

Nota van Zienswijzen

Geurverordening en partiële
herziening bestemmingsplan
(Omgevingsplan: Veegplan 6)

De Elzen, Boekel

Nota van Zienswijzen

Geurverordening en partiële herziening bestemmingsplan (Omgevingsplan: Veegplan 6)

De Elzen, Boekel

Rapportnummer:	P184292.004.010/HUL
Naam opdrachtgever:	Gemeente Boekel mevrouw M. Winkelmolen
Adres opdrachtgever:	Postbus 99 5427 ZH BOEKEL
Opsteller:	H.P.T. Ullenbroeck
Status:	Definitief
Datum:	24 augustus 2020



**Pouderoyen Tonnaer is een handelsnaam van
Pouderoyen BV**

Parklaan 21
5261 LR Vught
T (073) 303 27 00

info@pouderoyentonnaer.nl
pouderoyentonnaer.nl

Op onze dienstverlening zijn de
DNR 2011 van toepassing die u vindt op
pouderoyentonnaer.nl

Inhoud

1	Inleiding.....	3
1.1	Gebiedsproces De Elzen	3
1.2	Ontwerp geurverordening en partiële herziening bestemmingsplan (Omgevingsplan: Veegplan 6)	4
2	Beantwoording zienswijzen	5

1 Inleiding

1.1 Gebiedsproces De Elzen

Buurtschap De Elzen in Boekel wordt gekenmerkt door een sterke menging van agrarische bedrijven en woningen, op korte afstand van elkaar. In De Elzen overschrijdt de geurbelasting ter plaatse van de meeste woningen ruim de geldende geurnormen. Het gaat daarbij niet alleen om de geurbelasting van individuele veehouderijen op woningen (voorgrondbelasting), waarbij de gemeentelijke geurnorm wordt overschreden. Maar ook om de cumulatieve geurbelasting van de veehouderijen in en in de omgeving van De Elzen samen (achtergrondbelasting), die de provinciale geurnormering voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat overschrijdt. Daarnaast zijn hier vanwege de menging in functies ook knelpunten met betrekking tot de verkeersveiligheid en laat de ruimtelijke kwaliteit in het gebied te wensen over.

De gemeente Boekel is daarom in 2018 gestart met een gebiedsproces, gericht op het verbeteren van de woon- en leefomgeving in het buurtschap De Elzen. Een belangrijk onderdeel van dit gebiedsproces is het onderzoeken van mogelijkheden om de hoge geurbelasting in het buurtschap te verminderen. Veehouders in het gebied zijn samen met de gemeente op zoek gegaan naar oplossingsrichtingen (saneren, verplaatsen of moderniseren).

De gemeente Boekel wil voorkomen dat nieuwe ontwikkelingen die niet of onvoldoende bijdragen aan een verbetering van het woon- en leefklimaat in De Elzen toch doorgang kunnen vinden. De door verbeteringen behaalde geurreductie moet ten goede komen aan het structureel verbeteren van het woon- en leefklimaat in De Elzen. Het is tegelijkertijd van belang dat gewenste ontwikkelingen via een maatwerkaanpak wel mogelijk gemaakt kunnen worden.

De gemeenteraad van Boekel heeft op 27 juni 2019 een aanhoudingsbesluit Wgv en een voorbereidingsbesluit Wro genomen voor het gebied De Elzen. Deze zijn allebei op 28 juni 2019 in werking getreden. Deze aanhoudingsbesluiten zijn genomen om te voorkomen dat in het gebied De Elzen ongewenste ontwikkelingen zouden plaatsvinden, waardoor het gebiedsproces voor De Elzen onder druk komt te staan.

1.2 Ontwerp geurverordening en partiële herziening bestemmingsplan (Omgevingsplan: Veegplan 6)

Om de beschermende werking van het aanhoudings- en voorbereidingsbesluit te waarborgen is op 25 juni 2020 een ontwerp geurgebiedsvisie, ontwerp geurverordening en ontwerp partiële herziening bestemmingsplan (Omgevingsplan: Veegplan 6) in procedure gebracht en gepubliceerd. Hierover heeft besluitvorming plaatsgevonden in de B&W vergaderingen op 16 juni en 23 juni 2020.

In de ontwerp geurgebiedsvisie is een voorstel gedaan om voor deelgebied De Elzen een norm van 20 OU geur achtergrondbelasting vast te leggen via een partiële herziening van het bestemmingsplan (Omgevingsplan: Veegplan 6) en de voorgrondnorm van 7 OU naar 5 OU aan te scherpen via een geurverordening in het kader van de Wet geurhinder en veehouderij.

