

Handreiking bij Wet geurhinder en veehouderij

**Aanvulling: Paragraaf 3.4
Beoordeling ruimtelijke ordeningsplannen**

Colofon Dit rapport is opgesteld door
InfoMil, in samenwerking met het Ministerie van VROM, het
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) en de Provincie
Noord-Brabant

Datum 23 mei 2007

Kenmerk Handreiking Wgv Paragraaf 3.4 Beoordeling ro-plannen

Status Versie 1,0 aanvulling van 23 mei 2007

3.4 Beoordeling ruimtelijke ordeningsplannen

De Wgv schrijft voor op welke wijze een bevoegd gezag de geurhinder vanwege dierenverblijven moet beoordelen indien een veehouderij een milieuvergunning aanvraagt. Indirect heeft de Wgv ook consequenties voor de totstandkoming van geurgevoelige objecten en dus voor de ruimtelijke ordening, dit wordt wel de ‘omgekeerde werking’ genoemd. De reden hiervoor is duidelijk: een geurnorm is bedoeld om mensen te beschermen tegen overmatige geurhinder, omgekeerd moet een bevoegd gezag dan ook niet toestaan dat mensen zichzelf blootstellen aan die overmatige hinder.

De ruimtelijke plannen waarvoor de omgekeerde werking moet worden beoordeeld, zijn met name bestemmingsplannen waarin locaties voor woningbouw, zoals een woonwijk of een ruimte-voor-ruimte-woning, of recreatie en toerisme worden vastgelegd. In gevallen dat een bouwplan niet past binnen het bestemmingsplan, bijvoorbeeld bij vergroting van een bouwblok of bij woningsplitsing, kan vrijstelling van het bestemmingsplan worden gevraagd volgens artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Bij besluitvorming over deze vrijstelling moet opnieuw de milieutoets op de omgekeerde werking worden uitgevoerd, er wordt immers opnieuw bestemd. Als het bouwblok al bestemd is, behoeft het bestemmingsplan geen aanpassing en is ook geen toets op de omgekeerde werking nodig of mogelijk¹.

Hoe moet in de ruimtelijke ordening rekening worden gehouden met de Wgv?

Het antwoord volgt uit het ruimtelijke ordeningsrecht. Bij besluitvorming omtrent (wijziging van) een bestemmingsplan moet worden bepaald of sprake is van een goede ruimtelijke ordening en of het plan niet in strijd is met het recht. Ten behoeve van een zorgvuldige besluitvorming moet worden nagegaan of een partij onevenredig in haar belangen wordt geschaad; de rechtspositie van de betrokkenen moet worden gehandhaafd. Dat is tevens van belang voor eventuele planschade (49 Wro). Er zijn in ieder geval twee relevante partijen: de veehouderij en de toekomstige bewoner of andere ondernemer (bijvoorbeeld recreatie en toerisme). De veehouderij heeft twee belangen: voortzetting van de bestaande bedrijfsactiviteiten en indien hij concrete uitbreidingsplannen heeft (bijvoorbeeld een reeds vergunde uitbreiding), deze ook te realiseren. De toekomstige bewoner heeft belang bij een goed woon- en verblijfklimaat.

Voor wat betreft geurhinder van veehouderijen betekent dit dat de volgende aspecten in ogenschouw moeten worden genomen:

- a) Is ter plaatse een goed woon- en verblijfklimaat gegarandeerd? (belang geurgevoelig object)
- b) Wordt overigens niet iemand onevenredig in zijn belangen geschaad? (belangen veehouderij en derden)

Volgens bestaande jurisprudentie geldt dat bouwen binnen stankcirkels niet toelaatbaar is. Bij de oude stankregelgeving moesten geplande geurgevoelige objecten daarom de minimumafstanden tot veehouderijen in acht houden. Als deze lijn wordt doorgetrokken naar de Wgv, is het niet toelaatbaar om geurgevoelige objecten te bouwen binnen de geurcontouren van de geldende norm.

