

Besluitenlijst vergadering Commissie fysiek 15 september 2020

Aanwezig:

- de voorzitter: H. Wijers - Van der Linden (SV);
- de leden: J. Coolen (SV), E. Franzen (RO), M. Bongers (CDA), A. Kierkels (D66), J. van der Stappen (i.p.v. L. van Kessel), P. Ramaekers (vanaf 19.32 uur; agendapunt 5.1; VVD) en R. Verheul (LS).
- de griffier: W. Cornelissen.

Mede deelnemend aan de beraadslagingen (ex art. 16 Verordening op de commissies):

- P. Verlinden en R. Martens (collegeleden).

Publiek mede aanwezig:

- J. Geraedts (secretaris);

NB 1.

Vanwege de landelijke en regionale coronavirus beperkingen had het presidium in zijn vergadering van 23jun20 besloten dat:

- Per fractie maximaal één vertegenwoordiger aan de vergadering mag deelnemen;
- Publiek geen toegang krijgt, met uitzondering van één journalist van Dagblad De Limburger: M. Suilen. Hij was echter niet aanwezig.

NB 2.

De commissievergadering zou, daar het publiek de vergadering niet mocht bijwonen, via internet worden uitgezonden. Helaas is die uitzending, door een bedieningsfout van mij als griffier, niet te zien geweest en ook niet achteraf te raadplegen.

Nr.	Betreft
1	Opening De voorzitter opent de vergadering in de raadzaal om 19.30 uur en heet alle aanwezigen van harte welkom. Zij meldt berichten van verhindering van: • commissielid L. van Kessel (PAL); hij wordt waargenomen door raadslid J. van der Stappen; • de wethouders A. Walraven en S. Backus. Commissielid P. Ramaekers is niet aanwezig, mogelijk komt hij later alsnog ter vergadering.
2	Vaststellen agenda De commissie stelt de agenda vast conform de door de voorzitter van de commissie d.d. 2sep20 aangeboden voorlopige agenda, met dien verstande dat het agendapunt 8 <i>'Bespreken aanvraag omgevingsvergunning zorginstelling Stichting Dichterbij verbouwing pand Dorpstraat 49 Horn'</i>, om welke agendering door raadslid M. Wagemans d.d. 15jul20 aanvankelijk was verzocht, op zijn verzoek van 10sep20 is ingetrokken, gelet op het inmiddels door het college in dezen op 8sep20 genomen besluit <i>'om niet mee te werken aan het verzoek voor het</i>

Besluitenlijst vergadering Commissie fysiek 15 september 2020

	<i>huisvesten van 18 personen met een 24/7 zorg indicatie (Wet langdurige zorg) op het adres Dorpstraat 49 in Horn'.</i>
3	Vaststellen besluitenlijst vergadering commissie fysiek 16 juni 2020 De commissie stelt de besluitenlijst vast conform concept, versie 2, dat wil zeggen inclusief het wijzigingsvoorstel van wethouder A. Walraven d.d. 17jun20 m.b.t. het agendapunt 6.4 'Vaststellen Beleidsplan Recreatie en Toerisme Gemeente Leudal Uitnodigend landschap'.
4	(Alleen schriftelijk) Spreekrecht voor niet-commissieleden <i>Vanwege de landelijke en regionale coronavirus beperkingen had het presidium in zijn vergadering van 23jun20 besloten dat publiek geen toegang tot de commissievergadering zou krijgen en dat eventuele insprekers om die reden hun inbreng schriftelijk zouden moeten overleggen aan de commissie.</i> Hiervan werd geen gebruikgemaakt
5	Bespreken raadsvoorstellen raadsvergadering 29 september 2020 5.1 Toepassen coördinatieregeling realisering bedrijfsverzamelgebouw aan Kelperheide ongenummerd te Kelpen-Oler Waarnemend portefeuillehouder wethouder R. Martens beantwoordt de enkele vragen naar tevredenheid van de commissieleden. De commissie geeft de gemeenteraad in overweging om in de raadsvergadering van 29sep20 conform het raadsvoorstel te besluiten. Wat de commissie betreft zou dat zonder raadsberaadslagingen kunnen. 5.2 Vaststellen bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Neer - Heldenseweg 2020' Wethouder P. Verlinden beantwoordt de enkele vragen naar tevredenheid van de commissieleden. Hij zegt op een vraag van de heer P. Ramaekers toe te zullen nagaan of de huidige ontsluiting van het bedrijventerrein de enige blijft. De commissie geeft de gemeenteraad in overweging om in de raadsvergadering van 29sep20 conform het raadsvoorstel te besluiten. Wat de commissie betreft zou dat zonder raadsberaadslagingen kunnen.
6	Bespreken plan mestverwerking Zevenellen te Buggenum / Haelen Op vragen van de commissieleden antwoordt wethouder P. Verlinden in hoofdzaak als volgt: - het is de bedoeling dat het afvalwater van een zodanige kwaliteit is dat het kan worden geloosd op de Maas;

Besluitenlijst vergadering

Commissie fysiek

15 september 2020

- het provinciebestuur is vergunningverlener en heeft de omgevingsvergunning en de waterwetvergunning ook afgegeven;
- de bezwaren van de omwonenden richten zich met name op mogelijke geuroverlast. In de raadsvergadering van 11dec18 heeft de raad het 'Industrieel geurbeleid bio-based activiteiten bedrijventerrein Zevenellen Buggenum-Haelen' vastgesteld. Het is zaak om theorie (geurbeleid) te laten overeenkomen met praktijk (ervaring in omgeving);
- In America (gemeente Horst aan de Maas) is een hele toestand geweest omdat een mestverwerker veel meer verwerkte dan was vergund, waardoor de geur onvoldoende binnen de perken kon worden gehouden. Het blijkt juridisch niet mogelijk om vooraf in een convenant te laten vastleggen dat overschrijding van de geurnormen tot sluiting van de inrichting leidt;
- De Ontwikkelingsmaatschappij Midden-Limburg is met een zestal initiatieven bezig, overigens niet alle om mestverwerking te realiseren.

Wethouder P. Verlinden zegt toe:

- a. met het provinciebestuur te zullen gaan spreken om 't deelgenoot te maken van de zorgen die bij de commissieleden en de omwonenden van Zevenellen leven + om te weten te komen in hoeverre er (toch nog) afspraken te maken vallen tussen de mestverwerker en het toezichthoudende bestuursorgaan;
- b. via de griffier, bij deze besluitenlijst als bijlage te zullen laten voegen de presentatie (over berekeningen en contouren) die de heer Olaf Beckers van bureau Kragten in de commissievergadering van 27nov18 heeft gegeven in het kader van de bespreking van het raadsvoorstel tot vaststelling van het 'Industrieel geurbeleid bio-based activiteiten bedrijventerrein Zevenellen Buggenum-Haelen', alsmede het rapport van dat bureau.

De voorzitter constateert dat hiermee dit agendapunt voldoende is besproken.

7 **Bespreken gevolgen voor aanleg zonneweiden + windmolens vanwege voorlopig beperkte capaciteit terug leveren energie**

De heer J. van der Stappen neemt vanwege een integriteitmelding niet deel aan de commissieberaadslagingen.

Op vragen van de commissieleden antwoordt wethouder R. Martens in hoofdzaak als volgt:

- er zijn door het college géén twee vastgestelde energie-kansenkaarten in omloop gebracht. Het college heeft bij het raadsvoorstel 'Vaststellen beleidskader Duurzame Energie', dat is behandeld in de raadsvergadering van 28apr20, een energie-kansenkaart gevoegd. De gemeenteraad heeft in die vergadering enkele amendementen aangenomen waardoor uiteindelijk de energie-kansenkaart door de raad is gewijzigd. Dat is ook zo richting de inwoners uitgelegd;
- de raad wil zich in het kader van de energietransitie qua beleid niet beperken tot alleen het leggen van zonnepanelen op daken, ook zonneweides wil de raad mogelijk maken;

Besluitenlijst vergadering

Commissie fysiek

15 september 2020

- hij betwijfelt of vooraf als eis aan een exploitant van een zonneweide kan worden gesteld dat z'n energie kan worden afgenomen;
- in het aangewezen gebied voor zonneweides bestaat geen schaarste voor teruglevering van energie op het energienet. Hij verwijst daartoe naar de door de griffier bij de stukken gevoegde informatie van Enexis Netbeheer d.d. 28jul20;
- het gebied in Neer is het gebied waar de grootste zonneweiden aangelegd kunnen worden. Maximaal 3 projecten met een maximale omvang van 50 hectaren. Op 17sep20 krijgen 3 initiatiefnemers te horen dat zij 't zijn geworden; er zijn voorstellen voor 11 projecten ingediend. De plannen van die 3 moeten vervolgens worden uitgewerkt in een nader plan, er dient een dialoog met de omgeving te worden gestart en de plannen dienen financieel verder te worden onderbouwd. Daarna komt pas een aanvraag om een omgevingsvergunning aan de orde (met alle rechtsbeschermingsmogelijkheden);
- hij betwijfelt of het beveiligen van zonneweides een taak is van de gemeente, hij gaat zich daarover nog wel nader informeren;
- er zijn geen rechtszaken meer aanhangig over de aanleg van windmolenparken in Leudal. Het college gaat ook geen uitspraken van rechters afwachten over windmolenparken in andere gemeenten, dergelijke uitspraken zijn meestal situationeel en dus niet te vergelijken met windmolenparken in Leudal. Mochten uitspraken worden gedaan die wél betekenis hebben voor de situatie in Leudal, dan zal het college daar uiteraard aandacht aan besteden. Maar zolang er dergelijke uitspraken niet zijn gaat het college niet wachten.

Op vragen van de commissieleden antwoordt wethouder P. Verlinden in hoofdzaak als volgt:

- Leudal gaat niet betalen voor uitbreiding van capaciteit op het energienet, dat is de taak van Enexis. Het college wil wél naar rato van het aantal aandelen meewerken aan een vraag van Enexis om te kunnen investeren. In de raadsvergadering van 29sep20 ligt daartoe een raadsvoorstel voor *'Bespreken voorgenomen besluit college aangaan overeenkomst met Enexis Holding NV over beschikbaar stellen converteerbare hybride aandeelhouderslening'*. Dat voorstel wordt in de commissievergadering bestuur en middelen van 16sep20 voor besproken;
- Enexis heeft op grond van wettelijke bepalingen niet zo maar de vrijheid om haar tarieven te verhogen voor burgers en ondernemers omdat zij zich nu voor allerlei kostenverhogingen gesteld ziet;
- Zonnepanelen op daken van burgers zijn geen probleem voor het energienet van Enexis.

De voorzitter constateert dat hiermee dit agendapunt voldoende is besproken.

8

Vervallen agendapunt

Zie agendapunt 2.

Besluitenlijst vergadering Commissie fysiek 15 september 2020

9 Bespreken stand van zaken 'blanco bouwkaavel' aan Wetselderstraat in Eil

Op vragen van de commissieleden antwoordt wethouder R. Martens in hoofdzaak als volgt:

- Het college heeft de motie van de raad van 21mei19 in uitvoering genomen en beschouwd als raadsbesluit, dat heeft tot velerlei juridisch gedoe geleid;
- Het college heeft aan de belanghebbenden het raadsbesluit meegedeeld onder vermelding 'u kunt rechtstreeks bij de Raad van State in beroep'. Dat beroep is ook ingesteld;
- De Raad van State denkt daar anders over, het beroep moet als een bij de gemeenteraad ingediend beroep worden gezien, het ligt nu voor advies voor bij de gemeentelijke commissie bezwaar- en beroepschriften;
- Een t.z.t. door de gemeenteraad, gehoord de commissie bezwaar- en beroepschriften, genomen besluit zal door een in het ongelijk gestelde partij wel weer tot een beroep bij de Rechtbank Limburg resp. bij de Raad van State leiden en dan zijn we 2 jaar verder.

10 Bespreken toezeggingenlijsten collegeleden

*Lijst burgemeester **Schmalschläger***

- **Toezegging** luidt (Join-raadsvragenboek 2020-95):

Verzoek handhaving rommelige hangplek jeugd aan Zwaarveld/Wienerte Neer

Mevrouw E. van Tilburg zegt dat aan de achterzijde van het, vanwege grindwinning gesaneerde, voormalige varkensbedrijf Verheijen aan het Zwaarveld / Wienerte in Neer een hangplek voor jeugd is ontstaan waar veel rommel wordt achtergelaten. Zij vraagt het college of de portefeuillehouder om te gaan handhaven.

De voorzitter zegt dat deze vraag door de griffier voor een reactie zal worden doorgeleid naar burgemeester D. Schmalschläger.

- **Stand van zaken:**

Bij e-mail van de griffiesecretaresse van 12aug20 hebben commissielid E. van Tilburg, alsmede de overige commissieleden, de afhandeling van de toezegging door burgemeester D. Schmalschläger toegestuurd gekregen.

De toezegging is afgehandeld.

- **Toezegging** luidt (Join-raadsvragenboek 2020-96):

Wat is stand van zaken raadswerkgroep woonwagenbeleid

Mevrouw E. van Tilburg zegt dat de raadswerkgroep woonwagenbeleid (bestaande uit de raadsleden E. van Tilburg, M. Wagemans, M. Schreurs en destijds ex-raadslid K. Beurskens) tot ergens in 2019 een heel eind was gekomen met de bespreking van enkele onderwerpen, zoals de overdracht van woonwagens aan woningcorporaties, maar ineens is de werkgroep inactief geworden. Wat is daarvoor de reden, wat is de stand van zaken, welke voornemens

Besluitenlijst vergadering

Commissie fysiek

15 september 2020

heeft de portefeuillehouder met deze werkgroep?

De voorzitter zegt dat deze vraag door de griffier voor een reactie zal worden doorgeleid naar burgemeester D. Schmalschläger.

- Stand van zaken:

Bij e-mail van de griffiesecretaresse van 6aug20 hebben commissielid E. van Tilburg, alsmede de overige commissieleden, de afhandeling van de toezegging door burgemeester D. Schmalschläger toegestuurd gekregen. De toezegging is, sec gezien, afgehandeld. In september 2020 onderneemt de burgemeester een actie.

*Lijst wethouder **Walraven***

Er staan geen toezeggingen open.

*Lijst wethouder **Verlinden***

- Toezegging luidt (Join-raadsvragenboek 2020-97):

Oproep coulance toepassing tarieven milieustraten tijdens coronacrisis

De heer P. Ramaekers roept op om coulance toe te passen bij het heffen van tarieven bij de milieustraten tijdens de coronacrisis. De milieustraat Roggel is 3 maanden gesloten geweest en nu die straat weer toegankelijk is wordt er strikt gerekend per week op de aantallen aangeleverde hoeveelheid afval. Voorbeeld: drie matrassen + 2 kuub afval = € 78. De voorzitter zegt dat deze vraag/oproep door de griffier voor een reactie zal worden doorgeleid naar wethouder P. Verlinden.

