



Advies bestemmingsplan Peelweg 40: aanpassing na tussenuitspraak ABRS

1. Opdracht

Door de waarnemend griffier, dhr. N. Jansen, is mij gevraagd te adviseren over aanpassing van het bestemmingsplan Peelweg 40 op basis van de tussenuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uit november 2019. Dit in aansluiting op de presentatie die ik hierover gehouden heb op 3 december 2019. Een merendeel van de raad (3 van de 5 fracties) wil de ontwikkeling nu wel toestaan, maar dan met een voorwaardelijke verplichting voor het plaatsen van een luchtwasser op de bestaande stal. Dit alles in het volle besef dat onduidelijk is in hoeverre de voorwaardelijke verplichting past in de visie van de hoogste rechter. De vraag van de gemeenteraad aan mij is:

- om een beslispunt aan het raadsvoorstel en – besluit toe te voegen,
- de motivatie hiertoe in het raadsvoorstel op te nemen en
- eventueel de doorvertaling in het bestemmingsplan op te nemen.

2. Aangeleverde stukken.

Bij mail van N. Janssen is mij de uitspraak van 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3921, 201809221/1/R1 toegezonden

Bij mails van P. Cuppen zijn mij de volgende stukken toegezonden:

- http://www.peelenmaas.eu/home/besluitvormende-raadsvergadering-brv_45137/agendapunt/bestemmingsplan-uitbreiding-peelweg-40-2017-001-2018-013_26899.html)
- <https://we.tl/t-IIDKdw4jIK> met o.a. een concept raadsbesluit en -voorstel.

3. Analyse uitspraak ABRS 8 november 2017

Aan de uitspraak van november ging een uitspraak vooraf (ABRS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3000) waarbij het besluit van de gemeenteraad om een uitbreiding van de varkensveehouderij met onder meer een nieuwe vleesvarkensstal voor 2.976 varkens werd vernietigd. Er was volgens de Afdeling sprake van:

- een *motiveringsgebrek*, omdat het beleid uit de structuurvisie het toenmalige besluit niet kon onderbouwen. De rechter vond:

- dat het beleid niet is gericht op het verbeteren van de milieusituatie, maar op het niet verslechteren ervan. Het raadsbesluit ging uit van verbeteren;



- dat de instrumentele uitleg van de gemeenteraad ('ja, mits' voor binnenplanse uitbreidingen, 'nee, tenzij' voor buitenplans te regelen uitbreidingen) niet letterlijk genoeg in de tekst van de structuurvisie was terug te vinden.
- een *zorgvuldigheidsgebrek* omdat:
- het onderzoek waarop de gemeenteraad zich had gebaseerd een deel van het besluit niet kon dragen;
 - de anterieure overeenkomst niet voldoende mee was afgewogen mede gelet op de al door de initiatiefnemer gemaakte kosten.

In de hierop volgende periode werd alsnog een bestemmingsplan door de gemeenteraad vastgesteld op basis waarvan de uitbreiding werd toegestaan, zij het onder voorwaarden. Het structuurvisiebeleid is in die tijd niet aangepast. Tegen het bestemmingsplan voor Peelweg 40 werd beroep ingesteld.

4. Ter discussie in beroep

Het beroep van de maatschap richtte zich op 2 onderdelen:

1. *Het emissiepunt van 11 meter.*

Aangevoerd werd dat door de locatie van het emissiepunt op de verbeelding te zetten het niet mogelijk was om een alternatieve locatie daarvoor te kiezen. De voorgeschreven locatie bood onvoldoende ruimte.

2. *De voorwaardelijke verplichting van artikel 4 lid 2.2. onder c.* *art. 4, lid 4.2.2. onder c*

c. het bouwvlak mag geheel worden bebouwd, met dien verstande dat nieuwe bedrijfsgebouwen of uitbreidingen daarvan slechts mogen worden gebouwd indien:

1. *de nieuwe bebouwing voldoende landschappelijk wordt ingepast; en*
2. *de bestaande stallen zijn voorzien van luchtwassers die voldoen aan de eisen van de best beschikbare technieken, conform artikel 5.4 Besluit algemene bepalingen omgevingsrecht.*

Aangevoerd werd dat deze bepaling afweek van het vaststellingsbesluit, dat niet eiste dat alle bestaande stallen luchtwassers moeten krijgen en evenmin dat alle luchtwassers moeten voldoen aan de best beschikbare technieken.

