

Aanleiding

De gemeenteraad heeft in haar (besloten) raadsvergadering van 11 juni 2020 een aanhoudingsbesluit, als bedoeld in artikel 7 van de Wet geurhinder en veehouderij, genomen. Dit ter voorbereiding op een eventuele geurgebiedsvisie met bijbehorende geurverordening. Dit besluit bood de mogelijkheid om een geurverordening vast te stellen, waarbij gedurende een jaar na het besluit aanvragen worden aangehouden om mogelijke onwenselijke ontwikkelingen en/of uitbreidingen te voorkomen.

Beoogd effect

Inmiddels is het beeld dat een geurverordening niet veel specifieke toegevoegde waarde heeft voor de Roosendaalse situatie en als disproportioneel kan worden beschouwd. Het college adviseert de gemeenteraad daarom geen vervolg te geven aan het genomen aanhoudingsbesluit en niet tot het vaststellen van een geurverordening over te gaan. Daarnaast wordt de raad geadviseerd deze 'problematiek' steviger te betrekken en te verankeren in de Omgevingsvisie en daaruit voortvloeiende omgevingsplannen.

Argumenten

1.1 Wettelijk kader

De Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv) vormt het toetsingskader voor de geurbelasting afkomstig van veehouderijen en biedt geurgevoelige objecten, zoals woningen, bescherming tegen overmatige geurhinder. In de Wgv zijn daarvoor geurnormen en afstanden vastgelegd waar aanvragen om een omgevingsvergunning van veehouderijen aan moeten voldoen. De Wgv kent de gemeenten de bevoegdheid toe om in een geurverordening afwijkende normen en/of afstanden vast te leggen.

De Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) is op 1 januari 2007 in werking en vormt bij een aanvraag om omgevingsvergunning van een veehouderij het toetsingskader voor de geuruitstoot. Daarmee biedt de wet geurgevoelige objecten, zoals woningen en andere gebouwen waar mensen verblijven, bescherming tegen overmatige geurhinder. De Wgv maakt op verschillende gebieden onderscheid.

1.2 Doel versus de middelen

Het doel van een geurbeleid is te voorkomen dat de geuroverlast in de gemeente Roosendaal (verder) toeneemt, het woon- en leefklimaat verslechtert, maar ook dat er ontwikkelmogelijkheden blijven voor veehouderijen. Om te voorkomen dat de geurbelasting bij enkele intensieve veehouderijen nog kan toenemen binnen de standaardnormen uit de Wgv is nagegaan of dit doel kan worden benaderd door voor de gemeente Roosendaal of delen hiervan een afwijkende geurnorm vast te stellen middels een geurverordening.

1.3. kwantiteit intensieve veehouderijen

In de afgelopen jaren zijn tientallen bedrijven gestopt en vervolgens bestemmingsplanmatig weg bestemd. Bijgevoegd is een overzicht van alle veebedrijven binnen gemeente Roosendaal. De geel-gemarkeerde bedrijven zijn bedrijven, die zijn gestopt en waarvan de beschikking is ingetrokken. Daarnaast zijn er altijd bedrijven, die feitelijk zijn gestopt, maar dat (nog) niet hebben doorgegeven. Hiervoor is een fysieke controle nodig om dit vast te stellen en de procedure te starten tot het intrekken van de vergunning. Daarnaast zijn we met een aantal bedrijven in gesprek. De verwachting is dat op korte termijn er meer bedrijven zullen stoppen door o.a. verscherping van de regels vanuit Den Haag en Den Bosch. Uit het overzicht valt op te maken dat het aantal intensieve veehouderijen in relatie tot de omvang van het buitengebied beperkt is en dat deze meestal op ruime afstand zijn gelegen ten opzichte van de bebouwde kom.

2.1 Geurnormen en minimumafstanden

Geurnormen gelden voor diersoorten waarvoor een geuremissiefactor per dier is vastgesteld, zoals vleeskuikens en varkens. Met deze normen wordt de maximaal toegestane geurbelasting op een geurgevoelig object vastgelegd. De geurbelasting wordt uitgedrukt als geurconcentratie: als aantallen Europese odour units in een volume-eenheid lucht (ouE/m^3). Voor diercategorieën waarvoor geen geuremissiefactor is vastgesteld gelden minimaal aan te houden afstanden tot een geurgevoelig object. Dit betreft onder meer melkkoeien, paarden en nertsen.

