

Geur onder de Omgevingswet

mr. P.P.A. Bodden

In 2017 beschreef ik in dit tijdschrift reeds, met de tekst van het Besluit kwaliteit leefomgeving zoals die op 1 juli 2016 was vrijgegeven voor de internetconsultatie als basis, een artikel over de regulering van geur onder de Omgevingswet.¹ Inmiddels is de definitieve tekst en de nota van toelichting (al weer geruime tijd) bekend.² Ook is er meer zicht op beleidsmatige ontwikkelingen die van invloed zijn op de inhoud van de normstelling. Bovendien treedt de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking. Er is dus voldoende aanleiding om in dit tijdschrift nogmaals stil te staan bij de regulering van geur onder de Omgevingswet.³

1. Inleiding

Met de Omgevingswet wordt het gemeentebestuur meer ruimte gegeven voor het stellen van lokale milieuregels. Dit gebeurt door minder activiteiten op centraal niveau te reguleren. In plaats daarvan wordt het gemeentebestuur via instructieregels de opdracht gegeven om in het omgevingsplan milieuregels op te nemen. Het omgevingsplan moet voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, op basis van een integrale belangenafweging. Daarbij worden belangen zoals externe veiligheid, gezondheid en milieu meegewogen. De instructieregels hiervoor staan in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: 'het Bkl').

Het primaat ligt dus bij het gemeentebestuur. Ook het provinciebestuur kan echter geurregels opstellen. Ik laat het bevoegdheidsvraagstuk in dit artikel verder onbesproken en volsta met een verwijzing naar de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.⁴

“(...) Veel provincies hebben regionaal geurbeleid, vooral voor geur veroorzaakt door industriële bedrijven. (...) De Omgevingswet biedt uiteenlopende

bevoegdheden om instructieregels te stellen ter beheersing van geurproblemen van provinciaal belang, die gemeenten niet doelmatig en doeltreffend kunnen aanpakken. (...)”.

In dit artikel behandel ik enkel het Bkl. Het is echter goed om voor wat betreft geur de dwarsverbanden tussen het Bkl en de andere besluiten goed voor ogen te houden. Raakvlakken liggen onder meer bij:

- de omgevingsvergunning; de vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: 'Bal'), het bevoegd gezag is geregeld in het Omgevingsbesluit en de inhoudelijke beoordelingsregels staan in het Bkl;
- procedurele aspecten van de omgevingsvergunning, zoals de voorbereidingsprocedure en eventuele milieueffectrapportage, zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit;
- het Bkl bevat (via instructieregels) regels over immissies, het Bal bevat regels over emissies.

Paragraaf 5.1.4 van het Bkl ziet specifiek op de bescherming van de gezondheid en het milieu. De regels voor het aspect geur staan in paragraaf 5.1.4.6 van het Bkl. Subparagraaf 5.1.4.6.1 bevat algemene bepalingen die gelden voor alle typen bedrijven, dus ook voor industriële bedrijven. Verder bevat het Bkl (enkel) waarden en afstanden voor zuiveringstechnische werken (5.1.4.6.2), het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf (5.1.4.6.3) en andere agrarische activiteiten (5.1.4.6.4). Voor bijvoorbeeld industriële geurhinder kent het Bkl dus alleen algemene bepalingen en geen materiële normen, zoals waarden en afstanden. In dit artikel behandel ik alleen de algemene bepalingen (hoofdstuk 2) en de bepalingen die zien op het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven (hoofdstuk 3).

1 De normering van geur in het Besluit kwaliteit leefomgeving, P.P.A. Bodden, *Tv-AR* 2017/7/8.

2 *Stb.* 2018, 292.

3 De tekst voor dit artikel is afgerond op 27 juli 2023 en gebaseerd op de op die dag beschikbare geconsolideerde tekst van het Besluit kwaliteit leefomgeving (geconsolideerde Staatsbladversie 11 juli 2023, <https://iplo.nl/publish/pages/191119/besluit-kwaliteit-leefomgeving-stb-versie-11-07-2023.pdf>).

4 *Stb.* 2018, 292, p. 377.

2. Algemeen

2.1 Inleiding

In deze paragraaf behandel ik de algemene bepalingen van paragraaf 5.1.4.6. Deze zijn dus van toepassing op geurhinder van alle bedrijfsmatige activiteiten. Voor bijvoorbeeld industriële geurhinder bevat het Bkl dus daarnaast geen regels.

