

Ruimte voor verbetering

Kadernota herziening
Omgevingsplan Zeeland 2012-2018



Ruimte voor verbetering

Kadernota herziening Omgevingsplan Zeeland 2012-2018

Datum:	3 juli 2015
Versienummer:	Vastgesteld rapport
Auteur:	Kernteam herziening omgevingsplan
Afdeling:	Ruimte

Inhoud

1. Aanleiding en leeswijzer	3
2. Vertrekpunt voor beleid	4
2.1. Schets van Zeeland, nu en op weg naar 2040!	4
2.2. Betekenis voor het Omgevingsplan	7
3. Thematische visie op Zeeland	9
3.1. Huidig beleid, ontwikkelingen en trends	9
3.2. Thematische aanpak	10
3.3. Vastgoed	10
3.4. Landelijk gebied	11
3.5. Deltawateren	12
3.6. Milieu	13
4. Voorgestelde beleidswijzigingen	14
4.1. Bedrijfsvastgoed (Vastgoed)	14
4.2. Kleinschalige woningbouw (Vastgoed)	22
4.3. Cultuurhistorische bebouwing (Vastgoed)	24
4.4. Verblijfsrecreatie (Vastgoed)	26
4.5. Zonneparken (Landelijk gebied)	28
4.6. Landschapsbeleid (Landelijk gebied)	32
4.7. Veehouderij (Landelijk gebied)	35
4.8. Bebouwing buiten het agrarisch bouwvlak (Landelijk gebied)	40
4.9. Bebouwing in de kust (Deltawateren)	43
4.10. Regionale waterkeringen (Deltawateren)	45
4.11. Streefbeelden Zuidwestelijke Delta (Deltawateren)	47
4.12. Vergunning, Toezicht, Handhaving (Milieu)	50
4.13. Luchtvaart (Milieu)	53
4.14. Programmatische Aanpak Stikstof (Milieu)	56
4.15. Licht & Duisternis (Milieu)	59
5. Overige wijzigingen	61
6. Bijlagen	61
6.1. Financiële kaders	61
6.2. Kaart PAS-gebieden	63

1. Aanleiding en leeswijzer

Het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 is door Provinciale Staten in september 2012 vastgesteld. Het is een plan op hoofdlijnen, met veel ruimte voor regionale invulling. In het plan is aangekondigd dat halverwege de termijn een evaluatie (omgevingsbalans) wordt gehouden en dat indien nodig het plan wordt herzien.

Na twee jaar werken met het Omgevingsplan is duidelijk dat er heel veel goed gaat, maar dat een aantal beleidsonderdelen vraagt om bijsturing, verduidelijking of uitwerking. Deze aanpassingen vragen om directe actie en kunnen daarom niet wachten op een volgend Omgevingsplan. Dat is de aanleiding voor deze tussentijdse herziening.

Alle provinciale beleidsplannen zijn gebaseerd op een gezamenlijk vertrekpunt voor Zeeland, op weg naar 2040, zoals die in hoofdstuk 2 is verwoord. Het Omgevingsplan richt zich specifiek op het optimaal benutten en uitbouwen van de Zeeuwse kernkwaliteiten. Dit doen wij in het licht van sociale en economische ontwikkelingen die in hoofdstuk 3 worden beschreven, zoals klimaatverandering en bevolkingsdaling.

In de startnotitie die Provinciale Staten op 13 februari 2015 hebben vastgesteld, is een voorlopige lijst van onderwerpen benoemd die in aanmerking komen voor herziening. Deze onderwerpen zijn in hoofdstuk 4 van dit voorontwerp geactualiseerd en aangevuld. Bij ieder onderwerp wordt het probleem kort toegelicht, gevolgd door mogelijke oplossingsrichting(en) en een beargumenteerd voorstel voor beleidswijziging. Deze werkwijze maakt het mogelijk om de voor- en nadelen van de verschillende keuzeopties met alle betrokken partijen te bespreken en tot een transparante en interactieve belangenafweging te komen.

Naast de voorstellen voor beleidsherziening in deze kadernota volgen uit de binnenkort door u te ontvangen Omgevingsbalans 2015 ook wenselijke ondergeschikte wijzigingen. Deze hebben geen effect op de inhoud van het omgevingsbeleid, maar verbeteren de leesbaarheid of corrigeren verschrijvingen. In hoofdstuk 5 wordt voorgesteld deze wijzigingen in de herziening mee te nemen.

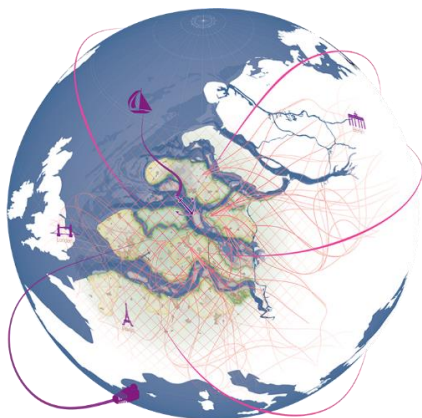
Aanpassing van beleid leidt ook tot andere acties om het beleid uit te voeren. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de werkzaamheden van de Provincie, maar ook voor de inzet van financiële middelen. Hoofdstuk 6 geeft inzicht in de verwachte financiële consequenties als de herziening conform de uitgangspunten van de kadernota wordt opgesteld.

Dit document maakt de belangenafweging en de voorgestelde wijzigingen inzichtelijk. De daadwerkelijke wijzigingen krijgen begin 2016 definitief vorm in een aangepaste versie van het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018.

2. Vertrekpunt voor beleid

2.1. Schets van Zeeland, nu en op weg naar 2040!

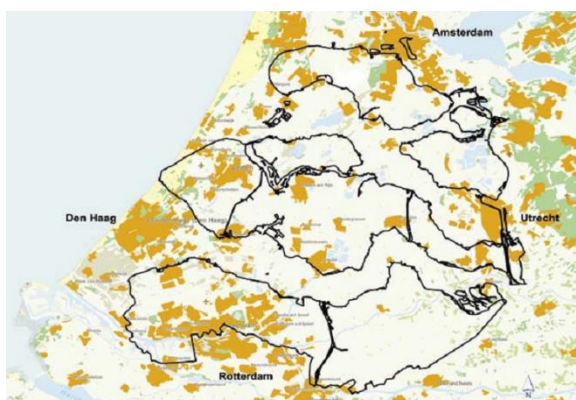
Zeeland is een eilandenrijk, een dynamisch Deltagebied. Het is van elkaar en de rest van de wereld gescheiden door diepe zeearmen en wateren, maar verbonden door dijken, tunnels, bruggen en de Deltawerken. Zeeland ligt in het midden van de Zuidwestelijke Delta en grenst aan het stedelijk gebied van de Randstad, de Brabantse stedenrij en de Vlaamse steden. De ligging van Zeeland maakt de provincie uniek en is allesbepalend voor het landschap, voor het karakter van de bevolking, voor het gebruik van het land en voor de economie.



Met de ligging aan diep water en de goede achterlandverbindingen liggen de havens in Zeeland als knooppunt in het havennetwerk van het Deltagebied. De havens, industrie en logistiek in Zeeland vormen een relatief krachtige sector met grote potenties op het gebied van biobased economy en maintenance. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de ligging aan zee en de goede achterlandverbindingen via water, buisleiding, weg en spoor.

Het landelijk karakter onderscheidt Zeeland van het omliggende stedelijk gebied. Openheid, grootschalige polders, verspreid liggende natuurgebieden, vruchtbare kleigronden met veel landbouw en wonen in dorpen en het landelijk gebied bepalen het waardevolle karakter van Zeeland. In Zeeland woont bijna de helft van de ruim 380.000 inwoners in het landelijk gebied in dorpen tot 5.000 inwoners. Slechts een derde van de bevolking woont in één van de vier grotere steden. Zorg, onderwijs, sport, cultuur, werk en religie zijn belangrijk voor het sociale leven van de Zeeuwen en de leefbaarheid van Zeeland. Naast de economische aspecten is leefbaarheid de basis voor een goed vestigingsklimaat.

De bevolkingsgroei is de laatste jaren afgenomen en nadert het omslagpunt. Veranderingen in de bevolkingsopbouw zorgen voor minder groei en op regionaal niveau zelfs tot krimp, vergrijzing, ontgroening en een toenemende trek naar de steden. Dit betekent ook een verschuiving op het gebied van de arbeidsmarkt, de woningvoorraad en (de bereikbaarheid van) voorzieningen. In Zeeland heeft elk gebied haar eigen kenmerken, kwaliteiten en aandachtspunten. Zeeland heeft ook geen echte



centrumstad of centrumgemeente, waar grootschalige voorzieningen zijn gecentraliseerd. Daar is Zeeland te wijdivertakt voor. Er is sprake van steden en kernen met wisselende clusters van voorzieningen. De diversiteit is een kracht van Zeeland en vraagt tegelijkertijd om een vindingrijke houding. De vele en verschillende kenmerken die bij elkaar Zeeland zo bijzonder maken, bieden een handvat om te werken aan regio's die elkaar aanvullen en versterken en samen de Zeeuwse identiteit vormen.

De Deltawateren nemen een groot deel van Zeeland in beslag. De relatie van de Zeeuwen met het water is een haat-liefde verhouding. De enorme dijken en de Deltawerken zijn een teken van de bescherming tegen het water. Veiligheid is belangrijk. Tegelijkertijd is het besef gegroeid dat de zee niet alleen goed is voor de van oudsher aanwezige visserij en schaal- en schelpdiersector, maar tevens mogelijkheden biedt voor nieuwe vormen van natuur, aquacultuur, havenactiviteiten, recreatie, cultuur en sport.



De Zeeuwse wateren bezitten brakke en zoute natuurwaarden van internationaal belang. Tevens vormt het water in combinatie met de kust een hoge recreatieve aantrekkelijkheid vanwege de stranden, recreatiegebieden, jachthavens en locaties voor actieve watersporten. Door de wisselwerking tussen zee en land zijn unieke kwaliteiten en ontwikkelingen ontstaan. Door toekomstige klimaatontwikkelingen gaat dit proces onverminderd voort.

"Het Zeeuws Verlangen voor 2040 is een florerende netwerksamenleving en een netwerkeconomie met een sterke sociale samenhang, ondersteund door een faciliterende overheid. Daardoor krijgen sociale en technologische innovaties de ruimte. Dit versterkt de samenwerking tussen burgers, maatschappelijke organisaties, ondernemers, kennisinstellingen en overheden. Deze samenwerking is gericht op het gezamenlijke belang: een actieve, gezonde en open samenleving, gebaseerd op de eigen kracht en waarden". (Zeeland 2040)

Zeeland zet in op het optimaal benutten en uitbouwen van haar kernkwaliteiten. De havens, de bedrijven, de landbouw en de recreatie vormen de economische motor van Zeeland. De Provincie Zeeland wil er voor zorgen dat deze motor op volle toeren blijft draaien. Voor de havens en overige bedrijvigheid liggen er kansen voor biobased en circulaire economie, maintenance, energie en logistiek. Hierbij moet ruimte zijn voor zowel kleinschalige initiatieven als grootschalige ontwikkelingen op goede en duurzame locaties. De landbouw ontwikkelt zich verder in haar grootschaligheid, maar richt zich ook op nichemarkten, aquacultuur en streekproducten. Wat betreft recreatie wordt ingezet op kwaliteitsverbetering, innovatie en de koppeling met de toekomstige vraag vanuit de markt.

Een goede ontsluiting en achterlandverbindingen zijn van cruciaal belang om de economische ontwikkelingen in Zeeland te faciliteren. Dit uit zich niet alleen in de vorm van diep vaarwater, spoor en het wegennet. Ook een excellent digitaal, sociaal en zakelijk netwerk is een voorwaarde om de verbondenheid met omliggende steden te versterken; afstand wordt zo een relatief begrip. Deze fysieke en digitale verbindingen zijn bovendien cruciaal voor de inwoners om deel te nemen in het sociaal verkeer en gebruik te maken van voorzieningen.



Innovatie vindt plaats op bedrijventerreinen, in de energievoorziening, de landbouw en de recreatie, maar ook in de samenleving. Om innovatie te bewerkstelligen, werkt Zeeland aan een goede onderwijs- en onderzoeksstructuur. De steden en kernen vormen het dragend netwerk om dit te garanderen. Elke stad en elke kern heeft haar eigen kwaliteiten en zij stemmen deze onderling op elkaar af. Hierbij is aandacht voor de toekomstige bevolkingsontwikkelingen in Zeeland en de gevolgen die dit heeft voor de woningmarkt, voorzieningen en de gezondheidszorg.



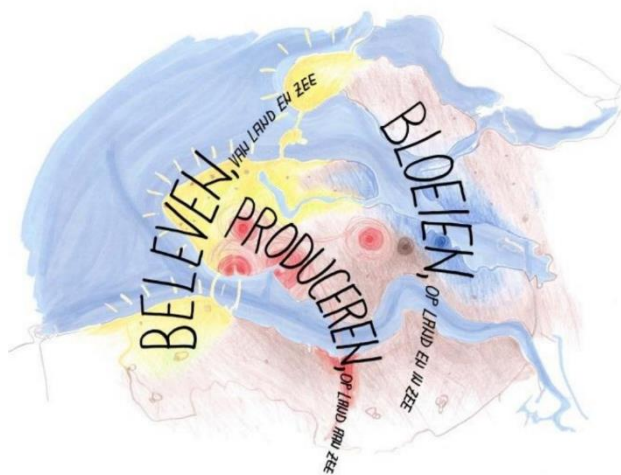
Het behouden en versterken van landschappelijke kwaliteiten, natuur en de Deltawateren liggen aan de basis van een dynamisch en veelzijdig Zeeland. Waardevolle delen worden beschermd, maar grote delen van het landschap kunnen mee veranderen met de ontwikkelingen in de samenleving. Steeds meer dringt het besef door dat Zeeland heel veel natuurlijk kapitaal heeft dat er om vraagt te worden verbonden. Daarbij is het in het voordeel van Zeeland dat de huidige wereldthema's, zoals klimaat, veiligheid, water, energie en voedsel, hier een goede voedingsbodem vinden.

Samen met de andere overheden en de samenleving zoekt de Provincie naar mogelijkheden om het Zeeuws verlangen te verwezenlijken. Het blijft daarbij belangrijk om vanuit de eigen kwaliteit de verbindingen en de samenwerking met de grote stedelijke regio's vorm te geven. Voor de samenwerking binnen en buiten Zeeland zijn maatwerk, ruimte voor eigen initiatief en een gezamenlijke verantwoordelijkheid sleutelwoorden. De Provincie werkt op regionaal en provinciaal niveau en gebruikt daarbij verschillende middelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om wettelijke mogelijkheden ter bescherming van de Zeeuwse kernkwaliteiten, subsidiekaders en fondsen om innovatie en eigen initiatief te stimuleren of menskracht in te zetten voor kennis en samenwerking.

2.2. Betekenis voor het Omgevingsplan

De Provincie wil de kernkwaliteiten van Zeeland verder benutten, (h)erkennen en versterken. Het karakter van verschillende delen van Zeeland, met sterke, beeldbepalende economische sectoren en eigenheid van de omgeving, is daarvoor de basis. Dit uitgangspunt is in het Omgevingsplan uitgewerkt in de drie deelgebieden:

Produceren op Land aan Zee: dit is het gebied waar de economische motor op volle toeren draait. De kwaliteit van de zeehavens is de verbondenheid met diep vaarwater en goede verbinding met omliggende regio's (via spoor, weg en buisleiding). Veel kansen zijn te herkennen voor biobased economie, maintenance, energie, logistiek. De zeehavens en industriegebieden hebben een rol in de verwerking en doorvoer van producten uit het deelgebied "Bloeien op Land en in Zee". De vier regiosteden in Zeeland (Z4) spelen hier een belangrijke rol in en zorgen voor een goed woon-, werk- en leefklimaat. Samen hebben de steden de functie als stuwend en dragend netwerk voor de provincie. Elke stad is hierin aanvullend en versterkend aan de ander. De Provincie zet in op het stimuleren van bedrijven om kansen te pakken en hen ruimte te geven voor verdere ontwikkeling op optimale locaties.



Beleven van Land en Zee: wordt gekenmerkt door de strook land waar land en zee letterlijk samenkomen. Het gebied heeft een belangrijke functie voor ontspanning en recreatie. Samen met het deelgebied "Bloeien op Land en in Zee" vormt dit gebied het 'Central Park' voor de omliggende regio in de Zuidwestelijke Delta. De kwaliteit van het gebied is gelegen in de mooie stranden en mooie natuur en landschap. De Zeeuwse steden bieden aanvullend hierop de voorzieningen en de dorpen geven met elk hun eigen kwaliteiten een identiteit aan de streek. De aanwezige kwaliteiten bieden veel kansen voor de ontwikkeling van recreatie, sport, cultuur, zorg economie en toerisme. Differentiatie en kwaliteitsverbetering zijn sleutelwoorden waar ook de Provincie een sturende rol in wil spelen.

Bloeien op Land en in Zee: is niet alleen zichtbaar in de vorm van landbouw, aquacultuur, visserij en kleinere woonkernen en de daarbij passende rust en ruimte. Ook zijn bedrijvigheid en ondernemerschap kernwaarden van de streek.

De synergie tussen 'Produceren op Land aan Zee' en 'Bloeien op Land en in Zee' is van groot belang voor Zeeland (achterlandverbindingen, biobased economie, enz.). Bovendien bieden de rust, ruimte, landschap en cultuurhistorie een belangrijke aanvulling op 'Beleven van Land en Zee'. Ook heeft het gebied een belangrijke functie als grensgebied van Zeeland in de Zuidwestelijke Delta.

Kansen liggen enerzijds in productspecificatie zoals aquacultuur, biobased economie, niche teelten en streekproducten. Anderzijds biedt het gebied kansen voor grootschalige akkerbouw. Het gebied als woon-gebied heeft bijzondere kwaliteiten waarbij elke kern haar eigen karakter heeft. Het leefbaar houden van dit gebied in tijden van demografische verandering vergt specifieke aandacht.

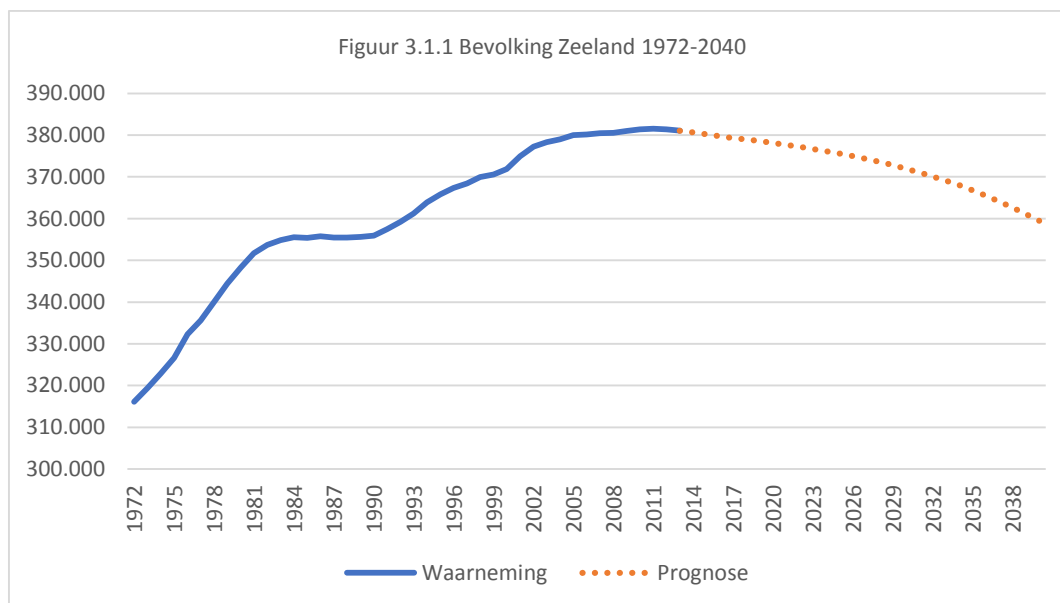
De drie gebieden Produceren, Beleven en Bloeien onderscheiden zich in benaderingswijze van economie, omgeving en mens. Elk gebied heeft daarmee haar eigen unieke kwaliteiten, maar is tevens onlosmakelijk verbonden met de andere gebieden. Ontwikkelingen op één locatie hebben gevolgen voor een andere. Deze uitgangspunten vormen het kader voor de verdere beleidsvorming van de voorliggende herziening.

3. Thematische visie op Zeeland

3.1. Huidig beleid, ontwikkelingen en trends

Het huidige beleid zet in op het stimuleren van een sterke economie, een krachtig stedennetwerk, het optimaal benutten van de recreatieve en toeristische potentie van het kustgebied, het voortbouwen en innoveren van de landbouw en visserij, het concentreren van bovenlokale voorzieningen en de verdere ontwikkeling en benutting van de deltawateren. Deze ontwikkelingen staan in de context van het behouden en versterken van de landschappelijke kernkwaliteiten van Zeeland.

De Staat van Zeeland 2014, de Economische Atlas 2014 en de Omgevingsbalans 2015 wijzen op ontwikkelingen en trends in de Zeeuwse samenleving. Deze zijn voornamelijk te herkennen op het gebied van demografie en economie. De bevolkingsontwikkeling zal in Zeeland de komende jaren worden gekenmerkt door vergrijzing, ontgroening, krimp en individualisering¹.



Voor Nederlandse en Europese begrippen is de werkloosheid in Zeeland relatief laag. De Zeeuwse economie biedt de meeste werkgelegenheid in de handel, zorg, industrie en recreatie. De faillissementen als die van Zalco, Thermphos en Neckermann drukken echter hun stempel op de Zeeuwse samenleving. Extramuralisering van verzorgingshuizen en bezuinigingen in de zorgsector zullen tevens hun effecten hebben. Een algemene trend in Nederland is de afname van winkels, met leegstand in de centra als gevolg. Zeeland is daar niet anders in. Tot slot is een transitie op het platteland gaande. Het aantal agrariërs is afgelopen periode afgenomen en deze trend zal zich in de toekomst voortzetten. Tegelijkertijd zijn nieuwe ontwikkelingen, zoals duurzame energieopwekking, in het landelijk gebied in opkomst. Deze ontwikkelingen zetten een aantal aspecten van het bestaande beleid in een nieuw daglicht en vragen om bijsturing, verduidelijking en/of uitwerking.

