

Notitie 'Omgekeerde werking geitenmoratorium' gemeente Bergeijk

Het College van Burgemeester en Wethouders van Bergeijk;

gelezen het voorstel aan het college van 17 juli 2018;

besluit:

Bij afwegingen over ruimtelijke ontwikkelingen de richtlijnen uit de **Notitie 'Omgekeerde werking geitenmoratorium' (Odzob, juni 2018)** te hanteren;

Verspreid over het grondgebied van de gemeente Bergeijk zijn drie geitenhouderijen aanwezig. Uit de VGO-onderzoeken is naar voren gekomen dat tot 2 km rond geitenhouderijen een verhoogde kans op longontsteking bestaat. Naar aanleiding daarvan hebben Provinciale Staten van Noord-Brabant besloten tot een moratorium op de geitenhouderij, om uitbreiden van dierenverblijven en omschakelen naar geitenhouderij tegen te gaan. In verband hiermee vraagt de gemeente zich af of woningbouwontwikkelingen binnen de 2 km nog verantwoord zijn. Met andere woorden is de vraag of er sprake van een goede ruimtelijke ordening bij het voornemen tot woningbouw binnen afstand van 2 km van een geitenhouderij.

Deze notitie gaat in op de vraag van de gemeente en levert bouwstenen om gemotiveerd een afweging te maken over het al dan niet ontwikkelen van woningbouwplannen.

Achtergronden

VGO-onderzoeken

In de periode 2009-2013 is het onderzoek Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (VGO) uitgevoerd. De resultaten van het onderzoek zijn op 7 juli 2016 gepubliceerd (hoofdrapport VGO). Op 16 juni 2017 is een tweede VGO-rapport gepubliceerd (aanvullende studies). Onder andere is onderzocht of er in de jaren 2009-2013 een verband bestond tussen de woonafstand tot geitenhouderijen en het risico op longontsteking. Gemiddeld over deze onderzoeksjaren laten de aanvullende analyses een 29% verhoogde kans op longontsteking zien voor mensen die rondom een individuele geitenhouderij wonen, tot een afstand van 1,5 – 2 km (dit is vergeleken met bewoners zonder een geitenhouderij binnen deze afstand van de woning). De oorzaak van deze verhoogde kans op longontstekingen rondom geitenhouderijen kan door de onderzoekers niet worden aangegeven. Uitgesloten is dat Q-koorts de oorzaak is. Het gevolg is dat het nemen van effectieve bedrijfsgerichte maatregelen nu nog niet mogelijk is.

Vervolgonderzoeken

Het tweede VGO-onderzoek (aanvullende studies) heeft betrekking op analyses over de jaren 2009-2013. De onderzoekers zijn de jaren 2014-2016 op vergelijkbare wijze aan het analyseren. De eerste uitkomsten worden na de zomer van 2018 verwacht.

Daarnaast laat het Rijk nu versneld een vervolgonderzoek uitvoeren naar de mogelijke bron(nen) die het verhoogde risico op longontstekingen rond geitenhouderijen veroorzaken. De onderzoekers verwachten daarvoor mogelijk twee jaar nodig te hebben. Wanneer de bron(nen) bekend zijn, dan zijn waarschijnlijk bedrijfsgerichte maatregelen mogelijk die de emissies verminderen of vermijden en daarmee het risico op longontsteking verlagen. Aan de vergunningverlening kunnen dan regels worden verbonden voor het toepassen van de bedrijfsgerichte maatregelen (best beschikbare technieken) en de sector geitenhouderij kan zich verantwoord ontwikkelen. De uitkomsten van dit vervolgonderzoek worden in 2019 verwacht.

Moratorium

Naar aanleiding van het aanvullende VGO-rapport heeft Provinciale Staten van Noord-Brabant op 7 juli 2017 besloten om het uitbreiden van geitenhouderijen en het omschakelen naar geitenhouderijen tegen te gaan, waarmee het moratorium geitenhouderij een feit was. Het moratorium is een voorzorgmaatregel en verwerkt in de Verordening ruimte Noord-Brabant. Het doel van het moratorium is te voorkomen dat rond geitenhouderijen de gezondheidslast toeneemt en (nieuwe) knelpunten ontstaan.

Moratorium van tijdelijk aard

Het geitenmoratorium voor de geitenhouderij is in beginsel van tijdelijk aard. De resultaten van de vervolgonderzoeken moeten:

- uitwijzen of de sector zich weer op een verantwoorde wijze kan ontwikkelen;
- meer duidelijkheid geven over de noodzaak van het moratorium en of de verbodsbepalingen in de Verordening ruimte Noord-Brabant kunnen vervallen.

