

de boelelaan 7
1083 hj amsterdam

t. 020 301 66 55
f. 020 301 66 50

www.ngnb.nl



College van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant
t.a.v. mw. mr. E.F.M. Vos, cluster Ruimte
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch



3508431

ROH_C/SBM

uw referentie

-

onze referentie

Noord-Brabant/advies Verordening ruimte

datum

9 december 2013

advocaat Prof. mr. A.B. Blomberg

telefoon 020 30 16 654

mobiel 06 429 36 444

fax 020 30 16 650

email a.blomberg@ngnb.nl

Inzake: advies Verordening Ruimte 2014

Geacht College,

Op 2 juli 2013 heeft uw College de Ontwerpverordening Ruimte 2014 vastgesteld. In dit ontwerp is een regeling opgenomen ten behoeve van een transitie naar een zorgvuldige veehouderij in de provincie Noord-Brabant. Achtergrond van de regeling is de denklijn 'Ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd', waarin ontwikkeling is voorbehouden aan veehouderijen die voldoende maatregelen nemen op het gebied van volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn, natuur en milieu. Verder mogen de cumulatieve effecten van ontwikkeling de draagkracht van een gebied niet te boven gaan. Om dat te waarborgen heeft u voorgesteld om in de Verordening Ruimte 2014 normen voor de individuele en cumulatieve belasting voor geur en fijnstof op te nemen, waaraan gemeenten gebonden zijn als zij ontwikkelingen bij veehouderijen mogelijk willen maken in het bestemmingsplan.

De provincie heeft mij verzocht om advies over de juridische houdbaarheid van de voorgestelde regeling in de Ontwerpverordening. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag in hoeverre de provincie bij verordening (verdergaande) regels mag stellen voor geurhinder en fijnstof nu daarvoor reeds een wettelijke regeling bestaat.

De opbouw van dit advies is als volgt. Allereerst wordt het (juridisch) kader geschetst waarbinnen de provincie haar verordenende bevoegdheid mag en moet uitoefenen (I). Vervolgens wordt de regeling uit de Ontwerpverordening Ruimte weergegeven, voor zover nodig voor het verdere advies (II). Daarna volgt een analyse van de voorwaarden die de provincie aan ontwikkelingsruimte beoogt te stellen tegen de achtergrond van de verordenende bevoegdheid van de provincie (III). Voor zover knelpunten worden gesignaleerd, wordt tevens aangegeven in hoeverre die kunnen worden weggenomen. Afgesloten wordt met een conclusie (IV).

I Juridisch kader voor de provinciale verordenende bevoegdheid

Voor de bevoegdheid van de provincie om door middel van algemene regels sturing te geven aan de inhoud van bestemmingsplannen en enkele andere in art. 4.1 lid 1 Wro genoemde planologische besluiten, geldt als randvoorwaarde wat in art. 4.1 lid 1 Wro is bepaald: "indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken".

Provinciale belangen

Wat provinciale belangen zijn, is niet scherp omlind. Belangen kunnen provinciaal worden geacht als ze het gemeentelijk belang overstijgen. Het moet in ieder geval gaan om belangen c.q. provinciaal beleid waarvoor de provincie zich – kennelijk – verantwoordelijk acht. Verder wordt in de wetsgeschiedenis verwezen naar het uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.¹ Voor sturing van bovenaf is dan aanleiding als een onderwerp niet op een doelmatige of doeltreffende wijze op een lager decentraal niveau kan worden behartigd. Daarvan is al snel sprake als de provinciale maatregelen een algemeen karakter hebben (vgl. behoefte aan uniformering), gemeentegrensoverstijgende problematiek betreffen en/of een groot deel van het grondgebied betreffen.² Tot een noemenswaardige beperking van de provinciale bevoegdheid leidt het criterium 'provinciaal belang' dan ook niet.³ De bestuursrechter toetst een en ander slechts marginaal.⁴

Noodzakelijk met het oog op een goede ruimtelijke ordening

De regels moeten noodzakelijk zijn met het oog op een goede ruimtelijke ordening. De noodzakelijkheid staat ter beoordeling van de provincie en wordt door de bestuursrechter zeer terughoudend getoetst. Het criterium 'goede ruimtelijke ordening' geldt reeds voor de inhoud van bestemmingsplannen (art. 3.1 lid 1 Wro)

¹ Vanuit het ordeningsbeginsel dat maatschappelijke belangen in eerste instantie op het meest nabije niveau worden behartigd. Zie Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 109 (MvT Wro).

² Vgl. bijvoorbeeld ABRvS 13 november 2013, nr. 201112843/1/R3: "Niet valt in te zien dat het hier geen belang betreft dat zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten."

³ Zie ook P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht* (achtste druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 358.

⁴ ABRvS 20 oktober 2010, nr. 200910210/1/R1.

en brengt in zoverre geen extra beperking mee. Concreet gaat het dus om de vraag: zijn de voorgestelde regels in het belang van 'een goede ruimtelijke ordening', oftewel gaat het om ruimtelijk relevante belangen?

Ook het begrip 'goede ruimtelijke ordening' is niet helder afgebakend. Wel staat vast dat het bij de afwegingen in het kader van een goede ruimtelijke ordening gaat om het gebruik van een gebied (ruimtegebruik) en het daartoe afstemmen van de verschillende gebruiksfuncties (bestemmingen; ruimteclaims). De wetgever noemt het evenwicht tussen enerzijds voldoende ruimte bieden voor maatschappelijke behoeften, en anderzijds behoud of verbetering van het ruimtegebruik in termen van belevingswaarde en duurzaamheid en de zorg voor kwetsbare belangen, zoals die van de sociaal zwakke groeperingen, natuur en milieu.⁵ Doorgaans gaat het om de kwaliteit van de leefomgeving.

Geen strijd met hogere regelgeving

Voorts vloeit een algemene begrenzing van de bevoegdheid van de provincie voort uit art. 118 van de Provinciewet: verordeningen mogen niet in strijd zijn met hogere regelgeving. Deze beperking komt erop neer dat de provincie niet bevoegd is als hogere wetgeving in een uitputtende regeling voorziet.⁶ Of hogere wetgeving uitputtend is, moet mede aan de hand van de bedoeling van de wetgever (vaak blijkend uit de wetsgeschiedenis) worden beoordeeld.

Bevinding

De provincie is bevoegd tot het stellen van algemene regels in de Verordening ruimte voor zover deze regels noodzakelijk zijn met het oog op een goede ruimtelijke ordening en er geen hogere regeling is die e.e.a. al uitputtend beoogt te regelen.