- Stand van zaken:

Bij e-mail van de griffiesecretaresse d.d. 6jul20 heeft de heer P. Ramaekers, alsmede hebben de overige commissieleden, afhandelingsinformatie ontvangen.

De toezegging is afgehandeld.

*Lijst wethouder **Backus***

Er staan geen toezeggingen open.

Besluitenlijst vergadering

Commissie fysiek

15 september 2020

	<i>Lijst wethouder Martens</i> Er staan geen toezeggingen open.
11	Ingekomen stukken 11.1 Voorraadplanning raadsvoorstellen De heer M. Bongers vraagt of de kwestie van de aanvraag voor een tijdelijke vestiging van een hondenpension aan de Veldstraat 4 in Grathem nog ooit terugkomt op de raadsagenda. Hij ziet daarover nu namelijk niets in de voorraadagenda van het college staan. Wethouder R. Martens zegt toe dat die vraag schriftelijk zal worden beantwoord. De commissie neemt de planning van het college d.d. 1sep20 overigens voor kennisgeving aan.
12	Mededelingen SCHRIFTELIJKE MEDEDELINGEN 12.1 Presentatie conceptuitvoeringsprogramma wonen 2 juli 2020 De commissie neemt de schriftelijke mededeling voor kennisgeving aan. 12.2 Uitstel uitreiking Ondernemersprijs Leudal 2020 De commissie neemt de schriftelijke mededeling voor kennisgeving aan. 12.3 Aangepast tijdelijk handelingskader poly- en perfluoralkylstoffen De commissie neemt de schriftelijke mededeling voor kennisgeving aan. 12.4 Informatieavond Reinigingsdienst Maasland te Haelen 7 oktober 2020 Wethouder P. Verlinden roept de fracties op om alsnog op de uitnodiging van Reinigingsdienst Maasland in te gaan (maximaal 5 personen vanuit Leudal zijn toegestaan in Don Bosco in Heel). Het gaat dan over een mogelijke wijziging in de wijze van afvalinzameling. De commissie neemt de schriftelijke mededeling overigens voor kennisgeving aan.

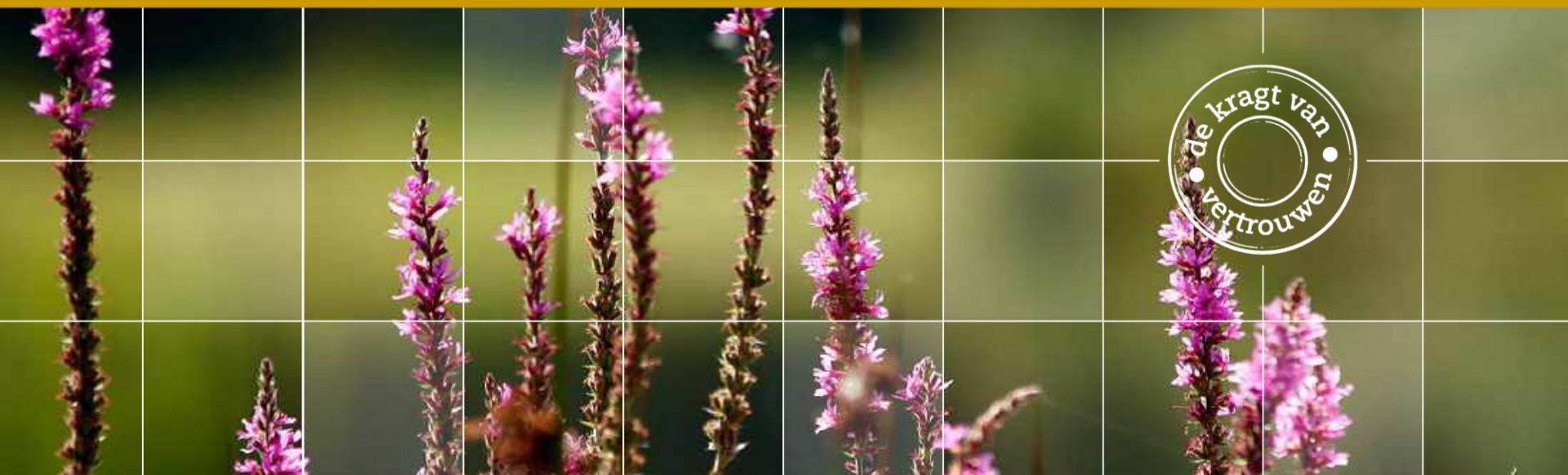
Besluitenlijst vergadering

Commissie fysiek

15 september 2020

	12.5 Digitale regionale informatiebijeenkomst voor raadsleden Regionale Energie Strategie Noord- en Midden-Limburg op 3 september 2020 De commissie neemt de schriftelijke mededeling voor kennisgeving aan. 12.6 Digitale regionale informatiebijeenkomst voor belanghebbenden Regionale Energie Strategie Noord- en Midden-Limburg op 3 september 2020 De commissie neemt de schriftelijke mededeling voor kennisgeving aan. 12.7 Digitale provinciale kennissessie warmtetransportnetten op 23 september 2020 Op een vraag van de heer J. van der Stappen of een warmtetransportnet überhaupt van toepassing kan zijn voor de gemeente Leudal, antwoordt wethouder P. Verlinden dat hij zich uit nieuwsgierigheid heeft ingeschreven voor de kennissessie. Leudal moet te zijner tijd van het aardgas af, in die zin kan het interessant zijn om na te denken over warmtetransport als één van de alternatieven voor aardgasgebruik. De commissie neemt de schriftelijke mededeling overigens voor kennisgeving aan. MONDELINGE MEDEDELINGEN Hiervan wordt geen gebruikgemaakt.
13	Rondvraag Hiervan wordt geen gebruikgemaakt.
14	Vaststellen volgende vergadering De commissie besluit om de volgende vergadering te houden op dinsdag 27okt20, aanvang 19.30 uur, in de raadzaal van het gemeentehuis, Leudalplein 1 te Heythuysen. Dit is conform de, in de commissievergadering fysiek van 22okt19, voor het jaar 2020 vastgestelde vergaderkalender.
15	Sluiting Niets meer aan de orde zijnde sluit de voorzitter de vergadering om 20.27 uur. Heythuysen, 16 september 2020. De griffier, Drs. W.A.L.M. Cornelissen.

GEURBELEID BEDRIJVENTERREIN ZEVENELLEN



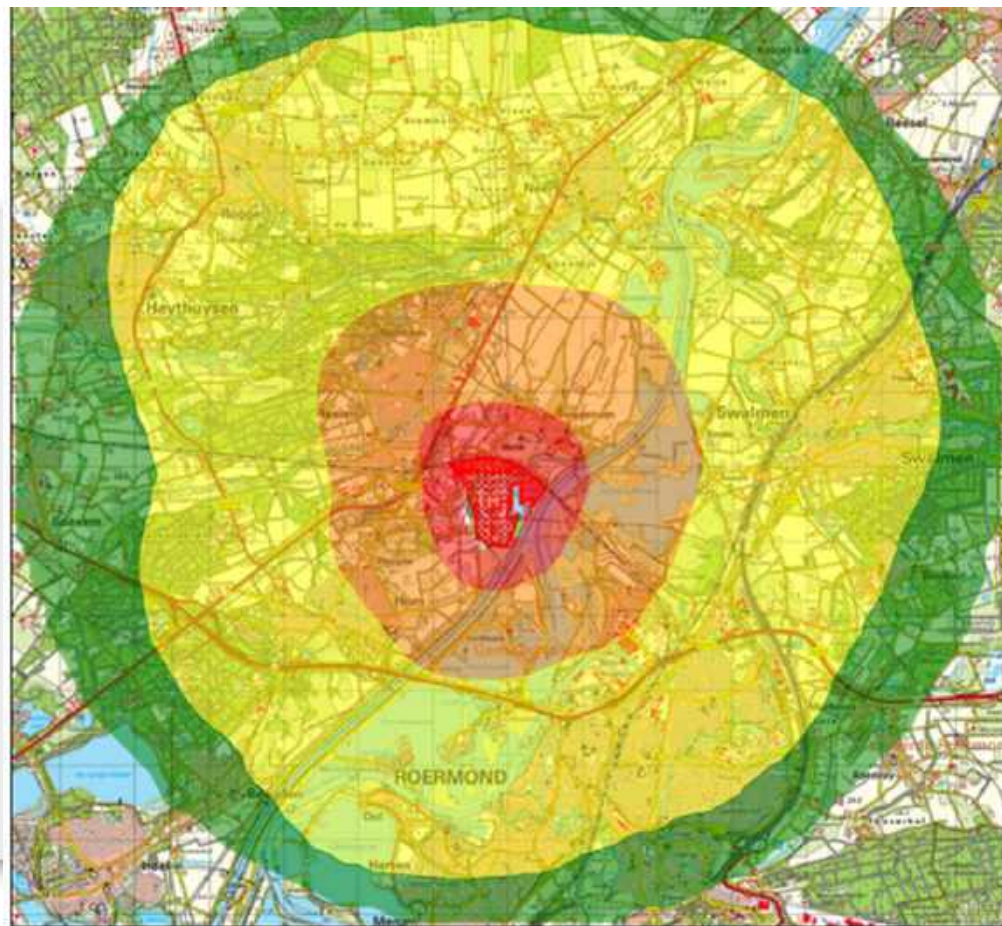
krag|ten

Geur

Worst case uitkomsten uit milieueffect analyse (commissie fysiek 24/10/2017)

Geurconcentratie P98 [$\text{ou}_\text{e}/\text{m}^3$]	GES-score
0	0
0 – 0,5	1
0,5 – 1,5	3
1,5 – 5	4
≥ 5	6

Geurconcentratie P98 [$\text{ou}_\text{e}/\text{m}^3$]	GES-score	Aantal aanwezige personen
0	0	
0 – 0,5	1	
0,5 – 1,5	3	80.826
1,5 – 5	4	8.017
≥ 5	6	1.802



Oplossingsmogelijkheid Geur

Lokaal industrieel geurbeleid

- Cumulatie van geur
alleen bio-based
- Verschil in beschermingsniveau
woonkernen, landelijk gebied, industrieterrein
- Normstelling
individueel versus cumulatief
kernen versus landelijk gebied

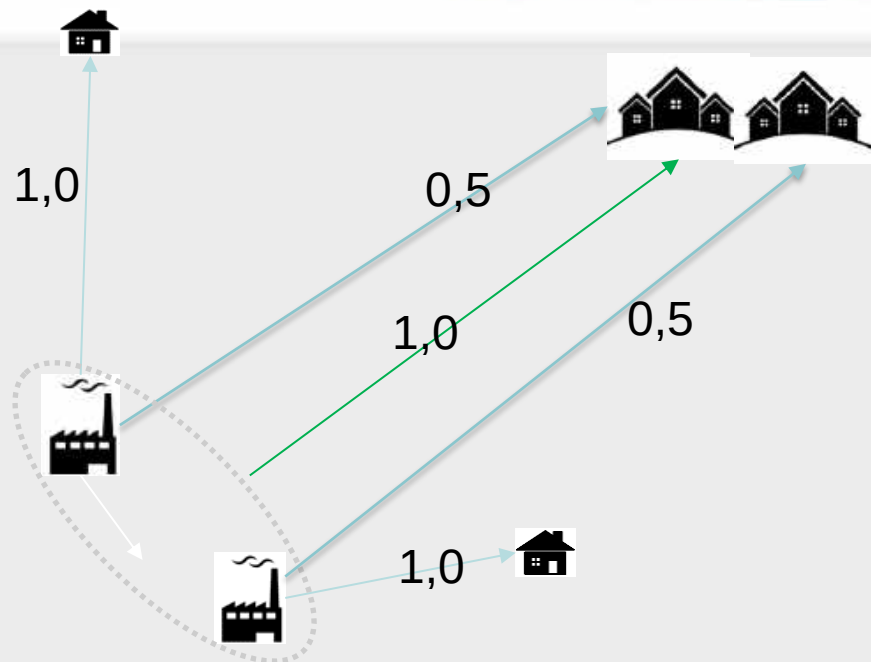


Geurbeleid met 6 beschermingskaders

1. Biobased altijd geuronderzoek
2. Norm 0,5 OU hogere bescherming
Norm 1,0 OU reguliere bescherming
3. Norm gecumuleerd bij hogere bescherming 1,0 OU
4. Biobased altijd Best Beschikbare Technieken
5. Actief toezicht op biobased activiteiten
6. Actieve communicatie naar omgeving

Lokaal geurbeleid

Geurconcentratie P98 [$\text{ou}_\text{e}/\text{m}^3$]	GES-score
0	0
0 – 0,5	1
0,5 – 1,5	3
1,5 – 5	4
≥ 5	6



Afbakening
cumulatief
toetsingskader en
strengere
individuele norm



EINDE





INDUSTRIEEL GEURBELEID

BIO-BASED ACTIVITEITEN BEDRIJVENTERREIN ZEVENELLEN

Opdrachtgever:	Gemeente Leudal
Projectnr:	LEU150-0002
Datum:	18 september 2018

INDUSTRIEEL GEURBELEID

BIO-BASED ACTIVITEITEN BEDRIJVENTERREIN ZEVENELLEN

Opdrachtgever:	Gemeente Leudal
Projectnr:	LEU150-0002
Rapportnr:	LEU150-MA01
Status:	Definitief
Datum:	18 september 2018

T 088 - 33 66 333
F 088 - 33 66 099
E info@kragten.nl



© 2014 Kragten
Niets uit dit rapport mag worden veeleenvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van Kragten. Het is tevens verboden informatie en kennis verwerkt in dit rapport ter beschikking te stellen aan derden of op andere wijze toe te passen dan waaraan in de overeenkomst toestemming wordt verleend.

Opsteller:
LN

Verificatie:
LSME

Validatie:
OBE



INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING.....	7
1.1	Aanleiding.....	7
1.2	Doel.....	7
1.3	Plangebied.....	8
1.4	Uitgangspunten.....	8
1.4.1	Basisinformatie.....	8
1.4.2	Geur.....	9
1.4.3	Milieu effect analyse geur.....	9
1.4.4	Gezondheidseffecten.....	11
2	HUIDIGE KADERS, WET- EN REGELGEVING EN RICHTLIJNEN	12
2.1	Ruimtelijk kader	12
2.1.1	Handreiking Bedrijven en milieuzonering VNG	12
2.1.2	Bestemmingsplan Bedrijventerrein Haalen.....	12
2.2	Milieukader.....	12
2.2.1	Activiteitenbesluit.....	12
2.2.2	Omgevingsvergunning.....	12
2.2.3	Gemeentelijk beleid	13
3	GEURBELEIDSKADERS ZEVENELLEN	15
3.1	Geuronderzoek bij biobased activiteiten	15
3.2	Beschermingsniveaus	15
3.3	Gecumuleerde geur.....	16
3.4	BBT maatregelen.....	17
3.5	Toezicht en Handhaving.....	17
3.6	Communicatie	17

BIJLAGEN

B1	MILIEUEFFECTANALYSE ZEVENELLEN
B2	INBRENG BIJEENKOMST STAKEHOLDERS 5 APRIL 2018
B3	AFBAKENING WONINGEN IN GEBIEDEN MET HOGER BESCHERMINGSNIVEAU

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

In de gemeente Leudal, nabij de kernen Haelen en Buggenum, is het bedrijventerrein Zevenellen gelegen. Het bestemmingsplan voor dit bedrijventerrein is vastgesteld op 25 juni 2013. In het bestemmingsplan is de mogelijkheid geboden tot de vestiging van verschillende vormen van bedrijvigheid tot maximaal milieucategorie 5.2. De bedrijven dienen dan wel te zijn opgenomen op de 'Lijst van bedrijfsactiviteiten' die als bijlage bij het bestemmingsplan is vastgesteld. Met een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid kan het college van burgemeester en wethouders de vestiging van een bedrijf dat niet op de lijst staat toch toe staan, mits de milieubelasting naar aard en invloed op de omgeving gelijkwaardig is aan bedrijven die wel op de lijst staan.