De voorgestelde aanscherpingen van de geurnormen zijn bedoeld als tussenstap, een veiligheidsnorm, om er voor te zorgen dat de gemeente Boekel de regie houdt over het gebiedsproces en kan sturen op het wensbeeld voor De Elzen.

De ontwerp geurgebiedsvisie, ontwerp geurverordening en de ontwerp partiële herziening bestemmingsplan (Omgevingsplan: Veegplan 6) zijn per 25 juni 2020 ter inzage gelegd op het gemeentehuis van Boekel. Daarnaast is de ontwerp geurgebiedsvisie en ontwerp geurverordening raadpleegbaar via de site van de gemeente Boekel. Het ontwerp bestemmingsplan (Omgevingsplan: Veegplan 6) is raadpleegbaar via www.ruimtelijkeplannen.nl.

Gedurende 6 weken (vanaf 25 juni 2020) is een ieder in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. Na de verwerking van de zienswijzen wordt de wijziging verordening Wet geurhinder en veehouderij gemeente Boekel en de partiële herziening bestemmingsplan (Omgevingsplan: Veegplan 6) ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad van Boekel.

Er zijn twee zienswijzen ingediend. Beiden namens exploitanten van varkensbedrijven, gelegen in het gebied waarop de ontwerp geurgebiedsvisie, de ontwerp geurverordening en het ontwerp bestemmingsplan betrekking op hebben. De ingediende zienswijzen komen sterk met elkaar overeen. In hoofdstuk 2 zijn de zienswijzen samengevat en in samenhang van een reactie voorzien.

2 Beantwoording zienswijzen

<i>Samenvatting zienswijze</i>	<i>Beantwoording</i>
De indieners van de zienswijzen zijn onaangenaam verrast door de publicatie van het voornemen en de varkenshouderijen ter plaatse op te zadelen met een verdere beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden Het voornemen is niet in overeenstemming met het ingezette proces en gemaakte afspraken. Er wordt op geen enkele wijze ruimte geboden aan de ontwikkeling van de varkensbedrijven aan de Molenbrand en Molenakker.	Het voornemen past binnen het ingezette proces en sluit aan bij eerder genomen besluiten. De gemeenteraad van Boekel heeft op 27 juni 2019 een aanhoudingsbesluit Wgv en een voorbereidingsbesluit Wro genomen voor het gebied De Elzen. Om de beschermende werking van het aanhoudings- en voorbereidingsbesluit uit juni 2019 te waarborgen, is de ontwerp geurgebiedsvisie, ontwerp geurverordening en ontwerp bestemmingsplan in procedure gebracht en gepubliceerd. Daarbij is expliciet aangegeven dat het niet de intentie is om de lopende processen te verstoren maar dat het de bedoeling is om maatwerk mogelijk te maken voor gewenste ontwikkelingen. Zoals het saneren, verplaatsen of moderniseren van varkenshouderijen in dit gebied. De indieners van de zienswijzen zijn nauw betrokken bij het gebiedsproces en geïnformeerd over de gewenste ontwikkeling en de genomen besluiten, zoals het aanhoudings- en voorbereidingsbesluit. De voorgestelde aanscherpingen van de geurnormen zijn bedoeld als tussenstap, om er voor te zorgen dat de gemeente Boekel v.w.b. de gewenste afname van geurbelasting in het buurtschap, de regie houdt over het gebiedsproces. Ontwikkeling van een varkenshouderij is niet uitgesloten, maar is alleen mogelijk als deze gepaard gaat met een substantiële vermindering van de geurbelasting en past binnen de overige wet- en regelgeving. Hierbij is het belangrijk dat de vrijkomende milieuruimte die kan ontstaan als veehouderijen stoppen, verplaatsen of hun

geurbelasting verminderen, niet opnieuw ingenomen kan worden door uitbreidende veehouderijen. Dat zou immers betekenen dat de geurbelasting minder afneemt en de opgave v.w.b. de reductie van geur buiten bereik komt te liggen.

Als initiatiefnemers een plan indienen dat past binnen de voorgestelde normen m.b.t. de geurbelasting (voorgroondnorm en achtergrondnorm) en de daarbij geldende bepalingen, dan kan er via een omgevingsvergunning medewerking worden verleend aan een dergelijke initiatief. Voor andere plannen resteert er een mogelijke maatwerk-afweging (zie hierna).