II Ontwerpverordening Ruimte 2014

De centrale gedachte achter de voorgestelde regeling in de ontwerpverordening is: veehouders met een hoge BZV-score (Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij) kunnen daarmee ontwikkelruimte verdienen, conform de denklijn 'Ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd'. De huidige omvang van veehouderijen wordt vastgelegd; bestemmingsplannen mogen voorzien in ontwikkelingsmogelijkheid als – kort gezegd – sprake is van (ontwikkeling naar een) zorgvuldige veehouderij. De randvoorwaarden, die dus ook in bestemmingsplannen moeten worden vertaald c.q. opgenomen voor zover deze ontwikkeling mogelijk willen maken, zijn opgenomen in art. 6.4 (groenblauwe mantel) en art. 7.4 (gemengd landelijk gebied). De groenblauwe mantel betreft "gebieden met een

⁵ MvT Wro, p. 9.

⁶ Zie bijvoorbeeld (ten aanzien van de gemeentelijke verordenende bevoegdheid, waarvoor dezelfde beperking geldt) ABRvS 26 augustus 2009, nr. 200808846/1/H3 (met Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is beoogd het dierenwelzijn uitputtend te regelen) en ABRvS 9 januari 2013, nrs. 201107478/1/A4 en 201107480/1/A4 (regeling voor beschermde gemeentelijke landschapsmonumenten niet in strijd met de Natuurbeschermingswet 1998).

belangrijke nevenfunctie voor natuur en water die overwegend grenzen aan de ecologische hoofdstructuur en ecologische verbindingszone en die deze verbinden" (art. 1.34). Het gemengd landelijk gebied betreft "multifunctionele gebruiksruimte, gelegen buiten bestaand stedelijk gebied, de ecologische hoofdstructuur en de groenblauwe mantel" (art. 1.32). Deze gebieden zijn op de kaart hoofdstructuur aangegeven; het gaat blijkens die kaart om grote delen van het grondgebied van de provincie.

De adviesvraag van de provincie ziet met name op de randvoorwaarden onder e en f, die zien op geur respectievelijk fijnstof. Deze randvoorwaarden luiden: *"In afwijking van (...) kan een bestemmingsplan voorzien in ontwikkelingsmogelijkheden van een veehouderij, mits (...)*

- e. *is aangetoond dat de kans op geurhinder op geurgevoelige objecten in de bebouwde kom niet hoger is dan 12% en in het buitengebied niet hoger is dan 20%, waarbij in het geval dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemd percentage de ontwikkeling toch kan worden toegestaan indien is aangetoond dat een daling van de achtergrondbelasting van geur door maatregelen van het bedrijf wordt bewerkstelligd die ten minste de eigen bijdrage van dat bedrijf aan de overbelasting compenseert⁷;*
- f. *is aangetoond dat de achtergrondconcentratie, vermeerderd met de bijdrage van het initiatief, een jaargemiddelde fijnstofconcentratie op gevoelige objecten veroorzaakt van maximaal 30 µg/m3."*

Bij toepassing van de Verordening wordt onder 'bestemmingsplan' tevens begrepen een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a sub 3 Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken ('Wabo-projectbesluit'), alsmede een aantal andere planologische besluiten (zoals een wijzigings- of uitwerkingsplan of projectuitvoeringsbesluit). Zie art. 2 lid 1 van de Ontwerpverordening. Op grond van art. 4.1 lid 1 Wro zijn provinciale algemene regels omtrent de inhoud van deze planologische besluiten toegestaan.

In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre deze voorwaarden voldoen aan de onder I geschetste normen, met andere woorden of de provincie deze regels voor de inhoud van bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen afwijkend gebruik voor veehouderijen mag stellen.

III Analyse

Om na te kunnen gaan of de regels over geur en fijnstof in de Ontwerpverordening juridisch houdbaar zijn, wordt eerst de hogere wettelijke regeling ter zake beschreven. Vervolgens worden de in de Ontwerpverordening opgenomen regels geduid, waarna wordt geanalyseerd of zich strijd met de hogere regeling voordoet.

⁷ Deze tekst wijkt enigszins af van de tekst in de Ontwerpverordening en betreft – op verzoek van de opdrachtgever – de tekst die de provincie overweegt op te nemen in de definitieve Verordening. De normen (12% en 20%) zijn niet gewijzigd.

Voor zover knelpunten worden gesignaleerd, wordt aangegeven in hoeverre die kunnen worden weggenomen.

A Geur (art. 6.4 lid 1 onder e resp. art. 7.4 lid 1 onder e van de ontwerpverordening)

Geurhinder is onmiskenbaar een aspect met ruimtelijke implicaties; de voor veehouderijen relevante geurregeling is zelfs geënt op het bewerkstelligen van een ruimtelijke scheiding tussen veehouderijen en geurgevoelige objecten, onder meer door afstandsnormen. In beginsel kunnen dus 'met het oog op een goede ruimtelijke ordening' ook in het ruimtelijk spoor maatregelen ter voorkoming en beperking van geurhinder worden getroffen en zou de provincie zich dit belang kunnen aantrekken. Wat rest is de vraag of er een uitputtende hogere regeling is. De geurregeling (Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en het Activiteitenbesluit) is dus bepalend voor de vraag in hoeverre de provincie die bevoegdheid daadwerkelijk toekomt.

De Nederlandse geurregeling

Het Activiteitenbesluit bevat rechtstreeks werkende geur- en afstandsnormen voor verschillende agrarische activiteiten, waaronder het houden van dieren. De normen voor laatstgenoemde activiteit zijn gebaseerd op – en komen overeen met – de Wgv (zie art. 3.115 e.v. Activiteitenbesluit). De Wgv bevat geur- en afstandsnormen in art. 3 resp. art. 4 die het bevoegd gezag in acht moet nemen bij de omgevingsvergunningverlening aan (vergunningplichtige) veehouderijen. Hier van belang zijn de volgende geurnormen:

Artikel 3

1. Een omgevingsvergunning met betrekking tot een veehouderij wordt geweigerd indien de geurbelasting van die veehouderij op een geurgevoelig object, gelegen:
 - a. binnen een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom meer bedraagt dan 3,0 odour units per kubieke meter lucht;
 - b. binnen een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom meer bedraagt dan 14,0 odour units per kubieke meter lucht;
 - c. buiten een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom meer bedraagt dan 2,0 odour units per kubieke meter lucht;
 - d. buiten een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom meer bedraagt dan 8,0 odour units per kubieke meter lucht.