Op 15 december 2014 heeft de gemeenteraad van de gemeente Leudal het beleidskader Biobased Leudal vastgesteld. Op basis van een analyse naar een duurzaam toekomstperspectief voor het bedrijventerrein is geconcludeerd dat het inrichten van een biobased bedrijventerrein hier goede kansen voor biedt. Als beleidsuitgangspunt heeft de gemeenteraad onder andere opgenomen dat daarbij de Triple P-benadering (People, Planet, Profit) leidend dient te zijn. Ook zijn maatregelen om de omgeving een kwaliteitsimpuls te geven onderdeel van het beleidskader. Inmiddels is een tweetal biobased initiatieven concreet geworden en heeft een initiatiefnemer een aanvraag ingediend om gebruik te mogen maken van de afwijkingsbevoegdheid voor het realiseren van een mestverwerkingsbedrijf. Dit heeft geleid tot vragen bij de gemeenteraad over het invullen van de afwijkingsbevoegdheid in relatie tot het woon- en leefklimaat in de woonkern Buggenum.

Naar aanleiding daarvan zijn in 2017 de (milieu)effecten die mogelijk kunnen ontstaan inzichtelijk gemaakt. Hieruit is naar voren gekomen dat voor het toekomstige lokale woon- en leefklimaat ter plaatse van omliggende gevoelige objecten, het vigerende bestemmingsplan van het bedrijventerrein geen bedreiging vormt voor de aspecten geluid en luchtkwaliteit. Voor het toekomstige lokale woon- en leefklimaat ter plaatse van omliggende kernen ten aanzien van het aspect geur, kan het vigerende bestemmingsplan van het bedrijventerrein, bij een worstcase invulling, wel een bedreiging vormen. Op 21 november 2017 heeft de gemeenteraad ingestemd met het opstellen van een geurbeleid voor het bedrijventerrein Zevenellen. Ter voorbereiding op het voorliggende geurbeleid heeft een stakeholdersbijeenkomst plaatsgevonden op 5 april 2018 waarbij inbreng vanuit stakeholders voor het geurbeleid is verzameld.



Afbeelding 1 *bio-based activiteiten*

1.2 Doel

Het Industrieel Geurbeleid Zevenellen wordt opgesteld om kaders te stellen aan de ontwikkeling van het bedrijventerrein Zevenellen. Het beleid geeft antwoord op de vraag in welke mate van biobased industrie geur

acceptabel is op basis van wet- en regelgeving en met het oog op behoud van een acceptabel woon- en leefklimaat in met name de kern Buggenum.

1.3 Plangebied

In dit beleid wordt de plangrens van het vigerende bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Zevenellen' gehanteerd. Het plangebied dat het bedrijventerrein Zevenellen omvat is weergegeven in afbeelding 2.



Afbeelding 2 Plangebied geurbeleid Zevenellen

Het invloedsgebied voor geur, waarop het voorliggend beleid gebaseerd is, omvat het gebied waarbinnen mogelijk effecten te verwachten zijn als gevolg van de inrichting en het gebruik van het bedrijventerrein Zevenellen. Het invloedsgebied is daarmee ruimer dan het plangebied.

1.4 Uitgangspunten

1.4.1 Basisinformatie

Als uitgangspunt worden de eerder uitgevoerde 'Milieueffectanalyse Zevenellen' en het vigerende bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Haelen' gebruikt. Ook de geleverde input door de stakeholders die deelgenomen hebben aan de stakeholdersbijeenkomst van 5 april 2018 is meegenomen in de afwegingen die ten grondslag liggen aan het voorliggende geurbeleid. De aandachtspunten van de stakeholders en een beschrijving van de wijze waarop hier rekening mee is gehouden is opgenomen in bijlage 2.

1.4.2 Geur

Tot 2003 werden in Nederland geurconcentraties uitgedrukt in geureenheden ofwel ge/m^3 , inmiddels is dit op Europees niveau gestandaardiseerd in de zogenaamde Europese odour unit, ofwel $\text{OU}_\text{E}/\text{m}^3$. Tussen deze twee grootheden geldt een vaste verhouding: $1 \text{ ou}_\text{E}/\text{m}^3 = 2 \text{ ge}/\text{m}^3$. In dit beleid wordt de Europese odour unit ($\text{OU}_\text{E}/\text{m}^3$) als eenheid gebruikt.

Als toetsingswaarden worden regulier de zogenoemde hogere percentielwaarden gehanteerd, omdat deze percentielen de beste correlatie geven met de ondervonden geurhinder. Landelijk is het gebruikelijk om de 98-percentielwaarde te hanteren als normstelling. Een 98-percentiel geeft de waarde aan die 98 % van de tijd niet wordt overschreden en dus 2 % (=175 uur per jaar) van de tijd wel. Een geurbelasting van 1 $\text{OU}_\text{E}/\text{m}^3$ als 98-percentiel geeft een locatie aan waar 2 % van de tijd de concentratie van 1 $\text{OU}_\text{E}/\text{m}^3$ wordt overschreden. Met deze percentielwaarden wordt gewerkt omdat specifieke weersinvloeden ertoe kunnen leiden dat op bepaalde momenten de geurconcentratie hoger is dan onder normale omstandigheden zonder dat het bedrijf hier invloed op uit kan oefenen.

Voor het beoordelen van kortdurende geurpieken worden vaak aanvullend hogere percentielwaarden als toetsingskader gebruikt (bijvoorbeeld 99,5 percentiel). Dit is met name van belang bij individuele beoordelingen en niet bij cumulatieve beoordelingen omdat de kans dat deze bij verschillende bedrijven gelijktijdig optreden zeer klein is.

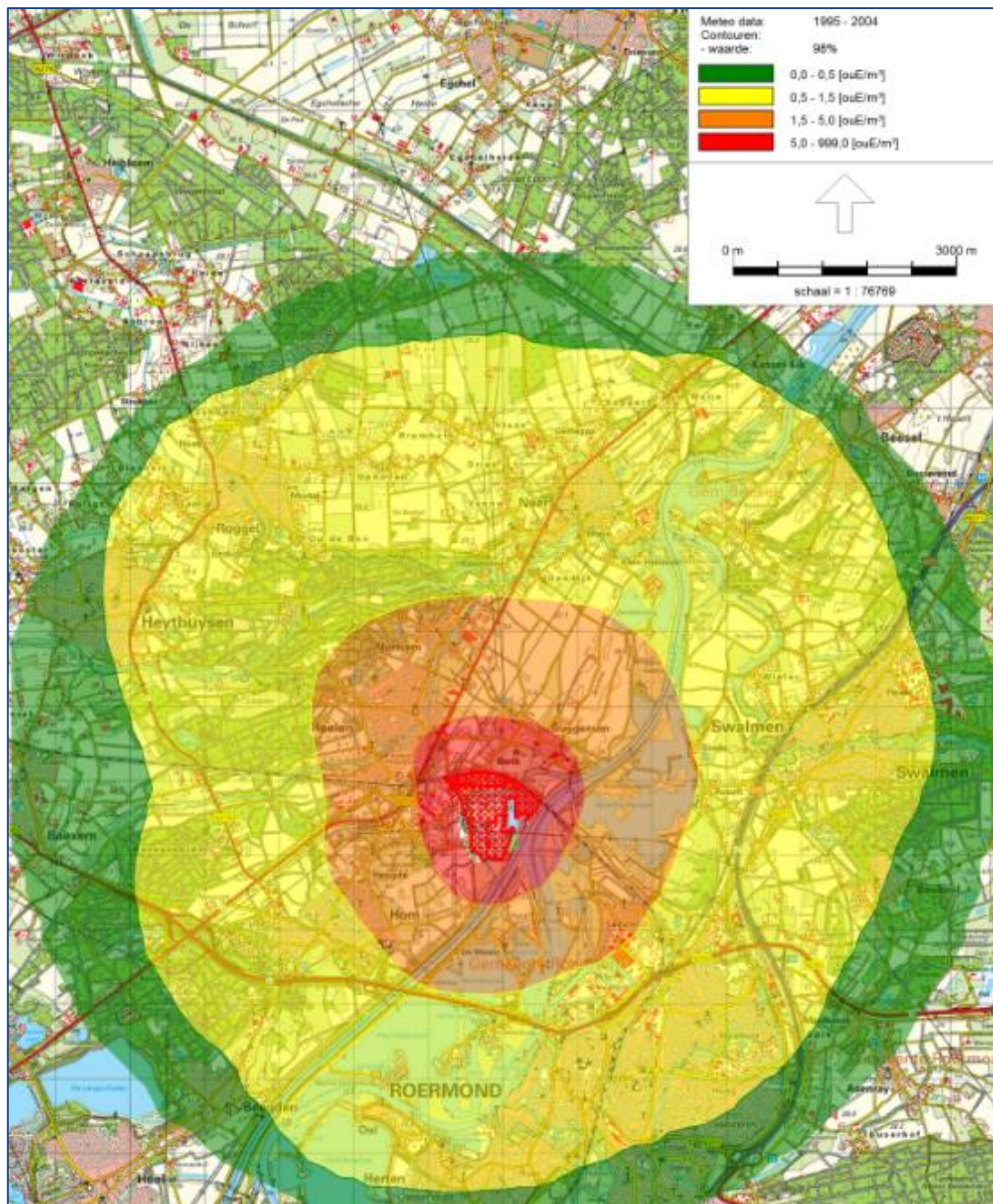
Voor een minder onaangename geur kan een hogere concentratie toelaatbaar zijn dan voor een meer onaangename geur. Om aan dit principe vorm te geven, is de zogenoemde 'hedonische waarde' in het geurhinderbeleid betrokken. De hedonische waarde (H) is een maat voor de (on)aangenaamheid van een geur. Binnen de bio-based activiteiten kan een verschil aanwezig zijn hedonische waarden. Op bedrijfsniveau zijn de geuren echter gemiddeld vergelijkbaar. Ten behoeve van toetsing aan dit geurbeleid worden alle bio-based geuremissies zonder hedonische correctie beoordeeld.

1.4.3 Milieu effect analyse geur

In tegenstelling tot andere hinderaspecten is er voor het aspect geur geen cumulatieve grenswaarde die een onbelemmerde groei beperkt. In de milieu effect analyse is het bedrijventerrein maximaal gevuld met Biobased geuremitterende bedrijven zover het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Haelen' dit toestaat. Voor geur is geen achtergrondconcentratie aanwezig. Dat wil zeggen dat de berekende geurconcentratie geheel wordt veroorzaakt door de Biobased bedrijvigheid die op het bedrijventerrein zich kan vestigen.

Zowel voor de geurbelasting van individuele bedrijven als de cumulatie van geur vanwege meerdere bedrijven bestaat geen wettelijke grenswaarde. Dit betekent dat de fysieke beperkingen van de omvang van het bedrijventerrein en de daarbij behorende milieucategorie de enige harde beperking vormen voor de maximale geurbelasting in een worst-case situatie.

Navolgend is de maximale cumulatieve geurconcentratie middels contouren gepresenteerd die in een meest negatieve situatie kan optreden indien het gehele bedrijventerrein wordt ingevuld met bio based activiteiten zonder aanvullend toetsingskader. Deze meest extreme geurbelasting die kan optreden op basis van het vigerende bestemmingsplan is berekend met Stacks G conform het Nieuw Nationaal Model. De wijze waarop de maximalisatie is bepaald is beschreven in bijlage 1 'Milieueffectanalyse Zevenellen'.



Afbeelding 3 Maximale geurbelasting in meest negatieve situatie zonder aanvullend geurbeleid.

Uit de rekenresultaten blijkt dat de geurconcentratie in de kern Buggenum in een worst-case situatie circa 5 OU_E/m^3 bedraagt. Het aantal aanwezige personen binnen de verschillende geurconcentratie klassen wordt in tabel 1 gepresenteerd.

Geurconcentratie P98 [OU _E /m ³]	Aantal aanwezige personen
0	
0 - 0,5	
0,5 - 1,5	80.826
1,5 - 5	8.017
≥ 5	1.802

Tabel 1 Overzicht aantal personen binnen meest extreme geurconcentratie

De worst-case invulling op basis van het huidige vigerende bestemmingsplan laat voor het aspect geur een totale concentratie van circa 5 OU_E/m³ ter plaatse van de dichtst bijgelegen kern Buggenum zien. Er is geen wettelijke grenswaarde voor een individuele of cumulatieve geurbelasting. De berekende geurbelasting overschrijdt echter ruimschoots regulier te vergunnen waarden en zal tot in de verre omtrek waarneembaar zijn. In de directe omgeving van het bedrijventerrein zal deze invulling leiden tot ernstige hinder. Voor het toekomstige lokale woon- en leefklimaat ter plaatse van omliggende kernen ten aanzien van het aspect geur, vormt het vigerende bestemmingsplan van het bedrijventerrein, bij een worst-case invulling, een bedreiging.

1.4.4 Gezondheidseffecten

De Gezondheidseffectscreening (GES) is een beoordelingsmethode waarmee inzicht verkregen wordt in de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op de gezondheid van bewoners. Een GES score geeft een goed beeld van de gezondheidskundige knelpunten en kansen bij wijzigingen in de ruimtelijke ordening of infrastructuur en herstructureringsprojecten. Berekende geurconcentraties kunnen worden uitgedrukt in GES-scores om de gevolgen voor de volksgezondheid in beeld te brengen. Bij de beoordeling van de mogelijke geurhinder vanwege bio based activiteiten is aangesloten bij de GES-scoresystematiek van de landelijke GGD.

GES-score	Milieugezondheidskwaliteit		
0	Zeer goed	Lichtgroen	Groen
1	Goed	Groen	
2	Redelijk	Lichtgeel	Geel
3	Vrij matig	Geel	
4	Matig	Lichtoranje	Oranje
5	Zeer matig	Oranje	
6	Onvoldoende	Rood	Rood
7	Ruim onvoldoende	Neonrood	
8	Zeer onvoldoende	Paars	

Tabel 2 Klasse-indeling GES-scores

De verschillende GES-scores kunnen als gekleurde contourvlakken weergegeven worden op en rondom het bedrijventerrein Zevenellen. De kleuren variëren van groen (GES-score 0) via geel, oranje en rood tot paars (GES-score 8). Onderstaand worden de GES-scores weergegeven die behoren bij de verschillende geurbelastingen.