Zodra nieuwe onderzoeksresultaten beschikbaar zijn, wordt Provinciale Staten geïnformeerd en kan zij het moratorium heroverwegen.

Relatie moratorium met de omgekeerde werking

Bij ruimtelijke besluiten - zoals bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor afwijkend gebruik - moet altijd worden afgewogen of er sprake is van een 'goede ruimtelijke ordening'. Eén van de leidende principes van een goede ruimtelijke ordening is dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor (toekomstige) bewoners geborgd moet zijn. Milieuregels die van belang zijn voor het woon- en leefklimaat zijn 'ruimtelijk relevant' en kunnen daarom doorwerken in de ruimtelijke ordening. Dit wordt de 'omgekeerde werking' genoemd. Net zoals bij geurhinder wil je vanwege de risico's voor de volksgezondheid niet te dicht bij geitenhouderijen woningen of andere gevoelige bestemmingen bouwen / oprichten.

Het moratorium in de Verordening ruimte betekent voor geitenhouderijen een verbod op het uitbreiden van het bestaande oppervlakte dierverblijf (staloppervlak). De verbodsregels voor de geitenhouderij hebben geen rechtstreekse invloed op het mogelijk maken van gevoelige bestemmingen, zoals woningen, scholen en kinderdagverblijven. Indirect is dit wellicht wel mogelijk, via de doorwerking van deze milieuregeling in de ruimtelijke plannen, de omgekeerde werking.

Woningbouwontwikkeling in Bergeijk

In de gemeente Bergeijk zijn meerdere woningbouwplannen in ontwikkeling. Voor enkele is het bestemmingsplan al onherroepelijk, voor andere niet. Een aantal van deze plannen ligt binnen de 2 km rond de drie aanwezige geitenhouderijen. Het betreft ruimte-voor-ruimte woningen, starterswoningen, enkele levensloopbestendige woningen en woonwijken van 35 tot 50 woningen. In verband met de resultaten uit het VGO onderzoek vraagt de gemeente zich af of woningbouwontwikkeling binnen 2 km van een geitenhouderij verantwoord is.

Overwegingen

De eerste reactie is doorgaans dat het (gemeente)beleid consequent moet zijn, namelijk dat een stop op de geitenhouderij andersom ook doorwerkt voor woningbouwplannen. Dit zou betekenen dat het niet gewenst is om nieuwe woningen te bouwen binnen 2 km rond geitenhouderijen, uit voorzorg, om gezondheidsrisico's voor de toekomstige bewoners te voorkomen. Dit is de insteek die wordt verwoord in de memo "Verordening ruimte Noord-Brabant en geitenhouderijen", een memo over het geitenmoratorium, de vergunningverlening en de doorwerking in ruimtelijke ordening (omgekeerde werking) dat is opgesteld door het Ondersteuningsteam Veehouderij en Volksgezondheid in opdracht van het BPO speerpunt Veehouderij (gepubliceerd op 17 oktober 2017). De memo geeft aan dat het aan het gemeentebestuur is om bij de besluitvorming over ruimtelijke plannen een afweging te maken.

Het is dus aan het gemeentebestuur om bij de besluitvorming over ruimtelijke plannen een afweging te maken over woningbouw binnen een afstand tot 2 km[1] rond geitenhouderijen (met meer dan 50 geiten)[2]. Dit betekent dat moet worden afgewogen of er sprake is van een 'goede ruimtelijke ordening'. Daarbij spelen twee afwegingscriteria: ruimtelijke relevantie en aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

De gevraagde afweging moet plaatsvinden in de context van de uitkomsten van het tweede VGO rapport (aanvullende studies), aangekondigde vervolgonderzoeken en de bepalingen in de Verordening ruimte Noord-Brabant vanwege het geitenmoratorium.

[1] Uit voorzorg wordt van 2 km uitgegaan, niet van 1,5 km.

[2] Het VGO onderzoek is uitgevoerd voor geitenhouderijen met meer dan 50 geiten op het bedrijf.

