
Datum	30 juni 2022
Aan	Gemeente Hoogeveen Dhr. Ruud Kranenberg
Van	mr. J.G. (Jurian) Bos Advocaat T +31 (0)26 352 28 29 j.bos@dekempenaer.nl
Betreft	Second opinion advies RUD d.d. 5 november 2021 (met nummer Z2021-009574) met betrekking tot geur

SAMENVATTING

Ter voorbereiding op de plannen voor de ontwikkelingen rondom de voormalige (westelijke) zandwinplas Nijstad heeft de gemeente Hoogeveen gevraagd het advies van de RUD over het aspect 'geur' te controleren. Wij hebben daarvoor gekeken naar de toepasselijke geurnorm voor de RWZI Echten. Als de voorziene woningen en het hotel binnen de geurnorm blijven, mag er namelijk in beginsel van worden uitgegaan dat ter plaatse sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en daarmee van een goede ruimtelijke ordening voor het aspect 'geur'. Onze bevinding is dat de geurnorm van artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit geldt, en dat de uitzonderingen die in dit artikel zijn genoemd, niet van toepassing zijn. Deze bevinding komt overeen met het advies van de RUD. Artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit is van toepassing op geurgevoelige objecten, maar ook als de recreatiewoningen niet als geurgevoelige objecten zouden kwalificeren, dient aan deze norm te worden getoetst bij het bepalen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarom zal een geuronderzoek nodig zijn. Verder is onze bevinding dat de ontwikkelingen buiten de bebouwde kom zijn geprojecteerd. Daardoor geldt een geurnorm van 1 ouE/m³ als 98-percentiel. Hierin wijkt onze bevinding af van de RUD die de ontwikkelingen binnen de bebouwde kom lokaliseert met een geurnorm van 0,5 ouE/m³ als 98-percentiel. Nieuwbouw binnen de geurcontour is niet op voorhand uitgesloten, mits hiervoor nader onderzoek wordt gedaan door ter zake deskundigen. Daarbij dient de precieze geurcontour te worden vastgesteld. Op basis van deze informatie kan een gesprek worden gevoerd met de RWZI en de GGD, zoals ook de RUD heeft aanbevolen.

1. INLEIDING

Bij e-mail van 16 maart 2022 heeft Ruud Kranenberg ons namens de gemeente Hoogeveen ("gemeente") geïnformeerd dat de gemeente bezig is met de voorbereiding van twee bestemmingsplannen om recreatiemogelijkheden en woningbouw mogelijk te maken rondom de voormalige (westelijke) zandwinplas Nijstad ("voorgenomen ontwikkelingen"). In deze plannen worden ca. 110 recreatiewoningen, 30 particuliere woningen en hotelkamers mogelijk gemaakt. Voor het opstellen van de ontwerpbestemmingsplannen heeft de gemeente op 5 november 2021 een advies van de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe ("RUD") (met nummer Z2021-009574) ontvangen over onder andere het onderwerp 'geur'. De conclusie van de RUD voor het aspect geur is als volgt:

"Met de ontwikkeling van Nijstad Resort fase II ontstaat er steeds meer een gebied dat vastgroeit aan Hoogeveen en dat door aaneengesloten bebouwing overwegend een woon en verblijffunctie heeft, waarin ook steeds meer mensen per oppervlakte-eenheid daadwerkelijk wonen of verblijven en dat daarom als «bebouwde kom» moet worden beschouwd.

In deelgebied I, het entreegebied en bij de 24 geplande oeverwoningen woningen in het zuidwestelijk deel van deelgebied II wordt voldaan een geurconcentratie van 0,5 ouE/m³ als 98-percentiel en is sprake van een goed woon- en leefklimaat.

In deelgebied II op de centrale landtong is sprake van een redelijk woon- en leefklimaat omdat daar de geurconcentratie van 0,5 ouE/m³ als 98-percentiel wordt overschreden en ten noorden van de dam de 1,0 ouE/m³ als 98-percentiel. Op het noordelijke deel van de centrale landtong ter plaatse van de geplande wellness lodges is sprake van een matig tot slecht woon- en leefklimaat omdat daar de geurconcentratie van 1,5 ouE/m³ als 98-percentiel wordt overschreden.

De wetgeving is zodanig ingericht dat geurhinder van bestaande RWZI's vanuit de Wet Ruimtelijke Ordening al bij het ontwikkelen van de nieuwbouwplannen moet worden opgelost (het Activiteitenbesluit voorziet hierin niet). Is dit niet gebeurd, dan is er geen sprake van een goed woon- en leefklimaat.

Het is niet uitgesloten dat de rioolwaterzuivering in de toekomst beperkt wordt in haar bedrijfsvoering door de toenemende woonbebouwing en in geval van veranderingen aan de RWZI maatregelen moet nemen ter beperking van de geuremissie.

Door het treffen van maatregelen bij de RWZI kan de geurbelasting van de omgeving worden beperkt zodat in het gehele gebied Nijstad Resort fase II sprake is van tenminste een redelijk of zelfs een goed woon- en leefklimaat."

