Hekkelman Advocaten N.V.
Prins Bernhardstraat 1
6521 AA Nijmegen
www.hekkelman.nl

Postbus 1094
6501 BB Nijmegen
T 024 – 382 83 84
advocatuur@hekkelman.nl

Hekkelman advocaten | notarissen

Gemeente Nederweert
T.a.v. mevrouw D. Kempkens-Utens
Postbus 2728
6030 AA NEDERWEERT

Per e-mail : d.kempkens@nederweert.nl

Nijmegen, **CONCEPT D.D. 29 september 2023**

Ons kenmerk	**Telefoonnummer**	**Uw kenmerk**
Gemeente Nederweert / Geurbeleid 20231245 - 2694642/1 - PB/iw	024 - 382 83 02	-
E-mail	**Faxnummer**	**Betreft**
p.bodden@hekkelman.nl	024 - 382 83 88	Advies

concept

Geachte mevrouw Kempkens,

U heeft mij met betrekking tot het beleid van de gemeente Nederweert voor de zogenoemde Plattelandswoning[1] de volgende vragen voorgelegd:

> *"1. Wat zijn de risico's voor de gemeente bij het nu opnemen van een voorgrondbelasting geur van 14, 19,4 of 35 ou/m³ in haar beleid voor voormalige bedrijfswoningen?*
> *2. Wat zijn de risico's voor de gemeente bij het nu opnemen van een achtergrondbelasting geur van 28, 38 of 50 ou/m³ in haar beleid voor voormalige bedrijfswoningen?"*

Ik neem aan dat u de voorgrondbelasting van 19,4 ou/m³ en de achtergrondbelasting van 38 ou/m³ heeft afgeleid uit de door de rechtbank Den Haag in haar uitspraak van 14 september 2022[2] geformuleerde grenswaarde en verder dat u voor de voorgrondbelasting van 35 ou/m³ en de achtergrondbelasting van 50 ou/m³ de grenswaarde van artikel 6 lid 1 onder b van de Wet geurhinder en veehouderij als uitgangspunt heeft genomen (per 1 januari a.s.: artikel 5.109.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving).

1. Huidig gemeentelijk beleid

Het huidig gemeentelijk beleid gaat ervan uit dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wanneer de voorgrondbelasting op een plattelandswoning niet hoger is dan 14 ou/m³ en de achtergrondbelasting niet hoger is dan 28 ou/m³. De geurhinder van

[1] Artikel 1.1a Wabo en artikel 1.3c Activiteitenbesluit milieubeheer.
[2] ECLI:NL:RBDHA:2022:9119.

Hekkelman advocaten en notarissen is de handelsnaam waaronder Hekkelman Advocaten N.V. (KvK nr. 09170462) en Hekkelman Notarissen N.V. (KvK nr. 09170507), beide statutair gevestigd te Nijmegen, ieder voor eigen rekening werken. Op onze dienstverlening zijn van toepassing de algemene voorwaarden (zie www.hekkelman.nl) waarin onder andere een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen.

het (voormalige) 'eigen bedrijf' dient hierbij te worden meegenomen. Deze (beleidskeuze) is als volgt gemotiveerd:

> *"(…) Voor geur is ervoor gekozen om de wettelijke geurnormen aan te houden (de standaard norm uit de Wet geurhinder en veehouderij en de daarbij behorende achtergrondbelasting), die overeen komen met een 'tamelijk slecht' woon- en leefklimaat. Dit is iets ruimer dan bij een burgerwoning in het buitengebied maar iemand die ervoor kiest om zo dicht bij een veehouderij te gaan wonen kan een wat slechter woon- en leefklimaat verwachten. (…)".*[3]

2. Woon- en leefklimaat

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') heeft gesanctioneerd dat bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat de Handreiking bij de Wet geurhinder en veehouderij[4], welke ingaat op de relatie tussen geurbelasting en geurhinder, wordt gehanteerd. Wanneer deze handreiking wordt toegepast op de hiervoor genoemde normen ontstaat ten aanzien van het woon- en leefklimaat het volgende beeld.

