

college van belang kunnen achten dat op het perceel van [appellant] in oktober 2019 een hennepkwekerij is aange troffen, zodat van [appellant] vanaf dat moment een extra mate van oplettendheid verwacht mocht worden.” Kennelijk kon oplettendheid van appellant ertoe leiden dat na oktober 2019 geen drugsafval in de mestputten zou worden geloosd door derden, maar er zijn pas voor het eerst ruim na oktober 2019 monsters uit de mestputten genomen. Op basis van de uitspraak (het procesdossier kennen wij vanzelfsprekend niet) is daarmee niet uit te sluiten dat het drugsafval zich al in de mestputten bevond ten tijde van het ontmantelen van de hennepkwekerij. In dat geval – en of dat geval zich voordoet, weten we, als gezegd, niet – had aan het aspect oplettendheid in ieder geval niet de betekenis kunnen worden toegekend zoals thans is gebeurd, zodat die overweging daarmee wellicht niet zou kunnen hebben geleid tot de vaststelling van een overtreding én van het volledige kostenverhaal.

M.A.J. West & R. van der Velde

## Gst. 2022/106

Rechtbank Den Haag 14 september 2022, nr. C-09-594148-HA ZA 20-547

(Mrs. D.R. Glass, J.S. Honée en A.G. Castermans)  
m.nt. J.A. Boer & Ch.W. Backes<sup>1</sup>

(Art. 3 Wet geurhinder en veehouderij; art. 8 EVRM)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2022/8737

O&A 2022/85

M en R 2022/96

ECLI:NL:RBDHA:2022:9119

**Nu de geurnormering in de Wet geurhinder en veehouderij onvoldoende bescherming biedt tegen stankoverlast, handelt de Staat in het licht van art. 8 EVRM onrechtmatig jegens eisers.**

*Eisers hebben te kampen met een geurbelasting van industriële veehouderijen die hoger is dan wat het RIVM als een ‘slechte’ of ‘zeer slechte’ milieukwaliteit van de woonomgeving aanduidt.*

*Dat het zo ver heeft kunnen komen, is te wijten aan de Staat, die, door te ruime wettelijke normen op te nemen in de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), vergunningverstreckende lagere overheden in een positie heeft geplaatst waarin zij ten koste van omwonenden vergunningen aan veehouderijen mochten (of moesten) verstrekken die een te zware wissel trekken op de gezondheid van individuen. Er is volgens de civiele rechter “geen redelijke discussie” mogelijk over dat het onacceptabel is dat eisers aan een zulke beroerde milieukwaliteit worden*

*blootgesteld. De rechtbank meent dan ook dat in de Wgv de fair balance tussen de gezondheidsbelangen van de omwonenden en de economische belangen van intensieve veehouderijen zoek is geraakt. De rechtbank concludeert dat de Wet geurhinder en veehouderij (de helft van) de eisers onvoldoende beschermt tegen stankoverlast, waarmee de Staat zijn uit art. 8 EVRM voortvloeiende verplichtingen heeft geschonden. Dit betekent dat de Staat onrechtmatig handelt. De hoogte van de schadevergoeding wordt vastgesteld in een afzonderlijke schadestaatprocedure. Een geëist wetgevingsbevel om de geurnormering naar beneden aan te passen, blijft achterwege.*

### Vonnis van 14 september 2022

in de zaken van

1. [eisende partij sub 1] te [plaats 1], gemeente Deurne
2. [eisende partij sub 2] te [plaats 2], gemeente Boxmeer
3. [eisende partij sub 3] te [plaats 3], gemeente Landerd
4. [eisende partij sub 4] te [plaats 4], gemeente Bergeijk
5. [eisende partij sub 5] te [plaats 4], gemeente Bergeijk
6. [eisende partij sub 6] te [plaats 5], gemeente Veghel
7. [eisende partij sub 7] te [plaats 6], gemeente Bronckhorst
8. [eisende partij sub 8] te [plaats 7], gemeente Horst aan de Maas
9. [eisende partij sub 9] te [plaats 8], gemeente Zundert
10. [eisende partij sub 10] te [plaats 9]
11. [eisende partij sub 11] te [plaats 9]
12. [eisende partij sub 12] te [plaats 10], gemeente Rucphen
13. [eisende partij sub 13] te [plaats 11], gemeente Reusel de Mierden
14. [eisende partij sub 14] te [plaats 12]
15. [eisende partij sub 15] te [plaats 13], gemeente Horst aan de Maas

16. [eisende partij sub 16] te [plaats 14] te Boxmeer

eisers,

advocaat: mr. W.A. Verbeek te Groningen,

tegen

**DE STAAT DER NEDERLANDEN (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)**

te Den Haag,

gedaagde,

advocaat: mr. E.H.P. Brans te Den Haag.

