

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	9, 10 en 20 ouE/m ³	9 en 10 max. geur voorgrond dichtstbijzijnde bedrijf, dit kan ook eigen bedrijf zijn en 20achtergrond incl. eigen bedrijf	Ter plaatse van woning, 9 en 10 aanhouden volgens gebieden geurverordening
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 opslag agrarische bedrijfsstoffen tot woning	Van buitenzijde woning tot begrenzing opslag of emissiepunt (artikel 3.46 lid 7 Abm)
Geluid	50, 45, 40 dB(A)	Gemiddeld geluidniveau ((L _{br,LT}) van eigen bedrijf op woning in dag-, avond- en nachtperiode. Indien voldaan wordt aan de afstand van de VNG richtafstand vor 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 geluidniveau L _{Amax} van eigen bedrijf op woning in dag-, avond- en nachtperiode Indien voldaan wordt aan de afstand van de VNG richtafstand vor 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/m ³ en 35 dagen overschrijding	Max. fijn stof PM10	Dichtstbijzijnde gevel woning en gevel grenzend aan terras
Fijn stof	25 µg/m ³	Max. fijn stof PM2,5	Dichtstbijzijnde gevel woning en gevel grenzend aan terras
Bestrijdingsmiddelen	50 meter	Min. afstand tot spuitzone bestrijdingsmiddelen	Van rand tuin tot spuitzone van

			fruitteelt en boomteelt
Gezondheid	30 EU/m ³	Max. endotoxineconcentratie via Toetsingskader endotoxinen (prov Noord- Brabant) of deugdelijke berekening (vgl uitspraak kenmerk ECLI:NL:RVS:2017:3435)	Ter plaatse van woning
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 vulpunt

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.

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. Echter het wonen naast veehouderijen levert extra risico op het gebied van volksgezondheid op. Hoewel er nog geen causaal verband is ontdekt, wijzen alle tot nu toe uitgevoerde onderzoeken steeds sterker op een mogelijk verband. Niemand woont dicht bij een veehouderij dan degene die de bedrijfswoning bewoont. Vanuit volksgezondheid is nu medewerking verlenen aan plattelandswoningen zonder strenge voorwaarden met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid het creëren van een toekomstig gezondheidsprobleem. Hierbij speelt ook mee dat Nederweert een gemeente is met een zeer grote hoeveelheid aan (intensieve) veehouderijen zodat de problematiek hier groter is dan in de meeste andere gemeentes. De omvang van het aangehaalde gezondheidsprobleem is nog evenzeer onduidelijk, mogelijkkerwijs valt het mee, mogelijkkerwijs niet.

Om recht te doen aan beide belangen is er daarom gekozen bij bedrijfswoningen bij veehouderijen om voorlopig mee te werken onder strenge voorwaarden. Deze voorwaarden sluiten aan bij die voor burgerwoningen. Gelet op de nabijheid tot de bedrijven wordt voor plattelandswoningen ook een endotoxinekader toegevoegd. Als voldaan wordt aan het toetsingskader zal er vrijwel geen risico op gezondheidsproblematieken ontstaan. Dat houdt ook in dat lang niet alle bedrijfswoningen plattelandswoning kunnen worden. In die gevallen dat bedrijf en woning nog in gezamenlijke handen zijn, betekent het dat door aanpassing van de milieu-emissies van de veehouderij meerwaarde kan worden gecreëerd; als het daarna voldoet aan het toetsingskader. In het kader van ruimtelijke ordening en milieu ontstaat die meerwaarde door verlaging van de milieubelasting, ook in de omgeving. In het kader van het economisch perspectief van de agrariër, ontstaat die door verkoop van de woning (of het bedrijf).

Duidelijk is dat dit een beleid is dat uiteindelijk door de tijd kan worden ingehaald. Indien er een algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht komt over de gezondheidseffecten van het wonen bij veehouderijen kan dit leiden tot een ander beleid. Ook de nog op te stellen Omgevingsvisie voor het buitengebied en de uitwerkingen daarvan kunnen leiden tot een ander beleid.

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 bedrijven zoals akkerbouwbedrijven, glastuinbouw, intensieve kwekerijen en melkveehouderijen. Het maakt hierbij geen verschil of er reeds sprake is van een bestaande splitsing

in gebruik tussen bedrijfswoning en bedrijf of dat dit door de aanvraag of verzoek bereikt dient te worden. 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.