Geurconcentratie P98 [OU _E /m ³]	GESscore	Aantal aanwezige personen
0	0	
0 - 0,5	1	
0,5 - 1,5	3	80.826
1,5 - 5	4	8.017
≥ 5	6	1.802

Tabel 3 Overzicht aantal personen binnen GES-scores

2 HUIDIGE KADERS, WET- EN REGELGEVING EN RICHTLIJNEN

2.1 Ruimtelijk kader

2.1.1 Handreiking Bedrijven en milieuzonering VNG

Goede ruimtelijke ordening voorziet in het voorkómen van hinder en gevaar. Door bij nieuwe ontwikkelingen voldoende afstand in acht te nemen tussen milieubelastende activiteiten (zoals bedrijven) en gevoelige functies (zoals woningen) kan dit gerealiseerd worden. De uitgave, Bedrijven en Milieuzonering, editie 2009, is hierbij het hulpmiddel voor de overheid. De handreiking geeft richtlijnen voor de afstand die specifieke bedrijfssoorten bij voorkeur dienen te respecteren ten einde overmatige geurhinder te voorkomen.

2.1.2 Bestemmingsplan Bedrijventerrein Haelen

Voor het milieuaspect geur is vanuit de ruimtelijke ordening geen andere wet of regelgeving voorhanden dan het Bestemmingsplan Bedrijventerrein Haelen waarbinnen het bedrijventerrein Zevenellen ook valt. Daarmee is het de enige beperking op de ruimtelijke ontwikkeling. De toets beperkt zicht daarbij tot de beoordeling of de vesting van een bedrijfscategorie is toegestaan op basis van de staat van inrichtingen behorend bij het bestemmingsplan.

Wel zal in het kader van vergunningverlening een individuele toets per vergunning plaatsvinden. Bij vergunningverlening vindt echter geen cumulatieve toets plaats.

2.2 Milieukader

2.2.1 Activiteitenbesluit

Op 1 januari 2008 is het Activiteitenbesluit milieubeheer (verder te noemen Activiteitenbesluit) in werking getreden. Vanaf dat moment valt een groot deel van de bedrijven onder deze regelgeving. Na 2008 is de reikwijdte van het Activiteitenbesluit verbreed waardoor nu het merendeel van de bedrijven onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit valt. In het Activiteitenbesluit is geen standaard normstelling opgenomen als toetsingskader voor geurhinder. Wel biedt het Activiteitenbesluit de mogelijkheid om middels maatwerkvoorschriften een geurnormstelling aan de activiteiten te verbinden indien in de hoofdstukken 3, 4 of 5 van het Activiteitenbesluit geen specifieke eisen zijn gesteld.

2.2.2 Omgevingsvergunning

Er is een aantal bedrijven waarvoor de vergunningplicht blijft gelden (o.a. IPPC installaties). In deze gevallen zijn de voorschriften gericht op de aspecten lucht en geur zoals opgenomen in afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit niet van toepassing en dient geur specifiek in de vergunning gereguleerd te worden.

Tot voor kort vormde de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NER) het afwegingskader voor emissies naar de lucht bij vergunningplichtige bedrijven. Met ingang van 1 januari 2016 is echter het normatieve deel van de NER opgenomen in het Activiteitenbesluit. De NER als zodanig is daarmee komen te vervallen. Wel zijn de bijzondere regelingen die deel uit maakte van de NER als informatiedocument voor het bevoegd gezag te raadplegen in het digitale NER archief, ook wel bekend onder de werktitel: Informatiedocument Industriële Emissies (IdIE).

Voor het verlenen van vergunningen kan het rijk, Gedeputeerde Staten, of het Burgemeester en Wethouders het bevoegd gezag zijn. Het rijk is slechts in zeer uitzonderlijke situaties bevoegd gezag, meestal zijn Burgemeester en wethouders bevoegd gezag. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag indien sprake is van een bedrijf;

- dat onder de BRZO wetgeving valt dan wel waar een IPPC-installatie aanwezig is
- en waarvoor het Besluit omgevingsrecht (Bor) Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag aanwijst.

Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor vergunningplichtige inrichtingen bestaat de verplichting om te toetsen of een bedrijf de Beste Beschikbare Technieken (BBT) toepast voor het verminderen van de uitstoot van geur. Er is een actualiseringsplicht voor de vergunningen en de plicht om BBT in te zetten. Op grond daarvan kunnen bedrijven gedwongen worden tot het toepassen van betere maatregelen. Dit kan gunstige effecten hebben voor de lokale geursituatie.

2.2.3 Gemeentelijk beleid

In de aanloop richting dit geurbeleid heeft een juridische toets plaatsgevonden om te beoordelen of het gemeentebestuur bevoegd is tot het opstellen van een eigen geurbeleid. Op grond van artikel 2.7a Activiteitenbesluit is het voor de gemeente mogelijk om een lokaal industrieel geurbeleid op te stellen. Het gemeentebestuur heeft hierin de nodige beleidsvrijheid. Geurbeleid kan worden geformuleerd in de vorm van beleidsregels. Een dergelijk beleid kan zowel gelden voor vergunningplichtige als voor niet-vergunningplichtige inrichtingen. Het is ter vrije beoordeling van het gemeentebestuur om een geurbeleid voor de gehele gemeente vast te stellen of voor een bepaald gebied.

3 GEURBELEIDSKADERS ZEVENELLEN

Om een goed evenwicht te bieden tussen ontwikkelmogelijkheden van bedrijven en de bescherming van het lokale woon- en leefklimaat tegen overmatige geuroverlast vanwege het bedrijventerrein Zevenellen zijn zes beleidskaders opgesteld ten behoeve van de toetsing van verzoeken op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening. De beleidskaders worden betrokken bij:

- Omgevingsvergunning Milieu;
- Omgevingsvergunning ruimtelijke ordening;
- Bestemmingsplannen/omgevingsplan;
- Besluit aanmeldnotitie (vormvrije) milieu effect rapportage;
- Meldingen activiteitenbesluit;
- Besluit maatwerkvoorschrift

Elk beleidskader wordt toegelicht in de volgende paragrafen en de beleidskern wordt benoemd in de kantlijn.

3.1 Geuronderzoek bij biobased activiteiten

De basis van de biobased economie is biomassa; "Groene" (rest)stromen. Dit zijn de nieuwe grondstoffen voor de toekomst passend in de landelijke doelstelling om te komen tot een circulaire economie. Hiermee kan een innovatieve ondernemer onder andere afbreekbare kunststoffen, chemicaliën vervangers, coatings, cosmetica en zelfs medicijnen maken. Op bedrijventerrein Zevenellen worden onder andere de volgende activiteiten in biobased economie beoogd voor nieuw te vestigen bedrijven:

- Het omzetten van restproducten uit de agri- en foodsector tot halffabrikaat of grondstof voor andere industrie;
- Het omzetten van restproducten uit de agri- en foodsector in energie;
- Het faciliteren van nieuwe businessmodellen in de agribusiness;
- Het oprichten van bio-energiecentrales;
- Het oprichten van composteerinrichtingen;
- Het oprichten van mestverwerkingsinstallaties en mestbewerkingsinstallaties.

Biobased activiteiten kunnen leiden tot geuremissie. Bedrijven met bio-based activiteiten die zich vestigen op Zevenellen, dan wel hun bio-based activiteiten wijzigen dienen bij elk verzoek op het gebied van milieu of ruimtelijke ordening een geuronderzoek te overleggen.

Het bevoegd gezag kan gemotiveerd besluiten dat de betreffende activiteit of wijziging niet geurrelevant is en daarmee een geuronderzoek niet noodzakelijk is. Indien voor een biobased activiteit geen geuronderzoek wordt verlangd dient dit expliciet in de overwegingen van het besluit dan wel de acceptatiebrief van de melding te worden gemotiveerd.

3.2 Beschermingsniveaus

Bij bescherming tegen geur van bedrijven kan onderscheid worden gemaakt naar de gevoeligheid van verblijfsobjecten of personen. Voor het bepalen van de mate van het beschermingsniveau is de verblijfsduur, de omvang van de groep, functie van de omgeving, eventuele aanwezigheid van gevoelige groepen en mogelijk bijzondere functies van belang.

Kader 1

Bij het oprichten of wijzigen van biobased activiteiten op bedrijventerrein Zevenellen dient een geuronderzoek te worden overlegd.

Kader 2

Bij de beoordeling van geur afkomstig van een individueel bedrijf wordt een normstelling van 0,5 OU_E/m³ gehanteerd bij objecten met een hogere bescherming en 1,0 OU_E/m³ bij objecten met een reguliere bescherming

Kader 3

Voor objecten met een hoger beschermingsniveau wordt voor de cumulatieve geurbelasting 1,0 OU_E/m³ als grenswaarde gehanteerd

In de omgeving van het bedrijventerrein Zevenellen zijn verschillende geurgevoelige objecten aanwezig zoals bijvoorbeeld woningen in woonkernen, woningen in het buitengebied, scholen en kantoren.

Voor de bescherming tegen geur afkomstig van individuele bedrijven wordt een onderscheid gemaakt in de maximaal toegestane geurbelasting vanwege één bedrijf. Ten behoeve van dit onderscheid zijn de gevoelige objecten rondom het bedrijventerrein Zevenellen onderverdeeld in twee categorieën; hogere bescherming en reguliere bescherming. In de onderstaande tabel 4 is de onderverdeling weergegeven.

Hogere bescherming	Reguliere bescherming
Woningen binnen de aangewezen kernen	Woningen buiten de aangewezen kernen
Scholen	Kantoren
	Bedrijven met langdurige verblijfsfuncties

Tabel 4: bescherming van gevoelige objecten

Overige specifiek gevoelige objecten zijn in de directe omgeving niet aanwezig. Voor objecten met een hoger beschermingsniveau geldt als maximale geurbelasting 0,5 OU_E/m³ als 98 percentiel (GESscore 1). Voor objecten met een regulier beschermingsniveau geldt 1,0 OU_E/m³ als beschermingsniveau (GESscore 3). Beide waarden worden in de beoordeling gehanteerd als een grenswaarde.

In bijlage 3 is een kaart opgenomen waarop de afbakening van de kernen is weergegeven waarvoor een hoger beschermingsniveau van toepassing is.

3.3 Gecumuleerde geur

Gelijksoortige geuren kunnen elkaar versterken. Dit is een bekend verschijnsel bij bijvoorbeeld intensieve veehouderijen waarbij ook de gemeenschappelijke geurbelasting kan worden bepaald. Het kan dan ook voorkomen dat afzonderlijke bedrijven aan hun individuele geurnorm voldoen. Maar door cumulatie van de geuren kan de ervaring in de omgeving anders zijn.

Om te voorkomen dat verschillende bio-based activiteiten gezamenlijk een ongewenste geurbelasting op de omgeving veroorzaken, wordt de geur vanwege bio-based activiteiten ook cumulatief beoordeeld. Het cumulatieve toetsingskader geldt alleen voor de objecten die een hoger beschermingsniveau hebben. Voor objecten met een regulier beschermingsniveau wordt geen aanvullende cumulatieve beoordeling uitgevoerd maar wordt volstaan met de individuele toets. De cumulatieve toets ter plaatse van objecten met een hoger beschermingsniveau zorgt indirect ook voor een aanvullende bescherming tegen cumulatieve geurbelasting bij objecten met een regulier beschermingsniveau.

Voor objecten met een hoger beschermingsniveau geldt naast de individuele beoordeling aanvullend een cumulatiegrenswaarde van 1,0 OU_E/m³ als 98 percentiel. De geurbelasting naar de omgeving wordt in het kader van dit beleid zonder hedonische correctie berekend. De cumulatieve beoordeling vindt door de gemeente Leudal plaats.

Met de gecumuleerde grenswaarde van 1,0 OU_E/m³ als 98 percentiel is aansluiting gezocht met het midden van de GES score 3 klasse voor individuele bedrijven. De GES score 3 sluit aan bij het landelijke streven naar een maximaal aantal gehinderden van 12%¹ per individueel bedrijf. Het hier voorliggende

¹ Bron; Gezondheidseffectscreening, gezondheid en milieu in ruimtelijke planvorming. Handboek voor een gezonde leefomgeving versie 1.7, 2018.

Kader 4

Bij het beoordelen van vergunningaanvragen worden de biobased activiteiten getoetst op BBT maatregelen.

Kader 5

Er wordt actief toezicht gehouden op de biobased activiteiten te Zevenellen.

Waar nodig zal eveneens handhavend worden opgetreden.

Kader 6

Er wordt actief gecommuniceerd richting de omgeving van Zevenellen ten aanzien van de individuele en cumulatieve geurbelasting.

beleid stuurt met de norm van $1,0 \text{ OU}_E/\text{m}^3$ als 98 percentiel op een maximaal aantal gehinderden van 10% als gevolg van het gecumuleerde effect van alle biobased activiteiten

3.4 BBT maatregelen

Bij vestiging of wijziging van bedrijven met bio-based activiteiten worden bij de activiteiten die kunnen leiden tot een geuremissie altijd beste beschikbare technieken toegepast (BBT overeenkomstig de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Uitgangspunt daarbij is het voorkomen dan wel indien dit niet mogelijk is het tot een minimum beperken van de geuremissie vanwege de biobased activiteiten.

3.5 Toezicht en Handhaving

Bij de oprichting van bedrijven wordt het geuronderzoek opgesteld op basis van geurkengetallen. Dit betekent dat met ervaringscijfers wordt gerekend afkomstig van gelijksoortige activiteiten bij andere bedrijven. Binnen een termijn van 4 maanden nadat het bedrijf operationeel is, dient het bedrijf middels een controle onderzoek, voorzien van geurmetingen bij het eigen bedrijf en immissieberekeningen, aan te tonen dat het aan de voorwaarden van de vergunning of maatwerkvoorschriften voldoet. In de vergunningen en maatwerkvoorschriften wordt bij de bio-based activiteiten een verplichting voor het benodigde controle onderzoek opgelegd.

Bij elke vergunde of gemelde biobased activiteit wordt na oprichting of wijziging een controle door het bevoegd gezag uitgevoerd waarbij expliciet wordt beoordeeld of de installatie in werking is overeenkomstig het geuronderzoek dat onderdeel uitmaakt van de aanvraag of melding. Dit toezicht wordt periodiek herhaald met een minimum van één maal per jaar.

Indien de installatie niet in werking is overeenkomstig de vergunning of melding en dit kan leiden tot een hogere geurbelasting in de omgeving, wordt handhavend opgetreden volgens de vastgestelde handhavingsstrategie van het bevoegd gezag.

3.6 Communicatie

Aanvragen, meldingen en verzoeken actief gecommuniceerd in 'Vialeudal' en op de gemeentelijke website.