Het verweer van de gemeenteraad was:

Ad 1.

De gemeenteraad heeft niet beoogd om een specifieke locatie voor een emissiepunt voor te schrijven. De gekozen locatie is in overleg met de maatschap bepaald.



Ad 2.

De gemeenteraad heeft bedoeld dat alle bestaande stallen voorzien zijn van luchtwassers en dat alle luchtwassers bij het bouwen van nieuwe bedrijfsgebouwen of bij uitbreidingen voldoen aan het criterium van de best beschikbare technieken.

5. ABRS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3921

De Afdeling constateert dat de planregels en het vaststellingsbesluit van elkaar verschillen.

Ad 1 De regels en verbeelding bepalen, dat het emissiepunt moet worden gerealiseerd en in stand gehouden op de plaats met de aanduiding 'maatvoering: hoogte (m) = 11' . Dit is niet wat de raad beoogde en dus is er sprake van onzorgvuldige voorbereiding. Dit gebrek moet hersteld worden.

Slot van rechtsoverweging 5.1: 'De Afdeling stelt vast dat op grond van artikel 4, lid 4.2.6, van de planregels, in samenhang gezien met de verbeelding, volgt dat het emissiepunt specifiek ter plaatse van de locatie met aanduiding 'maatvoering: hoogte (m) = 11' dient te worden gerealiseerd en vervolgens in stand dient te worden gehouden. In zoverre komt de planregeling in samenhang gezien met de verbeelding niet overeen met hetgeen de raad heeft beoogd te regelen.'

Ad 2 Het vaststellingsbesluit bepaalt dat er een voorwaardelijke verplichting moet gelden alleen voor de bestaande oude stal zonder luchtwasser. In de planregels is echter opgenomen dat de verplichting geldt voor alle bestaande stallen, dus ook voor die stallen die al een luchtwasser hebben. Bovendien is bepaald dat de luchtwassers van de bestaande stallen bij iedere bouwactiviteit opnieuw moeten voldoen aan de best beschikbare technieken. Dat sluit niet aan bij het vaststellingsbesluit. De regeling is daardoor in strijd met de rechtszekerheid.

Rechtsoverweging 6.2: 'De Afdeling stelt vast dat deze planregel afwijkt van hetgeen in het vaststellingsbesluit is bepaald. In het vaststellingsbesluit staat dat de voorwaardelijke verplichting betrekking heeft op de al bestaande oude stal. Dit is, zoals ter zitting bevestigd, de stal die nog niet was voorzien van een luchtwasser. De in deze planregel neergelegde voorwaardelijke verplichting ziet op alle bestaande stallen, dus ook de stallen die reeds zijn voorzien van een luchtwasser. Voorts staat in deze planregel dat de luchtwassers van de bestaande stallen als een nieuw bedrijfsgebouw wordt gebouwd of een uitbreiding plaatsvindt, steeds - derhalve, naar ter zitting door de raad is erkend, ook vaker als gefaseerd wordt gebouwd - moeten voldoen aan de best beschikbare technieken, terwijl die eis niet uit het vaststellingsbesluit volgt. Artikel 4, lid 4.2.2, onder c, sub 2, van de planregels stemt niet overeen met het vaststellingsbesluit. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling



aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre in strijd is met de rechtszekerheid."

6. De nu door B&W voorgestelde regeling.

B&W hebben een nieuw bestemmingsplan voorbereid. Hierin zijn zowel het emissiepunt uit de verbeelding als de voorwaardelijke verplichting in de regels komen te vervallen. B&W stellen de gemeenteraad daarmee voor om de ontwikkeling toe te staan met alleen de voorwaarde van een landschappelijke inpassing als voorwaardelijke verplichting. Dit sluit niet aan bij de wens van de meerderheid van de raadsfracties en de eerdere raadsbesluiten over Peelweg 40.

7. Herstel van het gebrek betreffende het emissiepunt

In het verleden is in overleg met de maatschap gekomen tot de eis dat het emissiepunt op 11 meter komt te liggen. Ook was de locatie ervan afgesproken. Het laatste is in beroep alsnog met succes betwist. Volgens de uitspraak van november mag de gemeenteraad de plaats van het emissiepunt niet specifiek bepalen. Dat er zo'n hoog emissiepunt komt - zo herinner ik mij uit de verschillende bijeenkomsten met de raad en raadsleden - was al een minimeis om tegemoet te komen aan de bezwaren van omwonenden en aangrenzende bedrijven. Omdat uiteindelijk de meerderheid van de raad dat niet ver genoeg vond gaan is er eerst besloten tot het weigeren van de nieuwbouw en toen dat niet bleek te zijn toegestaan tot de voorwaardelijke verplichting zoals hierboven beschreven. Uit dit verloop kan worden afgeleid dat het hoge emissiepunt voor de gemeenteraad wel steeds een belangrijk punt is geweest.

