

De normering van geur in het Besluit kwaliteit leefomgeving

mr. P.P.A. Bodden¹

Op 1 juli 2016 is het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) vrijgegeven voor de internetconsultatie.^{2,3} De zogeheten voorhangprocedure is inmiddels afgerond. Op 20 mei 2017 vond het debat in de Eerste Kamer plaats. De volgende stap is advisering door de Raad van State. Benhadi heeft eerder in dit tijdschrift stilgestaan bij de normering van geluid in het Bkl.⁴ In deze bijdrage ga ik in op de normering van geur in het Bkl. Ik behandel de hoofdlijnen van de regeling voor geurhinder van bedrijfsmatige activiteiten. Daarbij zal ik de verschillen met het huidig recht nadrukkelijk belichten. Ik rond af met een voorbeeld om enkele verschillen tussen het huidig en nieuw recht te illustreren.

1. Inleiding

Het Bkl richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming. De instructieregels van paragraaf 5.1.4 (beschermen van de gezondheid en van het milieu) van het Bkl bevatten normen voor besluitvorming over de toedeling van functies aan locaties en de met het oog daarop te stellen regels in het omgevingsplan. De instructieregels in die paragraaf hebben betrekking op luchtkwaliteit, geluid, trillingen en geur.

De immissienormen en afstanden voor geur in het Bkl komen voor een belangrijk deel overeen met de immissienormen en afstanden die op dit moment in de Wet geurhinder en veehouderij en het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn opgenomen⁵. Echter, de regels zullen niet meer door middel van algemene rechtstreekse werkende rijksregels worden gesteld, maar door middel van regels in het door de gemeenteraad vast te stellen omgevingsplan. De instructieregels verplichten de gemeenteraad om in het omgevingsplan geurnormen voor bedrijfsmatige activiteiten op te nemen. De gemeenteraad kan daarmee gebiedsgericht maatwerk leveren.

Een groot deel van de instructieregels voor geur in het Bkl geldt generiek en dus niet enkel voor de geurbelasting vanwege tot veehouderijen behorende dierenverblijven.⁶

2. Geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties

2.1. Begripsomschrijvingen

De instructieregels voor geur hebben betrekking op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties. Het begrip geurgevoelig object (art. 1 van de Wet geurhinder en veehouderij⁷) keert niet terug in het Bkl. Er wordt een harmonisatie bewerkstelligd met de omschrijving van gevoelige gebouwen en gevoelige locaties voor andere milieuaspecten.

Een geurgevoelig gebouw is een gebouw met een woonfunctie, een onderwijsfunctie, een gezondheidszorgfunctie met bedgebied of een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang voor kinderen jonger dan 4 jaar⁸. In beginsel neemt het beschermingsbereik met deze definitie af. Zo kwalificeren een gebouw waarin een horecabedrijf is gevestigd (bijvoorbeeld een hotel of een snackbar), een kantoor, een museum in het buitengebied waar permanent iemand in de receptie aanwezig is, een penitentiaire inrichting, een justitiële inrichting of een TBS-kliniek niet als geurgevoelig gebouw⁹. Kinderopvang in een kinderdagverblijf voor kinderen jonger dan 4 jaar wordt wel beschermd, omdat daar veelvuldig bedrust wordt gehouden. Buitenschoolse opvang voor oudere kinderen die geen bedrust meer nodig hebben, wordt niet beschermd.¹⁰ De gemeenteraad kan in het omgevingsplan echter andere geurgevoelige gebouwen aanwijzen.¹¹ Ik verwacht dat van deze bevoegdheid vrij veel gebruik zal worden gemaakt, omdat de behoefte zal bestaan om gebouwen waar langdurig door een persoon

1. Mr. P.P.A. Bodden is advocaat en partner bij Hekkelman Advocaten en Notarissen te Nijmegen.
2. De tekst voor dit artikel is afgerond op 25 juni 2017.
3. Alsmede de ontwerp teksten van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Omgevingsbesluit.
4. R. Benhadi, 'De normering van geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving', *TvAR* 2016, p. 542 – 546.
5. Zie hierover nader: Paul Bodden e.a., *Milieu en ruimte in het buitengebied*, p. 117-132.
6. Vgl. art. 2, eerste lid van de Wet geurhinder en veehouderij.