Ons is gevraagd om een second opinion over het advies van de RUD over geur. In het bijzonder voor wat betreft de kwalificatie van de omgeving (binnen of buiten bebouwde kom), welke geurnorm moet worden betrokken bij het bepalen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de nieuwe geurgevoelige objecten in het plan, en wat de kans van slagen is als de gemeente zou willen motiveren dat er in dit geval sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de geurgevoelige objecten binnen de geurcontour. Meer specifiek is de vraag bij de toepasselijke geurnorm of de nieuwbouw (geurgevoelige objecten) dient te worden beoordeeld aan de hand van de geurcontouren 0,5 ouE/m³, als de conclusie is dat de omgeving gezien moet worden als aangesloten woonbebouwing (binnen bebouwde kom) of 1,0 ouE/m³, als omgeving gezien moet worden als verspreid liggen de woningen (buiten bebouwde kom). Of dat moet worden uitgegaan van de geurcontouren 1,5 ouE/m³ (binnen bebouwde kom) of 3,5 ouE/m³ (buiten bebouwde kom) om te bepalen of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Deze notitie is tot deze vragen beperkt. De geplande particuliere woningbouw aan de meest oostelijke kant van de zandwinplas (gebied tussen Hoogeveen en de oostelijke plas) blijft buiten beschouwing, omdat deze woningbouw buiten de geurcontouren valt zoals weergegeven op p. 2 van het advies van de RUD.

De opzet van de notitie is als volgt. Eerst komt aan bod of de RUD de juiste geurnorm heeft gehanteerd (paragraaf 2). Vervolgens wordt beoordeeld of de RUD de locatie terecht heeft aangeduid als 'bebouwde kom' (paragraaf 3). Daarna wordt besproken of, en zo ja hoe, de gemeente kan motiveren dat binnen de geurcontour sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat (paragraaf 4). In paragraaf 5 is de conclusie met het antwoord op de vragen opgenomen, waaraan enkele aanbevelingen zijn toegevoegd.

2. TOEPASSELIJKE GEURNORM

2.1 Goede ruimtelijke ordening en geur

Bij het opstellen van de bestemmingsplannen voor de voorgenomen ontwikkelingen dient te worden beoordeeld of de plannen in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient het aspect geur te worden betrokken, als daartoe aanleiding bestaat. De RUD heeft twee bronnen van geur aangewezen, die van invloed kunnen zijn op de voorgenomen ontwikkelingen. Dit zijn de rioolwaterzuiveringsinstallatie Echten ("RWZI") en de NAM locatie Ten Arlo. Gelet hierop dient het aspect geur bij de toets aan de goede ruimtelijke ordening te worden betrokken. Volgens de RUD komen bij regulier bedrijf van deze NAM locatie geen geuremissies voor. Incidenteel komen wel geuremissies voor, maar dit zal volgens de RUD niet leiden tot structurele overlast. Het advies van de RUD bevat verder geen gegevens over de NAM locatie. Hoewel de conclusie van de RUD aannemelijk lijkt, kunnen wij deze conclusie niet verifiëren. Deze notitie is daarom beperkt tot de geuremissie van de RWZI. Verder is ons – ook na navraag bij Ruud Kranenberg – niet gebleken van toepasselijke lokale of provinciale (beleids)regels over geur. Deze notitie beperkt zich dan ook tot het Activiteitenbesluit milieubeheer ("Activiteitenbesluit"), het ruimtelijk ordeningsrecht en de toepasselijke rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("Afdeling") over geur.

2.2 Geurnorm RWZI

De term 'goede ruimtelijke ordening' is een breed begrip en dient nader te worden ingevuld. Dat kan aan de hand van een concrete geurnorm. De concrete norm voor de geuremissie van zuiveringstechnische werken voor de behandeling van stedelijk afvalwater is neergelegd in artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit. Dit artikel is van toepassing op zuiveringstechnische werken, voor zover het de waterlijn betreft met inbegrip van slibindiking en mechanische slibontwatering.¹ Voor de RWZI is op 8 augustus 2005 een revisievergunning verleend voor de zuivering van communaal afvalwater door middel van een waterlijn en een sliblijn, en voor slibontwatering van de eigen RWZI en andere rioolwaterzuiveringsinstallaties. Dit betekent dat de geurnorm in artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit van toepassing is op de RWZI. Dit artikel uit het Activiteitenbesluit vormt daarom ook het uitgangspunt bij de toets of ter plaatse van de voorgenomen ontwikkelingen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Als aan de geurnorm wordt voldaan, mag er in beginsel van worden uitgegaan dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening dient echter ook aanvullend te worden gezien of ter plaatse van de voorgenomen ontwikkelingen wat betreft geurbelasting een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd (zie ook hierna onder paragraaf 4.1 van deze notitie). Artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit luidt als volgt:

1. De geurbelasting als gevolg van een zuiveringstechnisch werk is ter plaatse van geurgevoelige objecten niet meer dan 0,5 odour unit per kubieke meter lucht als 98-percentiel.
2. In afwijking van het eerste lid is de geurbelasting als gevolg van een zuiveringstechnisch werk ter plaatse van geurgevoelige objecten gelegen op een gezoneerd industrieterrein, een bedrijventerrein danwel buiten de bebouwde kom, niet meer dan 1 odour unit per kubieke meter lucht als 98-percentiel.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid, wordt bij een zuiveringstechnisch werk voldaan aan de bij ministeriële regeling te stellen eisen.
4. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op een zuiveringstechnisch werk dat is opgericht voor 1 februari 1996 en waarvoor op dat tijdstip een vergunning op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer in werking en onherroepelijk was.
5. Indien het vierde lid van toepassing is, dan is de geurbelasting als gevolg van een zuiveringstechnisch werk ter plaatse van geurgevoelige objecten ten hoogste 1,5 odour units per kubieke meter lucht als 98-percentiel.
6. In afwijking van het vijfde lid is de geurbelasting als gevolg van een zuiveringstechnisch werk ter plaatse van geurgevoelige objecten gelegen op een gezoneerd industrieterrein, een bedrijventerrein dan wel buiten de bebouwde kom ten hoogste 3,5 odour units per kubieke meter lucht als 98-percentiel.
7. Voor een zuiveringstechnisch werk waarvoor tot 1 januari 2011 een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, in werking en onherroepelijk was, zijn het eerste, tweede, vijfde en zesde lid niet van toepassing op de geurbelasting ter plaatse van geurgevoelige objecten die op het moment van verlening van de vergunning niet aanwezig waren of in de vergunning niet als geurgevoelig werden beschouwd.
8. Bij de verandering van een zuiveringstechnisch werk als bedoeld in het vierde en zevende lid is de geurbelasting ter plaatse van geurgevoelige objecten als gevolg van een zuiveringstechnisch werk niet hoger dan de geurbelasting voorafgaand aan de verandering, tenzij de waarden, bedoeld in het eerste en tweede lid niet worden overschreden.