Deze normen binden het bevoegd gezag. Bij gemeentelijke verordening kan echter worden bepaald dat binnen een deel van het grondgebied van de gemeente een andere waarde van toepassing is (art. 6 Wgv).⁸ Deze bevoegdheid biedt gemeenten ruimte voor maatwerk, toegespitst op de lokale situatie. Gemeenten moeten daarbij blijven binnen de bandbreedte die de Wgv in art. 6 lid 1 geeft. Deze

⁸ Ook is het (binnen zekere grenzen) mogelijk te bepalen dat een andere afstand van toepassing is; deze optie is in Brabant niet aan de orde, dus blijft in dit advies buiten beschouwing.

bandbreedte laat zowel strengere als minder strenge geurnormen toe en varieert naar gelang sprake is van een concentratiegebied of niet en bebouwde kom of niet:

Artikel 6

1. Bij gemeentelijke verordening kan worden bepaald dat binnen een deel van het grondgebied van de gemeente een andere waarde van toepassing is dan de desbetreffende waarde, genoemd in artikel 3, eerste lid, met dien verstande dat deze andere waarde:
 - a. binnen een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom niet minder bedraagt dan 0,1 odour unit per kubieke meter lucht en niet meer dan 14,0 odour units per kubieke meter lucht;
 - b. binnen een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom niet minder bedraagt dan 3,0 odour units per kubieke meter lucht en niet meer dan 35,0 odour units per kubieke meter lucht;
 - c. buiten een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom niet minder bedraagt dan 0,1 odour unit per kubieke meter lucht en niet meer dan 8,0 odour units per kubieke meter lucht;
 - d. buiten een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom niet minder bedraagt dan 2,0 odour units per kubieke meter lucht en niet meer dan 20,0 odour units per kubieke meter lucht.

Voor zover in een gemeente bij verordening andere waarden (of afstanden) zijn bepaald, zijn de geurnormen uit het Activiteitenbesluit evenmin van toepassing (art. 3.118 Activiteitenbesluit) – behoudens enkele daar omschreven uitzonderingen die hier verder onbesproken blijven.

Het systeem is dus: wettelijke geurnormen voor de geurbelasting van individuele bedrijven (de zogenoemde voorgrondbelasting) en een uitdrukkelijke bevoegdheid voor de gemeenteraad om bij verordening afwijkende normen te bepalen, mits binnen de in de wet gegeven bandbreedte. Gelet op deze laatste voorwaarde mogen gemeenten geen strengere geurnormen hanteren dan de bandbreedte toestaat. Voor zover de Ontwerpverordening Ruimte gemeenten tot het stellen van strengere normen zou verplichten, zou deze onverbindend zijn. Hier zij vast opgemerkt dat de Verordening ruimte niet is gericht, en naar zijn aard ook niet kan zijn gericht, op de inhoud van een gemeentelijke geurverordening. Relevant voor de juridische houdbaarheid is of de betrokken bepalingen gemeenten *indirect* verplichten tot het aanscherpen van de geurnormen buiten de bandbreedte.

Duiding van de geurnorm in de Ontwerpverordening

Ten aanzien van geur geeft de Ontwerpverordening als voorwaarde voor ontwikkeling dat "is aangetoond dat de kans op geurhinder op geurgevoelige objecten in de bebouwde kom niet hoger is dan 12% en in het buitengebied niet hoger is dan 20%, waarbij in het geval dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemd percentage de ontwikkeling toch kan worden toegestaan indien is aangetoond dat een daling van de achtergrondbelasting van geur door maatregelen van het bedrijf wordt bewerkstelligd die ten minste de eigen bijdrage van dat bedrijf aan de overbelasting compenseert".

De voorgestelde regel wordt nagenoeg niet toegelicht ("Deze normen geven invulling aan de grenzen die er vanuit gebiedsniveau aan individuele

ontwikkelruimte gesteld kunnen worden”, aldus de toelichting op p. 115 en 128). De genoemde percentages betreffen geurhinderpercentages, welke doorgaans het percentage geurgehinderde woningen in een gebied uitdrukken.⁹ In de mij ter beschikking gestelde (Brabantse) Notitie ‘Het beoordelen van geurhinder en het leefklimaat in het kader van de Wet geurhinder en veehouderij’¹⁰ (hierna ook: Brabantse leidraad) wordt uitgelegd en uitgewerkt op welke wijze hinderpercentages kunnen worden gekoppeld aan een oordeel over het woon- en leefklimaat alsmede aan de (berekende) geurbelasting. Daarbij wordt voortgeborduurd op de Handreiking bij de Wgv van InfoMil.¹¹ Gemeenten kunnen, zo is ook de gedachte achter art. 6 e.v. Wgv, in een gebiedsvisie een acceptabel hinderniveau vastleggen en vervolgens de daarmee corresponderende geurnormen – strenger of soepeler, in afwijking van art. 3 Wgv doch binnen de bandbreedte van de Wgv – in de gemeentelijke verordening opnemen.

De bepaling in de Ontwerpverordening moet aldus worden begrepen dat de provincie beoogt de ontwikkelingsruimte voor veehouderijen te beperken tot situaties waarin de genoemde hinderpercentages niet worden overschreden dan wel, bij een hogere achtergrondbelasting dan voornoemde percentages, indien sprake is van een proportionele bijdrage aan de afname van de overschrijding. De geurhinderpercentages verkrijgen door opneming in de Verordening Ruimte voor de gemeenten het karakter van instructieregels die zij *in acht moeten nemen*, zowel bij het vaststellen van bestemmingsplannen als bij het beslissen op aanvragen voor een omgevingsvergunning om te mogen afwijken van het bestemmingsplan; de geurhinderpercentages verkrijgen daarmee een sterkere binding dan thans uit de Handreiking Wgv c.a. voortvloeit. Dit geldt te meer nu de Ontwerpverordening gemeenten verplicht *aan te tonen* dat de kans op geurhinder niet hoger is dan de genoemde percentages, wil men uitbreiding toestaan.

De genoemde geurhinderpercentages komen blijkens de Handreiking van InfoMil overeen met een (norm voor) geurbelasting die blijft binnen de bandbreedte van art. 6 Wgv. In de tabel hieronder staan de corresponderende normen voor de onderscheiden gebiedstypen, gebaseerd op het rapport¹² dat ten grondslag ligt aan Tabel B. Relatie tussen de voorgrondbelasting en de geurhinder (p. 6 van de Handreiking), met tussen haakjes de strengste waarde die de Wgv toelaat:

⁹ Mijn advies zou zijn om deze voorwaarde in ieder geval nader toe te lichten; er wordt nu (te) veel aan voorkennis verondersteld.

