

Zienswijzennota paraplubestemmingsplan 'Geitenhouderijen 2020'

1. Inleiding

Overeenkomstig artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening heeft het ontwerp-paraplubestemmingsplan 'Geitenhouderijen 2020' gedurende zes weken voor een ieder ter inzage gelegen.

Tijdens deze termijn zijn de volgende zienswijzen ingediend.

A. Hekkelman Advocaten N.V. (reclamant 1) namens:

[Redacted text block for Hekkelman Advocaten N.V.]

B. Locis Adviseurs (reclamant 2) namens:

- [Redacted text block]
Het betreft hier een aanvulling op de door Hekkelman Advocaten N.V. namens deze maatschap ingediende zienswijze.

2. Beoordeling zienswijzen

Hieronder zijn de zienswijzen samengevat weergegeven, waarna een reactie op deze zienswijzen wordt gegeven.

Zienswijze reclamant 1

Voorzorgsbeginsel

Reclamant geeft na een korte uiteenzetting van de planregels en de plantoelichting aan dat het uit voorzorg vaststellen van verbodsbepalingen onrechtmatig is. Hij geeft met verwijzing naar het EVRM en naar jurisprudentie aan dat het uit voorzorg nemen van proportionele maatregelen is toegestaan, maar dat de enkele vrees voor risico's niet tot maatregelen moet leiden. Met hypothetische risico's die berusten op wetenschappelijk niet bewezen veronderstellingen, hoeft geen rekening te worden gehouden.

VGO-onderzoeken

Over de VGO-onderzoeken waaraan door de gemeente wordt gerefereerd geeft reclamant aan dat deze nog geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten hebben opgeleverd voor een verbod. De Raad van State heeft in meerdere uitspraken vastgesteld dat in de VGO-adviezen wordt geconcludeerd dat de stand van de wetenschap tekortschiet om duidelijke uitspraken over de gezondheidsrisico's van wonen in de buurt van veehouderijen te kunnen doen. Verder geeft reclamant aan dat de gemeente Westerwolde ver buiten het onderzoeksgebied ligt in een omgeving waar veel minder (intensieve) veehouderijen zijn en de achtergrondconcentraties voor fijnstof veel lager zijn. Daarom kunnen de bevindingen van het VGO-onderzoek niet worden doorgetrokken naar

het grondgebied van de gemeente Westerwolde. Er wordt gesteld dat de luchtkwaliteit in Westerwolde veel beter is dan de luchtkwaliteit in het VGO-onderzoeksgebied.

GGD-advies

Reclamant geeft aan dat de GGD, mede op basis van de VGO-onderzoeken, adviseert om het aantal geiten te bevrozen. Volgens reclamant geldt ook voor dit advies dat hieraan geen, althans onvoldoende betekenis kan toekomen.

Individuele belangen

Reclamant stelt dat ten onrechte voorbij wordt gegaan aan de belangen van de individuele veehouders (geitenhouders).

Milieu

Reclamant stelt dat de regulering van gezondheidsrisico's primair plaatsvindt via andere wetgeving dan de Wet ruimtelijke ordening. Er is in dit geval geen noodzaak om de bevoegdheid ex artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening aan te wenden en een (te) algemene verbodsregeling in te voeren. Indien de gemeente voor gezondheidsrisico's van geitenhouderijen vreest, ligt het meer voor de hand om in overleg met de sector te onderzoeken of bij de geitenhouderijen maatregelen moeten worden getroffen en zo ja, of deze via het milieuspoor dienen te worden voorgeschreven door voorschriften aan de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu te verbinden.

Planschade

Indien het bestemmingsplan rechtmatig zou zijn, is van belang dat planschade wordt geleden en de gemeente deze dient te vergoeden.

Tot slot

In verband met het bovenstaande wordt verzocht om niet tot vaststelling van het bestemmingsplan over te gaan en, zo nodig, in overleg te bezien of maatregelen in het milieuspoor nodig zijn.

Zienswijze reclamant 2

Verplaatsen bestaande rechten

Als aanvulling op de bovenvermelde zienswijze merkt reclamant het volgende op.

Reclamant is van mening dat indien het bestemmingsplan rechtmatig zou zijn, het van belang is dat het mogelijk moet zijn om bestaande vergunde rechten voor geiten te mogen verplaatsen van de ene locatie naar een andere locatie (passend binnen de gestelde milieueisen). Door deze regel op te nemen ontstaan er volgens reclamant geen gezondheidsrisico's. Het aantal geiten binnen de gemeente neemt hierdoor niet toe.

Reactie op de zienswijzen

De zienswijzen geven ons aanleiding tot de volgende reactie. Wij zullen daarbij eerst ingaan op de onderbouwing van het bestemmingsplan, vervolgens op de proportionaliteit van de regeling en vervolgens op de overige aspecten.