Verondersteld is dat de raad bij afgeronde en goed bevonden plannen desgewenst maatwerk kan toepassen voor de achtergrondbelasting. Daar is volgende indieners van de zienswijzen geen sprake van

De raad kan maatwerk toepassen, mits dit past binnen de gestelde randvoorwaarden en gestelde doelen voor dit buurtschap

In het geval dat de aanvraag voldoet aan de voorgroondnorm en/of de daarbij behorende bepalingen uit de Wet geurhinder en veehouderij (o.a. 50% regeling), er sprake is van een substantiële reductie van de geurbelasting maar de achtergrondbelasting (cumulatieve geurbelasting) op 1 of meer woningen ondanks die reductie hoger blijft dan 20 Ou, dan kan alleen medewerking worden gegeven als de raad besluit in dat geval af te wijken van het bestemmingsplan (Omgevingsplan: Veegplan 6). Bijvoorbeeld omdat een verdere reductie van de geurbelasting door de aanvrager redelijkerwijze niet mogelijk is en de hoge achtergrondgeurbelasting door andere veehouderijen worden veroorzaakt.

De raad kan niet slechts voor één bedrijf de geurnorm wijzigen. Daarvoor is een wijziging van de geurverordening en het bestemmingsplan nodig

Voor het maatwerk met betrekking tot de achtergrondbelasting: zie ook de beantwoording hiervoor.

Voor zover maatwerk wordt verondersteld zal het veronderstelde maatwerk de bedrijven die de zienswijzen hebben ingediend niet kunnen

De gemeente heeft beleidsvrijheid om voor geurgevoelige objecten die door de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) alleen beschermd worden door vaste afstanden, een

baten vanwege werking van de geurnormen. Door dit wel ten goede te laten komen aan veehouderijen waarvoor vaste afstanden gelden, is er sprake van rechtsongelijkheid en willekeur.

De voorgestelde normen zijn strenger dan de landelijke geurnormen en de eerder vastgestelde gemeentelijke geurnormen in dit gebied. De werking van de norm m.b.t. achtergrondbelasting is strenger dan de norm m.b.t. de maximale achtergrondbelasting van de provincie en de provinciale regeling m.b.t. proportionele afname. Dit is onaanvaardbaar en staat aan een verantwoorde ontwikkeling van de aanwezige veehouderijen aan de weg.

hogere toetswaarde voor de achtergrondbelasting vast te stellen. Deze maatwerk-mogelijkheid ziet in De Elzen met name toe op agrarische bedrijfswoningen bij een andere veehouderij, voormalige bedrijfswoningen die op of na 19 maart 2000 hebben opgehouden deel uit te maken van een andere veehouderij en RvR-woningen op het erf of percelen landbouwgrond van een voormalige veehouderij. Het betreft dus geen apart beleid voor veehouderijen waarvoor een vaste afstand geldt (zoals een paardenhouderij) maar woningen waarvoor in de Wgv alleen vaste afstanden gelden. Voor die woningen gelden op basis van het voorliggende voorstel wel de cumulatieve geurnormen (toets woon- en leefklimaat).

Voor wat betreft een eventuele aanpassing van de voorgrondnorm: het klopt dat hiervoor een wijziging van de geurverordening (na inwerkingtreding van de Omgevingswet het omgevingsplan) voor nodig is. Een dergelijke wijziging zal waarschijnlijk pas aan de orde zijn na een substantiële daling van de (cumulatieve) geurbelasting in dit gebied. Als blijkt dat het woon- en leefklimaat in De Elzen na realisatie van initiatieven sterk is verbeterd en blijkt dat de achtergrondbelasting voldoet aan de toetswaarde(n) en niet opnieuw kan toenemen tot een niveau boven die toetswaarde, dan kan de gemeenteraad besluiten de voorgenomen aanscherping van de geurnorm voor de voorgrondbelasting in dit gebied weer te versoepelen. Die versoepeling geldt dan inderdaad voor alle veehouderijen met een relevante geurbelasting op die woningen.

Indien er geen sprake is van een uitbreiding van een varkenshouderij, heeft een (aangescherpte) geurnorm op basis van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) geen gevolgen voor die varkenshouderij. Als er wel sprake is van een ontwikkeling, geldt op grond van de Wgv in een overbelaste situatie de zogenaamde 50% regeling. Er hoeft na deze

uitbreiding niet te voldaan aan de geldende geurnormen. Wel moet de geurbelasting dalen. De helft van de afname van de geurbelasting mag opgevuld mag worden voor uitbreiding van het aantal dieren.