Geurgevoelige objecten

De geurnorm in artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit geldt voor geurgevoelige objecten. Bij geurgevoelige objecten gaat het om gebouwen die geschikt zijn om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, worden gebruikt.² Volgens

¹ Artikel 3.5a van het Activiteitenbesluit.

² Voor de definitie van geurgevoelige objecten verwijst artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit naar artikel 1 van de Wet geurhinder en veehouderij ("Wgv"). In artikel 1 van de Wgv is een geurgevoelig object gedefinieerd als: 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 vergelijk-

de Afdeling is hiermee alleen bescherming geboden aan personen tegen langdurige blootstelling aan geurhinder in gebouwen. Volgens een uitspraak van de Afdeling van 1 mei 2019 is een gebouw een geurgevoelig object, indien dit bedoeld is om te worden gebruikt voor menselijk verblijf, dat gebruik structureel is en gedurende een bepaalde periode plaatsvindt door dezelfde personen, zodat sprake is van langdurige blootstelling van die personen aan geurhinder in dat gebouw.³ In die uitspraak was er geen sprake van een geurgevoelig object, omdat in de planregels een beperking was gesteld aan de verblijfsduur van dezelfde personen in de vaste kampeermiddelen en recreatiewoningen. De vraag is of deze uitspraak ook van toepassing is op de voorgenomen ontwikkelingen. Dat lijkt niet het geval. De voorgenomen ontwikkelingen bevatten immers, naast recreatiewoningen, ook particuliere woningen. En, voor zover bekend, worden hiervoor in de planregels geen beperkingen in de verblijfsduur van dezelfde personen gesteld.⁴ Daarnaast heeft de Afdeling in de genoemde uitspraak geoordeeld dat ook als er geen sprake is van een geurgevoelig object, er niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat ter plaatse een aanvaardbaar verblijfsklimaat kan worden gegarandeerd. Volgens de Afdeling moet inzichtelijk zijn dat ter plaatse van het recreatieterrein uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening sprake is van een aanvaardbaar verblijfsklimaat. In dat geval was dit niet afdoende inzichtelijk gemaakt, waarbij de Afdeling de geurcontour en afstand tot de inrichting meewoog.⁵ Gelet hierop gaan wij ervan uit dat bij de voorgenomen ontwikkelingen niet aan de geurnormen van artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit mag worden voorbijgegaan.

Hoofdregel en uitzonderingen

De geurnorm die in beginsel geldt, is opgenomen in het eerste en tweede lid van artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit. In de leden vier tot en met acht van dit artikel zijn de uitzonderingen vermeld. Deze normen wijzigen onder de Omgevingswet niet.⁶ De systematiek van artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit is afkomstig van de samenvoeging per 1 januari 2016 van de artikelen 3.5b en 6.19b van het Activiteitenbesluit.⁷ Daarom is de wetsgeschiedenis bij de uitleg van artikel 3.5b van belang. Bij de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit waren de leden één tot en met drie opgenomen in artikel 3.5b en de leden vier tot en met acht waren opgenomen in artikel 6.19b. Artikel 6.19b van het Activiteitenbesluit bevatte het overgangsrecht. Om de juiste geurnorm te bepalen, wordt daarom eerst bekeken of een uitzondering van toepassing is. Eerst komt artikel 3.5b, zevende lid, aan bod en vervolgens artikel 3.5b, vierde lid, van het Activiteitenbesluit.

Artikel 3.5b, zevende lid, van het Activiteitenbesluit ziet op situaties waarin onmiddellijk voorafgaand aan het van toepassing worden van artikel 3.5b (per 1 januari 2011) een milieuomgevingsvergunning in werking en onherroepelijk was. Het zevende lid houdt in dat de invoering van artikel 3.5b (dus de huidige leden één tot en met drie van artikel 3.5b) per 1 januari 2011 een zuiveringstechnisch werk niet opeens beperkt, als op het moment van vergunningverlening nog geen geurgevoelige objecten aanwezig waren. Het zou dan volgens de toelichting op artikel 6.19b gaan om woonbebouwing (of daaraan gelijk te stellen bebouwing) die in de richting van het werk is opgerukt⁸ en voor de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit is gebouwd.⁹ De bescherming

bare wijze van gebruik, wordt gebruikt, waarbij onder «gebouw, bestemd voor menselijk wonen of menselijk verblijf» wordt verstaan: gebouw dat op grond van het bestemmingsplan, bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 van die wet daaronder mede begrepen, de beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38 van die wet, of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van laatstgenoemde wet mag worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf.

³ ABRS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1431, r.o. 11.2.

⁴ Vgl. ook ABRS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:422, r.o. 5.8.

⁵ ABRS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1431, r.o. 11.3.