Ontwerp en definitieve besluiten worden actief gecommuniceerd via de wettelijk voorgeschreven wijze. Indien hiertoe aanleiding bestaat kan het bevoegd gezag de initiatiefnemer verzoeken een nadere toelichting te geven voor belanghebbenden.

BIJLAGEN

B1 AANPAK MAXIMALISATIE PER MILIEUASPECT

B 1.1 Aanpak maximalisatie milieuaspect Akoestiek

1. Krachtens de Wet geluidhinder wordt het gezoneerde industrieterrein met betrekking tot de beschikbare geluidruimte beperkt door de van toepassing zijnde geluidzone. Ter plaatse van de zone geldt een gecumuleerde geluidbelasting vanwege alle bedrijven binnen het industrieterrein van 50 dB(A) etmaalwaarde. De geluidzone van het gezoneerd industrieterrein wordt volledig opgevuld.
2. In de 'Lijst van bedrijfsactiviteiten' (bijlage 1 van de regels van bestemmingsplan "Bedrijventerrein Haelen" wordt de bedrijfsactiviteit geselecteerd met de hoogste transportintensiteit.
3. Op basis van de toegestane bedrijfsactiviteit, CROW informatie en bureau-ervaringscijfers worden de maximale transportintensiteiten per bedrijf en bepaald en omgerekend naar intensiteiten per oppervlak.
4. De transportintensiteiten per oppervlak worden omgerekend naar maximaal totaal mogelijke transporten op basis van het beschikbaar oppervlak bedrijfsterrein.
5. De transporten worden gemodelleerd tot dat deze op een doorgaande weg in het heersende verkeersbeeld zijn opgenomen.
6. De geluidbelasting richting de omgeving vanwege het industrieterrein en de verkeersbewegingen van en naar het industrieterrein worden conform de geldende rekenregels gecumuleerd.
7. De gecumuleerde contouren worden grafisch gepresenteerd in milieukwaliteitsklassen conform de gezondheidseffectscreening (GES) van GGD Nederland.
8. Het aantal gevoelige objecten per milieukwaliteitsklasse wordt bepaald.

Ad 2) 2 Het aantal transportbewegingen binnen het industrieterrein en de transportbewegingen van en naar het industrieterrein worden bepaald met behulp van de CROW-publicatie 317 'Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie'. Aan de hand van paragraaf 2.2 (werkgebieden) van de genoemde CROW-publicatie kan een berekening worden uitgevoerd ter bepaling van de verkeersgeneratie op etmaalniveau. Het type werkmilieu bepaalt in belangrijke mate de vervoersbehoefte en de concurrentieverhouding tussen vervoerswijzen. In onderhavige situatie wordt uitgegaan van een 'Zwaar industrieterrein' ter plaatse van het oppervlak alwaar een functieaanduiding van maximaal milieucategorie 5.2 is toegestaan. Een zwaar industrieterrein is een terrein geschikt voor grootschalige industriële bedrijvigheid en waar bedrijvigheid in de hindercategorieën 5 en 6 is toegestaan. Ter plaatse van het overige deel van het industrieterrein alwaar bedrijven zijn toegestaan van milieucategorie 2 tot en met 4.2 wordt uitgegaan van een 'Gemengd terrein'. Een gemengd terrein is een terrein met een hindercategorie 2, 3 of 4 bestemd voor reguliere bedrijvigheid en niet behorend tot de categorieën hoogwaardig bedrijvenpark of distributiepark.

In tabel 5 van de genoemde CROW-publicatie wordt het aantal motorvoertuigbewegingen per netto ha bedrijventerrein per weekdag etmaal, naar werkmilieu en vervoerswijze weergegeven. Voor een zwaar industrieterrein vinden per netto ha bedrijventerrein 59 personenautobewegingen en 14 vrachtwagenbewegingen plaats per etmaal. Voor het gedeelte dat bedoeld is als 'gemengd terrein' vinden per netto ha bedrijventerrein 128 personenautobewegingen en 30 vrachtwagenbewegingen plaats per etmaal.

Op basis van tabel 6 van de genoemde CROW-publicatie kan voor de afzonderlijke werkmilieutypen de verdeling worden bepaald in percentage lichte vrachtauto's en percentage zware vrachtauto's.

Op basis van de netto oppervlakken per type werkmilieu kan de totale etmaalintensiteiten (weekdaggemiddelden) worden bepaald voor het verkeer binnen het industrieterrein en het verkeer komende van of gaande naar het industrieterrein.

Om de totale geluidshinder voor de omgeving in beeld te brengen, worden ook de geluidsuitstraling van het gezondeerd industrieterrein, het verkeer buiten het industrieterrein en de scheepvaart op de Maas bepaald. Deze worden gecumuleerd met de geluidsproductie van het transport van en naar de bedrijven op Zevenellen.

Het railverkeerslawaai is niet meegenomen, omdat dit een factor is die in de huidige situatie ook al aanwezig is en die geen invloed ondervindt van de invulling en het gebruik van het bedrijventerrein Zevenellen. Het beeld van de geluidsbelasting wordt bij het passeren van een trein bovendien kortstondig verstoord.

B 1.2 Aanpak maximalisatie milieuaspect Lucht

1. De achtergrondconcentratie ter plaatse van woningen in de omgeving van het industrieterrein wordt inzichtelijk gemaakt voor de componenten stikstof (NO_x), fijnstof (PM₁₀) en zeer fijn stof (PM_{2,5}).
2. Er wordt een luchtkwaliteitsmodel opgesteld waarbij over het bedrijventerrein enkele emitterende bronnen worden geplaatst van de genoemde componenten.
3. Per component wordt de maximale emissie bepaald totdat bij het eerste gevoelige object de grenswaarde voor de betreffende component wordt bereikt. Op dat moment is een verdere verslechtering van de luchtkwaliteit niet meer mogelijk.
4. Nadat de maximale emissie bij het maatgevende gevoelige object is bereikt, worden voor die situatie luchtkwaliteitscontouren inzichtelijk gemaakt. Daarmee wordt de maximaal negatieve situatie ter plaatse van de woonomgeving inzichtelijk gemaakt op basis van het bedrijventerrein.
5. De berekende concentraties worden als contouren in milieukwaliteitsklassen gepresenteerd in milieukwaliteitsklassen conform de gezondheidseffectscreening van GGD Nederland.
6. Het aantal gevoelige objecten per milieukwaliteitsklasse wordt bepaald.

Ad 2) Deze stap is niet afhankelijk van soorten bedrijven die gevestigd mogen gaan worden. Middels een oppervlaktebron wordt per component een emissie bepaald waarmee ter plaatse van de maatgevende woning / toetspunt volgens blootstellingscriterium nog net wordt voldaan aan de grenswaarden uit de Wet milieubeheer. Wel kan deze maximale emissie worden gerelateerd aan een emissie in kg/hectare behorend bij een bepaalde milieucategorie. Op basis van deze emissiewaarden kan de realiteitswaarde van het worst-case scenario worden geëvalueerd

B 1.3 Aanpak maximalisatie milieuaspect Geur

Aanpak onderzoek:

1. Per deel van het industrieterrein wordt de maximale milieucategorie bepaald.
2. Uit de handreiking bedrijven en milieuzonering wordt de bijbehorende richtafstand bepaald.

3. Op basis van de normstelling uit de handreiking wordt de afstand (voor gevoelige objecten) teruggerekend naar een bronemissie, dit gebeurt per maximaal toegestane milieucategorie (bijvoorbeeld 5.2 en 4.2 etc.) .
4. Per bedrijfscategorie worden de bedrijfsactiviteiten vastgesteld met de grootste afstand voor het aspect geur.
5. Indien meerdere bedrijfscategorieën eenzelfde grootste richtafstand voor geur hebben, wordt bepaald welk bedrijfstype bij een kleinere bedrijfsomvang al kan functioneren. Dit bedrijfstype zal dan gebruikt worden voor de verdere modellering. De onder punt 3 bepaalde bronemissie wordt toegekend aan het kleinste bedrijf in oppervlak met de maximale geurrichtafstand.
6. De bronemissie wordt omgerekend naar een brongeuremissie per m².
7. Aan alle beschikbare m² bedrijfsterrein wordt de bepaalde maximale brongeuremissie toegekend.
8. Middels een modelberekening wordt de maximale cumulatieve geurconcentratie in de omgeving berekend en grafisch gepresenteerd in milieukwaliteitsklassen conform de gezondheidseffectscreening van GGD Nederland .
9. Het aantal gevoelige objecten per milieukwaliteitsklasse wordt bepaald.

Ad 2) Richtafstanden:

- Voor bedrijven uit milieucategorie 5.2 wordt een richtafstand voor geur van 700 meter aangehouden.
- Voor bedrijven uit milieucategorie 4.2 wordt een richtafstand van 300 meter aangehouden.
- Voor de overige vlakken is een milieucategorie 2 tot 3 vastgesteld; hiertoe wordt een richtafstand voor geur aangehouden van maximaal 100 meter.

Ad 4) In eerste instantie wordt per toegestane maximale milieucategorie bepaald welke bedrijfscategorieën een maximale richtafstand hebben voor geur. Deze bedrijven zijn per milieucategorie opgenomen in onderstaande tabellen. Vervolgens is/wordt bepaald welke bedrijfscategorieën zijn te scharen onder de categorie 'biobased bedrijven'. Per biobased bedrijf wordt vervolgens bepaald welke minimale oppervlakte een bepaalde bedrijfscategorie benodigd heeft. Deze bedrijfscategorie wordt dan in de berekeningen betrokken ter bepaling van de maximale geurimmissie.

Tabel 1: Bedrijven binnen vlak met milieucategorie 5.2 conform de 'Lijst van bedrijfsactiviteiten' (bijlage 1 regels bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Haelen')

SBI-2008	Omschrijving	Afstand geur [m]	Milieu- categorie	Biobased [ja/nee]
101 sub 2	Vetsmelterijen	700	5.2	Nee
102 sub 1	Visverwerkingsbedrijven - drogen	700	5.2	Nee
1091 sub 1	Veevoerfabrieken - destructiebedrijven	700	5.2	Ja
1091 sub 2	Veevoerfabrieken - beender-, veren-, vis- en vleesmeelfabriek	700	5.2	Ja
1091 sub 4	Veevoerfabrieken - drogerijen (gras, pulp, groenvoeder, veevoeder) cap >= 10 t/u water	700	5.2	Ja
2016	Kunstharsfabrieken e.d.	700	5.2	Nee
241 - sub 1	Ruwijzer en staalfabrieken - p.c. < 1.000 t/j	700	5.2	Nee

SBI-2008	Omschrijving	Afstand geur [m]	Milieu- categorie	Biobased [ja/nee]
382 sub C2	Composteerbedrijven - niet belucht v.c. 5.000 tot 20.000 ton/jaar	700	5.2	ja

Voor een composteerinrichting waar niet-belucht wordt gecomposteerd is met een productie van circa 20.000 ton een oppervlakte van **2 hectare** benodigd inclusief de benodigde opslagruimte en ruimte voor transport.

Tabel 2: Bedrijven binnen vlak met milieucategorie 4.2 conform de 'Lijst van bedrijfsactiviteiten' (bijlage 1 regels bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Haelen')

SBI-2008	Omschrijving	Afstand geur [m]	Milieu- categorie	Biobased [ja/nee]
102 sub 3	Visverwerkingsbedrijven - roken	300	4.2	Nee
102 sub 4	Visverwerkingsbedrijven - anderszins	300	4.2	Nee
1031 sub 1	Aardappelproducten fabrieken	300	4.2	Ja
1032, 1039 sub 4	Groente en fruitconservenfabrieken - met drogerijen	300	4.2	Ja
1032, 1039 sub 5	Groente en fruitconservenfabrieken - met uienconservering	300	4.2	Ja
104101 sub 2	Vervaardiging van ruwe en plantaardige oliën	300	4.2	Ja
104102 sub 2	Vervaardiging van en plantaardige oliën	300	4.2	Ja
1062	Zetmeelfabrieken	300	4.2	Nee
1091 sub 3	Destructiebedrijven - drogerijen	300	4.2	Ja
1091 sub 6	Destructiebedrijven - mengvoeder	300	4.2	Ja
10821 sub 4	Suikerwerkfabrieken met suiker branden	300	4.2	Nee
1089 sub 2	Snoep en snoeparomafabrieken met poederdrogen	300	4.2	Nee
110101	Destilleerderijen en likeurstokerijen	300	4.2	Nee
110102 sub 2	Vervaardiging van ethylalcohol door gisting	300	4.2	Nee
1105	Bierbrouwerijen	300	4.2	Nee
1106	Mouterijen	300	4.2	Nee
151,152	Lederfabrieken	300	4.2	Nee
19202 sub B	Recycling bedrijven voor afgewerkte olie	300	4.2	Nee
19202 sub C	Aardolieproductenfabrieken n.e.g.	300	4.2	nee
2012 sub 2	Anorg. Chemische grondstoffenfabrieken - vallend onder post-Seveso-richtlijn	300	4.2	Nee
20141 sub A1	Organ. Chemische grondstoffenfabrieken - niet vallend onder post-Seveso-richtlijn	300	4.2	Ja
20149	Vetzuren en alkanolenfabrieken	300	4.2	Nee
203	Verf, lak en vernisfabrieken	300	4.2	Nee
2110 sub 2	Farmaceutische grondstoffenfabrieken	300	4.2	Nee
2041	Zeep, was en reinigingsmiddelenfabrieken	300	4.2	Nee

SBI-2008	Omschrijving	Afstand geur [m]	Milieu- categorie	Biobased [ja/nee]
2042	Parfumerie en cosmeticafabrieken	300	4.2	Nee
2060	Kunstmatige synthetische garen en vezelfabrieken	300	4.2	Nee
221101	Rubberbandenfabrieken	300	4.2	Nee
222 sub 2	Kunststofverwerkende bedrijven met fenolharsen	300	4.2	Nee
231 sub 3	glaswol en glasvezels p.c. 5.000 ton / jaar	300	4.2	Nee
2399 sub A1	Bitumineuze materialenfabrieken < 100 t/u	300	4.2	Nee
383202 sub B	Rubberregeneratiebedrijven	300	4.2	Nee
52241 sub 7	Laad, los, overslagbedrijven ten behoefte van zeeschepen - Tankercleaning	300	4.2	Nee
52242 sub 10	Laad, los, overslagbedrijven ten behoefte van binnenvaart - Tankercleaning	300	4.2	Nee
3700 sub A2	RWZI - 100.000 - 300.000 i.e.	300	4.2	Ja
382 sub A6	Afvalverbrandingsinrichtingen, thermisch vermogen > 75 MW	300	4.2	Ja
382 sub B	Vuilstortplaatsen	300	4.2	Nee
382 sub C1	Composteerbedrijven - niet belucht < 5.000 ton /jaar	300	4.2	ja

Voor een composteerinrichting waar niet-belucht wordt gecomposteerd is met een productie van maximaal 5.000 ton een oppervlakte van **1 hectare** benodigd inclusief de benodigde opslagruimte en ruimte voor transport.