2.2 Toepassingsbereik

Meer specifiek zijn de algemene bepalingen van toepassing op het toelaten op een locatie van een activiteit, anders dan het wonen, die geur veroorzaakt op een geurgevoelig gebouw dat is toegelaten (op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit) en op het toelaten van een geurgevoelig gebouw waarop geur wordt veroorzaakt door (eveneens) een toegelaten activiteit, anders dan het wonen.⁵

Gemeenten hoeven dus geen regels te stellen ten aanzien van geur die afkomstig is van het gebruik van woningen en voor hobbymatige activiteiten, maar zij mogen dat wel. Een actueel voorbeeld is geurhinder als gevolg van het stoken van hout in kachels en open haarden. Het staat gemeenten vrij om hiervoor in het omgevingsplan regels te stellen.⁶

Dat het moet gaan om toegelaten (op grond van een omgevingsplan of een buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit) geurgevoelige gebouwen betekent dat paragraaf 5.1.4.6 niet ziet op illegale geurgevoelige gebouwen. Een andere consequentie is dat paragraaf 5.1.4. geen betrekking heeft op een geurgevoelig gebouw dat vergunningvrij

is gebouwd, zoals een mantelzorgwoning. Deze gebouwen zijn wel toegestaan, maar niet op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.⁷

Ook naar huidig recht wordt illegaal gebruik niet beschermd. Op 1 januari 2013 is de ‘Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen)’ (hierna: ‘de wet’) in werking getreden.⁸ Deze wet had een ruimere strekking dan enkel de introductie van de (hierna nog te behandelen) figuur van de plattelandswoning. De wet heeft een belangrijke wijziging met zich gebracht voor illegaal gebruik in algemene zin. De wet heeft aan artikel 2.14 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: ‘Wabo’) een zevende lid toegevoegd, dat bepaalt dat bij de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning milieu voortaan enkel gronden en bouwwerken in de omgeving van de inrichting in aanmerking worden genomen overeenkomstig het bestemmingsplan, de beheersverordening, of, indien met toepassing van artikel 2.12 lid 1 Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning. Illegaal gebruik moet dus buiten beschouwing worden gelaten.⁹¹⁰¹¹

De instructieregels voor geur zijn ook niet van toepassing op geurgevoelige gebouwen die voor een duur van minder dan tien jaar zijn toegelaten.¹² Deze

5 Artikel 5.90 lid 1 onder a en b Bkl.

6 *Stb.* 2018, 292, p. 734.

7 *Stb.* 2018, 292, p. 734.

8 *Stb.* 2012, 493 en *Stb.* 2012, 571.

9 Ook de definitie van het begrip geurgevoelig object in de Wet geurhinder en veehouderij is toen? gewijzigd, zij het dat deze wijziging geen materiële verandering met zich heeft gebracht. Ingevolge artikel 1 Wet geurhinder en veehouderij (oud) was een geurgevoelig object reeds een gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik wordt gebruikt. De Afdeling heeft, onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis, reeds geoordeeld dat de zinsnede ‘bestemd voor (...) menselijk wonen of menselijk verblijf’ vereist dat een gebouw planologisch gezien een functie heeft voor wonen of verblijf (ABRvS 8 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1911, *Gst.* 2009, 88). Sinds de wetwijziging is, voor zover nodig, duidelijk waaruit de juridisch-planologische titel kan bestaan, te weten een bestemmingsplan, een inpassingsplan, een beheersverordening of een omgevingsvergunning waarmee van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken.

10 De wet heeft ook de omschrijvingen van de begrippen ‘ander geluidsgevoelig gebouw’, ‘geluidsgevoelig terrein’, ‘woning’ en ‘geluidsgevoelig object’ in de Wet geluidhinder zodanig gewijzigd dat nog enkel legaal gebruik wordt beschermd.

11 Vóór 1 januari 2013 lag dit anders. Illustratief is de uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2000 (ECLI:NL:RVS:2000:AN6432, *JM* 2010, 7). Aan de orde waren woonboten die in strijd met het bestemmingsplan in het water lagen. De hamvraag was of aan deze boten (beter gezegd, aan de bewoners van deze boten) bescherming toekwam tegen de hinder van een nabijgelegen inrichting. De Afdeling oordeelde dat het het bevoegd gezag niet vrijstond om bij de invulling van de beoordelingsvrijheid die het krachtens artikel 8.10 en 8.11 Wm (oud) had, betekenis toe te kennen aan de planologische status van een hindergevoelig object. Het feitelijk gebruik dat van het object wordt gemaakt, is bepalend, aldus de Afdeling.

12 Artikel 5.90 lid 2 Bkl.

uitzondering voor tijdelijk gebruik bestaat naar huidig recht niet. De uitzondering laat onverlet dat een afwijking moet worden gemaakt over de aanvaardbaarheid van de geurbelasting. Artikel 5.92 Bkl is namelijk van toepassing op deze tijdelijke geurgevoelige gebouwen (zie paragraaf 2.5).

2.3 Geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties

De instructieregels voor geur hebben betrekking op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties. Het begrip geurgevoelig object (artikel 1 van de Wet geurhinder en veehouderij,¹³ deze wet vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet) keert bijvoorbeeld niet terug in het Bkl. Er is een harmonisatie bewerkstelligd met de omschrijving van gevoelige gebouwen en gevoelige locaties voor andere milieuaspecten.