=> Zie ook het onderzoek ‘Bouwen in stankcirkels’, te vinden op www.InfoMil.nl > Agrarische wetgeving > Landbouw > Stank > Wet geurhinder en veehouderij > Handreiking.

Als binnen de contour van de norm al geurgevoelige objecten liggen, wordt de veehouderij niet in alle gevallen in zijn belangen geschaad door nieuwbouw binnen de contour. Als de veehouderij niet in zijn belangen wordt geschaad en tevens een goed woon- en verblijfklimaat kan worden gegarandeerd, is het toelaatbaar om binnen de contour van de geldende norm geurgevoelige objecten

¹ Wanneer een locatie eenmaal bestemd is voor woningbouw en hiervoor een aanvraag om een bouwvergunning binnenkomt, dan is de milieutoets op de omgekeerde werking niet meer nodig en ook niet mogelijk, deze heeft immers plaatsgevonden bij het aanwijzen van de bestemming. De bouwvergunning moet verleend worden indien die in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan.

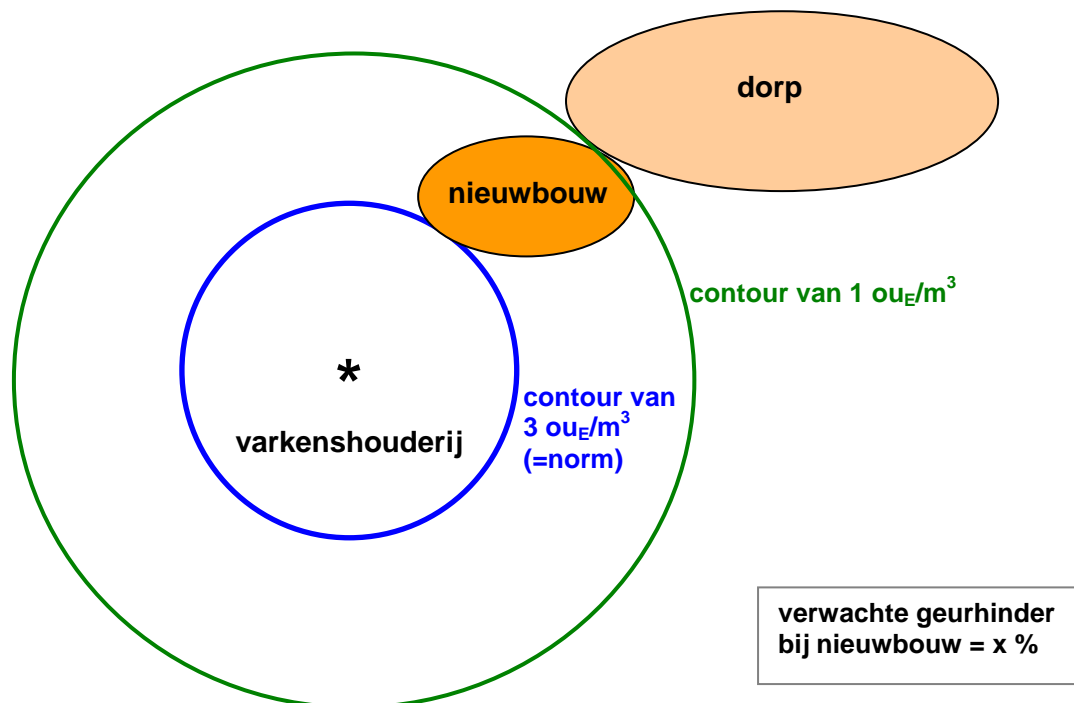
te bouwen².

Voor bouwplannen zowel binnen als buiten de contour van de geurnorm is het, voor een zorgvuldige besluitvorming, nodig om de verwachte geurhinder in het plangebied te evalueren. Dit kan met behulp van een quick scan of gebiedsvisie, zie hiervoor hoofdstuk 4 en bijlage 6 van de handreiking.

Bovenstaande punten worden aan de hand van drie voorbeelden toegelicht.

