Beleidsregel omgekeerde werking: woon- en leefklimaat, vijfde herziening



NEDERWEERT
NEDERWEERT-EIND
BUDSCHOP
OSPEL
OSPELDIJK
LEVEROY

Nederweert
samen groots!

BELEIDSREGEL OMGEKEERDE WERKING: WOON- EN LEEFKLIMAAT, VIJFDE HERZIENING

Aanleiding

Ten opzichte van de vierde herziening zijn wijzigingen doorgevoerd voor de plattelandswoningen, voor de toetsaspecten geur en endotoxinen. Deze zijn opgenomen in bijlage 1 behorende bij deze beleidsregel. Bij deze vijfde herziening wordt de totale tekst van de beleidsregel omgekeerde werking: woon- en leefklimaat opgenomen.

Wijzigingen

De doorgevoerde wijzigingen hebben plaatsgevonden in bijlage 1.

Een wijziging heeft betrekking op de te toetsen norm voor het onderdeel geur bij plattelandswoningen.

Een wijziging heeft betrekking op het verwijderen van de te toetsen harde norm voor endotoxinen bij plattelandswoningen.

Te toetsen aspecten

Bij het toetsen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, dienen de volgende aspecten te worden meegenomen:

1. geluid,
2. geur,
3. fijnstof,
4. bodem,
5. externe veiligheid,
6. gezondheid.

Voormelde volgorde is enkel en alleen bedoeld ter uitwerking, er wordt hiermee geen mate van belangrijkheid mee aangegeven. Regels voor plattelandswoningen staan in een aparte nota.

Ad. 1 Geluid

In het Activiteitenbesluit zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot geluid. Alleen in specifieke gevallen is het mogelijk een maatwerkvoorschrift op te nemen. Daarnaast geldt voor type-C-inrichtingen dat er afzonderlijke geluidsnormen worden verbonden aan de Wabo-vergunning onderdeel milieu.

Huisvesting arbeidsmigranten

Daar waar er sprake is van een (te realiseren) woongelegenheid voor arbeidsmigranten dient er ter plaatse van deze woning voldaan te worden aan de normen zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit zoals dat van toepassing is voor de omliggende bedrijven. Daar waar er bedrijven zijn gelegen met geluidsnormen in de Wabo-vergunning, en deze normen strenger zijn dat de normen zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit, dient er aan de normen uit de Wabo-vergunning voldaan te worden. De geluidsbelasting van de veehouderij waartoe de huisvesting behoort wordt in de akoestische beoordeling niet meegenomen.

Overige functies

Daar waar er sprake is van een geluidgevoelig object dient er ter plaatse van het object voldaan te worden aan de normen zoals opgenomen in het activiteitenbesluit. Daar waar er bedrijven zijn gelegen met geluidsnormen in de Wabo-vergunning, en deze normen strenger zijn dat de normen zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit, dient er aan de normen uit de Wabo-vergunning voldaan te worden.

Ad. 2 Geur

De regelgeving met betrekking tot geurhinder is opgenomen in de Wet geurhinder en veehouderij. In deze wet is ook opgenomen dat er gebiedsgericht geurbeleid gevoerd mag worden door gemeenten. De bandbreedten, met betrekking tot de voorgrondbelasting, zijn opgenomen in deze wet. Daarnaast geeft deze wet specifieke voorschriften met betrekking tot bedrijfswoningen welke sinds 19 maart 2000 zijn afgesplitst van het bedrijf.

Bij de beoordeling of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat dient een onderscheid gemaakt te worden tussen omliggende bedrijven waarbinnen dieren worden gehouden waarvoor een geurnorm is vastgesteld en omliggende bedrijven waarbinnen dieren worden gehouden waarvoor een vaste afstandsnorm geldt.

De gemeenteraad van Nederweert heeft op 14 november 2017 de Evaluatie gebiedsvisie en bijbehorende verordening Wet geurhinder en veehouderij 2017 vastgesteld. De verordening is op 24 november 2017 in werking getreden.

In een toets naar het woon- en leefklimaat dient aandacht besteedt te worden aan vaste afstanden, voorgrondbelasting en achtergrondbelasting. In afwijking daarvan wordt in de omgekeerde werking in de dorpskernen en direct aansluitend aan de dorpskernen niet getoetst aan de gemeentelijke geurverordening en gebiedsvisie. Gevoelige functies mogen binnen de geurcontour van agrarische bedrijven mogelijk worden gemaakt zolang er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en bedrijven niet door de nieuwe gevoelige functies belemmerd worden en er sprake is van een goede belangenafweging, een en ander zoals in de jurisprudentie bepaald. Dit wordt per geval bekeken, waarbij gelijke plannen gelijk behandeld worden. Dit heeft de volgende reden:

Op 20 juli 2018 heeft Rijksoverheid namelijk de wettelijke geuruitstoot van combiluchtwassers aangepast. Stallen met combiluchtwassers stootten meer geur uit dan eerder bekend. De geurwolken die op de gemeentelijke geurkaarten eerst de randen van de kernen Nederweert, Ospel en Nederweert-Eind bedekten, kwamen er nu ruim overheen, zo bleek uit de evaluatie van de geurverordening en gebiedsvisie van 14 april 2020. Er ontstaat dan de vreemde situatie dat, omringd door tientallen bestaande woningen, een nieuw woningbouwplan niet mogelijk is. Nu de gemeente Nederweert een woningbouwopgave heeft, botst de uitvoering hiervan met onderhavige beleidsregel. Om te kunnen bouwen in de kernen en ongelijkheid in de toepassing van onderhavige beleidsregel te voorkomen wordt de toets omgekeerde werking in de kernen uitgevoerd zoals hierboven beschreven. Dit geldt ook voor de hieronder beschreven aparte toetsingsobjecten, voor zover die zijn gelegen in en direct aansluitend aan de kernen.

Huisvesting arbeidsmigranten

Daar waar er sprake is van een (te realiseren) woongelegenheid voor arbeidsmigranten dient er ter plaatse van deze woning voldaan te worden aan het gestelde in de Wet geurhinder en veehouderij en de daarop gebaseerde geurverordening. Hierbij wordt de geuremissie van het bedrijf dat in hetzelfde bouwblok als de plattelandswoning is gelegen achterwege gelaten.