Een geurgevoelig gebouw is in ieder geval een gebouw of een gedeelte van een gebouw met een woonfunctie, een onderwijsfunctie, een gezondheidszorgfunctie met bedgebied of een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied, alsmede nevengebruikfuncties van deze functies.¹⁴ In beginsel neemt het beschermingsbereik met deze definitie af. Zo kwalificeren een gebouw waarin een horecabedrijf is gevestigd (bijvoorbeeld een snackbar), een kantoor, een museum in het buitengebied waar permanent iemand in de receptie aanwezig is, een penitentiaire inrichting, een justitiële inrichting, een TBS-kliniek, gebouwen met een industriefunctie (bijvoorbeeld een productiehal) of een logiesfunctie (bijvoorbeeld een hotel of recreatiewoning) niet langer als geurgevoelig gebouw.¹⁵

De gemeenteraad kan in het omgevingsplan echter andere geurgevoelige gebouwen aanwijzen, mits hoofdzakelijk sprake is van het verblijf van mensen.¹⁶ Een kantoor, logiesfunctie en celfunctie kunnen bijvoorbeeld als geurgevoelig gebouw worden aangemerkt, een stal, een kas en een (zuivere) opslagloods

niet.¹⁷ Volgens de Nota van Toelichting is het zelfs mogelijk om bij de aanwijzing van geurgevoelige gebouwen te differentiëren tussen locaties.¹⁸ Het lijkt mij evenwel in de praktijk in de meeste gevallen moeilijk te motiveren waarom bijvoorbeeld een kantoor op de ene locatie wel beschermd dient te worden tegen geurhinder en op de andere locatie niet. Ik verwacht dat van de bevoegdheid om andere geurgevoelige objecten aan te wijzen vrij veel gebruik zal worden gemaakt, omdat in veel gevallen de behoefte zal bestaan om gebouwen waar langdurig door een persoon wordt verbleven¹⁹ wel (ten minste enige) bescherming tegen geurhinder te bieden.

De gemeenteraad is verder bevoegd om in het omgevingsplan locaties tegen geurhinder te beschermen, eveneens mits hoofdzakelijk sprake is van verblijf van mensen (bijvoorbeeld een camping).²⁰

2.4 Geprojecteerd geurgevoelig gebouw

Het integrale karakter van het omgevingsplan komt goed tot uitdrukking in artikel 5.91 lid 3 Bkl. Op grond van deze bepaling wordt onder een geurgevoelig gebouw ook verstaan een gebouw dat nog niet aanwezig is, maar op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit mag worden gebouwd. In artikel 5.93 en 5.94 Bkl is geregeld waar in het geval van een geprojecteerd geurgevoelig gebouw de waarden gelden en tot waar de afstandseisen gelden. Bij een nieuw te bouwen geurgevoelig gebouw gaat het om de locatie waar een gevel mag komen.²¹

Ook op dit punt is voor zover het de Wet geurhinder en veehouderij betreft sprake van een wijziging ten opzichte van het huidig recht. De Wet geurhinder en veehouderij heeft exclusieve werking. Bij een beslissing inzake de omgevingsvergunning milieu voor een veehouderij betreft het bevoegd gezag de geurhinder door de geurbelasting vanwege tot veehouderijen behorende dierenverblijven namelijk uitsluitend op de wijze als aangegeven bij of krachtens artikel 3 tot

13 In artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt voor de niet-vergunningplichtige inrichtingen naar artikel 1 van de Wet geurhinder en veehouderij verwezen.

14 Artikel 5.91 lid 1 Bkl.

15 *Stb.* 2018, 292, p. 370 en 735.

16 Artikel 5.91 lid 4 Bkl.

17 *Stb.* 2018, 292, p. 736.

18 *Stb.* 2018, 292, p. 736.

19 Vgl. de huidige uitleg van het begrip geurgevoelig object; ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1290.

20 Artikel 5.91 lid 5 Bkl.

21 Artikel 5.93 lid 1 onder b en artikel 5.94 lid 1 onder b Bkl.

en met 9 van de Wet geurhinder en veehouderij.²² Artikel 2.14, eerste lid onder a, onder 3^o, van de Wabo is hiervan niet uitgezonderd.²³ Daarom is het bijvoorbeeld niet mogelijk om geplande woningbouw, die er feitelijk nog niet staat, als redelijkerwijs te verwachten ontwikkeling in de beoordeling te betrekken.²⁴

2.5 Aanvaardbare geurhinder

Behalve voor de hiervoor genoemde categorieën (zuiveringstechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf en andere agrarische activiteiten) bevat het Bkl geen waarden of afstanden als instructie, maar bepaalt het slechts (in artikel 5.92 Bkl, dat kan worden aangemerkt als de centrale bepaling) dat in een omgevingsplan rekening wordt gehouden met de geur door activiteiten op geurgevoelige gebouwen. Het omgevingsplan dient erin te voorzien dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is.²⁵ De term ‘aanvaardbaar’ is een codificatie van de in de jurisprudentie ontwikkelde norm dat sprake moet zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.²⁶ De gemeente heeft vermoedelijk evenals naar huidig recht een vrij grote beoordelingsvrijheid²⁷ bij de wijze waarop ze hieraan invulling geeft. Er is immers sprake van rekening houden met een open norm.²⁸