Voorbeeld 1: Plangebied ligt buiten de contour van de wettelijke norm

Een varkenshouderij veroorzaakt aan de rand van de bebouwde kom een geurbelasting van $1 \text{ ou}_E/\text{m}^3$ en voldoet daarmee ruimschoots aan de geldende (wettelijke) norm van $3 \text{ ou}_E/\text{m}^3$. De gemeente wil aan die zijde van het dorp een nieuwbouwwijk realiseren, de geurbelasting op de nieuwbouwlocatie is lager dan $3 \text{ ou}_E/\text{m}^3$ en voldoet dus aan de norm.



1a) Goed woon- en verblijfklimaat

In het voorbeeld ligt het plangebied buiten de contour van de geldende norm, zodat gelet op voorgaande in principe sprake is van een goed woon- en verblijfklimaat. In het belang van een zorgvuldige besluitvorming is het echter raadzaam om ook de verwachte geurhinder in het plangebied in relatie tot de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mee te wegen. De geurhinder in een gebied wordt behalve door de geurbelasting per bedrijf ook bepaald door de achtergrondbelasting (zie hoofdstuk 4 en bijlage 6). Het is aan de gemeente om te beoordelen of de geurbelasting en geurhinder in een specifiek gebied acceptabel zijn. De geurbelastingsnormen uit artikel 3 van de Wgv zijn afgestemd op een 'gemiddelde' situatie en zijn niet per se het acceptabele hinderniveau in dit gebied. De gemeenteraad kan in een gebiedsvisie afwegen welk hinderniveau acceptabel is, zie hoofdstuk 4 over de verordening.

² Zie ook de gerechtelijke uitspraken ABRS 200509410/1 van 26 juli 2006 en ABRS 200602151/1 van 21 februari 2007.

1b) Belangenafweging

De veehouderij heeft twee belangen: voortzetting van de bestaande bedrijfsactiviteiten en indien hij concrete uitbreidingsplannen heeft (bijvoorbeeld een reeds vergunde uitbreiding), deze ook te realiseren.

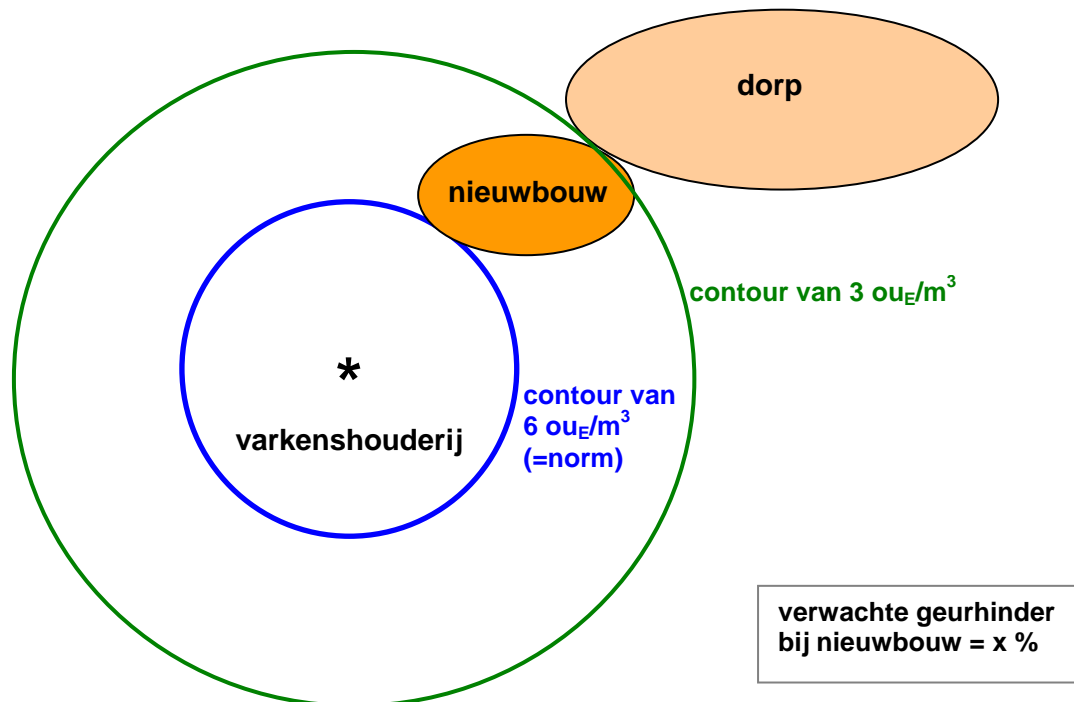
In dit voorbeeld wordt gebouwd *buiten* de geurcontour. Een veehouderij heeft geen ‘recht’ op behoud van haar uitbreidingsmogelijkheden in de zin van een recht op uitbreiding van de milieuruimte die het bedrijf inneemt. In dit voorbeeld wordt de veehouderij dan ook niet in zijn belangen geschaad.