Voor de overige locaties binnen het plangebied zijn bedrijven toegestaan tot milieucategorie 3 tenzij is aangegeven dat maximaal milieucategorie 2 van toepassing is. Milieucategorie 3.2 is de maximaal toegestane categorie, waarbij een aantal bedrijven tot de categorie biobased kan worden gerekend. Voor een dergelijk bedrijf wordt een bedrijfsoppervlakte van **0,5 hectare** gehanteerd waarbij een onderneming bedrijfseconomisch rendabel kan functioneren.

Ad 5) De bedrijven met de kleinste bedrijfsoppervlakte zijn:

- Voor milieucategorie 5.2:bedrijf met SBI-code: 382 sub C2
- Voor milieucategorie 4.2: bedrijf met SBI-code: 382 sub C1
- Voor milieucategorie 2-3: niet van toepassing

B2 OPLOSSINGSRICHTINGEN

OPTIE	EFFECT	VOORDELEN	NADELEN	OVERWEEGINGEN
1. Niet doen De gemeente heeft via het partnerschap met OML deels controle over de bedrijven die zich willen vestigen	Er verandert niets in het bestemmingsplan. Dit betekent dat geïnteresseerde bedrijven niet gevraagd kunnen worden. Indien zich wel geïnteresseerde bedrijven aandienen, kan de cumulatieve (geurbelasting op de omgeving) groot zijn.	Er hoeft geen ruimtelijke procedure (gevolgd te worden). De procedure kosten zijn laag (geen procedure). Het afwachten is laag (geen procedure).	Er is geen bijdrage in het BP aanvraag daarmee bestaat er geen garantie dat in de toekomst het woon- en leefklimaat goed blijft. Verontreinigende burger kunnen de afwachtende houding van de gemeente als onvoldoende ervaren.	De kans dat het globale industrieterrein gevuld zal worden is klein. Wel bestaat er een reële kans dat er een aantal bedrijven zich vestigen met cumulatieve geuraffecten.
2. In bestemmingsplan (deels) geïnteresseerde bedrijven uitsluiten door het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan 'Zeevallen'.	Het aantal geïnteresseerde bedrijven dat zich kan vestigen wordt kleiner. Dit kan de cumulatieve geurbelasting worden (gevoerd op een niveau dat de gemeente acceptabel acht).	De bestaande cumulatieve worst-case geurbelasting kan worden uitgesloten. Het woon- en leefklimaat voor wat betreft geur kan worden (ge)veranderd op een voorhand vast te stellen niveau.	Er dient een nieuwe bestemmingsplan procedure te worden doorlopen. Onderdeel van de nieuwe bestemmingsplan procedure is een schakelprocedure onderzoek. Dit een eerste indicatieve bestemming volgt dat de depositie op gevoelige habitattypen die al overbelast zijn tussen de 5 en 7 mol per hectare per jaar zal zijn (-, fort). Dit houdt in dat een Pauzende Beoordeling op grond van de Wet Natuurbescherming moet worden gemaakt. Hierdoor wordt het plan terzake Planm.e.r -plichtig. In de Pauzende Beoordeling moet op basis van ADC-criteria worden beoordeeld of het belang van het bedrijventerrein opweegt tegen de effecten op Natuur2000-gebieden. Dit betekent een grote kostenpost, een lange procedure en een onzekere uitkomst.	Er bestaan mogelijkheden voor planschade als huidige ontwikkelingsgebieden worden ontrokken.
2. Opsluiten van een (gemeentelijk) (industriële) geurbelasting	Middels een industrieel geurbelasting kan op basis van milieubeleids sturing (gevoerd worden aan de invulling van onder meer het industrieterrein Zeevallen).	Voor het vaststellen van nieuw milieubeleids in het niet noodzakelijk het bestemmingsplan aan te passen en wordt een PlanM.e.r procedure voorkomen.	Industrieel geurbelasting gericht op het voorkomen van geïnteresseerde geurbelasting in zeer uitzonderlijke situaties. Het is in Nederland in hier nog (naar weinig ervaring) niet opgegaan. Geurbelasting wordt wel betrokken in vergoedingssituaties en eventuele OBM toestaan maar niet bij mededingingsrechtelijke activiteiten.	art. 2.14 van de Wabo stelt dat vergoedingverlening de bestaande toestand van het milieu betrekken dient te worden. Dit kan als kapitaal dienen voor een cumulatieve beoordeling van de geurbelasting.
4. Vaststellen van een paraplubestemmingsplan voor de gehele gemeente m.b.t. geur	Over de gehele gemeente wordt middels een paraplubestemmingsplan de vestiging van geïnteresseerde bedrijven beperkt. Het paraplubestemmingsplan biedt de mogelijkheid om volgende bestemmingsplannen pariteit te bereiken. Op één of meer aspecten wordt het volgende bestemmingsplan aangevraagd voor het overige blijft het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Haalen' van toepassing. Zo kan te een nieuwe zone voor industrieel vastleggen of archeologische waarden in de gemeente beschermen, zonder dat daarvoor alle volgende bestemmingsplannen opnieuw moeten worden vastgesteld.	De bestaande bestemmingsplannen (dus ook Zeevallen) blijven in stand. De effecten van het paraplubestemmingsplan spelen in het kader van de M.e.r.-systematiek dan een rol. In meerdere projecten in Nederland zijn paraplubestemmingsplannen gemaakt waarbij de effecten van het paraplubestemmingsplan ten opzichte van de effecten van de te wijzigen volgende bestemmingsplannen inzichtelijk zijn gemaakt. Daarbij hoeft uitsluitend te worden gehandeld naar de effecten die door de wijziging ontstaan, in dit geval op het gebied van geurbelasting. Om geurbelasting worden er andere (geïntegreerde) die niet huidige effecten zouden moeten hebben dat een verslechtering van de volgende geursituatie zou leiden tot een M.e.r. In de praktijk is dit goed toepasbaar. Schakelprocedure blijft dan buiten beschouwing, waardoor een planm.e.r-procedure wordt voorkomen.	Voor het aspect geur is nieuw en raakt de gehele gemeente. Er is in Nederland nog nauwelijks ervaring met opgegaan en de juridische houdbaarheid van deze constructie is niet getest.	Er bestaan mogelijkheden voor planschade als huidige ontwikkelingsgebieden worden ontrokken.
5. Combinatie van 2 en 4	Het geurbelasting wordt juridisch veranderd in een bestemmingsplan. Dit geeft een hard toetsingskader.	Niet zoner de vestiging van bedrijven wordt beperkt maar er wordt uitgegaan van aanvaardbare hinder in relatie tot ontwikkelingsmogelijkheden van bedrijven. Er is een combinatie mogelijk met het geurbelasting voor vasthoudingen.	Ook deze constructie is niet vaak toegepast in Nederland.	Er is de mogelijkheid dat ondernemers planschade lastig tegenkomen. Dit hangt natuurlijk sterk af van de gekozen regeling.

B3 JURIDISCHE TOETS GEMEENTELIJK GEURBELEID

Betreft : Beleid geurhinder industrieterrein Zevenellen (Leudal)
Kenmerk : 100990R.2043
Van : Prof. dr. F.P.C.L. Tonnaer en mr. Y. Schönfeld
Voor : gemeente Leudal, t.a.v. dhr. H. van Roij
d.d. : 26 mei 2017

Managementsamenvatting

De gemeente Leudal wil voor het gedeelte Zevenellen (92 ha) van het bedrijventerrein Haelen een plan-milieueffectanalyse door bureau Kragten laten opstellen. Dit in verband met een nadere oriëntatie op de vraag of, en zo ja in welke mate, op het bedrijventerrein zogenaamde 'bio based' bedrijfsactiviteiten kunnen worden toegestaan. Het huidige bestemmingsplan biedt daarvoor mogelijkheden, rechtstreeks dan wel met een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Mede omdat het bedrijventerrein tegen de woonkern Buggenum is gelegen wil de gemeenteraad inzichtelijk gemaakt hebben in hoeverre het qua milieuhinder verantwoord is van deze bevoegdheid gebruik te maken.

De gemeente Leudal heeft onlangs de milieueffecten van het maximaal bestemde binnen het bestemmingsplan bedrijventerrein Haelen (en dan alleen onderdeel Zevenellen) globaal bepaald. Gebleken is dat in een 'worst-case scenario' de geurbelasting (industriële) te hoog kan zijn.

Een mogelijke oplossing is een industrieel geurbeleid (in dat geval is planschade in het ruimtelijke kader volgens de gemeente niet aan de orde omdat het bestemmingsplan niet wordt aangepast). Met dit milieubeleid kan sturing worden gegeven aan de invulling van bedrijven. Mogelijk dat contouren kunnen worden vastgesteld met een maximale normering (bijvoorbeeld 0,5 Odour Unit (OU)).

Bij vergunningverlening zou dan getoetst moeten worden aan dit beleid. Het voorgestane beleid zou vergelijkbaar moeten zijn met de werkingssfeer van een gezoneerd bedrijventerrein.

Door de gemeente Leudal zijn aan Tonnaer Adviseurs in Omgevingsrecht de volgende vragen gesteld:

- 1. Mag je als gemeente zelf dergelijk (geur)beleid maken, terwijl je ook een Wet milieubeheer hebt? Heeft de gemeente hierin autonomie?*
- 2. Geldt een geurbeleid ook voor niet-vergunningplichtige bedrijven, die vallen onder het Activiteitenbesluit?*
- 3. Is het verstandig om een geurbeleid in een verordening vast te leggen en mag dit?*
- 4. Is het verstandig om het geurbeleid alleen voor Zevenellen of voor geheel Leudal op te stellen?*
- 5. Hebben jullie voor nog andere aandachtspunten voor een dergelijk geurbeleid?*

Beantwoording vragen

Het is op grond van artikel 2.7a Activiteitenbesluit voor de gemeente mogelijk om een lokaal industrieel geurbeleid op te stellen. Het gemeentebestuur heeft hierin de nodige beleidsvrijheid. Als gekozen wordt voor het opstellen van een dergelijk beleid dan bevelen wij aan om dit in de vorm te gieten van beleidsregels. Een dergelijk beleid kan zowel gelden voor vergunningplichtige als voor niet-vergunningplichtige inrichtingen.

Het is ter vrije beoordeling van het gemeentebestuur of het verstandig is om een geurbeleid voor de gehele gemeente vast te stellen of voor een bepaald gebied. De relevante regelingen bevatten op dat punt geen bepalingen. Gelet op de aanleiding tot de adviesvraag kan eerder gedacht worden aan een beleidsregeling voor een bepaald gebied.

Te zijner tijd zouden de hierbedoelde beleidsregels samen met de regels uit de Verordening geurhinder en veehouderij 2017 van de gemeente Leudal in het komende *Omgevingsplan* ingevolge de Omgevingswet onder het kopje 'Geurhinder' opgenomen kunnen worden. Met het ontwerpen van deze beleidsregels zou daarop al vooruit gelopen kunnen worden. Van belang is dan bovendien dat het (integrale of verbrede) geurbeleid t.z.t. een plaats krijgt in de op basis van de nieuwe wet op te stellen *omgevingsvisie*.

Als een dergelijke beleidsregeling de bestaande verworven 'geurrechten' van bedrijven zou beperken, dan kan dit aanleiding zijn voor een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke aanspraak op vergoeding van de daardoor veroorzaakte schade, ook al zouden *planschadeclaims* door het in stand laten van het bestaande planologische regimes voorkomen worden. Wij begrijpen echter dat het de bedoeling is om alleen industrieel geurbeleid te ontwikkelen voor nieuwe activiteiten op Zevenellen.

1. Inleiding

De gemeente Leudal wil voor het gedeelte Zevenellen (92 ha) van het bedrijventerrein Haelen een plan-milieueffectanalyse door bureau Kragten laten opstellen. Dit in verband met een nadere oriëntatie op de vraag of, en zo ja in welke mate, op het bedrijventerrein zogenaamde 'bio based' bedrijfsactiviteiten kunnen worden toegestaan. Het huidige bestemmingsplan biedt daarvoor mogelijkheden, rechtstreeks dan wel met een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Mede omdat het bedrijventerrein tegen de woonkern Buggenum is gelegen wil de gemeenteraad inzichtelijk gemaakt hebben in hoeverre het qua milieuhinder verantwoord is van deze bevoegdheid gebruik te maken.

De gemeente Leudal heeft onlangs de milieueffecten van het maximaal bestemde binnen het bestemmingsplan bedrijventerrein Haelen (en dan alleen onderdeel Zevenellen) globaal bepaald. Gebleken is dat in een 'worst-case scenario' de geurbelasting (industriële) te hoog kan zijn.

Een mogelijke oplossing is een industrieel geurbeleid (in dat geval is planschade in ruimtelijk kader volgens de gemeente niet aan de orde omdat het bestemmingsplan niet wordt aangepast). Met dit milieubeleid kan sturing worden gegeven aan de invulling van bedrijven. Mogelijk dat contouren kunnen worden vastgesteld met een maximale normering (bijvoorbeeld 0,5 Odour Unit (OU)).

Bij vergunningverlening zou dan getoetst moeten worden aan dit beleid. Het voorgestane beleid zou vergelijkbaar moeten zijn met de werkingssfeer van een gezonde bedrijventerrein.

2. Vragen

Door de gemeente Leudal zijn aan Tonnaer Adviseurs in Omgevingsrecht de volgende vragen gesteld:

- 1. Mag je als gemeente zelf dergelijk (geur)beleid maken, terwijl je ook een Wet milieubeheer hebt? Heeft de gemeente hierin autonomie?*
- 2. Geldt een geurbeleid ook voor niet-vergunningplichtige bedrijven, die vallen onder het Activiteitenbesluit?*
- 3. Is het verstandig om een geurbeleid in een verordening vast te leggen en mag dit?*
- 4. Is het verstandig om het geurbeleid alleen voor Zevenellen of voor geheel Leudal op te stellen?*
- 5. Hebben jullie voor nog andere aandachtspunten voor een dergelijk geurbeleid?*

3. Beantwoording vragen

Vraag 1: mag je als gemeente zelf dergelijk (geur)beleid maken, terwijl je ook een Wet milieubeheer hebt? Heeft de gemeente hierin autonomie?

Gemeentelijk milieubeleidsplan

In artikel 4.16 van de Wet milieubeheer (verder: Wm) is vastgelegd dat de gemeenteraad een gemeentelijk milieubeleidsplan kan vaststellen, dat met het oog op de bescherming van het milieu richting geeft aan door de gemeenteraad, onderscheidenlijk burgemeester en wethouders te nemen beslissingen.

Artikel 4.16, tweede lid Wm legt vast dat het milieubeleidsplan de hoofdzaken bevat van het door de gemeenteraad onderscheidenlijk burgemeester en wethouders te voeren milieubeleid.