Alle eisende partijen zullen hierna gezamenlijk worden aangeduid als eisers en ieder afzonderlijk bij uitsluitend de achternaam. Gedaagde zal hierna de Staat worden genoemd.

### 1 De procedure

(...)

### 2 De feiten

2.1. Eisers wonen allen in de directe omgeving van intensieve veehouderijen en ondervinden stankoverlast daarvan. Zij hebben de Staat, meer in het bijzonder de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, in aanloop naar deze procedure opgeroepen hun tegen die overlast te beschermen, nu de Staat dat volgens hen nalaat.

<sup>1</sup> Julian Boer is promovendus en Chris Backes is hoogleraar Omgevingsrecht aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL), Universiteit Utrecht.

**Wettelijk kader**

2.2. Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dienen veehouderijen van enige omvang over een omgevingsvergunning te beschikken. Bij de toetsing van de aanvraag voor een omgevingsvergunning dient de normering opgenomen in de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) uit 2006 te worden betrokken. Deze wet bevat normen ten aanzien van de maximale geurbelasting waaraan zogenoemde geurgevoelige objecten – zoals woningen, bedrijfswoningen en voormalige agrarische bedrijfswoningen – mogen worden blootgesteld. Ook worden eisen gesteld aan de afstand die moet liggen tussen de veehouderij en het geurgevoelige object. Hierna zal in plaats van de term geurgevoelig object gesproken worden van een (bedrijfs)woning.

2.3. In artikel 3, eerste lid, Wgv zijn geurnormen opgenomen waaraan een veehouderij dient te voldoen teneinde een omgevingsvergunning te verkrijgen. De normen verschillen naar gelang de omringende (bedrijfs)woningen binnen of buiten de bebouwde kom liggen en of deze binnen of buiten een zogenoemd concentratiegebied liggen. Het onderscheid tussen concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden valt terug te voeren op een onderscheid dat in de Meststoffenwet wordt gemaakt. Concentratiegebieden zijn gebieden die “in het bijzonder kampen met problemen op het vlak van inrichting, landbouw, natuur, boslandschap, water en milieu”. Volgens de wetgever mag van bewoners van concentratiegebieden gevergd worden dat zij de geurhinder accepteren die het gevolg is van de ten hoogst toegestane geurbelasting. De wetgever heeft verder gemeend dat het groot aantal (bedrijfs)woningen binnen de bebouwde kom om een relatief hoog beschermingsniveau vraagt.

2.4. De geurnormen van artikel 3, eerste lid, Wgv worden uitgedrukt in zogenoemde odeur units per kubieke meter lucht als 98-percentielwaarde (ou/m<sup>3</sup>). Het aantal ou/m<sup>3</sup> wordt als volgt gemeten. Bij een uitstroompunt van geur wordt de geur in een zak opgevangen. De aldus afgevangen lucht wordt in een laboratorium door een buisje aangeboden aan meerdere personen met de vraag of zij iets ruiken. Zo ja, dan wordt de lucht uit de zak verdund met een zelfde hoeveelheid schone lucht. Dit proces herhaalt zich totdat geen van de personen meer iets ruikt. Als er bijvoorbeeld drie verdunningsstappen hebben plaatsgevonden voordat geen van de personen meer iets ruikt, wordt de afgevangen geur gekwalificeerd als 3 ou/m<sup>3</sup>, bij bijvoorbeeld acht verdunningsstappen 8 ou/m<sup>3</sup>.

2.5. De normen uit artikel 3, eerste lid, Wgv bedragen: (Bedrijfs)woning binnen de bebouwde kom en binnen een concentratiegebied:

3 ou/m<sup>3</sup>

(Bedrijfs)woning binnen de bebouwde kom en buiten een concentratiegebied:

2 ou/m<sup>3</sup>;

(Bedrijfs)woning buiten de bebouwde kom en binnen een concentratiegebied:

14 ou/m<sup>3</sup>;

(Bedrijfs)woning buiten de bebouwde kom en buiten een concentratiegebied:

8 ou/m<sup>3</sup>.

2.6. Op de onder 2.5 weergegeven normen zijn twee uitzonderingen mogelijk.

Artikel 3, derde lid, Wgv bepaalt dat de omgevingsvergunning bij overschrijding van de geurbelastingnorm niet geweigerd wordt als de geurbelasting niet toeneemt ten opzichte van de bestaande situatie en het aantal dieren evenmin toeneemt.

Artikel 3, vierde lid, Wgv bepaalt dat een omgevingsvergunning bij overschrijding van de geurbelastingnorm en een toename in de geurbelasting en van het aantal dieren niet wordt geweigerd als een geurbelastingreducerende maatregel zoals de installatie van luchtwassers wordt getroffen. De normoverschrijding mag dan maximaal de helft van het effect van de geurbelastingreducerende maatregel bedragen; de zogenoemde 50/50-regeling.