2.6 Cumulatie

Artikel 5.92 lid 1 Bkl spreekt van ‘activiteiten’ (meervoud) en daarmee is tot uitdrukking gebracht dat het gaan om de cumulatieve geurhinder. Als sprake is van geurbelasting op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie door meer dan één bedrijfsmatige activiteit, moet rekening worden gehouden met de naar het oordeel van het bevoegde bestuursorgaan relevante cumulatie van geur door die bedrijfsmatige

activiteiten. Het kan hierbij ook gaan om de cumulatie van verschillende geurtypen.²⁹

Er geldt geen uitzondering voor de (in de nieuwe systematiek) omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Ook deze moet worden getoetst aan cumulatieve geurhinder. Op dit moment mag de cumulatieve geurhinder van een dierenverblijf (de achtergrondbelasting) niet worden getoetst in het kader van de aanvraag om omgevingsvergunning milieu omdat de Wet geurhinder en veehouderij (het exclusieve toetsingskader) niet voorziet in een toetsing van cumulatieve geurhinder.³⁰

Overigens kan in het omgevingsplan niet worden volstaan met enkel een norm voor de cumulatieve geurhinder. Het omgevingsplan zal in ieder geval (ook) een norm moeten bevatten voor de individuele geurhinder die leidt tot een aanvaardbaar niveau.³¹

2.7 Functionele binding en voormalige functionele binding

De waarden of afstanden voor geur door een activiteit zijn niet van toepassing op geurgevoelige gebouwen die functioneel verbonden zijn met een activiteit. Het gaat hierbij in ieder geval om de bedrijfswoning die niet hoeft te worden beschermd tegen de ‘eigen’ activiteiten.

Voorts blijft de figuur van de ‘plattelandswoning’³² bestaan.³³ In een omgevingsplan kan worden bepaald dat voor in het omgevingsplan aangewezen geurgevoelige gebouwen die eerder functioneel verbonden waren met een bedrijfsmatige activiteit, de geurbelasting door die bedrijfsmatige activiteit buiten beschouwing wordt gelaten voor zover het een activiteit in de agrarische sector³⁴ betreft. De regeling kan worden getypeerd als een eigenstandige

22 Artikel 2 lid 1 Wet geurhinder en veehouderij.

23 Artikel 2 lid 2 Wet geurhinder en veehouderij.

24 ABRvS 4 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8690, *TvAR* 2008/5431, met noot P.P.A. Bodden.

25 Artikel 5.92 Bkl.

26 Zie over de invulling van dit criterium bij geurhinder afkomstig van dierenverblijven: *De Wet geurhinder en veehouderij vier jaren in werking; de geurverordening en de omgekeerde werking van de geurcontour*, P.P.A. Bodden, *TvAR* 2011/1.

27 Naar huidig recht is ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1761 illustratief (aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij een extreem slechte milieukwaliteit).

28 *Stb.* 2018, 292 p. 736 en p. 355.

29 *Stb.* 2018, 292, p. 147.

30 ABRvS 12 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ5046.

31 *Stb.* 2018, 292. p. 736.

32 Artikel 1.1a Wabo. Zie ook artikel 2 lid 3 Wet geurhinder en veehouderij.

33 Zie hierover onder andere: P.P.A. Bodden, *Het wetsvoorstel voor de plattelandswoning. Een goede ruimtelijke ordening?*, *TvAR* 2012, p. 4-6.

34 Als bedoeld in artikel 3.200, 3.205, 3.208, 3.211, 3.215, 3.218, 3.221 of 3.225 Besluit activiteiten leefomgeving.

flexibiliteitsmogelijkheid. Vanzelfsprekend zal in alle gevallen moeten worden voldaan aan de overstijgende norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat vergt een locatiespecifieke afweging.³⁵ Voor geluid en trillingen kent het Bkl eenzelfde mogelijkheid, maar niet voor andere milieuaspecten zoals bijvoorbeeld fijnstof en externe veiligheid.

Met ‘agrarische sector’ wordt gerefereerd aan alle in paragraaf 3.6 van het Besluit activiteiten leef-omgeving genoemde type bedrijven, te weten een veehouderij, een glastuinbouwbedrijf, het telen van gewassen in de openlucht, het telen van gewassen in een gebouw, een agrarisch loonwerkbedrijf, een landbouwmechanisatiebedrijf, een bedrijf voor teelt en kweek van waterplanten en -dieren en een bedrijf voor mestbehandeling.

