

Besluit van Provinciale Staten van Noord-Holland van 27 mei 2019 tot wijziging van de Provinciale Ruimtelijke Verordening

Besluit van Provinciale Staten van Noord-Holland van 27 mei 2019, tot wijziging van de Provinciale Ruimtelijke Verordening in verband met een verbod op nieuwvestiging en uitbreiding van geitenhouderijen .

Provinciale Staten van Noord-Holland;

Gelezen de voordracht van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 23 april 2019 met kenmerk 1169546/1203324

Gelet op artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening;

Besluiten:

Artikel I

De Provinciale Ruimtelijke Verordening wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

Onder verlettering van de overige onderdelen, wordt het volgende nieuwe onderdeel ingevoegd, luidende:

- p. geitenhouderij: een inrichting, als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, geheel of gedeeltelijk gericht op het fokken, mesten en houden van geiten.

B

Na artikel 8a wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8b Geitenhouderijen

1. Een bestemmingsplan voorziet niet in bestemmingen en regels die de mogelijkheid bieden tot:
 - a. nieuwvestiging van geitenhouderijen, al dan niet als neventak;
 - b. het geheel of gedeeltelijk wijzigen van een agrarisch bedrijf naar geitenhouderij, of;
 - c. het uitbreiden van een geitenhouderij, door het aantal geiten dat wordt gehouden te vergroten.
2. Zolang een bestemmingsplan niet voldoet aan het eerste lid is het verboden om:
 - a. een geitenhouderij, al dan niet als neventak, nieuw te vestigen;
 - b. een agrarisch bedrijf geheel of gedeeltelijk te wijzigen naar geitenhouderij, of
 - c. een geitenhouderij uit te breiden door het aantal geiten dat wordt gehouden te vergroten.
3. In afwijking van artikel 46a is het verbod in het tweede lid niet van toepassing op een van de genoemde activiteiten voor zover vóór 12 december 2018:
 - a. een melding als bedoeld in artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit bij het bevoegd gezag is ingediend, of;
 - b. een aanvraag voor een omgevingsvergunning bij het bevoegd gezag is ingediend, tenzij de aanvraag ziet op of wordt aangemerkt als een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
4. Voor de bepaling van het aantal aanwezige geiten als bedoeld in het eerste en tweede lid, kan gebruik worden gemaakt van het aantal geiten zoals opgenomen in een melding als bedoeld in artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit of van het aantal zoals geregistreerd in het I&R-systeem, bedoeld in de Regeling identificatie en registratie van dieren of een daarmee gelijk te stellen registratiesysteem, indien deze melding of registratie heeft plaatsgevonden vóór 12 december 2018.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciale blad waarin het wordt geplaatst.

Haarlem, 27 mei 2019.

Provinciale Staten van Noord-Holland,

dhr. A.Th.H. van Dijk, voorzitter
K. Bolt, statengriffier

Toelichting besluit tot wijziging van de Provinciale Ruimtelijke Verordening

Algemeen

Dit artikel volgt op het eerdere voorbereidingsbesluit van Provinciale Staten tot een stop op de geitenhouderij op 10 december 2018 (Statenvoordracht 77-2018, Provinciaal Blad 2018 nr. 9266, Staatscourant 2018 nr. 71159). Met de vaststelling en inwerkingtreding van het voorliggende besluit wordt de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) gewijzigd. Hiermee vervalt het voorbereidingsbesluit van rechtswege (artikel 4.1, vijfde lid, van de Wet ruimtelijke ordening).

Het eerdere voorbereidingsbesluit en deze wijziging van de PRV is gebaseerd op de conclusie van het onderzoek Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (VGO) van 2016 (en 2018), dat omwonenden binnen een straal van 2 km van een geitenhouderij statistisch gezien meer kans hebben op een longontsteking. Het argument voor het beperken van de geitenhouderij is het 'voorzorgbeginsel' voor de volksgezondheid en het voorkomen van een waterbedeffer van bedrijven die niet meer in de provincie kunnen uitbreiden en uitwijken naar een buurprovincie, of versneld uitbreiden vooruitlopend op een mogelijke stop.