⁶ Zie de artikelen 5.100 t/m 5.103 van het Besluit kwaliteit leefomgeving: Stb. 2018, 292.

⁷ Stb. 2015, 337.

⁸ Stb. 2010, 78, p. 79.

⁹ Vgl. de toelichting bij het toekomstige Besluit kwaliteit leefomgeving: Stb. 2018, 292, p. 742.

van dergelijke nieuwe objecten moet volgens de toelichting plaatsvinden in het kader van de ruimtelijke ordening. Het bouwen van nieuwe woningen op plaatsen waar niet aan de normen van artikel 3.5b voldaan kan worden is niet wenselijk, omdat daar geen sprake is van een goed woon- en leefklimaat, aldus de toelichting. Hieruit volgt dat de uitzondering in artikel 3.5b, zevende lid, van het Activiteitenbesluit niet van toepassing is op de voorgenomen ontwikkelingen.

Artikel 3.5b, vierde lid, van het Activiteitenbesluit bevat het overgangsrecht voor bestaande situaties uit de bijzondere regeling G3 van de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR). Volgens de toelichting op artikel 6.19b zijn bestaande situaties gedefinieerd als bestaande rioolwaterzuiveringsinstallaties tijdens de publicatie van genoemde bijzondere regeling in januari 1996.¹⁰ Indien in deze bestaande situaties geen verandering van de inrichting plaatsvindt, gelden de normen uit het tweede en derde lid van artikel 6.19b – dat zijn dus nu de normen uit het vijfde en zesde lid van artikel 3.5b – aldus de toelichting. In het advies van de RUD is ervan uitgegaan dat de RWZI in 1977 is gebouwd en dat de laatste aanpassing dateert van 1985.¹¹ Bij navraag van Ruud Kranenberg heeft de RUD op 6 april 2022 onderstaand overzicht gemaild van verleende vergunningen en geaccepteerde meldingen vanaf 1996 tot heden. Daaruit blijkt dat zich na 1996 verschillende wijzigingen binnen de

Besluitdatum	Omschrijving vergunning/melding
19-9-1997	Revisievergunning 1997
27-7-2004	Melding verandering inrichting ; opslag slib 2004
27-7-2004	Melding verandering inrichting; gebruik hulpstof tbv. slibontwatering 2004
29-11-2004	Tijdelijke vergunning aanbrengen beluchtingsapparatuur carrousel 2004
8-8-2005	Revisievergunning 2005
27-9-2010	Melding aanpassing fijnroosterinstallatie
5-10-2010	Melding aanpassing beluchting 2010
15-2-2011	Vergunning bouwen vergistingsinstallatie 2011
10-4-2012	Vergunningen bouw bedieningsruimte 2012
3-5-2012	Vergunning bouw slibvergistingsinstallatie en bedrijfshal 2012
23-10-2012	Vergunning realisatie Anammox-installatie 2012
1-12-2014	Vergunning bouwen TDH-installatie rwzi Echten 2014
19-3-2015	Melding activiteitenbesluit 19-03-2015 wijzigen geurcontouren
11-11-2015	Intrekking maatwerkvoorschriften van toepassing verklaren van Ab
23-9-2021	Ambtshalve wijziging voorschriften 2021

RWZI hebben voorgedaan. Gelet op de aard van deze wijzigingen, gaan wij ervan uit dat er sinds 1996 een verandering van de inrichting heeft plaatsgevonden. Hierdoor is er geen sprake meer van een bestaande situatie zoals bedoeld in artikel 3.5b, vierde lid, van het Activiteitenbesluit. Dit betekent dat deze uitzondering op de geurnorm niet van toepassing is.

Daarbij komt dat in de toelichting bij het voormalige artikel 6.19b van het Activiteitenbesluit is vermeld dat het bouwen van nieuwe woningen op plaatsen waar niet aan de normen van artikel 3.5b kan worden voldaan niet wenselijk is, omdat daar geen sprake is van een goed woon- en leefklimaat. De normen van artikel 3.5b, waarnaar de toelichting bij artikel 6.19b verwijst, zijn de normen die in het huidige artikel 3.5b, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit zijn neergelegd.

2.3 Bevinding

Nu de uitzonderingen van artikel 3.5b, vierde en zevende lid, van het Activiteitenbesluit niet van toepassing zijn, gelden de geurnormen van artikel 3.5b, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit. Welke norm precies geldt, komt in paragraaf 3 aan bod. Onze bevindingen komen op dit punt overeen met het advies van de RUD. Maar deze bevinding wijkt af van de toelichting bij het vigerende bestemmingsplan ‘Buitengebied Noord, deelplan Nijstad 2014’. Dit bestemmingsplan is van toepassing op (het gebied rondom) de oostelijke plas en de landtong waar de voorgenomen ontwikkelingen deels zijn voorzien. In deze toelichting is namelijk opgenomen dat de RWZI onder het overgangsrecht valt, omdat de RWZI voor 1 februari 1996 is opgericht. Samen met RUD is onze bevinding echter dat de RWZI niet onder het overgangsrecht valt.

¹⁰ Stb. 2010, 78, p. 79.

¹¹ P. 2 advies RUD.