Op dit moment is de werking van de regeling voor de plattelandswoning beperkt tot de landbouwinrichting. Ingevolge het tweede lid van artikel 1.1a van de Wabo wordt onder een landbouwinrichting verstaan een inrichting waar uitsluitend of in hoofdzaak agrarische activiteiten, zijnde het telen of kweken van landbouwgewassen of het fokken, mesten, houden of verhandelen van landbouwhuisdieren, dan wel activiteiten die daarmee verband houden, worden verricht. Eerder heeft de Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State (hierna: ‘de Afdeling’) geoordeeld dat uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat de begrippen ‘landbouwinrichting’ en ‘landbouwhuisdier’ zijn ontleend aan het Besluit landbouw milieubeheer. In dat Besluit, dat al geruime tijd geleden is vervallen, was niet gedefinieerd wat onder een ‘landbouwhuisdier’ moet worden verstaan. In de uitspraak van 15 december 2010³⁶ heeft de Afdeling een invulling gegeven aan dit begrip. De Afdeling was van oordeel dat paarden, ook als deze worden gehouden voor het berijden daarvan (derhalve een gebruiksgericte paardenhouderij, die dient te worden onderscheiden van een productiegerichte paardenhouderij), zijn aan te merken als landbouwhuisdieren en dat de bedrijfsvoering in een manege is gericht op het houden van landbouwhuisdieren en het verrichten van activiteiten die daarmee verband houden. Bij zo’n paardenhouderij is derhalve sprake van een landbouwinrichting als bedoeld in artikel 1.1a,

tweede lid, van de Wabo, aldus de Afdeling in de hiervoor genoemde uitspraak van 15 december 2010. In de uitspraak van 29 maart 2017³⁷ heeft de Afdeling geoordeeld dat de regeling van de plattelandswoning eveneens van toepassing is op een agrarisch loonwerkbedrijf, omdat de activiteiten van het betreffende bedrijf verband hielden met agrarische activiteiten. Deze jurisprudentie maakt onder andere duidelijk dat de huidige regeling voor de plattelandswoning ook reeds een ruimer bereik heeft dan enkel het klassieke agrarische bedrijf (gericht op het voortbrengen van producten door middel van het houden van dieren of het telen van gewassen).

Verder is relevant dat de regeling voor de plattelandswoning wordt verbreed. De rechtsfiguur kan op grond van het Bkl ook worden toegepast buiten de agrarische sector, namelijk bij activiteiten verricht op een bedrijventerrein of in de horecasector.³⁸

2.8 Bebouwingscontour geur

Het Bkl introduceert verder een bebouwingscontour geur, die door de gemeenteraad in het omgevingsplan dient te worden vastgesteld, maar uitsluitend voor zover het omgevingsplan regels bevat voor zuiveringstechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf en andere agrarische activiteiten. Binnen de bebouwingscontour geldt een hoger beschermingsniveau voor geur. Verwacht mag worden dat de gemeenteraad hierbij veel beleidsvrijheid heeft en dat de Afdeling niet snel zal oordelen dat de bebouwingscontour niet in redelijkheid zo had mogen worden vastgesteld. Het Bkl stelt wel enkele voorwaarden. Een omgevingsplan moet een bebouwingscontour geur aanwijzen rond stedelijk gebied. Stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen kunnen binnen de bebouwingscontour worden opgenomen.³⁹

Het huidige onderscheid tussen binnen en buiten de bebouwde kom, dat bijvoorbeeld voorkomt in de Wet geurhinder en veehouderij, komt te vervallen. De jurisprudentie over deze begrippen is sterk afhankelijk van de feiten en de omstandigheden van het concrete

35 *Stb.* 2018, 292, p. 532.

36 ECLI:NL:RVS:2010:BO7364.

37 ECLI:NL:RVS:2017:868, *TvAR* 2017/5883, met noot P.P.A. Bodden.

38 Artikel 5.96 Bkl.

39 Artikel 5.97 Bkl.

geval en mede daarom soms onvoorspelbaar.⁴⁰ Bij de aanwijzing van de bebouwingscontour geur kan verder wel rekening worden gehouden met toekomstige bebouwing. Als belangrijk voordeel wordt in de Nota van Toelichting voorts genoemd dat wanneer de bebouwingscontour geur eenmaal is vastgesteld, dat voorkomt dat telkens geschillen ontstaan over de vraag of een geurgevoelig gebouw wel of niet binnen de bebouwde kom ligt.⁴¹ Ik plaats hierbij de kanttekening dat de aanwijzing van de bebouwingscontour geur geschilpunt kan zijn in een beroepsprocedure over een omgevingsplan.

2.9. Milieugebruiksruimte

In de Nota van Toelichting wordt vrij uitgebreid ingegaan op de verdeling van gebruiksruimte als beleidsmatig concept. Geïnspireerd door de praktijk ten aanzien van geluid,⁴² waar in bestemmingsplannen reeds gebruik wordt gemaakt van ‘geluidverkaveling’, wordt nadrukkelijk gewezen op de mogelijkheid om de gebruiksruimte te verdelen en deze verdeling te baseren op de eigen beleidsambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Gedacht kan worden aan het in het omgevingsplan vaststellen van referentiepunten, waarop de maximale geuremissie wordt vastgelegd. Dat kan per gebied, kavel of bedrijf.⁴³ Aldus wordt het principe van ‘wie het eerst komt, die het eerst maalt’ voorkomen. Het milieugebruik van een locatie wordt gelimiteerd. Tegelijkertijd ontstaat een recht op het gebruik van een (gelimiteerde) milieugebruiksruimte op een locatie, ook al start de activiteit klein en groeit deze pas in de loop van de tijd.⁴⁴ Zo kunnen uiteenlopende claims tot bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving op elkaar worden afgestemd, vooral op en rondom bedrijventerreinen en in gebieden waar veel veehouderijen zijn geconcentreerd.