De woongelegenheid van arbeidsmigranten wordt hierbij gelijkgesteld aan een bedrijfswoning, omdat de arbeidsmigranten werkzaam zijn binnen het bedrijf. Hiermee hebben ze dezelfde bescherming als een medewerker die de bedrijfswoning bewoont. Bescherming tegen geur van het eigen bedrijf is namelijk wettelijk geregeld volgens de Arbeidsomstandighedenwet, niet via het bestuursrechtelijke vergunningspoor. Huisvesting van arbeidsmigranten die op andere bedrijven werkzaam zijn, is gelijkgesteld aan het beschermingsniveau van een burgerwoning.

Bedrijfswoningen welke sinds 19 maart 2000 zijn afgesplitst of ontstaan

Voor een aantal categorieën woningen, genoemd in artikel 14 Wet geurhinder en veehouderij, gelden voor het aspect geur vaste afstandseisen. De grootste groep woningen die hier in valt zijn de Ruimte voor Ruimte woningen. Deze woningen worden verder niet beschermd tegen geuremissie van naburige bedrijven. Het gaat uitsluitend om burgerwoningen.

Gezondheid is een steeds belangrijker aspect van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Er is nog geen wetenschappelijk algemeen aanvaard toetsingskader over de gezondheidseffecten van veehouderijen op woningen. Er zijn wel steeds meer onderzoeken die wijzen op een verband. Voorzichtigheid is daarom geboden bij het toestaan van burgerwoningen. Emissienormen van geur bieden ook enige bescherming tegen gezondheidseffecten, zo blijkt uit diverse onderzoeken. Het is daarom nodig om bij planologische beslissingen bij dergelijke woningen wel de geurregelgeving voor reguliere burgerwoningen aan te houden. Dit zijn de geurnormen voor dieren met een emissiefactor, en de vaste en gestaffelde afstand voor dieren zonder emissiefactor.

Bij een dergelijke planologische beslissing gaat het bijvoorbeeld om het verplaatsen van een bestaand ruimte voor ruimtekavel naar een nieuwe locatie. Dan dient er ter plaatse sprake te zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, zoals dat ook voor een reguliere burgerwoning geldt. De mensen die in dergelijke woningen wonen dienen qua gezondheid immers zoveel mogelijk dezelfde bescherming te genieten. Er wordt enkel gesproken over planologische procedures omdat bij milieuprocedures er geen beleidsvrijheid is om af te wijken van de Wet geurhinder en veehouderij bij de bepaling van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Bij planologische procedures is die vrijheid er wel.

Er is een uitzondering hierop, namelijk een overgangsregeling voor die gevallen waarin het bestemmingsplan dat het gewenste woningtype mogelijk maakt nog niet vastgesteld is. Er hoeft dan niet voldaan te worden aan de geurnorm, enkel aan de afstandseis uit de Wgv. De overgangsregeling geldt voor de volgende gevallen:

- Er is door de gemeente schriftelijke medewerking aan een concreet plan toegezegd voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit beleid en er zijn voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit beleid ook al (sloop)kosten gemaakt door de initiatiefnemer om aan de voorwaarde van de gemeentelijke medewerking te voldoen, of
- Er is minder dan een jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit beleid door de gemeente schriftelijke medewerking aan een concreet plan toegezegd

Overige functies

Daar waar er sprake is van een geurgevoelig object dient er ter plaatse van het object voldaan te worden aan de normen zoals opgenomen in de Wet geurhinder en veehouderij en de daarop gebaseerde geurverordening.

Ad. 3 Fijnstof

Het toetsingskader met betrekking tot fijnstof wordt gevormd door de Wabo, de Wet milieubeheer en de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Binnen dit toetsingskader zijn de normen en berekeningsmethoden vastgelegd.

Woning arbeidsmigranten

Daar waar er sprake is van een (te realiseren) woongelegenheid voor arbeidsmigranten dient er ter plaatse van deze woning voldaan te worden aan het gestelde in de Wabo, de Wet milieubeheer en de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Hierbij wordt de fijnstof emissie van het bedrijf dat in hetzelfde bouwblok als de huisvesting is gelegen achterwege gelaten, voor zover het gaat om arbeidsmigranten met een arbeidsrelatie met dit bedrijf.

Overige functies

Daar waar er sprake is van een overig object waarvoor getoetst dient te worden met betrekking tot fijnstof dient er ter plaatse van het object voldaan te worden aan het gestelde in de Wabo, de Wet milieubeheer en de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

Ad. 4 Bodem

Het kader voor bodem wordt gevormd door de Wet ruimtelijke ordening. Er moet beoordeeld worden of de bodem geschikt is voor de gevraagde bestemming.

Huisvesting arbeidsmigranten

Daar waar er sprake is van een (te realiseren) woongelegenheid voor arbeidsmigranten dient beoordeeld te worden of er sprake is van een gewijzigde functie. Indien er al sprake is van een woonfunctie is het niet noodzakelijk om de bodemkwaliteit te beoordelen. Indien er een wijziging plaatsvindt in de gebruiksfunctie dient de bodemkwaliteit te worden beoordeeld. De mate waarin dit onderzoek moet plaatsvinden, kan van situatie tot situatie verschillend zijn. Dit is afhankelijk van welke functiewijziging er plaatsvindt.

Overige functies

Daar waar er sprake is van een (te realiseren) overig object dient beoordeeld te worden of er sprake is van een gewijzigde functie. Indien de functie niet wijzigt is het waarschijnlijk niet noodzakelijk om de bodemkwaliteit te beoordelen. Indien er een wijziging plaatsvindt in de gebruiksfunctie of een nieuwe gebruiksfunctie ontstaat dient de bodemkwaliteit te worden beoordeeld. De mate waarin dit onderzoek moet plaatsvinden, kan van situatie tot situatie verschillend zijn. Dit is afhankelijk van welke functiewijziging er plaatsvindt.

Ad. 5 Externe veiligheid

Voor bedrijven is de regelgeving vastgelegd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en voor het vervoer in de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (CRVG). Daarnaast is ter invulling van de beleidsruimte die er is met betrekking tot het groepsrisico een Beleidsvisie externe veiligheid Nederweert opgesteld.

Huisvesting arbeidsmigranten

Daar waar er sprake is van een (te realiseren) woongelegenheid voor arbeidsmigranten dient er ter plaatse van deze woning onderzocht te zijn of er geen strijd ontstaat met de regelgeving betreffende externe veiligheid. Bij deze toetsing wordt wel rekening gehouden met het aanwezige bedrijf en de daarvoor aanwezige installaties (o.a. propaantank) binnen hetzelfde bouwblok.