De uitspraak gaat volgens mij niet zover dat de gemeenteraad geen emissiepunt mag eisen. Het beroep richtte zich namelijk alleen tegen de locatie van het emissiepunt op de verbeelding en niet op het realiseren van een hoger emissiepunt. De Afdeling heeft vervolgens besloten op de grondslag van het beroep. In de uitspraak vat de Afdeling het beroep van de maatschap als volgt samen:

"Verder stelt de maatschap dat de raad ten onrechte de locatie van het emissiepunt heeft vastgelegd op de verbeelding."

"5. De maatschap betwist de voorwaardelijke verplichting in art. 4, lid 4.2.6 van de planregels waarin is bepaald dat het emissiepunt op de specifieke locatie die op de verbeelding is opgenomen, moet worden gerealiseerd. Hierdoor wordt de maatschap de mogelijkheid ontnomen om het emissiepunt op een alternatieve locatie te realiseren, aldus de maatschap. Ter zitting heeft de maatschap gesteld dat er op de in het plan voorgeschreven locatie onvoldoende ruimte aanwezig is."



De rechter oordeelt vervolgens als volgt:

5.1. De raad heeft ter zitting aangegeven met de planregels en de verbeelding niet te hebben beoogd een verplichting in het leven te roepen om het emissiepunt op een specifieke locatie te realiseren. De Afdeling stelt vast dat op grond van artikel 4, lid 4.2.6, van de planregels, in samenhang gezien met de verbeelding, volgt dat het emissiepunt specifiek ter plaatse van de locatie met aanduiding 'maatvoering: hoogte (m) = 11' dient te worden gerealiseerd en vervolgens in stand dient te worden gehouden. In zoverre komt de planregeling in samenhang gezien met de verbeelding niet overeen met hetgeen de raad heeft beoogd te regelen. Het bestreden besluit is op dit punt in strijd met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Vanwege de zinsdelen 'in zoverre' en 'op dit punt' interpreteer ik de uitspraak zo dat er wel een emissiepunt van 11 meter kan worden voorgeschreven, maar dat het kiezen van de locatie hiervoor aan de initiatiefnemer moet worden overgelaten. Het kan dan niet via de verbeelding worden geregeld, maar wel via de regels. Dit doet nog steeds recht aan de besluiten die de gemeenteraad in het verleden heeft genomen over Peelweg 40. Als de Afdeling niet heeft geoordeeld dat er geen hoger emissiepunt mag worden geregeld en de gemeenteraad nooit heeft besloten dat geen emissiepunt nodig is, gaat het voorstel van B&W volgens mij verder dan nodig is.

Ik stel daarom voor een onderdeel d toe te voegen aan artikel 4.2.3 van de bouwregels.

4.2.3 Bedrijfsgebouwen

Voor het bouwen van bedrijfsgebouwen gelden de volgende regels:

- a. bedrijfsgebouwen mogen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd;
- b. de voorgevel van de bedrijfsgebouwen dient te worden gebouwd in of achter de bestaande voorgevelrooilijn;
- c. de goot- en bouwhoogte van bedrijfsgebouwen bedraagt respectievelijk maximaal 7,5 en 11 meter.
- d. *een emissiepunt op een nieuw bedrijfsgebouw moet een hoogte hebben van minimaal 11 meter.*

De voorwaarde dat er een hoger emissiepunt komt, is hiermee beperkt tot nieuwe gebouwen.

8. Herstel van het gebrek betreffende de voorwaardelijke verplichting

De uitspraak van de rechter is op het punt van de voorwaardelijke verplichting lastiger te interpreteren. De rechter formuleert het aldus:



"6. De maatschap betoogt verder dat artikel 4, lid 4.2.2, onder c, sub 2, van de planregels afwijkt van het besluit tot vaststelling van het plan, omdat het vaststellingsbesluit niet voorschrijft dat alle bestaande stallen dienen te worden voorzien van luchtwassers die - voorts ook moeten - voldoen aan de eisen van de best beschikbare technieken. De toevoeging van dit vereiste leidt er volgens de maatschap toe dat de bestaande luchtwassers op stallen 1 en 2 dienen worden te vervangen door nieuwe luchtwassers indien de luchtwassers naar het oordeel van de gemeente niet voldoen aan de best beschikbare technieken.