¹⁰ Notitie van 30 juli 2009, opgesteld door het MOLO implementatieteam Wet geurhinder en veehouderij ten behoeve van de implementatie van de Wgv in de provincie Noord-Brabant.

¹¹ Handreiking bij Wet geurhinder en veehouderij. Aanvulling: Bijlagen 6 en 7. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het gebruik van deze Handreiking geaccepteerd (ABRvS 25 januari 2012, nr. 201008833/1/R1 en ABRvS 3 april 2013, nr. 201204483/1/A1).

¹² Odournet (2007), Relatie tussen geurimmissie en geurhinder in de intensieve veehouderij, rapport nr. VROM07A3,

Tabel 1. Vertaalslag geurhinderpercentage – geurbelastingnorm (afgezet tegen ondergrens bandbreedte art. 6 Wgv)

Geurhinderpercentage	Voorgrondbelasting concentratiegebied	Voorgrondbelasting niet-concentratiegebied
12% (bebouwde kom)	5 ou _E /m ³ (0,1 ou _E /m ³)	2,1 ou _E /m ³ (0,1 ou _E /m ³)
20% (buitengebied)	10 ou _E /m ³ (3,0 ou _E /m ³)	4 ou _E /m ³ (2,0 ou _E /m ³)

De norm voor de maximaal toelaatbare geurbelasting vanwege een individuele inrichting die op deze wijze indirect voortvloeit uit de Ontwerpverordening is dus niet strenger dan wat de Wgv gemeenten in het kader van (gebiedsgericht) maatwerk toestaat.

In de tabel hieronder staan wederom de uit de Handreiking afgeleide geurnormen die corresponderen met de betrokken geurhinderpercentages, maar nu met tussen haakjes de wettelijke geurnormen uit art. 3 Wgv:

Tabel 2. Vertaalslag geurhinderpercentage – geurbelastingnorm (afgezet tegen wettelijke norm geurbelasting art. 3 Wgv)

Geurhinderpercentage	Voorgrondbelasting concentratiegebied	Voorgrondbelasting niet-concentratiegebied
12% (bebouwde kom)	5 ou _E /m ³ (3,0 ou _E /m ³)	2,1 ou _E /m ³ (2,0 ou _E /m ³)
20% (buitengebied)	10 ou_E/m³ (14,0 ou_E/m³)	4 ou_E/m³ (8,0 ou_E/m³)

Hieruit volgt dat de Ontwerpverordening voor gebieden buiten de bebouwde kom strenger is dan de wettelijke norm uit de Wgv (let wel, een norm die gemeenten bij verordening mogen aanscherpen). Binnen de bebouwde kom is de Ontwerpverordening soepeler dan respectievelijk min of meer gelijk¹³ aan de wettelijke norm, maar beperkt de Ontwerpverordening gemeenten in hun mogelijkheid om bij wege van lokaal maatwerk *nog* soepeler geurnormen in de gemeentelijke verordening op te nemen. Voor de bebouwde kom binnen niet-concentratiegebieden bestaat die mogelijkheid nagenoeg niet meer. Voor de bebouwde kom binnen concentratiegebieden kunnen gemeenten afwijken van de Wgv-normen *tot de provinciale norm* (van 12% geurgehinderden). Overigens heb ik begrepen dat er Brabantse gemeenten zijn die al strengere geurnormen hanteren dan uit de Verordening, als die ongewijzigd in werking treedt, zou voortvloeien.

Opgemerkt dient te worden dat de concentratie- en niet concentratiegebieden uit het rapport Odournet (2007) – het rapport dat als gezegd aan (de omrekenstabellen van) de Handreiking ten grondslag ligt – door keuzes van de wetgever niet helemaal overeenkomen met de gebieden met dezelfde naam zoals opgenomen in de Wgv. Deze gebieden uit het rapport Odournet (2007) moeten, zoals in de bijlage 6 en 7

¹³ Het in bovenstaande tabellen opgenomen getal 2,1 ou_E/m³ (voor de bebouwde kom in niet-concentratiegebieden) volgt uit berekening door de provincie met behulp van een invulbare excelsheet op de website van InfoMil. De Handreiking noemt alleen hele getallen (2,0 ou_E/m³ correspondeert met een geurhinderpercentage van 11%; 3,0 ou_E/m³ met een percentage van 15%).

van de Handreiking toegelicht, gezien worden als gebieden met veel of weinig veehouderijen. De Wgv staat toe dat gemeenten in hun verordening gebieden als concentratiegebied aanwijzen die dat niet reeds op grond van de Wgv zijn (vgl. de definitie van 'concentratiegebied' in art. 1 Wgv).

De geurhinderpercentages in de Ontwerpverordening gelden zowel voor de voor- als achtergrondbelasting. Voor de achtergrondbelasting bevat de Wgv geen normen. Voor de goede orde zij hier vermeld dat de betrokken geurhinderpercentages tot toegestane achtergrondwaarden leiden die hoger zijn dan de waarden voor voorgrondbelasting.

De Ontwerpverordening *verplicht* gemeenten niet tot aanscherping van de geurnorm van de Wgv. De Ontwerpverordening stelt alleen randvoorwaarden voor de ontwikkeling van veehouderijen; voor zover die voorwaarden minder toestaan dan de Wgv-normen kan de Ontwerpverordening er *indirect* wel toe leiden dat gemeenten de geurnormen van de Wgv bij verordening moeten aanscherpen, namelijk voor zover zij die ontwikkeling (in het buitengebied) bij bestemmingsplan mogelijk willen maken. Als een bestemmingsplan niet in ontwikkelingsmogelijkheden voorziet, zal een veehouderij die wil uitbreiden daarvoor een omgevingsvergunning afwijkend gebruik nodig hebben. In dat geval zal het gemeentebestuur de aanvraag rechtstreeks moeten toetsen aan de Verordening Ruimte en werken de provinciale geurnormen in zoverre direct. Wel is daarbij een vertaalslag nodig van het geurhinderpercentage (de provinciale *ruimtelijke* norm) naar de maximaal toegestane geurbelasting vanwege de individuele veehouderij (de *milieunorm*).

Is de provincie bevoegd tot het stellen van deze regels ter beperking van (verdere) geurhinder?

De te beantwoorden vraag is of er een provinciaal belang aan de orde is en of de provincie bevoegd is tot het opnemen van normen voor geurhinder in de verordening, nu de Wgv reeds (wettelijke) geurnormen bevat en de wetgever de bevoegdheid tot afwijking uitdrukkelijk aan de gemeenteraad heeft toegekend; zou de Wgv, met andere woorden, een uitputtende regeling bieden?