¹ Provinciaal rapport 'Bevolkings- en huishoudenprognose Zeeland 2014'.

3.2. Thematische aanpak

Het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 is een plan op hoofdlijnen. Veel verantwoordelijkheden zijn van provinciaal naar regionaal en lokaal niveau verschoven. Gemeenten hebben meer ruimte in de uitwerking gekregen maar dienen tegelijkertijd in regionaal verband samen te werken via bijvoorbeeld regionale woningmarkt- en bedrijventerreinenafspraken. De Provincie heeft in het ruimtelijk domein veelal een kaderstellende functie. De maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen op bovenlokale, regionale en provinciale niveau staan hier centraal.

In een veranderende samenleving waar groei niet vanzelfsprekend is, dient aandacht te zijn voor het omgaan met overaanbod van functies, herstructurering en transformatie. Hierbij is een integrale benadering tussen sectorale aspecten van belang.

De actuele opgaven die in de Omgevingsbalans 2015 en de herziening van het Omgevingsplan gesignaleerd worden, zijn te clusteren op basis van de betreffende kwaliteit en of de nadruk ligt op stedelijke ontwikkelingen of ontwikkelingen in het landelijk gebied van Zeeland. De vier hoofdthema's vastgoed, landelijk gebied, deltawateren en milieu verbinden sectorale aspecten met de fysieke leefomgeving. De vier thema's geven afzonderlijk van elkaar inzicht in de opgaven. Tegelijkertijd zijn ook de vier thema's niet los van elkaar te zien, overlappen ze elkaar en geven zij samen invulling aan de actuele opgaven waar Zeeland voor staat.

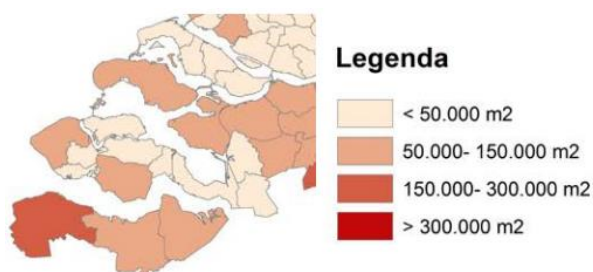
3.3. Vastgoed

De economische en demografische ontwikkelingen in Zeeland hebben op korte en langere termijn effect op de kwaliteit en omvang het vastgoed² in de provincie. Het Omgevingsplan schetst veranderingen die in het ruimtelijk beleid nodig zijn om hier mee om te kunnen gaan. Het woningmarktbeleid geeft hier invulling aan door vraag en aanbod zowel kwalitatief als kwantitatief beter op elkaar aan te laten sluiten. Tevens wordt door het stimuleringsprogramma Provinciaal Impuls Wonen in samenhang met regionale woningmarktafspraken ingezet op herstructurering en selectieve uitbreiding. Ook bij bedrijventerreinen wordt ingezet op regionale afstemming, maar dan zonder stimulerend beleid.

Het Omgevingsplan zet voor ander vastgoed zoals kantoren, winkels, solitaire bedrijven, recreatiewoningen en agrarische opstallen niet in op programmeren. Bij deze vormen van vastgoed wordt alleen gestuurd op onderbouwing van de noodzaak en de locatie van nieuwe uitbreidingen. Herstructurering is een verantwoordelijkheid van gemeente, vastgoedeigenaren en -gebruikers. Nieuwe grote vastgoedprojecten voor één functie komen steeds minder voor. Er is een tendens naar een verzameling van kleinere projecten die verschillende gebruiksvormen combineren. Deze projecten hebben effect op meerdere beleids-terreinen, waarvan een deel niet, een deel lokaal en een deel regionaal wordt afgestemd. Daarnaast hebben door de beperkte vraag ontwikkelingen in het landelijk gebied direct effect in het stedelijke gebied en visa versa.

² Onder vastgoed wordt verstaan het onroerend goed in de vorm van kantoren, winkels, bedrijven, (recreatie)woningen, agrarische opstallen.

De afgelopen jaren is een groot aantal agrarische bedrijven gestopt. Dit proces zal de komende periode doorzetten, wat leidt tot ruim 800.000 m² vrijkomende agrarisch bedrijfsbebouwing tot 2030³. Een deel van deze bedrijfsbebouwing zal door de sector zelf in gebruik worden genomen. Nieuwe Economische Draggers (NED's) of wonen in het landelijk gebied als vervolgfunctie van het agrarisch vastgoed zijn ook mogelijk. NED's in het landelijk gebied kunnen concurreren met de verdere ontwikkeling en het functioneren van bedrijventerreinen. Tegelijkertijd betekent woningbouw in het buitengebied – evenals deeltijdwonen of permanente bewoning op recreatieterreinen – minder vraag naar woningbouw in de kern. In combinatie met de demografische ontwikkelingen heeft dit tot meer leegstand in kernen. Het is dan ook wenselijk meer samenhang en afstemming aan te brengen tussen de verschillende onderdelen van de vastgoedmarkt en tussen de geboden ontwikkelingsmogelijkheden in stedelijk en landelijk gebied. Hierbij ziet de Provincie de Z4 als stuwend en dragend netwerk van stedelijke aantrekkelijkheid binnen en tussen de verschillende regio's.



Prognose vrijkomende agrarische bebouwing per gemeente tot 2030 in m²

(bron: BAG, GIAB, TOP10-NL, bewerking Alterra).

Leegstand van kantoren in Zeeland is relatief beperkt van omvang en wordt voornamelijk veroorzaakt door inkrimping of verplaatsing van overheidsdiensten. Leegstand in detailhandel wordt deels veroorzaakt door economische teruggang, maar ook door de ontwikkeling van webwinkels en de vergrijzing. De oplossing ligt niet in een aanpassing van het provinciale beleid. Het provinciale beleid van concentratie in de kernwinkelgebieden blijft hierbij van belang.

Onderwerpen die in deze herziening aan bod komen zijn bedrijfstvastgoed, kleinschalige woningbouw, cultuurhistorische bebouwing en verblijfsrecreatie.

3.4. Landelijk gebied

Het landelijk gebied is van oudsher het speelveld van de landbouw, maar het Zeeuwse platteland wordt steeds multifunctioneler. Vanuit diverse andere sectoren wordt aanspraak gemaakt op de beschikbare ruimte. De recreatiesector maakt een transitie van transformatie, revitalisering en herstructurering door.

³ Volgens prognose gaat het in Zeeland in de periode tot 2030 om 50.000 tot 300.000 m² vrijkomende agrarische bebouwing per gemeente. In percentages: 20 tot 40% van de agrarische bebouwing komt vrij. In totaal gaat het, in de periode 2012 – 2030 om 800.000 m² vrijkomende agrarische bebouwing voor heel Zeeland (woonhuizen en bedrijfsgebouwen, excl. glastuinbouw).

Bron: rapport "Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied", opgesteld in opdracht van InnovatieNetwerk, rapportnr. 14.2.325 Utrecht, maart 2014.

Tegelijkertijd worden nieuwe kansen gezien in de recreatieve hotspots voor Zeeland. De landbouw zelf werkt aan schaalvergroting en intensivering, maar ook verbreding, verduurzaming en vergroening staan centraal. De hieraan gekoppelde (dreigende) leegstand van het agrarisch vastgoed, het (on)mogelijk behoud of hergebruik hiervan én de ontwikkelingen binnen de recreatiesector hebben een directe connectie met het thema vastgoed.

Het landelijk karakter maakt Zeeland onderscheidend van het omliggende stedelijke gebied. Het behouden en versterken van landschappelijke kwaliteiten, natuur en de deltawateren liggen aan de basis van een dynamisch en veelzijdig Zeeland. De balans tussen enerzijds het beschermen en ontwikkelen van het natuurlijk kapitaal van Zeeland en economische ontwikkelingen anderzijds verdient aandacht. Dit wordt vormgegeven door bestaande beleidslijnen (o.a. het Natuurnetwerk Zeeland en het tegengaan van versterking in het buitengebied) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De decentralisatie van taken op het gebied van natuur, landschap en landinrichting geven tot slot verdere invulling aan de provinciale rol als regisseur in het landelijk gebied. De decentralisering van DLG geeft hiernaast invulling aan de nieuwe uitvoerende taken van de Provincie. De realisatie van het Natuurnetwerk Zeeland (NNZ, voormalige EHS), de uitvoering van de PAS en het koppelen van (ontwikkelings)opgaven in het landelijk gebied via het Programma Platteland⁴ spelen een belangrijke rol.

Onderwerpen die in deze herziening aan bod komen zijn zonneparken, landschapsbeleid, veehouderij en bebouwing buiten het agrarisch bouwvlak.

3.5. Deltawateren

De verwevenheid met water is in Zeeland overal zichtbaar. Zowel in de vorm van economie, recreatie, wonen maar ook als natuur- en landschapswaarden en waterveiligheid. Het is voor Zeeland daarom van belang niet alleen vanuit landkwaliteiten te denken maar juist ook de combinatie te leggen met de waterkwaliteiten.

De Deltabeslissingen van het Rijk hebben invloed op alle Deltawateren en de verbinding daartussen.

Enerzijds bieden de Deltabeslissingen veel kansen waarvan Zeeland kan profiteren. Voordeel is er voor de visserij, recreatie en natuur en landschap. Anderzijds komen opgaven op Zeeland af. Waterveiligheid beperkt zich niet langer tot het verstevigen van dijken, maar krijgt ook vorm middels ruimtelijke adaptatie die ook ruimtelijke gevolgen op het land kunnen hebben.

De veranderingen door de Deltabeslissingen bieden ook een podium om de samenwerking en het ruimtegebruik voor de deltawateren een nieuwe impuls te geven. Dit vraagt aanpassing van de governance van de Oosterschelde en Westerschelde. Ook het ruimtegebruik en bebouwing in het kustfundament worden door het Rijk ter discussie gesteld, wat Zeeland voor nieuwe opgaven stelt. Hier ligt een relatie met het behoud en versterken van het landelijk gebied en de balans met economische ontwikkelingen.

Onderwerpen die in deze herziening aan bod komen zijn bebouwing in het kustfundament, regionale waterkeringen en streefbeelden Zuidwestelijke Delta.

⁴ Het Programma Zeeuws Platteland is er op gericht het provinciaal beleid tot uitvoering te brengen, door verbinding te leggen met uitvoeringsprojecten van externe partijen en Europese doelen en middelen.

3.6. Milieu

Het milieu bepaalt in grote mate de leefbaarheid van Zeeland. Van schone lucht tot het beperken van geluidsoverlast. Het is onlosmakelijk verbonden met de andere opgaven waar Zeeland voor staat en de ruimtelijke gevolgen daarvan. Het milieubeleid is onderdeel van het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018. De uitvoering hiervan is echter overgegaan naar de nieuw gevormde Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland (RUD-Zeeland). Dit leidt tot nieuwe taakverdelingen tussen de Provincie en de RUD en andere uitvoering van enkele beleidsregels.

Met de introductie van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is een programma ontwikkeld wat Zeeland ontwikkelingsruimte geeft op het gebied van stikstofemissies. De manier waarop hier invulling aan wordt gegeven is van belang voor de verlaging van administratieve lasten, de verdere ontwikkeling van de Zeeuwse economie en het behoud van natuurwaarden.

Hiernaast zijn in het Omgevingsplan enkele doelen en acties rond lichthinder benoemd die niet of gedeeltelijk zijn uitgevoerd. Dit vraagt om een nuancering van het beleid of herverdeling van middelen.

Onderwerpen die in deze herziening aan bod komen zijn Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, luchtvaart, Programmatische Aanpak Stikstof en Licht en Duisternis.

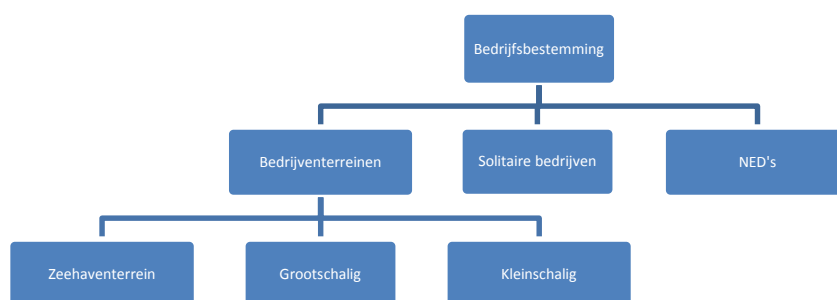
4. Voorgestelde beleidswijzigingen

4.1. Bedrijfsvastgoed (Vastgoed)

4.1.1. Probleemanalyse

Onder bedrijfsvastgoed wordt verstaan het onroerend goed in de vorm van kantoren, winkels, bedrijven, recreatiewoningen en agrarische opstallen. Dit onderdeel van de herziening richt zich op solitaire bedrijven, bedrijventerreinen en agrarische opstallen binnen het bouwvlak. Onder dit laatste vallen ook de Nieuwe Economische Dragers (NED's).

De ontwikkelingen in het landelijk gebied en in het stedelijk gebied zijn communicerende vaten. Met het huidige aanbod aan ruimte op bedrijventerreinen (ca. 200 hectare), de beperkte vraag naar vestigingsmogelijkheden voor bedrijven en de verwachte toename in leegstaand agrarisch vastgoed neemt het bestaande overaanbod voor vestigingsmogelijkheden verder toe. Dit pleit voor een samenhangende en eenduidige benadering van het hele scala aan bedrijfsmatige vestigingsmogelijkheden in het landelijk en stedelijk gebied. Daarbij moet tevens aandacht besteed worden aan de noodzaak voor herstructurering en herbesteding van dit overaanbod. Onderstaand wordt de samenhang tussen verschillende soorten bedrijfsvastgoed geschetst en worden de knelpunten benoemd.



Bedrijventerreinen

Het beleid van de Provincie is gericht op het faciliteren van bedrijvigheid op de daarvoor meest geschikte locaties. Vanuit zowel economische als ruimtelijke overwegingen zijn dat de bedrijventerreinen.

Het beleid is gericht op de afstemming van bedrijventerreinenprogrammering in regionaal verband, bundeling en concentratie op de grootschalige bedrijventerreinen en herstructurering. Nieuwe bedrijventerreinen en uitbreiding van bestaande bedrijventerreinen is toegestaan als dit past binnen de regionale afspraken en de provinciale randvoorwaarden. Daartoe behoort ook de juiste toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking (provinciaal en rijksbeleid).

De uitgifte van reguliere bedrijventerreinen (dus exclusief de zeehaventerreinen) is de afgelopen jaren afgenomen. In 2013 heeft de Provincie een nieuwe prognose opgesteld voor de periode 2013-2023. De prognose geeft als maximum scenario een behoefte aan regulier bedrijventerrein van 13 ha/jaar, dus ongeveer 130 ha voor heel Zeeland voor de komende tien jaar. Na deze tien jaar voorspellen alle modellen een nog verder dalende behoefte. Het totale Zeeuwse actuele aanbod bedraagt een kleine 200 ha, zodat er duidelijk sprake is van overaanbod. Overaanbod is onwenselijk, omdat dit de markt voor bedrijventerreinen verstoort en de beoogde concentratie tegenwerkt. Hierdoor kunnen reeds gedane investeringen, zoals

verwervingskosten, bouwrijp maken en de aanleg van ontsluitingen niet worden terugverdiend. Er is dus geen behoefte aan uitbreiding van het totale aanbod, maar wel aan herverdeling van het aanbod over de terreinen. Bedrijfsterreinen waar geen vraag naar is, moeten worden geschrapt om ruimte te maken voor gewenste locaties. Dit houdt meestal in dat de bestemming van de bestemming 'bedrijf' moet worden gewijzigd naar de feitelijke bestemming 'agraris'. Omdat daarmee de boekwaarde van de grond afneemt kan dat tot gevolg hebben dat de overheid of de private partij die eigenaar is van de grond de verwachte opbrengsten moet afboeken.

De nieuwe prognose is nog niet vertaald in nieuwe regionale bedrijventerreinenprogramma's. De huidige programma's zijn in de periode 2007-2011 tot stand gekomen. Een deel van de uitbreidingen die in deze programma's zijn benoemd, is intussen gerealiseerd en er zijn enkele terreinen geherstructureerd met behulp van provinciale en rijkssubsidie. In de meeste regio's is sindsdien het overaanbod niet afgenomen, omdat oude kansarme plannen niet worden geschrapt en er wel nieuwe uitbreidingsplannen worden gemaakt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van onduidelijkheid over de maximale uitbreiding die binnen het provinciaal beleid wordt geboden voor afronding van kleinschalige bedrijventerreinen. Herstructurering vindt slechts beperkt plaats, terwijl mogelijkheden om herstructurering te financieren uit nieuwe uitbreidingslocaties afnemen.

Voor een effectief bedrijventerreinbeleid zijn actuele bedrijventerreinenprogramma's noodzakelijk. Het opstellen van een actueel regionaal programma blijkt voor veel regio's lastig. Verbetering van het instrument van de regionale programmering of van de provinciale ondersteuning daarvan is nodig.

Solitaire bedrijven

In de regionale afstemming van bedrijventerreinen is onduidelijkheid ontstaan over de status van solitaire bedrijven. Daar behoren ook een aantal grotere solitaire bedrijven in het buitengebied toe (bijvoorbeeld uienverwerkende bedrijven of bouwbedrijven). Soms zijn deze benoemd als kleinschalig bedrijventerrein, zodat ze zijn opgenomen in het regionale bedrijventerreinprogramma en soms niet. De reden waarom sommige solitaire bedrijven als kleinschalig bedrijventerrein zijn aangeduid en andere niet, is onduidelijk. Solitaire bedrijven hebben een andere en ruimere uitbreidingsmogelijkheid dan kleinschalige bedrijventerreinen. Wel is hierbij verevening verplicht. In de praktijk ontstaat hierdoor een grijs gebied waarin de toepassing van het provinciale beleid onduidelijk is.

Nieuwe Economische Dragere (NED's)

In het landelijk gebied is realisatie van NED's mogelijk in leegstaand (voornamelijk agrarisch) vastgoed. Door invulling met een passende herbestemming kan verpaupering van vastgoed in het landelijk gebied worden voorkomen. Vanwege een verder afnemend aantal agrarische bedrijven en een toenemende schaalvergroting in agrarische opstallen neemt de omvang van her te bestemmen agrarisch vastgoed de komende jaren verder toe. Recent onderzoek geeft aan dat in de periode tot 2030 ongeveer 800.000 m² aan agrarische bedrijfsgebouwen in Zeeland zal vrijkomen.

Omdat volledige herbestemming hiervan met voor het landelijk gebied passende functies niet reëel is, zal in toenemende mate sprake zijn van concurrentie met vestigingsmogelijkheden op bedrijventerreinen.

Agrarische onderzoeksbedrijven

In Zeeland zijn enkele agrarische onderzoeksbedrijven (bijv. zaadveredeling) gevestigd. Het gaat om bedrijven die een belangrijke impuls geven aan de innovatie in de landbouwsector, bijdragen aan het versterken van de keten en hoogwaardige werkgelegenheid bieden. Voor hun werkzaamheden is grond (evt. in combinatie met kassen) noodzakelijk, waardoor ze de verschijningsvorm hebben van een regulier landbouw- of glastuinbouwbedrijf. De werkzaamheden richten zich echter niet op agrarische productie, maar op onderzoek. Voor hun verdere ontwikkeling zijn deze bedrijven op basis van het omgevingsbeleid aangewezen op de ontwikkelingsmogelijkheden voor glastuinbouw of reguliere bedrijvigheid. Hierdoor wordt vestiging en verdere doorontwikkeling van dit type bedrijvigheid in Zeeland beperkt.

4.1.2. Beleidsopties

Uitbreidingen van kleinschalige bedrijventerreinen

Het streven van de Provincie is de verdere versterking van de grootschalige bedrijventerreinen. Deze zijn gunstig gelegen aan de grote fysieke en digitale netwerken in Zeeland. Het huidige beleid heeft als doel om 80% van alle uitbreidingen van bedrijventerreinen op deze locaties te laten plaats vinden.

Daarnaast is er een groot aantal kleinschalige bedrijventerreinen in Zeeland. Dit zijn veelal terreinen die zijn ontstaan door verplaatsing van lokale bedrijven uit de woonkern. Deze lokale bedrijven zijn geleidelijk doorontwikkeld tot regionale, nationale of zelfs internationale bedrijvigheid. Deze ontwikkeling past vaak niet meer bij de infrastructuur en het kleinschalige karakter van de kernen. Bedrijven lopen daardoor tegen beperkingen aan voor de bedrijfsvoering, de leefbaarheid in de omgeving neemt af en er ontstaan verkeersonveilige situaties. Het beste alternatief hiervoor is verplaatsing van bedrijven naar een grootschalig bedrijventerrein waar de voorzieningen en infrastructuur optimaal zijn. In de praktijk is dit financieel onaan-trekkelijk en wordt vaak een beperkte uitbreiding als oplossing voor de korte termijn gekozen. Het provinciaal beleid biedt daarvoor de ruimte als daarmee het terrein netjes wordt afgerond. Bedrijven die het kleinschalige terrein ontgroeien, kunnen terecht op grootschalige bedrijventerreinen waardoor op het kleinschalige terrein ruimte vrij komt voor lokale bedrijven.

Op basis van het huidige beleid mag een kleinschalig bedrijventerrein éénmalig beperkt afronden indien dit de ruimtelijke kwaliteit verbetert. Hierbij geldt een maximum van 20% of 0,5 ha. Regelmatig ontstaat onduidelijkheid met de gemeenten over de (on)wenselijkheid van de locatie en omvang van dergelijke uitbreidingen in het licht van het provinciale beleid. Er zijn twee opties:

1) Afronden bestaande kleinschalige terreinen

In het huidige beleid is de maximale uitbreiding aangegeven als 20% of 0,5 ha. Indien 20% wordt aangehouden aan, kan dit leiden tot een uitbreiding van meerdere hectaren als het om een bedrijventerrein van forse omvang gaat. Dit overstijgt de omvang die nog redelijkerwijs als ruimtelijke afronding kan worden bestempeld. Een optie is om dit te vervangen door 20% met een maximum van 0,5 ha, waardoor logischerwijs sprake is van een daadwerkelijke beperkte afronding.