1. Is het geitenmoratorium ruimtelijk relevant?

De vraag is of het geitenmoratorium ofwel het verbod op het uitbreiden van het bestaande oppervlakte dierverblijf (staloppervlak) van de Verordening ruimte Noord-Brabant ruimtelijk relevant is en daarom in beginsel door kan werken in de ruimtelijke ordening. Wat de ruimtelijke relevantie spelen de volgende aspecten:

- a. Uit het tweede VGO-onderzoek (aanvullende studies) blijkt een verhoogde kans op longontsteking voor mensen die rondom een individuele geitenhouderij wonen, tot een afstand van 1,5 – 2 km. Dit is in beginsel ruimtelijk relevant;
- b. De verbodsregels van de Verordening ruimte Noord-Brabant zijn niet gerelateerd aan genoemde afstand. Impliciet betekent dit dat de verbodsregels niet ruimtelijk relevant zijn (waarbij opgemerkt moet worden dat de provincie het afstandscriterium achterwege heeft gelaten omdat in Brabant zich altijd één of meerdere woningen bevinden binnen een afstand van 1,5 – 2 km van een geitenhouderij);

- c. Aan het ontbreken van afstandscriteria verbonden aan de verbodsregels kan een zwaarder belang worden toegekend dan de afstanden uit het aanvullende VGO onderzoek. Het gaat bij de omgekeerde werking immers om de doorwerking van *milieuregels* in de ruimtelijke ordening, zoals de verbodsregels. De uitkomsten van het aanvullende VGO onderzoek hebben aan de basis gestaan van de milieuregels.

2. Is sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat?

De aanvaardbaarheid van het woon- en leefklimaat wordt doorgaans beoordeeld aan de hand van normen. Bijvoorbeeld aan een maximaal hinderpercentage en bijbehorende geurbelasting van veehouderijen of aan grenswaarden voor de maximale concentratie fijn stof (PM10) in de buitenlucht. Voor de nabije omgeving van geitenhouderijen is op dit moment niet te beoordelen of het woon- en leefklimaat aanvaardbaar is:

- a. Uit het tweede VGO-onderzoek (aanvullende studies) blijkt een verhoogde kans op longontsteking voor mensen die rondom een individuele geitenhouderij wonen, tot een afstand van 1,5 – 2 km.
- b. Door het toevoegen van woningbouw (binnen een straal van 2 km rond geitenhouderij) neemt de kans op longontsteking niet toe. Wel worden er meer mensen blootgesteld aan stoffen uit de geitenhouderij die de longontsteking mogelijk veroorzaken.
- c. Welke stoffen (bron/emissie) de oorzaak is van de verhoogde kans op longontstekingen rondom geitenhouderijen kan door de onderzoekers niet worden aangegeven. De onderzoekers doen ook geen uitspraak over de aanvaardbaarheid van het verhoogde risico op longontsteking.
- d. Het gevolg is dat er nu nog geen verband kan worden gelegd met een maximale blootstelling vanwege een aanvaardbaar of niet aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Doordat de oorzaak niet bekend is kan geen rekening worden gehouden met normen, grenswaarden of gezondheidskundige advieswaarden.
- e. Er is geen wettelijk toetsingskader met normen die beschermen tegen het risico op longontsteking vanwege de geitenhouderij en daarom is formeel geen normoverschrijding in het geding. Vervolgonderzoeken moeten uitwijzen of dit wel of niet het geval is. Het geitenmoratorium oftewel het verbod op het uitbreiden van het bestaande oppervlakte dierverblijf (staloppervlak) van de Verordening ruimte Noord-Brabant voorkomt in dit verband dat de ziektelast kan toenemen en er een nog hogere kans op longontsteking ontstaat. Waarbij opgemerkt moet worden dat geitenhouderijen wel de mogelijkheid hebben op binnen het bestaande staloppervlak meer geiten te gaan houden.

Verder:

- f. In dit verband is de uitspraak ABRvS 200906655/1/R3 (2 maart 2011) relevant. De Raad van State concludeert hier dat, ondanks dat uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat er gezondheidsschade kan optreden, een gemeente daar niet aan hoeft te toetsen als dat niet in de regelgeving is verwerkt.
- g. Er wordt in dit verband een parallel getrokken met het landelijk beleid. Deze kent de regel "niet-in-betekende-mate (nibm)" welke een kleine toename van de concentratie fijn stof in de buitenlucht toelaatbaar acht. Er is wel sprake van een kleine verslechtering van het woon- en leefklimaat, maar deze wordt acceptabel geacht in de wetenschap er in het beleid vanuit wordt gegaan dat de beperkte verhoging van concentraties fijn stof in de buitenlucht door nationaal generieke maatregelen op termijn worden gecompenseerd. De parallel is dat het toevoegen van een beperkt volume woningbouw aanvaardbaar is in het licht van het vervolgonderzoek van VGO naar de oorzaak van de verhoogde kans op longontsteking dat bedrijfsgerichte maatregelen mogelijk zal maken (zie ook de eerste twee aandachtstreepjes op het kopje afwegingen op de volgende pagina). Omdat woningen niet alleen een 'bron' van luchtverontreiniging zijn, maar ook een 'ontvanger', moet nog wel sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening. Daarvoor is een goede motivatie nodig.
- h. In Nederland is 3,5% van de ziektelastDe ziektelast wordt uitgedrukt in Disability Adjusted Life Years (DALY) en is opgebouwd uit het aantal verloren levensjaren (door vroegtijdige sterfte), en het aantal jaren geleefd met gezondheidsproblemen (bijvoorbeeld een ziekte), gewogen voor de ernst hiervan (ziektejaarequivalenten). gerelateerd aan milieufactoren. Van deze milieufactoren veroorzaakt blootstelling aan luchtverontreiniging veruit de meeste ziektelast. De in de VGO-onderzoeken geconstateerde ziektelast valt in principe onder de bestaande ziektelast door milieufactoren (dus geen verhoging van de ziektelast).
- i. Vanwege de geitenhouderij kan het woon- en leefklimaat niet verslechteren en in de toekomst wellicht verbeteren. Het moratorium houdt namelijk in dat de bestaande geitenhouderijen mogen blijven en daarmee dat de huidige gezondheidslast voorlopig aanvaard wordt. Tegelijk