Vooropgesteld: de Wgv bevat alleen normen voor de geurbelasting van individuele bedrijven (de voorgrondbelasting). Voor cumulatieve geurhinder bevat de Wgv geen normen. Uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat de wetgever hiervoor heeft gedacht aan het ruimtelijk spoor. "De andere waarde die in de gemeentelijke verordening wordt vastgelegd, wordt gemotiveerd op basis van de gemeentelijke visie op de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied," aldus de memorie van toelichting.¹⁴ Recent is er door het kabinet zelfs uitdrukkelijk op gewezen dat via de ruimtelijke ordening grenzen aan de (verdere) ontwikkeling van veehouderijen kunnen worden gesteld: "het kabinet [merkt] op dat de milieu-en ruimtelijke

¹⁴ Kamerstukken II, 2005/06, 30 453, nr. 3, p. 9.

ordeningswetgeving reeds een basis biedt voor het op regionaal en lokaal niveau beperken van de effecten van veehouderijbedrijven ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving. Zo kunnen provincies en gemeenten op basis van de Wet ruimtelijke ordening bijvoorbeeld een maximum stellen aan de stalgrootte en beperkingen opleggen aan de vestiging of uitbreiding van veehouderijen.”¹⁵

De Wgv staat dus niet in de weg aan aanvullende normering via de ruimtelijke ordening. Zeker nu noch de Wgv, noch een andere hogere wettelijke regeling normen ter beperking van cumulatieve geurhinder bevat, mag worden aangenomen dat cumulatieve geurhinder via het ruimtelijk spoor mag worden gereguleerd. Er is geen strijd met een hogere regeling ter zake.

Het enkele feit dat een bevoegdheid aan een gemeentelijk orgaan is toegekend, betekent voorts niet dat de provincie zich van iedere inmenging moet onthouden; de provinciale bevoegdheid ex art. 4.1 Wro (en ook de aanwijzingsbevoegdheid van art. 4.3 Wro) veronderstelt juist (inmenging in) een gemeentelijke bevoegdheid. Met een norm voor (cumulatieve) geurbelasting in de verordening beoogt de provincie grenzen te stellen aan de ontwikkelingsmogelijkheden van veehouderijen in gebieden waarin reeds (te) veel geurgehinderden zijn. De provincie baseert de verordening door het gebruik van geurhinderpercentages (impliciet¹⁶) op het streven het aantal geurgehinderden in de provincie terug te brengen althans binnen de perken te houden. Dat is een ruimtelijk relevant belang dat de provincie zich mag aantrekken en daarmee een provinciaal belang. Verondersteld mag worden dat veehouderijen in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor geurhinder, zodat wel degelijk winst te halen is op dat punt door verdergaande geurbepalingen aan dit type inrichtingen op te leggen.

Wél is een beperking dat de provincie alleen maar algemene regels mag stellen voor de inhoud van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor van het bestemmingsplan afwijkend gebruik e.d., maar niet ten aanzien van gemeentelijke verordeningen. En het systeem van de Wgv, met zijn afwijkingsmogelijkheid bij gemeentelijke verordening, sluit mijns inziens uit dat gemeenten strengere geurnormen voor individuele inrichtingen opnemen in een bestemmingsplan. Alleen indirect kan een bestemmingsplan dan ook bijdragen aan het (verdere) voorkomen en beperken van geurhinder. Zo lang de provinciale norm gemeenten niet rechtstreeks tot het opnemen van een strengere geurnorm in het bestemmingsplan verplicht¹⁷, is dat mijns inziens geen beletsel. Zie eerder pag. 9 van dit advies.

Indien een gemeente ontwikkeling van veehouderijen in een bepaald gebied mogelijk wil maken, moet de norm uit de verordening uiteindelijk wel worden ‘vertaald’ in het betreffende bestemmingsplan (de gemeente is immers wel verplicht

¹⁵ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 14 juni 2013, ‘Kabinetsstandpunt inzake omvang intensieve veehouderij en schaalgrootte’, p. 6.

¹⁶ Mijn advies is dit in de toelichting te benoemen.

¹⁷ En dat doet de Ontwerpverordening niet; de provincie stelt alleen voorwaarden aan het bij bestemmingsplan mogelijk maken van ontwikkelingen (“In afwijking van ... *kan* een bestemmingsplan voorzien in, *mits...*”).

om doorwerking van de provinciale regels te verzekeren). Gelet op het systeem van de Wgv mogen gemeenten dat dus niet doen door diezelfde 'norm' als voorwaarde voor uitbreiding in het bestemmingsplan op te nemen. Voor een op individuele inrichtingen gerichte aanscherping van de geurnorm is in het bestemmingsplan geen plaats; de Wgv biedt daarvoor een uitputtende regeling. Maar met de geurnorm zoals opgenomen in de Ontwerpverordening dwingt de provincie gemeenten als gezegd alleen *indirect* om de wettelijk geurnormen aan te scherpen en ook alleen voor zover gemeenten ontwikkelingen mogelijk willen maken. Zij zullen daartoe voor hun grondgebied na moeten gaan in hoeverre de genoemde hinderpercentages worden overschreden. Is dat het geval, dan mag een bestemmingsplan in die gebieden geen ontwikkeling toestaan, tenzij gebruik kan worden gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid (als de ontwikkeling proportioneel bijdraagt aan een afname van de overschrijding).

In andere gebieden kan het bestemmingsplan ontwikkeling (in beginsel) mogelijk maken, maar soms alleen als in zo'n gebied een op individuele inrichtingen gerichte geurnorm geldt (voorgond geurbelasting) die strenger is dan de norm uit art. 3 Wgv.¹⁸ Hiervóór is al gezien dat de bandbreedte waarbinnen gemeenten op grond van art. 6 Wgv strengere geurnormen mogen stellen, voldoende ruimte biedt voor doorwerking van de randvoorwaarden die de provincie aan ontwikkeling van veehouderijen wil stellen. Het is aan de gemeente of zij van die mogelijkheid gebruik maakt.

Als gezegd hebben veel Brabantse gemeenten – binnen de bandbreedte van de Wgv – al strengere normen gesteld. In de praktijk ziet men de geurnormen uit art. 3 Wgv dan ook als 'middenwaarden', waar omheen art. 6 Wgv de minimumnorm en maximumnorm (de bandbreedte) geeft.