3. BINNEN OF BUITEN DE BEBOUWDE KOM

3.1 Afwijkende geurnorm binnen en buiten de bebouwde kom

Uit artikel 3.5b, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit blijkt dat moet worden bekeken of de voorgenomen ontwikkelingen binnen of buiten de bebouwde kom zijn geprojecteerd. Als de voorgenomen ontwikkelingen binnen de bebouwde kom komen te liggen, geldt de geurnorm van artikel 3.5b, eerste lid, van het Activiteitenbesluit (0,5 ouE/m³ als 98-percentiel). Als de voorgenomen ontwikkelingen buiten de bebouwde kom komen te liggen, is de geurnorm van artikel 3.5b, tweede lid, van het Activiteitenbesluit van toepassing (1 ouE/m³ als 98-percentiel). Hieruit volgt dat voor ontwikkelingen buiten de bebouwde kom een lager beschermingsniveau tegen geurhinder geldt.¹²

3.2 Wanneer is sprake van binnen of buiten de bebouwde kom?

Volgens de toelichting op artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit kan de bebouwde kom 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. Bij de beoordeling of er sprake is van 'binnen de bebouwde kom' zal de aard van de omgeving bepalend zijn, en daarbij is niet van belang de plaats van het verkeersbord of de grenslijn van verkeerstechnische aard. Wel zal in ieder geval sprake moeten zijn van een structurele samenhang van de bebouwing (bijvoorbeeld een aaneengesloten woonbebouwing). Verspreid liggende woonbebouwing zal waarschijnlijk geen bebouwde kom in ruimtelijke zin vormen, terwijl kleine kernen dat wel kunnen zijn. Bepalend hiervoor is dus de ruimtelijke structuur, aldus de toelichting.¹³ Uitgangspunt in de rechtspraak van de Afdeling is dat de grens van de bebouwde kom wordt bepaald door de aard van de omgeving, en of de bebouwing binnen een bebouwde kom op korte afstand van elkaar gelegen en geconcentreerd is tot een samenhangende structuur. Voor de beantwoording van de vraag of een perceel binnen de bebouwde kom ligt, is de feitelijke situatie bepalend, aldus de Afdeling.¹⁴

3.3 Voorgenomen ontwikkelingen binnen of buiten de bebouwde kom?

Omdat het begrip 'bebouwde kom' zo afhankelijk is van de waardering van de feiten en omstandigheden van het concrete geval, is het moeilijk zekerheid te verkrijgen of de voorgenomen ontwikkelingen binnen of buiten de bebouwde kom zijn geprojecteerd. Op basis van de feitelijke situatie ter plaatse is het evenwel goed verdedigbaar dat de voorgenomen ontwikkelingen buiten de bebouwde kom komen te liggen. Het gaat om bebouwing zonder kern rondom de voormalige zandwinplas. De ruimte tussen de woningen is relatief open en geeft een weidse beleving op de plas en op het achterliggende landschap dat uit grasland bestaat en als 'Agrarisch' is bestemd. De omgeving heeft niet het karakter van een bebouwde kom. Voor zover de gebouwen rondom de plas als een cluster zouden kunnen worden aangemerkt, kan goed betoogd worden dat het gaat om kleine en compacte bebouwingsclusters die in contrast met de grote open tussenruimte – de tussenliggende plas – ten opzichte van de andere woningen en het hotel zonder bredere samenhang op zichzelf staan. Dit zijn elementen die de Afdeling in haar beoordeling kan betrekken.¹⁵ Daaraan kan worden toegevoegd dat, voor zover er al sprake zou zijn van een bebouwingslint rondom de plas, dit bebouwingslint langgerekt is en extensief en bestaat uit verschillende soorten bebouwing, te weten particuliere woningen en recreatiewoningen van verschillende afmetingen, waaronder waterwoningen. Daarbij kan goed worden betoogd dat het, gelet op de aard van de verblijfsruimten, niet gaat om bebouwing waar per oppervlakte-eenheid veel mensen wonen of verblijven.

¹² Zie ook de toelichting bij artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit in Stb. 2010, 78, p. 60.

¹³ Stb. 2010, 78, p. 60.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld ABRS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943, r.o. 43.3 en ABRS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:653, r.o. 12.7-12.8.

¹⁵ ABRS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3131, r.o. 5.5.

Ook deze elementen kan de Afdeling in haar beoordeling betrekken.¹⁶ Bovendien liggen de voorgenomen ontwikkelingen op ruime afstand van de kern van Hoogeveen. De afstand van de oostelijke plas tot de bebouwing aan de rand van Hoogeveen bedraagt ca. 400 tot 450 meter. Voor zover zou worden aangevoerd dat aan de recreatiewoningen op de landtong een bepaalde concentratie en bevolking niet kan worden ontzegd, kan daartegen worden ingebracht dat dit enkele gegeven naar rechtspraak van de Afdeling niet betekent dat deze bebouwing – voor zover de bebouwing als vakantiepark zou worden geduid – op zichzelf een bebouwde kom vormt.¹⁷ Er zijn dan ook meer argumenten om te spreken van ‘buiten de bebouwde kom’ dan van ‘binnen de bebouwde kom’.

3.4 Korte vooruitblik Omgevingswet

Overigens keert het begrip ‘bebouwde kom’ onder de Omgevingswet niet terug. Volgens artikel 5.97 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) wijst een omgevingsplan een of meer bebouwingscontouren geur aan en wordt de geometrische begrenzing van zo’n contour in het omgevingsplan vastgelegd. Binnen de bebouwingscontour geur geldt een hoger niveau van bescherming tegen geur. Daaronder valt in elk geval stedelijk gebied.¹⁸