2) Uitbreiding bestaande kleinschalige terreinen

De bestaande situatie van een uitbreiding met naar keuze 20% of 0,5 ha handhaven. Dit biedt meer ruimte voor gemeenten hun lokale bedrijventerreinen verder te ontwikkelen. Dit kan wel strijdig zijn met het provinciale doel om nieuwe ontwikkelingen te concentreren op de grootschalige bedrijventerreinen. Ook kan dit leiden tot extra investeringen van gemeente, waterschap en provincie in de lokale en regionale infrastructuur.

Solitaire bedrijven binnen of buiten de programmering

Grootschalige en kleinschalige bedrijventerreinen zijn op basis van provinciaal beleid onderdeel van de regionale bedrijventerreinenprogramma's. Solitaire bedrijven in het buitengebied mogen op basis van het huidige beleid éénmalig 20% uitbreiden. Deze bedrijven hoeven op basis van het huidige beleid niet te worden opgenomen in de programma's. Deze bijzondere positie van solitaire bedrijven ten opzichte van bedrijven op bedrijventerreinen heeft een aantal negatieve gevolgen. Solitaire bedrijven worden gefaciliteerd op locaties die niet altijd geschikt zijn voor de verdere groei van bedrijven. Er wordt ook geen afweging gemaakt of er (ruimtelijk en economisch) betere locaties op bedrijventerreinen in de regio voorhanden zijn en of uitbreiding op de huidige locaties tot bezwaren (landschap, milieu, verkeer) leidt.

Het laten voortbestaan van de onduidelijkheid tussen kleinschalige bedrijventerreinen en solitaire bedrijven is daarom ongewenst. Het voorstel is dan ook om één duidelijke definitie hanteren van een bedrijventerrein, ongeacht of het terrein uit één of meerdere bedrijven bestaat.

Landelijk is een ondergrens van 1 ha een geaccepteerd en breed gehanteerde norm. Alle terreinen groter dan 1 ha worden aangeduid als kleinschalig bedrijventerrein. Alle bedrijfslocaties in het buitengebied kleiner dan 1 ha vallen in het beleid onder de noemer NED.

In de huidige provinciale behoefteeraming voor de uitbreiding van bedrijventerreinen in de regio is de uitbreiding van solitaire bedrijven in het buitengebied niet meegerekend. Met bovenstaande voorstel zal door de Provincie een nieuwe behoefteeraming worden gemaakt op basis van een groter aantal bedrijventerreinen, met als verwacht gevolg een hogere behoefteeraming per regio. Binnen deze nieuwe behoefteeraming dienen de regio's in Zeeland een nieuwe bedrijventerreinenprogrammering te maken. Binnen de kaders van het programma kan de regio zelf de afweging maken om de nieuwe kleinschalige bedrijventerreinen volledig, beperkt of niet te faciliteren ten koste van de huidige kleinschalige en grootschalige terreinen.

Herstructurering van (kleinschalige) bedrijventerreinen

Zowel voor grootschalige als kleinschalige bedrijventerreinen wordt geconcludeerd dat de herstructurering achter blijft bij de doelstelling. Dit wordt mede veroorzaakt door het wegvallen van (Rijks)subsidie op dit onderdeel. Het uitgangspunt dat nieuwe aanleg benut wordt voor een investering in herstructurering van bestaande terreinen is in beperkte mate gevolgd.

Om herstructurering een nieuwe impuls te geven wordt voorgesteld om andere vormen van financiering te verkennen. Op dit moment dienen (nu nog) solitaire bedrijven in het buitengebied een vereveningsbijdrage te leveren ten behoeve van de omgevingskwaliteiten.

Het voorstel is om een herstructureringsfonds op te zetten waar deze vereveningsbijdrage in wordt gestort, tezamen met een bijdrage van gemeenten vanuit de uitbreiding van bedrijventerreinen en provinciale en Europese middelen. Het herstructureringsfonds kan regionaal of provinciaal worden ingezet voor de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, het saneren of verplaatsen van bedrijfslocaties naar de concentratielocaties.

Nieuwe Economische Draggers:

De afgelopen 15 jaar heeft de Provincie ingezet op het stimuleren van NED's in het landelijk gebied. Het doel was enerzijds ruimte bieden voor nieuwe economische activiteiten in het landelijk gebied en anderzijds het invullen van vrijkomende agrarische bebouwing. De komende 15 jaar zal in Zeeland naar verwachting 800.000 m² aan agrarische bebouwing zijn agrarische functie verliezen.

Het huidige NED-beleid biedt de mogelijkheid om uiteenlopende bedrijfsmatige activiteiten te vestigen in vrijkomende agrarische bebouwing. De maximale omvang is vastgelegd op 1 hectare. Als een NED groter wordt, dient deze te verhuizen naar een bedrijventerrein.

Er kan onderscheid worden gemaakt in twee vormen van NED's.

- *Primair aan het buitengebied gerelateerde activiteiten*
- *Overige bedrijfsmatige activiteiten, die ook op een bedrijventerrein zouden passen*

In de voorgaande paragrafen is geconstateerd dat er behoefte is om meer samenhang en afstemming aan te brengen tussen de regeling voor NED's en de overige vestigingsmogelijkheden voor bedrijven.

Er zijn twee mogelijkheden om deze samenhang beter in het beleid te verankeren:

- 1) *De categorie overige bedrijfsmatige activiteiten apart benoemen in de NED-lijst. Deze NED's zijn alleen mogelijk als ze worden opgenomen in de regionale bedrijventerreinenprogramma's.*
- 2) *De huidige lijst behouden. Gemeenten maken per geval een afweging of vestiging van het bedrijf als NED wenselijk is. Dit betekent voortzetting van het vigerende beleid.*

Het instrument van de regionale programmering

De Provincie heeft het instrument van de regionale bedrijventerreinenprogrammering in 2006 geïntroduceerd. De Provincie zorgt voor een realistische behoefteaming. De regio's baseren hun programmering op deze behoefte en kunnen hiermee voldoen aan de vereisten van de ladder voor duurzame verstedelijking. Na de vaststelling van de behoefteaming in 2013 blijkt dat de regio's moeite hebben om te komen tot een actualisatie van hun bedrijventerreinenprogramma's. Hierdoor dreigt de situatie te ontstaan dat regio's onvoldoende voorbereid zijn op toekomstige gewenste ontwikkelingen, de mis-match tussen vraag en overaanbod in stand blijft en de kwaliteit van het aanbod aan bedrijventerreinen terugloopt.

Er zijn verschillende opties om de toepassing van het instrument te verbeteren:

- 1) *Opstellen en toepassen van de regionale programma's stimuleren door via een herstructureringsfonds een financiële bijdrage te leveren aan herstructurering en herverdeling van aanbod in de regio, onder voorwaarde dat een actueel bedrijventerreinprogramma is vastgesteld.*
- 2) *Doorbreken van een langdurige impasse bij de totstandkoming van nieuwe regionale bedrijventerreinenprogramma's binnen de regio, door de regio naar de Provincie te halen. Dit vraagt extra inzet en verduidelijking van de eisen die aan het programma worden gesteld.*

Agrarisch vastgoed

De komende 15 jaar zal in Zeeland veel agrarische bebouwing vrijkomen. Het huidige beleid voorziet in het hergebruik van deze bebouwing door middel van de NED-regeling. Ook kunnen voormalige agrarische

bedrijven als woning in het buitengebied worden ingericht en biedt de Ruimte-voor-Ruimte-regeling mogelijkheden voor nieuwe woningen in het buitengebied bij sanering van bebouwing elders. Een deel van de vrijkomende agrarische bebouwing wordt hierdoor gekoppeld aan een vervolgactiviteit.

Het andere deel van de vrijkomende agrarische bebouwing is niet geschikt voor bewoning of als vervolgactiviteit. Dit kan zijn vanwege een ongelukkige locatie, slechte of ongeschikte staat van de bebouwing of te hoge onderhoudskosten. Op termijn zal deze bebouwing verder verpauperen, wat ten koste gaat van de Zeeuwse omgevingskwaliteiten.

Het huidige provinciale beleid speelt hier op in door nieuwe agrarische bouwvlakken alleen toe te staan als er geen vrijkomende bouwvlakken beschikbaar zijn en een bijdrage wordt geleverd aan de sanering van agrarische opstallen elders. Eenzelfde systematiek geldt voor de nieuwvestiging van NED's. Voor de uitbreiding van een NED (tot maximaal 1 hectare) dient eveneens elders bebouwing te worden gesaneerd. Uitbreiding van agrarische bouwblokken tot boven de 1,5 ha is conform het door de gemeenten ondertekende convenant AAZ alleen mogelijk als dat nodig is voor de agrarische bedrijfsvoering.

Dit beleid is effectief, maar in de praktijk niet voldoende om voor het totaal aan vrijkomend agrarisch vastgoed een oplossing te bieden. De verwachting is dan ook dat een deel van de agrarische opstallen niet opnieuw benut of gesaneerd zal worden.

De volgende opties zijn mogelijk:

- 1) *Accepteren dat een deel van de vrijkomende agrarische bebouwing geen vervolgfunctie krijgt en een deel als gevolg daarvan zal vervallen. Het provinciaal beleid niet aanpassen en de aanpak van negatieve effecten over laten aan eigenaren, omwonenden en gemeenten.*
- 2) *Agrariërs zelf verantwoordelijk maken voor sanering van hun agrarische opstallen bij beëindiging van de agrarische bedrijfsvoering. Dit kan door als voorwaarde te stellen dat het omzetten van een agrarische dienstwoning in een woonbestemming alleen mogelijk is wanneer de agrarische opstallen op het betreffende bouwvlak worden gesaneerd (tot bijvoorbeeld een maximum van 200 m²).*
- 3) *Een bovengrens instellen aan de uitbreiding van een agrarisch bouwvlak (bijv. 1,5 hectare). Hierdoor wordt herstructurering van bestaande bebouwing op het bouwvlak gestimuleerd. Voor uitbreidingen tot aan deze omvang is ook een positief AAZ advies noodzakelijk waarin de noodzaak wordt aangetoond.*

Agrarische onderzoeksbedrijven

Het is wenselijk om agrarische onderzoeksbedrijven in Zeeland voldoende uitbreidingsmogelijkheden te bieden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de nieuwvestiging van een dergelijk bedrijf en de uitbreiding van een reeds bestaand agrarisch onderzoeksbedrijf.

Voor de uitbreiding van bestaande agrarische onderzoeksbedrijven in het landelijk gebied geldt geen maximale omvang. Dit is een verruiming van het huidige beleid. Wel geldt daarbij als voorwaarde dat voor de activiteit noodzakelijke bebouwing alleen kan worden opgericht als elders bebouwing wordt gesaneerd. Bij de invulling van deze saneringsvoorwaarde wordt maatwerk geleverd overeenkomstig de uitgangspunten van de handreiking verevening.

Voor nieuwvestiging van agrarische onderzoeksbedrijven bieden de reguliere bedrijventerreinen ontwikkelingsmogelijkheden.

4.1.3. Beleidsvoorstel

Bedrijventerreinen

De onduidelijkheid over uitbreidingsmogelijkheden van kleinschalige bedrijventerreinen wordt weggelaten door bij de eenmalige uitbreiding de keuze te bieden voor 20% uitbreiding of met 0,5 ha (optie 2). Deze invulling biedt de maximale beleidsruimte voor gemeenten om binnen het regionale programma maatwerk te leveren.

Solitaire bedrijven

De onduidelijkheid over wat wel en niet een kleinschalig bedrijventerrein is, kan alleen worden opgelost door een duidelijke definitie te hanteren. *Bedrijfslocaties groter dan 1 ha worden een bedrijventerrein genoemd, alle bedrijfslocaties kleiner dan 1 ha noemt de Provincie geen bedrijventerrein en vallen daarom onder het beleid voor NED's.* De regionale behoefte-raming zal hierop door de Provincie worden aangepast.

Herstructurering van bedrijventerreinen

Om herstructurering van bedrijventerrein en het verplaatsen van bedrijven uit het landelijk gebied naar de concentratielocaties te bevorderen is het voorstel om een herstructureringsfonds op te zetten. Het fonds wordt gevoed met vereveningsbijdragen, een bijdrage van gemeenten vanuit de uitbreiding van bedrijventerreinen, provinciale en zo mogelijk ook Europese middelen. De regio beslist of een herstructureringsfonds voor de eigen regio wordt opgezet of dat wordt aangesloten bij een provinciaal fonds.

Nieuwe economische dragers

De NED-lijst wordt niet gewijzigd (optie 2). Om ongewenste concurrentie van NED's met bedrijventerreinen te voorkomen, wegen gemeenten per geval af of vestiging op een bedrijventerrein een beter alternatief is.

Regionale programmering

Om de totstandkoming van regionale bedrijventerreinprogramma's te bevorderen, levert de Provincie een financiële bijdrage aan herstructurering en herverdeling van aanbod in de regio, onder voorwaarde dat een actueel bedrijventerreinprogramma is vastgesteld (optie 1).

Agrarisch vastgoed

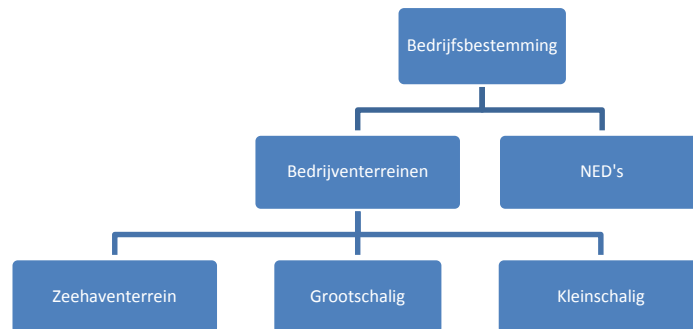
Om te voorkomen dat het probleem van leegstaand agrarisch vastgoed nog verder toeneemt, wordt voorgesteld agrariërs zelf verantwoordelijk te maken voor sanering van hun agrarische opstallen bij beëindiging van de agrarische bedrijfsvoering (optie 2). Bij omschakeling van een agrarische naar een woonbestemming neemt de waarde van de woning toe. Deze meerwaarde kan worden ingezet voor de sloop van overtollige bebouwing. Zolang de agrarische bestemming niet wordt omgezet, is sloop niet verplicht. Door deze optie te kiezen wordt de agrarische sector niet beperkt.

Agrarische onderzoeksbedrijven

Bestaande agrarische onderzoeksbedrijven in het landelijk gebied mogen uitbreiden. Er geldt geen maximale omvang. Wel geldt als voorwaarde dat bebouwing alleen kan worden opgericht als elders

bebouwing wordt gesaneerd. Voor nieuwvestiging van agrarische onderzoeksbedrijven bieden de reguliere bedrijventerreinen ontwikkelingsmogelijkheden.

De nieuwe vereenvoudigde indeling van beleidscategorieën komt er in de voorgestelde aanpak als volgt uit te zien:



4.2. Kleinschalige woningbouw (Vastgoed)

4.2.1. Probleemanalyse

Het Omgevingsplan biedt verschillende mogelijkheden voor woningbouw in het landelijk gebied. Het beleid biedt mogelijkheden voor kleinschalige woningbouw via de Ruimte-voor-Ruimte regeling, de Landgoederenregeling, Rood-voor-Rood (het gebruik maken van cultuurhistorische bebouwing) en het bouwen in het landelijke bebouwingsconcentratie (buurtschap). Wonen in het landelijk gebied is nooit een doel op zich geweest, maar is een middel om gewenste ontwikkelingen en behoud van landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten te stimuleren. Deze mogelijkheden worden regelmatig toegepast door gemeenten. Bij verschillende projecten blijkt dat er onduidelijkheid is over het verplicht aantonen van de regionale behoefte (de eerste stap van de duurzaamheidsladder, zoals opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening). Ook voor kleinschalige woningbouw moet worden aangetoond dat er vraag is naar de ontwikkeling. Dit is des te belangrijker, omdat kleinschalige woningbouw in zowel het stedelijk- als het landelijk gebied een steeds groter deel van de totale woningbouw uitmaakt. Het Omgevingsplan geeft niet eenduidig aan of deze projecten moeten worden opgenomen in de regionale woningbouwplanning. Ook is niet expliciet gemeld dat kleinschalige woningbouwprojecten binnen bestaand bebouwd gebied altijd onderdeel moeten uitmaken van de woningmarktafspraken. De beleidstekst vraagt om verduidelijking.

Daarnaast ontstaat er een specifiek vraag voor vormen van zorgwoningen, als gevolg van de extramuralisering van de zorg. Dit uit zich onder meer in de introductie van aparte adressen voor eenheden in zorginstelling.

4.2.2. Beleidsopties

Kleinschalige woningbouw

Geconstateerd is dat kleinschalige woningbouwprojecten een steeds groter deel van de woningbouw in Zeeland vormen. Realisatie van veel kleine projecten maakt andere woningbouwprojecten overbodig. Ongeacht of een woning nu in een uitbreidingswijk wordt gerealiseerd, door middel van inbreiding of in een voormalige agrarische schuur, vervult deze woning vraag naar woningen in de provincie.

De volgende opties voor verduidelijking van het woningbouwbeleid zijn mogelijk:

1) Kleinschalige projecten per regio programmeren

De woningbouwprogramma's bieden inzicht in de totale behoefte aan woningen in Zeeland, inclusief vraag naar bijzondere kleinschalige projecten zoals ruimte-voor-ruimte, landgoederen en boerderijwoningen. Binnen de regio worden afspraken gemaakt over de hele woningbouwplanning, daarom moet in de afspraken ook een inschatting worden gemaakt van het aantal woningen dat wordt gereserveerd voor bijzondere, kleinschalige projecten zonder deze afzonderlijk te hoeven benoemen. Deze aanpak wordt in regio De Bevelanden toegepast en blijkt flexibiliteit te bieden en onderbouwing van bestemmingsplannen voor kleine woningbouwprojecten eenvoudig te maken.

2) Kleinschalige projecten per regio vaststellen

In overeenstemming met de ladder voor duurzame verstedelijking dienen alle vormen van woningbouwplannen te worden opgenomen in de woningmarktafspraken. Met bijzondere kleinschalige projecten zoals ruimte-voor-ruimte, landgoederen en boerderijwoningen worden meer doelen bereikt dan alleen toevoeging aan de woningvoorraad. Dat vraagt om een aparte status binnen de woningbouw-programmering. Om deze aparte status te verankeren wordt in de regionale woningbouwplanning

standaard 5% van de planning gereserveerd voor de bijzondere kleinschalige projecten. Deze woningen zijn dus niet beschikbaar voor reguliere woningbouwprojecten. Dit biedt voor initiatiefnemers meer zekerheid over de uitvoerbaarheid van het project, omdat vooraf duidelijk is dat concurrentie met reguliere woningbouwprojecten niet aan de orde is.

Zorgwoningen

Toevoegingen van kleine tijdelijke zorg-eenheden bij individuele woningen en de introductie van aparte adressen voor eenheden in een zorginstelling behoeven niet te worden opgenomen in de regionale woningmarktafspraken omdat hierbij geen nieuwe afweging tussen vraag en aanbod aan de orde is. Tijdelijke zorg-eenheden voegen niets toe aan het aanbod, door hun tijdelijkheid. Aparte adressen binnen bestaande zorginstellingen zijn alleen op papier een toename van het aanbod, maar worden in de praktijk direct ingevuld met de 'nieuwe' vraag van de bewoners. Bijkomend voordeel is wel dat er een beter beeld ontstaat van de leegstand, omdat bewoners van zorginstellingen nu consequent op dat adres in de gemeentelijke basisadministratie worden ingeschreven in plaats van op het voormalige (leegstaande) woonadres.

4.2.3. Beleidsvoorstel

Het toevoegen van kleinschalige woningbouwprojecten heeft een onlosmakelijk effect op de regio woningbehoefte. Het is daarom van belang om ook deze kleine projecten in de regionale woningmarktafspraken op te nemen. Dit geldt voor zowel projecten in het buitengebied, als binnenstedelijke locaties. ***Om regio's binnen de vastgelegde afspraken ook ruimte te laten bieden aan bijzondere kleinschalige projecten, wordt voorgesteld dat per regio een aantal woningen voor dit doel wordt gereserveerd (optie 1).***

4.3. Cultuurhistorische bebouwing (Vastgoed)

4.3.1. Probleemanalyse

Zeeland heeft veel boerenerven met cultuurhistorisch waardevolle bebouwing. Deze bebouwing vertelt niet alleen een verhaal over het (agrarische) verleden van Zeeland, maar zijn ook onlosmakelijk verbonden met het Zeeuwse landschap. Door het afnemende aantal agrariërs en/of modernisatie in de landbouw verliezen deze objecten steeds vaker hun oorspronkelijke functie. Om verpaupering en verkrotting als gevolg van (langdurige) leegstand tegen te gaan biedt de Provincie ruime herbestemmingsmogelijkheden voor agrarische bebouwing. Deze herbestemmingsmogelijkheden beperken zich niet uitsluitend tot de cultuurhistorisch waardevolle bebouwing. Bovendien is het aantal gebouwen dat als cultuurhistorische waardevol is aangeduid zo groot en de behoefte aan her te bestemmen locaties zo klein, dat waarschijnlijk nooit alle cultuurhistorische waardevolle bebouwing behouden kan blijven.

Het is dan ook wenselijk om meer focus aan te brengen binnen de lijst van cultuurhistorisch waardevolle objecten van provinciaal belang. Tevens dient te worden afgewogen welke (extra) ontwikkelingsruimte deze objecten krijgen en welke rol de Provincie kan vervullen bij de daadwerkelijke herbestemming van de objecten.

Op dit moment zijn er in Zeeland ruim 5000 agrarische erven in beeld met een aanduiding als zijnde cultuurhistorische waardevol. De Provincie heeft hier een categorie A of B aan toegewezen. Niet al deze erven zijn even waardevol. Het maken van een verdere selectie in het cultuurhistorisch waardevolle agrarisch vastgoed is essentieel om de meest waardevolle erven en opstallen ook daadwerkelijk in stand te houden. Het resultaat van de selectie (circa 300 erven) wordt besproken met alle betrokken partijen zoals SCEZ, SLZ, gemeenten, de boerderijenstichting, ZLTO én eigenaren om te bezien of deze ook daadwerkelijk kunnen worden aangemerkt als cultuurhistorisch waardevolle erven van provinciaal belang. De insteek daarbij is om de betreffende erven, overeenkomstig de gehanteerde werkwijze voor landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten van provinciaal belang, te beschermen.