De Wgv geeft de raad de bevoegdheid om gebiedsgericht maatwerk te leveren en daartoe strengere geurnormen vast te leggen. De wet schrijft alleen voor dat in gemeentegrensoverschrijdende gevallen (als het effect vanwege het vaststellen van een andere waarde of afstand doorwerkt naar het grondgebied van een naburige gemeente) overleg met die naburige gemeente nodig is (art. 9 Wgv). Er is daarbij niet voorzien in een rol van de provincie. Dat de provincie geen expliciete rol heeft in een wettelijke regeling hoeft niet zonder meer aan provinciale inmenging in de weg te staan; de provincie heeft die rol immers uitdrukkelijk wel op het gebied van de ruimtelijke ordening en geurhinder is onmiskenbaar een ruimtelijk relevant aspect. Ik zie al met al noch in de Wgv, noch in de wetsgeschiedenis van de Wgv aanknopingspunten voor het standpunt dat het belang van beperking van cumulatieve geurhinder alleen op gemeenteniveau mag worden behartigd en dat de provincie zich dat belang niet zou mogen aantrekken.

Wel kan nog de vraag worden gesteld of het door de wetgever beoogde maatwerk – de achterliggende doelstelling van de gemeentelijke 'afwijkingsbevoegdheid' uit art. 6 Wgv – onder de Verordening Ruimte 2014 voldoende verzekerd is. De

¹⁸ Zie Tabel 1 op p. 11 van de in noot 7 genoemde Notitie.

provincie maakt in feite een eerste (beleids)keuze voor een groot deel van de provincie: in beginsel geen ruimte voor ontwikkeling, tenzij aan bepaalde voorwaarden is voldaan.¹⁹ Daaraan ligt de vrij generieke veronderstelling ten grondslag dat Brabant 'overbelast' is.

De gemeenteraad moet bij het bepalen van afwijkende geurnormen de volgende factoren betrekken:

1. de huidige en de te verwachten geursituatie vanwege de veehouderijen in het gebied;
2. het belang van een geïntegreerde aanpak van de verontreiniging, en
3. de noodzaak van een even hoog niveau van de bescherming van het milieu;
4. de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied, of
5. de afwijkende relatie tussen geurbelasting en geurhinder.

Deze factoren geven, met uitzondering van die onder 3., geen inhoudelijke sturing aan de bevoegdheid maar beïnvloeden vooral de zorgvuldigheid van de besluitvorming. De noodzaak van een even hoog beschermingsniveau wordt bij uitstek gediend door aangescherpte geurnormen; in zoverre vormt deze factor vooral een waarborg tegen te vergaande versoepeling. In deze factoren ligt naar verwachting dan ook geen belemmering voor de (indirecte) provinciale sturing die voortvloeit uit de Ontwerpverordening.

Bevindingen

De regel (voorwaarde) inzake geurhinder uit de Ontwerpverordening is mijns inziens niet in strijd met een hogere regeling. De Wgv (alsmede voor niet-vergunningplichtige inrichtingen het Activiteitenbesluit) bevat alleen geurnormen op het niveau van de individuele inrichting, niet voor cumulatieve geurhinder. Voorts laat de wetgever uitdrukkelijk ruimte voor aanvullende regulering in het ruimtelijk spoor. Het beperken van geurhinder betreft een ruimtelijk relevant belang dat de provincie aan zich mag trekken. In zoverre acht ik de kans reëel dat de regel (voorwaarde) inzake geurhinder uit de Ontwerpverordening juridisch houdbaar is.

Wel is het raadzaam om:

- het doel dat de provincie met deze specifieke norm beoogt (bijvoorbeeld 'terugdringen van aantal geurgehinderden in de provincie', beperken van gezondheidsrisico's²⁰) uitdrukkelijk in de toelichting te vermelden, teneinde het provinciaal ruimtelijk belang te motiveren;
- de regel nader toe te lichten (uitleg geurhinderpercentage);

¹⁹ Art. 6.3 en art. 7.3 van de Ontwerpverordening bepalen in lid 1 aanhef en onder a.: "Een bestemmingsplan (...) bepaalt voor veehouderijen dat: VAB-vestiging van en omschakeling naar een veehouderij alsmede uitbreiding van een bestaande veehouderij niet zijn toegestaan". De daarna volgende artikelen 6.4 en 7.4 bieden vervolgens de uitzonderingsmogelijkheid ("In afwijking van ...").

²⁰ Verwezen zou kunnen worden naar de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 14 juni 2013, 'Kabinetsstandpunt inzake omvang intensieve veehouderij en schaalgrootte', waarin wordt ingegaan op de relatie tussen veehouderijen en gezondheidsrisico's.

- aan te geven op welke wijze wordt vastgesteld of de genoemde geurhinderpercentages niet worden overschreden.²¹

Enige twijfel heb ik over de bewijslast die de regel in zijn huidige formulering op gemeenten legt ('aantonen dat'). Of dat onverbindendheid meebrengt, is de vraag, maar wel zou het vereiste van 'aantonen dat' in de praktijk tot discussies en knelpunten kunnen leiden.

- D Fijnstof (art. 6.4 lid 1 onder f resp. art. 7.4 lid 1 onder f van de ontwerpverordening)

Evenals geur is fijnstof (als onderdeel van en van invloed op de luchtkwaliteit) een ruimtelijk relevant aspect. Dit betekent dat de provincie zich het belang van de aanpak van fijnstof in beginsel kan aantrekken.

De Nederlandse fijnstofregelgeving

Fijnstof is één van de stoffen waarvoor luchtkwaliteitseisen gelden op grond van de Wet milieubeheer (art. 5.6 Wm juncto bijlage 2 bij de Wm). De grenswaarde voor fijnstof bedraagt 40 µg/m³ als jaargemiddelde concentratie en 50 µg/m³ als 24-uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal 35 maal per kalenderjaar mag worden overschreden (voorschrift 4.1 van Bijlage 2 bij de Wm). Bestuursorganen moeten bij de uitoefening of toepassing van bepaalde, in art. 5.16 lid 2 Wm genoemde bevoegdheden en wettelijke voorschriften aannemelijk maken dat die uitoefening of toepassing niet leidt tot het overschrijden van deze landelijke grenswaarden. Op deze wijze wordt de doorwerking van de luchtkwaliteitseisen geregeld. Tot deze bevoegdheden behoren onder meer het vaststellen van bestemmingsplannen en het verlenen van omgevingsvergunningen (milieu en planologisch afwijkend gebruik).