6.1. In het vaststellingsbesluit staat onder meer: "Tijdens de raadsvergadering is een amendement aangenomen, inhoudende een nieuw besispunt 4: "4. Toe te voegen aan besispunt 1 tot en met 3 van dit besluit de voorwaardelijke verplichting van het plaatsen van een luchtwasser op al bestaande oude stal voorafgaande aan de aanvang van de werkzaamheden in het kader van besispunt 1 en 2 en daarmee het bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen." In artikel 4, lid 4.2.2, onder c van de planregels is bepaald:

"c. het bouwvlak mag geheel worden bebouwd, met dien verstande dat nieuwe bedrijfsgebouwen of uitbreidingen daarvan slechts mogen worden gebouwd indien:

1. de nieuwe bebouwing voldoende landschappelijk wordt ingepast; en
2. de bestaande stallen zijn voorzien van luchtwassers die voldoen aan de eisen van de 'best beschikbare technieken', conform artikel 5.4 Besluit algemene bepalingen omgevingsrecht;"

6.2. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat met artikel 4, lid 4.2.2, onder c, sub 2, van de planregels is beoogd om alle bestaande stallen te voorzien van luchtwassers die als een nieuw bedrijfsgebouw of uitbreiding wordt gebouwd, moeten voldoen aan de eisen van de best beschikbare technieken. De Afdeling stelt vast dat deze planregel afwijkt van hetgeen in het vaststellingsbesluit is bepaald. In het vaststellingsbesluit staat dat de voorwaardelijke verplichting betrekking heeft op de al bestaande oude stal. Dit is, zoals ter zitting bevestigd, de stal die nog niet was voorzien van een luchtwasser. De in deze planregel neergelegde voorwaardelijke verplichting ziet op alle bestaande stallen, dus ook de stallen die reeds zijn voorzien van een luchtwasser. Voorts staat in deze planregel dat de luchtwassers van de bestaande stallen als een nieuw bedrijfsgebouw wordt gebouwd of een uitbreiding plaatsvindt, steeds - derhalve, naar ter zitting door de raad is erkend, ook vaker als gefaseerd wordt gebouwd - moeten voldoen aan de best beschikbare technieken, terwijl die eis niet uit het vaststellingsbesluit volgt. Artikel 4, lid 4.2.2, onder c, sub 2, van de planregels stemt niet overeen met het vaststellingsbesluit. Gelet op het



voorgaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre in strijd is met de rechtszekerheid. Het betoog slaagt.'

Deze formulering laat volgens mij op zichzelf genomen ruimte over om voor de bestaande oude stal die niet voorzien is van een luchtwasser wel een voorwaardelijke verplichting op te nemen. De bepaling dat alleen nieuwbouw wordt toegestaan als alle bestaande gebouwen – ook die waar al luchtwassers aanwezig zijn - zijn voorzien van luchtwassers die voldoen aan de best beschikbare technieken gaat echter te ver. De uitspraak bevat verder een aanwijzing voor de gemeenteraad voor het vervolg.

' 8. Met het oog op een finale geschilbeslechting, en mede gelet op het tijdverloop sinds het oorspronkelijke principeverzoek van de maatschap voor de uitbreiding van de varkensveehouderij dat is gedaan op 21 juni 2013, ziet de Afdeling aanleiding ter informatie van partijen overwegingen te wijden aan de voorwaardelijke verplichting zoals die in het plan is neergelegd.

8.1. Voor zover de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat:

- het plan zonder de voorwaardelijke verplichting onvoldoende bijdraagt aan kwaliteitsverbetering van de omgeving en
- dat de maatschap solitair deze kwaliteitsverbetering dient te realiseren,

verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 8 november 2017, waarin is overwogen dat van de maatschap niet mag worden gevergd om eigenstandig een verbetering van de kwaliteit van de omgeving te realiseren. Met de thans in het plan opgenomen voorwaardelijke verplichting lijkt aan dat oordeel voorbij te zijn gegaan. Wel kan van de maatschap worden gevraagd de bestaande kwaliteit niet te verslechteren. Dit is naar het oordeel van de Afdeling ook in lijn met wat daarover in de structuurvisie valt te lezen. In dit verband wordt opgemerkt dat uit de overgelegde berekeningen van de geurbelasting naar voren komt dat, ook indien de gewijzigde geurnormen voor gecombineerde luchtwassers in acht worden genomen, de geurnorm niet wordt overschreden.