4.3.2. Beleidsopties

Naast het maken van een nadere selectie kan worden gekozen om anders om te gaan met de geboden herbestemmingsmogelijkheden en de inzet van bestaande subsidiemogelijkheden (o.a. rijksmonumenten, POP) om de meest waardevolle erven ook voor de langere termijn te kunnen behouden. Omdat voor deze objecten en erven nu al ruime herbestemmingsmogelijkheden worden geboden, moet worden bekeken hoe het voor een initiatiefnemer aantrekkelijk te maken is om daadwerkelijk gebruik te maken van een cultuurhistorische waardevol erf van provinciaal belang. Ook is het mogelijk om in de woningbouwprogramma's prioriteit te geven aan herbestemming van de meest waardevolle bebouwing.

Naast het regulier agrarisch gebruik en invulling met een NED zijn voor de inzet van de overige herbestemmingsmogelijkheden de volgende opties denkbaar om herinvulling met woningbouw te stimuleren:

- 1) *Gemeenten wordt gevraagd in regionale woningbouwprogramma's prioriteit te geven aan herbestemming van cultuurhistorisch waardevolle erven van provinciaal belang.*

- 2) De Provincie reserveert ruimte in regionale woningbouwprogramma's voor de herbestemming van de erven die op de lijst van cultuurhistorisch waardevolle erven van provinciaal belang staan. Deze aantallen kunnen door gemeenten niet voor andere woningbouwprojecten worden ingezet.

Een andere mogelijkheid om behoud en herbestemming van waardevolle erven te behouden is om de financiering te versterken. Daarvoor zijn twee opties denkbaar:

- 1) Bestaande subsidiemogelijkheden worden alleen ingezet voor de nieuwe categorie van meest waardevolle erven.
- 2) De Provincie zet zich in om aanvullende financiering te vinden (middelen van Rijk/EU) voor de meest waardevolle erven.

4.3.3. Beleidsvoorstel

Voor cultuurhistorisch waardevolle erven is sanering en verpaupering geen optie, omdat behoud van deze erven van provinciaal belang is. Herbestemming vormt daarom het enige alternatief. **Het voorstel is daarom voor de nieuwe selectie van circa 300 bijzondere cultuurhistorisch waardevolle erven te gemeenten te vragen deze objecten prioriteit te geven voor invulling met een woonbestemming (optie 1) en bestaande subsidiemogelijkheden met alleen voor deze erven in te zetten (optie 1).**

4.4. **Verblijfsrecreatie (Vastgoed)**

4.4.1. **Probleemanalyse**

In het Omgevingsplan wordt onderscheid gemaakt in woningen met een woonbestemming bedoeld voor permanente bewoning, tweede woning, deeltijdwonen of recreatief gebruik zonder verplichting tot verhuur via een centrale bedrijfsmatige exploitatie en woningen met een recreatiebestemming (een recreatiewoning) waarbij wel heel nadrukkelijk geëist wordt dat de betreffende woning via een centrale bedrijfsmatige exploitatie voor de recreatieve verhuur wordt aangeboden.

Voor woningen met een woonbestemming is de gemeente vrij om via een bestemmingsplan of algemene plaatselijke verordening voorwaarden te stellen aan het gebruik van de woning. Voor woningen met een recreatiebestemming is dit niet het geval. Hier dient de recreatieve verhuur via een centrale bedrijfsmatige exploitatie zowel in het bestemmingsplan als in overeenkomsten tussen exploitant en toekomstig eigenaar van de woning te worden vastgelegd. Op deze manier bevordert het provinciale beleid dat het recreatieaanbod ook daadwerkelijk voor de recreatieve verhuur wordt aangeboden en wordt voorkomen dat er langs oneigenlijke weg extra reguliere woningen aan het woningaanbod worden toegevoegd. Bovendien is op deze manier inzichtelijk wat de toekomstige eigenaar wel en niet kan met de betreffende woning, zodat hij vooraf weet waar hij aan toe is.

Grijs gebied

In de praktijk bestaat er een grijs gebied tussen de reguliere en recreatiewoningen. Het komt voor dat parken met woningen of appartementen met een recreatiebestemming worden gerealiseerd zonder dat daaraan de vereiste van een centrale bedrijfsmatige exploitatie is gekoppeld. Hierdoor kan niet van toekomstig eigenaren worden verlangd dat de betreffende recreatiewoning voor een deel van het jaar ook voor de recreatieve verhuur wordt aangeboden. Dit heeft zowel economisch als ruimtelijk gezien negatieve gevolgen. Economisch, omdat de recreatieve verhuur van een recreatiewoning leidt tot meer bestedingen in Zeeland dan wanneer de betreffende recreatiewoning slechts door één huishouden wordt gebruikt. Dat laatste geldt zeker wanneer dit huishouden maar een gedeelte van het jaar in de betreffende recreatiewoning aanwezig is. Ruimtelijk, omdat op deze manier onbedoeld (deeltijd)woningen worden toegevoegd aan de Zeeuwse woningmarkt waar reeds sprake is van een overaanbod aan plannen. Ook wanneer gemeente voor de betreffende recreatiewoning een verbod op permanente bewoning opleggen, blijkt deze in de praktijk moeilijk handhaafbaar.

Relatie met woningmarktafspraken

De Provincie vervult een rol bij de afstemming van vraag en aanbod op de woningmarkt. Hiervoor worden behoefteprognoses gemaakt en worden op basis van deze prognoses per regio woningmarktafspraken opgesteld. Binnen deze prognoses is rekening gehouden met de behoefte voor deeltijdwonen. Wanneer nieuwbouwprojecten worden gerealiseerd waarbij deels of volledig de mogelijkheid wordt geboden tot deeltijdwonen moeten deze projecten onderdeel uitmaken van de woningmarktafspraken.

Relatie met recreatiebeleid

Ook op de markt voor recreatiewoningen vervult de Provincie een rol bij de afstemming van vraag en aanbod. Hierbij is echter géén sprake van behoefteprognoses op basis waarvan regionale afspraken worden

gemaakt over de te bouwen recreatiewoningen. De reden hiervoor is dat op basis van het provinciale beleid woningen met een recreatieve bestemming uitsluitend en alleen bedoeld zijn voor de recreatieve verhuur via een centrale bedrijfsmatige exploitatie. Deeltijdwonen in een woning met een recreatieve bestemming is dus alleen mogelijk als deze recreatiewoning tevens voor een deel van het jaar ook voor de recreatieve verhuur wordt aangeboden via een centrale bedrijfsmatige exploitatie. Op deze manier wordt gegarandeerd dat recreatiewoningen bedoeld voor de recreatieve verhuur ook daadwerkelijk als zodanig worden aangeboden. Op de markt van recreatiewoningen zal de komende jaren een toenemende mate van mismatch ontstaan. Door de verwachte groei van het aantal overnachtingen in recreatiewoningen en de te verwachte groei van de planvoorraad af te zetten tegen het bezettingssniveau van 2014 wordt de prognose gegeven dat er in 2020 voor bijna 1400 recreatiewoningen in Zeeland geen toeristisch recreatieve markt meer is⁵. De verplichting van centraal bedrijfsmatige exploitatie is echter geen oplossing voor deze categorie (bestaande) recreatiewoningen.

4.4.2. Beleidsopties

Om de verschillen tussen vraag en aanbod op de woningmarkt en de markt van recreatiewoningen niet verder te laten toenemen, is het van belang dat er op dit punt geen licht zit tussen het Omgevingsplan en de Verordening Ruimte Provincie Zeeland (VRPZ). Bovendien is er meer aandacht nodig voor tweede woningen, deeltijdwonen en recreatief gebruik van woningen zonder verhuurverplichting binnen de met gemeenten te maken woningmarktafspraken.

4.4.3. Beleidsvoorstel

Middels een centrale bedrijfsmatige exploitatie worden recreatiewoningen op de markt aangeboden voor verhuur. Eigenaren van recreatiewoningen worden door de Provincie niet rechtstreeks verplicht tot verhuur. ***Door een betere verankering van het beleid uit het Omgevingsplan in de VRPZ kan de Provincie via het ruimtelijk instrumentarium wel voorkomen dat nieuwe recreatiebestemmingen worden gerealiseerd zonder een centrale bedrijfsmatige exploitatie.*** Zo wordt maximaal invulling gegeven aan het geformuleerde beleid in het Omgevingsplan.

Via de regionale woningmarktafspraken wordt bovendien nadrukkelijker aandacht worden besteed aan de mogelijkheden die deeltijdwonen biedt voor de Zeeuwse woningmarkt. Indien wenselijk kunnen daarbij, op basis van de op te stellen behoefteprognoses, voor bepaalde gebieden of regio's aanvullende afspraken worden gemaakt (bijv. voor de recreatieve hotspots). Aanpassing van het Omgevingsplan is hiervoor niet noodzakelijk.

⁵ 'Onderzoek Vitaliteit Verblijfsrecreatie Zeeland', ZKA, 2015.

4.5. Zonneparken (Landelijk gebied)

4.5.1. Probleemanalyse

Het opwekken van zonne-energie is een mogelijkheid om te voorzien in duurzame energie. Zonnepanelen op daken zijn een bekend verschijnsel, maar steeds vaker wordt de Provincie verzocht om ook op andere plekken (grootschalige) initiatieven voor het opwekken van zonne-energie toe te staan.

De vraag is daarbij of de Provincie ruimtelijk beleid wil formuleren voor de ontwikkelingsmogelijkheden voor (grootschalige) opwekking van zonne-energie. En zo ja, of daarbij de ontwikkelingsmogelijkheden, net als bij windenergie, geconcentreerd moeten worden op een beperkt aantal locaties.

4.5.2. Beleidsopties

Het Energieakkoord (2013) van het Rijk is tot stand gekomen door afspraken te maken met onder meer werkgevers, vakbonden en milieuorganisaties.

Het Rijk beschouwt het akkoord als een belangrijke stap op weg naar een 100% duurzame energievoorziening. In het Energieakkoord worden doelstellingen voor een verdere totstandkoming van duurzame energieopwekking tot en met 2023 opgenomen. In het energieakkoord zijn geen specifieke doelstellingen voor het opwekken van zonne-energie benoemd.



Zonnepark van 1,3 hectare (0,85 KWp).
Locatie: Goeree Zonnepark Ouddorp aan Zee.

In de beleidsnota "Energie en Klimaat 2013-2015" staan de provinciale doelstellingen op het gebied van duurzame energieopwekking.

De nadruk ligt hier onder andere op de thema's 'biobased' en 'getijdenenergie'. Hoewel projecten voor zonne-energie worden ondersteund, worden deze niet nader gestimuleerd.

Dit omdat deze ontwikkeling de laatste jaren flinke stappen heeft gezet (bijvoorbeeld de succesvolle regeling voor boerenschuren "asbest eraf, zonnepanelen erop") en geen nadere (financiële) stimulering nodig heeft.



Het Duitse zonnepark bij Thungen

Zonnepanelen op daken kunnen vaak vergunningsvrij worden aangelegd. Hier is geen rol voor de Provincie weggelegd. De Provincie gaat niet over de energievoorziening voor particulier (eigen) gebruik. Het beleid heeft wel betrekking op bedrijfsmatige opwekking van zonne-energie.

Een nieuwe ontwikkeling is de opkomst van grootschalige zonneparken. In Zeeland zijn op dit moment twee initiatieven in ontwikkeling gericht op grootschalige opwekking van zonne-energie. Het betreft initiatieven op Tholen (20 hectare) en in Reimerswaal (8 hectare). De hiervoor beoogde gronden zijn nog in agrarisch gebruik.

De vraag is of de Provincie nieuwe initiatieven voor zonneparken wil faciliteren en / of stimuleren.

De volgende mogelijkheden voor het ondersteunen van zonne-energie zijn te onderscheiden, met elk een verschillende ruimtelijke impact. Bij de mogelijkheden wordt er vanuit gegaan dat de voorgaande mogelijkheden worden meegenomen (dus bij optie 3, worden ook opties 1 en 2 meegenomen).



Meervoudig ruimtegebruik: begrazing van agrarische gronden door schapen



'Zon eiland Almere' van 0,7 hectare. Locatie: Almere.

1) Zonne-energie op daken en in het bestaande verstedelijkte gebied

Zeeland beschikt over vele hectares daken die beperkt benut worden. In het kader van zorgvuldig ruimtegebruik en het behoud van het landschap, worden zonnepanelen alleen op daken (zowel in de kernen als in het landelijk gebied) gefaciliteerd. Volgens het Besluit omgevingsrecht zijn deze veelal vergunningsvrij.

Daarnaast kunnen zonneparken worden ontwikkeld op gronden binnen de grenzen bestaand bebouwd gebied en op de bestaande bedrijventerreinen en zeehaventerreinen in Zeeland (zie kaart 1 Omgevingsplan). Daar waar planologische bestemde woningbouwlocaties of bedrijventerreinen niet langer bruikbaar of noodzakelijk zijn (vanwege overprogrammering, herstructurering of sanering), kan met de aanleg van zonneparken een financieel verlies worden opgevangen. Binnen deze optie bestaat voor agrariërs de mogelijkheid om initiatieven te ontwikkelen (voor eigen gebruik) op het agrarisch bouwvlak.

2) Zonneparken grenzend aan bestaande verstedelijkte gebieden

Indien binnen de grenzen van de bestaande verstedelijkte gebieden (optie 1) geen ruimte beschikbaar is, kunnen ook direct aansluitend hieraan zonneparken worden opgericht. De ontwikkeling buiten de

bestaande verstedelijkte gebieden worden voorzien van een zorgvuldige motivering waarbij de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van provinciaal belang worden versterkt of gewaarborgd.

Agrarische ondernemers wordt de mogelijkheid geboden een zonnepark van beperkte omvang te realiseren. Gezien de te vergelijken landschappelijke impact wordt aangesloten bij het beleid voor de neventak aquacultuur. Dit houdt in dat een agrariër aansluitend aan het bouwvlak een zonnepark tot maximaal 3 hectare kan realiseren, tenzij de betreffende ontwikkeling in strijd is met de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten van provinciaal belang. Hierdoor worden tevens de meest waardevolle gebieden in Zeeland in acht genomen. Door directe aansluiting bij de bestaande verstedelijkte gebieden en bouwvlakken te zoeken, is ook de aansluiting op bestaande nutsvoorzieningen en energie-afnemers gewaarborgd.

3) Zonneparken in het landelijk gebied

Om de transitie in de duurzame energiebehoefte echt te stimuleren moet het ruimtelijk beleid geen belemmeringen opleggen. Wanneer voldoende aandacht is voor de landschappelijke waarden in gebieden, zouden zonneparken in heel Zeeland moeten worden gefaciliteerd. Uitzondering hierop zijn de meest waardevolle gebieden in Zeeland. Dit zijn de waardevolle landschappen, zoals aangewezen in de VRPZ en de gebieden van Het Natuurnetwerk Zeeland. Gemeenten dragen zorg voor een goede landschappelijke afweging.

4.5.3. Beleidsvoorstel

De Provincie heeft een positieve grondhouding ten aanzien van duurzame vormen van energieopwekking. Ontwikkelingen op het gebied van zonne-energie (en zonnepanelen) staan nog aan het begin van de technologische mogelijkheden. Nanotechnologie en de integratie van zonnepanelen in bestaande objecten zijn enkele voorbeelden.

Voor iedere vorm van energieopwekking geldt dat dit gepaard gaat met consequenties voor het landschap. In hoeverre deze consequenties als positief of negatief worden ervaren is voortdurend onderwerp van maatschappelijke discussies. Voor de (grootschalige) opwekking van zonne-energie geldt een vergelijkbare discussie, zeker in het landelijk gebied. Vast staat dat de grootschalige opwekking van zonne-energie in het landelijk gebied niet aansluit bij het traditionele karakter van het landelijk gebied.

Het Omgevingsplan gaat uit van het versterken en benutten van de stedelijke gebieden en het tegengaan van versterking en versnippering van het landelijk gebied en behoud van de landschappelijke kwaliteiten in het landelijk gebied. Grootschalige initiatieven voor zonneparken in het landelijk gebied sluiten hier niet direct op aan. Daarentegen kan grootschalige opwekking van zonne-energie voor agrariërs een alternatief zijn om (met subsidie) op slechte landbouwgronden opbrengst te genereren.

Gezien bovengenoemde is het voorstel om voorlopig "opbouwend" beleid te hanteren. Het voorstel is om bedrijfsmatige opwekking van zonne-energie vooralsnog te beperken tot daken, gebieden binnen de begrenzing bestaand bebouwd gebied (incl. industriële gebieden) en op agrarische bouwvlakken (optie 1).

Indien de behoefte aan (duurzame) energie niet structureel op andere wijze kan worden ingevuld, vanuit de agrarische sector belangstelling aanwezig blijft en de technologische ontwikkelingen een zodanige transitie doormaken dat grootschalige opwekking beter in het landschap inpasbaar wordt, kan het beleid bij de integrale herziening van het Omgevingsplan (in 2018) opnieuw worden overwogen.

4.6. Landschapsbeleid (Landelijk gebied)

4.6.1. Probleemanalyse

Aan het behoud en de bescherming van waardevolle landschappen en cultuurhistorisch waardevolle elementen wordt in het Omgevingsplan aandacht besteed. In overleg met verschillende partijen zijn de kernkwaliteiten geïnventariseerd en vastgelegd in het rapport "Handreiking landschap" – het landschap van Zeeland, beschrijving van het landschaps-DNA en ontwikkelingsperspectief dd. april 2012 waar in de verordening ruimte (VRPZ) naar wordt verwezen. Vervolgens zijn deze als provinciaal belang aangemerkt en juridisch geborgd in de VRPZ.

In de VRPZ is bepaald dat een bestemmingsplan voor een gebied waarin de benoemde waarden aan de orde zijn 'mede strekt tot behoud en bescherming' van de genoemde waarden. Dit betekent dat andere functies ter plaatse van of in de omgeving van waardevolle landschappen en cultuurhistorisch waardevolle elementen niet geheel zijn uitgesloten. Er is afwegingsruimte voor gemeentebesturen. Bij de regeling in het bestemmingsplan dienen de benoemde waarden in overwegende mate te worden behouden en beschermd.

Naar aanleiding van een aantal grotere concrete projecten blijkt dat bescherming van de provinciale kernwaarden (zoals de landschapselementen van provinciaal belang) in procedures moet worden afgewogen tegen andere, met name economische, aspecten. Dit is aanleiding om te bezien in hoeverre het Omgevingsplan en VRPZ enerzijds voldoende ruimte bieden voor deze afweging en anderzijds voldoende waarborgen biedt zodat de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van provinciaal belang voldoende worden beschermd. Daarbij is de vraag welke prioriteiten worden gesteld wanneer een (economische) ontwikkeling aan de provinciale kernwaarden raakt en hoe de besluitvorming hierover plaats dient te vinden.



Voorbeeld discussiepunt: Hoteltoeren Veerse Dam

4.6.2. Beleidsopties

Met het provinciale beleid worden de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten van provinciaal belang beschermd tegen ontwikkelingen die de betreffende kwaliteiten kunnen aantasten. Onderdeel van dit beleid is dat initiatiefnemers en/of gemeenten bij nieuwe ontwikkelingen in of nabij de kernkwaliteiten moeten onderbouwen op welke wijze de ontwikkeling een bijdrage levert aan het behoud en de versterking van de betreffende kwaliteit.

Op basis van deze onderbouwing kan vervolgens geconcludeerd worden in hoeverre al dan niet een bijdrage wordt geleverd aan het behoud en/of versterking van de betreffende kwaliteit.

De beoordeling hiervan gebeurt door de provinciale deskundigen op het gebied van landschap en cultuurhistorie.

Bij de beoordeling van de meeste initiatieven leidt deze werkwijze niet tot problemen. Ontwikkelingen die een bijdrage leveren aan het behoud of de versterking van de kernkwaliteiten kunnen zonder problemen worden geaccepteerd. In een enkel geval worden aanvullende suggesties gedaan om het behoud of de versterking van de kernkwaliteiten beter te realiseren.

In een enkel geval is er echter sprake van (economisch) gewenste ontwikkelingen die niet eenvoudig inpasbaar blijken te zijn, doordat ze afbreuk doen aan de benoemde kernkwaliteiten of doordat er tussen initiatiefnemer, gemeente en Provincie géén overeenstemming bestaat over de effecten van de beoogde ontwikkeling op de benoemde kernkwaliteiten. Ook kan het zijn dat de ontwikkelingen niet leiden tot behoud en bescherming van de kernkwaliteiten.

Het kan voorkomen dat de Provincie desondanks medewerking wil verlenen, omdat het alles overziend een wenselijke ontwikkeling is. Op dit moment geeft de VRPZ onvoldoende duidelijkheid over de manier waarop dit kan.

Er zijn drie opties:

- 1) Gebruik maken van de ontheffingsmogelijkheid die de huidige VRPZ biedt. GS kunnen, op aanvraag van burgemeester en wethouders, ontheffing verlenen van in de VRPZ opgenomen regels voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Het moet hierbij gaan om bijzondere situaties die bij het stellen van de algemene regel niet zijn voorzien. Of deze ontheffing verleend kan worden is afhankelijk van de bijzonderheid van de situatie.*
- 2) Het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid voor GS in de VRPZ. Hiervoor moet de VRPZ aangepast worden. Een soortgelijke wijzigingsbevoegdheid zit momenteel in de VRPZ voor de wijziging van de begrenzing van het natuurnetwerk. Een dergelijke wijzigingsbevoegdheid is uitsluitend mogelijk voor geringe aanpassingen waarbij de wezenlijke waarden niet worden aangetast of bijvoorbeeld om herstel van onjuistheden of strijdigheid met een wettelijke maatregel. Per geval zal worden bezien of daaraan voorafgaand een voorbereidingsprocedure zal worden gevoerd. Voor kleinschalige ontwikkelingen zal veelal kunnen worden volstaan met overleg met direct betrokken belanghebbenden (grondeigenaren). In ieder geval zal tevens overleg met het betrokken gemeentebestuur plaatsvinden.*
- 3) Bij ontwikkelingen die leiden tot het ter discussie stellen of ingrijpend aantasten van de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten dient de VRPZ aangepast te worden. Het vaststellen van een VRPZ is een bevoegdheid van PS. De Wro kent geen bepalingen over de voorbereiding van een VRPZ door GS. In het algemeen zal dit wel de praktijk zijn. Gezien de bevoegdheidsverdeling is het gewenst dat GS vroegtijdig PS in kennis stellen van de wens of noodzaak tot voorbereiding van een VRPZ dan wel de herziening/wijziging daarvan.*

4.6.3. Beleidsvoorstel

Het doel van het provinciaal landschapsbeleid is het beschermen van landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten die voor heel Zeeland van belang zijn. In de verordening is bepaald dat een bestemmingsplan voor een gebied met provinciale waarden 'mede strekt tot behoud en bescherming' van deze

waarden. Omdat het gaat om waarden die belangrijk zijn voor de identiteit van Zeeland, is aantasting alleen acceptabel als er geen reëel alternatief is en sprake is van een groot maatschappelijk belang. Of dit het geval is, is een afweging die de Provincie op een zorgvuldige en transparante manier maakt.