Op het niveau van de individuele inrichting stelt het Activiteitenbesluit eisen om de gevolgen van de uitstoot van fijnstof te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Veehouderijen die een (dreigende) overschrijding van de grenswaarden veroorzaken zijn bovendien vergunningplichtig (omgevingsvergunning milieu).²² Aan een omgevingsvergunning milieu kunnen voorschriften worden verbonden om overschrijding tegen te gaan dan wel te beperken (conform BBT en onder omstandigheden met een beroep op de plaatselijke omstandigheden strenger). Veehouderijen die een effect *kunnen* hebben op de luchtkwaliteit hebben een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) nodig; in art. 2.2a lid 4 Besluit

²¹ Ook al richten de bepalingen zich tot de gemeentebesturen en mag wellicht worden verwacht dat bij (Brabantse) gemeenten voldoende bekend is wat daarmee wordt bedoeld, ook voor 'de burger' moeten de regels duidelijk zijn (bijvoorbeeld om te kunnen nagaan of een nieuw bestemmingsplan voldoet aan de provinciale regels).

²² De minister van IenM stelt jaarlijks een lijst op met deze vergunningplichtige inrichtingen aan de hand van monitoringsgegevens die betrokken bestuursorganen jaarlijks moeten rapporteren op grond van art. 5.14 Wm.

omgevingsrecht wordt aangegeven wanneer deze verplichting aan de orde is.²³ Aan een OBM kunnen geen voorschriften worden verbonden, maar de OBM kan alleen worden verleend als de beperkte milieutoets (een lokale toets) uitwijst dat de oprichting of uitbreiding niet tot een overschrijding of slechts tot een overschrijding niet in betekenende mate leidt.

Provincies kunnen in de provinciale milieuverordening eigen – strengere – milieukwaliteitseisen stellen (art. 5.5 Wm). Deze bevoegdheid, die is geregeld in Titel 5.1 Wm, bestaat echter niet ten aanzien van luchtkwaliteit. Voor dat milieucompartment bepaalt art. 5.6 Wm in Titel 5.2 ‘Luchtkwaliteitseisen’ namelijk: “In afwijking van titel 5.1 gelden ten aanzien van de kwaliteit van de buitenlucht *uitsluitend* [curs. ABB] deze titel, bijlage 2 en de op deze titel berustende bepalingen.” Een provinciale fijnstofnorm in de vorm van een milieukwaliteitseis, waaraan andere (decentrale) bestuursorganen zich bij de uitoefening van hun bevoegdheden moeten houden, is gelet hierop niet toegestaan.

Het bovenstaande betreft (hoofdzakelijk) het *milieuspoor*, zij het dat de luchtkwaliteitseisen doorwerken in het ruimtelijk spoor. De vraag die voorligt, is of de provincie in het ruimtelijk spoor *aanvullende* regels mag stellen. Dat mag – er is immers sprake van een ruimtelijk relevant belang – voor zover er geen strijd is met een hogere regeling en de hogere regelingen niet uitputtend zijn. Dat laatste is hoe dan ook niet het geval, omdat de doorwerking van luchtkwaliteitseisen (evenals andere milieukwaliteitseisen) juist vergt dat maatregelen worden getroffen om overschrijding van de grenswaarden te voorkomen. Nadere regulering van potentieel luchtverontreinigende activiteiten kan zo’n maatregel zijn. Wel is daarbij van belang dat geen strijd met de hogere regeling ontstaat. Om dat te kunnen beoordelen is het nodig de fijnstofnorm in de Ontwerpverordening te duiden. Hierboven is immers vastgesteld dat die norm niet het karakter van een milieukwaliteitseis mag hebben.

Duiding van de fijnstofnorm in de Ontwerpverordening

Voor fijnstof bepaalt de Ontwerpverordening dat een bestemmingsplan kan voorzien in ontwikkelingsmogelijkheden, mits “is aangetoond dat de achtergrondconcentratie, vermeerderd met de bijdrage van het initiatief, een jaargemiddelde fijnstofconcentratie op gevoelige objecten veroorzaakt van maximaal 30 µg/m³.”

Gelezen in samenhang met de artikelen 6.3 en 7.3 is de portee van deze bepaling: een bestemmingsplan mag alleen onder voorwaarden voorzien in ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen. Eén van die voorwaarden is dat een ontwikkeling niet leidt tot een jaargemiddelde fijnstofconcentratie van meer dan 30 µg/m³ op gevoelige objecten. Het verschil tussen deze norm van 30 µg/m³ en de grenswaarde van 40 µg/m³ lijkt groot, maar komt er in de praktijk op neer dat de

²³ Deze bepaling noemt de aantallen dieren waarboven een OBM nodig is.

provinciale norm een fractie strenger is; de grenswaarde voor de 24-uurgemiddelde concentratie van 50 µg/m³ (voorschrift 4.1 onder b van Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer), welke maximaal 35 keer per jaar mag worden overschreden, leidt namelijk tot een jaargemiddelde maximum van 31,2 µg/m³. Achtergrond van de norm die de provincie nu kiest, is dat dit de 'veiligheidsmarge' is die men volgens het RIVM zou moeten aanhouden om er zeker van te zijn dat de norm voor de 24-uurgemiddelde concentratie niet wordt overschreden. De provincie stelt dus – in ieder geval op het oog – een iets strengere voorwaarde aan uitbreiding en andere ontwikkeling van veehouderijen dan uit de wettelijke grenswaarde voor de jaargemiddelde fijnstofconcentratie voortvloeit, maar materieel zou van een aanscherping geen sprake zijn omdat daarnaast ook nog de norm voor de 24-uurgemiddelde concentratie geldt en deze alleen zou kunnen worden nageleefd bij een jaargemiddelde fijnstofconcentratie van maximaal 30 µg/m³. Voor de houdbaarheid van de provinciale fijnstofnorm acht ik dit overigens niet van doorslaggevend belang.

De fijnstofnorm is een *voorwaarde* voor het geval gemeenten ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen willen opnemen in het bestemmingsplan dan wel een omgevingsvergunning willen verlenen voor een veehouderij in afwijking van het bestemmingsplan. Als een gemeente in een bestemmingsplan niet beoogt te voorzien in dergelijke ontwikkelingsmogelijkheden, of als een omgevingsvergunning afwijkend gebruik voor andere activiteiten dan een veehouderij wordt aangevraagd, heeft de provinciale fijnstofnorm geen betekenis. De fijnstofnorm in de Ontwerpverordening heeft daardoor niet het karakter van een milieukwaliteitseis als bedoeld in de Wm. Aan een dergelijke norm moeten immers alle relevante ontwikkelingen worden getoetst die bij bestemmingsplan of omgevingsvergunning mogelijk worden gemaakt. Om die reden kan deze constructie mijns inziens niet zonder meer op één lijn worden gesteld met een milieukwaliteitseis als bedoeld in de Wet milieubeheer. Deze regeling kent echter geen precedent.