=> Zie ook het advies ‘Verordening Wet geurhinder en veehouderij en schadevergoeding’ (zie www.infomil.nl > Agrarische wetgeving > Landbouw > Stank > Wet geurhinder en veehouderij > Handreiking).

De toekomstige bewoner heeft belang bij een goed woon- en verblijfklimaat – zie daarvoor bij a).

Voorbeeld 2: Plangebied binnen wettelijke contour en buiten contour van norm uit verordening

Een varkenshouderij veroorzaakt aan de rand van de bebouwde kom een geurbelasting van $3 \text{ ou}_E/\text{m}^3$, wat net voldoet aan de geldende (wettelijke) norm. De gemeente wil aan die zijde van het dorp een nieuwbouwwijk realiseren. De nieuwbouwlocatie ligt *binnen* de contour van $3 \text{ ou}_E/\text{m}^3$ en voldoet niet aan de norm. De gemeente stelt daarom bij verordening dat voor de nieuwbouwwijk een norm geldt van $6 \text{ ou}_E/\text{m}^3$. De contour van 6 is kleiner dan die van $3 \text{ ou}_E/\text{m}^3$ en de nieuwbouwwijk ligt net buiten deze geurcontour. De feitelijke geurbelasting blijft ongewijzigd.



2a) Goed woon- en verblijfklimaat

Nu bij verordening een norm van $6 \text{ ou}_E/\text{m}^3$ geldt, kan het woon- en leefklimaat in principe *wel* als goed worden beoordeeld, ook al is deze geurbelasting hoger dan de wettelijke norm van $3 \text{ ou}_E/\text{m}^3$. Daarnaast is net als in voorbeeld 1 weer inzicht gewenst in de te verwachten geurhindersituatie in het gebied, en dus in de achtergrondbelasting.

Uit dit voorbeeld blijkt dat niet de feitelijke geurbelasting van belang is, die blijft namelijk gelijk, maar of die geurbelasting voldoet aan de geldende geurnorm. Dit is ook logisch, want het is aan de

gemeenteraad om in een verordening geurnormen te stellen voor een bepaald gebied en daarmee te beoordelen welke geurbelasting in dat gebied acceptabel is. Uiteraard moet de gemeenteraad bij het vaststellen van die geurnormen de criteria uit artikel 8 van de Wgv betrekken (zie ook paragraaf 4.4 van deze handreiking). Dat kan zij doen met een gebiedsvisie, zoals beschreven in hoofdstuk 4 over de verordening.

De gemeenteraad zal willen weten of ophogen van de wettelijke norm echt nodig is of dat er andere opties zijn. Mogelijk had de gemeenteraad ook bij de wettelijke norm van $3 \text{ ou}_E/\text{m}^3$ het plangebied kunnen bestemmen, namelijk door de geurbelasting vanwege de veehouderijen te verminderen. Dat kan door aanpassingen bij de veehouderij, bijvoorbeeld het verminderen van de veebezetting of het plaatsen van een luchtwasser - nogal ingrijpend en kostbaar. Doorgaans goedkopere oplossingen zijn verplaatsen en/of verhogen van het emissiepunt. Uiteraard kunnen dergelijke maatregelen alleen met medewerking van de veehouderij worden genomen. Met V-Stacks vergunning kan het effect worden bepaald.