3.5 Bevinding

Het is goed verdedigbaar dat de voorgenomen ontwikkelingen rondom de voormalige zandwinplas buiten de bebouwde kom zijn gelegen. Hierin wijkt onze bevinding af van het advies van de RUD, die het gebied uiteindelijk binnen de bebouwde kom lokaliseert. De redenering van de RUD is dat er steeds meer een gebied ontstaat dat vastgroeit aan Hoogeveen en dat door aaneengesloten bebouwing overwegend een woon- en verblijffunctie heeft, waarin ook steeds meer mensen per oppervlakte-eenheid daadwerkelijk wonen of verblijven. Wij begrijpen de redenering van de RUD, maar het is goed verdedigbaar dat het moment van ruimtelijke hechting van bebouwing aan Hoogeveen met de voorgenomen ontwikkelingen nog niet is bereikt. De geplande particuliere woningbouw aan de meest oostelijke kant van de plas (gebied tussen Hoogeveen en de oostelijke plas) brengt daarin geen verandering. Deze woningbouw bestaat uit een losstaand klein, geconcentreerd cluster, waarvoor goed verdedigbaar is dat hierdoor nog geen samenhangende structuur tussen Hoogeveen en de woningbouw rondom de voormalige zandwinplas is bereikt.

4. AANVAARDBAAR WOON- EN LEEFKLIMAAT

4.1 Onderzoek

Zoals in paragraaf 2.2 van deze notitie is overwogen, betekent het voldoen aan de geurnorm niet zonder meer dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Wij bevelen daarom aan dat ter plaatse van de voorgenomen ontwikkelingen een geuronderzoek wordt verricht. Aan de hand daarvan kan worden bepaald of de geurhinder aanvaardbaar is. Een geuronderzoek is ook aan te bevelen om de exacte geurcontour van de RWZI vast te stellen. In het rapport van Middag Milieuadvies (“**Middag**”) van 26 augustus 2014 is namelijk opgemerkt dat de geurcontouren die in de notitie van Royal HaskoningDHV van 18 april 2013 zijn opgenomen, afwijken van eerdere geurcontouren.¹⁹ Middag stelt voor hiernaar onderzoek te doen, waaronder naar de vergunde situatie en de feitelijke situatie. De notitie van Royal HaskoningDHV van 18 april 2013 is overgenomen in het rapport van de RUD. Mogelijk liggen de geurcontouren dus anders dan in het rapport van RUD is vermeld. Het is belangrijk om te weten waar de geurcontouren liggen, omdat dit invloed heeft op de afweging voor de locatie van de voorgenomen ontwikkelingen. Verder kan aan de hand van dit onderzoek worden bepaald of

¹⁶ ABRS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:653, r.o. 12.8.

¹⁷ ABRS 23 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ8287, r.o. 2.4.2. ABRS 12 mei 2010, ECLI:NL:RVS:BM4165, r.o. 2.3.2.

¹⁸ Stb. 2018, 292, p. 371-372.

¹⁹ Middag Milieuadvies, Rapportage advies geurcontouren RWZI Echten, 26 augustus 2014, p. 10 en verder.

mitigerende maatregelen aan de RWZI, in het plangebied of wellicht aan de woningen kunnen worden getroffen om geurbelasting te verminderen. In de notitie van de RUD is hierover ook een advies opgenomen, dat navolging verdient.

4.2 Bouwen binnen de geurcontour

Nieuwbouw binnen een geurcontour is niet snel aanvaardbaar.²⁰ Onder de Wet geurhinder en veehouderij (“Wvg”) is dit uitgangspunt versoepeld door de Afdeling. De Afdeling hanteert nu als uitgangspunt dat een overschrijding van de voor veehouderijen toepasselijke geurnorm niet automatisch betekent dat ter plaatse geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.²¹ Later heeft de Afdeling dit uitgangspunt ook van toepassing verklaard op de normering in het Activiteitenbesluit voor een schapenhouderij.²² Sindsdien is de standaardoverweging tweeledig: (1) ook indien de voor veehouderijen toepasselijke norm niet wordt overschreden, kan er niet zonder meer van worden uitgegaan dat ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd (zie ook paragraaf 2.2 van deze notitie); en (2) indien de voor veehouderijen toepasselijke norm wordt overschreden, volgt hieruit niet dat ter plaatse geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.²³ Ruimtelijke ontwikkelingen binnen de geurcontour zijn mogelijk, als de gemeente inzichtelijk maakt dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd. Voor zover ons bekend heeft de Afdeling een dergelijke uitspraak nog niet voor een rioolwaterzuiveringsinstallatie gedaan. Het is evenwel goed verdedigbaar dat dit uitgangspunt ook op de voorgenomen ontwikkelingen kan worden toegepast. De goede ruimtelijke ordening, en daarmee een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, is bij ruimtelijke ontwikkelingen immers nog steeds het ijkpunt.²⁴ Wel is dit een onzekere factor bij de afweging of de voorgenomen ontwikkelingen daadwerkelijk binnen de geurcontour mogelijk zijn.

Bestaande bebouwing in strijd met de geurcontour

Uit het overgangsrecht voor bestemmingsplannen volgt dat een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor bouwen (artikel 3.2.1 Besluit ruimtelijke ordening), gerespecteerd dient te worden. Zo’n bouwwerk wordt bij het nieuwe bestemmingsplan dus niet verplicht wegbestemd. Wij noemen dit in deze notitie ‘bestaande bebouwing’. Dit overgangsrecht geldt in beginsel ook voor bestaande bebouwing die binnen (en dus in strijd met) de geurnorm van 1 ouE/m³ als 98-percentiel ligt op basis van het vigerende bestemmingsplan ‘Buitengebied Noord, deelplan Nijstad 2014’ en de beheersverordening ‘Buitengebied Noord Hoogeveen, 2017’. Het overgangsrecht geldt niet als blijkt dat een bouwwerk zonder omgevingsvergunning en in strijd met het bestemmingsplan is gebouwd. Daarnaast zal de gemeente, zoals gebruikelijk, onderzoek doen bij het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan.