2.7. Uitgangspunt van de Wgv is dat geurhinder een lokaal milieuprobleem is en dat bij vergunningverlening rekening moet kunnen worden gehouden met lokale omstandigheden. Dit uitgangspunt heeft de wetgever ertoe doen besluiten artikel 6 Wgv in te voeren. In dat artikel is bepaald dat bij gemeentelijke verordening kan worden afgeweken van de onder 2.5 opgenomen normen:

(Bedrijfs)woningen binnen de bebouwde kom en binnen een concentratiegebied:

maximaal 14 (in plaats van 3) ou/m<sup>3</sup>;

(Bedrijfs)woningen binnen de bebouwde kom en buiten een concentratiegebied:

maximaal 8 (in plaats van 2) ou/m<sup>3</sup>;

(Bedrijfs)woningen buiten de bebouwde kom en binnen een concentratiegebied:

maximaal 35 (in plaats van 14) ou/m<sup>3</sup>;

(Bedrijfs)woningen buiten de bebouwde kom en buiten een concentratiegebied:

maximaal 20 (in plaats van 8) ou/m<sup>3</sup>.

2.8. Kenniscentrum InfoMil heeft, in samenwerking met onder meer het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, op 1 mei 2007 de Handreiking bij de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: de Handreiking) aangevuld met twee bijlagen, te weten nummers 6 en 7, welke bijlagen lokale overheden onder meer handreikingen verschaffen voor het vaststellen van een acceptabel geurhinderniveau voor een bepaald gebied.

De Handleiding bouwt voort op de GGD-richtlijn geurhinder van oktober 2002.

2.9. De geuremissie van een veehouderij wordt berekend door het aantal dieren te vermenigvuldigen met de voor dat soort dier vastgestelde geuremissiefactor.

De geuremissie van de verschillende soorten dieren wordt vervolgens bij elkaar opgeteld. Dit is geregeld in Bijlage 1 bij de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv). Hierin is eveneens bepaald wat de geuremissiefactor per diersoort is na het toepassen van een geurbelastingreducerende maatregel. De geurbelasting op een (bedrijfs)woning wordt berekend met het zogenoemde verspreidingsmodel

V-Stacks vergunning 2010. Daarmee wordt de geurbelasting afkomstig van een afzonderlijke veehouderij – de zogenaamde voorgrondbelasting – te berekenen. Met

voorgroondbelasting wordt de geurbelasting bedoeld van de veehouderij die de meeste geur bij de (bedrijfs)woning veroorzaakt, met de achtergrondbelasting de geur van alle veehouderijen in de omgeving.

2.10. Bij de toetsing van het afstandscriterium wordt rekening gehouden met de omstandigheid dat de (bedrijfs)woning binnen of buiten de bebouwde kom ligt. Binnen de bebouwde kom is een afstand van 100 meter vereist, buiten de bebouwde kom een afstand van 50 meter. Ten aanzien van de afstanden tussen veehouderijen en woningen kan niet bij gemeentelijke verordening worden afgeweken, ten aanzien van (voormalige) agrarische bedrijfswoningen wel.

### **Recente ontwikkelingen**

2.11. Uit een onderzoek van de Wageningen University & Research (WUR) van maart 2018 is gebleken dat de geurbelasting door het gebruik van met name de zogenoemde gecombineerde luchtwassers aanmerkelijk minder gereduceerd wordt dan waarvan voorheen bij vergunningsverlening is uitgegaan. Op 17 juli 2018 zijn de in Bijlage 1 bij de Rgv opgenomen emissiefactoren voor gecombineerde luchtwassers voorlopig gelijkgesteld aan de hogere emissiefactoren voor de zogenoemde enkelvoudige luchtwassers.

2.12. Het hiervoor genoemde onderzoek van de WUR is voor de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de staatssecretaris) aanleiding geweest in juni 2018 de Commissie geurhinder veehouderijen (hierna: de Commissie Biesheuvel) in te stellen. De staatssecretaris heeft de Commissie Biesheuvel de opdracht gegeven maatregelen te inventariseren die geurhinder op korte termijn kunnen doen verminderen. Ook heeft de staatssecretaris de WUR opdracht gegeven onderzoek te doen naar de manier waarop het rendement van combiluchtwassers kan worden verbeterd.

2.13. De Commissie Biesheuvel heeft in april 2019 gerapporteerd en de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Stel emissiegrenswaarden waar de veehouder zich permanent aan moet houden; niet alleen op papier, maar ook in de praktijk;
2. Zorg voor meer inzicht in de effectiviteit van luchtwassers; betrek daarbij ook de geurproductie in de stal;
3. Leg bij de aanpak van geurproblemen meer nadruk op specifieke omstandigheden in een gebied met meer mogelijkheden voor decentrale overheden om rekening te houden met cumulatie en in te grijpen in bestaande situaties.