7. In art. 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt voor de niet-vergunningplichtige inrichtingen naar art. 1 van de Wet geurhinder en veehouderij verwezen.
8. Art. 5.56, tweede lid van het Bkl.
9. P. 140 van de Nota van Toelichting.
10. P. 92 van de Nota van Toelichting.
11. Art. 5.56, vijfde lid van het Bkl.

wordt verbleven¹² wel (enige) bescherming tegen geurhinder te bieden.

Naast geurgevoelig gebouw kent het Bkl het begrip geurgevoelige locatie, hetgeen is gedefinieerd als een locatie voor het plaatsen van een woonwagen of een drijvende woonfunctie¹³. Bij een drijvende woonfunctie kan gedacht worden aan woonarken en woonschepen¹⁴. De gemeenteraad is eveneens bevoegd om in het omgevingsplan andere geurgevoelige locaties aan te wijzen.¹⁵

2.2. Illegaal en tijdelijk gebruik

De instructieregels voor geur zijn niet van toepassing op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit niet zijn toegelaten, tenzij de gemeenteraad bij omgevingsplan aan deze gebouwen en locaties alsnog bescherming toekent.¹⁶ Naar huidig recht wordt illegaal gebruik ook niet beschermd. Op 1 januari 2013 is de '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 getreden¹⁷. 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. In de eerste plaats heeft de wet aan art. 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 art. 2.12 lid 1 Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning. Illegaal ge-

bruik moet dus buiten beschouwing worden gelaten.^{18,19,20}

De instructieregels voor geur zijn evenmin van toepassing op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die voor een duur van minder dan tien jaar zijn toegelaten²¹, eveneens tenzij de gemeenteraad bij omgevingsplan aan deze gebouwen en locaties alsnog bescherming toekent.²² Deze uitzondering voor tijdelijk gebruik bestaat naar huidig recht niet. Naar mijn mening laat dit onverlet dat een afweging moet worden gemaakt over de aanvaardbaarheid van de geurbelasting.

2.3. Functionele binding

De instructieregels voor geur zijn niet van toepassing op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die een functionele binding hebben met een bedrijfsmatige activiteit voor zover het betreft de geurbelasting die wordt veroorzaakt door die bedrijfsmatige activiteit.²³ Het gaat hierbij in ieder geval om de bedrijfswoning die niet hoeft te worden beschermd tegen de 'eigen' activiteiten. De Nota van Toelichting noemt voorts een geurgevoelig gebouw

18. Ook de definitie van het begrip geurgevoelig object in de Wet geurhinder en veehouderij is gewijzigd, zij het dat deze wijziging geen materiële verandering met zich heeft gebracht. Ingevolge art. 1 Wgv (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.

19. 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.

20. 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 art. 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.

21. Art. 5.56, vierde lid van het Bkl.

22. Art. 5.56, vijfde lid van het Bkl.

23. Art. 5.60, eerste lid van het Bkl.

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

13. Art. 5.56, derde lid van het Bkl.

14. P. 92 van de Nota van Toelichting.

15. Art. 5.56, vijfde lid van het Bkl.

16. Art. 5.56, vijfde lid van het Bkl.

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

dat wordt gebruikt voor logies ('bed and breakfast') als voorbeeld.²⁴

Specifiek ten aanzien van de veehouderij is verder het volgende van belang. De huidige uitzondering voor een geurgevoelig gebouw dat onderdeel uitmaakt van een andere veehouderij of dat op of na 19 maart 2000 heeft opgehouden deel uit te maken van een andere veehouderij blijft bestaan.²⁵ Ook voor de woning die op of na 19 maart 2000 is gebouwd op een locatie die op dat tijdstip in gebruik was als veehouderij, in samenhang met het geheel of gedeeltelijk buiten werking stellen van de veehouderij en in samenhang met de sloop van de bedrijfsgebouwen die onderdeel hebben uitgemaakt van de veehouderij²⁶, blijft een uitzondering gelden. Voor deze categorieën gelden (kort en onvolledig samengevat) standaardafstanden in plaats van standaardwaarden.²⁷

Voorts blijft de figuur van de 'plattelandswoning'²⁸ bestaan.²⁹ 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 sector betreft. De rechtsfiguur kan volgens het Bkl echter ook worden toegepast buiten de agrarische sector, namelijk bij zuiveringstechnische werken en activiteiten in de horecasector.³⁰

Zie ik het goed, dan wordt met 'agrarische sector' gerefereerd aan alle in paragraaf 3.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving genoemde type bedrijven, te weten een veehouderij, een glastuinbouwbedrijf, een akker- of tuinbouwbedrijf, een tuinbouwbedrijf met teelt 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 beperkt tot de landbouwinrichting. Ingevolge het tweede lid van art. 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 bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geoordeeld dat uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat de begrippen 'landbouwin-

richting' en 'landbouwhuisdier' zijn ontleend aan het Besluit landbouw milieubeheer. In dat Besluit, dat inmiddels is vervallen, was niet gedefinieerd wat onder een 'landbouwhuisdier' moet worden verstaan. In de uitspraak van 15 december 2010³¹ 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 art. 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 2017³² 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).