Bij kleinschalige ontwikkelingen die de wezenlijke waarden van de provinciale kernkwaliteiten beperkt aantasten kan GS een wijzigingsbevoegdheid gebruiken (optie 2). Bij ontwikkelingen die leiden tot een ingrijpende aantasting van de kernkwaliteiten dient de VRPZ te worden aangepast door PS. Bij twijfel informeert GS PS over de ontwikkeling. Indien PS daar toe besluiten, wordt in dat geval de VRPZ aangepast (optie 3). Deze voorwaarden en procedure worden verduidelijkt in de toelichting van de VRPZ.

4.7. Veehouderij (Landelijk gebied)

4.7.1. Probleemanalyse

De veehouderij kenmerkt zich door een voortdurende innovatie. Ondernemers anticiperen hierbij niet alleen op de prijsontwikkeling van hun product en wijzigende consumentenvraag, maar hebben ook te maken met wettelijk wijzigende milieu- en dierenwelzijnseisen, het afschaffen van melkquota en de beschikbaarheid van ontwikkelruimte stikstof (PAS). Daarbij speelt een maatschappelijk discussie over wat wel en niet wenselijk wordt geacht (bijv. megastallen, verplichte weidegang of vrije uitloop).

Het ruimtelijk beleid voor de landbouw is gebaseerd op het onderscheid in grondgebondenheid en niet-grondgebondenheid. Dit onderscheid is uitgangspunt in de regeling voor veehouderij in de VRPZ. Een grondgebonden bedrijf is een bedrijf dat geheel of nagenoeg geheel afhankelijk is van de agrarische grond als productiemiddel. Voor een veehouderij betekent dit dat de voerproductie voor de dieren van dit bedrijf in hoofdzaak op de tot het bedrijf behorende gronden plaatsvindt.

De Provincie voert een stringent beleid voor de intensieve veehouderij (niet-grondgebonden veehouderij). Nieuwvestiging is uitgesloten en bestaande bedrijven hebben gelimiteerde ontwikkelingsruimte onder de voorwaarden van verduurzaming.

Er spelen diverse ontwikkelingen in de veehouderij die om een nadere afweging vragen. Om te beginnen de introductie van de PAS en de beschikbare hoeveelheid ontwikkelruimte stikstof die hieruit voortvloeit, wat consequenties met zich meebrengt voor de ontwikkelingsmogelijkheden in met name de grondgebonden (melk)veehouderij.

Daarnaast is eerder door PS verzocht ruimte te bieden voor biologische veehouderij. Tenslotte is het wenselijk aandacht te besteden aan de ontwikkeling van de zogenaamde vrije-uitloopkippen.

4.7.2. Beleidsopties

Grondgebonden (melk)veehouderij

De grondgebonden (melk)veehouderij in Zeeland kenmerkt zich over het algemeen door bedrijven met een hoge gemiddelde productieomvang, een laag percentage stoppers en mede daardoor goede mogelijkheden voor een verder doorontwikkeling in verhouding tot overige provincies in Nederland.

Een van de oorzaken die hieraan ten grondslag liggen is het feit dat in de afgelopen decennia diverse melkveebedrijven vanuit de rest van Nederland naar Zeeland zijn verplaatst en deze bedrijven daarmee ook direct een schaalvergrotingsslag hebben kunnen realiseren.

De verwachting is dat deze bedrijven in de komende jaren (o.a. als gevolg van het afschaffen van het melkquotum) een verdere doorontwikkeling willen maken.

Naast de ruimtelijke mogelijkheden die het Omgevingsplan biedt, zijn bedrijven in de (grondgebonden) veehouderij voor hun verdere doorontwikkeling afhankelijk van de beschikbare ontwikkelruimte stikstof, die na inwerkingtreding PAS voor nieuwe stikstof emitterende activiteiten beschikbaar komt.

Niet overal in Zeeland is in gelijke mate ontwikkelruimte stikstof beschikbaar. Daarom moet worden nagedacht over de ontwikkelingsmogelijkheden die worden geboden voor de grondgebonden (melk)veehouderij. Hierbij is het noodzakelijk onderscheid te maken tussen de doorontwikkeling van bestaande grondgebonden veehouderijen en de vestiging van nieuwe grondgebonden veehouderijen, dan wel de omschakeling van akkerbouwbedrijven naar gemengde bedrijven.

Voorgesteld wordt om de beschikbare ontwikkelruimte stikstof voor de zogenaamde PAS-hexagonen (zie paragraaf PAS 4.14) met prioriteit toe te kennen aan bestaande bedrijven. Ten aanzien van de grondgebonden veehouderij betekent dit dat doorontwikkeling van bestaande bedrijven prioriteit krijgt boven nieuwvestiging, danwel omschakeling.

Om hier beleidsmatig ook daadwerkelijk invulling aan te geven wordt voorgesteld om nieuwvestiging van (en omschakeling naar) grondgebonden veehouderijen alleen nog te faciliteren in die delen van Zeeland, waarvan verwacht wordt dat nieuwvestiging van een toekomstbestendig veehouderijbedrijf niet (of slechts in beperkte mate) zal leiden tot een te grote behoefte aan ontwikkelruimte stikstof.

Op bijgevoegd kaartbeeld (zie bijlage 6) is weergegeven voor welke delen van Zeeland de Provincie nieuwvestiging van (en omschakeling naar) grondgebonden veehouderijen nog wil faciliteren. In de overige delen van Zeeland is nieuwvestiging van (en omschakeling naar) grondgebonden veehouderijen in principe niet meer mogelijk.

Voor de doorontwikkelingsmogelijkheden van bestaande bedrijven geldt ook dat de beschikbare hoeveelheid ontwikkelruimte stikstof limiterend werkt voor de verdere ontwikkelingsmogelijkheden.

In onderstaand overzicht wordt (bij benadering) een beeld geschetst van de impact van een melkveebedrijf (in mol/hectare). Hieruit komt naar voren dat deze impact niet alleen afhankelijk is van het aantal dieren, maar ook van de afstand tot de bron. Naarmate deze afstand groter wordt, wordt de impact (en daarmee de behoefte aan ontwikkelruimte stikstof) kleiner. Ook bestaat de mogelijkheid om de impact kleiner te maken door bijvoorbeeld te investeren in aanvullende stalmaatregelen, die stikstofemissies beperken.

Voor activiteiten onder de 1 mol kan straks met de PAS worden volstaan met een melding. Een NB-vergunning voor het onderdeel stikstof is dan niet langer noodzakelijk (zie paragraaf PAS 4.14).

Melkveehouderijbedrijf	1-mol-grens (bij benadering)	0,05-mol-grens (bij benadering)
grootte in melkkoeien / jongvee		
70 / 50	3 km	28 km
100 / 70	5 km	30 km
200 / 140	8 km	50 km
300 / 210	13 km	> 50 km
500 / 350	17 km	> 50 km
1000 / 700	28 km	> 50 km

In Zeeland vormt alleen de mate van grondgebondenheid een voorwaarde op basis waarvan verdere ontwikkelingsmogelijkheden voor de veehouderij worden geboden. Daarnaast wordt een maximum gesteld aan de hoeveelheid ontwikkelruimte stikstof, waarvoor een bedrijf een NB-vergunning kan aanvragen. Dit maximum bedraagt 1,50 mol voor de PAS-gebieden Zwin, Oosterschelde, Manteling van Walcheren, Kop van Schouwen en Grevelingen en 3,00 mol voor de Westerschelde.

Vanwege de beperkt beschikbare hoeveelheid ontwikkelruimte stikstof, de verwachte doorontwikkeling die een groot deel van de bestaande bedrijven wenst door te maken (ruim 30% heeft onlangs aangegeven plannen te hebben voor een verdere uitbreiding), de wens om vanuit ruimtelijk oogpunt zoveel als mogelijk gelijke ontwikkelingsmogelijkheden te bieden voor alle bestaande veehouderijbedrijven en het feit dat voor

activiteiten onder de 1 mol straks géén NB-vergunning meer noodzakelijk is en het feit dat bij besteding van meer dan 95% van de ontwikkelruimte voor meldingsplichtige activiteiten de grenswaarde wordt verlaagd naar 0,05 mol, wordt voorgesteld om naast de voorwaarde van grondgebondenheid een maximum te stellen aan de doorontwikkeling van grondgebonden veehouderijbedrijven. Door uit te gaan van een maximaal bouwvlak van 1,5 hectare wordt daar op een eenvoudige en eenduidige manier invulling aan gegeven.

De verwachting is dat slechts voor een beperkt aantal grondgebonden (melk)veehouderijbedrijven een bouwvlak van 1,5 hectare onvoldoende ruimte biedt om de gewenste doorontwikkeling te maken. Voor deze bedrijven kan onder voorwaarden maatwerk worden geboden. Bijvoorbeeld door het stellen van aanvullende voorwaarden aan de stalemissies voor nieuw te realiseren en reeds bestaande stallen, waardoor de behoefte aan ontwikkelruimte stikstof beperkt kan blijven.

Biologische veehouderij

Medio 2013 zijn door PS vragen gesteld over de regeling in het omgevingsbeleid voor biologische veehouderij. Daarbij is geconstateerd dat de Provincie de ontwikkeling van biologische veehouderij enige jaren actief heeft gestimuleerd en dat na beëindiging hiervan het positieve voordeel over deze sector ongewijzigd is. Daarbij is geconcludeerd dat uit informatie vanuit de biologische pluimveesector blijkt dat biologische bedrijven niet kunnen voldoen aan de definitie voor grondgebonden bedrijven uit de VRPZ, omdat een aanzienlijk deel van het voer (eiwitbestanddelen) geïmporteerd worden. Reden hiervan is dat dit deel van het voer vanwege klimatologische omstandigheden niet in Nederland kan worden geteeld.

Dit voortschrijdende inzicht heeft geresulteerd in de wens om wederom voor de biologische veehouderij ruimte te bieden voor een passende ontwikkeling.

Redenen waarom in het verleden stimulerend beleid is gevoerd voor deze sector zijn:

- *De biologische sector is de meest duurzame sector binnen de landbouw*
- *De biologische veehouderij is de meest diervriendelijke sector binnen de landbouw*
- *Meer ruimte bieden aan deze sector kan de ontwikkeling van de omvang van de sector ondersteunen*

Biologische veehouderij kan een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van biologische akkerbouw in de Zeeland. Er kan een betere kringloop tot stand komen binnen de sector (voer-mest-voer).

De biologische veehouderij valt onder het zogenaamde SKAL-label⁶. Biologisch is een wettelijk beschermde term. Een landbouwproduct of voedingsmiddel mag alleen biologisch heten als het productie-

⁶ Biologisch is een wettelijk beschermde term. Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft de Stichting SKAL aangesteld als toezichthouder op de biologische productie in Nederland. Skal Biocontrole zet zich als toezichthouder in voor aantoonbare betrouwbaarheid van biologische producten in Nederland.

Als boeren volgens biologische principes werken, zullen ze in de praktijk: dieren meer ruimte geven in de stal en hen de mogelijkheid bieden naar buiten te gaan; snavelkap is verboden; niet steeds hetzelfde gewas plaatsen, om uitputting van de bodem of ziektes te voorkomen; geen genetisch gemodificeerde organismen gebruikend gebruik van kunstmest; sterke plantenrassen gebruiken die goed gedijen onder lokaal klimaat en omstandigheden.

proces aan wettelijke voorschriften voldoet. SKAL kent een eigen controle systeem dat functioneert in opdracht van het Ministerie van EZ. Bij biologische veehouderij is er sprake van vrije-uitloop van de te houden dieren.

Het voorstel is om het beleid en de VRPZ zo aan te passen dat het wederom mogelijk wordt een biologische hoofd- of neventak veehouderij te starten of een bestaand bedrijf om te schakelen naar een biologische veehouderij. Dit gebeurt door zowel in het beleid als in de VRPZ biologische veehouderij apart te benoemen. Het onderscheid tussen grondgebonden- en niet-grondgebonden veehouderij blijft essentieel.

Vrije-uitloopkippen

Een maatschappelijke ontwikkeling in de pluimveesector is het bieden van vrije uitloop aan kippen. Ook Zeeland kent inmiddels een aantal van deze bedrijven. Deze zijn in een aantal gevallen door de betreffende gemeente toegestaan als een grondgebonden bedrijf i.v.m. de toegepaste weidegang. In het kader van deze herziening van het Omgevingsplan is gevraagd de mogelijkheden voor vrije-uitloopbedrijven te overwegen. Deze vrije-uitloopbedrijven vallen vrijwel altijd onder de definitie van een niet-grondgebonden agrarisch bedrijf in de VRPZ, omdat het voer in hoofdzaak van buiten het eigen bedrijf wordt aangevoerd. Daarmee vallen ze ook onder de normering voor intensieve veehouderij (IV).

In het omgevingsbeleid wordt ingezet op grondgebonden landbouw en een stringent beleid voor niet-grondgebonden landbouw (IV). Dit stringente beleid en het daarvoor geformuleerde samenstel van regels is de afgelopen 20 jaar succesvol geweest. Ongewenste ontwikkelingen worden voorkomen door een consequente uitvoering van dit beleid. De provinciale belangen die ten grondslag liggen aan het stringente beleid zijn onveranderd.

De laatste jaren is er een discussie gaande (n.a.v. de uitbraak van de vogelgriep bij bedrijven die vrije uitloop toepassen) over de voor- en nadelen (wenselijkheid) van vrije-uitloop. In dat kader moet ook de recent aan Provinciale Staten gerichte verzoek van de dierenbescherming worden genoemd. De dierenbescherming verzoekt om een ruimtelijke sturing van pluimveehouderij met vrije uitloop, gericht op het verminderen van vogelgriep op deze bedrijven. Dit moet een massale ruiming van dieren bij grote concentraties van bedrijven voorkomen.

De discussie over de vrije-uitloop kip is onderdeel van een bredere discussie over de veehouderij, omdat in het ruimtelijk beleid geen onderscheid gemaakt kan worden in diersoorten. Daarnaast speelt het vraagstuk van de beschikbare ontwikkelingsruimte in het kader van de PAS en de daarvan beschikbare ruimte voor de veehouderij.

Al deze elementen vragen om een afweging die verder gaan dan de tussentijdse herziening van het Omgevingsplan. Om die reden is het niet wenselijk op dit moment voor vrije-uitloopkippen een uitzondering in het beleid op te nemen, waarvan op dit moment niet duidelijk kan worden overzien welke mogelijke ontwikkelingen – ook door landelijke discussies - op Zeeland af kunnen komen. De kans is ook aanwezig dat het succesvolle beleid voor intensieve veehouderij zou worden ondergraven.

Eerder is aangegeven dat beleidsmatig wenselijk is focus te bewaren en in te zetten op gewenste ontwikkelingen van de grondgebonden veehouderij en de biologische veehouderij. Het op enige wijze ruimere mogelijkheden bieden voor vrije uitloopkippen terwijl er geen sprake is van grondgebondenheid is ook om

die reden niet gewenst. Het doet afbreuk aan het beleid gericht op grondgebondenheid en het draagt ook niet bij aan het stimuleren van de biologische veehouderij.

Voor de bestaande bedrijven met vrije uitloopkippen betekent dit dat deze volgens het beleid onder de definitie van intensieve veehouderij blijven vallen. Deze bedrijven behouden de ontwikkelingsmogelijkheden zoals in het beleid aangegeven (onder voorwaarden tot maximaal 5000 m² bedrijfsvloeroppervlak).

4.7.3. Beleidsvoorstel

De beschikbare ontwikkelruimte stikstof in Zeeland is beperkt. *Om de doorontwikkeling van de bestaande grondgebonden veehouderijbedrijven te faciliteren wordt voorgesteld om nieuwvestiging en omschakeling alleen nog te faciliteren in delen van Zeeland waar dit niet leidt tot een te grote behoefte aan ontwikkelruimte stikstof. Daarnaast wordt de maximale omvang van een agrarisch bouwvlak voor de grondgebonden veehouderij vastgelegd op 1,5 hectare.* Verdere groei is mogelijk onder aanvullende voorwaarden met betrekking tot het beperken van stikstof uitstoot.

De ontwikkeling van de biologische veehouderij gekoppeld aan het SKAL-systeem wordt opnieuw gefaciliteerd. De VRPZ zal hiervoor worden aangepast.

4.8. **Bebouwing buiten het agrarisch bouwvlak (Landelijk gebied)**

4.8.1. **Probleemanalyse**

Om verstening en versnippering in het landelijk gebied te voorkomen geldt dat bebouwing zoveel mogelijk wordt geconcentreerd op het bouwvlak. Daarnaast is het mogelijk om kleinschalige bouwwerken op afstand van het bouwvlak te realiseren als dat bedrijfsmatig nodig is. De Agrarische Adviescommissie Zeeland (AAZ) geeft daar dan een advies over. Dit is opgenomen in het huidige convenant van de AAZ. Ook bestaat er in het landelijk gebied een vraag van particulieren om hobbymatig gebruik te maken van kleinschalige bouwwerken (veelal paardenstallen) buiten het agrarisch bouwvlak. In het provinciaal beleid zijn hier geen mogelijkheden voor. Het realiseren van paardenstallen voor hobbymatig gebruik is bovendien in strijd met de doorgaans aanwezige agrarische bestemming.

Geschetste ontwikkelingen kunnen leiden tot meer verspreide bebouwing in het landschap. Dit vraagt om nadere afweging over voor- en nadelen en mogelijk ook aanpassing van de teksten in het Omgevingsplan en de VRPZ.

Middels de meest recente wijzigingen in het Besluit omgevingsrecht (Bor) wordt een groot aantal (bouw)activiteiten vergunningsvrij verklaard. Deze wijzigingen hebben met name betrekking op ontwikkelmogelijkheden in het stedelijk gebied. Voor het buitengebied biedt het Bor tevens verruimde mogelijkheden voor het gebruik van bestaande functies en bebouwing. Veranderingen in het Bor hebben geen effect op nieuwe functies in het buitengebied, buiten de bestaande bouwvlakken.

4.8.2. **Beleidsopties**

Veldschuren bij agrariërs

Op grond van de VRPZ is het verbod op het buiten het agrarisch bouwvlak bouwen van agrarische bebouwing niet van toepassing op bouwwerken waarvan in de toelichting bij het bestemmingsplan aannemelijk wordt gemaakt dat het kleinschalige bouwwerken betreft die noodzakelijk zijn ten behoeve van een doelmatige agrarische bedrijfsvoering. De evaluatiewerkgroep AAZ heeft in haar advies (17 september 2014) het volgende gesteld over deze kleinschalige agrarische bebouwing: *"Uit de verschillende ontvangen reacties blijkt de wens om het aantal gevallen waarin geen advies behoeft te worden gevraagd te verruimen. Het gaat in veel gevallen om kleinschalige bouwwerken waarbij de kosten van advisering relatief hoog zijn en vooraf bekend is dat de toetsing door de AAZ altijd tot een positief advies zal leiden. De werkgroep heeft hierover gesproken en constateert dat het zinvol is het beleid op dit onderdeel nader te bezien en voor een aantal concreet te benoemen gevallen het beleid aan te passen. Het is de werkgroep bekend dat de Provincie binnen afzienbare tijd het huidige beleid zal evalueren en zo nodig met beleidsaanpassingen zal komen. Zo'n beleidsaanpassing en aanpassing van genoemde verordening biedt dan ruimte om het convenant daaraan aan te passen."*

De vraag ligt nu voor of het wenselijk is de verplichte advisering door de AAZ voor een aantal concreet te noemen gevallen te laten vervallen en zo ja welke. Die gevallen kunnen bij een positief antwoord dan worden toegevoegd aan de nu al geaccepteerde lijst van bouwwerken buiten het agrarisch bouwvlak die zonder advies van de AAZ kunnen worden toegestaan, te weten:

- *sleufsilo's en kuilvoerplaten aansluitend aan het bouwvlak*
- *tijdelijke mestopslag op veldkavels*
- *teeltondersteunende voorzieningen (inclusief schokgolfgeneratoren)*
- *bassins ten behoeve van aquacultuur*

De volgende gemeenten hebben concreet gevraagd om meer ruimte zonder advies AAZ: Noord-Beveland, Terneuzen, Sluis, Borsele en Goes. De evaluatiecommissie van de AAZ constateert dat aanvragen voor veldschuren vrijwel altijd gericht zijn op veldschuren voor fruittelers. Aanvragen voor schuilgelegenheden voor vee komen vrijwel nooit voor. De evaluatiecommissie constateert tevens dat de kosten van de advisering van de AAZ relatief hoog zijn in relatie tot de op te richten kleinschalige bebouwing en vooraf veelal bekend is dat de toetsing door de AAZ altijd tot een positief advies zal leiden.

Het Omgevingsplan en de VRPZ voorzien in de mogelijkheid voor het oprichten van veldschuren voor agrarisch gebruik buiten het bouwvlak. Hieraan is specifiek het criterium van de doelmatige agrarische bedrijfsvoering gekoppeld. Bij de totstandkoming van een ruimtelijke procedure voor de bouw van een veldschuur zal een ruimtelijke onderbouwing worden aangeleverd. In deze onderbouwing moet in het kader van een goede ruimtelijke ordening een nadere motivering worden opgenomen voor de noodzaak voor het oprichten van de bebouwing. Hiermee vindt een soortgelijke toets voor de doelmatigheid plaats.

Voorstel is daarom het verplichte advies van de AAZ voor wat betreft veldschuren voor fruittelers niet langer als provinciaal belang aan te merken. Deze categorie dient te worden bijgevoegd bij de lijst van de AAZ waar geen advies voor nodig is. Concreet betekent dit het behoud van de tekst in de VRPZ en aanpassing van het verplichte AAZ-advies in het Omgevingsplan voor veldschuren voor fruittelers.