Binnen en buiten de bebouwde kom

Geurgevoelige objecten gelegen binnen de bebouwde kom krijgen een grotere bescherming tegen geurhinder dan buiten de bebouwde kom. De bebouwde kom is volgens de Handreiking Wet geurhinder en veehouderij:

'Het gebied dat door aaneengesloten bebouwing overwegend een wonen verblijffunctie heeft en waarin veel mensen per oppervlakte-eenheid ook daadwerkelijk wonen of verblijven'

Dit rechtvaardigt een hoger beschermingsniveau dan in het buitengebied. De grens van de bebouwde kom wordt niet bepaald door de Wegenverkeerswet, maar wordt net als in de ruimtelijke ordening bepaald door de aard van de omgeving. Er moet sprake zijn van op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing, die is geconcentreerd tot een samenhangende structuur.

Concentratiegebied en niet-concentratiegebied

Voor de geurnormen maakt de Wgv een aanvullend onderscheid in concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden. Dit onderscheid komt voort uit het aantal veehouderijen in een gebied en de hindergevoeligheid als gevolg daarvan. Gebieden met relatief veel veehouderijen zijn concentratiegebieden en gebieden met weinig intensieve veehouderijen zijn niet-concentratiegebieden. De concentratiegebieden bestaan uit twee deelgebieden die voornamelijk Noord-Brabant, Limburg en Oost-Nederland betreffen. De gemeente Roosendaal ligt in een niet-concentratiegebied.

Bovenstaande resulteert in de onderstaande standaard geurnormen en afstanden:

Geurnorm Minimumafstand

Binnen de bebouwde kom $2\ ouE/m^3$

Buiten de bebouwde kom $8\ ouE/m^3$

Alle aanvragen om omgevingsvergunning en/of meldingen op grond van het Activiteitenbesluit worden getoetst aan deze normen en afstanden, tenzij de gemeente een geurverordening heeft opgesteld waarin afwijkende (strengere) waarden zijn opgenomen.

Bij de geurbelasting op geurgevoelige objecten wordt -naast bovengenoemde aspecten- tevens onderscheid gemaakt in voor- en achtergrondbelasting. De voorgrondbelasting is de individuele geurbelasting op een geurgevoelig object afkomstig van één bedrijf. De achtergrondbelasting is de gecumuleerde geurbelasting op een geurgevoelig object afkomstig van meerdere veehouderijen gezamenlijk. De normen die zijn vastgelegd in de Wgv of in een gemeentelijke geurverordening hebben alleen betrekking op de voorgrondbelasting. Omdat de Wgv het toetsingskader vormt voor aanvragen om omgevingsvergunning van een individuele veehouderij, regelt de wet ook alleen de geurbelasting afkomstig van een individuele veehouderij. Het bevoegd gezag mag de geuruitstoot van andere veehouderijen dan in de beoordeling niet meenemen. De achtergrondbelasting komt in het milieuspoor dus niet aan de orde.

Omgekeerde werking en aanvaardbaar woon- en leefklimaat

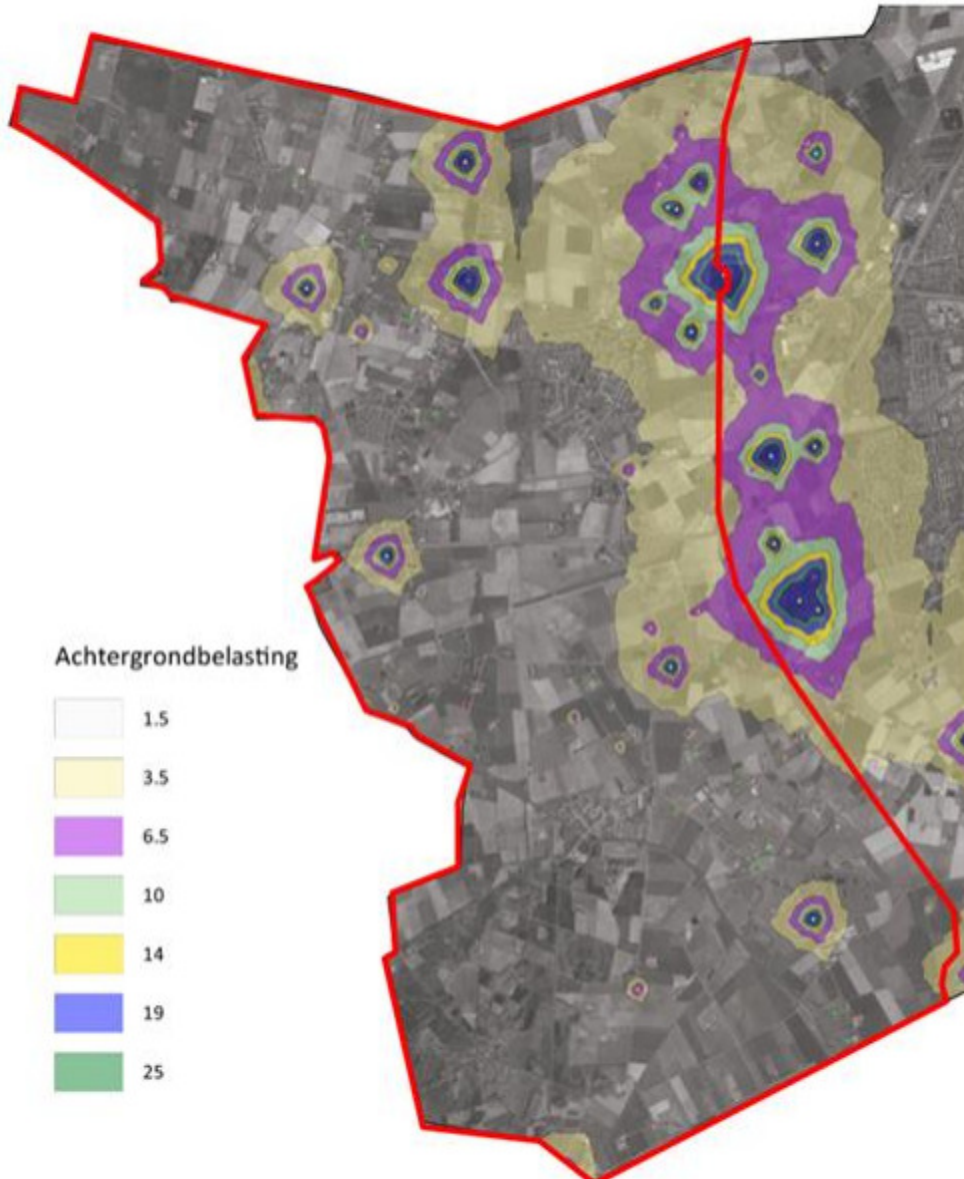
De achtergrondbelasting speelt wel een rol in het ruimtelijk spoor, bij de beoordeling van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor wijziging bestemmingsplan noodzakelijk is of wordt afgeweken van de planegels uit het bestemmingsplan. Aan zulke ontwikkelingen kan alleen medewerking worden verleend als er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Een van de aspecten, die dan beoordeeld moet worden, is of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de geurgevoelige objecten.

