

Artikel 3.80 Ruimte-voor-ruimte

Algemeen

Het doel van de regeling ruimte voor ruimte is om aanzienlijke milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst te behalen door in ruil voor de beëindiging van een veehouderij, het inleveren van fosfaatrechten en de sloop van bedrijfsgebouwen de bouw van woningen op een passende locatie toe te staan. De regeling wijkt daarmee af van de hoofdregel dat geen nieuwe (burger-)woningen mogen komen in het buitengebied. Als passende locatie geldt dat er sprake moet zijn van een bebouwingsconcentratie.

De ruimte-voor-ruimte benadering komt voort uit het Pact van Brakkenstein dat in maart 2000 is gesloten tussen betrokken overheden bij de uitvoering van de reconstructie (Rijk en provincies).

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) verleende ter uitvoering van het reconstructiebeleid bedrijfsbeëindigingssubsidies gebaseerd op de Regeling beëindiging veehouderijtakken, hierna aan te duiden als Rbv. Doel van de Rbv is tweeledig. Enerzijds was er een milieudoel om 21,5 miljoen kilo fosfaat uit de markt te halen door het opkopen van de rechten van de beëindigende bedrijven. Daarnaast kon op grond van de Rbv ook subsidie verkregen worden voor de sloop van leegkomende stallen om bedrijfsbeëindiging in de reconstructiegebieden extra te stimuleren. Hiermee werd een aanzienlijke ruimtelijke kwaliteitswinst behaald, doordat de leegkomende stallen uit het landschap verdwenen.

De sloopsubsidies zijn gefinancierd door de provincies die bij de reconstructie betrokken zijn. In het Pact is afgesproken dat de provincies de mogelijkheid krijgen om de financiering van deze vergoedingen terug te verdienen door de ontwikkeling van maximaal 6.500 woningbouwkwartalen, de zogeheten 'ruimte voor ruimtekwartalen'. De provincie Noord-Brabant kreeg hierbij de mogelijkheid om 3500 ruimte-voor-ruimtekwartalen te ontwikkelen.

In januari 2002 is voor de ontwikkeling van deze ruimte-voor-ruimtekwartalen de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR) opgericht. Het is de bedoeling dat de ORR door het uitgeven van ruimte-voor-ruimtekwartalen de sloopvergoedingen terugverdient die betaald zijn aan stoppende agrariërs.

Om ook aan individuele deelnemers de mogelijkheid te bieden een verzoek in te dienen bij het gemeentebestuur voor planologische medewerking aan de realisering van ruimte-voor-ruimtekwartalen, zijn daarvoor criteria ontwikkeld. Deze voorwaarden zijn gebaseerd op de voorwaarden voor deelname aan de Rbv, de eisen waaraan de ontwikkeling van een ruimte-voor-ruimtekwartaal voor de ORR moet voldoen en de milieudoelstelling van de Rbv. Op hoofdlijnen betekent dit dat er sprake moet zijn van een volledige beëindiging van een veehouderij gericht op het houden van varkens of pluimvee, en de sloop van tenminste 1000 m² bedrijfsgebouwen per te ontwikkelen kavel. Voor de noodzakelijke milieuwinst is een berekening gemaakt, gebaseerd op de doelstelling van het uit de markt halen van 21,5 miljoen kg fosfaat en de 6500 woningen die op grond van het Pact ontwikkeld mogen worden om de uitgekeerde sloopsubsidie terug te verdienen. Concreet moet daarom per te ontwikkelen ruimte-voor-ruimtekwartaal 3500 kg fosfaat uit de markt worden genomen.

Voorwaarden

In dit artikel zijn de voorwaarden opgenomen waaraan een bestemmingsplan moet voldoen dat voorziet in een ruimte-voor-ruimtekwartaal. Binnen de provincie Noord-Brabant is er expliciet voor gekozen om de ontwikkeling van kwartalen alleen mogelijk te maken op planologisch aanvaardbare plekken in bebouwingsconcentraties. Hiervoor is expliciet gekozen om een verdere menging van functies en versterking van het buitengebied te voorkomen. Per kavel kan één woning worden gerealiseerd in afwijking van het verbod op nieuwvestiging.

Een bestemmingsplan dat voorziet in meerdere ruimte-voor-ruimtekwartalen mag niet leiden tot een aanzet voor een stedelijke ontwikkeling. Deze voorwaarde geldt uiteraard niet indien de ontwikkeling plaatsvindt binnen het werkingsgebied Verstedelijking afweegbaar. Wanneer een ontwikkeling leidt tot een aanzet voor stedelijke ontwikkeling is maatwerk. Hierbij spelen diverse factoren een rol zoals de omvang van de bebouwingsconcentratie, de ligging ten opzichte van de kern, de omvang van de desbetreffende kern, omliggende functies en waarden etc. Ook de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State biedt aanknopingspunten.

Aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit

Een aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit bestaat per ruimte voor ruimtekavel uit twee componenten:

- milieuwinst door het inleveren van 3500 kg fosfaatrechten voor varkens of kippen;
- landschappelijke kwaliteitswinst door de sloop van 1000 m² leegkomende gebouwen.