De provincie Noord-Holland kiest er met deze PRV wijziging en het voorafgaande voorbereidingsbesluit voor om een 'geitenstop' in te voeren. Het belangrijkste argument daarvoor is het voorzorgsbeginsel, dat gebaseerd is op artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, in samenhang met de provinciale zorg voor een goede ruimtelijke ordening en de daarmee verbonden bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving, waarvan ook gezondheidsaspecten deel uitmaken. Op basis van dit voorzorgsbeginsel wordt het noodzakelijk geacht om met de huidige kennis van zaken over de gezondheidseffecten van geitenhouderijen op de leefomgeving via het ruimtelijk instrumentarium een 'geitenstop' in te voeren. Het gaat daarbij om het tegengaan van vestiging en uitbreiding van geitenhouderijen, alsmede de omschakeling van bestaande agrarische bedrijven naar geitenhouderijen. De gezondheidseffecten van activiteiten van geitenhouderijen op de leefomgeving hebben een gemeentegrensoverschrijdend karakter. Gelet op de aard van deze problematiek wordt deze aangemerkt als een provinciaal belang met het oog op een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Wro.

De geitenhouderij maakt momenteel een flinke groei door. Het CBS meldt dat het aantal geiten in Nederland in 2018 met 10 procent toegenomen is naar bijna 588 duizend. Volgens de statistieken is het houden van geiten financieel aantrekkelijk en ligt het inkomen gemiddeld hoger dan bij andere diersoorten. Hoewel niet bekend is waardoor het verhoogde gezondheidsrisico in de buurt van geitenhouderijen wordt veroorzaakt en ook niet duidelijk is of het resultaat van het VGO onderzoek ook toe te passen is op andere regio's (het onderzoek is uitgevoerd in een vee-dicht gebied in Limburg en Noord-Brabant), geven wij er de voorkeur aan om de geitenhouderij niet groter te laten worden, totdat meer bekend wordt uit de onderzoeken. De verwachting is dat de resultaten van het onderzoek naar de oorzaken van het risico in 2021 gereed is.

Hoewel de geitenhouderij in Noord-Holland een kleine sector is, geven recente ontwikkelingen aan dat de geitenhouderij in Noord-Holland harder groeit dan verwacht. Voorzorg voor de gezondheid van de burgers is dan een groter belang dan het belang van individuele ondernemers. Gemeenten hebben geen juridische grondslag om vergunningen te weigeren op het punt van het voorzorgsbeginsel of volksgezondheid, indien een dergelijk bedrijf past in de (agrarische) bestemming. Gemeenten kunnen nu ook zelfstandig het besluit nemen om een stop te zetten op toekomstige ontwikkelingen in hun gemeente en uitbreiding, omschakeling of nieuwvestiging verbieden in hun bestemmingsplannen. Om regionale verschillen, onrust en onduidelijkheid te voorkomen, wordt voorgesteld om dit te regelen voor het hele grondgebied en de Provinciale Ruimtelijke Verordening op dit punt aan te passen, totdat er meer duidelijkheid is over de oorzaken van dit verhoogde risico.

De verwachting is dat de verbodsbepaling (bevrozing van de status quo) tot 2022 gaat gelden. In de komende jaren vindt nader onderzoek plaats naar het verband tussen geitenhouderijen en een groter

aantal longontstekingen voor omwonenden. Indien uit dit landelijk onderzoek oorzaken van de ziektelast door geitenhouderijen blijken en er zicht is op oplossingsgerichte maatregelen, kan de wijziging van de verordening worden ingetrokken of aangepast. In de tussentijd geldt artikel 8b, tweede lid als rechtstreeks werkende regel als bedoeld in artikel 4.1, derde lid, Wet ruimtelijke ordening.

In beginsel geldt dat gemeenteraden het verbod moeten opnemen in gemeentelijke bestemmingsplannen. Omdat nog niet duidelijk is of het verbod permanent moet blijven gelden, willen wij onnodige administratieve lasten bij gemeenten voorkomen. Daarom wordt voor de termijn waarbinnen gemeenten hun bestemmingsplannen aan de PRV moeten aanpassen, aangesloten bij de termijn van tien jaar die al in artikel 44 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening is opgenomen. Zolang bestemmingsplannen niet zijn aangepast overeenkomstig deze wijziging van de verordening, geldt het verbod uit het nieuwe artikel 8b, tweede lid, rechtstreeks.