3. Specifieke regels voor immissies en afstanden

3.1. Inleiding

Slechts voor enkele typen van bedrijfsmatige activiteiten stelt het Bkl meer specifieke regels, te weten zuiveringstechnische werken en veehouderijen. Het Bkl geeft ten aanzien van deze type bedrijven aan welke geurbelasting of welke afstand acceptabel wordt geacht. Voor deze sectoren bestaan ook naar huidig recht al generieke immissienormen of afstanden. Voor andere typen bedrijven bestaan geen generieke normen. De zuiveringstechnische werken laat ik in het navolgende buiten beschouwing.

3.2. Veehouderijen

In het Bkl en de Nota van Toelichting komen voor veehouderijen de huidige materiële normen terug (in zoverre is sprake van een beleidsneutrale omzetting)³³, maar daar moet niet veel betekenis aan worden toegekend. In de Nota van Toelichting wordt gerefereerd aan de lopende evaluatie van de

24. P. 147 van de Nota van Toelichting.

25. Art. 3, tweede lid van de Wet geurhinder en veehouderij.

26. Art. 14, tweede lid van de Wet geurhinder en veehouderij.

27. Art. 5.65 van het Bkl.

28. Art. 1.1a van de Wabo.

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

30. Art. 5.60 van het Bkl.

31. ECLI:NL:RVS:2010:BO7364.

32. ECLI:NL:RVS:2017:868, *TvAR* 2017/5883, met noot Paul Bodden.

33. Bijlage XVI bij het Bkl.

Wet geurhinder en veehouderij.³⁴ Intussen heeft de bestuurlijke werkgroep Evaluatie regelgeving geurhinder door veehouderijen haar conclusies en aanbevelingen opgeleverd.³⁵ Onder andere de '50%-regel'³⁶ en de vaste afstanden voor de melk-rundveehouderij worden ter discussie gesteld. In een recente brief aan de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken laten weten dat uit de verschillende hinderbelevingsonderzoeken die de afgelopen tijd zijn verricht, geen eenduidig landelijk verband is af te leiden tussen geurbelasting en hinderbeleving (ten opzichte van de landelijke normstelling). De staatssecretaris wijst op de ruimte die gemeenten in het kader van de Omgevingswet hebben en ziet voorshands geen aanleiding om onderzoek te doen naar nieuwe normen.³⁷

De immissienormen en/of afstanden zijn alleen van toepassing op het houden van meer dan 10 stuks rundvee, meer dan 15 varkens, meer dan 350 kippen, een of meer pelsdieren of meer dan 25 overige landbouwhuisdieren. Landbouwhuisdieren die alleen worden gehouden voor natuurbeheer of beheer van de openbare ruimte, educatieve doeleinden of bij onderzoekinstellingen zijn hiervan uitgezonderd.³⁸ De algemene instructieregel om in het omgevingsplan rekening te houden met de geurbelasting door bedrijfsmatige activiteiten³⁹ op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties is voor deze veehouderijen wel van toepassing.⁴⁰ Ook het Bkl respecteert bestaande rechten en daarmee bestaande overschrijdingen. Indien de werkelijke geurbelasting hoger is dan de standaardwaarde van het Bkl, dan geldt de werkelijke belasting als standaardwaarde.⁴¹ Ook de '50%-regeling' (die uitbreiding in een overbelaste situatie onder voorwaarden mogelijk maakt) uit art. 3.115, tweede lid, onderdeel b, van het Activiteitenbesluit milieubeheer komt vooralsnog terug in het Bkl.⁴² De in art. 3, vierde lid van de Wet geurhinder en veehouderij opgenomen 50%-regeling is niet overgenomen.⁴³ De mogelijkheden voor flexibiliteit en gebiedsgericht maatwerk die de Wet geurhinder en veehouderij met de geurverordening⁴⁴ biedt, blijven behouden. Onder de Omgevingswet is het omgevingsplan

hiervoor het instrument. Het Bkl voorziet in een basisbeschermingsniveau van geurimmissies op geurgevoelige gebouwen en locaties, die veroorzaakt worden door veehouderijen. Dat basisbeschermingsniveau mag in beginsel niet worden overschreden. Indien dat voor een doelmatig beheer, gebruik of de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies aangewezen is, kan in een omgevingsplan voor onderdelen van het grondgebied een andere waarde dan de standaardwaarde of een andere afstand dan de standaardafstand worden vastgesteld.⁴⁵ Hiervoor gelden bandbreedtes, die voorshands overeenkomen met de bandbreedtes van de Wet geurhinder en veehouderij.⁴⁶