voorgrondbelasting	*achtergrondbelasting*	*geurgehinderden*	*woon- en leefklimaat*
14 ou/m^3	28 ou/m^3	25%	tamelijk slecht
19,4 ou/m^3	38 ou/m^3	30%	slecht
35 ou/m^3	50 ou/m	41-35%	extreem slecht

3. Beleidsruimte

Evenals bij geurverordeningen en bij ruimtelijke besluiten die verbandhouden met geurgevoelige objecten[5], heeft de gemeenteraad bij de Plattelandswoning een vrij grote beleidsruimte voor zover het gaat om de aanvaardbaarheid van het woon- en leefklimaat uit oogpunt van geurhinder. Als voorbeeld kan de uitspraak van de Afdeling van 18 mei 2016[6] dienen:

> *"(…) Uit het G&O-rapport volgt dat ter plaatse van de woning sprake is van een geurbelasting van 25,7 OUE/m3. De raad heeft zich op grond van deze geurbelasting op het standpunt gesteld dat dit niet een zodanige geurbelasting is dat aannemelijk is dat er gezondheidsrisico's te verwachten zijn, zodat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Wat betreft de verwijzing naar de in het verleden geuite gezondheidsklachten heeft de raad toegelicht dat nadien de bedrijfsvoering op het perceel is gewijzigd en dat hierna geen klachten meer zijn geuit over het bedrijf. [appellanten] hebben dit niet bestreden. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet aannemelijk is dat er gezondheidsrisico's te verwachten zijn. Het betoog faalt. (…)".*

[3] Bijlage 1 Beleid aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij plattelandswoningen.
[4] Handreiking bij de Wet geurhinder en veehouderij (www.infomil.nl).
[5] Vgl. *De Wet geurhinder en veehouderij vier jaren in werking; de geurverordening en de omgekeerde werking van de geurcontour*, Paul Bodden, *TvAR* 2011/1 en AbRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1761 (Someren).
[6] ECLI:NL:RVS:2016:1339 (Wijchen).

concept

Een ander voorbeeld vormt de uitspraak van de Afdeling van 17 februari 2016[7] waarbij het ging om een voorgrondbelasting van 29 ou/m^3 op een Plattelandswoning.

Een recenter voorbeeld betreft de uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2021[8] (voorgrondbelasting 27,8 ou/m^3):

> *"(…) Voor zover [appellant] betoogt dat er geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning wegens de geurbelasting van zijn bedrijf op de woning, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft in het kader van de beoordeling van het woon- en leefklimaat de geurbelasting ter plaatse van de in het plan (her)bestemde woning onderzocht. Uit het V-Stacks rapport van M-Tech Nederland B.V. volgt dat de voorgrondbelasting, gerekend vanaf het bedrijf van [appellant], ter plaatse van de woning 27.8 ouE/m3 bedraagt. De raad heeft deze - in dit geval voor de geuroverlast bepalende - voorgrondbelasting aanvaardbaar geacht omdat de gemeten voorgrondbelasting van 27.8 ouE/m3 onder de maximale waarde van 35 ouE/m3 blijft die op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet geurhinder en veehouderij mag worden vastgesteld in het buitengebied buiten de bebouwde kom. Voorts heeft de raad het woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning aanvaardbaar geacht omdat een plattelandswoning een lager beschermingsniveau geniet dan een normale burgerwoning.*
>
> *Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er ter plaatse van de woning aan de [locatie 1], wat betreft geur afkomstig van het bedrijf van [appellant], een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wordt gewaarborgd. (…)".*

4. De Omgevingswet

Ik verwacht niet dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet op dit punt een verandering met zicht brengt[9]. In de eerste plaats is hierbij relevant dat de regeling voor de Plattelandswoning blijft bestaan[10] (in zoverre is sprake van een beleidsneutrale omzetting). Verder is van belang dat het omgevingsplan erin dient te voorzien dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is[11]. De term 'aanvaardbaar' is een codificatie van de in de jurisprudentie ontwikkelde norm dat sprake moet zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat[12]. De gemeente heeft vermoedelijk evenals naar huidig recht een vrij grote beoordelingsvrijheid[13] bij de wijze waarop ze hieraan invulling geeft. Er is immers sprake van rekening houden met een open norm[14].