Deze voorwaarden zijn ontleend aan de voorwaarden voor deelname aan de Rbv.

Om aan ruimte voor ruimte mee te doen geldt dat het moet gaan om de volledige beëindiging van een veehouderij waar varkens of pluimvee wordt gehouden. Het gaat daarbij om een fysieke beëindiging; dat betekent dat er geen productie van meststoffen meer plaatsvindt op het bedrijf, met andere woorden dat er geen dieren meer worden gehouden. De op het bedrijf rustende rechten moeten zijn doorgehaald bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Daarnaast moet de omgevingsvergunning milieu (of de melding) zijn ingetrokken, moeten alle opstallen ten behoeve van de veehouderij zijn gesloopt en moet er een passende herbestemming op de locatie zijn gelegd die het houden van vee en het oprichten van nieuwe bedrijfsbebouwing uitsluit. Het gaat hier om een stoppersregeling, waarbij de veehouderij zijn bedrijf beëindigt en daarna binnen zes maanden een beroep doet op 'ruimte voor ruimte'. Gedurende een periode van drie jaar hieraan voorafgaand moet de veehouderij onafgebroken in bedrijf zijn geweest. Deze voorwaarde is gesteld om te voorkomen dat al langer leegstaande stallen zich beroepen op 'ruimte voor ruimte'. Omdat het moet gaan om een aanzienlijke milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst zijn er eisen gesteld aan de omvang van de te slopen opstallen en de in te leveren fosfaatrechten.

In de praktijk van ruimte-voor-ruimte blijkt dat er voor de ontwikkeling van één ruimte-voor-ruimtekavel vaak op verschillende locaties stallen worden gesloopt (saldering) en fosfaatrechten worden doorgehaald. Het is niet wenselijk dat er gesloopt wordt op locaties die later weer ten behoeve van een veehouderij in gebruik worden genomen. De voorwaarden zijn daarom zo geformuleerd dat het alleen mogelijk is om stallen of fosfaatrechten van een andere locatie in te brengen, als de veehouderij op al die locaties in zijn geheel is beëindigd.

Bij het bepalen of er sprake is van 1 bedrijf wordt uitgegaan van de planologisch of vergunning technisch vastgelegde veehouderij en niet van de economische banden die er tussen diverse veehouderijen bestaan. De scheidslijn is niet altijd scherp te trekken. In sommige gevallen is er sprake van een dusdanige functionele binding tussen twee locaties dat er feitelijk sprake is van 1 bedrijf. Als daarvan sprake is, vinden wij het van belang dat de totale veehouderij gesaneerd wordt. Als het vermoeden bestaat dat er feitelijk sprake is van 1 bedrijf, vragen wij nadere informatie. Als het bedrijf aantoont dat er sprake is van twee afzonderlijke bedrijven, bijvoorbeeld aan de hand van de bedrijfsvoering en administratie, is dat voldoende. Voor alle beëindigingslocaties geldt dat aan alle voorwaarden uit dit tweede lid moet zijn voldaan.

Sloop

Onder sloop wordt verstaan het afbreken van de agrarische bedrijfsgebouwen, het afvoeren van puin en afval, het inventariseren en selectief verwijderen van asbesthoudende materialen, het verwijderen van putten en fundering en egalisering van het perceel. De sloop mag uitsluitend worden uitgevoerd als aan de daarvoor geldende regels is voldaan (veelal melding waaraan eventueel voorwaarden zijn verbonden). Een kopie hiervan moet bij de aanvraag worden overgelegd. Eventueel aanwezige asbest moet worden geïnventariseerd en verwijderd door een daartoe gecertificeerd bedrijf.

Hierbij geldt dat alle voorafgaand aan de beëindiging van het bedrijf in gebruik zijnde opstallen voor de veehouderij, gesloopt moeten worden. Gebouwen waarin op grond van de vigerende omgevingsvergunning milieu of melding geen dieren meer gehouden mogen worden, kunnen niet voor ruimte voor ruimte worden ingebracht en vallen dus ook niet onder de sloopverplichting.

Een initiatiefnemer moet voor elke ruimte voor ruimtekavel die wordt ontwikkeld minimaal 1000 m² agrarische bedrijfsgebouwen ten dienste van de veehouderij slopen. Het is daarbij niet noodzakelijk dat dit betrekking heeft op de beëindiging van één bedrijf en de sloop van de aanwezige bedrijfsopstallen op dat bedrijf. Een aanvraag kan ook ingediend worden op basis van de beëindiging van meer dan één veehouderij, waar varkens of pluimvee wordt gehouden, zolang elk bedrijf afzonderlijk maar voldoet aan alle voorwaarden uit het tweede lid. Uiteraard geldt dat bij sloop rekening wordt gehouden met cultuurhistorische aspecten. In geval er cultuurhistorische waarden aanwezig zijn, is het beleid gericht op behoud van het pand en is sloop niet gewenst.

Milieuwinst

Om een feitelijk waarneembaar resultaat te halen op de beëindigingslocaties, is de voorwaarde opgenomen dat per beëindigingslocatie een minimum aan te slopen stallen (200 m²) of door te halen fosfaatrechten (700 kg) aanwezig moeten zijn. Onder deze grens zijn de effecten van beëindiging op de

locatie zelf nauwelijks waarneembaar zodat er geen sprake meer is van een aanzienlijke milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst als bedoeld in deze regeling.