Wat mij betreft is dit niet nieuw en zou dit, vanwege de ruimtelijke relevantie daarvan, ook naar huidig recht al moeten kunnen, al zijn mij daarvan geen voorbeelden bekend. In de praktijk wordt wel al geruime tijd gestuurd op de achtergrondbelasting, maar van bijvoorbeeld ‘geurverkaveling’ zijn mij geen voorbeelden bekend. Volgens de standaardjurisprudentie van de Afdeling⁴⁵ is het opnemen van normen voor de achtergrondbelasting in een bestemmingsplan in beginsel ruimtelijk relevant en aanvaardbaar. Deze mogen echter niet zo streng worden gesteld dat met het bestemmingsplan in feite strengere voorwaarden worden gesteld voor de uitbreiding van een individuele inrichting dan de normen voor de voorgrondbelasting die gelden in het milieuspoor.⁴⁶ Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verdwijnt dit onderscheid tussen het ruimtelijk spoor en het milieuspoor. Overigens is onder omstandigheden bij een regeling die ziet op de achtergrondbelasting vanwege de rechtszekerheid een ‘geur(ruimte)boekhouding’ vereist.^{47, 48}

Via geurverkaveling kan nog gericht worden gestuurd dan via beleid dat betrekking heeft op de achtergrondbelasting. In de Staalkaart Bedrijventerrein wordt geurverkaveling als volgt toegepast:⁴⁹

“(…) Geurverkaveling

Niet alle bedrijven zijn geurrelevant. Door de totale geurruimte te verdelen over alle kavels zal in de praktijk lang niet alle beschikbaar gestelde geurruimte benut worden. Bij de regeling is hiermee rekening gehouden.

Ten eerste krijgt elke activiteit een standaard geurruimte tot op de grens van de locatie waar de activiteit wordt verricht. Deze standaardgeurruimte is heel beperkt en lokaal en wordt bij de bepaling van de cumulatieve geurbelasting buiten beschouwing gelaten. Hiermee wordt voorkomen dat er kavels op een bedrijventerrein

40 Het begrip bebouwde kom kan volgens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet geurhinder en veehouderij worden omschreven als het gebied dat door aaneengesloten bebouwing overwegend een woon- en verblijffunctie heeft en waarin veel mensen per oppervlakte-eenheid ook daadwerkelijk wonen of verblijven. De grens van de bebouwde kom wordt bepaald door de aard van de omgeving. Binnen een bebouwde kom is de op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing geconcentreerd tot een samenhangende structuur. Zie o.a. ABRvS 3 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3990 en *Kamerstukken II* 2005/06, 30 453, nr. 3, p. 17 en 18.

41 *Sth.* 2018, 292, p. 371 en 372.

42 Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:237, *AB* 2015/83, met noot R. Benhadi.

43 *Sth.* 2018, 292, p. 377.

44 *Sth.* 2018, 292, p. 376 en 377.

45 Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:84, r.o. 6.5, *TvAR* 2015/5794 met noot P.P.A. Bodden.

46 ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1468, *TvAR* 2018/5934 met noot P.P.A. Bodden voor geurhinder van dierenverblijven en AbRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2753, r.o. 20.1 voor industriële geurhinder.

47 Vgl. AbRvS 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2753, r.o. 23.2.

48 In zijn noot onder *TBR* 2023/34 wijst Crijnen er op dat het leerstuk van de schaarse rechten een rol kan spelen bij het een regeling die ziet op de cumulatieve geurhinder.

49 VNG, 2021, p. 90.

zonder geurruimte geraken, op het moment dat de volledige cumulatieve geurruimte is uitgegeven.

Een geurrelevante activiteit die niet voldoende heeft aan de beperkte standaard geurruimte kan met een omgevingsvergunning meer geurruimte vragen. Deze vergunning wordt alleen verleend als de cumulatieve norm niet wordt overschreden en tevens een norm gerelateerd aan de oppervlakte van de locatie waar de activiteit wordt verricht ten opzichte van het totale bedrijventerrein niet wordt overschreden. (...)

Bij de verdeling van milieugebruiksruimte speelt artikel 5.93 lid 2 Bkl een belangrijke rol. Op grond van dit lid is het mogelijk om in het omgevingsplan te bepalen dat waarden niet gelden op een gevel van een geurgevoelig gebouw, de locatie van een gevel van het te realiseren geurgevoelig gebouw, of een begrenzing van de locatie voor het plaatsen van drijvende woonfunctie of woonwagen, maar op een ander punt, dat dichterbij de plaats is gelegen waar de activiteit wordt uitgevoerd. Dat kan bijvoorbeeld de grens zijn van de locatie waar de activiteit wordt verricht.⁵⁰

3. Het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf

3.1 Inleiding

Zoals ik hiervoor al aangaf stelt het Bkl slechts voor drie categorieën meer specifieke regels. Ik behandel in dit artikel, zoals ik eveneens al aangaf, alleen de regels voor het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf.