Overige functies

Daar waar er sprake is van een te realiseren overige functie dient er ter plaatse onderzocht te zijn of er geen strijd ontstaat met de regelgeving betreffende externe veiligheid.

Ad. 6 Gezondheid

Het aspect gezondheid is volop in ontwikkeling. Landelijk vinden er diverse onderzoeken plaats. Op dit moment is er echter nog geen wettelijk kader met betrekking tot het toetsen van plannen op het aspect gezondheid. Vanuit de gemeenteraad ligt er de onderzoeksopdracht om ten aanzien van het aspect volksgezondheid samen met de GGD een verkenning te doen naar een toetsingskader dat kan worden gebruikt bij vergunningverlening aan agrarische bedrijven. Zodra er een toetsingskader komt met betrekking tot gezondheid zal deze beleidsregel hierop worden aangepast. Specifiek voor geitenhouderijen wordt een afstand gehanteerd.

Geitenhouderijen en vertraging onderzoeken

In 2020 is de derde herziening van het beleid omgekeerde werking doorgevoerd, specifiek vanwege gezondheidsrisico’s rond geitenhouderijen. In 2019 is namelijk een bestemmingsplan vastgesteld dat de drie geitenhouderijen in de gemeente bevriest op hun bestaande bedrijfsvoering, dit beleid vormt de tegenhanger daarvan. Het beleid zorgt ervoor dat terwijl de geitenhouderijen niet uitbreiden in de richting van woningen, woningbouw ook niet uitbreidt in de richting van de geitenhouderijen. Meer specifiek zijn binnen een afstand van 1500 meter tot een geitenhouderij geen nieuwbouw of

omvorming van woningen, zorginstellingen logies en andere gevoelige objecten plaatsvindt. Zowel bestemmingsplan als beleidsregel zijn tijdelijk, in afwachting van onderzoek naar de oorzaken van de gezondheidsrisico's. In 2020 werden de resultaten van de onderzoeken in 2021 verwacht. Op 9 maart 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de onderzoeken nu pas eind 2024 verwacht worden. Reden voor de vertraging is de Covid-19 pandemie.

Deze beleidswijziging is een belangenafweging. In de fysieke leefomgeving is gezondheid vrijwel altijd een belangenafweging, een bepaalde mate van geluid, gevaar, verontreinigende stoffen en andere potentiele ziekteveroorzakers moet aanwezig zijn om industrie, verkeer en landbouw mogelijk te maken. Het risico wordt zoveel mogelijk weggenomen, maar een restrisico blijft altijd over. Per geval verschilt de afweging van wat haalbaar is. Gelet hierop wordt de belangenafweging wat redelijk en reëel is qua omgekeerde werking opnieuw gemaakt. Er vindt geen herijking van het bestemmingsplan plaats. De provinciale verordening verbiedt ons om een bestemmingsplan te maken dat de mogelijkheden voor geitenhouderijen versoepelt.

Woningbouwbehoefte

Het beleid omgekeerde werking heeft de grootste impact op de kern Leveroy, die vrijwel volledig binnen de 1500 meter afstand tot de dichtstbijzijnde geitenhouderij ligt. In 2020 waren er nog zo'n veertig woningen/bouwkavels beschikbaar in Leveroy. Door de overspannen huizenmarkt van het afgelopen jaar zijn deze woningen echter allemaal verkocht, en ten dele ook gekocht door mensen van buiten Leveroy. Het bouwen voor de behoefte van het eigen dorp is daardoor onvolledig gelukt en er blijft behoefte aan de mogelijkheid tot het bouwen in de kern. De woningbouwbehoefte van het dorp ligt met name in seniorenwoningen. De bestaande woningvoorraad van de kern Leveroy wordt namelijk gekenmerkt door (grotere) gezinswoningen die geen ruimte bieden aan de groeiende groep senioren. Uit de Structuurvisie Midden-Limburg 2018-2021 blijkt dat de trend van vergrijzing en huishoudenverkleining ook in Leveroy zichtbaar is en de huidige woningvoorraad sluit daar onvoldoende op aan. Senioren zijn een van de risicogroepen voor longontstekingen, de ziekte die in gebieden met meer geitenhouderijen vaker voorkomt. Versoepeling van de woningbouwmogelijkheden dient dan ook zorgvuldig bekeken te worden.

Naast de impact op Leveroy is in de afgelopen tijd een aantal plannen on hold gezet waarbij geen sprake is van een verandering in aantallen mensen of verblijfstijd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het omschakelen van een bestaande bedrijfswoning in een burgerwoning.

Advies GGD

De lijn van de GGD is om geen versoepelingen te overwegen, ook niet nu de onderzoeken vertraagd zijn. Deze beleidswijziging is aan hen voorgelegd, dit wijzigt hun advies niet. Hun advies blijft om:

- geen uitbreiding of nieuwvestiging van geitenhouderijen toe te staan in een straal van 2 kilometer van gevoelige bestemmingen (zoals woningen, kinderdagverblijven en scholen), en geen nieuwe gevoelige bestemming binnen 2 kilometer van een geitenhouderij te plaatsen;
- goede informatie te geven over de gezondheidsrisico's en over de motivering van een besluit, zowel richting ondernemers als omwonenden.

