' is niet zonder problemen, gelet op de moeilijkheid om daar criteria voor te vinden. De volgende opties bieden wel perspectief:

- Maatschappelijke tegenprestaties. De Limburgse methode is kansrijk, mits zorgvuldig toegepast.
- Additionele eisen zijn mogelijk in het bestemmingsplan.
- Milieuhygiënische randvoorwaarden zouden kunnen leiden tot aanscherping. De cumulatieve stankhinder kan in elk geval worden meegenomen.

Het verdient opmerking dat deze drie opties niet leiden tot het feitelijk onderuithalen van de doelstelling van de landbouwontwikkelingsgebieden. Wellicht gaat er enige beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden van uit, en in ieder geval zouden de condities scherper worden. Het weren van megabedrijven *as such* wordt derhalve niet mogelijk. Dat kan ook niet.

Het zou, zo mag uit het bovenstaande blijken, voor de hand liggen om het Reconstructieplan Salland-Twente aan te passen. Ik begrijp dat de Overijsselse Staten inmiddels ook enigszins zijn teruggeschrokken voor de ontwikkelingen rond de megastallen en daar zou een dergelijke aanpassing wel bij horen. Het zou aanbeveling verdienen om de Brabantse plannen in dit opzicht voor ogen te houden.

#### **15. Slotbeschouwing**

In het algemeen zou ik mij wel kunnen voorstellen dat de megabedrijven of agrocomplexen anders worden benaderd dan tot nu toe. Het denkraam ten aanzien van deze bedrijven is eigenlijk te beperkt: zij worden nog grotendeels behandeld als landbouwbedrijven. Het zijn natuurlijk wel landbouwbedrijven in die zin dat er aan veeteelt wordt gedaan, maar zij vallen toch wel in een heel andere categorie als de bedrijven die we in Nederland oorspronkelijk in het buitengebied hebben gedacht en waarvoor wij het buitengebied ook hebben gereserveerd. Dat laatste gebeurt tot op zekere hoogte nog steeds. Ik ben er geen voorstander van om de

Nederlandse landbouw vast te schroeven op Ot-en-Sien niveau. De agrarische sector moet kunnen ontwikkelen, zal ook – om economisch mee te kunnen – aan schaalvergroting moeten doen. Of dat nu per se met zulke aantallen moet is een open vraag, maar de ontwikkelingsrichting is wel duidelijk. Qua ruimtelijk fenomeen zijn de grote agrocomplexen echter veel meer met industriecomplexen te vergelijken dan met een (traditioneel) landbouwbedrijf. Het is dan ook twijfelachtig of deze complexen wel in het buitengebied thuishoren. Ik begrijp wel dat men wil meeprofiteren van het toch nog steeds betrekkelijk goede imago van de boerenbedrijven, maar imago en werkelijkheid moeten niet te ver uiteen gaan lopen (als dat al niet geschied is!). Ik zou er een voorstander van zijn om grote agrocomplexen te behandelen zoals wij ook industrieterreinen behandelen. In feite zou dat dan voor elke nieuwvestiging gelden. Dat brengt twee vernieuwingen met zich mee: in de locatiekeuze en in de exploitatieopzet.

De locatiekeuze voor de landbouwontwikkelingsgebieden is – voorzover ik kan overzien – vooral bepaald door de aspecten stank en ammoniak. Misschien heeft landschap ook nog een rol gespeeld, maar het zijn in elk geval heel andere overwegingen dan die bij de keuze voor een locatie van een industrieterrein een rol spelen. Milieu zal daarbij ook wel aan de orde komen, maar aspecten als ontsluiting, verkeersafwikkeling, inrichting en beheer van het terrein spelen daarbij ook een belangrijke rol. Het zou wel eens kunnen zijn dat de nieuwvestiging van agrarische bedrijven in dit perspectief op heel andere plaatsen zou zijn neergezet dan nu in de landbouwontwikkelingsgebieden.

Ook in de exploitatie van de vestiging zouden belangrijke verschuivingen optreden. Bij de ontwikkeling van een industrieterrein wordt – dat mag tenminste worden aangenomen – een exploitatieopzet gemaakt waarin allerlei kosten worden meegenomen, zoals bouwrijp maken, ontsluiten, compenserende en mitigerende maatregelen, nutsvoorzieningen, plankosten enzovoorts. Al deze kosten worden verrekend met de zich vestigende bedrijven, via gronduitgifte of via exploitatieovereenkomsten dan wel belastingen. Voorzover ik kan overzien is daarvan in de landbouwontwikkelingsgebieden geen sprake, althans lang niet in die mate als bij industrieterreinen. Waarom eigenlijk niet?