concept

---

[7] ECLI:NL:RVS:2016:414 (Nederweert).
[8] ECLI:NL:RVS:2021:1340 (Peel en Maas).
[9] Zie voor een uitvoerige beschouwing van het thema geur naar nieuw recht: *Geur onder de Omgevingswet*, Paul Bodden, *TvAR* 2023/9.
[10] Artikel 5.96 Besluit kwaliteit leefomgeving. De regeling wordt uitgebreid naar bedrijventerreinen en de horecasector.
[11] Artikel 5.92 Bkl.
[12] Zie over de invulling van dit criterium bij geurhinder afkomstig van dierenverblijven: *De Wet geurhinder en veehouderij vier jaren in werking; de geurverordening en de omgekeerde werking van de geurcontour*, Paul Bodden, *TvAR* 2011/1.
[13] Naar huidig recht is AbRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1761 illustratief (aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij een extreem slechte milieukwaliteit).
[14] *Stb.* 2018, 292 p. 736 en p. 355.

5. Uitspraak van de rechtbank Den Haag

In de uitspraak van 14 september 2022[15] heeft de rechtbank Den Haag geoordeeld dat de Wet geurhinder en veehouderij in enkele concrete gevallen omwonenden van veehouderijen onvoldoende beschermt. De rechtbank Den Haag is van mening dat de Staat in die gevallen in strijd met artikel 8 EVRM en daarmee onrechtmatig handelt. De rechtbank is in deze uitspraak uitgegaan van een grenswaarde van 19,4 ou/m^3. De rechtbank heeft onder andere het volgende overwogen:

> *"(…) 4.16.*
> *De rechtbank neemt als uitgangspunt – waarover volgens haar toch geen redelijke discussie zou kunnen bestaan – dat het onacceptabel is individuen min of meer permanent bloot te stellen aan een woonomgeving waarvan de milieukwaliteit 'zeer slecht' of 'extreem slecht' is geworden en de milieugezondheidkwaliteit 'onvoldoende' of 'ruim onvoldoende'. Gezien de onder 4.14 genoemde cijfers is dat (op gebiedsniveau) aan de orde als de belasting 19,4 ou/m³ of hoger bedraagt, waarin is verdisconteerd dat personen in bepaalde gebieden meer geurhinder moeten dulden. Een dergelijke belasting – die maar liefst ongeveer vier maal de (maximale) geurnorm in industriegebieden bedraagt – wordt in de hieronder volgende beoordeling dan ook als grenswaarde gehanteerd. De rechtbank tekent hierbij aan dat de belasting weliswaar is gedefinieerd op gebiedsniveau, maar dat er geen aanknopingspunten zijn om aan te nemen dat die niet relevant zou zijn voor individuele personen die in het gebied wonen. Nu de ruim genomen grenswaarde gebaseerd is op algemeen aanvaarde normen, staat het aannemen van die waarde niet op gespannen voet met de taakverdeling tussen rechter en wetgever. (…)".*
> (onderstreping mijnerzijds, PB)

Als de gemeente de grenswaarde van de rechtbank als uitgangspunt zou willen nemen, dient dus te worden uitgegaan van een maximale voorgrondbelasting van 19,*3* ou/m^3 (vgl. "als de belasting 19,4 ou/m^3 of hoger bedraagt.").

Om de volgende redenen ligt het volgens mij niet zonder meer voor de hand om het nieuwe beleid af te stemmen op de door de rechtbank Den Haag geformuleerde grenswaarde:

- uit artikel 8 EVRM (waarop de uitspraak steunt) vloeit geen concrete, absolute bovengrens voort; op voorhand acht ik het niet uitgesloten dat (ook) bij een andere grenswaarde dan 19,4 ou/m^3 sprake kan zijn van 'fair balance' en daarmee wordt voldaan aan artikel 8 EVRM;
- de keuze voor een grenswaarde van 19,4 ou/m^3 heeft, hoewel deze is gemotiveerd (deze is onder andere afgeleid van de norm van 5 ou/m^3 voor de industrie en kwalificaties van het RIVM), een sterk arbitrair karakter, waarbij bovendien de vraag rijst of deze niet op gespannen voet staat met de taakverdeling tussen de rechter en de wetgever alsmede de beoordelingsvrijheid die de wetgever in het kader van 8 EVRM heeft;
- in eerste aanleg heeft de Staat de gestelde overlast niet, althans onvoldoende gemotiveerd weersproken. Zo is volgens de rechtbank Den Haag niet gebleken van enig onderzoek van de zijde van de Staat of de