De samenvatting van het rapport van de Commissie Biesheuvel luidt als volgt:

“Op verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft de Commissie geurhinder veehouderijen onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om geurhinder voor omwonenden in de nabijheid van veehouderijen (met name varkensstallen) te verminderen. Bovendien vraagt de staatssecretaris de Commissie een bijdrage te leveren aan een robuust geurbeleid op de langere termijn.

### **Rendement luchtwassers**

De aanleiding hiertoe was het onderzoek van de Wageningen University & Research (WUR) dat aantoonde dat inzet van zogenaamde combi-luchtwassers in de praktijk minder geurreductie realiseren dan aanvankelijk werd aangenomen. Luchtwassers zijn bedoeld om de uitstoot van ammoniak en de stank van stallen te verminderen. De staatssecretaris heeft inmiddels de geurreductiepercentages van combi-luchtwassers in de regelgeving naar beneden bijgesteld.

### **Vertrouwen**

De Commissie heeft geconstateerd dat geurhinder een veelbewogen onderwerp is met talrijke grote en tegenstelde zorgen en belangen. Geuroverlast heeft veel impact op het dagelijks leven van mensen. Bovendien is in een aantal lokale gemeenschappen de sociale samenhang verdwenen door ogenschijnlijk onoverbrugbare verschillen. Vertrouwen tussen betrokkenen onderling en vertrouwen in de overheid en politiek is vaak ver te zoeken.

De Commissie vindt het gebrek aan vertrouwen niet verwonderlijk. Omwonenden merken immers dat een deel van de veehouders legaal de geurnorm kan overschrijden. Ook ervaren zij dat bij de aanpak van geurhinder niet of nauwelijks rekening wordt gehouden met cumulatie: de optelsom van de geur van meerdere veehouderijen. Juist cumulatie kan maken dat geurhinder onhoudbaar is. Tegelijkertijd zijn er ook veehouders die niet veel vertrouwen meer hebben in overheid en politiek. Ook dat is begrijpelijk. Aanvankelijk bevorderde de overheid het investeren in luchtwassers. Nu zijn er problemen met de effectiviteit van luchtwassers.

### **Huidige regelgeving bemoeilijkt aanpak geurhinder**

Mogelijke oplossingen voor geurhinder lopen al snel tegen de grenzen van de huidige wet- en regelgeving aan. Belangrijk probleem daarbij is dat de huidige wet- en regelgeving sterk is verkokerd en daardoor lastig te doorgronden is. In het bijzonder mist de samenhang in de geurregulering van meerdere veehouderijbedrijven in hetzelfde gebied. Als gevolg daarvan kan de geurhinder voor omwonenden veel te hoog worden. Bovendien is de huidige regelgeving gebaseerd op berekende, gemiddelde geuremissies in plaats van daadwerkelijk gemeten waarden. Toch is er een aantal mogelijkheden voor gemeenten en provincies om geurhinder aan te pakken in het geval van legale overschrijding van de geurnorm. Deze mogelijkheden zijn echter beperkt, vanwege de bescherming van bestaande rechten van veehouderijen in het huidige recht. Daardoor kan geurbelasting op dit moment slechts zeer beperkt worden aangepakt.

### **Structurele maatregelen**

Voor herstel van vertrouwen zijn volgens de Commissie structurele verbeteringen op nationaal niveau nodig in de manier waarop geurhinder wordt aangepakt. Nu zijn er onvoldoende mogelijkheden om op lokaal niveau

oplossingen te vinden voor concrete geurhinderproblemen. Daartoe doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

- Stel emissiegrenswaarden waar de veehouder zich permanent aan moet houden. Niet alleen op papier, ook in de praktijk.
- Zorg voor meer inzicht in de effectiviteit van luchtwassers. Betrek daarbij ook de geurproductie in de stal.
- Leg bij de aanpak van geurproblemen meer nadruk op specifieke omstandigheden in een gebied met meer mogelijkheden voor decentrale overheden om rekening te houden met cumulatie en in te grijpen in bestaande situaties.

### **Politieke keuzes**

Bij het zoeken van oplossingen voor concrete knelpunten zal een gemeente of provincie keuzes moeten maken. Keuzes die een grote impact kunnen hebben op veehouders, omwonenden en andere betrokkenen. Keuzes die pijn kunnen doen. Keuzes die geld zullen kosten. Soms veel geld. Om die keuzes weloverwogen te maken, is persoonlijk contact met en participatie van betrokkenen onontbeerlijk. Ook pleit de Commissie voor afstemming met de rijksoverheid over de financiële consequenties en de impact daarvan. Vervolgens is het aan de politiek om een zorgvuldige en transparante belangenafweging te maken, waarbij alle belangen worden betrokken en te zorgen voor een passende schadevergoeding en nadeelcompensatie voor degenen die door de belangenafweging worden benadeeld.”

