

Een agrarische kinderopvang in Maasdriel

Prof. mr. D.W. Bruil
Instituut voor Agrarisch Recht
Wageningen
december 2010

1 *Probleemstelling*

Een agrarisch bedrijf in Maasdriel wenst een buitenschoolse opvang en een kinderdagverblijf te starten. De vraag is: welke juridische belemmeringen zijn er? Deze vraag valt uiteen in twee deelvragen:

- a) kan het bestemmingsplan worden aangepast?
- b) Vormt de Wet geurhinder en veehouderij een probleem?

2 *De Wet geurhinder en veehouderij*

De Wet geurhinder en veehouderij beschermt 'geurgevoelige objecten' tegen overmatige geurhinder uit veehouderijen. Bij de vergunningverlening (omgevingsvergunning milieu) moeten wettelijke normen bij de beoordeling worden betrokken. Bij het kinderdagverblijf gaat het ongetwijfeld om een geurgevoelig object. Aangezien het hier gaat om een 'geurgevoelig object dat onderdeel uitmaakt van een andere veehouderij' is artikel 3, tweede lid, Wgv van toepassing. Ik zie geen aanleiding om aan te nemen dat, nu hier een nieuw object wordt gerealiseerd, daarover anders zou moeten worden geoordeeld. De omschrijving van art. 3, tweede lid, is duidelijk. De Memorie van Toelichting (kamerstukken II, 2005–2006, 30 453, nr. 3 is hier ook helder over:

Voor geurgevoelige objecten die onderdeel uitmaken van een andere veehouderij geldt een uitzondering op het algemene beschermingsniveau. Dergelijke objecten, zoals de bedrijfswoning of een nevenactiviteit¹, zijn veelal in de directe nabijheid van de dierenverblijven gesitueerd. De objecten worden dan uitsluitend of voornamelijk door de eigen dierenverblijven belast, omdat een geuremissie op kleine afstand van een object immers tot een hogere geurbelasting leidt dan diezelfde geuremissie op grotere afstand. De bijdrage aan de geurbelasting vanwege nabijgelegen veehouderijen is verwaarloosbaar voorzover die geuremissies kleiner, gelijk aan of beperkt groter zijn dan de geuremissie vanwege de eigen dierenverblijven. Een beperkte bescherming is dan acceptabel. Ter vermindering van het aantal situaties waarin de nabijgelegen veehouderij wel degelijk een (aanzienlijke) bijdrage levert aan de geurbelasting, is wel een afstand voorgeschreven die ten minste moet worden aangehouden tussen de veehouderij en een geurgevoelig object op het terrein van de nabijgelegen veehouderij.

¹ Voor de goede orde: het begrip nevenactiviteit lijkt mij hier wel van toepassing, los van de omschrijving die het geldende bestemmingsplan ('ondergeschikt') van dat begrip geeft.

Voor eventuele vergunningaanvragen van de nabijgelegen veehouderijen heeft de realisering van het kinderdagverblijf alleen consequenties als deze bedrijven dichterbij liggen dan 50 meter (ervan uitgaande dat een en ander zich buiten de bebouwde kom afspeelt. Het kinderdagverblijf verschilt in de bescherming niet van de agrarische bedrijfswoning. Als die binnen 50 meter van de burens ligt is dat ook een probleem. Anders gezegd: zelfs als het kinderdagverblijf binnen de afstand ligt en de bedrijfswoning ook, treden er geen extra belemmeringen op voor een eventuele uitbreiding van de nabijgelegen veehouderijen. In dat geval zal het dus zaak zijn om het kinderdagverblijf te situeren op een grotere afstand van die bedrijven dan de woning.

Als de afstand van 50 meter een probleem is, zijn er ook nog mogelijkheden om daar met een gemeentelijke geurverordening iets aan te doen (art. 6, tweede lid, Wgv).²

Ook voor het eigen bedrijf vormt het kinderdagverblijf in beginsel geen belemmering. Immers, geurgevoelige objecten worden niet beschermd tegen geurbelasting van de eigen inrichting (ABRS 8 juli 2009, LJN BJ1911). Het is dan wel noodzakelijk dat de nieuwe functie deel blijft uitmaken van de inrichting (het gehele bedrijf). Het is daarbij niet voldoende dat de nieuwe functie op hetzelfde bouwblok een plaats vindt; er moet sprake zijn van voor de Wet milieubeheer relevante bindingen (organisatorisch, functioneel en technisch). Zie daarover ABRS 9 april 2008, zaaknummer 200705187/1. In deze zaak ging het om een revisievergunning voor een veehouderij, waar ook vakantiewoningen werden verhuurd. De vergunning werd geweigerd vanwege het ontbreken van genoemde bindingen zodat werd aangenomen dat de vakantiewoningen niet tot dezelfde inrichting behoorden. Deze werden vervolgens dus wel beschermd tegen de uitbreiding van de geurhinder.