Wijziging van de Algemene Toelichting Ruimtelijke Verordening, onder 'Rechtstreeks werkende bepalingen':

In de Provinciale Ruimtelijke Verordening was één ander rechtstreeks werkende bepaling opgenomen. In de algemene toelichting op de verordening werd hierop gewezen. In deze toelichting wordt het verbod in deze nieuwe bepaling voor geitenhouderijen toegevoegd. De toelichting komt dan als volgt te luiden:

In de Provinciale verordening zijn geen rechtstreeks werkende bepalingen opgenomen met uitzondering van de artikelen 8b lid 2 en artikel 32 lid 2. Eerst genoemde artikel bevat het verbod op nieuwvestiging of omschakeling naar geitenhouderijen en het uitbreiden van het aantal geiten. Artikel 32, tweede lid, bevat het beleid rond wind op land. Door het opnemen van rechtstreeks werkende regels moeten gemeenten na inwerkingtreding van de verordening vergunningaanvragen toetsen aan de desbetreffende voorschriften uit de verordening (artikel 8b, tweede lid, en artikel 32, tweede lid). Daarnaast kunnen gemeenten tegen overtreding van deze rechtstreeks werkende bepalingen handhavend optreden. De wettelijke basis daarvoor is neergelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 2 onder p Begrip geitenhouderij

In deze definitie wordt aangesloten op artikel 1.1, eerste lid van de Wet milieubeheer, waarin wordt aangegeven dat er sprake is van 'bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang'. Hieronder valt niet het kleinschalig én niet-bedrijfsmatig houden van dieren, zoals bijvoorbeeld op een kinderboerderij of het hobbymatig houden van dieren. De artikelen 1.18 en 3.111 van het Activiteitenbesluit milieubeheer geven een aanwijzing aan wanneer er al dan niet sprake is van het bedrijfsmatig houden van dieren; voor bedrijfsmatig of een bedrijfsmatige omvang wordt een ondergrens van 10 dieren genoemd. In de jurisprudentie wordt daarnaast ook als relevante criteria genoemd, naast de omvang van het aantal dieren, het commerciële doel waarvoor de dieren worden gehouden (winstoogmerk) en de wijze waarop zij zijn gehuisvest. Hieronder valt ook het gemengde veehouderijbedrijf, waarin het houden van geiten niet de hoofdzaak van de bedrijfsvoering is. Met geiten wordt de soortnaam bedoeld; dit impliceert ook de bokkenhouderij.

Artikel 8b Geitenhouderijen

Artikel 8b wordt toegevoegd aan hoofdstuk 2: regels voor het gehele provinciale grondgebied. Er wordt geen onderscheid gemaakt in bedrijven met een grondgebonden of niet-grondgebonden bedrijfsvoering. In het artikel wordt aangesloten op het eerdere verbod in het voorbereidingsbesluit. Het is niet toegestaan om nieuwvestiging, uitbreiding van geitenhouderijen of (gedeeltelijke) omschakeling van een agrarisch bedrijf naar een geitenhouderij mogelijk te maken. Hierin wordt specifiek verwezen naar uitbreiding als 'uitbreiding van het aantal dieren'. Het uitbreiden in stalruimte wordt daarmee niet onmogelijk gemaakt. Bedrijven die bijvoorbeeld investeringen doen in het kader van dierenwelzijn en hun stalruimte per dier willen vergroten, blijven hiertoe de mogelijkheid houden. Dit geldt uiteraard alleen voor geitenhouderijen die legaal aanwezig zijn op grond van het recht zoals dat gold voor inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit op 12 december 2018 of die op grond van het derde lid van dit artikel nog gevestigd mochten worden. Onder nieuwvestiging van een geitenhouderij wordt ook verstaan de gehele of gedeeltelijke verplaatsing van een bestaande geitenhouderij naar een nieuwe locatie. Het tijdelijk in gebruik nemen van bouwwerken of gronden voor een geitenhouderij is eveneens niet toegestaan.

Lid 1

Met het eerste lid van dit artikel wordt voorkomen dat in nog vast te stellen gemeentelijke bestemmingsplannen of andere ruimtelijke besluiten waarop de verordening van toepassing is, ruimte wordt geboden aan nieuwvestiging of uitbreiding van geitenhouderijen of geheel of gedeeltelijke omschakeling naar geitenhouderijen.