Andere overwegingen zijn: Hadden deze plannen op een andere locatie binnen de gemeente gerealiseerd kunnen worden? Of had het plan zodanig aangepast kunnen worden dat geurgevoelige objecten buiten het gebied liggen waar de geurnorm wordt overschreden (dus buiten de geurcontour), bijvoorbeeld door groenvoorzieningen binnen het plangebied te verschuiven naar het deel waar niet aan de geurnorm wordt voldaan?

We adviseren om aan bovenstaande punten aandacht te besteden. Wanneer door deze maatregelen aan de individuele geurbelasting wordt voldaan, is het verstandig om middels een gebiedsvisie tevens de verwachte geurhinder in beeld te brengen alvorens tot een conclusie te komen over het woon- en verblijfklimaat (zie ook voorbeeld 1).

2b) Belangenafweging

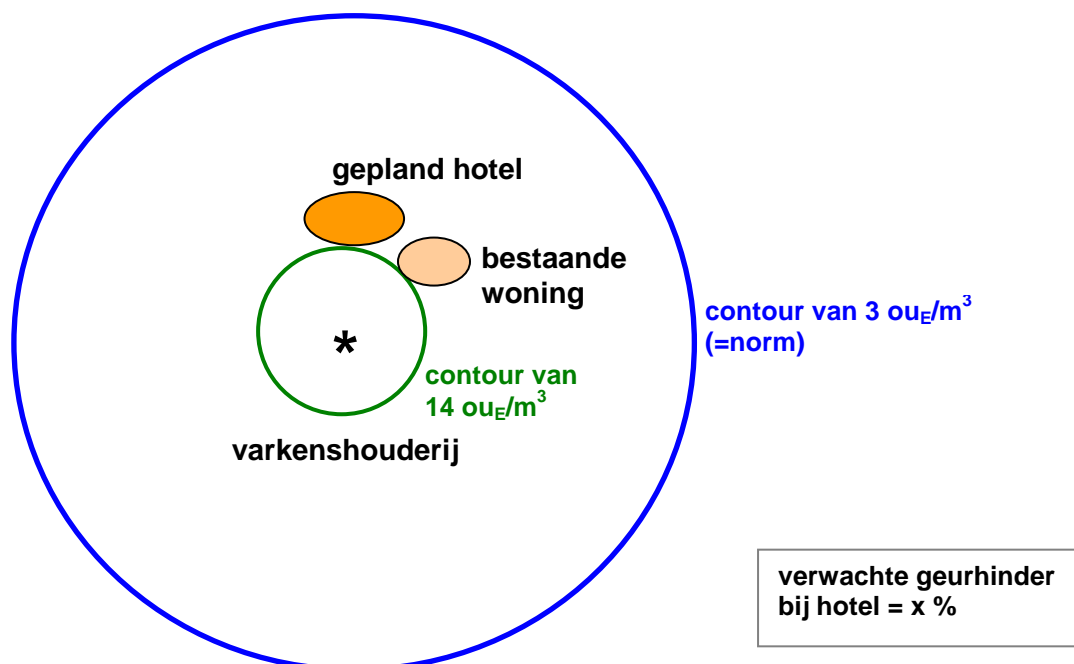
Net als in voorbeeld 1 wordt gebouwd *buiten* de geurcontour, de veehouderij wordt niet in zijn belangen geschaad.

Voor het belang van de toekomstige bewoner bij een goed woon- en verblijfklimaat, zie a).

De gemeenteraad kan voor een gebied een relatief hoge geurbelasting acceptabel vinden en die in de verordening vastleggen. Indien de gemeenteraad een en ander procedureel correct in zijn besluitvorming heeft meegewogen, maar die bewoner het er niet mee eens is, ziet het advies 'Verordening Wet geurhinder en veehouderij en schadevergoeding' geen reden voor een financiële tegemoetkoming.