Een milieubeleidsplan is een strategisch plan, de hoofdzaken van het te voeren milieubeleid aangeeft. Tot de hoofdzaken van het milieubeleid, die in het milieubeleidsplan aan de orde moeten komen, behoren in ieder geval:

- effectgerichte doelstellingen (kwaliteit milieuonderdelen);
- brongerichte doelstellingen (menselijke activiteiten);
- aanduiding gebieden die bijzondere bescherming behoeven (bijzondere milieubeschermingsgebieden);
- termijnen en prioriteiten van te bereiken doeleinden;
- financiële, economische en ruimtelijke gevolgen van het gevoerde beleid.

In artikel 1.1, tweede lid, onder c Wm is aangegeven wat in ieder geval moet worden verstaan onder de 'bescherming van het milieu' (naar dit begrip wordt in artikel 4.16, eerste lid Wm immers verwezen):

"worden onder bescherming van het milieu mede verstaan de verbetering van het milieu, de zorg voor een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen, alsmede de zorg voor de beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting."

Milieubeleidsplannen zijn niet rechtstreeks juridisch bindend¹ en bevatten vooral beleidsvoornemens.² Dit betekent niet dat een milieubeleidsplan rechtens zonder betekenis is.

Indien in de gemeente een gemeentelijk milieubeleidsplan geldt, houdt de gemeenteraad onderscheidenlijk houden burgemeester en wethouders krachtens artikel 4.19, derde lid Wm in elk geval rekening met dat plan bij het nemen van een besluit dat daartoe is aangewezen in deze wet, en bij het nemen van een besluit krachtens een wet, genoemd in bijlage 1 bij de Wm, voor zover daarbij het belang van de bescherming van het milieu in beschouwing moet of kan worden genomen.

In artikel 2.14, eerste lid, onder b Wabo is een relatie gelegd met het milieubeleidsplan. In dat artikel zijn de toetsingscriteria vastgelegd voor de verlening van omgevingsvergunningen voor milieuactiviteiten:

*"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e (een omgevingsvergunning voor inrichtingen, FTO, YSC) (...).
b. houdt het bevoegd gezag bij die beslissing in ieder geval rekening met:
1° het voor hem geldende milieubeleidsplan."*

¹ Tegen de vaststelling van een milieubeleidsplan is dan ook geen beroep opengesteld.

² J.H.G. van den Broek, G.C.W. van der Feltz, W.J.Bosma, "Handboek Milieurecht", 4^e druk 2016 p. 322.

Voor de zaken waarmee volgens artikel 2.14, eerste lid, onder b Wabo 'rekening moet worden gehouden' geldt dat het bevoegd gezag er gemotiveerd van kan afwijken.³ Deze eis is minder hard dan de zaken die volgens artikel 2.14, eerste lid, onder c Wabo bij de verlening van een omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten 'in acht moet worden genomen.'⁴ Bij de criteria in artikel 2.14, eerste lid, onder b Wabo gaat het dus, anders dan bij de in artikel 2.14, eerste lid, onder c Wabo genoemde criteria, niet om imperatieve weigeringsgronden.⁵

Echter alleen op grond van gewichtige redenen kan van het plan worden afgeweken. Ingevolge de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal een motivering op gewichtige gronden nodig zijn om van het plan af te wijken.

In de literatuur wordt beschreven dat de verplichting om rekening te houden met het milieubeleidsplan een grotere betekenis krijgt naarmate het milieubeleidsplan meer gedetailleerd is uitgewerkt.⁶

In de gemeente Leudal is geen gemeentelijk milieubeleidsplan vastgesteld. Daarom kan dit instrument niet worden gebruikt voor het hierin opnemen van een industrieel geurhinderbeleid zoals de bedoeling is. Dat roept de vraag op of de bestaande relevante regelingen andere juridische of beleidsmatige kaders bevatten waarin een dergelijk geurbeleid zou kunnen worden vastgelegd.

Lokaal geurbeleid op grond van het Activiteitenbesluit

Ten aanzien van geurbeleid is in het Activiteitenbesluit milieubeheer (verder: Activiteitenbesluit) een speciale bevoegdheid voor de gemeente opgenomen om lokaal geurbeleid vast te stellen. Deze bevoegdheid is opgenomen in artikel 2.7a Activiteitenbesluit, dat deel uitmaakt van afdeling 2.3 Activiteitenbesluit (lucht en geur).

In artikel 2.7a, eerste lid Activiteitenbesluit is vastgelegd dat indien bij een activiteit emissies naar de lucht plaatsvinden, daarbij geurhinder bij geurgevoelige objecten moet worden voorkomen, dan wel voor zover dat niet mogelijk is, de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau moet worden beperkt.

Bij het bepalen van een aanvaardbaar niveau van geurhinder wordt volgens artikel 2.7a, derde lid, onder a Activiteitenbesluit ten minste rekening gehouden met de bestaande toetsingskaders, waaronder **lokaal geurbeleid**.

Artikel 2.7a Activiteitenbesluit, dat deel uitmaakt van afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit (lucht en geur) geldt voor alle soorten inrichtingen. In artikel 2.3a, eerste lid Activiteitenbesluit is bepaald dat afdeling 2.3 van deze AMvB van toepassing is op degene die een inrichting type A, B of C drijft.

³ TK 1988-1989, 21 087, nr. 3, p. 32 en 72.

⁴ J.H.G. van den Broek, G.C.W. van der Feltz, W.J.Bosma, a.w., p. 177 en 178.

⁵ Voor de zaken die het bevoegd gezag op grond van artikel 2.14, eerste lid, onder c Wabo bij zijn beslissing in acht moet nemen, is afwijking niet mogelijk. Als aan de in dat artikellid genoemde criteria niet kan worden voldaan, ook niet door aan de vergunning bepaalde voorschriften te verbinden, dan moet die vergunning dan ook worden geweigerd.

⁶ Zie R. Uylenburg, "Tekst & Commentaar Wabo", Kluwer, commentaar op artikel 2.14 Wabo.

Dus zowel voor inrichtingen die (deels of geheel) onder werking van het Activiteitenbesluit vallen (inrichtingen type A en B) als voorinrichtingen type C (dit zijn de omgevingsvergunningplichtige inrichtingen⁷), zo volgt uit de nota van toelichting bij de wijziging van het Activiteitenbesluit waarmee artikel 2.7a in het besluit is ingevoerd:⁸

“Om beter aan te sluiten bij het veranderde milieubeleid en gelijktijdig een stroomlijning aan te brengen wordt het normstellende deel van de NeR met dit wijzigingsbesluit opgenomen in het Activiteitenbesluit, grotendeels in afdeling 2.3 Lucht en geur. Hierdoor gaan deze normen gelden voor alle inrichtingen (typen A, B en C) ook indien deze geen activiteiten verrichten waarop nog andere voorschriften van het Activiteitenbesluit van toepassing zijn. De eisen van afdeling 2.3 zijn voortaan als algemene eisen van toepassing, ook op vergunningplichtige activiteiten.”

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.7a uit de wijziging van het Activiteitenbesluit wordt nogmaals bevestigd dat dit artikel van toepassing is voor *alle typen* inrichtingen: typen A, B en C:⁹

“Artikel 2.7a

Dit artikel regelt het aanvaardbaar niveau van geurhinder. Het bevoegd gezag beoordeelt het aanvaardbaar niveau van geurhinder in de volgende gevallen:

- inrichtingen waar geur relevant is: dat zijn inrichtingen type C, inrichtingen type B waarvoor geur niet uitputtend is geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 of inrichtingen type A»;
- beoordeling van gelijkwaardigheid van een alternatieve maatregel op basis van art 1.8 van het Activiteitenbesluit;
- opstellen van maatwerkvoorschriften bij activiteiten in hoofdstuk 3 en 4.”

Dat afdeling 2.3 Activiteitenbesluit ook geldt voor vergunningplichtige inrichtingen is ook expliciet bevestigd in de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 31 augustus 2016.¹⁰

Zoals reeds beschreven, is in artikel 2.7a, derde lid Activiteitenbesluit neergelegd dat bij het bepalen van een aanvaardbaar niveau van geurhinder ten minste rekening wordt gehouden met onder andere de bestaande toetsingskaders, waaronder die voor lokaal geurbeleid.

In het Activiteitenbesluit wordt met ‘bestaande toetsingskaders’ ook het geurbeleid op lokaal niveau bedoeld.¹¹ Het geurbeleid is dus alleen op hoofdlijnen ingevuld. Daarbij is sprake van open kwalitatieve normen in de vorm van een zorgplicht: er wordt alleen gesproken van “het voorkomen van geurhinder bij geurgevoelige objecten”. En voor zover dat voorkomen niet mogelijk is: ervoor te zorgen dat “de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt”. Wat dat ‘aanvaardbaar niveau’ is, bepaalt dus

⁷ Inrichtingen type C zijn de vergunningplichtige inrichtingen, zie artikel 1.2 Activiteitenbesluit.

⁸ Stb. 2015, nr. 337, p. 111.

⁹ Stb. 2015, nr. 337, p. 161.

¹⁰ Rb Midden-Nederland 31 augustus 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:4885.

¹¹ Stb. 2015, nr. 337, p. 162.

het bestuur. Bevoegde bestuursorganen geven aldus zelf lokaal invulling aan het geurbeleid.

In de nota van toelichting¹² bij artikel 2.7a, derde lid Activiteitenbesluit wordt nader ingegaan op de mogelijkheid voor de gemeente om lokaal geurbeleid vast te stellen. Expliciet wordt aangegeven dat het bevoegd gezag de vrijheid wordt gegeven om lokaal invulling te geven aan het aanvaardbaar hinderniveau voor geur. Het bevoegd gezag kan dit vastleggen in 'lokaal beleid'. In dat geval toetst het bevoegd gezag het aanvaardbaar hinderniveau aan het lokale beleid:

"Provinciaal en gemeentelijk geurbeleid

Voor IPPC-installaties gelden de BBT-conclusies en BREF's. In deze documenten is over het algemeen weinig aandacht voor geur. Toepassing van de BBT-maatregelen voor luchtemissies zorgt wel vaak voor het wegnemen van een deel van de geurhinder, maar niet altijd. Wanneer het geuraspect niet of onvoldoende terugkomt in de BBT-conclusies bepaalt het bevoegd gezag het aanvaardbaar hinderniveau op basis van de aspecten genoemd in artikel 2.7a, derde lid. Het bevoegd gezag kan deze aspecten nader uitwerken in lokaal geurbeleid. In het Activiteitenbesluit wordt het bevoegd gezag de vrijheid gegeven om lokaal invulling te geven aan het aanvaardbaar hinderniveau voor geur. Het bevoegd gezag heeft dit in een aantal gevallen vastgelegd in lokaal beleid. In dat geval toetst het bevoegd gezag het aanvaardbaar hinderniveau aan het lokale beleid."

De regeling van artikel 2.7a, derde lid Activiteitenbesluit biedt de gemeente Leudal derhalve de mogelijkheid om lokaal geurbeleid vast te stellen. In dat geval toetst het bevoegd gezag het aanvaardbaar hinderniveau aan dat vastgestelde lokale beleid. De gemeente heeft hierbij een ruime mate van beleidsvrijheid (in de vraagstelling wordt in dit verband gesproken van 'autonomie').

Vraag 2: geldt een geurbeleid ook voor niet-vergunningplichtige bedrijven, die vallen onder het Activiteitenbesluit?

Bij de beantwoording van vraag 1 is reeds vermeld dat het lokale geurbeleid dat op basis van artikel 2.7a Activiteitenbesluit kan worden vastgesteld, niet alleen betrekking heeft op inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning milieu noodzakelijk is (type C-inrichtingen), maar dat het ook geldt voor inrichtingen die volledig onder het toepassingsbereik van de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen (type A en B-inrichtingen, en die in bepaalde gevallen slechts meldingsplichtig zijn). Dit voorgaande, dat afdeling 2.3 Activiteitenbesluit van toepassing is op inrichtingen type A, type B of type C volgt uit artikel 2.3a, eerste lid Activiteitenbesluit. Een dergelijk geurbeleid kan dus ook gelden voor niet-vergunningplichtige bedrijven die vallen onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

¹² Stb. 2015, nr. 337, p. 162.

Vraag 3: is het verstandig om een geurbeleid in een verordening vast te leggen en mag dit?

Op provinciaal niveau is in de Wm expliciet neergelegd dat provinciale staten een verordening mogen vaststellen ter bescherming van het milieu. Dit voorgaande is vastgelegd in artikel 1.2, eerste lid Wm: *“provinciale staten stellen ter bescherming van het milieu een verordening vast.”*

Voor de gemeentelijke bestuurslaag is een dergelijke algemene bevoegdheid voor het vaststellen van een gemeentelijke milieuverordening niet expliciet neergelegd in de Wm. Wel zijn er gemeentelijke verordeningen op deelterreinen van het milieubeleid zoals voor afvalstoffen, bodemzorg en geurhinder van veehouderijen, die een specifieke wettelijke grondslag hebben.

Autonomie en medebewind

Een verordening zoals bijvoorbeeld de provinciale milieuverordening is aan te merken als een zogenoemde medebewindsverordening (met medebewind wordt verstaan het verlenen van medewerking aan de uitvoering van een hogere regeling). Naast medebewindsverordeningen gelden er ook *autonome* gemeentelijke verordeningen, die (mede) het milieubelang beogen te dienen.¹³

Op basis van hun autonome verordenende bevoegdheid mogen gemeentebesturen verordeningen vaststellen die zij in het belang van de gemeente nodig achten. Artikel 124, eerste lid van de Grondwet bepaalt dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen worden overgelaten. Provinciale staten en de gemeenteraad stellen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vast (artikel 127 van de Grondwet). Artikel 127 van de Grondwet heeft zowel betrekking op autonome als medebewindsverordeningen.

Gedecentraliseerde regelingen en andere besluiten mogen niet in strijd zijn met hogere. Men spreekt hier wel van de bovengrens van de gemeentelijke huishouding.¹⁴ Dit is neergelegd in de artikelen 108, eerste lid, 147, eerste lid en 149 van de Gemeentewet.

In deze artikelliden is het volgende bepaald:

“De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten (artikel 108, eerste lid Gemeentewet)”

“Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend (artikel 147, eerste lid Gemeentewet)”

¹³ J.M.H.F. Teunissen, “Handboek Milieurecht”, Berghauser Pont Publishing, Amsterdam 2010, p. 349.

¹⁴ J.L.W. Broeksteeg, “Tekst & Commentaar Grondwet”, Kluwer, commentaar op artikel 127 van de Grondwet.

“De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt (artikel 149, Gemeentewet).”

Tot het gemeentelijk belang is ook het belang van de bescherming van het milieu te rekenen.¹⁵

Bij het vaststellen van autonome verordeningen moet steeds in het oog worden gehouden dat deze niet op het terrein mogen komen van hogere regelgevers (met name de wetgever in formele zin of de provinciale regelgever).

Aanvulling van hogere regelingen is echter in beginsel mogelijk.