Bij het nieuwe bestemmingsplan dient evenwel ook voor bestaande bebouwing die in strijd met de geurcontour aanwezig is, een toelichting op het aanvaardbaar woon- en leefklimaat te worden gegeven. Een geurbelevingsonderzoek hoort daarbij. Zoals aangegeven in deze notitie, bevelen wij aan eveneens onderzoek te doen naar de precieze geurcontour van de RWZI, waaronder naar de vergunde situatie en de feitelijke situatie (paragraaf 4.1). De geurnorm van artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit richt zich tot de RWZI (dat wil zeggen: de RWZI moet daaraan voldoen). Als blijkt dat bestaande, legale bebouwing binnen de geurcontour ligt, kan dat

²⁰ Zie bijvoorbeeld voor een geurhinderdier van een bedrijf: ABRS 24 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB6345, r.o. 2.26.

²¹ ABRS 7 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ9529, r.o. 2.2.11.

²² ABRS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2836, r.o. 6.3.

²³ Zie bijvoorbeeld ABRS 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1854, r.o. 3.5.

²⁴ Onder de Omgevingswet wordt het criterium ‘goede ruimtelijke ordening’ vervangen door de term ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’. Hierdoor is onzeker of de betekenis van ‘goede ruimtelijke ordening’ onder de Omgevingswet onverkort wordt voortgezet. Verder maakt het toekomstige artikel 5.102 van het Besluit kwaliteit leefomgeving onder de Omgevingswet het afwijken van geurnormen voor zuiveringstechnische werken expliciet mogelijk, als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen.

primair leiden tot mitigerende maatregelen bij de RWZI of daarna mogelijk aan de woningen (zie paragraaf 4.1). Slechts in het uiterste geval – na een belangenafweging – zou wegbestemmen van bestaande woningen aan de orde kunnen zijn, maar zo'n conclusie is, voor zover ons bekend, nu niet aan de orde. Eerst dient onderzoek te worden verricht. De uitkomst van het onderzoek bepaalt de daadwerkelijke invulling van het bestemmingsplan.

Nog niet gerealiseerde bouwmogelijkheden

Voor nog niet gerealiseerde bouwmogelijkheden in het geldende bestemmingsplan dient de Raad de aanvaardbaarheid (opnieuw) te bezien bij het nieuwe bestemmingsplan, mede in relatie tot de op het moment van vaststelling geldende regelgeving.²⁵ Onder de geldende regelgeving valt ook de geurnorm van 1 ouE/m³ als 98-percentiel. De aanvaardbaarheid kan worden beoordeeld langs de piketpaaltjes die in deze notitie zijn aangegeven. Het is verdedigbaar dat de Raad hierbij betekenis mag toekennen aan de bestaande bebouwing (zie hierna).

Nieuwe bouwmogelijkheden

Voor de beoordeling van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor nieuwe bouwmogelijkheden binnen (en dus in strijd met) de geurnorm van 1 ouE/m³ als 98-percentiel geldt wat wij in het voorgaande hebben geschreven. Hierbij mag de Raad betekenis toekennen aan een geurgevoelig object dat aanwezig is en planologisch is toegestaan en dat dichterbij de RWZI ligt. De aanwezigheid van dit geurgevoelig object betekent echter niet dat de toevoeging van een nieuw geurgevoelig object in de nabijheid van de RWZI altijd aanvaardbaar is. Voor het nieuwe geurgevoelig object (woning) moet op zichzelf bezien een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gewaarborgd kunnen worden, juist ook als er in de bestaande situatie geen klachten over de geurbelasting zijn.²⁶

Concreet: zoals hiervoor aangegeven dient eerst onderzocht te worden of de RWZI nu voldoet aan de geurnorm en waar de geurcontouren liggen. Wellicht voldeed de RWZI al niet aan de geurnorm, en lagen de geurcontouren anders dan weergegeven door Royal Haskoning DHV, bij inwerkingtreding van het vigerende bestemmingsplan en de beheersverordening. Op basis daarvan kan worden vastgesteld of de bestaande bebouwing en nog niet gerealiseerde bouwmogelijkheden de RWZI belemmeren. Nieuwe bouwmogelijkheden binnen (en dus in strijd met) de geurnorm van 1 ouE/m³ als 98-percentiel kunnen de RWZI belemmeren.

Aspecten belangenafweging

Om te bezien of ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd, kan aansluiting worden gezocht bij de aspecten die in artikel 2.7a, derde lid, van het Activiteitenbesluit zijn genoemd. Dit artikel luidt als volgt:

Bij het bepalen van een aanvaardbaar niveau van geurhinder wordt ten minste rekening gehouden met de volgende aspecten:

- a. de bestaande toetsingskaders, waaronder lokaal geurbeleid;
- b. de geurbelasting ter plaatse van geurgevoelige objecten;
- c. de aard, omvang en waardering van de geur die vrijkomt bij de betreffende inrichting;
- d. de historie van de betreffende inrichting en het klachtenpatroon met betrekking geurhinder;
- e. de bestaande en verwachte geurhinder van de betreffende inrichting, en
- f. de kosten en baten van technische voorzieningen en gedragsregels in de inrichting.

²⁵ Vgl. ABR 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:697, r.o. 7.4.1.; ABR 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2329, r.o. 5.2.

²⁶ Vgl. ABR 29 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2177, 3.6.