Voorbeeld 3: Plangebied binnen contour van de norm

Een varkenshouderij veroorzaakt bij de omliggende woningen in het buitengebied (buiten de bebouwde kom) een geurbelasting van maximaal $14 \text{ ou}_E/\text{m}^3$ en voldoet daarmee aan de geldende (wettelijke) norm. De gemeente wil in dat gebied een hotel, natuur en recreatie realiseren. De geurbelasting op het geplande hotel bedraagt $14 \text{ ou}_E/\text{m}^3$. Intensieve veehouderij past niet in de toekomstvisie van de gemeente voor dit gebied en de gemeente stelt bij verordening een norm van $3 \text{ ou}_E/\text{m}^3$, wat een grotere contour geeft rondom de varkenshouderij en deze norm wordt zowel bij de bestaande woningen als bij het geplande hotel overschreden. De varkenshouderij is hiermee 'op 5.1.2.e gezet. De achtergrondbelasting in het gebied blijft gelijk. De gemeenteraad beargumenteert dat in dit geval de individuele norm dient als instrument om intensieve veehouderij in dit gebied te ontmoedigen. Gelet op de geurhindersituatie, die zij met een gebiedsvisie heeft onderzocht, vindt de gemeente wel dat bij het geplande hotel, dus binnen de contour van de norm van $3 \text{ ou}_E/\text{m}^3$, sprake is van een goed woon- en verblijfklimaat.



3a) Goed woon- en verblijfsklimaat

In lijn met de bestaande jurisprudentie is binnen de geurcontour van de geldende norm in principe geen sprake van een goed woon- en verblijfsklimaat. De gemeente stelt echter dat de geurnorm zo is gesteld dat de geursituatie, uitgedrukt in percentage gehinderden, niet verslechtert en op den duur zelfs verbetert. Als de gemeente dat percentage acceptabel vindt, is dat de maat voor een 'goed woon- en verblijfsklimaat'. Uiteraard dient de gemeenteraad zijn afwegingen bij het vaststellen van de verordening degelijk te onderbouwen en hierbij de criteria uit artikel 8 van de Wgv (zie ook paragraaf 4.4 van de handreiking) te betrekken. Dit kan in een gebiedsvisie.

3b) Belangenafweging

Bouwen binnen de geurcontour is in het algemeen inbreuk op het vergunde recht van de veehouder. De Wgv verplicht niet tot sanering van overbelaste situaties en in principe is ongestoorde voortzetting van de bedrijfsactiviteiten gegarandeerd, ook als binnen de geurcontour van de norm nieuwe geurgevoelige objecten worden gebouwd. De mogelijkheden om binnen de bestaande milieuruimte de activiteiten uit te breiden worden echter wel verminderd door het realiseren van geurgevoelige objecten binnen de contour van de norm. Immers, als de veehouderij juist aan de norm voldoet, kan ze door technische aanpassingen, zoals schoorsteenverhoging, uitbreiden binnen de bestaande milieuruimte; als de situatie overbelast is, is uitbreiding alleen nog mogelijk middels de 50%-regeling (artikel 3.4 van de Wgv). Bouwen binnen de geurcontour beperkt dan ook de uitbreidingsmogelijkheden van de veehouderij binnen de reeds gebruikte milieuruimte.

Een uitzondering op bovenstaande is een reeds overbelaste situatie. In een overbelaste situatie zijn nieuwe geurgevoelige objecten binnen de contour toegestaan voor zover deze geen verdergaande beperking van de uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf tot gevolg hebben dan de reeds bestaande beperkingen die andere geurgevoelige objecten binnen de contour al met zich brengen. De geurbelasting op de nieuwbouw mag dus niet hoger zijn dan de geurbelasting op de bestaande geurgevoelige objecten.

In dit voorbeeld is in de verordening de norm voor buiten de bebouwde kom op $3\text{ ou}_E/m^3$ gezet, waardoor sprake is van een overbelaste situatie. Het hotel is gepland binnen de contour van de norm

van $3 \text{ ou}_E/\text{m}^3$, de geurbelasting op het hotel is met $14 \text{ ou}_E/\text{m}^3$ niet hoger dan die bij de bestaande woningen. Het hotel perkt de rechten van de veehouderij daarom niet in.

De toekomstige bewoner heeft belang bij een goed woon- en verblijfsklimaat – zie daarvoor bij a).