In hoofdstuk 3 van het rapport van de Commissie Biesheuvel, genaamd *Betekenis voor betrokkenen*, is het volgende opgenomen:

“In alle gesprekken die de Commissie heeft gevoerd met omwonenden is de grote impact van de stank op hun levens indringend merkbaar. Mensen vertellen over wat zij iedere dag weer ervaren. De emoties zijn daarbij van de gezichten af te lezen. ‘Iedere dag ben ik er mee bezig. Zelfs ’s nachts. Hoe staat de wind vandaag? Ramen open of ramen dicht? Was buiten hangen of binnenhalen?’ Een ander vertelt: ‘Je voelt je zo hopeloos. Je kunt echt niet uit de situatie weg. Hoe graag je ook zou willen. Je kunt er geen jas voor aan trekken of een trui voor uittrekken. Je zit gevangen in die stank. En als de wind inderdaad verkeerd staat, dan moeten we deuren en ramen dicht doen. Ik moet de was binnen halen. En soms is het zo erg dat ik buiten kom en dan moet ik gewoon overgeven. Zo intens is die stank. Daar word ik gewoon echt misselijk van. Zo vies. Zo ondraaglijk is het dan. Ik heb het gevoel dat dat écht niet gezond kan zijn.’ Vanwege de grote impact van de stank valt de term ‘geur’ niet bij iedereen in goed aarde. Omwonenden zien graag dat benoemd wordt dat het om ‘stank’ gaat. ‘Weet u wat bij geur staat in het woordenboek? Aangename reuk. Dat staat in het woordenboek.’

De impact van de stank blijft niet beperkt tot overlast voor individuen. Het werkt door in de sociale samenhang in gemeenschappen. Deelnemers ervaren scherpe tegenstellingen in de gemeenschap. Aan de ene kant staan de mensen die gelieerd zijn aan de veehouderij en aan de andere kant staan de mensen die overlast van veehouderijen hebben. Mensen vertellen dat zij het afschuwelijk vinden om voortdurend in hun eigen gemeenschap te moeten opkomen voor hun rechten en daarbij steeds als lastig en vervelend te worden weggezet. Dit veroorzaakt een gespleten gemeenschap. Sommige mensen zijn daarvoor bang openlijk hun belangen te verdedigen. [...]

In gesprek met de Commissie maken omwonenden steeds onderscheid tussen kleinere boerenbedrijven en de grote bedrijven, veelal varkenshouderijen. Het zijn vooral de grote varkensbedrijven met megastallen – ‘veefabrieken’, ‘industriële varkenshouderij’ – waar omwonenden heel veel last van hebben. Deze grote bedrijven stinken het meest, vinden omwonenden. Daarbij komt dat deze grote bedrijven een ander karakter hebben dan de kleinere bedrijven die al langer in de regio zitten. De boeren wonen bij hun bedrijf en zijn voor buurtbewoners aanspreekbaar. De industriëlen wonen niet in de buurt. Buurtbewoners kennen hen niet. Omwonenden hebben het buitengebied langzaam zien veranderen in een agrarisch industrieterrein en ondervinden hier steeds meer last van. ‘Het zijn geen agrarische bedrijven meer. Bij een agrarisch bedrijf hebben we allemaal een beeld van een kippetje en een koetje en een varkentje. De boer die loopt een beetje rond en de boerin die is ook thuis om te helpen en dat soort dingen. Het zijn gewoon industriële bedrijven geworden. Waarom zitten ze op agrarische grond? Daar zitten ze goedkoop. En daar geldt veel ruimere wetgeving. Dat zijn gewoon industrieën. Ze horen op een industrieterrein thuis en daar moeten ze voldoen aan de norm die gelden voor een industrieterrein. Zullen we eens kijken hoeveel boeren er dan nog nieuwe bedrijven willen beginnen.’ Zij zien het probleem van de falende luchtwassers tegen de achtergrond van de steeds industriëler wordende veehouderij. De overlast was al decennia problematisch. De falende luchtwassers komen daar nu bij. Een duidelijke boodschap van omwonenden in de gesprekken met de Commissie gaat om het falen van overheid en politiek. Mensen zien overheid en politiek tot nu toe niet in staat adequaat om te gaan met de overlast van veehouderijen voor omwonenden. Mensen ervaren onmacht, onwil, onkunde en belangenverstremming. Omwonenden doen een appèl op de politiek en overheid om verantwoordelijkheid te nemen en burgers beter te beschermen.”