Om de aanzienlijke milieuwinst te bereiken, geldt dat bedrijfsgebouwen die niet of slechts in zeer beperkte mate in gebruik waren voor de veehouderij niet in aanmerking komen om ingezet te worden voor de regeling. Deze vallen dan dus ook niet onder de sloopverplichting.

Voor het doorhalen van de fosfaatrechten geldt dat de rechten vanaf het moment van beëindiging van de veehouderij tot het moment dat er een beroep wordt gedaan op ruimte-voor-ruimte onafgebroken op het bedrijf aanwezig moeten zijn geweest. Deze voorwaarde is opgenomen om te voorkomen dat bedrijven die in het verleden zijn gestopt en bijvoorbeeld toen hun fosfaatrechten al hebben verkocht nu alsnog aanspraak maken op een ruimte-voor-ruimte-kavel.

Passende herbestemming

Ruimte voor ruimte is een stoppersregeling waarbij ondernemers door middel van een rood-groen constructie worden ondersteund in het stoppen doordat de opbrengst van het toelaten van een rode ontwikkeling bijdraagt aan het groene (landschappelijke) doel. Om te voorkomen dat op een saneringslocatie weer opnieuw een veehouderij wordt gevestigd of dat er weer nieuwe bebouwing wordt opgericht waardoor de kwaliteitswinst te niet wordt gedaan, geldt de voorwaarde van een passende herbestemming. Dit houdt in dat het bestemmingsplan borgt dat op de slooplocatie geen nieuwe bebouwing kan worden opgericht en dat het bouwperceel in omvang wordt teruggebracht naar een bij de resterende functie passende omvang.

In de meeste gevallen is dat een burgerwoning. In sommige gevallen is er op de saneringslocatie sprake van een gemengd bedrijf dat de veehouderijtak beëindigd. In een dergelijk geval geldt dat het bouwperceel in omvang wordt teruggebracht tot de bestaande bebouwing voor die resterende tak.

De regeling is voorts ook niet bedoeld om op de locatie waar de stallen zijn gesaneerd weer direct een nieuwe economische activiteit (omschakeling naar een ander agrarisch bedrijf of een op de locatie nieuw te ontwikkelen niet-agrarische functie) te ondersteunen. In zo'n geval geldt dat de opbrengsten van die nieuwe economische activiteit kunnen voorzien in de kosten die met de sanering van de stallen gepaard gaan. Bebouwing die niet onder de sloopverplichting valt, kan uiteraard onder de daarvoor van toepassing zijnde voorwaarde een hergebruiksfunctie krijgen.

Anticumulatie bepaling

Onder i van lid 2 is bepaald dat in redelijkheid niet voorzien is in de beëindiging van de veehouderij. Deze anticumulatie bepaling betekent dat als iemand al op andere wijze subsidie of vergoeding heeft ontvangen voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen diegene niet in aanmerking komt voor de regeling ruimte voor ruimte of dat die stallen niet ingebracht kunnen worden voor ruimte voor ruimte. Deelnemers aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderij 2019 kunnen dus niet ook meedoen met ruimte voor ruimte. Bedrijfsgebouwen kunnen uiteraard slechts één keer voor ruimte voor ruimte worden benut. Een combinatie met subsidieregelingen voor het verwijderen van asbest is ook niet mogelijk omdat ruimte voor ruimte al voorziet in de verwijdering van asbestdaken.

Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte

De ontwikkeling van ruimte-voor-ruimte kavels door de Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte (ORR) is gebaseerd op de afspraken die zijn gemaakt in het Pact van Brakkenstein uit 2000. De ontwikkeling van kavels is daarbij gebaseerd op al behaalde milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst, vanwege de toepassing van de Rbv. Omdat bij de deelname aan Rbv al is geconstateerd dat is voldaan aan de voorwaarde van aanzienlijke milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst, is het niet nodig om dat opnieuw in het kader van het bestemmingsplan aan te tonen. In het Pact van Brakkenstein is afgesproken dat de provincie Noord-Brabant in totaal 3500 ruimte voor ruimte kavels mag ontwikkelen.

De ORR ontwikkelt niet in alle gevallen zelf de ruimte-voor-ruimte kavels. Het is ook mogelijk om een titel voor een ruimte-voor-ruimte kavel bij de ORR te kopen. De ORR geeft daarvoor certificaten uit. In zo'n geval is er sprake van een ruimte-voor-ruimte kavel die 'vanwege de ORR' wordt ontwikkeld. Ook deze kavels vallen rechtstreeks onder de afspraken uit het Pact van Brakkenstein; het certificaat levert dan het bewijs dat de aanzienlijke milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst al in het verleden is behaald door deelname aan de Rbv.

Het is overigens mogelijk dat een stoppend bedrijf dat slechts gedeeltelijk voldoet aan de voorwaarden voor een ruimte voor ruimte kavel, het resterende deel bij de ORR koopt.