Let wel, in dit voorbeeld wordt de individuele geurnorm niet gezien als kwaliteitsmaat voor het leefklimaat maar dient als middel om de geurhindersituatie in het gebied te verbeteren. Dit is een nieuw gebruik van de norm en jurisprudentie zal uitwijzen of deze benadering stand houdt bij de rechter. Een degelijke motivatie is aanbevolen. Ook adviseren we om in een dergelijke situatie te overwegen of de gemeente zich moet inspannen om de veehouder tegemoet te komen, bijvoorbeeld door verplaatsing van het bedrijf mogelijk te maken.

Wijziging bestemmingsplan ten behoeve van uitbreiding van een veehouderij

Het uitbreiden van een veehouderij in de richting van een geurgevoelig object, vereist soms dat een kavel een andere bestemming krijgt. Dit kan zich voordoen indien de veehouder voor deze uitbreiding een nieuw bouwblok nodig heeft. Bij deze wijziging van de bestemming zal, in het belang van een goede ruimtelijke ordening, rekening gehouden moeten worden met het aspect geur. Beoordeel deze situaties analoog aan de beoordeling van plannen voor nieuwe geurgevoelige objecten.

Als de veehouderij al beschikt over een als zodanig bestemd bouwkvavel, kan een bouwvergunning voor een uitbreiding van de veehouderij in de richting van geurgevoelige objecten niet geweigerd worden. Echter, een aanvraag om een bouwvergunning moet worden aangehouden indien hiervoor een milieuvergunning is vereist (artikel 52 Woningwet). Voor de uitbreiding van de veehouderij is een milieuvergunning nodig en moet onder andere getoetst worden aan de Wgv.

Hoe moet de contour van de geurnorm worden vastgesteld?

Bij de toets aan de omgekeerde werking wordt de contour van de geldende geurnorm gebaseerd op de vergunde dan wel aangevraagde situatie voor wat betreft het aantal en soort dieren en het stalsysteem, of in geval van een amvb-bedrijf, het gemelde aantal en soort dieren en stalsysteem.

Voor de contourberekening moeten ook andere brongegevens worden ingevoerd, zoals de ligging, hoogte en diameter van de emissiepunten, de uitreesnelheid en de gebouwhoogte. Het is mogelijk om hiervoor de gegevens conform de vergunde situatie aan te houden, dit geeft de “vergunde contour”, of om hiervoor worst case uitgangspunten aan te nemen, wat een aanzienlijk grotere contour oplevert, of iets daar tussenin, bijvoorbeeld de vergunde situatie plus de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen.

Voor de ligging van de emissiepunten raden we aan de randen van het bouwblok te nemen (worst case). Alleen in een overbelaste situatie kan worden uitgegaan van het vergunde emissiepunt, dat wil zeggen in die windrichting waarin geurgevoelige objecten binnen de contour liggen. Uitgaan van de randen van het bouwblok is in lijn met bestaande jurisprudentie waaruit volgt dat de veehouder het recht heeft om overal op zijn bouwblok te bouwen. Bij ruimtelijke ordening dien je rekening te houden met gevestigde belangen, je kunt een bouwblok dus niet zomaar verkleinen. Er is geen reden om aan te nemen dat de Wgv hieraan iets verandert. Voor de hoogte en diameter van de emissiepunten, de uitreesnelheid en de gebouwhoogte kan worden uitgegaan van de vergunde situatie.

Met name wanneer de plannen en de belangen van de veehouder met elkaar in conflict dreigen te komen, is van belang is dat in overleg met de betrokkenen een goed gemotiveerd verhaal wordt neergelegd. Hiervoor kan met een inventarisatie in het veld worden nagegaan welke ontwikkelingen er zijn bij de veehouders en in hoeverre voornoemde uitgangspunten reëel zijn.

Overigens gold het vroeger als standaard om voor een veehouderij één hectare als bouwblok te bestemmen, intussen is de tendens om een bouwblok niet groter te bestemmen dan gelet op de

activiteiten realistisch is (eventueel met een bepaalde marge). Hiermee wordt voorkomen dat ruimtelijke ontwikkelingen – onnodig – worden beperkt.