In de stukken zijn wel aanknopingspunten te vinden voor de stelling dat het hier om een onderdeel van de gehele inrichting gaat. Het is juist essentieel dat het een agrarische opvang is.

Conclusie: realisering van een kinderdagverblijf hoeft geen belemmeringen voor de eigen veehouderij of nabijgelegen veehouderijen op te leveren.

3. *Het bestemmingsplan*

Ingewikkelder ligt de vraag of het bestemmingsplan gewijzigd kan worden.

Uit de stukken valt af te leiden dat een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk is. Een eerste vereiste daarvoor is dat zo'n verandering past in het ruimtelijk beleid van de gemeente. Dat is een politieke afweging rond het begrip 'goede ruimtelijke ordening'. Het provinciale ruimtelijk beleid (streekplan, (concept) ruimtelijke verordening en regeling functieverandering Rivierenland) leveren bij eerste beschouwing geen belemmeringen op. In het algemeen is het ruimtelijk beleid in Nederland gericht op het toelaten van nieuwe functies in het buitengebied, mits deze passen uit het oogpunt van natuur, landschap,

² Een "postzegelbenadering" is daarbij mogelijk. Zie Rb Arnhem 19 januari 2010, LJN BL1901.

milieu, en dergelijke. Opgemerkt wordt dat alles kan, als er geen bezwaren worden ingediend. Nu de burens er geen last van hebben – zij hebben dat ook al in een brief aangegeven – is de kans dat bezwaren inderdaad uitblijven uiteraard aanwezig. Als de nieuwe bestemming eenmaal in het plan staat, is de zaak in orde. Er geldt geen saneringsverplichting voor overbelaste situaties, noch in de ruimtelijke ordening, noch op basis van de Wgv.

Wel dient onderkend te worden dat in het kinderdagverblijf natuurlijk wel degelijk van overbelasting sprake is. Het zal daar stinken, zo blijkt uit het rapport van Agel adviseurs. In het algemeen kijkt de rechter bij een bestemming van een geurgevoelig object of ter plaatse gesproken kan worden van een goed woon- en leefklimaat.³

De geurhinder is in de eerste plaats afkomstig van de eigen inrichting. Of deze geurbelasting buiten beschouwing kan blijven – zoals omgekeerd het geurgevoelige object binnen de eigen inrichting wel buiten beschouwing blijft bij een beslissing over de omgevingsvergunning – staat niet vast. Daar is geen expliciete rechtspraak over.⁴ Natuurlijk ligt het wel voor de hand om de omgekeerde werking ook hier toe te passen, zodat geredeneerd zou worden dat onderdelen van een inrichting elkaar niet in de weg kunnen zitten.

De hinder is ook afkomstig van de nabijgelegen veehouderijen. Ook hier kan niet met zekerheid worden gesteld dat de omgekeerde werking zo moet worden opgevat dat het aanhouden van vaste afstanden voldoende is. Ook daarover is geen rechtspraak, voorzover mij bekend.

In de wel bekende rechtspraak gaat het steeds om de vraag naar het woon- en leefklimaat. Het RIVM-lijstje (zie Agel rapport) dient daarbij vaak als uitgangspunt. Aanvankelijk hield de Raad van State daar betrekkelijk strak aan vast: als er geen goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd kan de bestemming van een geurgevoelig object niet worden gerealiseerd.⁵ Dat is naderhand behoorlijk genuanceerd, zodat nu ook geurgevoelige objecten binnen de geurcontour van een veehouderij kunnen worden gerealiseerd. Illustratief is de uitspraak Laarbeek,⁶ waarin expliciet afstand wordt genomen van eerdere rechtspraak:

Blijkens de Gebiedsvisie is een norm van 1,5 odour units per kubieke meter lucht voor de individuele geurbelasting van veehouderijen op de woonkernen gesteld teneinde de ontwikkelingsmogelijkheden van de veehouderijen rond de woonkernen te beperken, waardoor de achtergrondbelasting wordt beperkt en een groter gebied rond de woonkern voldoet aan de streefwaarde. Anders dan de Afdeling in de uitspraak van 16 juli 2008, zaak nr. [200705538/1](#) heeft overwogen, is de Afdeling thans van

³ Ik wil niet meer moeilijkheden oproepen dan er misschien zijn, maar ook vanuit de Wet kinderopvang kunnen eisen worden gesteld aan de accommodatie. Daartoe komt ook de GGD op het erf. Ik weet niet hoe de GGD in het algemeen denkt over opvang op agrarische bedrijven, maar uit het feit dat er verschillende zijn gerealiseerd in het land valt misschien af te leiden dat het kan.

⁴ In ABRS 9 april 2008, LJN: BC9034 was sprake van de verandering van bestemming van een woning op een bouwblok van 'agrarisch' naar 'burgerwoning'. In dit geval had de gemeente in het geheel geen aandacht besteed aan het woon- en leefklimaat in de woning, dus werd het besluit vernietigd. Van deze uitspraak gaat de suggestie uit dat bij de realisering van een nieuwe bestemming ook met de hinder van de 'eigen' inrichting rekening moet worden gehouden.

⁵ Zie ABRS 16 juli 2008, Gst. 2008, 7304, 117 met noot Paul Bodden.

⁶ ABRS 7 oktober 2009, zaaknummer 200900801/1/R3.

oordeel dat, indien de voor veehouderijen toepasselijke norm wordt overschreden, hieruit niet volgt dat ter plaatse geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. In dat verband overweegt de Afdeling dat de raad de geurbelasting ter plaatse van de in het plan voorziene geurgevoelige objecten, zowel binnen als buiten de contour van 1,5 odour units per kubieke meter lucht van de veehouderij aan de [locatie 1], heeft berekend en aan de hand van bijlagen 6 en 7 van de handreiking alsmede aan de hand van het voor het desbetreffende gebied gehanteerde uitgangspunt van maximaal 12% kans op hinder bij aaneengesloten woningen, heeft geconcludeerd dat ter plaatse sprake is van een goed woon- en leefklimaat. In hetgeen [appellant sub 2] en de ZLTO hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet heeft kunnen uitgaan van de uitgevoerde geurberekeningen en het gehanteerde maximale hinderpercentage van 12 in relatie tot bijlagen 6 en 7 van de handreiking. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ter plaatse een goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Voor zover [appellant sub 2] en de ZLTO klachten over geurhinder vrezen na de realisering van geurgevoelige objecten binnen de geurcontour van 1,5 odour units per kubieke meter lucht van de veehouderij aan de [locatie 1], acht de Afdeling niet aannemelijk dat die klachten zullen leiden tot het nemen van besluiten die ertoe zouden strekken de emissie van genoemde veehouderij te beperken. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de belangen van de veehouderijen door het plan niet worden geschaad.

Deze lijn wordt bevestigd in de uitspraak Dalmeden:⁷

De Afdeling heeft bij uitspraak van 7 oktober 2009, zaak nr. 200900801/1/R3, overwogen dat indien de voor veehouderijen toepasselijke individuele geurnorm wordt overschreden, dit niet met zich brengt dat geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Evenmin kan indien de voor veehouderijen toepasselijke individuele norm niet wordt overschreden, er zonder meer van worden uitgegaan dat ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd. Daargelaten de vraag of in dit geval ten tijde van het nemen van het bestreden besluit de wettelijke norm zoals opgenomen in artikel 3, eerste lid, van de Wet geurhinder en veehouderij of de norm zoals opgenomen in de gemeentelijke geurverordening van toepassing was, is de Afdeling gelet op het voorgaande van oordeel dat inzichtelijk had moeten worden gemaakt in hoeverre ter plaatse van het plangebied een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd. Ook indien in een verordening bepaalde geurnormen zijn vastgelegd, moet inzichtelijk zijn dat de toegestane milieubelasting in overeenstemming is met de uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbare inrichting van het gebied. Uit de stukken blijkt niet dat de achtergrondbelasting ter plaatse van het plangebied is onderzocht of berekend. Nu blijkens de plantoelichting in de omgeving van het plangebied ook andere veehouderijen zijn gevestigd, had naar het oordeel van de Afdeling de cumulatie van stankhinder vanwege alle omliggende veehouderijen bij de beoordeling dienen te worden betrokken. De enkele stelling van de raad en het college dat de andere bedrijven geen invloed hebben op de stankhinder binnen het plandeel met de bestemming "Wonen-uit te werken", wat betreft de deelgebieden Meander en Stroom, is niet inzichtelijk gemaakt met onderzoek of berekeningen. Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het bestreden besluit in zoverre onvoldoende gemotiveerd.