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 voor een daarbij vast te stellen periode of voor onbepaalde tijd andere immissiewaarden of afstanden voor geur door veehouderijen vaststellen, waarbij de grenswaarden of minimumafstand worden overschreden.^{47,48} Voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit gelden in beginsel de in het omgevingsplan vastgelegde geurnormen. Het bevoegd gezag bij de verlening van de omgevingsvergunning kan gemotiveerd andere waarden en afstanden toestaan.⁴⁹ In het geval dat de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit een activiteit toestaat die leidt tot een grotere geurbelasting dan het omgevingsplan toestaat, dient voordat die activiteit kan worden uitgevoerd ook nog een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit voor het afwijken van het omgevingsplan te worden verleend.

4. Plaats geurgevoelig gebouw/ geurgevoelige locatie

De geurbelasting op een geurgevoelig gebouw dient te worden bepaald op de plaats waar de gevel van het geurgevoelige gebouw gebouwd mag worden in overeenstemming met het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.⁵⁰ Ook op dit punt is sprake van een wijziging ten opzichte van het huidig recht. De Wet geurhinder en veehouderij heeft exclusieve werking. Bij een beslissing inzake de omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een veehouderij betreft het bevoegd gezag de geurhinder door de geurbelasting vanwege tot veehouderijen behoren-

34. Onder andere op p. 143 en 202 van de Nota van Toelichting.

35. Bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 29 383 en 28 973, nr. 282.

36. Art. 3, vierde lid van de Wet geurhinder en veehouderij.

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

38. Art. 5.56, zesde lid van het Bkl jo. art. 3.163 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

39. Het staat de gemeenteraad overigens vrij om ook ten aanzien van niet-bedrijfsmatige activiteiten regels te stellen.

40. Art. 5.59, eerste lid van het Bkl.

41. Art. 5.63, tweede lid van het Bkl.

42. Art. 5.64 van het Bkl.

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

44. Art. 6 van de Wet geurhinder en veehouderij.

45. Art. 5.69 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

46. Bijlage XVI bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.

47. Art. 5.70 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

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

49. Art. 8.13 tot en met 8.15 van het Bkl.

50. Art. 5.57, eerste lid onder a van het Bkl.

de dierenverblijven namelijk uitsluitend op de wijze als aangegeven bij of krachtens art. 3 tot en met 9 van de Wet geurhinder en veehouderij.⁵¹ Art. 2.14, eerste lid onder a, onder 3°, van de Wabo is hiervan niet uitgezonderd.⁵² Derhalve is het bijvoorbeeld niet mogelijk om geplande woningbouw, die er feitelijk nog niet staat, als redelijkerwijs te verwachten ontwikkeling in de beoordeling te betrekken.⁵³ De geurbelasting op een geurgevoelige locatie wordt bepaald op de grens van die locatie.⁵⁴ Omdat de geurregels een onderdeel van het omgevingsplan gaan vormen, ontstaat voor bedrijven een betere bescherming. 'Oprukkende woningbouw' die door een gemeente wordt bestemd binnen de geurcontour, waardoor de veehouderij voor wat betreft geurhinder in een (nog meer) overbelaste situatie terecht komt, is niet meer mogelijk.

5. Bebouwingscontour geur

Het Bkl kent een bebouwingscontour geur, die door de gemeenteraad in het omgevingsplan dient te worden vastgesteld. 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 huidige onderscheid tussen binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom, komt te vervallen. De jurisprudentie over deze begrippen is sterk afhankelijk van de feiten en de omstandigheden van het concrete geval en mede daarom soms onvoorspelbaar. 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.⁵⁵

6. Cumulatie

Als sprake is van geurbelasting op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie door meer dan één bedrijfsmatige activiteit, moet rekening wor-

den gehouden met de naar het oordeel van de bevoegde bestuursorganen relevante cumulatie van geur door die bedrijfsmatige activiteiten.⁵⁶ Het kan hierbij ook gaan om de cumulatie van verschillende geurtypen.⁵⁷ Zie ik het goed, dan geldt, anders dan op dit moment het geval is, 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.⁵⁸

7. 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 geluid⁵⁹, 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. 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.⁶⁰ 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.^{61,62} 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.