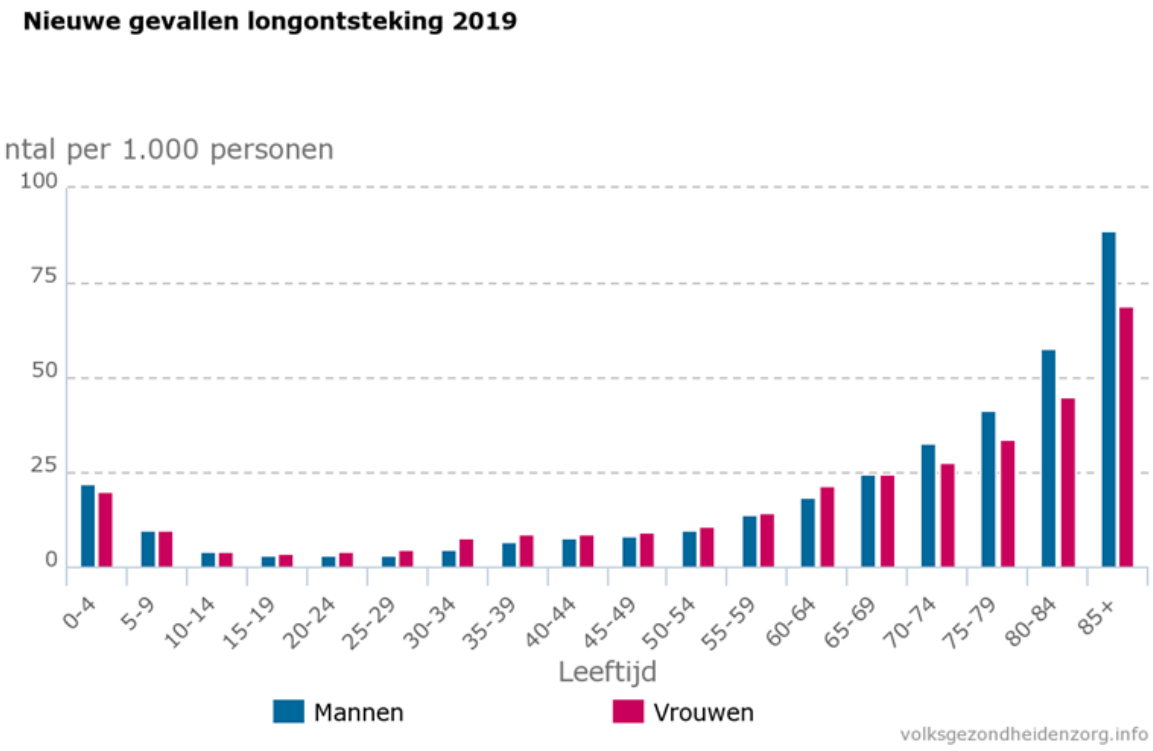
Positieve gezondheid en extra risico geitenhouderijen

Naast deze advisering over de impact van de geitenhouderijen ondersteunt de GGD ook het idee positieve gezondheid. De definitie hiervan is: 'Gezondheid als het vermogen om je aan te passen en je eigen regie te voeren, in het licht van de sociale, fysieke en emotionele uitdagingen van het leven'. Er zijn zes te onderscheiden aspecten in dit idee, waarvan de lichaamsfuncties er een van zijn. De anderen zijn:

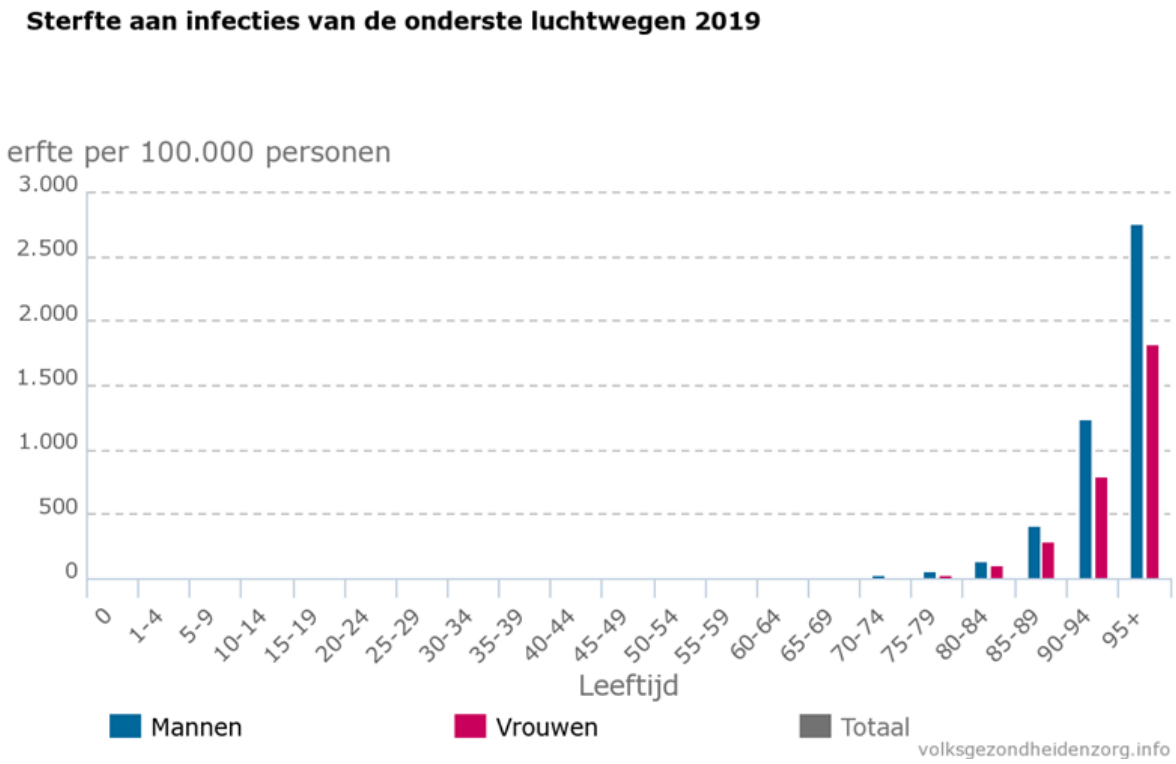
- mentale functies en beleving,
- spiritueel/existentiële dimensie,
- kwaliteit van leven
- sociaal maatschappelijke participatie
- dagelijks functioneren.

Gezond zijn omvat daardoor ook levensvreugde en mee kunnen doen aan het sociale leven, door bijvoorbeeld een lokaal sociaal netwerk. Zo'n lokaal sociaal netwerk is een belangrijke reden waarom mensen op een bepaalde plek willen blijven wonen, bij het bouwen voor de behoefte van het eigen dorp dus. De definitie van positieve gezondheid benadrukt daarnaast de eigen regie van een mens, het in staat zijn om zelf keuzes te kunnen maken. Goede informatie om die keuzes op te kunnen baseren is hiervoor belangrijk.

Hieronder staan de ziektefrequentie van longontsteking en de sterfte van mensen aan ontstekingen van de onderste luchtwegen, waar longontsteking onder valt. De bron van de tabellen en de overige informatie over longontsteking (los van de onderzoeken rond geitenhouderijen) is de overheidswebsite Externe link:www.volksgezondheidenzorg.info, het RIVM analyseert en controleert de gegevens op deze site.