In dat geval speelt niet alleen de voorgrondbelasting van één veehouderij mee, maar ook de cumulatieve (achtergrond)geurbelasting van alle veehouderijen rond de objecten. Dit wordt de 'omgekeerde werking' van de Wgv genoemd. De omgekeerde werking is geen wetgeving an sich, maar is tot stand gekomen door jurisprudentie en wordt daarom als 'pseudowetgeving' gezien. Ook een uitbreiding van een veehouderij kan een ruimtelijke ontwikkeling zijn waarbij een beoordeling van de gecumuleerde geurbelasting aan de orde is. Ook als de uitbreiding via vormverandering of uitbreiding bouwvlak mogelijk is via binnenplanse wijziging bestemmingsplan, kan deze namelijk alleen worden toegestaan als sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) moet het gemeentebestuur in het kader van een goede ruimtelijke ordening (artikel 3.1 Wro) toetsen of er met een plan sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van het gevoelige object.

Het ontwerp bestemmingsplan Buitengebied Wouw vermeldt hierover het volgende:

In de volgende afbeelding is een uitsnede van een gemeente dekkend onderzoek opgenomen, dat de OMWB heeft uitgevoerd in opdracht van gemeente Roosendaal. Uit dit onderzoek blijkt dat het grootste gedeelte van het plangebied is aangeduid met een achtergrond geurbelasting, die lager is dan $3,5 \text{ oue}/\text{m}^3$. Dit komt in een niet-concentratiegebied overeen met een goede tot zeer goede milieukwaliteit, zoals te zien is in de bijbehorende tabel. Het (noord)oostelijke deel van het plangebied kent een relatief hoge achtergrond geurbelasting in verband met de aanwezigheid van meerdere intensieve veehouderijen. Dit beeld is normaal voor het buitengebied (toelichting ontwerp bestemmingsplan Buitengebied Wouw).



Achtergrondbelasting geur (OMWB)

Bron: toelichting ontwerp bestemmingsplan Buitengebied Wouw

2.1 Mogelijkheden onder huidige Wro (Wet ruimtelijke ordening).

Zoals reeds eerder aangegeven biedt het RO spoor wel aanknopingspunten voor de cumulatieve/achtergrond belasting. Uitbreiding van vee bestand gaat meestal gepaard met vormverandering/uitbreiding bouwvlak of bebouwing. In het vigerende bestemmingsplan "Buitengebied Roosendaal" is een peil datum van 21 september 2013 opgenomen als een soort status quo voor wat betreft de oppervlakte van gebouwen en bouwwerken ten dienste van grondgebonden en intensieve veehouderijen. Uitbreiding is op zich mogelijk, maar is in de vigerende bestemmingsplannen als een binnenplanse afwijkingmogelijkheid of wijzigingsbevoegdheid opgenomen in de planregels. Hoewel dus opgenomen als mogelijkheid blijft het een discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag. Het is derhalve geen verworven recht of geeft anderszins een verplichting hieraan mee te werken. Er moet namelijk beoordeeld worden of er sprake is van een goed of aanvaardbaar woon- en leefklimaat (een aspect van goede ruimtelijke ordening).