Twee vormen van aanvulling worden in de juridische literatuur¹⁶ onderscheiden:

- *eigenlijke aanvulling*: dit wil zeggen dat de lagere (autonome) regelgever een bepaalde materie regelt vanuit eenzelfde motief als de ‘hogere’ regelgever, maar zich daarbij beperkt tot gedragingen (feiten) die niet worden bestreken door de hogere regeling;
- *oneigenlijke aanvulling*: dit wil zeggen dat de ‘lagere’ (autonome) regelgever weliswaar gedragingen (feiten) reguleert die (mede) ook reeds worden bestreken door een hogere regeling, maar dit doet uit hoofde van een of meer andere motieven (rechtsbelangen) dan ten grondslag liggen aan de hogere regeling. Deze vorm van aanvulling noemt men ‘oneigenlijk’, omdat het bij de bescherming van andere rechtsbelangen in wezen niet gaat om aanvulling.

Beide vormen van aanvulling zijn geoorloofd mits – kort samengevat – daarmee de hogere regeling (c.q. de bedoeling van de ‘hogere’ regelgever) niet wordt doorkruist. Daarvan kan sprake zijn indien de ‘hogere’ regelgever een bepaalde materie weliswaar niet uitputtend heeft geregeld, maar hij daarnaast géén aanvullende regelingen heeft gewild.

In artikel 121 van de Gemeentewet is ten overvloede bepaald dat de bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen ten aanzien van waarin door wetten, AMvB’s (hiervan is in casu het geval met artikel 2.7a Activiteitenbesluit) blijft gehandhaafd, voor zover die verordeningen niet met die ‘hogere’ regelingen in strijd zijn:

“De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.”

Een relevant artikel in dit verband is artikel 21.7 Wm dat hierbij aansluit en als volgt luidt:

“De bevoegdheid van gemeenteraden en waterschappen tot het maken van verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin hoofdstuk 10 (het hoofdstuk in de Wm m.b.t. afvalstoffen, FT, YS) voorziet, gehandhaafd, voor zover deze verordeningen niet met het bij of krachtens deze wet bepaalde in strijd zijn.”

¹⁵ J.M.H.F. Teunissen, a.w., p. 349.

¹⁶ J.M.H.F. Teunissen, a.w., p. 350.

In artikel 21.7 Wm is dus bepaald dat gemeenten hun verordenende bevoegdheden behouden ten aanzien van het onderwerp waarin hoofdstuk 10 Wm (afvalstoffen) voorziet, voor zover dergelijke verordeningen niet met de Wm in strijd zijn. Hiermee heeft de wetgever de bestaande autonome aanvullende bepalingen uit de gemeentelijke *afvalstoffenverordeningen* willen sauveren en tevens willen aangeven dat de Wm geen uitputtende regeling van milieubescherming beoogt op dit gebied.¹⁷

In het milieurecht is al veel in regelingen verwerkt waardoor er weinig aanvullingsmogelijkheden meer bestaan. Regelingen in APV's, zoals bijvoorbeeld bepalingen die beogen overlast van rookkanalen te beperken, zijn in de jurisprudentie toegelaten. Dergelijke bepalingen kunnen gehanteerd worden omdat ze, anders dan in de milieuwetgeving, niet aanknopen bij overlast door *inrichtingen* en betrekking hebben op door particulieren buiten een inrichtingsverband veroorzaakte overlast.¹⁸

Regels of beleid?

Opgemerkt wordt in de juridische literatuur dat zeer terughoudend met de aanvullingsbevoegdheid moet worden omgesprongen, nu de Wm heeft willen komen tot een omvattende regeling van de milieuproblematiek en tevens het zwaartepunt in de normstelling op decentraal niveau bij de provinciale milieuverordening heeft willen leggen.¹⁹ Daar staat tegenover dat de provinciale milieuverordening volgens artikel 1.2, derde lid Wm andere onderwerpen dan in het tweede lid alleen mag regelen als dat van meer dan gemeentelijk belang is. Bovendien is het mogelijk dat dergelijke bepalingen worden vastgesteld als die een ander onderwerp of ander motief hebben dan de bescherming van het milieu. Bijvoorbeeld op het terrein van natuurbescherming of terreinen die sterk tegen de milieubescherming aanleunen. Te denken valt aan bepalingen in APV's die betrekking hebben op het voorkomen van indirecte hinder van horecabedrijven.²⁰

In artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit is expliciet geregeld dat lokale geurnormen door middel van *beleid* worden vastgelegd. Dit wijst erop dat de regering niet op de eerste plaats gedacht heeft aan de vastlegging in een verordening. Maar daarmee is niet gezegd dat dit beleid niet in een verordening zou kunnen worden vastgelegd. Gelet echter op de keuzen van de wetgever om de verordenende bevoegdheid op het terrein van het milieurecht primair bij de provincie te leggen en gegeven het feit dat de wetgever alleen voor bijzondere onderwerpen (afvalstoffen en de geurhinder van veehouderijen) expliciet in een verordenende bevoegdheid op gemeentelijk niveau heeft voorzien, lijkt ons enige terughoudendheid in het gebruik van dit instrument in de onderhavige context op zijn plaats, zeker als het gaat om een autonome verordening op het terrein van een onderwerp zoals geurhinder dat op rijksniveau is geregeld (in het Activiteitenbesluit).

¹⁷ F.P.C.L. Tonnaer, "Handboek van het Nederlandse milieurecht", Boek 1, Lemma, Utrecht 1994" a.w., p. 580.

¹⁸ Vz. Ar 13 oktober 1992 (Vermeulen/Hoogeloon), AB Kort 28 februari 1993, nr. 197.

¹⁹ F.P.C.L. Tonnaer, a.w., p. 580.

²⁰ F.P.C.L. Tonnaer, a.w., p. 580 en 581.

Door het vaststellen van een gemeentelijke verordening ten aanzien van geur bestaat er een gerede kans dat de rechter bij exceptieve toetsing,²¹ bijvoorbeeld bij de verlening van een omgevingsvergunning milieu of bij een handhavingsbesluit, overweegt dat om bovengenoemde reden de geurverordening onverbindend is. Omdat het neerleggen van de geurnormen in lokaal geurbeleid in het Activiteitenbesluit expliciet mogelijk is, adviseren wij om van deze mogelijkheid gebruik te maken als het gemeentebestuur de industriële geurproblematiek zou willen aanpakken. Op die manier kunnen toekomstige discussies over de rechtsgeldigheid van een gemeentelijke geurverordening worden voorkomen en wordt aangesloten bij het bestaande wettelijke kader.

Het geurbeleid zou dan bij voorkeur in beleidsregels als bedoeld in artikel 4:81 van de Awb kunnen worden opgenomen. Immers kan een bestuursorgaan op grond van deze bepaling beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. Gelet op het gewicht van het onderwerp zou dat betekenen dat de gemeenteraad een lokaal geurbeleid, als bedoeld in het derde lid onder a van artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit, dat onder zijn verantwoordelijkheid door B&W wordt uitgevoerd, in beleidsregels vastlegt. Alhoewel een materiële norm waaraan de beleidsregel uitvoering of invulling geeft ontbreekt (er wordt slechts gesproken van de genoemde zorgplicht als beperken tot “een aanvaardbaar niveau van geurhinder”), vormt de genoemde bepaling de formele grondslag voor zo’n beleidsregel.

Vraag 4: is het verstandig om het geurbeleid alleen voor Zevenellen of voor geheel Leudal op te stellen?

De systematiek van de regeling in het Activiteitenbesluit is dat het aanvaardbaar hinderniveau wordt bepaald ter plaatse van *geurgevoelige objecten* nabij de geurrelevante activiteit.

In het Activiteitenbesluit wordt voor de definitie van ‘geurgevoelig object’ verwezen naar de definitie van dit begrip in de Wet geurhinder en veehouderij. In artikel 1.1, eerste lid Activiteitenbesluit wordt het begrip ‘geurgevoelig object’ gedefinieerd als “*geurgevoelig object als bedoeld in artikel 1 van de Wet geurhinder en veehouderij*”.

Het bevoegd gezag moet dus deze definitie aanhouden om te bepalen wat een geurgevoelig object is, ook al is de toepassing van deze wet hier niet het onderwerp van ons advies.²²

In de nota van toelichting²³ bij de wijziging van het Activiteitenbesluit wordt omschreven dat het bevoegd gezag zelf kan bepalen welke mate van geurhinder als aanvaardbaar kan worden beschouwd:

²¹ Er wordt hier gesproken van ‘exceptieve toetsing’ omdat tegen verordeningen géén rechtstreekse rechtsbescherming mogelijk is, doch slechts exceptieve toetsing in het kader van een ander appellabel besluit, zoals bijvoorbeeld een omgevingsvergunning milieu. In artikel 8:3, eerste lid, onder a Awb is immers vastgelegd dat géén beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift (waaronder dus ook een gemeentelijke verordening valt).

²² Stb. 2015, nr. 337, p. 163.

²³ Stb. 2015, nr. 337, p. 163.

“Het aanvaardbaar hinderniveau wordt bepaald ter plaatse van geurgevoelige objecten nabij de geurrelevante activiteit. Het Activiteitenbesluit verwijst voor de definitie van het «geurgevoelig object» naar artikel 1 van de Wet geurhinder en veehouderij. Het bevoegd gezag moet deze definitie aanhouden om te bepalen wat een geurgevoelig object is. Wel bepaalt het bevoegd gezag zelf welke mate van geurhinder als aanvaardbaar wordt beschouwd.

Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld op een bedrijventerrein een lager niveau van bescherming aanvaardbaar beschouwen dan in een woonwijk. Ook betreft het bevoegd gezag de lokale situatie bij het afwegen van het aanvaardbaar hinderniveau. Zo kan in een gebied waar veel bedrijven bij elkaar staan sprake zijn van cumulatie van geur waardoor de geurbelasting ter plaatse van geurgevoelige objecten onaanvaardbaar is. Het bevoegd gezag kan dan in maatwerkvoorschriften van de individuele inrichting rekening houden met het cumulatie-effect.”

Naar analogie van deze problematiek van de geurhinder van veehouderijen kan gesteld worden dat het vaststellen van geurbeleid duidelijkheid schept over het toetsingskader dat de gemeente hanteert bij de beoordeling van nieuwe ruimtelijke initiatieven of nieuwe initiatieven van bedrijven. Bij het vaststellen van het geurhinderniveau spelen lokale geurbeleidskaders een grote rol. Gemeenten stellen daarom regelmatig algemeen geurbeleid vast voor hun gemeente of een specifiek geurbeleid voor een bepaalde situatie.²⁴ De relevante regelingen bevatten op dat punt geen bepalingen. Zo hebben bijvoorbeeld de gemeenten Zaanstad en De Fryske Marren geurbeleid bekend gemaakt, waarbij de gemeente Zaanstad sprake is van een algemeen beleid, het Zaans geurbeleid, voor de aanwezige (voedingsmiddelen)industrie en De Fryske Marren specifiek in verband met de aanwezigheid van koffiebedrijf Douwe Egberts in Joure.²⁵ Het is dus ter vrije beoordeling van de gemeente of het verstandig is om een geurbeleid alleen voor Zevenellen of voor geheel Leudal op te stellen. Dergelijke beleidsregels zouden ook voor een bepaald gebied kunnen gelden, maar natuurlijk is daarbij wel sprake van algemeen werkende bepalingen die voor alle relevante activiteiten als bedoeld in het Activiteitenbesluit (activiteiten die geuremissies naar de lucht veroorzaken) in het aangewezen gebied gelden. Criterium voor die beantwoording van de vraag of de beleidsregels voor een bepaald gebied of voor de gehele gemeente moeten gelden, zou kunnen zijn of de geurproblemen (i.c. andere dan geurhinder van veehouderijen) zo algemeen zijn of algemeen voor komen in de gemeente dat een algemeen beleid daarvoor gemeentebreed opportuun is. Gelet op de aanleiding tot deze adviesvraag (bio based bedrijfsactiviteiten op één bedrijventerrein) lijkt ons dat niet het geval.

Vraag 5: hebben jullie nog andere aandachtspunten voor een dergelijk geurbeleid?

Uit de nota van toelichting bij de wijziging van het Activiteitenbesluit blijkt dat bij het bepalen van het aanvaardbaar geurhinderniveau het bevoegd gezag de huidige en verwachte hinder afweegt bij zijn beoordeling. Indien bij de melding van een nieuwe activiteit bijvoorbeeld bekend is dat in de nabijheid van de nieuwe activiteit een

²⁴ T. Leemans- Van Koten, “Geurhinder? Duidelijkheid met gemeentelijk geurbeleid”, Omgevingsweb, <https://www.akd.nl/b/Paginas/Geurhinder-Duidelijkheid-met-gemeentelijk-geurbeleid-.aspx>

²⁵ T. Leemans-Van Koten, a.w.

woonwijk wordt gerealiseerd, dan wordt rekening gehouden met de verwachte hinder ter plaatse van de nog te realiseren woonwijk.²⁶ In genoemd artikel van het Activiteitenbesluit wordt gesproken van geurhinder bij geurgevoelige objecten. Het is dan niet alleen belangrijk om te kijken naar de geurhinder veroorzakende bronnen zoals in de adviesvraag aan de orde is, maar ook naar de geurgevoelige objecten in de omgeving van die bronnen. Met dergelijke ontwikkelingen die eventueel bij de gemeente Leudal aan de orde kunnen zijn dient dan ook rekening te worden gehouden.

Te zijner tijd zouden de hierbedoelde beleidsregels samen met de regels uit de Verordening geurhinder en veehouderij 2017 van de gemeente Leudal in het komende *Omgevingsplan* ingevolge de Omgevingswet onder het kopje 'Geurhinder' opgenomen kunnen worden zodat uiteindelijk de regels omtrent geurhinder in één rubriek onder gebracht worden. Dat veronderstelt wel onderlinge afstemming. Met het ontwerpen van deze beleidsregels (als voor het opstellen daarvan wordt gekozen) zou daarop al vooruit gelopen kunnen worden. Van belang is dan bovendien dat het (integrale of verbrede) geurbeleid t.z.t. een plaats krijgt in de op basis van de nieuwe wet op te stellen *omgevingsvisie*.

Dat zijn echter maar enkele onderdelen uit een bredere actie die veronderstelt dat deze problematiek in de visie en het plan 'sectoraal' (sector geur als specifiek perspectief) wordt opgepakt.

Wellicht ten overvloede wijzen wij erop dat, als een dergelijke regeling nu of in de toekomst de bestaande verworven 'geurrechten' van bedrijven zou beperken, dit aanleiding kan zijn voor een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke aanspraak op vergoeding van de daardoor veroorzaakte schade, ook al zouden *planschadeclaims* door het in stand laten van het bestaande planologische regimes voorkomen worden. Wij begrijpen echter dat het de bedoeling is om alleen industrieel geurbeleid te ontwikkelen voor nieuwe activiteiten op Zevenellen.

²⁶ Stb. 2015, nr. 337, p. 163