wordt onderzoek uitgevoerd naar de oorzaak om over enkele jaren de risico's te kunnen verminderen of voorkomen.

Afweging gemeente

Gebruikmakend van de voorgaande overwegingen kan de gemeente de afweging maken om woningbouwontwikkeling doorgang te laten vinden en uit voorzorg daarbij de volgende richtlijnen te hanteren:

- Waar mogelijk medewerking verlenen aan ontwikkeling van enkele woningen, of een kleine woonwijk. De gemeente zal hiervoor meewerken aan:
 - het voorkomen van een toename van het aantal geiten op de bestaande locaties;
 - bedrijfsgerichte maatregelen om de uitstoot van de stoffen te verminderen c.q. tot een minimum te beperken, die de verhoogde kans op longontsteking veroorzaken, zodra uit het vervolgonderzoek VGO blijkt welke stof(fen) dit zijn. Dit past binnen de strekking van de "niet-in-betekende-mate (nibm)"; dat een kleine verhoging van de blootstelling accepteert met een perspectief dat deze op termijn wordt gecompenseerd.
- Bij grootschalige projecten overwegen medewerking te verlenen als maatregelen bij de bron genomen worden om de risico's te reduceren, bijvoorbeeld door het houden van minder geiten of door het nemen van bedrijfsgerichte maatregelen zodra bekend is welke stof(fen) de oorzaak zijn van de verhoogde kans op longontsteking. In dit verband kan bij grootschalige projecten met de fasering worden gestuurd op realisatie van de woningbouw na 2020. De periode tussen woningbouw en implementatie van bedrijfsgerichte maatregelen is dan kort zo mogelijk. NB Hierbij wordt er vanuit gegaan dat in het vervolgonderzoek VGO de oorzaak wordt gevonden en bedrijfsgerichte maatregelen mogelijk zijn.
- Bij zowel klein- als grootschalige ontwikkelingen rekening houden met de afstand van de woningbouwlocatie tot de geitenhouderij:
 - Geen woningen dichtbij de geitenhouderij bouwen dan de al bestaande woningen (alleen inbreiding toestaan). De huidige gezondheidsrisico's voor bestaande woningen worden vooralsnog aanvaard.
 - De omvang van de woningbouw relateren aan de afstand tot de geitenhouderij.
- Bij ontwikkelingen uit voorzorg

In het geval van een *onherroepelijk* bestemmingsplan is te overwegen om de betrokken mensen (toekomstige bewoners en ontwikkelaar) per brief te informeren over de gezondheidsrisico's (zoals de gemeente Oss dit onlangs heeft gedaan). Dit doet zich voor in het geval dat een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld de bouw van woningen is afgegeven maar de bouw is nog niet gerealiseerd en in het geval dat de omgevingsvergunning (nog) niet is verleend. In dit laatste geval kan de gemeente immers niet anders dan de omgevingsvergunning voor de bouw van de bestemde woningen afgeven.

[3] Het is niet uit te sluiten dat de gemeente aansprakelijk gesteld kan worden voor de kosten voor het nemen van maatregelen wanneer zij woningbouw dichtbij de geitenhouderij toelaat.

[4] Wetenschappelijk is er geen aanwijzing dat kwetsbare groepen extra risico's lopen. In het VGO is geen onderzoek gedaan naar het verhoogd risico op longontsteking voor mogelijk extra kwetsbare groepen zoals ziekenhuispatiënten, kinderen, ouderen, etc.

Aldus besloten in de vergadering van 31 juli 2018,

*Burgemeester en wethouders van gemeente Bergeijk,
Namens deze,*

*W.A.C.M. Wouters
Secretaris*

*A. Callewaert-de Groot
Burgemeester*