Grafiek 1



Grafiek 2

De grafieken geven de gemiddelde situatie in Nederland weer, dus niet de specifieke situatie in Leveroy of de gemeente Nederweert. Wat opvalt in de tabellen is dat longontsteking bij jonge kinderen meer voorkomt, en dan vanaf een jaar of vijftig vaker begint voor te komen. Dat terwijl de sterfte aan longontsteking pas op veel latere leeftijd begint, die begint significant toe te nemen vanaf 85 jaar en bereikt grote aantallen vanaf 90 jaar.

Het onderzoek naar de gezondheidsrisico's rond geitenhouderijen is uitgevoerd in gebieden in Nederland waar veel veehouderijen voorkomen. In Brabant en Limburg blijkt zo'n 50 tot 60% vaker longontsteking voor te komen dan in controlegebieden uit de studie. In de controlegebieden hebben in 2016 bijvoorbeeld per jaar en per duizend mensen gemiddeld over alle leeftijden 14.3 mensen een longontsteking en in het onderzochte gebied zijn dat er 20.1 per duizend per jaar. De grootste concentratie woningen op relatief korte afstand van een geitenhouderij (net wat minder dan 500 meter) is de kern Leveroy met op 1 januari 2021 1.078 inwoners. Dat kan betekenen dat in Leveroy gemiddeld zo'n 20 gevallen van longontsteking per jaar voorkomen, in plaats van de 14 van een kern met dezelfde omvang die in het controlegebied ligt. Dat houdt niet in dat er elk jaar 20 mensen ziek worden. Het is immers een gemiddelde. Ook kan longontsteking in Leveroy meer of minder voorkomen dan gemiddeld. Er zijn een aantal medische oorzaken en risicofactoren die voor longontsteking bekend zijn, los van de nabijheid van geitenhouderijen. De oorzaken zijn de diverse ziekteverwekkers zelf, dus virussen en bacteriën en de risicofactoren zijn onder meer eerdere infecties zoals een verkoudheid, onderliggende ziektes zoals diabetes of hartfalen, roken en het gebruik van alcohol, chronisch zuurstofgebrek en het gebruik van medicijnen die de weerstand onderdrukken. Waarom iemand longontsteking krijgt is dus van veel factoren afhankelijk en er is nog te weinig bekend over de rol van geitenhouderijen om uitspraken te kunnen doen over wat de nabijheid van de geitenhouderij bij Leveroy precies voor Leveroy betekent. Er is alleen duidelijk dat er sprake is van een verhoogd risico dat groter wordt naarmate de afstand tot de geitenhouderij kleiner wordt.

Het onderzoek VGO III geeft risicofactoren voor de afstand in stappen van 500 meter. Deze risicofactoren zijn via drie analysemethoden berekend. De gemeente heeft de drie groepen risicofactoren gemiddeld, zie tabel 1. Er is gekozen voor middeling omdat het onderzoek benadrukt dat er geen rangorde tussen de drie analysemethoden zit. De methodes vullen elkaar aan. Zichtbaar

is dat er buiten de afstand van 500 meter een sterke daling van het risico optreedt die afvlakt op grotere afstand van een geitenhouderij.

Afstand tot geitenhouderij	Gemiddelde regressie odds ratio
500 m	1.50
1000 m	1.23
1500 m	1.13
2000 m	1.10

Tabel 1. De gemiddelde regressie van de odds ratio geeft een risico aan bij een bepaalde afstand. 1.50 betekent 50% meer risico. 1 betekent geen extra risico op longontsteking

Het is niet zo dat er na 2000 meter geen risico meer bestaat, 2000 meter is de grootste onderzochte afstand. Windrichting is geen factor in het risico. Er is geen onderzoek verricht naar de aard van het ziekteverloop in deze regio, dus onbekend is of een longontsteking hier krijgen anders verloopt dan elders. Voor de sterfte aan longontsteking is de gemeente alleen een landelijk gemiddelde bekend, zonder referentie aan regionale verschillen van het optreden van longontsteking. In 2019 zijn er in Nederland als geheel 3.356 overleden aan longontsteking, minder dan één persoon per jaar per duizend inwoners. Dat aantal staat dus los van de eventuele aanwezigheid van geitenhouderijen.

Tijdelijkheid beleid

De belangenafweging die gemaakt wordt is erop gebaseerd dat het beleid een bepaalde tijdsduur kent. Als de onderzoeken duidelijkheid geven over de oorzaak van de extra gezondheidsrisico's bij geitenhouderijen kunnen specifieke maatregelen worden ingezet om het risico te doen verminderen. Door extra woningen en andere gevoelige objecten toe te staan binnen twee kilometer van een geitenhouderij ontstaat er een situatie waarin dit risico vergroot wordt omdat er meer mensen het verhoogde risico op longontsteking lopen. Gelet echter op de ligging van de kern Leveroy, op iets minder dan 500 meter van een geitenhouderij, en op de ligging van de andere geitenhouderijen in het buitengebied waar sowieso slechts terughoudend woningen worden toegestaan is er geen sprake van een verhoudingsgewijs grote toename van dit risico. Zeker niet in het tijdsbestek tot de onderzoeken naar het risico verwacht worden.

Overige gemeenten en provincies

De omringende gemeenten van Nederweert hebben geen beleid omgekeerde werking rond geitenhouderijen. Een aantal Brabantse gemeenten heeft dat wel, het gaat dan om Tilburg, Bergeijk, Etten-Leur en Meijerijstad. Etten-Leur overweegt het beleid aan te passen voor de middellange termijn. Het beleid van deze gemeenten is veel soepeler dan het in 2020 vastgestelde beleid van de gemeente Nederweert. Dit met uitzondering van Etten-Leur dat grootschalige woningbouwplannen geblokkeerd heeft. In feite komt de voorgestelde versoepeling in Nederweert redelijk overeen met het beleid dat de gemeentes Tilburg, Bergeijk en Meijerijstad nu al voeren.

De provincie Noord-Brabant was de eerste provincie met een geitenmoratorium, zij hebben daar al in 2017 toe besloten. Brabant geeft aan geen wijziging in haar geitenmoratorium door te willen voeren vanwege de vertraging in de onderzoeken. Ook de provincie Limburg geeft aan dat nu niet te doen. In Nederweert wijzigt de situatie voor de geitenhouderijen zelf niet.