De geurbelasting kan worden berekend met V-Stacks vergunning of met V-Stacks gebied.
=> Zie ook hoofdstuk 6 van de Gebruikershandleiding V-Stacks gebied (herziening van 23 mei 2007).

Aandachtspunten

De afwegingen als hierboven beschreven, met name die in voorbeeld 3, zijn deels nieuw want mogelijk gemaakt door de systematiek van de Wgv. Hoe de rechter hierover zal oordelen, is niet met zekerheid te voorspellen.

In het algemeen is het advies: maak **transparant** wat je uitgangspunten zijn, wees **consistent en motiveer helder** waarom je de ruimte zo verdeelt over de verschillende bestemmingen. Juist wanneer je nieuwe bestemmingen realiseert, moet je voldoende zorgvuldig zijn.

Het advies voor agrarische gemeenten is om altijd de verwachte **geurhinder** middels een gebiedsvisie in kaart te brengen zodat je het toepassen van de wettelijke – of andere - normen kunt onderbouwen. Hiermee voorkom je ad hoc oplossingen, ‘postzegelbenaderingen’ en zeer lokaal getinte oplossingen.

Wanneer (mede) voor het plangebied al een **gebiedsvisie** is uitgevoerd, is de geurhinder in het gebied bekend en kunnen de conclusies overgenomen worden. Anders kan de geurhinder worden bepaald met een gebiedsvisie speciaal voor het plangebied.

Waar in deze paragraaf wordt gesproken van een gebiedsvisie, kan mogelijk ook met een **quick scan** worden volstaan. In een quick scan worden de geurbelasting en geurhinder in de bestaande en toekomstige situatie (bij uitbreiden van de veehouderijen tot aan de wettelijke norm) bepaald en gerelateerd aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. De gegevens van de veehouderijen en geurgevoelige objecten kunnen vrij globaal zijn. De gebiedsvisie bestaat deels uit dezelfde stappen als de quick scan. In de gebiedsvisie worden de gegevens van de veehouderijen en geurgevoelige objecten echter nauwkeuriger opgegeven en worden de ruimtelijke plannen nader ingevuld. In een gebiedsvisie wordt ook onderzocht of met andere normen de gewenste inrichting van een gebied beter gerealiseerd kan worden. In geval van knelpunten of wanneer normen worden aangepast, raden we daarom aan om op het niveau van een gebiedsvisie te werken. Er is geen harde grens tussen quick scan en gebiedsvisie en het is aan de gemeenteraad om te beoordelen welke mate van nauwkeurigheid nodig is in een gegeven situatie en of een breder toekomstbeeld van de ruimtelijke ontwikkelingen gewenst is.

=> Hoofdstuk 4 gaat nader in op de quick scan en de gebiedsvisie.

Wanneer voor het realiseren van bouwplannen aanpassing van een bestemmingsplan én een verordening nodig zijn, is de **aanbevolen volgorde**: stel eerst een gebiedsvisie op waarin de overwegingen ter onderbouwing van het bestemmingsplan en de verordening zijn vastgelegd, leg dan het bestemmingsplan vast (ruimtelijke poot, juridische grondslag) en daarna de verordening (sectoraal). Immers, tegen de verordening is geen beroep mogelijk, tegen het bestemmingsplan wel; als het bestemmingsplan sneuvelt, kan dat gevolgen hebben voor de verordening.

In het algemeen zal de bestuursrechter een **marginale toets** uitvoeren op het beleid (is dat “kennelijk onredelijk” of niet?) en gaat niet op de plek van de bestuurder zitten. De rechter toetst áán het beleid en toetst niet zozeer het beleid op zich. Wel let de bestuursrechter op de positie en het belang van de appellant, is die voldoende zorgvuldig bekeken? Als er bijvoorbeeld mensen tussen wal en schip zijn geraakt, kan de rechter oordelen dat de bestuurder een uitzondering had moeten maken op de regel (maatwerk).