[15] ECLI:NL:RBDHA:2022:9119.

concept

betrokken gemeenten dat kan ontzenuwen dat er in individuele gevallen sprake is van zeer slechte of extreem slechte milieukwaliteit (zie r.o. 4.17). Evenmin heeft de Staat in eerste aanleg onvoldoende omstandigheden naar voren gebracht die op het punt van de fair balance tussen economische belangen en gezondheidsbelangen tot een ander oordeel zouden kunnen leiden, aldus de rechtbank Den Haag (zie r.o. 4.21). In hoger beroep zou de Staat op deze onderdelen nader verweer kunnen voeren;

- de uitspraak strookt bovendien niet met de tot op heden door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gevormde jurisprudentie over ontoelaatbaar nadelige gevolgen en geurhinder van veehouderijen. Ik verwijs hierbij in de eerste plaats naar de uitspraak van de Afdeling van 16 november 2022[16], waarbij de Afdeling in het kader van de vraag of een omgevingsvergunning moest worden ingetrokken vanwege ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu relevant vond dat de geurbelasting onder 35 ou/m^3 bleef (een veel hogere grenswaarde dan 19,4 ou/m3) en dat de vergunning ten aanzien waarvan om intrekking werd verzocht met toepassing van artikel 3 lid 4 Wet geurhinder en veehouderij moest worden verleend. In vergelijkbare zin oordeelde de Afdeling al eerder, namelijk in haar uitspraak van 19 september 2012[17].

Echter, het is anderzijds ook niet uitgesloten dat de uitspraak van de rechtbank in stand zal blijven. Temeer omdat de Staat al uitvoering heeft gegeven aan de uitspraak van de rechtbank en enkel hoger beroep lijkt te hebben ingesteld om op belangrijke oordelen een oordeel van een hoger rechtscollege te verkrijgen op basis waarvan nieuw geurbeleid kan worden geformuleerd[18].

Verder is relevant dat de Staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat bij brief van 7 juli 2023[19] de Tweede Kamer heeft bericht dat wijzigingen in het geurbeleid worden voorbereid. De standaardwaarden en grenswaarden voor geurhinder afkomstig van dierenverblijven worden volgens de staatssecretaris aangescherpt, de zogenoemde 50%-regeling vervalt en bestaande overbelaste situaties worden aangepakt (worden in ieder geval onder de grenswaarden gebracht), aldus de (inmiddels demissionaire) staatssecretaris. Wat hiervan terecht gaat komen, moet worden afgewacht en zal mede afhankelijk zijn van de uitslag van de verkiezingen, temeer nu het onderwerp ook politiek beladen is. De brief biedt geen concrete signalen voor een beleidswijziging die de rechtsfiguur van de Plattelandswoning raakt, maar dat kan niet worden uitgesloten.

[16] ECLI:RVS:2022:3300 (Bronckhorst).
[17] ECLI:NL:RVS:2012:BX7699, r.o. 3.5 (Peel en Maas).
[18] Zie de brief van de Staatssecretaris van I&W van 8 november 2022 aan de Tweede Kamer (kenmerk: IENW/BSK-2022/252360).
[19] *Kamerstukken II* 2022/23, 29 383, nr. 405.

concept

6. Conclusie

Met uw vragen heeft u in feite drie varianten ter beoordeling aan mij voorgelegd. Hoewel niet kan worden gezegd dat de derde variant in het licht van de beleidsruimte van de gemeente naar huidig en naar nieuw recht zonder meer onmogelijk is, adviseer ik de gemeente om in het licht van de recente ontwikkelingen - met name de hiervoor behandelde uitspraak van de rechtbank Den Haag - om niet 'de grens op te zoeken' en te kiezen voor de eerste variant (= het huidige beleid) of de tweede variant (met een maximale voorgrondbelasting van 19,*3* ou/m^3). Aldus wordt zeer waarschijnlijk binnen de grenzen van de beleidsruimte gebleven en is het schaderisico (zeer) beheersbaar.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.,

Paul Bodden

concept