Vertaling naar beleidswijziging

Uit de uitspraak ECLI:NL:RVS:2020:2391 blijkt dat het mogelijk is om een uitbreiding van woningen te realiseren binnen twee kilometer van een geitenhouderij, mits er sprake is van een goede belangenafweging. De gemeente Nederweert versoepelt haar beleid omgekeerde werking omdat:

- de verhoging van het risico op longontsteking sterk terugvalt na 500 meter, zodat na 500 meter van een geitenhouderij er aanzienlijk minder extra risico bestaat dan daarbinnen;
- de verhoging van het risico op longontsteking door de toename van het aantal mensen dat blootgesteld wordt relatief klein is, zeker verhoudingsgewijs naar de omvang van de kern Leveroy die al op een kleine afstand ligt;
- het kunnen blijven wonen in de eigen omgeving als een belangrijk onderdeel van positieve gezondheid wordt gezien en de vertraging in de onderzoeken nu dusdanig is dat het op slot houden van de bouwmogelijkheden voor de woningbouwbehoefte door dit beleid onevenredig hieraan in de weg staat;
- er bij logies sprake is van een kortere verblijfsduur waardoor de tijd dat iemand aan het verhoogde risico is blootgesteld korter is;
- de leeftijd dat mensen daadwerkelijk overlijden aan longontsteking dusdanig hoog ligt dat dit het meest zal voorkomen bij mensen die in een zorginstelling verblijven en dat de kans dat een dergelijke zorginstelling zich in Leveroy vestigt erg klein is;
- daar waar een ruimtelijke wijziging geen toename van aantallen mensen of verblijfsduur plaatsvindt wordt in lijn met wat hierboven staat verder versoepeld, ook binnen de 500 meter, omdat er dan immers nauwelijks een toename van risico is;
- om een goede keuze door (toekomstige) bewoners mogelijk te maken zal de gemeente actief en passief informatie verstrekken over het verhoogde risico op longontsteking;
- weliswaar het advies van de GGD vanuit het aspect gezondheid negatief is, het belang van woningbouw voor de behoefte en de andere initiatieven die nu voor lange tijd geblokkeerd zijn zwaarder weegt, met name omdat het kunnen (blijven) wonen op een locatie naar wens ook een positief effect op de gezondheid kan hebben.
- door het beleid te versoepelen de mogelijkheden om in Nederweert te wonen meer gelijk worden aan de mogelijkheden in de omringende gemeenten;
- in ieder geval zal getoetst worden dat de versoepeling van het beleid omgekeerde werking er niet voor zorgt dat de bestaande geitenhouderijen belemmerd worden in hun bedrijfsvoering.

De regel voor de omgekeerde werking voor geitenhouderijen is dan concreet als volgt:

Op een grotere afstand van een geitenhouderij dan 1.500 meter: geen beperkingen, zoals ook eerder in het beleid omgekeerde werking niet aan de orde was.

Binnen 1.500 meter van een geitenhouderij is nieuwbouw (of omvorming van een bestaand object) van een gevoelig object mogelijk mits de geitenhouderijen hierdoor niet belemmerd worden.

Binnen 500 meter van een geitenhouderij blijft er geen mogelijkheid tot:

- nieuwbouw van woningen
- nieuwbouw van zorgfuncties, scholen of kinderdagverblijven, tijdelijke huisvesting of logies
- omvorming van een bestaand object naar een woning, zorgfunctie, school of kinderdagverblijf, tijdelijke huisvesting, logies of zorgwoning, waarbij omvorming van een type bestaande woning naar een ander type woning wel mogelijk is (muv omvorming naar zorgwoning met een maatschappelijke bestemming) zolang er geen woning bijkomt en er geen belemmering voor de geitenhouderij ontstaat

NB een recreatiewoning is geen woning maar een recreatieve verblijfsvoorziening

Bijlage 1: Beleid aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij plattelandswoningen

Artikel 1

Een verzoek tot of aanvraag voor het realiseren van een plattelandswoning bij een agrarisch bedrijf wordt voor de toetsing van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat getoetst aan het toetsingskader.

Toetsingskader

Aspect	Afstand/waarde	Type emissie/afstand	Wijze meten/berekenen
Geur	25 meter	Min. Afstand woning tot andere veehouderij (artikel 5 Wgv)	Van gevel woning tot gevel stal
Geur	14 en 28 ouE/m3	14 max. geur voorgrond dichtstbijzijnde bedrijf, dit kan ook eigen bedrijf zijn en 28 achtergrond incl. eigen bedrijf	Ter plaatse van woning 14 aanhouden voorgrond en 28 achtergrond
Geur	50 meter	Min. Afstand van eigen bedrijf tot woning bij dieren met een vaste afstand vanuit geur	Van gevel woning tot emissiepunt stal
Geur	Afstand van Bijlage II Rgv, tabel H1 en lid 1, 2, 3	Min. Afstand van eigen bedrijf tot woning bij dieren met een gestaffelde afstand vanuit geur	Van gevel woning tot gevel stal
Geur	Afstand cfr art. 3.46 lid 1 Activiteitenbesluit	Min. Vaste afstand van oplag agrarische bedrijfsstoffen tot woning	Van buitenzijde woning tot begrenzing opslag of emissiepunt (artikel 3.46 lid & Abm)
Geluid	50, 45, 40 dB(A)	Gemiddeld geluidsniveau (Lar,LT) van eigen bedrijf op woning in dag-, avond- en nachtperiode. Indien voldaan wordt aan de afstand van de VNG richtafstand voor geluid wordt er vanuit gegaan dat redelijkerwijs kan worden voldaan	Handleiding meten en rekenen industrielawaai Afstand VNG rand perceel met bouwvlak tot gevel woning
Geluid	70, 65, 60 dB(A)	Maximaal geluidsniveau LAmax van eigen bedrijf op woning in dag-, avond- en nachtperiode. Indien voldaan wordt aan de afstand van de VNG richtafstand voor geluid wordt er vanuit gegaan dat redelijkerwijs kan worden voldaan	Handleiding meten en rekenen industrielawaai Afstand VNG rand perceel met bouwvlak tot gevel woning
Fijn stof	40 µg/m3 en 35 dagen overschrijding	Max. fijn stof PM10	Dichtstbijzijnde gevel woning en gevel grenzend aan terras
Fijn stof	25 µg/m3	Max. Fijn stof PM2,5	Dichtstbijzijnde gevel woning en gevel grenzend aan terras
Gezondheid	Geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten	Geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, uit jurisprudentie blijkt dat nabij veehouderijen endotoxinen inzichtelijk moeten worden gemaakt	Geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten
Bestrijdingsmiddelen	50 meter	Min. afstand tot spuitzone bestrijdingsmiddelen	Van rand tuin tot spuitzone van fruitteelt en boomteelt
Diercategorie	geiten	Geen medewerking bij geitenhouderijen	
Veiligheid	Afstand cfr art 3.28 lid activiteitenbesluit (van 10 tot 25 meter)	Min. vaste afstanden van propaantank en vulpunt tot woning	Rekenen vanuit bovengrondse leidingen en pomp van tank en vanuit vulpun

Artikel 2

Het verzoek dient ook bij een maximale planologische invulling te voldoen aan het toetsingskader. Er is sprake van een maximale planologische invulling als ook in de toekomst de emissies en afstanden op de plattelandswoning redelijkerwijs kunnen blijven voldoen aan het toetsingskader.