8.2. De Afdeling wijst voorts erop dat uit een oogpunt van rechtszekerheid op voorhand niet een toereikende grondslag is te zien om in een nieuw bestemmingsplan voor bestaande, vergunde stallen een voorwaardelijke verplichting op te leggen zoals in het bestreden plan is gedaan.

Betekent dit nu dat er geen luchtwasser kan worden geëist voor de bestaande stal waar geen luchtwasser aanwezig is? Naar mijn mening bevat de uitspraak nog wel een opening.



Namelijk als de gemeenteraad de eis dat de bestaand oude stal wordt voorzien van een luchtwasser kan motiveren vanuit een andere invalshoek dan kwaliteitsverbetering van de omgeving en dan zodanig dat de maatschap er niet alleen voor opdraait. Het mag evenmin onderbouwd worden vanuit geur. Bovendien mag de regeling vanwege het structuurvisiebeleid enkel gericht zijn het op het niet verslechteren van de bestaande kwaliteit en niet op het verbeteren daarvan. In overweging 8.2 geeft de Afdeling aan niet snel een argument acceptabel te zullen vinden waarbij een bestaande vergunde situatie wordt gewijzigd als iets nieuws wordt toegestaan. Met andere woorden: de gemeenteraad moet van goeden huize komen om het toereikend te motiveren.

9. Voorstel voor een regeling

Mijn voorstel zou zijn om de volgende regeling op te nemen:

"4.2.2 Regels ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak'

Voor het bouwen ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' gelden de volgende regels:

- a. per bouwvlak is maximaal één intensieve veehouderij toegestaan, met dien verstande dat de gronden ter plaatse van de aanduiding 'relatie' gekoppeld zijn ten behoeve van één intensieve veehouderij;
- b. gebouwen, de bedrijfswoning, bijbehorende bouwwerken, bouwwerken, geen gebouw zijnde in de vorm van waterbassins, teeltondersteunende voorzieningen, sleuf- en mestilo's en mestbassins mogen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd, met uitzondering van het bepaalde in artikel 4.2.5;
- c. het bouwvlak mag geheel worden bebouwd, met dien verstande dat nieuwe bedrijfsgebouwen of uitbreidingen daarvan slechts mogen worden gebouwd
 - 1 indien de nieuwe bebouwing voldoende landschappelijk wordt ingepast;
 - 2 bij de bestaande stallen die nog niet zijn voorzien van luchtwassers eerst een luchtwasser wordt geplaatst, die voldoet aan de eisen van de 'best beschikbare technieken', conform artikel 5.4 Besluit algemene bepalingen omgevingsrecht;
- d. voor het overige moet worden voldaan aan het bepaalde in artikel artikel 4.2.3, artikel 4.2.4 en artikel 4.2.5. "

Aan de vakafdeling en het college kan voorgelegd worden of het wenselijk is dat ook een definitie van de term 'luchtwasser' wordt opgenomen bij de begripsbepalingen.



Ter onderbouwing stel ik het volgende voor:

- a. Het herzien van een bestemmingsplan is geen verplichting voor de gemeenteraad maar een bevoegdheid. Het criterium hierbij is dat sprake moet zijn van een goede ruimtelijke ordening.
- b. Dit criterium wordt deels ingevuld vanuit sectorale aspecten als ammoniak, geur en fijnstof waarvoor landelijke normen gelden. De Afdeling heeft bij de eerste uitspraak geoordeeld dat de uitbreiding van de varkenshouderij voldoet aan de landelijke normen, zodat voor deze aspecten niet sprake is van verslechtering.
- c. De normen voor ammoniak zijn gerelateerd aan natuurgebieden. Het criterium 'niet in betekenende mate verslechteren', dat voor fijnstof wordt gebruikt, duidt op een milieukwaliteit met mogelijk gezondheidseffecten. Bij geur gaat het om hinder en wellicht om gezondheidseffecten. Al deze aspecten bij elkaar opgeteld voorzien echter nog niet in een complete afweging of sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Dat is namelijk meer dan alleen de optelsom van sectorale aspecten. Een goede ruimtelijke ordening is vooral een integrale afweging. Dat het plan voldoet aan de sectorale aspecten ammoniak, geur en fijnstof zegt bijvoorbeeld op zichzelf niets over de effecten op de gezondheid van mensen in de omgeving van de varkenshouderij en op de varkenshouderij zelf.
- d. Er is al vaker in de jurisprudentie geoordeeld dat gezondheidsaspecten onderdeel uitmaken van de afweging of sprake is van een goede ruimtelijke ordening (o.a. bij gewasbeschermingsmiddelen, hoogspanningsmasten e.d.).
- e. In de stukken die de gemeenteraad heeft toegezonden aan de Afdeling in het kader van het eerste beroep is betoogd, dat er gezondheidseffecten kunnen worden vermoed. Dit was gebaseerd op rapportages van het RIVM uit 2016 en 2017. In overweging 3.7 van de uitspraak van 2017 merkt de Afdeling hierover op: ['Voor zover de raad in zijn nader stuk van 3 oktober 2017 heeft verwezen naar het door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu opgestelde onderzoek "Veehouderij en Gezondheid Omwonenden \(aanvullende studies\), Analyse van gezondheidseffecten, risicofactoren en uitstoot van bio-aerosolen" van juni 2017, overweegt de Afdeling dat de raad ter zitting heeft erkend dat dit rapport geen rol heeft gespeeld bij het nemen van het bestreden besluit, nu dit rapport van latere datum is.](#) In de procedure die volgde op deze uitspraak zijn gezondheidsaspecten niet meer aan bod gekomen.
- f. Anno 2020 moet de gemeenteraad een nieuw besluit nemen. De rapporten van de RIVM zijn nog steeds actueel, maar geven vooral aan dat er veel onzekerheden zijn. De maatschappelijke discussies over intensieve veehouderijen zijn in heel het land



toegenomen. De relatie landbouw – gezondheid leidt tot verandering van politieke standpunten. Landelijk is nieuw beleid aangekondigd dat voorziet in een warme sanering van landbouwbedrijven (m.n. veehouderijen) en een omschakeling naar kringlooplandbouw. Dit beleid moet nog uitgewerkt worden in decentraal beleid van provincies en gemeenten, maar het beleidsproces hiervoor is in volle gang.

- g. De rapporten uit 2016 en 2017 tonen aan dat er gezondheidseffecten te signaleren zijn in de omgeving van veehouderijen en dat er mogelijk ook gevolgen zijn voor de voedselveiligheid. De RIVM constateert daarin dat veehouderijsectoren met de hoogste uitstoot van fijnstof, waaronder varkenshouderijen, bijdragen aan de concentratie van endotoxinen in de leefomgeving. **Hierbij gaat het dus om varkenshouderijen waarvoor vergunningen zijn verstrekt:** bestaande vergunde situaties.
- h. Uit de onderzoeken blijkt ook, dat er nog veel onbekend is over de uitstoot van endotoxinen en ziekteverwekkende micro-organismen uit stallen en de invloed daarop van bedrijfsprocessen en de kenmerken van de stal. Ook is kennelijk nog weinig bekend over de variatie van de uitstoot over de dag, het seizoen of de productiecyclus. Deze factoren beïnvloeden mogelijk de concentraties in de leefomgeving. Verder onderzoek is volgens het RIVM nodig zowel in de leefomgeving als in de veehouderijen. Verschillende aspecten die van groot belang zijn voor de verspreidingsmodellering zijn namelijk nog onvoldoende bekend zijn. Ook andere zaken (verschillende microbiologische processen) zijn nog onvoldoende bekend. Daardoor is evenmin duidelijk of omgevingsconcentraties op regionale schaal voldoende nauwkeurig kunnen worden ingeschat. Omdat er nog geen nieuwe onderzoeksresultaten bekend, mag ervan uitgegaan worden dat allerlei effecten van intensieve veehouderijen op hun omgeving nog steeds onzeker zijn. **Dat geldt dus voor bestaande situaties die voldoen aan de landelijke normen.**
- i. De aanpassing van de landelijke regels komt pas bij de invoering van de Omgevingswet (waarschijnlijk 1 januari 2021). Per die datum is een gemeenteraad bovendien zelfs verplicht om bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ruimtelijke ordening in de toekomst) in ieder geval rekening te houden met het belang van het beschermen van gezondheid (artikel 2.1 lid 4 Ow). Deze wet is echter nog niet in werking, zodat de Afdeling deze niet zal toepassen. Dat neemt echter niet weg dat de gemeenteraad bij het invullen van de beleidsvrijheid die er is binnen het begrip 'goede ruimtelijke ordening' gezondheidseffecten nu ook al kan meewegen.
- j. Uit de RIVM rapporten kan worden afgeleid dat in zijn algemeenheid bij varkensstallen risico's bestaan, die bij nieuwbouw en uitbreiding niet worden



weggenomen, misschien zelfs worden vergroot, zelfs al wordt aan de landelijke normen voldaan.