3.2 Beleidsneutraal?

In het Bkl komen voor veehouderijen de huidige materiële normen terug (waarbij bebouwde kom bebouwingscontour wordt). In zoverre is sprake van een beleidsneutrale omzetting. Daar moet echter niet te veel betekenis aan worden toegekend. In de Nota van Toelichting is al aangegeven dat op dit punt wijzigingen kunnen volgen.⁵¹ In de Nota van Toelichting wordt gerefereerd aan het eindrapport van de werkgroep Evaluatie regelgeving geurhinder

door veehouderijen.⁵² Onder andere de ‘50%-regel’⁵³ en de vaste afstanden voor de melkrundveehouderij worden in dat rapport ter discussie gesteld. Aanvankelijk berichtte de Staatssecretaris van Economische Zaken de Tweede Kamer dat uit de verschillende hinderbelevingsonderzoeken die waren verricht, geen eenduidig landelijk verband was af te leiden tussen geurbelasting en hinderbeleving (ten opzichte van de landelijke normstelling). De staatssecretaris wees op de ruimte die gemeenten in het kader van de Omgevingswet krijgen en zag geen aanleiding om onderzoek te doen naar nieuwe normen.⁵⁴ Inmiddels, zo’n vijf jaar later, klinkt echter een ander geluid. Bij brief van 7 juli 2023⁵⁵ heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de Tweede Kamer bericht dat wijzigingen in het geurbeleid worden voorbereid. Deze brief kan niet los worden gezien van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 14 september 2022,⁵⁶ waarin de rechtbank overwoog dat boven de (overigens vrij arbitrair gekozen) grenswaarde van 19,4 odour units per kubieke meter lucht (voorgrondbelasting) geen sprake meer is van een fair balance als bedoeld in artikel 8 EVRM en oordeelde dat de Staat met de Wet geurhinder en veehouderij, waarmee deze grenswaarde wordt overschreden, onrechtmatig handelt. De standaardwaarden en grenswaarden voor geurhinder afkomstig van dierenverblijven worden volgens de staatssecretaris aangescherpt, de 50%-regeling vervalt en bestaande overbelaste situaties worden aangepakt (worden in ieder geval onder de grenswaarden gebracht), aldus de (inmiddels demissionaire) staatssecretaris. Wat hiervan terecht gaat komen, moet worden afgewacht en zal mede afhankelijk zijn van de uitslag van de verkiezingen, temeer nu het onderwerp ook politiek beladen is. Wat hiervan ook zij, uitgaande van de thans bekende tekst van het Bkl (die ten aanzien van dit onderwerp dus mogelijk wordt gewijzigd) geldt voor het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf het volgende.

3.3 Geur door het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf

De immissienormen en/of afstanden zijn alleen van toepassing op de geur op een geurgevoelig gebouw door het houden van landbouwhuisdieren, voor zover

50 VNG, 2021, p. 54.

51 *Stb.* 2018, 292, p. 201.

52 *Kamerstukken II*, 2016/17, 29 383, nr. 282, p. 532.

53 Artikel 3 lid 4 Wet geurhinder en veehouderij.

54 *Kamerstukken II* 2016/17, 29 383 en 28 973, nr. 282.

55 *Kamerstukken II* 2022/23, 29 383, nr. 405.

56 ECLI:NL:RBDHA:2022:9119, *TvAR* 2023/8126 met noot R. Ligtoet.

die activiteit wordt verricht in een dierenverblijf.⁵⁷ Onder het houden van landbouwhuisdieren wordt het houden van meer dan 10 stuks rundvee, meer dan 15 varkens, meer dan 350 kippen en meer dan 25 overige landbouwhuisdieren inclusief het houden van landbouwhuisdieren door het exploiteren van een IPPC-installatie verstaan. Landbouwhuisdieren die alleen worden gehouden voor natuurbeheer of beheer van de openbare ruimte, educatieve doeleinden of bij onderzoekinstellingen zijn hiervan uitgezonderd.⁵⁸ De algemene instructieregel van artikel 5.92 Bkl (zie paragraaf 2.5) is hierop wel van toepassing.

3.4 Mogelijkheden voor flexibiliteit en gebiedsgericht maatwerk

De mogelijkheden voor flexibiliteit en gebiedsgericht maatwerk die de Wet geurhinder en veehouderij met de geurverordening⁵⁹ biedt, blijven behouden. Onder de Omgevingswet is het omgevingsplan hiervoor het instrument. Het Bkl bevat standaardwaarden en grenswaarden die overeenkomen met de normen voor de voorgrondbelasting en de bandbreedtes waarbinnen afgeweken mag worden van de Wet geurhinder veehouderij.⁶⁰ Bij de vaste afstanden is de systematiek en normstelling eveneens hetzelfde.⁶¹

Het Bkl gaat bovendien nog een stap verder dan de Wet geurhinder en veehouderij. Als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen, kan de gemeenteraad bij de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan andere immissiewaarden of afstanden vaststellen, waarbij de grenswaarden of minimumafstanden worden overschreden.^{62,63} Om tot een goede afweging te komen of de voorgenomen afwijking van het basisbeschermingsniveau gerechtvaardigd is,

moet volgens de Nota van Toelichting gekeken worden naar de legitimiteit van het voorgenomen besluit, de doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan, de evenredigheid en proportionaliteit, de noodzakelijkheid en naar de aanwezigheid van voldoende maatschappelijk draagvlak.⁶⁴ Tot het afwijken van het basisbeschermingsniveau kan dus niet lichtvaardig worden beslist.