Hierbij moet worden gekeken naar milieueffecten, waarbij genoemde achtergrondbelasting een belangrijke rol speelt. Daarbij moet dus gedacht worden aan cumulatieve effecten (achtergrondbelasting). Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat bij de beoordeling of er sprake is van een goed of aanvaardbaar woon- en leefklimaat er niet zonder meer van mag worden uitgegaan dat daarvan sprake is wanneer voldaan wordt aan de milieunormen (Wet geurhinder veehouderij).

2.2 Sturingsmogelijkheden onder omgevingswet.

Anders dan in de Wro, is in de Omgevingswet het voorzorgsbeginsel verankerd. Op grond van artikel 3.3 Omgevingswet wordt in een omgevingsvisie onder meer rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel:

'In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.'

In de omgevingsvisie zou dus een maximum aan achtergrondbelasting kunnen worden vastgelegd voor zowel stedelijk gebied als buitengebied. Hiermee ontstaat er een sturingsmogelijkheid om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Dit moet dan worden betrokken bij de (concept)omgevingsvisie, die momenteel in voorbereiding is.

3.1 toegevoegde waarde

Artikel 6 van de Wgv biedt de gemeenteraad de bevoegdheid om afwijkende normen en afstanden vast te stellen voor (delen van) het gemeentelijk grondgebied. Ten aanzien van de geurnormen is een bandbreedte gegeven waarbinnen de afwijkende norm moet vallen. Deze bandbreedte voor de voorgrondbelasting is in onderstaande tabel weergegeven.

Bandbreedte voor afwijkende geurnormen (niet-concentratiegebied)

Binnen de bebouwde kom	0,1 - 8 ouE/m ³
Buiten de bebouwde kom	2 - 20 ouE/m ³

Om voor huidige geursituatie in het gebied tussen Wouw en Roosendaal te kunnen beoordelen of een geurverordening toegevoegde waarde heeft zijn de nu bekende/lopende dossiers nader onderzocht.

Oostlaarsestraat 6 : Dateert van voor aanhoudingsbesluit, eventuele geurverordening n.v.t

Haiinksestraat 6C : sprake van overbelaste situatie en voegt verordening niets toe.

Spellestraat 42C : reeds maximale geurbelasting en voegt verordening niets toe

4.1 conclusie en advies

Alles overwegende kan de vraag gesteld worden of een geurverordening proportioneel is in relatie tot de gestelde doelen. Via het RO spoor zijn er wel degelijk mogelijkheden om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Voor de toekomst biedt het voorzorgsbeginsel onder de nieuwe omgevingswet aanknopingspunten. Het college adviseert de raad deze 'problematiek' steviger te betrekken en te verankeren in de Omgevingsvisie en daaruit voortvloeiende omgevingsplannen.

Kanttekeningen

1.1 Toch een geurverordening

De gemeenteraad kan besluiten het genomen aanhoudingsbesluit niet te laten verlopen en alsnog over te gaan tot het vaststellen van een geurverordening. Dit betekent dat de voorbescherming, die uitgaat van het besluit komt te vervallen. Als gevolg hiervan moeten de aangehouden dossiers worden beoordeeld en volgt besluitvorming. Er zal dan moeten worden gewacht op de vaststelling van de geurverordening alvorens aanvragen hieraan getoetst kunnen worden.

2.1 opnieuw nemen aanhoudingsbesluit

Hoewel het wettelijk mogelijk lijkt, is het niet opportuun om een nieuw aanhoudingsbesluit te nemen. Met de huidige informatie, door gebruik te maken van het planologisch instrumentarium en een goede verankering in de omgevingsvisie en omgevingsplannen kan hetzelfde resultaat worden bereikt.

Financiën

Aan het verlopen van het aanhoudingsbesluit zijn geen kosten verbonden.

Communicatie

Het verlopen van het aanhoudingsbesluit wordt op de gebruikelijke wijze bekend gemaakt en gepubliceerd.

Vervolg

Na het verlopen van het aanhoudingsbesluit kunnen de na 11 juni 2020 ingediende en aangehouden aanvragen omgevingsvergunningen verder worden afgehandeld. Dit houdt niet per definitie in dat ze worden verleend, maar dat de inhoudelijke toetsing plaats kan vinden.

Bijlagen

1. Toelichting Raadsvoorstel (eensluitend)