Artikel 3

De splitsing in het gebruik tussen bedrijf en bedrijfswoning dient te zijn ontstaan vóór 21 juli 2021.

Artikel 4

Artikel 5

Artikel 6

Artikel 7

Artikel 8

Toelichting

Aanleiding

De gemeente Nederweert kent een overschot aan agrarische bedrijfswoningen. Vanuit een moderne bedrijfsvoering is het vaak niet meer nodig om een bedrijfswoning te hebben. Vanuit die optiek is omvorming naar plattelandswoning, zodat ze door eenieder bewoond kunnen worden, wenselijk. In 2018 is er beleid opgesteld over de voorwaarden aan het woon- en leefklimaat die aan een dergelijke plattelandswoning worden gesteld. Hierin werden ook strenge eisen aan het aspect gezondheid gesteld door opname van een toetsaspect endotoxinen. In 2022 is er vanwege het uitblijven van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten en een landelijke rekenmethode op het gebied van endotoxinen voor gekozen om dit aspect minder zwaar te gaan wegen. Ook zijn de geurnormen aangepast zodat er iets meer ruimte ontstaat om woningen te vergunnen tot bedrijfswoning. Ten laatste is in 2022 ook de wijziging die voortvloeit uit de Omgevingsvisie Buitengebied verwerkt.

Reikwijdte

Dit beleid ziet op aanvragen omgevingsvergunningen en verzoeken tot het herzien van bestemmingsplannen voor de realisatie van plattelandswoningen bij agrarische bedrijven in het buitengebied van de gemeente Nederweert. Hieronder vallen intensieve veehouderijbedrijven, grondgebonden Hier vallen geen loonbedrijven of andere agrarisch technische hulpbedrijven onder, deze vallen in het bestemmingsplan Buitengebied Nederweert namelijk niet onder agrarische bedrijven. Daarnaast zijn er veel minder agrarisch technische hulpbedrijven en zijn er ook geen aanwijzingen dat er een overschot aan bedrijfswoningen bij hen bestaat, vergelijkbaar met het overschot bij agrarische bedrijven.

Of een bedrijf belemmerd wordt door een plattelandswoning is een kwestie van landelijke wetgeving. Dit is slechts het geval voor het aspect fijn stof. Onderhavig toetsingskader ziet enkel op de bepaling van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de plattelandswoning. Er is voor gekozen om zoveel mogelijk het toetsingskader voor burgerwoningen aan te houden. Doordat er slechts één toetsmoment is, namelijk het moment van vergunningverlening van de plattelandswoning verschilt het beleid toch tussen plattelandswoningen en burgerwoningen. Dit is inherent aan de bedoeling van de wetgever om plattelandswoningen eerder mogelijk te maken dan burgerwoningen. Door dit ene toetsmoment wordt voldaan aan deze bedoeling in dit beleid. Dit blijkt ook uit de uitspraak ECLI:NL:RVS:2018:3053.

Veehouderij en gezondheid in relatie met dit beleid

Als er indicaties zijn dat een activiteit een risico voor de volksgezondheid zou kunnen hebben, moet het bevoegd gezag, mede gelet op het voorzorgsbeginsel, onderzoeken of de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid van een zodanige ernst kunnen zijn dat hierin aanleiding is gelegen om de vergunning te weigeren, of nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico's aan de vergunning te verbinden. Zie ook de uitspraak ECLI:NL:RVS:2011:8P3690. Recenter en specifiek voor plattelandswoningen nabij veehouderijen blijkt uit de uitspraak ECLI:NL:RVS:2022:166 dat endotoxinen bekeken moeten worden, vanuit het voorzorgbeginsel. Wel bestaat beoordelingsruimte in hoe daarna met endotoxinen wordt omgegaan.

Geur en fijn stof zijn berekende fracties van de luchtstroom die uit een stal komt. Beide milieuaspecten bestaan uit een veelheid aan stoffen waarvan de samenstelling niet volledig bekend is.

Fijn stof bestaat uit deeltjes die kleiner zijn dan 10 micrometer of 2,5 micrometer in doorsnee. Die deeltjes kunnen daardoor diep in de longen doordringen. Fijn stof kent daardoor, los van de samenstelling van de deeltjes, risico's voor de volksgezondheid. Voor fijn stof bestaan wettelijke normen, die hier worden overgenomen.

Geur wordt gekenmerkt door een bepaalde olfactorische sterkte van stoffen. Geur is op zichzelf geen milieuaspect waarvan puur de blootstelling bekende negatieve gezondheidseffecten heeft. De beleving van geur heeft die echter wel. Bij een sterke negatieve beleving kunnen de gezondheidseffecten aanzienlijk zijn, in de zin van bijvoorbeeld hoofdpijn en misselijkheid. Tegelijkertijd zijn er mensen die een dergelijke negatieve beleving van een zelfde geurbelasting niet, of in mindere mate hebben. De geurbelasting is daarom een norm die is gebaseerd op de percentages mensen die hinder ondervinden van de geur. Naarmate de percentages mensen die hinder ondervinden toenemen bij een hogere geurbelasting wordt het woon- en leefklimaat op dit punt geduid in een zeer goed tot extreem slecht woon- en leefklimaat. Als overheid, zo blijkt uit de uitspraak ECLI:NL:RBDHA:2022:9119, is het een onrechtmatige daad om een woon- en leefklimaat toe te staan met een zeer slecht of extreem slecht woon- en leefklimaat. Voor geur is ervoor gekozen om de wettelijke geurnormen aan te houden (de standaard norm uit de Wet geurhinder en veehouderij en de daarbij behorende achtergrondbelasting), die overeen komen met een 'tamelijk slecht' woon- en leefklimaat. Dit is iets ruimer dan bij een burgerwoning in het buitengebied maar iemand die ervoor kiest om zo dicht bij een veehouderij te gaan wonen kan een wat slechter woon- en leefklimaat verwachten.