Schuilgelegenheden voor hobbymatig gebruik:

Op dit moment vindt er in het buitengebied een ontwikkeling plaats waarbij, als gevolg van schaalvergroting, agrariërs steeds vaker hun bedrijf beëindigen, dan wel op andere activiteiten overstappen. Tegelijkertijd wordt een ontwikkeling geconstateerd waarbij dieren in een hobbymatige sfeer worden gehouden door burgers. Gekoppeld aan het hobbymatig houden van dieren bestaat ook de wens en vanuit dierenwelzijn (naar verwachting in de toekomst zelfs de eis) om deze dieren bescherming te bieden tegen zon, regen en kou in de vorm van een schuilgelegenheid. Aanvragers wonen echter niet altijd in de buurt van het weiland zodat er niet aangehaakt kan worden bij bestaande bebouwing. Aldus ontstaat de wens voor een solitaire schuilgelegenheid.

- 1) Gemeenten kunnen bij individuele gevallen kleinschalige bouwwerken (max 50 m²) toestaan, indien deze van bedrijfseconomische noodzaak zijn ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering (geaccepteerde lijst AAZ).

Verdere versnippering van het landschap door het faciliteren van hobbyschuren is ongewenst, heeft geen functie in het buitengebied en draagt niet bij aan de kwaliteiten van het landelijk gebied. Het stallen van dieren voor hobbymatig gebruik is uitsluitend wenselijk binnen de grenzen bestaand bebouwd gebied, in het kader van de verbrede landbouw wenselijk op bestaande bouwvlakken bij agrariërs of op een manege.

- 2) Gemeenten kunnen bij individuele gevallen kleinschalige bouwwerken (max 50 m²) toestaan, indien deze van bedrijfseconomische noodzaak zijn ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering (geaccepteerde lijst AAZ).

Door gemeenten in een nader te bepalen zone rond de woonkern (circa 100 meter), aansluitend aan de begrenzing bestaand bebouwd gebied, de mogelijkheid te bieden voor het realiseren van hobby-schuren (max. 50 m²) wordt vastgehouden aan het uitgangspunt tot het tegengaan van versterking en versnippering van het landelijk gebied. Daarbij worden zij geacht rekening te houden met/invulling te geven aan:

- De landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten van provinciaal belang
- Een passende landschappelijke inpassing
- Het voorkomen van impact (stikstofdepositie) op nabijgelegen N2000-gebieden.

3) Hobbyschuren zijn kleinschalig van aard en hebben, mits in beperkte aantallen, een beperkte impact in het landelijk gebied. Vanwege de beperkte omvang (max. 50 m²) blijft de versterking in het buitengebied beperkt. Het provinciaal beleid voorziet in behoud en versterking van de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten van provinciaal belang. Met dit als uitgangspunt kunnen gemeenten uitwerking geven aan de inpassing van hobbyschuren in het landelijk gebied.

4.8.3. Beleidsvoorstel

Voorstel is om het verplichte AAZ-advies voor het oprichten van veldschuren voor fruittelers te laten vervallen. Belangrijkste argument is dat de kosten van de advisering van de AAZ relatief hoog zijn in relatie tot de op te richten kleinschalige bebouwing en vooraf veelal bekend is dat de toetsing door de AAZ altijd tot een positief advies zal leiden. De procedures binnen de ruimtelijke ordening borgen bovendien de verantwoording van nut- en noodzaak voor het oprichten van deze bebouwing. Het voorstel leidt tot het aanpassen van het convenant van de AAZ.

Wat betreft het hobbymatig gebruik van veldschuren voor particulieren (hobbyschuren) wordt het volgende geconstateerd. Het behoud en versterken van de landschappelijke waarden als kernkwaliteit van Zeeland wordt als provinciaal belang aangemerkt. Het bestaande beleid richt zich daarom op het behoud van de omgevingskwaliteiten en het tegengaan van versterking en versnippering in het landelijk gebied. Verdere versnippering van het landschap door het faciliteren van hobbyschuren is in principe ongewenst, heeft geen functie in het buitengebied en draagt niet bij aan de kwaliteiten van het landelijk gebied. Hobbyschuren zijn echter kleinschalig van aard en hebben een beperkte impact in het landelijk gebied. Middels een zorgvuldige landschappelijke afweging en vormgeving kan een hobbyschuur goed in het landschap worden ingepast.

Voorstel is ruimte te bieden aan de kleinschalige (max 50m²) hobbyschuren in de directe nabijheid van de kernen in Zeeland (optie 2). Hierbij worden de landschappelijk waardevolle gebieden (kaart behorende bij art. 2.1.7 van de VRPZ) ontzien. Gemeenten wijzen de gebieden rond de kernen aan en dragen zorg voor een zorgvuldige landschappelijke afweging en vormgeving van de hobbyschuren.

4.9. **Bebouwing in de kust (Deltawateren)**

4.9.1. **Probleemanalyse**

Het uitgangspunt voor de kustversterking is "zacht waar het kan, hard waar het moet", in de Beslissing Zand is vastgelegd dat het kustfundament zal meegroeien met zeespiegelstijging.

De nieuwe Beleidslijn Kust wordt eind 2015 van kracht. Op basis hiervan wordt het binnen het kustfundament van de Noordzeekust overal toegestaan nieuwbouw te plegen indien de waterveiligheid dit toestaat. Volgend op de Beleidslijn Kust stelt het Rijk een kaart "dynamisch kustbeheer" vast, waar nieuwe bebouwing vanuit de wens voor een zo natuurlijk mogelijke verstuuwing niet mogelijk is. Het is op dit moment onduidelijk wanneer deze kaart in werking treedt en welke beperkende gevolgen deze heeft. Wel is bekend dat de kustregio's in Nederland input zullen leveren bij het opstellen van de kaart.

Tot op heden biedt het Rijksbeleid slechts mogelijkheden voor nieuwbouw binnen de grenzen van bebouwing bij woonkernen. Het waterschap Scheldestromen werkt – via de legger - met contouren waarbinnen nieuwbouw mogelijk is. Deze contouren omsluiten de aaneengesloten bebouwing van woonkernen en zijn hoofdzakelijk bedoeld om bouwactiviteiten in de lengterichting van de waterkering te begrenzen. De Provincie heeft deze contouren in het verleden vastgesteld en de waterschappen hebben deze overgenomen in de legger. Naar aanleiding van de actualisatie van de Beleidslijn Kust overweegt het waterschap om de bebouwingscontouren te laten vervallen. Voor Zeeland betekent dit dat voor bepaalde delen van de kust, waar ook geen sprake is van ander ('restrictief') beleid zoals het Natuurnetwerk Zeeland (NNZ) of NB-wet, het ruimtelijk beleid voor landelijk gebied gaat gelden. De effecten hiervan zijn nog niet duidelijk, dit kan vanuit ruimtelijk oogpunt kansen bieden of juist ongewenst zijn. In het Omgevingsplan is als uitgangspunt beschreven dat de kust zo natuurlijk mogelijk moet blijven, maar dat op enkele plaatsen, vooral binnen provinciale recreatieve hotspots, meer dynamiek en flexibiliteit wenselijk is. Indien noodzakelijk moeten het Omgevingsplan en de VRPZ op dit punt worden aangepast.

4.9.2. **Beleidsopties**

In het kader van het veranderde Rijksbeleid is de voorliggende vraag hoe de Provincie omgaat met nieuwbouw in het kustfundament van de Noordzeekust. De volgende opties zijn te onderscheiden:

1) *Geen aanvullend beleid*

De Provincie Zeeland kiest er voor geen aanvullend beleid te voeren op het Rijksbeleid. De bestaande regelgeving voor het NNZ en Natura2000 gebieden bepaalt de (on)mogelijkheid tot nieuwbouw in het kustfundament wat betreft natuurwaarden. Buiten deze gebieden zijn nieuwe ontwikkelingen mogelijk, met aandacht voor de meest waardevolle gebieden in Zeeland zoals aangewezen op kaart 11 van de VRPZ.

2) *Aanvullend beleid: voorzetting Rijksbeleid*

De ongerepte kustlijn is een belangrijke kernkwaliteit van het Zeeuwse landschap. Het niet bebouwen van het kustfundament beschermt deze kwaliteit. Het is dan ook van belang om het nu vigerende Rijksbeleid over te nemen wanneer de nieuwe Beleidslijn Kust van kracht wordt. Concreet betekent dit dat nieuwbouw in het kustfundament alleen mogelijk is binnen de grenzen bestaand bebouwd gebied, inclusief de bebouwingsconcentratie Cadzand-Bad.

3) *Flexibel aanvullend beleid: bebouwingskernen en hotspots*

De ongerepte kustlijn is een belangrijke kernkwaliteit van het Zeeuwse landschap. Het niet bebouwen van het kustfundament beschermt deze kwaliteit. Tegelijkertijd ziet de Provincie kansen voor hoogwaardige recreatieve ontwikkelingen op de locaties van de recreatieve hotspots. Het is daarom van belang om enerzijds de landschappelijke waarden van het kustfundament te bewaren, maar anderzijds recreatief-economische kansen te verzilveren. Concreet betekent dit dat nieuwbouw in het kustfundament mogelijk is binnen de grenzen bestaand bebouwd gebied, inclusief de bebouwingsconcentratie Cadzand-Bad en binnen de provinciale recreatieve hotspots. Hierbinnen is tevens aandacht voor de meest waardevolle gebieden in Zeeland zoals aangewezen op kaart 11 van de VRPZ

Bovengenoemde afweging geldt voor zowel binnendijs als buitendijs. Dit betekent dat de mogelijkheden voor nieuwe buitendijkse permanente strandslaaphuisjes gelijk oplopen met bovengenoemde opties. Tevens is de Provincie recentelijk gestart met een inventarisatie van huidige en mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de recreatiesector. In samenhang met waterveiligheid, natuur en landschap zal hier in de komende periode via een nadere uitwerking van de Provinciale Kustvisie invulling worden gegeven ten behoeve van de integrale herziening van het Omgevingsplan.

4.9.3. Beleidsvoorstel

Hoewel het natuurlijke en ongerepte karakter van de kust bijzonder waardevol is, dienen ook economische kansen benut te worden. ***Binnen het kustfundament zijn daarom een aantal locaties te duiden waar meer flexibiliteit voor nieuwbouw wenselijk is (optie 3). Het betreft gebieden binnen de grenzen bestaand bebouwd gebied, inclusief de bebouwingsconcentratie Cadzand-Bad en binnen de provinciale recreatieve hotspots.*** Bij deze ontwikkelingen wordt tevens aandacht besteed aan de meest waardevolle gebieden in Zeeland zoals aangewezen op kaart 11 van de VRPZ.

Tegelijkertijd zullen de kernwaarden van natuur, rust en ruimte bepalend blijven voor het overgrote deel van het kustfundament.

4.10. Regionale waterkeringen (Deltawateren)

4.10.1. Probleemanalyse

De Deltabeslissing Waterveiligheid heeft een nieuwe normering voor primaire waterkeringen tot gevolg. De nieuwe normen (overstromingskansen) in Zeeland variëren van 1/300 tot 1/100.000. Vanaf 2017 zullen de primaire waterkeringen door het Waterschap Scheldestromen getoetst worden aan de nieuwe normen, en zal duidelijk worden waar versterkingen noodzakelijk zijn.

Primaire C-keringen⁷ komen volgens de nieuwe systematiek te vervallen en zullen via een aanpassing van de Waterwet per 1 januari 2017 worden opgewaardeerd tot volwaardige primaire keringen, of worden opgenomen in het regionale stelsel. Dit laatste betekent dat de Provincie voor meer regionale waterkeringen kaderstellend wordt. Deze nieuwe regionale keringen zullen worden ingebracht in het lopende actualiseringsproces voor normering van de al bestaande regionale keringen. Voor de planologische bescherming en beheer en onderhoud van de nieuwe regionale keringen is opname in het bestaande beleid nodig.

4.10.2. Beleidsopties

Afwaardering C-keringen

Als gevolg van de Deltabeslissing Waterveiligheid verdwijnt de categorie primaire C-keringen. Voor zover deze niet alsnog door het Rijk worden aangemerkt als primaire kering, worden deze afgewaardeerd. Voor Zeeland betreft dit de keringen langs Veerse Meer en Kreekrakpolder en de compartimenteringskering tussen Walcheren en Zuid-Beveland in de Quarlespolder. Deze keringen maken per 1 januari 2017 niet langer onderdeel uit van het nationale waterveiligheidsstelsel.

Op landelijk niveau zijn in maart 2015 door Rijk, provincies, waterschap en gemeenten afspraken gemaakt over de partiële herziening van de Waterwet. Voor de Provincie Zeeland betekent dit dat zij de af te waarden primaire C-keringen zal overnemen in het regionale waterveiligheidsstelsel.

De Provincie Zeeland is kaderstellend ten aanzien van de regionale keringen, zorgt voor de planologische bescherming en bepaalt de normen. Over het algemeen is het waterschap verantwoordelijk voor beheer en onderhoud, toetsing en indien noodzakelijk ook de versterking. In een aantal gevallen hebben ook de vaarwegbeheerders en gemeenten hierbij een rol.

Gelet op nog lopende onderzoeken en te doorlopen wetswijzigingen is het niet mogelijk om het gewijzigde stelsel inclusief normering al in deze partiële herziening van het Omgevingsplan en de VRPZ mee te nemen. Het opnemen van de benoemde C-keringen in het bestaande provinciale beleid kan middels een ondergeschikte wijziging op de kaart van het regionale waterkeringsstelsel van de VRPZ. Er is sprake van een ondergeschikte wijziging omdat het uiteindelijke doel van opname in de VRPZ – het via bestemmingsplannen planologisch beschermen van de waterkeringszone – al is geëffectueerd. Deze keringen zijn voormalige primaire keringen en zijn daarom in de vigerende bestemmingsplannen en de legger van het waterschap al aangeduid als waterstaatkundige werk.

Het regelmatig aanpassen van de VRPZ is een tijdrovende procedure die doorgaans niet voor ondergeschikte wijzigingen kan worden aanbevolen. Om die reden wordt voorgesteld om in de VRPZ een passage

⁷ C-keringen bieden als 'tweede linie' indirect bescherming tegen de zee, de grote meren of de grote rivieren, maar liggen meestal niet direct langs deze grote wateren.

op te nemen op basis waarvan GS de bevoegdheid krijgt de kaart van de regionale waterkeringen te wijzigen met als doel nieuwe waterkeringen toe te voegen via een GS-besluit. Provinciale Staten worden over dergelijke tussentijdse aanpassingen geïnformeerd.

Herziening regionaal waterveiligheidsstelsel:

Als uitvoeringsactie in het Omgevingsplan is het actualisatieproject "Normering Regionale Waterkeringen" benoemd. Binnen dit project wordt het bestaande stelsel van regionale waterkeringen opnieuw bezien en opnieuw genormeerd met als doel het optimaliseren van de Zeeuwse waterveiligheid.

Het nieuwe stelsel zal planologisch moeten worden beschermd door aanpassing van de kaart in de VRPZ. De normen kunnen via de provinciale waterverordening worden geactualiseerd.

De integrale herziening van het regionale waterveiligheidsstelsel is niet aan te merken als een ondergeschikte wijziging van de VRPZ. Om deze reden wordt voorgesteld de herziening mee te nemen bij de integrale herziening van het Omgevingsplan in 2018.

4.10.3. Beleidsvoorstel

Voorstel is om in de VRPZ een passage op te nemen op basis waarvan GS de bevoegdheid krijgt de kaart van de regionale waterkeringen te wijzigingen met als doel om de (voormalige) primaire c-keringen toe te voegen via een GS-besluit. Daarbij zal tevens een onderscheid aangebracht worden tussen "natte" keringen langs kanalen/meren en "droge" compartimenteringskeringen (oude zeedijken). Provinciale Staten worden over dergelijke tussentijdse aanpassingen geïnformeerd.

De integrale herziening van het regionale waterveiligheidsstelsel inclusief de daarbij horende normering is niet aan te merken als een ondergeschikte wijziging van de VRPZ. Om deze reden wordt voorgesteld deze herziening integraal mee te nemen naar de Omgevingsvisie 2018-2024.

Daadwerkelijke versterking van regionale waterkeringen komen voor rekening van de beheerder. De keringen van het Veerse Meer zijn en blijven in beheer bij het waterschap, de oostelijk kering langs het Antwerps Kanaalpand in de Kreekrakpolder blijft in beheer van Rijkswaterstaat. De Provincie heeft een kaderstellende rol als bepaler van de normen voor de waterkeringen. Daarom zullen in het project Normering Regionale Waterkeringen afspraken met de beheerders worden gemaakt over fasering en financiering van noodzakelijke verbeteringen die voort zullen komen uit de toetsing van de regionale waterkeringen. Het Zeeuws Overleg Waterkeringen is hiervoor het geëigende podium.

4.11. Streefbeelden Zuidwestelijke Delta (Deltawateren)

4.11.1. Probleemanalyse

Het Rijk is beheerder van de Deltawateren en Noordzee. De Provincie is gebiedsregisseur en wordt gezien als de partij die de economische belangen van de verschillende sectoren zoveel mogelijk behartigt. Waar sprake is van tegengestelde belangen wordt van de Provincie een (ruimtelijke) afweging verwacht. Verder zijn de aanpalende gemeenten uiteraard een partij omdat hier ruimtelijke consequenties aan de orde kunnen zijn.

Het Deltaprogramma 2015 bevat integrale voorkeursstrategieën voor onder andere de Deltawateren en de Kust. Een veilige, vitale en veerkrachtige delta blijft het uitgangspunt. De provincies zijn gebiedsregisseur en vertalen de deltabeslissingen door in het regionale beleid. Naar aanleiding hiervan zal ook vanaf maart 2015 de organisatie van de Zuidwestelijke Delta (ZWD) veranderen. Provincie Zeeland neemt de voorzittersrol op zich van het Gebiedsoverleg ZWD met bijbehorende secretariële ondersteuning. De rol en inzet van de Provincie verschilt per deelgebied van de deltawateren.

Grevelingen en Volkerak-Zoommeer

De Ontwerp-Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer (GVZ) koerst aan op herintroductie van beperkt getij inclusief verzilting van het Volkerak-Zoommeer. Hiervoor moet de zoetwatervoorziening rondom het Volkerak-Zoommeer vooraf zijn geregeld. Er hoeft niet langer rekening te worden gehouden met waterberging op de Grevelingen. Zeeland werkt als gebiedsregisseur samen met Zuid-Holland en Noord-Brabant volop aan de uitwerking van de Rijksstructuurvisie voor de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer en de Bestuursovereenkomst Zoetwatermaatregelen.

Komende jaren werkt Provincie Zeeland samen met andere betrokken (publieke) partijen en de markt aan planuitwerking, voorbereiding van de realisatiefase en de financiering hiervan. Voordat gestart wordt met de realisatiefase, moet er begin 2018 een definitief besluit vallen. Tot die tijd zal de Provincie zich inspannen om als deelnemer in een gebiedsontwikkelingsproces Nieuwe Stijl de financiering rond te krijgen en plannen optimaal en integraal af te stemmen. In deze voorbereidingsfase:

- zal voldoende zicht op bekostiging inclusief risicodekking moeten worden gevonden;
- zullen gebiedscoöperaties worden opgetuigd om waardecreatie te realiseren en vanuit deze waardecreatie bij te dragen aan de bekostiging van het programma;
- zal samen met de markt een samenwerkingsmodel worden ontwikkeld, waarmee publieke partijen gezamenlijk met de markt de uitwerkingsfase kunnen doorlopen;
- is continue afstemming met de regio en hun betrokkenheid erg belangrijk. Uiteenlopende belangen hebben immers doorwerking op de definitieve planuitwerkingen. Voldoende urgentie en ambitie is nodig om de ingrijpende maatregelen te blijven steunen.
- zet Provincie Zeeland zich in om via Europese Programma's te proberen subsidies binnen te halen.

Uiterlijk op 31 december 2018 moet de Provincie Zeeland € 2,5 miljoen in het Gebiedsfonds hebben gestort. Via het Statenbesluit van 13 februari 2015 is voorzien dat de bijdrage voor de periode 2015-2018 wordt gedekt met reguliere middelen uit het Omgevingsplan Zeeland. Om komende jaren het proces rondom GVZ te doorlopen is daarnaast procesgeld nodig.

Oosterschelde

In 2014 heeft het Rijk besloten tot uitvoering van een grote zandsuppletie op de Roggenplaat. In 2015 spant Provincie Zeeland zich in om aanvullende financiering te vinden in Europese programma's. In 2015 start het Rijk samen met de regio het MIRT Onderzoek Integrale Veiligheidsstrategie Oosterschelde, dat zich richt op de meest optimale inzet van stormvloedkering, dijken en zand in de nabije toekomst.

Het ruimtegebruik en de mogelijke ontwikkelingen in de Oosterschelde vraagt steeds urgenter om een betere en meer centrale afstemming. Het is de ambitie om één centraal punt te vormen van waaruit sturing kan worden gegeven aan de noodzakelijke integratieslag van de verschillende sectorale wensbeelden. Er wordt daarom toegewerkt naar een nieuwe overkoepelende organisatie voor het gehele Oosterscheldebekken, waarin verschillende bestaande (bestuurlijke) structuren opgaan. Dit "Oosterschelde Overleg" zal vanuit de kaders van het Deltaprogramma 2015 en deze sectorale wensen/kansenkaarten de regionale ambities voor de Oosterschelde vanuit een integrale visie vertalen naar een voorkeursstrategie. De eventuele ruimtelijke consequenties van deze integrale voorkeursstrategie, bijvoorbeeld de integrale planuitwerking van nieuwe hotspots, zullen worden meegenomen in de Omgevingsvisie 2018-2024.