In de geurgebiedsvisie is verwezen aan de 21^e tranche van de Crisis- en herstelwet. Deze is volgens de indieners van de zienswijzen niet bedoeld om veehouderijen te beperken in het ontwikkelingsmogelijkheden en kan van deze mogelijkheden nog geen gebruik worden gemaakt.

Er ligt bij de stukken die ter inzage zijn gelegd geen voorstel voor om gebruik te maken van de mogelijkheden die de 21^e tranche van de Crisis- en herstelwet biedt na inwerkingtreding. De voorstellen die nu voorliggen zijn gebaseerd op de nu geldende wet- en regelgeving.

In de geurgebiedsvisie is ingegaan op de regelgeving die in ontwikkeling is (paragraaf 3.6). Vanwege het belang daarvan voor de instrumenten die de gemeente in de nabije toekomst mogelijk kan inzetten, met het oog op de gewenste ontwikkeling van de geurbelasting en de belangen van die veehouderijen, is de ontwikkeling in regelgeving beschreven in de geurgebiedsvisie

Volgens de indieners van de zienswijzen is de verzwaring van de geurnormen ten onrechte gebaseerd op onvoldoende onderbouwde twijfel over de werking van het verhogen van de uittreedsnelheid als maatregel om de geurbelasting effectief te verlagen

Het voorstel voor het aanscherpen van de geurnormen is gebaseerd op de zeer hoge geurbelasting in het buurtschap De Elzen, de noodzaak om die geurbelasting terug te dringen en de wens om als gemeente regie te kunnen voeren op de (deel)ontwikkelingen. O.a. om te kunnen voorkomen dat bereikte milieuwinst door modernisering of sanering van veehouderijen weer voor een belangrijk deel teniet wordt gedaan door uitbreiding van andere veehouderijen.

In hoofdstuk 4 van de geurgebiedsvisie is in gegaan op de verschillende oplossingsmogelijkheden om de geurbelasting te verminderen. Waaronder het verhogen van de uittredesnelheid van de ventilatielucht en het effect daarvan op de geurbelasting. Daarbij zijn kanttekeningen geplaatst bij de feitelijke effecten van hele hoge uittredesnelheden. Hoe hoger de uittredesnelheid, hoe groter het risico

dat in bepaalde perioden van het jaar toch sprake is van geurhinder, met name in koudere perioden wanneer stallen minimaal geventileerd worden. Hoe groter het verschil tussen de gemiddelde uittredesnelheid waarmee de geurbelasting berekend wordt en werkelijke uittredesnelheid bij minimumventilatie, hoe groter de kans dat een hogere geurbelasting optreedt dan waarvoor vergunning is verleend en geurhinder ervaren wordt door omwonenden

Er ligt overigens geen beoordeling van een initiatief dat ziet op het verhogen van de uittredesnelheid.

Voor de veehouderijen in buurtschap de Elzen gelden op basis van het voornemen strengere normen dan daarbuiten, hetgeen niet kan worden aanvaard. Dit tast hun concurrentiepositie aan en komt neer op het weren van een beperkt aantal tot een zelfde sector behorende bedrijven. Dat is in strijd met de Dienstenrichtlijn.

De indieners van de zienswijzen zijn van mening dat zij door de verzwaring van het geurregime in onevenredige mate in hun belangen worden getroffen. De indieners van de zienswijzen verwijzen in dit kader naar het arrest Staat/Leffers.

De voorgestelde aanscherping zien toe op de bescherming – en verbeteren van het woon- en leefklimaat van woningen in het buurtschap de Elzen. Die geurbelasting is in dit buurtschap zeer hoog. Zie hiervoor o.a. hoofdstukken 3,4 en 5 van de geurgebiedsvisie.

De verwachte autonome ontwikkeling van de intensieve veehouderijen buiten De Elzen, leidt naar verwachting tot een lichte verbetering van de achtergrondbelasting binnen De Elzen, maar de geurbelasting blijft in het gebied nog steeds erg hoog. Het beëindigen c.q. verplaatsen van varkenshouderijen in het buurtschap De Elzen leidt tot een verdere afname van de geurbelasting in De Elzen. Maar ook dan resteert er nog steeds een aanzienlijke geurbelasting.