Ook in de uitspraak Groesbeek was dit ook de uitkomst:

Voor het in stand laten van de rechtsgevolgen kan grond bestaan indien het college alsnog inzichtelijk maakt dat ter plaatse van de woningen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zal zijn gegarandeerd. In de uitspraak van 7 oktober 2009 in zaak nr. 200900801/1/R3 heeft de Afdeling op de daar weergegeven gronden overwogen dat, indien de voor veehouderijen toepasselijke norm wordt overschreden, hieruit niet volgt dat ter plaatse geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en daarmee de zogenoemde omgekeerde werking van de ter plaatse toepasselijke geurnormen verlaten. In de uitspraak van 6 januari 2010 in zaak nr. 200807852/1/R2, heeft de Afdeling ten aanzien van de toepassing van de Wgv geoordeeld dat ook indien de voor veehouderijen toepasselijke norm niet wordt overschreden, er niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd. Daargelaten het antwoord op de vraag of de wettelijke norm zoals opgenomen in artikel 3, eerste lid, van de Wgv of de norm, zoals opgenomen in een verordening van toepassing is, dient het college derhalve inzichtelijk te maken

⁷ ABRS 6 januari 2010, zaaknummer 200807852/1/R2

in hoeverre ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd. De Raad heeft in de Geurgebiedsvisie een gemeentedekkend gebiedsgericht geurbeleid neergelegd, waarin een afweging is gemaakt tussen geurbelasting en geurbeleving. In de Geurverordening heeft de Raad voor het grondgebied waarbinnen de woningen zijn voorzien, een geurnorm vastgesteld van 5 odour units per kubieke meter lucht. De woningen worden gerealiseerd binnen de bebouwde kom en buiten een concentratiegebied als bedoeld in artikel 1 van de Wgv. Het college heeft de door het bedrijf van [appellant] veroorzaakte geurbelasting aangemerkt als de voor het gebied meest geurveroorzakende. De geurbelasting van het bedrijf is bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat ter plaatse beschouwd als zogenoemde voorgrondbelasting. Een bepaalde geurbelasting wordt, bij gelijke belastingen, als voorgrondbelasting als hinderlijker ervaren dan als achtergrondbelasting. Volgens het college leidt de feitelijke geurbelasting, die ongeveer 4,3 odour units per kubieke meter lucht bedraagt, tot niet meer dan 19 procent geurgehinderden. Bij die berekening heeft het college de bijlagen 6 en 7 van de Handreiking van de Wgv gehanteerd. In hetgeen [appellant] ter zake heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank niet ervan heeft mogen uitgaan dat het college deze bijlagen heeft mogen gebruiken. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat dit percentage gehinderden acceptabel is, mede omdat de voorziene woningen komen te liggen in een overgangsgebied tussen buitengebied en bebouwd gebied. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het college, gegeven de aan hem toekomende beoordelingsruimte, hiermee niet voldoende heeft gemotiveerd dat ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zal worden gerealiseerd. Niet in geschil is dat de voorziene woningen de uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf van [appellant] niet beperken. Binnen de geurcontour van 5 odour per kubieke meter lucht van zijn bedrijf zijn reeds geurgevoelige objecten aanwezig die dichterbij zijn gelegen dan de voorziene woningen. Geen aanleiding bestaat voorts voor het oordeel dat het college alvorens vrijstelling te verlenen in dit verband had moeten nagaan of het treffen van bronmaatregelen bij het bedrijf had kunnen leiden tot een beperking van de geuremissie.