Westerschelde

Ook voor de Westerschelde is een integrale visie nodig waarin veiligheid, vitaliteit en veerkrachtigheid in samenhang worden ontwikkeld. De nadruk van deze visie ligt op het raakvlak van land en zee in Zeeland; de randen van de Westerschelde. In dit gebied komen voor Zeeland belangrijke functies als stedelijke ontwikkeling, industrie, jachthavens, verblijfsrecreatie, natuur en landschap bij elkaar niet in een recente integrale visie zijn opgenomen. De uitwerking en implementatie van de veiligheidsstrategie voor de kustverdediging vindt plaats als onderdeel van de agenda van de Toekomst, die Nederland en Vlaanderen hebben opgesteld in de Vlaamse-Nederlandse Scheldecommissie. Zoals geagendeerd op het BO-MIRT 2014 wordt hierbij ook gekeken naar mogelijke interactie met Vlaamse Baaien en de nautische toegang tot de Westerschelde. De integrale visie voor het Westerscheldegebied zal de Zeeuwse input bijeen brengen voor andere (inter)nationale visievorming.

4.11.2. Beleidsopties

Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer

De keuze voor uitvoering via Gebiedsfonds is gemaakt. De belangrijkste vraag is hoe de toegezegde provinciale bijdrage wordt gefinancierd en welke aanvullende Europese financiering kan worden gevonden.

Oosterschelde

Vormen van een overkoepelende overlegstructuur ('Oosterschelde Overleg') waarin bestaande structuren worden ondergebracht. Dit Oosterschelde Overleg krijgt de taak om de bestaande sectorale wensen(kaarten) te trechteren tot een integrale ruimtelijke visie inclusief voorkeursstrategie voor uitvoering.

Westerschelde

De volgende twee keuzes zijn te onderscheiden:

- 1) "Niets" doen, en provinciale belangen inpluggen bij beleidsontwikkeling van externe partijen (zoals MIRT-onderzoeken, Kustgenese 2.0 van het Rijk, Agenda van de Toekomst van de VNVC);

- 2)** Opstellen van richtinggevende provinciale visie voor het gebied van de Westerschelde als input voor de internationale overleggen.

4.11.3. Beleidsvoorstel

Voor de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer moet het beleid in het Omgevingsplan worden aangepast aan de besluiten over de Rijksstructuurvisie en de provinciale bijdrage aan het gebiedsfonds. De financiële middelen zijn toegezegd, maar nog niet in de begroting opgenomen. Bij deze herziening zal een begrotingswijziging worden gemaakt om in de dekking te voorzien.

Ook voor de Oosterschelde moet het beleid worden geactualiseerd. Door de Alliantie Oosterschelde zijn sectorale wensenkaarten opgesteld, deze zullen door een nieuw te vormen Oosterschelde Overleg tot een integrale ruimtelijke visie inclusief uitvoeringsstrategie worden omgesmolten.

Beleidswijzigingen in het Omgevingsplan ten aanzien van de Westerschelde zijn niet aan de orde.

Wel is er als gevolg van veel ontwikkelingen (recreatie, havens, woningbouw, natuur, etc.) behoefte aan een integrale ontwikkelingsvisie voor het Zeeuwse gebied rond de Westerschelde (optie

2). Opstellen van deze visie kan – nadrukkelijk afhankelijk van budget en capaciteit - als actie aan het Omgevingsplan worden toegevoegd.

4.12. Vergunning, Toezicht, Handhaving (Milieu)

4.12.1. Probleemanalyse

Level Playing Field

In Europa worden gezamenlijk met de andere lidstaten afspraken gemaakt over milieukwaliteitsnormen. De Europese Commissie stelt in die gevallen richtlijnen vast, die de lidstaten dienen te implementeren in wet- en regelgeving. Dit gebeurt in Nederland via de Wet Milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de daarmee samenhangende algemene maatregelen van bestuur (Amvb's). De Provincie Zeeland is er verantwoordelijk voor dat de bedrijven waarvoor zij bevoegd gezag is zich aanpassen aan de nieuwe milieunormen. Hiervoor dienen de instrumenten vergunningverlening, handhaving en toezicht (VTH).

Het Nederlandse en vooral ook het Zeeuwse bedrijfsleven kaart aan dat de concurrentieverhouding met andere landen niet altijd eerlijk is. Ten eerste blijkt in de praktijk dat bedrijven in de andere Europese landen de EU-richtlijnen niet zo snel naleven als in Nederland of dat Nederland een strenger kader kiest dan noodzakelijk. Er is binnen Europa een tendens gaande dat Europese regels minder streng worden. Dit leidt ertoe dat de Zeeuwse bedrijven bepaalde maatregelen al wel hebben doorgevoerd, terwijl de bedrijven in buurlanden dit nog niet hebben gedaan en soms ook niet meer hoeven te doen. In het laatste geval hebben de Zeeuwse (en Nederlandse) bedrijven deze maatregelen inmiddels al wel getroffen en de investeringen gedaan. Dat gaat ten koste van het level playing field. Ten tweede komt het voor dat de richtlijnen in Europa worden versoepeld, maar dat de regels in Nederland daar niet op worden aangepast. Omdat bijvoorbeeld in Rijnmond de strengere regels al wel worden nageleefd, kiest Nederland in die gevallen er soms voor om ook de Zeeuwse bedrijven het relatief strenge kader op te leggen. Dit laatste is aan de orde geweest met de raffinaderijen. Voor de Zeeuwse bedrijven is het van belang dat er in Zeeland geen strengere eisen gelden dan de landelijke regelgeving voorschrijft en dat de landelijke regelgeving niet strenger is dan de Europese richtlijnen voorschrijven.

Uitwerking van het level playing field is het uitgangspunt voor het huidige Omgevingsplan en zal verder worden uitgewerkt in de VTH nota die nog in 2015 wordt opgesteld en waar het beleid op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt vernieuwd.

RUD

Een andere opgave is de oprichting van de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland (RUD Zeeland), die sinds 1 januari 2014 operationeel is. De uitvoeringsdienst heeft een aantal taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving overgenomen van de Provincie. De nieuwe taakverdeling heeft consequenties voor de wijze waarop beleid tot stand komt en wordt vertaald naar concrete uitvoeringsacties. Het beleid in het huidige Omgevingsplan is niet toegesneden op de nieuwe rol- en taakverdeling. De nieuwe VTH beleidsnota zal naast het actualiseren van beleidskaders ook de werkverhoudingen tussen de Provincie en de RUD behandelen.

Actualisatieplicht omgevingsvergunning, activiteit milieu

In het huidige Omgevingsplan is opgenomen dat voor de bedrijven waarvoor GS (deels) bevoegd gezag zijn, als uitgangspunt geldt dat er sprake is van een actuele vergunning, veelal niet ouder dan 7 jaar. Dit is

de kwaliteit die de Provincie heeft ingebracht bij de RUD-vorming. De RUD blijkt vanwege capaciteitsproblemen echter niet te kunnen voldoen aan de termijn van 7 jaar. Tevens blijkt dat 7 jaar in het kader van een level playing field ongelijkheid creëert. De Provincie Zuid-Holland hanteert bijvoorbeeld een termijn van 10 jaar.

Kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving

De kwaliteit van VTH bepaalt in belangrijke mate of bedrijven de milieuregels wel of niet naleven, met alle gezondheids- en veiligheidsrisico's van dien. De kwaliteit van VTH is afhankelijk van menskracht, deskundigheid en procescriteria. De RUD is mede opgericht om de organisatie van VTH en daarmee de kwaliteit te versterken. De Provincie heeft altijd gestreefd naar het zogenaamde kwaliteitsniveau 2.1 (landelijk uitgangspunt), welke ook is ingebracht bij de RUD-vorming. Daarnaast is er een landelijke handhavingsstrategie ontwikkeld. Voor vergunningverlening is deze strategie in ontwikkeling. Het ligt voor de hand om in het kader van kwaliteitsborging de landelijke strategie voor zowel vergunningverlening als handhaving over te nemen in het nieuwe VTH + s⁸ beleid van de Provincie.

Door het Rijk, IPO en de VNG zijn criteria opgesteld waaraan de kwaliteit van VTH is af te meten. De VTH kwaliteitscriteria kennen momenteel geen wettelijke status. Naar verwachting moeten gemeenten en Provincie een verordening gaan vaststellen, waarin de kwaliteit van VTH wordt vastgelegd. Dit is opgenomen in de ontwerpwijziging van de Wabo die in voorbereiding is. De Tweede Kamer heeft hierover nog geen besluit genomen, maar het is aannemelijk dat de Wetswijziging in 2015 wordt doorgevoerd.

Een ander aspect is samenwerking. De Provincie heeft in het verleden de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties in Zeeland op het gebied van handhaving gecoördineerd. In het wijzigingsvoorstel VTH Wabo is opgenomen dat de Provincie ook de samenwerking op het gebied van vergunningverlening in Zeeland gaat coördineren. De coördinatie van de Provincie houdt ook in om gemeenten zoveel als mogelijk mee te krijgen in het nieuwe VTH-beleid en een uniform kwaliteitsniveau binnen de RUD.

4.12.2. Beleidsopties

Level playing field

Voor level playing field kan worden gekozen om dit onderwerp expliciet wel of niet te benoemen als doelstelling. De doelstelling luidt dan dat er aan de Zeeuwse bedrijven geen eisen worden opgelegd die verder gaan dan de landelijke wet en regelgeving. Indien er in Europees verband normen naar beneden bijgesteld worden, zal er vanuit Zeeland gelobbyd voor een aanpassing van de Nederlandse wet en regelgeving, zodat een gelijk speelveld ontstaat met deze nieuwe minder strenge Europese eisen. Dit betekent ook dat het 'continu verbeteringsproces' van bestaande bedrijven in Zeeland, met als doel meer milieuruimte te creëren, niet langer via VTH wordt nagestreefd. Dit zal geheel door eigen initiatieven van het bedrijfsleven worden uitgevoerd.

⁸ VTH +s verwijst naar VTH met extra aandacht voor specialisme (+ s) in de vorm van onder andere bodemsanering, externe veiligheid en geluid.

RUD

De RUD-vorming heeft consequenties voor de wijze waarop beleid tot stand komt en wordt vertaald naar concrete uitvoeringsacties. Het beleid in het huidige Omgevingsplan is niet toegesneden op de nieuwe rol- en taakverdeling. De nieuwe VTH beleidsnota zal naast het actualiseren van beleidskaders ook de werk- verhoudingen tussen de Provincie en de RUD behandelen.

Actualiseringsplicht omgevingsvergunning, activiteit milieu

Wat betreft het beleid om vergunningen te actualiseren zijn er twee opties. Enerzijds is het mogelijk om de termijn van 7 jaar te handhaven en in overleg met de RUD treden om dit te bereiken. Anderzijds kan de termijn ook worden verruimd met als voorbeeld Zuid-Holland, waar 10 jaar geldt.

Kwaliteit VTH

Landelijke handhaving- en vergunningenstrategie wel of niet implementeren in provinciaal beleid.

4.12.3. Beleidsvoorstel

Level playing field

Voorgesteld wordt om het zoveel mogelijk creëren van een gelijk speelveld als doelstelling te benoemen in het Omgevingsplan. Daarmee laat de Provincie zien dat zij het Zeeuws bedrijfsleven, waar dat mogelijk is binnen wet- en regelgeving, tegemoet wil komen. Bovendien zou dat gunstig kunnen zijn voor het vestigingsklimaat in Zeeland. Nadere uitwerking zal de komende maanden plaatsvinden in de beleidsnota VTH.

Actualiseringsplicht milieuvergunning

Wat betreft het beleid om vergunningen te actualiseren wordt voorgesteld om de termijn van 7 jaar te verruimen naar 10 jaar. Hiermee wordt een gelijk speelveld met Zuid-Holland gecreëerd en verminderen de lasten voor RUD en bedrijfsleven.

Kwaliteit VTH

Het past bij de provinciale ambitie om de landelijke kwaliteitsrichtlijnen voor vergunningverlening en handhaving vast te stellen, zoals zijn vastgelegd in de landelijke handhavingsstrategie en in ontwikkeling zijnde landelijke vergunningverleningsstrategie. Daarnaast probeert de Provincie vast te houden aan het kwaliteitsniveau 2.1. **De Provincie zet zich in om de Zeeuwse gemeenten ook over te laten gaan op het door de Provincie gewenste kwaliteitsniveau en het volgen van de landelijke strategieën op het gebied van vergunningverlening en handhaving.**

4.13. Luchtvaart (Milieu)

4.13.1. Probleemanalyse

Onderstaand voorstel gaat in op aanpassing/herziening van het Omgevingsplan voor zover dit betrekking heeft op ontheffingen tijdelijke en uitzonderlijk gebruik (hierna TUG) gemotoriseerde luchtsporten naar aanleiding van uitspraken van de rechtbank.

Gemotoriseerde luchtsport bij TUG

In een uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant is een besluit tot weigering van een ontheffing TUG voor gemotoriseerde luchtsport (paramoteur) vernietigd. Dit onder meer omdat niet voldoende duidelijk is op welke wijze de belangen van de Provincie zijn afgewogen ten opzichte van de belangen van de aanvrager. De basis voor de weigeringsgrond ligt in het Omgevingsplan maar de tekst van het Omgevingsplan geeft van dat verbod alleen een globale beschrijving waardoor de schijn wordt gewekt dat de beleidsregel niet voldoende basis vindt in het Omgevingsplan. Op dit moment is in het Omgevingsplan opgenomen dat er geen nieuwe of uitbreiding van bestaande start- en landingsplaatsen wordt toegestaan. Dit beleid heeft geleid tot het opnemen van artikel 2.10 in de VRPZ waar het (terughoudende) beleid voor lawaaisporten, gemotoriseerde luchtsporten en landingsplaatsen is verwoord en tot het opnemen van een verbodsbepaling ten aanzien van gemotoriseerde luchtsport in de beleidsregels TUG. Naar aanleiding van deze uitspraak dient de toelichting op de beleidsregel aangepast te worden om het beleid te verduidelijken.

Structureel gebruik

Bij paragraaf 3.3.7. onderdeel Luchtvaartterreinen is de tekst zo opgesteld dat nieuwvestiging van niet-gemotoriseerde luchtsporten alleen kan als wordt voldaan aan de voorwaarden die zijn aangegeven bij de twee bullits. Dat is niet correct, omdat nieuwvestiging van niet-gemotoriseerde luchtsporten niet aan deze voorwaarden hoeft te voldoen.

4.13.2. Beleidsopties

Om tot een oplossing te komen wordt in deze notitie een heroverweging ten aanzien van het verbod op gemotoriseerde luchtsporten gegeven van hetgeen onder probleemanalyse is beschreven. Deze heroverweging kan leiden tot meerdere oplossingsrichtingen. Ten aanzien van het structureel gebruik wordt een tekstvoorstel gedaan om de huidige tekst in het Omgevingsplan aan te passen.

Gemotoriseerde luchtsport bij TUG (heroverweging)

Algemeen

Het terughoudende beleid voor lawaaisporten en gemotoriseerde luchtsporten maakt al sinds 1997 onderdeel uit van provinciale beleidsplannen. Provinciale belangen daarbij zijn het voorkomen van hinder voor mens en natuur een behoud van stilte in de grote natuurgebieden van Zeeland (met inbegrip van de Delta-wateren) en de waarde van een rustig platteland (Zeeuwse omgevingskwaliteiten). Via het ruimtelijk spoor is dit beleid verankerd in de vigerende VRPZ (zie toelichting op art. 2.10 Verordening Ruimte Provincie Zeeland). Bij het toetsen van het provinciale beleid zou de Rechtbank, volgens uitspraken van de Raad van State, zeer terughoudend moeten zijn. Gezien het advies van de bezwarencommissie wordt betwijfeld of de Rechtbank deze terughoudendheid heeft betracht. De Rechtbank heeft zich op het standpunt gesteld dat het in de beleidsregel opgenomen beleid, dat mede uitvoering geeft aan het Omgevingsplan, onredelijk is.

Dit is ons inziens een goede grond om hoger beroep in te stellen. In het Omgevingsplan is door de gekozen opzet van het plan slechts zeer globaal ingegaan op de inhoudelijke argumenten en de belangenafweging die daaraan ten grondslag ligt. Ook wordt in het Omgevingsplan niet ingegaan op het onderscheid tussen bedrijfsmatig en recreatief gebruik van luchtvaartuigen. In de VRPZ zijn definities opgenomen waarbij recreatief gebruik wel als onderscheidend begrip wordt gebruikt.

Eerdere heroverweging

Het verbod op gemotoriseerde luchtsport en lawaaisport is tijdens de voorbereiding van het Omgevingsplan 2006 – 2012 al eens opnieuw tegen het licht gehouden. Reden voor deze heroverweging was destijds het plan om in de omgeving van IJzendijke een luchthaven voor microlight aircrafts (MLA's) aan te leggen. Op grond van een daartoe opgestelde notitie is toen geconcludeerd dat het toestaan van nieuwe terreinen voor gemotoriseerde luchtsport in strijd is met het versterken van eerdere genoemde bijzondere Zeeuwse omgevingskwaliteiten. Tevens bleek dat bij omwonenden forse weerstand was tegen het inrichten van de luchthaven. Het verbod is niet opgeheven.

Klachten

Op dit moment zijn er weinig klachten over het gemotoriseerde luchtsporten omdat de mogelijkheden voor het beoefenen daarvan zeer beperkt zijn. Af en toe wordt illegaal opgestegen vanaf een weiland hetgeen de afgelopen jaren twee keer heeft geleid tot klachten over geluid en/of verstoring van vogels. Of het opheffen van het verbod tot meer klachten leidt is waarschijnlijk. Het individuele belang van een beoefenaar van gemotoriseerde luchtsport moet daarbij niet prevaleren boven het collectieve belang tot de bescherming van de Zeeuwse omgevingskwaliteiten. Dit is de kern van de belangenafweging die heeft plaatsgevonden bij het opstellen van het Omgevingsplan, de VRPZ en de provinciale beleidsplannen die in het verleden zijn vastgesteld. Daar komt bij dat er geen sprake is van een absoluut verbod in Zeeland op het beoefenen van gemotoriseerde luchtsporten. Deze activiteiten worden, vanuit provinciaal beleid, toelaatbaar geacht op reguliere luchthaventerreinen (concentratiebeleid) en in het kader van evenementen. Ook voor bedrijfsmatig gebruik bestaan mogelijkheden.

Handelwijze Provincie in het verleden

In het verleden is in Zeeland sprake geweest van diverse incidenten zoals het illegaal gebruik van weilanden voor ultra lichte vliegtuigen (voormalige gemeente Brouwershaven), landing van parachutisten in de gemeenten Goes, Borsele en Middelburg en illegaal gebruik van weilanden (met een agrarische bestemming) voor paramotor activiteiten. Tegen dit illegale gebruik is door de Provincie met de haar ter beschikking staande beperkte middelen opgetreden. De overdracht van bevoegdheden van het Rijk naar de Provincie heeft ertoe geleid dat het reeds jaren geldende beleid ook in de praktijk van het verlenen van "vergunningen" (dus bij de bron) aangepakt kan worden. Het beleid kan nu dus geeffectueerd worden bij het uitoefenen van de overgegangene bevoegdheden. Aanloopproblemen bij het toetsen van dit beleid bij de Rechtbank rechtvaardigen niet het opheffen van een verbod op gemotoriseerde luchtsporten of een heroverweging van lawaaisporten in zijn algemeenheid.

Gevolgen opheffen verbod

Naast het afgeven van alle aangevraagde ontheffingen TUG betekent het opheffen van het verbod op gemotoriseerde luchtsport ook dat de aanleg van permanente luchthavens voor zowel paramoteurs als MLA's mogelijk wordt gemaakt.

Ook kan het opheffen van het verbod op gemotoriseerde luchtsporten niet los worden gezien van het verbod op overige lawaaisporten zoals modelvliegtuigen, motorcrossen en landingsplaatsen voor parachutisten waardoor de resultaten van het sinds 1997 gevoerde terughoudende beleid in korte tijd teniet kunnen worden gedaan. Overigens moet ook worden opgemerkt dat in het ruimtelijk beleid uitbreiding van gemotoriseerde luchtsport en lawaaisport wordt tegengegaan (beleid kent twee sporen: milieu (luchtvaart) en ruimte).

4.13.3. Beleidsvoorstel

De globale omschrijving in het Omgevingsplan vervangen door een meer gedetailleerde omschrijving. Daarbij wordt tevens het onderscheid tussen bedrijfsmatig en recreatief gebruik toegevoegd waardoor de tekst meer in overeenstemming is met de in de VRPZ opgenomen definities voor lawaaisport en gemotoriseerde luchtsport.

Het in ruimere mate toestaan van gemotoriseerde luchtsport en lawaaisport komt pas in beeld indien in hoogste rechterlijke instantie zou worden geoordeeld dat het geldende beleid (na verbeterde toelichting en belangenafweging) onrechtmatig is. Deze uitspraak wordt op korte termijn verwacht.

Structureel gebruik

De tekst over structureel gebruik is geen nieuwe beleidsmatige afweging, maar gaat alleen om het herstellen van een fout in tekst.

4.14. *Programmatische Aanpak Stikstof (Milieu)*

4.14.1. Probleemanalyse

Een overmaat aan stikstof heeft negatieve gevolgen voor de biodiversiteit. Stikstofgevoelige soorten staan hierdoor steeds meer onder druk, waardoor de voor de Natura 2000 vastgestelde instandhoudingsdoelen in gevaar komen.

Gevolg hiervan was dat voor nieuwe activiteiten (met stikstofemissies) die leiden tot een toename van de stikstofdepositie in een N2000 gebied waar de Kritische Depositie Waarde (KDW) wordt overschreden géén vergunningen meer konden worden verleend. Met de introductie van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) wordt deze problematiek doorbroken en komt een begrensde hoeveelheid stikstof beschikbaar voor nieuwe ontwikkelingen met stikstofemissies.

Ook met de PAS is de ruimte voor nieuwe stikstofemissies niet onbegrensd. Het wordt daarom noodzakelijk geacht verstandig om te gaan met de voor Zeeland beschikbare ontwikkelingsruimte stikstof. Dit geldt voor ontwikkelingen in alle sectoren (o.a. havens, industrie, verblijfsrecreatie, landbouw en verkeer).

Ontwikkelruimte stikstof verdeeld in segmenten

Nieuwe of uitbreiding van bestaande economische activiteiten zijn voor hun ontwikkeling niet alleen afhankelijk van de beschikbare fysieke ruimte of planologische mogelijkheden om deze ruimte te benutten, maar in toenemende mate ook van de beschikbare milieuruimte. Een concreet voorbeeld hiervan is de ontwikkelruimte stikstof, die op grond van de PAS beschikbaar komt. Alleen daar waar de KDW wordt overschreden is aan een N2000 gebied ontwikkelruimte stikstof toegekend. Dit zijn de zogenaamde PAS-gebieden (of PAS-hexagonen).