In de luchtstroom uit de stal kunnen ook micro-organismen als schimmels en virussen aanwezig zijn (zogenaamde bio-aerosolen. Endotoxinen zijn de resten van celwanden van dode bacteriën die bepaalde ontstekingsreacties kunnen veroorzaken in met name de luchtwegen. Het is de meest bekende fractie van de bio-aerosolen. Er is nog geen landelijke rekenmethode om endotoxinen te bepalen. De provincie Noord-Brabant heeft wel een endotoxinentoetsingskader opgesteld maar dit is vrij grofmazig. In de afgelopen jaren, waarin een strengere versie van dit beleid eiste dat voldaan werd aan de advieswaarde van 30EU van de Gezondheidsraad is gebleken dat dit voor veel reeds bestaande splitsingen tussen bedrijf en bedrijfswoning een belemmering vormde tot legalisatie als plattelandswoning. De financiële positie van met name de oudere bestaande splitsingen leidde vaak tot onrust en in een aantal gevallen tot negatieve gezondheidseffecten van de bewoners. In de afgelopen twee jaar zijn er geen ontwikkelingen geweest op het gebied van endotoxinen. Er zijn geen nieuwe onderzoeksinzichten en de ontwikkeling van een nauwkeurige rekenmethode ligt stil. Er is aangekondigd dat er geen landelijk toetsingskader endotoxinen zou komen. In deze situatie is het onwenselijk om enkel afhankelijk te zijn van een beoordelingsmethode die grofmazig en niet nauwkeurig is. De belasting van endotoxinen wordt bij aanvragen inzichtelijk gemaakt als gezondheidsrisico, zodat we de recente uitspraak volgen, en zodat een toekomstige bewoner ook weet wat het woon- en leefklimaat is van de plattelandswoning waar hij gaat wonen. Maar het belang van de mogelijkheid tot legalisatie en de daarmee gepaard gaande rust en zekerheid weegt zwaarder dan het voldoen aan de advieswaarde van de Gezondheidsraad, zodat een aanvraag niet wordt geweigerd als hier niet aan wordt voldaan. Tenslotte is dit ook een advieswaarde, waar nog onzekerheden aan kleven, zoals ook overwogen door de Afdeling in haar uitspraak ECLI:NL:RVS:2018:2395.

Naast de bovengenoemde aspecten is er voor gekozen om voor aspecten als geluid en externe veiligheid aan te sluiten bij de normen voor een burgerwoning. Doel is om enkel plattelandswoningen toe te staan waar een normaal woon- en leefklimaat bestaat. Ook zijn deze aspecten over het algemeen aanpasbaar, door toepassing van geluidsreducerende technieken of ligging, zodat een bestaande overschrijding eventueel kan worden weggewerkt. Hier kan, gelet op de grote verweving van functies in het buitengebied van de gemeente Nederweert, ook door omliggende gevoelige objecten van geprofiteerd worden.

Wijze van toetsing plattelandswoning

In artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 1.1a lid 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is bepaald dat een plattelandswoning wordt beschouwd als onderdeel van het agrarisch bedrijf. Dat houdt in dat milieueffecten van bedrijven nooit voor een belemmering kunnen zorgen voor dat agrarisch bedrijf. En ook dat er sprake is van een eenmalig toetsmoment bij de beoordeling van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Dit is slechts anders vanuit het aspect fijn stof omdat het hier gaat om Europese regelgeving.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Bij de beoordeling van de afstanden in dit artikel dient de afstand bepaald te worden zoals in de desbetreffende wet- en regelgeving is bepaald t.o.v. burgerwoningen, of indien opgegeven in artikel 1, op de wijze zoals vermeld in artikel 1. Uitgangspunt bij het Nederweerter systeem van plattelandswoningen is dat er sprake is van een verbreding van functies. De woning mag ook nog steeds als agrarische bedrijfswoning gebruikt worden. Dit ook omdat in het geldende bestemmingsplan Buitengebied Nederweert een agrarische bedrijfswoning per agrarisch bedrijf rechtstreeks is toegestaan. Bij omschakeling in plaats van verbreding zou dan rechtstreeks een nieuwe bedrijfswoning gebouwd kunnen worden. Dit is niet wenselijk. Het aspect van verbreding is relevant vanuit geur. De afstand van 50 meter tot het bedrijf van een derde die vanuit de Wgv geldt, geldt reeds voor een bedrijfswoning, er komt door de vergunning voor een plattelandswoning geen verandering in deze situatie. Zoals ook terugkomt in de uitspraak ECLI:NL:RVS:2018:820 is het berekenen van de voorgrondbelasting van het eigen bedrijf een aanvaardbare keuze in beleid. Volgens de uitspraak ECLI:NL:RBLIM:2019:7682 is het zelfs verplicht.

Artikel 2

Het bouwvlak ligt in zijn algemeenheid over bedrijf en woning zodat de ligging van het bouwvlak normaal gesproken geen goede graadmeter is. De grens van het perceel, en dus van het (toekomstig) eigendomsrecht kan hier eerder gebruikt worden. Bij bestaande overbelasting op woningen van derden is een maximale planologische invulling ook al eerder te motiveren. In die gevallen waarin hier geen sprake van is, zullen altijd fictieve situaties berekend moeten worden. Afstanden en emissies zullen waar nodig met bestuursrechtelijke waarborgen moeten worden vastgelegd.

Artikel 3

In de op 21 juli 2021 vastgestelde Omgevingsvisie Buitengebied van de gemeente Nederweert staat het beleidsuitgangspunt dat aan nieuwe splitsingen in gebruik tussen bedrijf en bedrijfswoningen niet wordt meegewerkt. Dit uitgangspunt wordt overgenomen in dit herziene beleid omgekeerde werking onder dezelfde motivering. Als peildatum wordt het moment van vaststelling van de omgevingsvisie aangehouden. Met de splitsing in gebruik wordt de feitelijke splitsing bedoeld, die uit documenten als een koopcontract aantoonbaar moet zijn.