Als laatste in deze reeks de uitspraak Bladel:⁸

Uit de voornoemde rapporten, zoals nader toegelicht ter zitting, blijkt voorts dat de geurbelasting van de veehouderij van [appellante sub 6] op de gronden aan de [locatie 2] waar verblijfsrecreatie-appartementen kunnen worden gebouwd ten hoogste 7,5 odour units per kubieke meter lucht bedraagt en dat de achtergrondbelasting op deze gronden ongeveer 20,0 odour units per kubieke meter lucht zal bedragen. Op de gronden met de bestemming "Bedrijventerrein (BT)" zijn deze voor- en achtergrondbelasting aanzienlijk lager. Anders dan [appellante sub 6] stelt, heeft de raad bij de berekening van de achtergrondbelasting rekening mogen houden met de omschakeling van de veehouderij aan de [locatie 2], die inmiddels heeft plaatsgevonden, en de sanering van de in het plangebied gelegen veehouderijen, aangezien die veehouderijen bij de uitvoering van het bestemmingsplan niet kunnen worden gehandhaafd. In bovengenoemde rapporten is er, onder verwijzing naar bijlage 6 van de Handreiking Wvg, van uitgegaan dat de evengenoemde voor- en achtergrondbelasting op het perceel [locatie 2] corresponderen met een percentage geurgehinderden van 15 tot 20. In de rapporten is er voorts - onder verwijzing naar bijlage 7 van de Handreiking Wvg - van uitgegaan dat in die situatie sprake is van een matig woon- en leefklimaat. Bij een dergelijk woon- en leefklimaat acht de raad de realisatie van verblijfsrecreatie-appartementen op dat perceel aanvaardbaar. In dit verband heeft hij onder meer gewezen op de Gebiedsvisie voor de gemeente bladel van 15 januari 2008, waarin voor de maximale achtergrondbelasting voor geurgevoelige objecten in het buitengebied een streefwaarde van 20 odour units per kubieke meter lucht is vastgelegd, aan welke streefwaarde in dit geval wordt voldaan. Verder stelt de raad dat er in dit geval een zodanige samenhang bestaat tussen de verblijfsrecreatie-appartementen op het perceel [locatie 2] en de aldaar aanwezige zorgboerderij - welke samenhang onder meer blijkt uit de activiteiten die ter plaatse worden georganiseerd voor de recreanten, die daarmee ook bewust kiezen voor verblijfsrecreatie bij de boer - dat ook in zoverre sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

⁸ ABRS 30 juni 2010, zaaknummer 200901350/1/R3

Het voert wellicht te ver om uit deze rechtspraak de conclusie te trekken dat de “omgekeerde werking” is verlaten, maar van nuancering is beslist wel sprake. Wel blijkt uit de bovenaangehaalde uitspraken dat er een ‘verhaal’ nodig is om tot het oordeel te kunnen komen dat ter plaatse – ondanks dat de maximale geurbelasting is overschreden – toch sprake kan zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Dat kan de vorm aannemen van een Geurgebiedsvisie (Groesbeek), waarin de geurbeleving is onderzocht. Het zou interessant zijn te onderzoeken of kinderen in een agrarische kinderopvang überhaupt geurhinder ondervinden. Misschien is het percentage wel gehinderde kinderen wel zeer klein en dan is per definitie sprake van een zeer goed leefklimaat! De laatste overweging in de zaak Bladel is ook in de onderhavige casus zeer interessant: mensen kiezen bewust voor kinderopvang bij de boer en in zoverre zal sprake zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Conclusie: er zijn openingen voor de realisering van een bestemming kinderopvang, ook bij een aanzienlijke geurbelasting. Een goede onderbouwing van de stelling dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is noodzakelijk.

4. Slot

Een agrarische kinderopvang is een geurgevoelig object. Voor het eigen bedrijf hoeft dat geen belemmeringen op te leveren, mits de kinderopvang deel blijft uitmaken van de inrichting. Voor bedrijven in de omgeving hoeft dit ook niet beperkend te zijn, als deze op tenminste 50 meter afstand liggen (of minder als dat in de geurverordening is opgenomen), of als de agrarische bedrijfswoning toch al beperkend is. Of het bestemmingsplan kan worden aangepast hangt in de eerste plaats af van een politieke wil en in de tweede plaats van de standpunten van belanghebbenden in de omgeving. Als het er juridisch op aan komt, is een onderbouwing noodzakelijk voor de stelling dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, ondanks de geurcontouren die over het geurgevoelig object liggen.