Onderbouwing bestemmingsplan

In de toelichting op het bestemmingsplan wordt nergens aangegeven dat de 'enkele vrees voor risico's' tot een juridische maatregel *moet* leiden. Het EVRM geeft overigens ook nergens aan dat een dergelijke vrees niet tot maatregelen *mag* leiden, en bovendien ook niet dat er geen rekening mag worden gehouden met, weliswaar nog niet volledig bewezen feiten, maar wel een redelijk vermoeden. Voor zover reclamant 1 bedoelt aan te geven dat juridische maatregelen bij een redelijk

vermoeden niet verplicht zijn, dan wordt dat ook niet door ons ontkend. Dat wil echter niet zeggen dat er geen maatregelen mogen worden getroffen.

Wij vinden het onze taak om bij een redelijk vermoeden van gezondheidsrisico's af te wegen of, en zo ja, welke maatregelen dan het beste zijn om die gezondheidsrisico's zoveel mogelijk te beperken. Het niet nemen van maatregelen kan immers net zo goed later tot de conclusie leiden dat de overheid nalatig is geweest en daarmee mogelijk juist onrechtmatig heeft gehandeld. Uit uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waaronder de uitspraken die door reclamant 1 worden aangehaald (bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2018:3781, Wormerland), blijkt ook dat de gemeenten en provincies hierin een eigen verantwoordelijkheid hebben.

Op basis van de rapporten die in de toelichting van het bestemmingsplan zijn genoemd is er naar onze mening voldoende aannemelijk gemaakt dat er binnen een straal van een tot twee kilometer van geitenhouderijen gezondheidsrisico's, te weten een verhoogde kans op longontsteking, aanwezig zijn. Dit wordt nog eens bevestigd door het RIVM op haar website¹ en de minister van VWS bij brief van 24 april 2020.² Daarbij wordt expliciet aangegeven dat op basis van het vervolgonderzoek dat is gedaan in Gelderland, Overijssel en Utrecht redelijkerwijs is te veronderstellen dat de conclusies zijn te vertalen naar andere gebieden in Nederland waar zich geitenhouderijen bevinden. De stelling van reclamant 1 dat het onderzoek niet zou gelden voor Westerwolde kunnen wij daarom niet onderschrijven. Het RIVM en VWS trekken in ieder geval wel bredere conclusies voor heel Nederland. Dit nog los van het feit dat het niet duidelijk is of fijnstof een aandeel heeft in het verhoogde risico op longontsteking en als er al een aandeel zou zijn hoe hoog dat aandeel dan is.

Omdat een verhoging in het aantal longontstekingen nabij geitenhouderijen in (delen van) vijf provincies (Brabant, Limburg, Utrecht, Gelderland en Overijssel) is aangetoond voor meerdere opeenvolgende jaren gaan de onderzoekers er vanuit dat het aannemelijk is dat het verhoogde risico op longontsteking rond geitenhouderijen ook van toepassing is op andere gebieden in Nederland.³

Onze conclusie uit bovenstaande is dat de oorzaken van verhoogde aantallen longontstekingen in de nabijheid van geitenhouderijen weliswaar nog niet volledig duidelijk zijn, maar dat er in voldoende mate is aangetoond dat er verhoogde risico's zijn op longontsteking in de buurt van geitenhouderijen. Dit is ook de reden dat verschillende provincies en gemeenten buiten Noord-Brabant en Limburg (ook buiten Gelderland, Overijssel en Utrecht) een moratorium hebben ingesteld. De maatregel die in het paraplubestemmingsplan 'Geitenhouderijen 2020' is opgenomen past naar onze mening binnen dit kader.

De stelling van reclamant 1 dat er geen sprake is van algemeen aanvaarde inzichten wordt niet gedeeld en ook de stelling dat er algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten noodzakelijk zijn voordat een gemeente verscherpte maatregelen (reclamant 1 spreekt over een verbod) mag nemen delen wij niet. De door reclamant 1 aangehaalde gerechtelijke uitspraken dateren van voor de vervolgonderzoeken (VGO II en VGO III) en de bovengenoemde conclusies van het RIVM en het ministerie. Deze uitspraken hebben ook allemaal betrekking op individuele gevallen waarbij gemeenten juist wel mee wensten mee te werken aan een uitbreiding of vestiging van een intensief veehouderijbedrijf en gaan niet over de keuze van een gemeente om uit voorzorg een stringenter regeling vast te stellen. Nogmaals benadrukken wij hier dat er een zekere keuzevrijheid bij iedere overheid ligt om maatregelen te treffen mits deze niet disproportioneel zijn.

¹ <https://www.rivm.nl/nieuws/ook-in-utrecht-gelderland-en-overijssel-meer-kans-op-longontsteking-dichtbij-geitenhouderij>.