- k. Uit de eerdere uitspraken blijkt, dat de gemeenteraad deze onzekerheden niet zodanig zwaar mag laten wegen, dat de hele aangevraagde uitbreiding met de nieuwe stal niet door zou mogen gegaan.
- l. Geconstateerd kan ook worden dat de risico's op gezondheidseffecten door de rechter niet zijn meegenomen bij de overwegingen, omdat de gemeenteraad het rapport uit 2017 nog niet kon meewegen bij zijn primaire besluit d.d. 31 januari 2017 en dat deze ook bij de vervolprocedure geen rol meer hebben gespeeld.
- m. Bij het nemen van een besluit over een herziening van het bestemmingsplan moet een gemeenteraad ook rekening houden met voortschrijdend inzicht. Anno 2020 komt een gemeenteraad er niet meer omheen om bij uitbreiding van een bestaand intensief veehouderijbedrijf waardoor er bijna 3.000 varkens extra gehouden mogen worden ook te kijken naar gezondheidsaspecten.
- n. De Afdeling hecht veel waarde aan het feit dat er een anterieure overeenkomst is gesloten en dat op basis daarvan door de Maatschap kosten zijn gemaakt. Geconstateerd kan worden dat op het moment dat de anterieure overeenkomst werd gesloten en de maatschap met de onderzoeksplicht aan de slag ging (2015) de door het RIVM gesignaleerde onzekerheden nog niet bekend waren. B&W hebben dat dus bij hun onderhandelingen destijds niet mee kunnen nemen. Zij konden er toen vanuit gaan dat met het voldoen aan de landelijke normen een voldoende afweging was gemaakt om te oordelen dat sprake was van een goede ruimtelijke ordening. Dat ligt inmiddels anders. Niet relevant voor de casus, maar interessant is de vraag of het college als het college nu een dergelijke overeenkomst zou sluiten, niet bij de onderhandelingen zou meenemen dat een bestaande stal zonder luchtwasser alsnog van een luchtwasser voorzien moet worden als voorwaarde om medewerking te verlenen aan het starten van de benodigde procedures.
- o. Als het RIVM onzekerheden signaleert bij bestaande vergunde situaties die voldoen aan de normen is aannemelijk dat die onzekerheden ook bestaan bij een bestaande situatie zonder luchtwasser. Het toevoegen van een uitbreiding met een stal voor 3000 extra dieren vergroot die onzekerheid. Dat rechtvaardigt dat in het kader van de afweging of in zijn totaliteit sprake is van een goede ruimtelijke ordening als een uitbreiding is gerealiseerd de gemeenteraad ook de situatie van de bestaande stallen meeweegt. De gemeenteraad heeft namelijk geen andere bevoegdheid waarbij dat kan. Het verlenen van een revisievergunning is een bevoegdheid van het college, waar de gemeenteraad niet over gaat. Bovendien bestaat er voor wat betreft de casus Peelweg 40 verschil van inzicht tussen het college en de gemeenteraad.