2.14. In reactie op de aanbevelingen van de Commissie Biesheuvel heeft de staatssecretaris bij brief aan de Tweede Kamer van 23 april 2019 benadrukt dat, nu de kennis over welke chemische componenten in geur de meeste overlast veroorzaken en de methoden om die componenten te meten nog in de kinderschoenen staan, ingezet wordt op



fundamenteel en technisch onderzoek naar het meten van geur. Ten aanzien van de tweede aanbeveling verwijst zij naar de onder 2.12 bedoelde opdracht aan de WUR om onderzoek te doen naar verbetering van het rendement van combiluchtwassers. Met betrekking tot de derde aanbeveling brengt de staatssecretaris naar voren dat hij de mogelijkheden om rekening te houden met cumulatie van geur en het ingrijpen in bestaande situaties zal laten uitwerken. De staatssecretaris wijst ten slotte op de onder 2.11 genoemde aanpassing van Bijlage 1 bij de Rgv en het ter beschikking gestelde bedrag van 120 miljoen euro voor de sanering van geuroverlastveroorzakende varkensbedrijven.

2.15. In de kamerbrief van 6 september 2019 benadrukt de staatssecretaris onder meer het bestaan van tegenstrijdige belangen in het landelijk gebied met name tussen bewoners en de veehouderij waarbij geuremissie onvermijdelijk optreedt. Verder kondigt de staatssecretaris nadere maatregelen aan, waarvan de volgende inmiddels zijn genomen:

- op 18 mei 2020 is een subsidieregeling opengesteld ter stimulering van ontwikkeling van duurzame en emissiearme stalsystemen en management-maatregelen;
- op 13 juni 2020 is een subsidieregeling opengesteld voor de stimulering van brongerichte verduurzaming van stal- en managementmaatregelen van bewezen brongerichte innovaties;
- een verhoging van het budget voor de zogenaamde warme sanering van 180 miljoen naar 455 miljoen euro;
- bestuurlijk overleg met onder anderen vertegenwoordigers van lagere overheden, waarin het belang van handhaving van regels en voorschriften voor de goede werking van het stalsysteem, en met name de luchtwassers, is benadrukt en de ontwikkeling van een daarop gericht e-learningprogramma voor toezichthouders. Omgevingsdiensten instrueren veehouders mondeling en middels zogenaamde luchtwasserwijzers over de optimale werking van de luchtwassers;
- in november 2021 heeft de WUR een rapport gepubliceerd over een door de staatssecretaris verzocht onderzoek naar verbeterpunten voor combi-luchtwassers.

2.16. In de kamerbrief van 6 september 2019 onderkent de staatssecretaris voorts het belang dat er rekening wordt gehouden met cumulatie van geur van veehouderijen. Daarover is in deze brief het volgende opgenomen:

#### **“Cumulatie van geur**

De Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) bevat geen norm voor de cumulatieve geurbelasting van een woning door meerdere veehouderijen. De normen voor de individuele geurbelasting in de Wgv houden wel rekening met de gemiddeld voorkomende cumulatieve situatie in veehouderijgebieden. De gemeente kan op dit moment afwijkende normen vaststellen in een gemeentelijke verordening, en moet daarbij rekening houden met de cumulatie van geur in het desbetreffende gebied. Onder de Omgevingswet kan de gemeente dit doen in het

omgevingsplan, waarbij zij ervoor moet zorgen dat de geurbelasting op een woning aanvaardbaar is.

Ik vind het van belang dat er rekening gehouden wordt met cumulatie van geur van veehouderijen. Het gaat er tenslotte om hoe geurhinder door omwonenden ervaren wordt vanuit het integrale geurbeeld van alle veegerelateerde activiteiten in hun directe omgeving. Daarom wil ik in de Omgevingswet de mogelijkheid voor gemeenten om regels te stellen, omzetten naar een verplichting om rekening te houden met cumulatie. Op die manier is verzekerd dat de belangen van de omgeving worden meegewogen, en wordt tegemoetgekomen aan een wens van de omwonenden. IPO en VNG staan positief tegenover het verplicht rekening houden met cumulatie van geur van meerdere veehouderijen, waarbij zij een voorkeur uitspreken voor een differentiatie tussen gebieden met veel en weinig veehouderijen. Ik zal de aanpak van cumulatie verder uitwerken in samenwerking met de andere overheden en gesprekken met de sector. Mede op basis van de kennis uit de hierboven genoemde onderzoeken over het beter kunnen meten van geur.