Het aspect onder (a) wordt ingevuld door de geurnorm uit artikel 3.5b van het Activiteitenbesluit. Voor de andere aspecten is – zoals eerder in deze notitie is aangegeven – onderzoek nodig. Nadeel is dat de voorgenomen ontwikkelingen aan de noordrand van de voormalige zandwinplas op ca. 50 meter afstand van de RWZI zijn geïmplementeerd. Als het projectgebied typeert als een rustig buitengebied, dient de RWZI op 300 meter afstand te liggen volgens de VNG-Handreiking Bedrijven en milieuzonering.²⁷ Als het gebied typeert als gemengd gebied, is de afstand 200 meter. 50 Meter afstand valt dus ruim binnen deze richtafstand, wat woningbouw aan de noordrand van de plas moeilijker verdedigbaar maakt. Daartegen zou wellicht kunnen worden ingebracht dat de ontwikkeling van de voormalige zandwinplas geen andere reële optie openlaat dan recreatie en bijbehorende woonbestemmingen. Hierbij dienen alle betrokken belangen echter indringend te worden afgewogen. De voorgenomen ontwikkelingen zouden dan als een zwaarwegend belang moeten worden aangemerkt. Of dit argument daadwerkelijk hout snijdt, dient te worden geverifieerd. Wel is eerder eenzelfde argument in de toelichting bij het geldende bestemmingsplan ‘Buitengebied Noord, deelplan Nijstad 2014’ gehanteerd:

Tot slot is rekening gehouden met het feit dat er geen alternatieven zijn in het plangebied, aangezien een groot deel van het gebied uit water bestaat en de invulling van het gebied met (recreatie)woonbebouwing langs de randen van de plas moet plaatsvinden. Er is zodoende een optimale invulling aan het plangebied gegeven, waarbij het uitgangspunt een zorgvuldig ruimtegebruik is geweest en waarbij een goede afweging heeft plaatsgevonden van alle milieuaspecten.

In de motivering van de gemeente (plantoelichting) dient aandacht te worden besteed aan de vraag of het doel van de voorgenomen ontwikkelingen een afwijking van de geurnorm rechtvaardigt, of het afwijken van de geurnorm geschikt is om dit doel te bereiken (kan het doel ook op een andere manier worden bereikt), of de afwijking in redelijke verhouding staat tot het doel, of de afwijking van de grenswaarden noodzakelijk is (mogelijkheden tot compensatie of monitoring) en of er voldoende maatschappelijk draagvlak is voor afwijking van de grenswaarden. Hiervoor zal onder andere overleg met de RWZI nodig zijn, zoals ook de RUD heeft aanbevolen.

4.3 Bevinding

Het is goed verdedigbaar dat woningbouw binnen de geurcontour niet op voorhand uitgesloten moet worden geacht. Nieuwbouw binnen deze contour moet echter goed worden gemotiveerd. De kans van slagen hangt af van de precieze geurcontour, de uitkomsten van het geuronderzoek en het onderzoek aan de hand van de aspecten van artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit, waaronder dus ook of maatregelen aan de RWZI, of andere maatregelen in het plangebied, kunnen worden getroffen om geurbelasting te verminderen, en een belangenafweging. Daarnaast heeft de RUD in het advies aanbevelingen gedaan voor het maken van een goede ruimtelijke afweging voor het aspect geur, te weten:

- Er zou inzicht moeten bestaan in de mogelijke geuremissiebeperkende voorzieningen bij de RWZI en de kosten daarvan. Daartoe zou in samenspraak met het waterschap een onderzoek kunnen worden uitgevoerd door een ter zake kundig adviseur.
- Leg de huidige situatie en de plannen met betrekking tot de inrichting van het plan Nijstad voor aan de GGD met als doel inzicht te krijgen in de mogelijke gezondheidsrisico's (geurhinder en andere mogelijke aspecten).

Deze aanbevelingen kunnen wij goed volgen.

5. CONCLUSIE EN AANBEVELING

De toepasselijke geurnorm voor de woningen en het hotel binnen de voorgenomen ontwikkelingen is een geurbelasting als gevolg van de RWZI van niet meer dan 1 odour unit per kubieke meter lucht als 98-percentiel (artikel 3.5b, tweede lid, van het Activiteitenbesluit). Deze norm geldt, omdat wij de omgeving als ‘buiten de bebouwde kom’ kwalificeren. Alleen hierin wijken onze bevindingen af van het advies van de RUD. De kans van

²⁷ Hierbij gaan wij ervan uit dat het bij de RWZI gaat om een capaciteit van tussen de 100.000 en 300.000 inwonersequivalent, zoals ook is aangenomen in paragraaf 5.6 van de toelichting bij het geldende bestemmingsplan ‘Buitengebied Noord, deelplan Nijstad 2014’.

slagen als de gemeente zou willen motiveren dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor woningen binnen de geurcontour is afhankelijk van de uitkomsten van een geuronderzoek, het onderzoek naar de aspecten die in artikel 2.7a, derde lid, van het Activiteitenbesluit zijn genoemd, mitigerende maatregelen die eventueel kunnen worden getroffen aan de RWZI en in het plangebied, en een belangenafweging. Wij bevelen dan ook aan deze onderzoeken te laten uitvoeren door ter zake deskundigen. Ook bevelen wij aan het advies van Middag over te nemen door onderzoek te doen naar de precieze geurcontouren van de RWZI, waaronder naar de vergunde situatie en de feitelijke situatie. Het is belangrijk om te weten of de geurcontouren die in het advies van de RUD zijn opgenomen, correct zijn. Verder bevelen wij aan het advies van de RUD over te nemen door in gesprek te gaan met de RWZI en de GGD.