In Zeeland zijn de Kop van Schouwen, Manteling van Walcheren, Grevelingen, Oosterschelde, Westerschelde en Zwin PAS-gebieden. Deze zijn weergegeven op de PAS-kaart in bijlage 6. Voor (delen van) deze gebieden geldt dat een vooraf bepaalde hoeveelheid ontwikkelruimte beschikbaar komt voor een periode van 6 jaar. Alle stikstof emitterende activiteiten in Zeeland zijn voor hun verdere ontwikkelingsmogelijkheden afhankelijk van de beschikbare ontwikkelruimte stikstof in deze gebieden.

De beschikbare hoeveelheid ontwikkelruimte is verdeeld over een viertal segmenten:

- 1- Een segment voor autonome ontwikkelingen (bijv. de groei van de consumptie of de toename van het autogebruik). Deze ontwikkelingen zijn vergunningsvrij, maar kunnen wel leiden tot een toename van de stikstofdepositie, daarom is hiervoor een reservering gemaakt.
- 2- Een reservering voor meldingsplichtige activiteiten (activiteiten met een beperkte toename van de depositie tot maximaal 1 mol). Naar verwachting zal zo'n 70% van alle activiteiten onder dit segment vallen, wat onder meer leidt tot een verlaging van administratieve lasten voor ondernemers.
- 3- Een reservering voor prioritaire rijks- en provinciale projecten. In Zeeland is met deze reservering ruimte gereserveerd voor o.a. de Zeesluis in Terneuzen, hoogwaterbeschermingsprojecten en ontwikkelingen in de Kanaalzone en het Sloegebied. Jaarlijks kunnen er wijzigingen in de prioritaire projecten worden aangebracht.
- 4- Het resterende deel, dat vrij beschikbaar is voor overige vergunningsplichtige activiteiten (vrije segment). Het gaat hierbij met name om ontwikkelingen in de landbouw (veehouderij) en overige ontwikkelingen (bijv. verblijfsrecreatie) in de directe nabijheid van de genoemde PAS-gebieden. Ook gaat

het om overige (niet-prioritaire) ontwikkelingen in de rest van Zeeland met een depositie boven de 1 mol.

De hoeveelheid ontwikkelruimte in Zeeland is niet overal gelijk. In onderstaande tabel is weergegeven hoe de beschikbare ontwikkelruimte gemiddeld over de PAS-gebieden is verdeeld (in mol/ha).

	Autonoom	Melding	Prioritair	Vrij
Grevelingen	6	8	15	8
Kop van Schouwen	6	8	11	5
Manteling van Walcheren	4	6	17	8
Westerschelde	3	8	14	36
Oosterschelde	4	6	17	8
Zwin	5	5	7	3

Per saldo afnemende depositie bij economische ontwikkelingen

In het Omgevingsplan is op dit moment de doelstelling opgenomen om bij vergunningverlening economische ontwikkelingen mogelijk te maken binnen een per saldo afnemende depositie. Een doelstelling doe voor alle N2000-gebieden in Zeeland geldt.

Met de introductie van de PAS is het de vraag of deze doelstelling gehandhaafd dient te blijven. In grote delen van de Zeeuwse N2000-gebieden is géén sprake van een stikstofprobleem, omdat de huidige depositie ter plaatse voldoende robuust onder de KDW blijft. Als gevolg van de PAS dient alleen voor de zogenaamde PAS-hexagonen (de hexagonen waarvoor ontwikkelruimte stikstof is toegekend) invulling gegeven te worden aan een per saldo afnemende depositie bij economische ontwikkelingen. Door niet meer ontwikkelingen te vergunnen dan mogelijk met de beschikbare (en begrensde) hoeveelheid ontwikkelruimte wordt invulling gegeven aan deze doelstelling van een per saldo afnemende depositie bij economische ontwikkelingen.

Sturen in het toedelen van ontwikkelruimte stikstof

De beschikbare ontwikkelruimte stikstof op de zogenaamde PAS-hexagonen is niet onbeperkt. Bovendien stelt de PAS dat in de komende drie jaar maximaal 60% van de beschikbare ruimte uit het vrije segment mag worden besteed en dat de overige 40% beschikbaar dient te blijven voor de daaropvolgende drie jaar. Verder stelt de PAS dat wanneer 95% van de beschikbare ruimte voor meldingsplichtige activiteiten is toebedeeld de grenswaarde van 1 mol wordt bijgesteld tot 0,05 mol.

Door alle provincies zijn bovendien aanvullende afspraken (zogenaamde beleidsregels) gemaakt over de toedeling van de ontwikkelruimte in het vrije segment. Met deze aanvullende beleidsregels moet worden voorkomen dat bijvoorbeeld voor één activiteit in één keer de totaal beschikbare hoeveelheid ontwikkelruimte wordt gereserveerd of dat bedrijven ontwikkelruimte reserveren die ze niet direct nodig hebben. Gevolg hiervan is dat voor de Zeeuwse PAS-gebieden Grevelingen, Kop van Schouwen, Manteling van Walcheren, Oosterschelde en Zwin bij de toedeling van ontwikkelruimte uit het vrije segment een maximum geldt van 1,50 mol per aanvrager. Voor de Westerschelde geldt een maximum van 3,00 mol per aanvrager.

Daarnaast kan via aanvullend provinciaal beleid een te grote impact van een ontwikkeling op een PAS-gebied worden voorkomen. Deze negatieve impact wordt doorgaans groter naarmate een activiteit dichterbij een PAS-gebied is gelegen. Hier gaat eveneens een sturende werking van uit. Eenzelfde activiteit kan

immers met beperktere impact gerealiseerd worden wanneer de afstand tot een PAS-gebied vergroot wordt (zie ook format veehouderij). Om die reden kan worden overwogen om in het provinciaal beleid aan bestaande bedrijven een voorkeurspositie te geven ten opzichte van zich nieuw vestigende bedrijven. Tenslotte kan ook de mate van impact van een bedrijf worden beïnvloed door het voorschrijven van aanvullende brongerichte maatregelen.

4.14.2. Beleidsopties

Met de invoering van de PAS ontstaat ontwikkelruimte voor nieuwe stikstof emitterende activiteiten. Met de PAS (incl. aanvullende interprovinciale beleidsregels) zijn voorwaarden gesteld over de toekenning en verdeling van deze ontwikkelruimte. Via het provinciale omgevingsbeleid kan de Provincie Zeeland aanvullende voorwaarden stellen. Daarbij zijn de volgende 3 opties mogelijk:

- 1) *De huidige doelstelling uit het omgevingsplan, die economische ontwikkeling mogelijk maakt binnen een per saldo afnemende stikstofdepositie blijft van kracht voor alle N2000-gebieden. Hier wordt in het omgevingsbeleid uitwerking aan gegeven via aanvullende provinciale beleidskaders (voor onder andere industrie, landbouw en verkeer)*
- 2) *De huidige doelstelling die economische ontwikkeling mogelijk maakt binnen een per saldo afnemende stikstofdepositie blijft alleen van kracht voor de zogenaamde PAS-hexagonen (zie kaart). Met de begrensd beschikbare hoeveelheid ontwikkelruimte wordt hier invulling aangegeven. Voor de overige delen van de N2000-gebieden en de daar aanwezige habitattypen wordt ophoging van de stikstofdepositie tot maximaal de Kritische Depositie Waarde (KDW) acceptabel geacht. Aanvullende provinciale sturing via het omgevingsbeleid wordt voor de toedeling van ontwikkelruimte niet noodzakelijk geacht.*
- 3) *De huidige doelstelling die economische ontwikkeling mogelijk maakt binnen een per saldo afnemende stikstofdepositie blijft alleen van kracht voor de zogenaamde PAS-hexagonen (zie kaart). Op basis van de impact die bepaalde ontwikkelingen (bijv. de grondgebonden veehouderij) kunnen hebben op deze PAS-gebieden dienen afzonderlijke beleidsvoorstellen te worden opgesteld die ertoe leiden dat bestaande activiteiten zoveel als mogelijk de kans wordt geboden om te kunnen door ontwikkelen, nieuwvestiging met name wordt gefaciliteerd in de gebieden waar voldoende ontwikkelruimte stikstof beschikbaar is en een te grote vraag naar ontwikkelruimte als gevolg van één initiatief wordt voorkomen.*

4.14.3. Beleidsvoorstel

Met de PAS komt ontwikkelruimte beschikbaar voor nieuwe en uitbreiding van bestaande activiteiten met stikstofemissies. Omdat de ontwikkelruimte in delen van Zeeland begrensd is, is het wenselijk aanvullend beleid te voeren om zorgvuldig met deze ruimte om te gaan en tegelijkertijd maximale economische groei te faciliteren. **Het voorstel is om de doelstelling in het Omgevingsplan aan te passen door alleen voor de PAS-gebieden op de PAS-kaart te streven naar een per saldo afnemende stikstofdepositie (optie 3). Om maximale economische ontwikkelingen te stimuleren wordt ingezet op het sturen van verdeling van ontwikkelruimte via het vergunningenspoor en door middel van aanvullend omgevingsbeleid (zie paragraaf Veehouderij 4.7).**

4.15. Licht & Duisternis (Milieu)

4.15.1. Probleemanalyse

Het thema licht & duisternis is als beleidsdoel opgenomen in het Omgevingsplan Zeeland, omdat dit voor de woon- en leefomgeving en landschappelijke kwaliteit van belang wordt geacht. Uitvoering loopt via drie sporen: het verbeteren van de verlichting langs provinciale wegen, de beoordeling van bestemmingsplannen die ontwikkelingen mogelijk maken en toetsing van vergunningen van bedrijven die licht produceren. Voor de toetsing van vergunningen is sinds de RUD-vorming geen werkbudget beschikbaar voor het onderdeel lichthinder. Hierdoor wordt in de praktijk via het vergunningenspoor geen invulling gegeven aan het beleidsdoel. Het is daarom de vraag of het beoogde doel haalbaar is en in hoeverre het doel nagestreefd kan worden of dient te worden.

4.15.2. Beleidsopties

Duisternis is een kwaliteit die in Zeeland nog aanwezig is en door de recreant en bewoner heel erg gewaardeerd wordt. Dit geldt met name in het buitengebied en in de natuur. De 'Richtlijn Lichthinder' (Commissie Lichthinder, 2013) onderschrijft het belang van duisternis. In het Omgevingsplan wordt daarom als doel gesteld duisternis als kwaliteit van het buitengebied te behouden.

Uitvoering van het doel loopt via drie sporen. Ten eerste het planologische spoor. In overleg met gemeenten over ruimtelijke plannen wordt aandacht besteed aan het behoud van duisternis. Lichthinder wordt vermindert door het beperken van lichtuitstraling bij kassencomplexen of verlichting van sportvelden.

Het tweede spoor via de provinciale beleidsnota "Effe dimmen" (vervangen armaturen langs provinciale wegen door dimbare, energiezuinige exemplaren) waarbij reductiemaatregelen zijn getroffen. Deze zijn succesvol en leiden tot 50% tot 80% minder lichtvervuiling. Hiermee is een belangrijke reductie van de lichtuitstraling gerealiseerd. Tevens heeft dit geleid tot een belangrijke energiebesparing.

Het nastreven van de beleidsdoelen voor duisternis via de 2 bovengenoemde sporen verlopen zoals gewenst. Hier is geen aanvullende afweging nodig in het kader van de herziening van het Omgevingsplan.

Het derde spoor loopt via vergunningverlening bij de RUD-Zeeland. De Provincie is bevoegd gezag bij het verlenen van vergunningen aan o.a. BRZO en RIE bedrijven. Dit zijn in het algemeen de grotere Zeeuwse bedrijven. Een behoorlijk aantal van deze bedrijven hebben een groot aandeel in de lichtverontreiniging van Zeeland. In het Omgevingsplan is opgenomen dat bij de toets van vergunningen zal worden beoordeeld of deze inrichtingen op het gebied van lichthinder de best beschikbare technieken toepassen.

Bij de RUD-vorming is gebleken dat onvoldoende werkbudget voorhanden is om deze toets op vergunningen uit te voeren. Voor de toetsing van vergunningen waren daarom aanvullende financiële middelen gereserveerd (€ 33.000,-). Dit geld is in de Provinciale bezuinigingsronden geschrapt. Dit betekent concreet dat de Provincie aan de RUD-Zeeland geen specifieke opdracht kan geven deze toets te doen bij het verlenen van vergunningen.

Gezien bovenstaande zijn er de volgende opties:

1) Geen expliciete aandacht (provinciale) vergunningen

Duisternis is niet overal relevant voor het Zeeuwse landschap. De grote bedrijven bevinden zich voornamelijk op de grootschalige bedrijventerreinen en de zeehaventerreinen. Bedrijven dienen hier optimaal te kunnen ontwikkelen. Het is niet wenselijk financiële middelen vrij te maken voor de toetsing

van (provinciale) vergunningen op toepassing van best beschikbare technieken ter voorkoming van lichthinder bij grote bedrijven. Het doel in het Omgevingsplan wordt geschrapt. Het heeft geen financiële gevolgen voor de begroting binnen het Omgevingsplan.

2) Wel expliciete aandacht (provinciale) vergunningen met extra middelen

Duisternis blijft een belangrijke kwaliteit van Zeeland, ook bij grootschalige bedrijven. Het is wel wenselijk om extra financiële middelen vrij te maken voor de toetsing van (provinciale) vergunningen op toepassing van best beschikbare technieken ter voorkoming van lichthinder bij grote bedrijven.

Het doel in het Omgevingsplan wordt behouden. Er wordt € 33.000,- gereserveerd ten behoeve van het de toetsing van vergunning op het tegen gaan van lichthinder bij grote bedrijven.

4.15.3. Voorgestelde wijziging

Het behoud van duisternis als Zeeuwse kwaliteit staat niet ter discussie. Het is dan ook wenselijk uitvoering te (blijven) geven aan de daaraan gekoppelde uitvoeringstaken. De twee sporen van het verbeteren van de verlichting langs provinciale wegen en de beoordeling van bestemmingsplan op lichthinder staan niet ter discussie. Het derde spoor dat loopt via de vergunningverlening bij de RUD-Zeeland.

Het aspect licht & duisternis is geen kerntaak van de RUD-Zeeland. De inzet van extra middelen is niet wenselijk. **Het voorstel is om de doelstellingen in het Omgevingsplan op het gebied van vergunningverlening te laten vervallen (optie 1).**

5. Overige wijzigingen

Uit de Omgevingsbalans 2015 blijkt dat het ook wenselijk is het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 op ondergeschikte punten te wijzigingen. Deze hebben geen effect op de beleidsinhoud van het omgevingsbeleid, maar verbeteren de leesbaarheid of corrigeren verschrijvingen. Korthedshalve wordt in deze kadernota volstaan met een verwijzing naar de Omgevingsbalans. In de ontwerp herziening zullen de tekstvoorstellen integraal worden opgenomen.

6. Bijlagen

6.1. Financiële kaders

6.1.1. Proceskosten herziening

In de startnotitie is aangekondigd dat een beperkt budget nodig is voor proceskosten van de herziening. Dit betreft voornamelijk advertentiekosten voor de inspraakprocedure en kosten voor drukwerk. Binnen de begroting zijn hier geen middelen voor beschikbaar gesteld. De totale kosten worden geraamd op €15.000,- (€5.000,- advertentiekosten en €10.000,- kopiekosten). Kosten voor een MER of aanvullend onderzoek zijn niet aan de orde.

6.1.2. Financiële gevolgen van de herziening

Het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 geeft in paragraaf 4.5 inzicht in de acties die noodzakelijk zijn voor uitvoering van het plan en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Na vaststelling van het Omgevingsplan wordt jaarlijks een jaarplan opgesteld waarin over de inzet wordt gerapporteerd.

De aanvullend op middelen uit andere beleidsplannen benodigde financiële inzet werd bij de start van het Omgevingsplan geraamd op €5.390.000,-. Deze financiële inzet is ingedeeld in drie deelprogramma's:

- *Kust en Deltawateren* (€825.000,-)
- *Impuls woningmarkt* (€3.500.000,-)
- *Instrumenten Omgevingsplan* (€1.065.000,-)

Voor het deelprogramma plattelandontwikkeling is geen financiële bijdrage gevraagd, omdat nog onvoldoende duidelijk was hoe het programma Platteland 2.0 er uit zou zien.

Deze bedragen zijn door Provinciale Staten tot en met 2018 beschikbaar gesteld in de meerjarenbegroting. De bedragen zijn verdeeld over de begrotingsprogramma's Milieu (03), Ruimtelijke Omgeving (04), Water (05), Natuur en Landschap (06) en Economie (07). In de jaren 2013, 2014 en 2015 zijn deze bedragen structureel gewijzigd door het vervallen van acties en bezuinigingen. De beschikbare inzet is na de 'financiële eindsprint' van begin 2014 afgenomen tot €5.037.400,-.

De tussentijdse herziening van het Omgevingsplan heeft ook gevolgen voor de benodigde financiering van het Omgevingsplan. Het voorstel bevat acties die vervallen en een aantal nieuwe acties. De grootste wijziging is de financiering van een bestuurlijk toegezegde bijdrage van de Provincie aan uitvoering van de Rijksstructuurvisie voor de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer. Hiervoor is jaarlijks €675.000,- nodig om aan de toezeggingen te voldoen, wat niet geheel valt op te vangen binnen de begroting. Daarnaast is

voor uitvoering van het programma Platteland 2.0 financiering nodig. Bij de herziening wordt daarom een voorstel voor begrotingswijziging gedaan voor de jaren 2016 tot en met 2018. Deze bedragen komen in de plaats van de stelposten die in de meerjarenraming zijn opgenomen bij vaststelling van het Omgevingsplan.

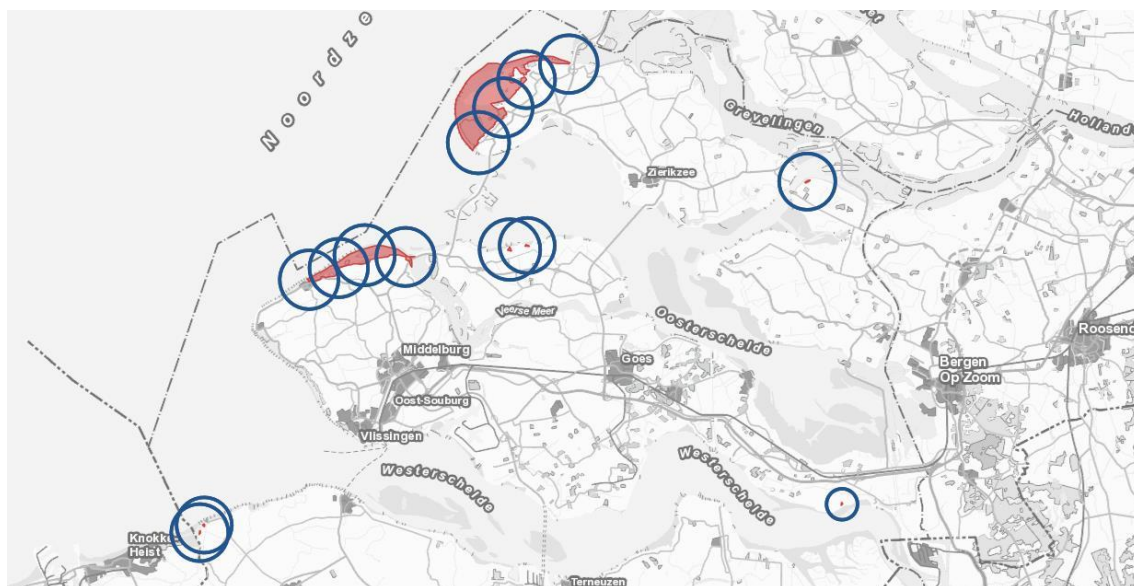
De extra opgaven voor de Grevelingen en Volkerak-Zoommeer en het programma Platteland 2.0 worden zoveel mogelijk binnen de bestaande budgetten gefinancierd. Dat betekent dat de totale financiële inzet voor Kust en Deltawateren (onderdeel van begrotingsprogramma 4) wordt ingezet voor de Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Daarmee wordt het jaarlijks tekort beperkt tot ca. €190.000,-. Focus op de Grevelingen en Volkerak-Zoommeer gaat voornamelijk ten koste van de (financiële) inzet in de Oosterschelde. Het totale budget voor gebiedsprojecten in het landelijk gebied (onderdeel van begrotingsprogramma 4) wordt ingezet voor uitvoering van het Platteland 2.0. Hiermee komt jaarlijks ca. €230.000,- beschikbaar als cofinanciering voor het programma. De inzet op begrotingsprogramma's milieu, water en economie verandert niet.

Verwachte effecten herziening op basis van uitgangspunten in kadernota

	Begroting 2015	Na herziening 2016 t/m 2018
Milieu (03)	€ 215.000,-	€ 215.000,-
Ruimtelijke Ontwikkeling (04)	€4.274.300,-	€4.444.300,-
Water (05)	€ 448.100,-	€ 468.100,-
Natuur en Landschap (06)	€ 0,-	€ 0,-
Economie (07)	€ 100.000,-	€ 100.000,-
		+ PM Herstructurering
Totaal Omgevingsplan	€5.037.400,-	€5.227.400,- + PM Herstructurering

In de herziening van het Omgevingsplan wordt één voorstel gedaan waar aanvullend budget voor noodzakelijk is. Voor het oprichten van een herstructureringsfonds moeten nog middelen worden vrijgemaakt. De inzet is afhankelijk van het ambitieniveau, financiële ruimte en inzet van gemeenten. Dit is nog niet in het overzicht opgenomen.

6.2. Kaart PAS-gebieden



Toelichting: de rode gebieden (hexagonen) geven de kwetsbare PAS-gebieden aan waar sturing via ontwikkelruimte plaats vindt. De blauwe cirkels geven een indicatieve zone van 2 kilometer aan waar nieuwvestiging van ontwikkelingen met stikstofemissies primair niet wenselijk zijn.

COLOFON

Uitgave

Provincie Zeeland

Fotografie

DNA-beeldbank op www.laatzeelandzien.nl

Coördinatie

Provincie Zeeland

Afdeling Ruimte

Projectbureau herziening Omgevingsplan

Vastgesteld door Provinciale Staten op 3 juli 2015

Juli 2015