#### **Ingrijpen in bestaande situaties**

Onder de huidige regelgeving wordt de geurbelasting door een veehouderij alleen getoetst bij uitbreiding of nieuwvestiging. Bestaande bedrijven zonder ontwikkelplannen kunnen dus in principe doorgaan met hun bedrijfsvoering, ook als hun geurbelasting hoger is dan bij nieuwvestiging toegestaan zou worden. Het is volgens de commissie van cruciaal belang dat bestaande rechten van veehouders kunnen worden beperkt, indien dat nodig is voor het realiseren van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in een bepaald gebied. Zowel de huidige wetgeving als de Omgevingswet biedt slechts beperkt mogelijkheden om in te grijpen in bestaande situaties. Ingrijpen in bestaande rechten van een ondernemer is ingrijpend en zal dan ook zorgvuldig moeten gebeuren. Ik vind het met de commissie van belang dat decentrale overheden de mogelijkheid hebben om overbelaste situaties aan te pakken. IPO en VNG hebben aangegeven over die mogelijkheid te willen beschikken. Ook POV en LTO zijn van mening dat individuele gevallen, waarbij er duidelijk sprake is van onnodige hinder, aangepakt moeten kunnen worden. Ik sta positief tegenover de aanbeveling van de commissie, en zal decentrale overheden door middel van pilots in de vorm van een experiment op basis van de Crisis- en herstelwet meer mogelijkheden geven om in te grijpen in bestaande situaties, mits dat zorgvuldig gebeurt, ook in relatie tot de belangen van de ondernemer. Zo kan bezien worden welke wettelijke mogelijkheden effectief kunnen zijn, waarna vertaling naar wetgeving plaats kan vinden. Bij IPO en VNG bestaat draagvlak voor deze pilootaanpak. Ik zal dit verder uitwerken in nauw overleg met betrokken partijen, inclusief de sector. Onderdeel van de pilootaanpak wordt ook het zodanig inrichten van de 50%-regeling dat het bevoegd gezag een eigen afweging kan maken. Het bevoegd gezag krijgt de mogelijkheid om het deel van de

ontwikkelruimte, die ontstaat door een emissiebesparende maatregel, binnen de bandbreedte 0-50% zelf te bepalen.”

2.17. In vervolg op de zojuist aangehaalde passage uit de brief van 6 september 2019 is in het kader van het ontwerp voor de nieuwe Omgevingswet in het daarbij behorende Besluit activiteiten leefomgeving in artikel 5.92 opgenomen dat de gemeente bij het opstellen van een omgevingsplan zorg moet dragen voor een aanvaardbare mate van geurhinder, waarbij het niet gaat om de geur van één activiteit, maar de geur ten gevolge van alle relevante activiteiten. In artikel 8.9, eerste lid, onder e., van het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat de verlening van een vergunning, ook de vergunning die aan een veehouderij wordt verstrekt, geen significante verontreiniging mag veroorzaken, waaronder ook de verontreiniging veroorzaakt door cumulatie valt.

2.18. Zoals in de kamerbrief van 6 september 2019 al was aangekondigd, is per 23 april 2021 een experimenteerbepaling opgenomen in artikel 7af van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BChw) die het voor lokale overheden mogelijk maakt in te grijpen in overbelaste geurbelastingssituaties binnen de provincies Gelderland, Limburg en Noord-Brabant. Op grond van deze bepaling kan een bestaande omgevingsvergunning worden ingetrokken wanneer sprake is van onaanvaardbare geurhinder. Ook kan een aangevraagde vergunning om die reden worden geweigerd en mag in dat kader worden afgeweken van de 50/50-regeling.

### 3 Het geschil

3.1. Eisers vorderen dat de rechtbank bij zoveel mogelijk uitvoerbaar bij voorraad te verklaren vonnis:

1. voor recht zal verklaren dat de Staat onrechtmatig handelt jegens eisers zolang hij de huidige geurhinderregelgeving, met name de normering voor geurbelasting in de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) in stand laat;
2. de Staat zal veroordelen om zodanige maatregelen te treffen dat binnen een jaar na de betekening van dit vonnis geen ernstige geurhinder meer zal optreden en dat de restemissie in geen geval een hogere geurconcentratie in de woon- en leefomgeving tot gevolg zal hebben dan de bovengrens van 5 odour units per kubieke meter lucht als 98-percentielwaarde met bepaling dat de Staat primair vanaf 9 juli 2019 en subsidiair vanaf de dag van dagvaarding tot de dag waarop de regelgeving eisers afdoende bescherming zal bieden tegen de aantasting van hun woongenot, aan eisers een nadeelcompensatie zal betalen van 10 euro per odour unit per dag waarmee de geurbelasting bij ieder van hen de 5 odour units per kubieke meter lucht overstijgt;
3. de Staat zal veroordelen tot vergoeding van de materiële en immateriële schade die eisers hebben geleden en nog zullen lijden door de geurhinder die zij hebben ondervonden vanwege de ondeugdelijke regelgeving, op te maken bij staat;

4. de Staat zal veroordelen in de kosten van dit geding, te vermeerderen met wettelijke rente vanaf 14 dagen na de datum waarop dit vonnis wordt gewezen;

5. de Staat zal veroordelen in de nakosten van dit geding.