3.5 Bestaande rechten

Ook het Bkl respecteert bestaande rechten en daarmee bestaande overschrijdingen tot een bepaalde hoogte. Indien de werkelijke geurbelasting hoger is of de werkelijke afstand kleiner is dan de standaardwaarde- of afstand van het Bkl, dan geldt de werkelijke belasting of afstand als standaardwaarde.⁶⁵ Ook de '50%-regeling' (die uitbreiding in een overbelaste situatie onder voorwaarden mogelijk maakt) uit artikel 3.115, tweede lid, onderdeel b, van het Activiteitenbesluit milieubeheer komt (vooralsnog) terug in het Bkl.⁶⁶ De in artikel 3, vierde lid, van de Wet geurhinder en veehouderij opgenomen 50%-regeling is niet overgenomen.^{67,68}

Specifiek ten aanzien van de veehouderij is verder van belang dat er, vergelijkbaar met de naar huidig recht geldende uitzonderingen, uitzonderingen gelden voor een geurgevoelig gebouw dat een functionele binding heeft met een dierenverblijf in de directe omgeving daarvan, een geurgevoelig gebouw dat op of na 19 maart 2000 heeft opgehouden een functionele binding te hebben met een dierenverblijf in de directe omgeving daarvan⁶⁹ en een geurgevoelig gebouw met een woonfunctie dat op of na 19 maart 2000 is gebouwd en voldoet aan de criteria voor de 'ruimte-voor-ruimte-woning' alsmede een geurgevoelig gebouw dat al aanwezig was op een locatie waar een ruimte-voor-ruimtwoning is gebouwd.⁷⁰ Voor deze categorieën gelden (kort en

57 Artikel 5.104 Bkl.

58 Artikel 5.105 jo. 5.104 Bkl in samenhang met artikel 3.200 Bal.

59 Artikel 6 van de Wet geurhinder en veehouderij.

60 Vgl. artikel 3 jo. artikel 6 Wet geurhinder en veehouderij en artikel 5.109 Bkl.

61 Artikel 5.112 Bkl.

62 Artikel 5.119 Bkl.

63 Dit is vergelijkbaar met het zogenoemde 'stap 3-besluit' uit de Interimwet stad- en milieubenadering.

64 *Stb.* 2018, 292, 322.

65 Artikel 5.106, 5.106a en 5.109a Bkl.

66 Artikel 5.109a lid 3 Bkl.

67 Zie voor het verschil tussen beide regelingen: G.A.M. Jongbloed, *Activiteitenbesluit milieubeheer, algemene regels voor de veehouderij*, *TvAR* 2013, p. 163.

68 In haar uitspraak van 16 juni 2023 (ECLI:NL:RBOBR:2023:2931) heeft de rechtbank Oost-Brabant geoordeeld dat de wetgever op grond van de SMB-richtlijn (2001/42/EG) een strategische milieubeoordeling had moeten verrichten met betrekking tot artikel 3 lid 4 Wet geurhinder en veehouderij. Nu dat niet is gebeurd, moet deze bepaling volgens de rechtbank buiten toepassing worden gelaten. Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld.

69 Artikel 5.110 Bkl.

70 Artikel 5.111 en 5.115 Bkl.

onvolledig samengevat) standaardafstanden in plaats van standaardwaarden.⁷¹

4. Slotbeschouwing

Uit het vorenstaande blijkt dat de regulering van geur onder de Omgevingswet ten opzichte van het huidige regime voordelen kent, zoals:

- het wordt eenvoudiger om beleidsmatig te sturen aan de hand van de milieugebruiksruimte (voorkomen: ‘wie het eerste komt, die het eerste maalt’);
- het onderscheid tussen twee sporen (ruimtelijke ordening en milieu) waarin verschillend wordt omgegaan met cumulatie en geurgevoelige locaties verdwijnt;

- geprojecteerde geurgevoelige gebouwen worden voortaan in alle gevallen beschermd.
- Verder zijn er beleidskeuzes gemaakt; zo worden tijdelijke geurgevoelige gebouwen niet langer beschermd en wordt de regeling voor (oorspronkelijk) de plattelandswoning verbreed.

Is hiervoor een stelselwijziging nodig? Dat lijkt mij niet, maar nu het nieuwe stelsel bijna in werking treedt, ga ik daar maar aan voorbij.

Over de auteur

Paul Bodden is advocaat bij Hekkelman Advocaten te Nijmegen.

71 Artikel 5.65 van het Bkl.