Is de provincie bevoegd tot het stellen van deze voorwaarde?

Aannemend dat de fijnstofnorm in de Ontwerpverordening niet te kwalificeren is als milieukwaliteitseis is de provinciale regel in ieder geval niet in strijd met art. 5.5 juncto 5.6 Wm. In de parlementaire geschiedenis is er voorts meermalen op gewezen dat er naast de wettelijke regeling van luchtkwaliteitseisen in Titel 5.2 Wm ook een rol weggelegd blijft voor de normering van luchtkwaliteit in het kader van een goede ruimtelijke ordening.²⁴ Hieruit kan mijns inziens worden afgeleid dat de nationale regeling van luchtkwaliteitseisen niet uitputtend is bedoeld en dat in het ruimtelijk spoor aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen om het belang van een betere luchtkwaliteit te behartigen.

²⁴ Zie o.m. de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2005/06, 30 489, nr. 3, p. 21) en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 2005/06, 30 489, nr. 8, p. 33).

Resteert de vraag of de provincie zich dit belang kan aantrekken; zijn provinciale regels ter zake van de uitstoot van fijnstof door veehouderijen noodzakelijk met het oog op een goede ruimtelijke ordening? Als gezegd is luchtkwaliteit een ruimtelijk relevant belang. Mij is bekend dat de provincie bepaalde argumenten heeft om op provinciaal niveau regels te stellen (o.a. met het oog op fijnstof afkomstig van veehouderijen als drager van ziekteverwekkers, volksgezondheid e.d.). Dit zijn argumenten die in de ruimtelijke ordening een rol mogen spelen en ik acht goed verdedigbaar dat het hier gaat om een provinciaal ruimtelijk belang (vgl. ook de Q-koorts problematiek in het recente verleden en het advies van de Gezondheidsraad dienaangaande).

Wel is mijn advies dit in de toelichting op de Verordening te motiveren. Evenals de geurnorm wordt de fijnstofnorm in de Ontwerpverordening nagenoeg niet toegelicht. Daarbij zou kunnen worden gewezen op het feit dat de ervaring leert dat veehouderijen relatief veel bijdragen aan bedoelde meer schadelijke typen fijnstof, wat rechtvaardigt dat de provinciale norm – vooralsnog, zo lang het nog niet goed mogelijk is een kwalitatief onderscheid naar typen fijnstof te maken – alleen consequenties heeft voor veehouderijen.

Bevinding

De fijnstofnorm in de Ontwerpverordening is – in ieder geval op het oog – strenger dan de wettelijke norm die voor gemeenten bij o.a. het vaststellen van bestemmingsplannen geldt, de grenswaarde van 40 µg/m³.²⁵ In zoverre heeft de provincie de schijn tegen. De provinciale fijnstofnorm is echter niet op één lijn te stellen met een luchtkwaliteitseis/grenswaarde, omdat de provincie gemeenten niet verplicht om bestemmingsplannen te toetsen aan deze norm. Alleen als een gemeente ontwikkelingen bij veehouderijen mogelijk wil maken, geldt deze norm als randvoorwaarde (ook dan hoeft overigens niet het gehele bestemmingsplan aan de norm te worden getoetst, uitsluitend de voorgestane ontwikkeling). De provincie zegt in feite: “Ook al is voldaan aan de wettelijke grenswaarde, tóch staan wij ontwikkeling niet toe, want wij vinden dat de achtergrondconcentratie fijnstof *met het oog op een goede ruimtelijke ordening* minder hoog moet zijn.” Ik acht dan ook plausibel en zeker goed verdedigbaar dat het de provincie toekomt om deze voorwaarden te stellen aan het bij bestemmingsplan of omgevingsvergunning afwijkend gebruik mogelijk maken van ontwikkelingen van veehouderijen. Voor zover ik heb kunnen nagaan kent deze regeling evenwel geen precedent.

Mijn advies is wel om toe te lichten waarom de fijnstofnorm als voorwaarde voor ontwikkeling van veehouderijen een provinciaal ruimtelijk belang betreft.

²⁵ Art. 5.6 lid 1 Wm jo. 5.16 lid 1 onder a jo. Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer, voorschrift 4.1 onder a.

IV Conclusie

Hoewel de voorgestelde regeling voor zover ik weet geen precedent heeft, is de provincie mijns inziens bevoegd om ter behartiging van provinciale ruimtelijke belangen in de Verordening ruimte 2014 voor de ontwikkeling van veehouderijen randvoorwaarden met betrekking tot geurhinder en fijnstof op te nemen:

- geur en fijnstof zijn beide aspecten met ruimtelijke implicaties, waarvoor dus in het kader van een goede ruimtelijke ordening maatregelen zouden kunnen worden getroffen;
- de provincie heeft voldoende argumenten om zich de belangen van het beperken van geurhinder en fijnstootemissie door veehouderijen aan te trekken. Mijn advies is wel om deze in de toelichting bij de Verordening te noemen;
- de hogere wettelijke regelingen ter zake zijn niet uitputtend. De Nederlandse geurregeling ziet niet op cumulatieve geurhinder en laat, mede blijkens de wetsgeschiedenis, ruimte voor aanvullende regulering van geur via de ruimtelijke ordening. Ook bij de totstandkoming van de wettelijke regeling voor luchtkwaliteitseisen heeft de wetgever steeds aangegeven dat ook een rol voor normering in het kader van een goede ruimtelijke ordening is weggelegd;
- de provinciale geurregeling leidt niet tot strengere geurnormen dan de nationale geurregeling toelaat. De provincie beperkt alleen de beleidsvrijheid van de gemeenten ter zake enigszins, maar dat is nu eenmaal wat provinciale algemene regels (kunnen) doen;
- de provinciale fijnstofnorm lijkt strenger te zijn dan de nationale luchtkwaliteitseis ter zake, maar de wettelijke regeling (in de Wm) staat mijns inziens niet aan aanvullende regeling in het ruimtelijk spoor in de weg, zo lang dat maar niet in de vorm van een milieukwaliteitseis gebeurt. Ik acht aannemelijk en goed verdedigbaar dat de provinciale norm niet als zodanig hoeft te worden aangemerkt. Hier past wel het voorbehoud dat er bij mijn weten geen precedent is en dat daarom niet zeker is hoe de rechter hierover zal oordelen.

In de hoop u hiermee van dienst te zijn geweest, en met dank voor het in mij gestelde vertrouwen,

Hoogachtend,



Prof. mr. A.B. Blomberg