51. Art. 2, eerste lid van de Wet geurhinder en veehouderij.

52. Art. 2, tweede lid van de Wet geurhinder en veehouderij.

53. ABRvS 4 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8690, *TvAR* 2008/5431, met noot Paul Bodden.

54. Art. 5.57, eerste lid onder b van het Bkl.

55. ABRvS 3 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3990 en *Kamerstukken II* 2005/06, 30 453, nr. 3, p. 17 en 18.

56. Art. 5.59, tweede lid Bkl.

57. P. 147 van de Nota van Toelichting.

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

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

60. P. 147 van de Nota van Toelichting.

61. Zie hierover nader p. 69 van de Nota van Toelichting.

62. Overigens gaat de Nota van Toelichting nog (veel) verder en worden daarin genoemd het sturen op het maximaal te houden landbouwhuisdieren per gebiedseenheid, gecombineerd met emissiebeperkende technieken en huisvestingssystemen.

8. Huidige vs. nieuwe regels

8.1. Inleiding

Toegepast op een (willekeurige) praktijksituatie levert het vorenstaande onder andere het volgende beeld op.

Gesteld dat een bestemmingsplan voor een bedrijventerrein wordt voorbereid, en dat uit de eerste onderzoeken is gebleken dat de bedrijfsgebouwen binnen een geurcontour van een veehouderij liggen. Gesteld dat de geldende geurnormen vrij recent door de gemeenteraad bij geurverordening⁶³ zijn vastgesteld en dat deze niet gewijzigd kunnen worden (omdat dat politiek niet haalbaar is). Hetzelfde geldt voor de in de gebiedsvisie vastgelegde streefwaarde voor geur. Wat zijn in die situatie naar huidig én toekomstig recht de mogelijkheden om de bedrijfsgebouwen toch planologisch mogelijk te maken binnen de geurcontour?

8.2. Huidig recht

Naar huidig recht is in de eerste plaats de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2008 van belang⁶⁴, waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat het bij de beoordeling van een gebouw bestemd of geschikt is voor menselijk verblijf, niet van belang is hoeveel personen in het gebouw verblijven. Het verblijven van maar één persoon is voldoende. Evenmin is van belang of de personen een bijzondere gevoeligheid hebben voor geur.

Verder is de uitspraak van de Afdeling 13 februari 2013⁶⁵ van belang, waarin zij met betrekking tot de zinsnede 'permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik' een belangrijk en ten opzichte van eerdere jurisprudentie⁶⁶ andersluidend oordeel heeft geveld. Volgens de Afdeling is een kortdurende verblijfsduur, ook als die zich regelmatig voordoet, onvoldoende om van een geurgevoelig object te kunnen spreken. Voortaan moet het gaan om een langdurige blootstelling.

Gezien het vorenstaande zijn er niet veel mogelijkheden denkbaar. Tegelijkertijd is het naar mijn mening niet ondenkbaar dat een bedrijfsgebouw op een bedrijventerrein geen geurgevoelig object is. Gedacht kan worden aan zuivere op- en overslagbedrijven (bijvoorbeeld zogeheten 'warehouses', waar slechts incidenteel mensen verblijven om goederen te halen of te brengen, voor zover dat niet automatisch gebeurt) en – minder vaak voorkomend – fabrieken of delen van fabrieken die geheel geautomatiseerd werken. Ook kan gedacht worden aan kleine ambachtelijke bedrijven die hun werk-

zaamheden niet op de bedrijfslocatie uitvoeren, maar daar enkel hun (statische) opslag hebben. In die situaties is immers evenmin sprake van permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik. Hiervan zijn mij echter geen voorbeelden in de jurisprudentie bekend.⁶⁷

Het voorgaande laat onverlet dat de planwetgever moet beoordelen of sprake is van een aanvaardbaar leefklimaat, een goede ruimtelijke ordening, in de betreffende bedrijfsgebouwen.⁶⁸ Hierbij heeft de gemeenteraad veel beleidsruimte.⁶⁹ Daarbij speelt uiteraard ook een rol dat sprake is van een kortdurend verblijf.