- p. Een anterieure overeenkomst is bindend voor het college, maar niet voor de gemeenteraad. Dat neemt niet weg dat in de belangenafweging de overeenkomst zwaar moet wegen en zeker als op basis daarvan kosten zijn gemaakt, aldus de eerste uitspraak van de Afdeling. Hier staat tegenover dat de gemeenteraad vindt dat de inzichten over de onzekerheid over gezondheidseffecten van varkenshouderijen op de omgeving van een varkenshouderij en op het terrein van de varkenshouderij zelf ook zwaar moet wegen bij de afweging of sprake is van een goede ruimtelijke ordening.
- q. Nu er sprake is van een herziening van het bestemmingsplan, waarbij de gemeenteraad beleidsvrijheid heeft – zij het dat die beleidsvrijheid door het verloop van de procedures is ingeperkt – is er nog altijd niet sprake van een recht van de initiatiefnemer op het bouwen van de stal. Het kan immers niet zo zijn dat vanwege een anterieure overeenkomst de gemeenteraad een besluit moet nemen waarvan hij vindt dat er geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening.
- r. Omdat gezondheidseffecten niet zijn uit te sluiten bij bestaande en nieuwe situaties die voldoen aan de landelijke normen, kan niet worden uitgesloten dat toch sprake is van een verslechtering van de kwaliteit van de omgeving van de varkenshouderij bij de uitbreiding die nu voorligt. In het zoeken naar een balans tussen enerzijds de eisen van het algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening en aan de andere kant het belang van de ondernemer die op basis van handelen van het college, het sluiten van een overeenkomst en de landelijke normen al kosten heeft gemaakt, is verdedigbaar dat de aangevraagde ontwikkeling wordt toegestaan, maar dat tevens geëist wordt dat de bestaande stal die geen luchtwasser heeft alsnog van een luchtwasser wordt voorzien. Dit moet worden gerealiseerd op het moment dat de varkenshouderij wordt vergroot met een extra stal.

Al met al is de conclusie van de belangenafweging dan dat het plaatsen van een luchtwasser op een bestaande stal waar deze nog niet is geplaatst als voorwaarde om te mogen uitbreiden en nieuw te bouwen wat een toename van bijna 3000 varkens tot gevolg heeft geen te zware eis is. In deze context is het te verdedigen dat een 'goede ruimtelijke ordening' in dit geval ook inhoudt dat een bestaande stal alsnog van een luchtwasser wordt voorzien als er wordt bijgebouwd. Spannend is dit wel, omdat hiermee een voorschot wordt genomen op de Omgevingswet, die nog niet in werking is. Het is de vraag of de Afdeling bereid is hierin mee te gaan.

Ik wil wel opmerken dat als de raad met deze argumentatie meegaat er expliciet een politieke keuze is gemaakt. De casus Peelweg is dan aanleiding en aanzet om anders te kijken naar intensieve veehouderijen, namelijk ook vanuit het aspect gezondheid en met een integrale in plaats van sectorale benadering. Deze aanzet zal uitwerking moeten krijgen in de omgevingsvisie die de gemeenteraad uiterlijk binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de



Omgevingswet moet vaststellen.

Omdat niemand weet hoe een rechter oordeelt, is het voor het formuleren van de regels van belang om dat zodanig te doen dat bij vernietiging alleen de voorwaardelijke verplichting sneuvelt en niet het gehele bestemmingsplan. Met mijn voorstel is dat mogelijk, omdat de Afdeling dan kan volstaan met onderdeel b van de voorwaardelijke verplichting te schrappen. Uiteraard kan ik niet inschatten of de Afdeling dat op deze manier wil doen. Dat zou erg arrogant zijn.

9. Raadsbesluit en toelichting van het bestemmingsplan.

Mijn voorstel is om bovengenoemde belangenafweging op te nemen in de toelichting van het bestemmingsplan. Ik heb daarvoor bij de inleiding een verwijzing gemaakt naar paragraaf 5.16. Paragraaf 5.16 heeft het kopje 'Belangenafweging' behouden, maar hier zijn bovenstaande afwegingen opgenomen. Paragraaf 5.17 heeft een nieuw kopje 'Procedure' gekregen. Hierin is de tekst gehandhaafd die eerst bij 5.16 was opgenomen.

10. Tot slot.

Het is bijzonder lastig om in deze zaak advies uit te brengen. Het is onmogelijk om op voorhand een regeling te bedenken waarvan zeker is dat deze genade zal vinden in de ogen van de hoogste rechter. Het is aan de rechter zelf om te oordelen wat juridisch kan en niet kan. Ook politiek is dit een lastige kwestie, omdat B&W en de gemeenteraad verdeeld zijn over de aanpak en er een complexe voorgeschiedenis is. Gelet op deze context heb ik gezocht naar een oplossing die juridisch wellicht staande blijft en toch recht doet aan de politieke keuze van de gemeenteraad. Ik heb geprobeerd dit zo goed mogelijk te onderbouwen. Rest mij daarna nog om met belangstelling de uitkomst van de procedure af te wachten en u veel succes te wensen met de politieke besluitvorming.

Mr. T.H.H.A. van der Schoot
4 februari 2020.