In 2016 kwam het eerste onderzoek Veehouderijen en gezondheid omwonenden uit. Dit onderzoek was voor de gemeente Nederweert aanleiding om tijdelijk geen medewerking te verlenen aan aanvragen voor plattelandswoningen. Dit vanaf 28 oktober 2016. Het toen bestaande beleid stelde namelijk erg weinig eisen aan het woon- en leefklimaat. Dit was onwenselijk. Problematisch in de vorming van nieuw beleid bleek echter dat weliswaar inmiddels allerlei onderzoeken naar de gezondheidseffecten van veehouderijen zijn opgesteld maar dat dit niet heeft geleid tot een algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht. Het advies van de Gezondheidsraad van 14 februari 2018 over dit onderwerp biedt evenmin een dergelijk inzicht en stelt dat verder onderzoek nodig is. Onduidelijk is echter hoe lang het duurt voor een algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht aanwezig is. Gelet op de vooralsnog beperkte aantallen onderzoeken is hier wellicht nog een tijdsspanne van enige jaren of langer voor nodig. In reactie daarop wordt nu toch nieuw beleid ontwikkeld. De redenen voor de specifieke vorm voor dit beleid wordt hieronder toegelicht n.a.v. de onderzoeken naar gezondheid.

Geur en fijn stof zijn berekende fracties. 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. Geur wordt gekenmerkt door een bepaalde olfactorische sterkte van stoffen die een grotere doorsnee hebben. De beide aspecten bestaan uit fracties waar ook bijvoorbeeld micro-organismen als schimmels en virussen in aanwezig kunnen zijn. Daardoor is het beperken van de hoeveelheid geur en fijn stof van veehouderijen wenselijk, nog los van het schadelijke effect van de kleine afmeting van fijn stof (dat daardoor diep in de longen kan doordringen). In het rapport Emissies van endotoxines uit de veehouderij: emissiemetingen en verspreidingsmodellering van 2016 blijkt ook dat fijn stof en geurbelasting beiden correlatie vertonen met endotoxine concentraties. Om negatieve gezondheidseffecten daarom zoveel mogelijk uit te sluiten is het zaak om de geurnormen voor burgerwoningen over te nemen zodat elke burger in het buitengebied eenzelfde bescherming kan genieten. Bij dieren zonder geurfactor is er geen sprake van een berekend emissiepunt maar van een uitstraling vanuit het gehele dierverspreidingsgebied zonder veel mogelijkheden om deze emissie te verlagen. Voor burgerwoningen worden daarom vaste of gestaffelde afstanden aangehouden. Dit wordt overgenomen voor plattelandswoningen.

Endotoxines zijn celwandresten van dode bacteriën. Endotoxines kunnen een verhoogde gevoeligheid voor longontsteking veroorzaken. In gebieden met veel veehouderijen worden verhoogde concentraties van endotoxinen aangetroffen. Er is echter nog weinig bekend over de precieze wijze van uitstoot van endotoxinen uit stallen. In het tweede VGO onderzoek kwam naar voren dat dieren met een lage of onbekende fijn stof factor wel een relevante bijdrage aan endotoxine concentraties kunnen leveren (p. 31). Endotoxines zijn een onderdeel van een breder verband van bio-aerosolen die

van veehouderijen afkomstig kunnen zijn. Er is nu een toetsingskader endotoxines, er is nog geen toetsingskader voor bio-aerosolen. Dit is wel in ontwikkeling. Als dit toetsingskader bestaat kan dit opgenomen worden in dit beleid.

Gelet op het voorgaande zal eerder aan het toetsingskader voldaan worden bij akkerbouwbedrijven, glastuinbouw en intensieve kwekerijen zoals champignonkwekerijen. Dit wil echter niet zeggen dat bij veehouderijen nooit aan het toetsingskader voldaan zal kunnen worden.

Naast de bovengenoemde aspecten is er voor gekozen om ook 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.

Relatie met beoordeling andere gevoelige objecten

Bij nieuwe burgerwoningen geldt reeds een vrij streng toetsingskader. Bij uitbreidingen van bedrijven richting bestaande woningen is het toetsingskader iets minder streng, zij het aanzienlijk strenger dan voor plattelandswoningen. Nieuwe Ruimte voor Ruimte woningen kennen van oudsher een vrij soepel toetsingskader, bedoeld om hun bouw op de slooplocatie mogelijk te maken. Dit is echter niet meer zoals deze woningen nu getoetst worden. Toetsing van woon- en leefklimaat vindt bij hen, bij plaatsing, op dezelfde manier plaats als bij een reguliere burgerwoning. Dit is, gelet op het aspect gezondheid ook wenselijk. De beleidsregel omgekeerde werking zal in ditzelfde raadsbesluit als deze aanpassing voor plattelandswoningen hieraan aangepast worden.

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. Omdat plattelandswoningen gemiddeld het dichtstbij agrarische bedrijven liggen maar met name ook vanwege hun eenmalig toetsmoment is er aanleiding om voor het aspect gezondheid een iets strenger beleid te voeren.

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 Nederweertse 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. De gemeente kiest hier in dit geval voor omdat de geur een berekende stroom emissie is waarin allerlei stoffen aanwezig kunnen zijn, zoals reeds eerder aangehaald. Emissies van het eigen bedrijf zijn daarom een relevante factor.

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.