Lid 2

Dit artikellid bevat een rechtstreeks voor bedrijven geldende verbodsbepaling. Deze bepaling beoogt een bevrozing van de bestaande legale situatie zoals deze bestond voor inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit op 12 december 2018. De verbodsbepaling staat geen afwijking toe en daarmee kan ook geen 'afwijkvergunning' worden verleend zoals bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Een nieuwe aanvraag om een bouw- of aanlegvergunning (artikel 2.1, eerste lid, onder a of b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) moet bij strijdigheid met deze verbodsbepaling worden geweigerd (artikelen 2.10, eerste lid, onder c, en 2.11, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

Voor nieuwe aanvragen om andere (omgevings)vergunningen die niet aan het bestemmingsplan of Provinciale Ruimtelijke Verordening kunnen worden getoetst, zoals een vergunning op grond van de Wet milieubeheer of de Wet natuurbescherming, of meldingen, die betrekking hebben op een uitbreiding van het aantal geiten, heeft deze verbodsbepaling geen rechtstreekse gevolgen. Ongeacht de uitkomst van de behandeling van deze andere nieuwe aanvragen of meldingen, voorkomt het verbod in dit artikel op planologische gronden dat hiervan gebruik gemaakt kan worden.

Lid 3

Het derde lid van artikel 8b bevat een overgangsregeling voor een aantal situaties, waarbij vóór het moment van kennisgeving en inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit al sprake was van een voldoende concreet – immers uit een melding of aanvraag blijkend - initiatief tot uitbreiding van de geitenhouderij. Meldingen in het kader van het Activiteitenbesluit (milieu) en aanvragen om een bouw- of aanlegvergunning van vóór 12 december - mits passend in het geldende bestemmingsplan - kunnen daarmee worden afgehandeld en uitgevoerd.

Een afwijkvergunning (artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) kan niet meer worden verleend, ook al dateert de aanvraag van vóór 12 december 2018. De (beoogde) ontwikkeling waarop deze aanvraag ziet, was namelijk ook voor inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit al in strijd met het planologisch regime en dus niet toegestaan. Het zou in strijd zijn met het doel van deze verordening om deze situaties niet onder de werking van dit artikel te laten vallen.

Dit geldt ook voor aanvragen voor de activiteit 'bouwen' die op grond van artikel 2.10, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht mede moeten worden aangemerkt als aanvragen voor de activiteit 'afwijken van het bestemmingsplan'.

Aan eerder aangevraagde of verleende vergunningen, anders dan voor de activiteiten 'bouwen', 'werken geen bouwwerk zijnde' of 'milieu' wordt niet hetzelfde overgangsrecht toegekend. Deze vergunningen worden vanuit een ander perspectief beoordeeld dan een goede ruimtelijke ordening. Het zou het belang dat met de voorlopige stop op nieuwvesting en uitbreiding van geitenhouderijen is gemoeid te zeer schaden als ook aan ongebruikte vergunningen voor andere activiteiten dan 'bouwen', 'werken geen bouwwerk zijnde' of 'milieu' of nog in behandeling zijnde aanvragen op grond van andere wetgevingsregimes overgangsrecht zou worden geboden. Dit betekent dat geitenhouderijen die bijvoorbeeld in het bezit zijn van een vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming waarin nog ruimte zit voor groei van het aantal geiten, deze ruimte niet langer kunnen benutten op grond van deze verordening.

Het zou het belang dat met de voorlopige stop op nieuwvesting en uitbreiding van geitenhouderijen is gemoeid te zeer schaden als ook aan ongebruikte vergunningen voor andere activiteiten dan 'bouwen', 'werken geen bouwwerk zijnde' of 'milieu' of nog in behandeling zijnde aanvragen op grond van andere wetgevingsregimes overgangsrecht zou worden geboden, zodanig dat alsnog vergunningen verleend zouden moeten worden om uitvoering van de vergunning op grond van natuurwetgeving mogelijk te maken. Dit betekent dat geitenhouderijen die bijvoorbeeld in het bezit zijn van een vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998/Wet natuurbescherming waarin nog ruimte zit voor groei van het aantal geiten, maar daarvoor nog geen benodigde bouw- of milieuvergunning hebben, deze ruimte niet langer kunnen benutten op grond van deze verordening.

Lid 4

Met dit lid wordt aangegeven hoe bepaald wordt wat het aantal geiten is dat voor inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit op een geitenhouderij aanwezig was. Mits dit gebruik passend was in het toen geldende regime, kan dit gebruik onder de gewijzigde verordening worden voortgezet. Dit aantal geldt als het maximale aantal geiten en kan door de verboden uit het eerste en tweede lid van dit artikel, niet meer worden uitgebreid.

Naast de melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer, kan hiervoor ook gebruik worden gemaakt van het Identificatie en Registratiesysteem dat door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland wordt beheerd op grond van de Regeling identificatie en registratie van dieren.

Op deze wijze wordt recht gedaan aan de feitelijke situatie die aanwezig was én past binnen het planologisch regime dat van kracht was voor 12 december 2018.