² Brief aan de TK van 24 april 2020 MinVWS, die handelt over Veehouderij en gezondheid omwonenden, en daarbij refereert aan het vervolgonderzoek.

³ Zie in dit verband ook: <https://www.rivm.nl/veehouderij-en-gezondheid/vragen-en-antwoorden#VGOIII2>.

Proportionele regeling

Voor zover reclamant 1 met onder meer het aanhalen van het EVRM wil aantonen dat de regeling niet effectief is en deze kennelijk ook niet in verhouding staat tot de belangen van de individuele geitenhouders en daarom disproportioneel zou zijn, merken wij het volgende op.

Allereerst merken wij op dat de regeling in het bestemmingsplan meer is dan uitsluitend een verbodsbepaling. In artikel 3, lid 3.1.2, van de planregels wordt namelijk aangegeven wat niet tot een met de bestemming strijdig gebruik wordt gerekend. Het betreft hier dus geen absoluut verbod. Bovendien hebben wij aanleiding gezien om aan artikel 3 van de planregels het volgende artikellid toe te voegen, waarbij naar onze mening ook in voldoende mate wordt tegemoetgekomen aan de aanvullende zienswijze van reclamant 2.

3.2 Omgevingsvergunning voor het afwijken van de gebruiksregels

- a. *Het bevoegd gezag kan van het verbod in lid 3.1.1 afwijken met een omgevingsvergunning indien uit onderzoek in voldoende mate is gebleken dat risico's voor de gezondheid van personen die verblijven in nabij gelegen functies zijn uit te sluiten.*
- b. *Het bevoegd gezag betreft bij het al dan niet verlenen van de vergunning in ieder geval:*
 1. *de afstand van de geitenhouderij tot bestaande of geprojecteerde woonfuncties of andere gevoelige verblijffuncties;*
 2. *een advies van de GGD of andere onafhankelijke deskundige zolang er geen algemene nieuwe inzichten zijn.*

Naar onze mening is sprake van een proportionele regeling waarbij in voldoende mate rekening wordt gehouden met de belangen van de geitenhouderijen.

Overige aspecten

Reclamant 1 geeft dat regeling via het milieuspoor had moeten plaatsvinden in plaats van via het ruimtelijk spoor. Wij delen die mening niet. Beide sporen lopen steeds meer door elkaar en worden onder de toekomstige Omgevingswet nog verder geïntegreerd. Het ruimtelijk spoor is echter het juiste spoor omdat dit spoor zich kenmerkt door functietoedeling en waar nodig functiescheiding. In dit geval is dat aan de orde omdat deze specifieke agrarische functie gescheiden moet worden van andere gevoelige functies (met name woningen). Afstand houden tussen geitenhouderijen en gevoelige functies - in de onderzoeken wordt gesproken van 1 tot 2 km - kunnen bijvoorbeeld uiteindelijk ook een rol spelen bij een eventuele verlening van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 3, lid 3.2, van de planregels. Overigens wordt ook bij de provincies het ruimtelijk spoor vooralsnog vaak als het meest geëigende middel gezien om een moratorium op te leggen.

Reclamant 1 stelt daarnaast dat regulering al in voldoende mate heeft plaatsgevonden vanwege het vaccinatieprogramma tegen Q-koorts. Ook deze stelling delen wij niet. Uit de eerder genoemde onderzoeken blijkt nu juist dat het gaat om longontsteking en niet om Q-koorts. Dit kan dan ook geen reden zijn om af te zien van het vaststellen van het voorliggende bestemmingsplan.

Tot slot maakt reclamant 1 gewag van eventuele planschade. Hierover merken wij op dat het een ieder vrijstaat om vergoeding van planschade te vragen bij belemmerende planologische maatregelen. Zo'n claim kan naar onze mening overigens pas worden ingediend als een omgevingsvergunning op grond van artikel 3 van de planregels is geweigerd.

Wij willen niet vooruitlopen op een eventueel planschadeonderzoek bij een weigering van zo'n omgevingsvergunning, maar stellen hierbij wel de vraag of er sprake kan zijn van planschade na weigering van een dergelijke vergunning gezien de bij planschade noodzakelijk toets op criteria 'normaal maatschappelijk risico' en 'voorzienbaarheid'. Dit nog los van de op dit moment bestaande

beperkingen die er gelden op grond van de Wet Natuurbescherming voor de uitbreidingsmogelijkheden voor veeteeltbedrijven in het algemeen.

Los van bovenstaande afwegingen zijn wij van mening dat planschaderisico naar onze mening geen belemmering vormt voor vaststelling van het bestemmingsplan.

3. Conclusie

Zoals hierboven is aangegeven, hebben wij aanleiding gezien om artikel 3 van de planregels aan te vullen met lid 3.2. Voor het overige geven de zienswijzen geen aanleiding om het bestemmingsplan aan te passen of om van de vaststelling van het bestemmingsplan af te zien.