De gebied specifieke problematiek was de aanleiding voor de gemeente om te starten met het gebiedsproces (zie gebiedsvisie), het nemen van het aanhoudingsbesluit en de nu voorgestelde aanscherping van de geurnormen voor dit deelgebied. Zolang het gebiedsproces De Elzen en de planvorming met de individuele ondernemers nog niet is afgerond en er nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden over de individuele plannen, is het risico aanwezig dat voor de veehouderijen in De Elzen

aanvragen worden ingediend die voldoen aan de nu geldende geur normen door toepassing van de regelingen voor overbelaste situaties (de 50%-regeling in de Wet geurhinder en veehouderij en de 'proportionele afname' van de geurbelasting in de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant), waardoor de afname van de geurbelasting te klein is om te komen tot een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het is daarbij niet uit te sluiten dat elders behaalde geurreductie door een dergelijke aanvraag benut gaat worden.

De voorgestelde aanscherpingen zijn nadrukkelijk bedoeld als tussenstap, een veiligheidsnorm, waardoor de gemeente Boekel de regie houdt over het gebiedsproces en kan sturen op het wensbeeld voor De Elzen.

Strijdigheid met de Dienstenrichtlijn is niet aan de orde. Het variëren van geurnormen tussen deelgebieden is onderdeel van de wettelijke mogelijkheden (Wgv en Wro). Het aanscherpen van de geurnormen in de Elzen is gericht op de afname van de hoge geurbelasting op de woningen in dit buurtschap, dient het algemeen belang, is een geschikt instrument gelet op de oorzaak van de problematiek en is proportioneel.

De wet en rechtspraak bieden de grondslag om te komen tot aanscherping van geldende (milieu)normen. Een dergelijke aanscherping is – ongeacht de vraag of die al dan niet op een bepaald gebied betrekking hebben – niet alleen aanvaardbaar maar tevens ook toegestaan. De mogelijkheid dat voor een bepaald gebied andere normen gelden dan voor andere gebieden, betekent geenszins dat daarmee sprake is van een onaanvaardbare aantasting van de (concurrentie)positie en/of strijdigheid met de Dienstenrichtlijn. Daarbij geldt overigens dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Dienstenrichtlijn een stelsel is waarbij – voor zover daarvan sprake is – onderscheid tussen

dienstverrichters mogelijk is, indien het gemaakte onderscheid gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang. Uit artikel 4, aanhef en onder 8, van de Dienstenrichtlijn volgt dat onder dwingende reden van algemeen belang onder meer dient te worden verstaan bescherming van het milieu. Een eventueel onderscheid, voor zover aan de orde, is daarmee gerechtvaardigd.

Voor zover nodig is relevant dat de situatie in Staat/Leffers wezenlijk anders is dan in de huidige voorliggende plannen. Er is immers geen sprake van intrekking van een vergunning en/of ontheffing. In die zin is ook geen sprake van een verbodsregeling (zoals aan de orde in Staat/Leffers). Ook is geen sprake van een situatie waarin het onmogelijk wordt om de bedrijven voort te zetten. De verwijzing naar Staat/Leffers gaat ook om andere redenen niet op. Een zogenaamde “speciale last” ontbreekt omdat de bedrijven (in dit geval: de veehouderijen van de indieners van de zienswijzen) niet zwaarder worden getroffen dan andere veehouderijen binnen de referentiegroep. De referentiegroep wordt in deze gevormd door alle veehouderijen zoals die zijn gelegen binnen plangebied. Daarop is het geurbeleid van de gemeente in zijn algemeenheid van toepassing. Voor de betreffende bedrijven geldt dus hetzelfde beleid. Vervolgens is relevant dat er ook geen sprake is van een “abnormale last”. Er moet sprake zijn van abnormale last alvorens men kan concluderen dat sprake is van een onevenredige aantasting van de belangen.

Doordat maatwerk mogelijk is - en blijft - kan perspectief worden geboden aan gewenste ontwikkelingen die bijdragen aan het behalen van de doelstellingen voor De Elzen.

Conclusie

De ingediende zienswijze geven geen aanleiding tot aanpassing van de geurgebiedsvisie, de geurverordening en het bestemmingsplan (Omgevingsplan: Veegplan 6).

In het aanhoudingsbesluit uit 2019 en in de geurgebiedsvisie staat vermeld dat het nadrukkelijk niet de intentie is om de lopende processen te verstoren en dat het voornemen bedoeld is om de beschermende werking van het aanhoudings- en voorbereidingsbesluit te waarborgen. Via aanvullende besluitvorming kan maatwerk worden geboden om medewerking te geven aan ontwikkelingen, mits deze gepaard gaan met een substantiële reductie van de geurbelasting en past binnen de overige wet- en regelgeving. De gemeente Boekel kan zo de regie houden over het gebiedsproces en kan sturen op verbetering op het woon- en leefklimaat in het buurtschap De Elzen.