8.3. Nieuw recht

Naar nieuw recht pakt de casus volstrekt anders uit. Zoals ik hiervoor reeds aangaf, is een geurgevoelig gebouw in het Bkl gedefinieerd als een gebouw met een woonfunctie, een onderwijsfunctie, een gezondheidszorgfunctie met bedgebed of een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang voor kinderen jonger dan 4 jaar.⁷⁰ Een gebouw met een bedrijfsfunctie valt hier niet onder. Na inwerking-treding van de Omgevingswet is het in beginsel mogelijk om een omgevingsplan vast te stellen dat voorziet in realisatie van bedrijfsgebouwen waar langdurig wordt verbleven. Vanzelfsprekend dient

67. Relevant is wel de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 19 maart 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL8688): '(...) 2.8. De voorzitter overweegt voorts dat ook in het geval het plan ter plaatse van de gronden met de genoemde aanduiding uitsluitend bedrijfsgebouwen voor opslag en stalling zou toestaan, het plan evenmin de oprichting van geurgevoelige objecten had uitgesloten. Zoals [appellant] terecht stelt, zou het plan in dat geval blijven voorzien in de mogelijkheid van vestiging van zelfstandige opslag- en stallingbedrijven. Aangezien aannemelijk is dat in dat geval in een dergelijk bedrijfsgebouw een werknemer gedurende vijf dagen in de week acht uur per dag aanwezig is, moet worden aangenomen dat dergelijke gebouwen bestemd zijn voor menselijk verblijf en daarvoor permanent of op een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, kunnen worden gebruikt. Anders dan de raad heeft gesteld kan uit de uitspraak van de Afdeling van 25 februari 2009, 200802926/1 niet worden afgeleid dat gebouwen voor opslag- en stallingbedrijven geen geurgevoelige objecten zijn. In dat geval was bepaald dat een deel van een gebouw met de bestemming 'Wonen' uitsluitend mocht worden gebruikt voor niet bedrijfsmatige opslag en stalling van goederen ten dienste van een woning. Aangezien niet aannemelijk was dat een persoon in dat deel van het gebouw permanent of op een daarmee vergelijkbare wijze aanwezig zou zijn, werd dat deel van de bebouwing niet als geurgevoelig object aangemerkt. (...)'. Ik acht de kans groot dat het oordeel anders geluid zou hebben, wanneer het gebruik in de planregels preciezer was geformuleerd, in die zin dat omschreven zou zijn dat het een vorm van opslag of stalling betrof waarbij geen sprake is van langdurig verblijf door personen.

68. Vgl. ABRvS 15 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6985 en ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3763.

69. Zie onder andere ABRvS 23 maart 2016, TvAR 2016/5845, met noot Paul Bodden.

70. Art. 5.56 van het Bkl.

63. Zie hierover nader: Paul Bodden, 'De Wet geurhinder en veehouderij vier jaren in werking; de geurverordening en de omgekeerde werking van de geurcontour', TvAR 2011/1.

64. ECLI:NL:RVS:2008:BG8312.

65. ECLI:NL:RVS:2013:BZ1290.

66. Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5527.

dit wel te passen binnen het gemeentelijk beleid. De gemeenteraad is namelijk bevoegd om ook andere type gebouwen aan te wijzen als geurgevoelig gebouw.

Het nieuwe stelsel biedt nog een tweede mogelijkheid. Indien de bebouwingscontour zo wordt vastgesteld dat het plangebied buiten deze contour ligt, komt een lagere geurnorm (dan wel kortere vaste afstand) te gelden, hetgeen weer tot gevolg kan hebben dat de bedrijfsgebouwen niet meer binnen een geurcontour liggen. Dit zou bijvoorbeeld een route kunnen zijn, indien bedrijfsgebouwen volgens het nieuwe gemeentelijk beleid wel geurgevoelige gebouwen zijn. Dit laat onverlet dat ook dan een beoordeling van het leefklimaat dient plaats te vinden (dan in het kader van het criterium 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'). Ook in dat kader heeft de gemeenteraad beleidsvrijheid.

9. Afronding

Wie denkt dat het omgevingsrecht met de Omgevingswet alleen maar 'eenvoudiger en beter'⁷¹ wordt, heeft het naar mijn idee mis. Uit het vorenstaande volgt dat er reeds enkel op grond van het Bkl en enkel bezien vanuit het aspect geurhinder van bedrijfsmatige activiteiten vele materiële wijzigingen volgen. De daadwerkelijke impact zal blijken wanneer de definitieve tekst van het Bkl bekend wordt en zal voorts afhangen van de wijze waarop gemeenteraden invulling geven aan hun beleidsruimte.

71. De slogan van de rijksoverheid.