3.2. Aan hun vorderingen leggen eisers ten grondslag dat de Staat onrechtmatig handelt, samengevat vanwege het navolgende.

3.2.1. Eisers zijn omwonenden van intensieve veehouderijen en ondervinden ernstige tot zeer ernstige stankoverlast daarvan. Zij woonden al in hun woningen voordat de stankoverlast, die gemiddeld al meer dan 10 jaar duurt, begon. Deze overlast neemt nog steeds toe en drukt de waarde van de woningen van eisers. De aannames over de geurbelasting waaraan zij blootstaan zijn een schromelijke onderschatting van de werkelijkheid. De wettelijke norm is te hoog en wordt bovendien systematisch overtreden; berekend is de gemiddelde belasting in plaats van de piekbelasting en de reductiecapaciteit van de luchtwassers is zwaar overschat. De stank grijpt hen aan en dwingt hen hun gedrag aan te passen; bijvoorbeeld de was binnenhalen en opnieuw in de wasmachine doen, de ramen dichthouden op een zomerdag, de vaste slaapplek verplaatsen naar een plaats waar het minder stinkt.

3.2.2. De Staat laat na het grondrecht van eisers op ongestoord woongenot te beschermen. Daarmee schendt de Staat zijn verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), de artikelen 21 en 22 van de Grondwet en de in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW) bedoelde maatschappelijke zorgvuldigheidnorm.

De Staat verwaarloost de belangen van eisers, waaronder het belang op bescherming van hun gezondheid, ten gunste van het economische belang van de (intensieve) veehouderij. Deze schending leidt tot schade bij eisers. Zij lijden materiële schade door de vermindering van woongenot waardoor hun eigenaarslasten ten dele hun doel hebben gemist. Verder lijden eisers immateriële schade door de dagelijkse ergernis en de afwezigheid van woongenot.

3.2.3. De onrechtmatigheid duurt voort zolang de Staat de huidige geurhinderregelgeving, met name de normering voor geurbelasting en de daarop gebaseerde vergunningverlening voortvloeiende uit de Wgv, onverkort in stand laat.

De onrechtmatigheid van deze normering blijkt ook uit door de Staat zelf ingewonnen rapporten en adviezen, te weten die van de WUR uit maart 2018 en de Commissie Biesheuvel, alsmede een advies van de GGD van 29 mei 2015, waarin kort gezegd wordt geconcludeerd dat de huidige geurnormen zijn gebaseerd op behoud van uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderijsector en niet op het voorkomen van geurhinder die een reëel gezondheidsrisico vormt.

3.2.4. Eisers zoeken aansluiting bij een norm die de Staat zelf als passend heeft aangemerkt en die volgens hen bovendien als algemeen aanvaarde standaard wordt beschouwd, namelijk die uit de Herziene Nota Stankbeleid uit 1994 van 10 geureenheden per kubieke meter lucht, wat gelijk staat aan de gevorderde norm van 5 odeur units per kubieke meter lucht die thans nog steeds geldt voor de industriële

geuruitstoot. Ook de GGD stelt in zijn advies van 29 mei 2015 deze norm voor.

Uit de bijlagen 6 en 7 van de Handreiking – waarvan de terminologie is ontleend aan een GGD-richtlijn uit oktober 2002 – vallen de volgende kwalificaties ten aanzien van milieukwaliteit in een concentratiegebied af te leiden. De kwaliteit moet:

- als ‘matig’ worden gekwalificeerd als daar de voorgrondbelasting 6,6 ou/m<sup>3</sup> tot 10 ou/m<sup>3</sup> bedraagt,
- als ‘tamelijk slecht’ als deze belasting 10 ou/m<sup>3</sup> tot 14 ou/m<sup>3</sup> bedraagt,
- als ‘slecht’ vanaf 14 ou/m<sup>3</sup> tot 19,4 ou/m<sup>3</sup>,
- als ‘zeer slecht’ vanaf 19,4 ou/m<sup>3</sup> tot 25,3 ou/m<sup>3</sup> en
- als ‘extreem slecht’ boven 25,3 ou/m<sup>3</sup>.

Eisers wijzen erop dat uit het rapport van het RIVM getiteld “Geur en gezondheid, Onderdeel Veehouderij en geur, GGD-richtlijn medische milieukunde uit 2015” waarin een herziene GGD-richtlijn geurhinder tot uitgangspunt wordt genomen, volgt dat de milieugezondheidskwaliteit in een concentratiegebied onvoldoende is bij een voorgrondbelasting van 14 tot 31,2 ou/m<sup>3</sup> en ruim onvoldoende bij een voorgrondbelasting van 31,2 ou/m<sup>3</sup>.

3.2.5. De Staat maakt bovendien een ongerechtvaardigd onderscheid door een hogere geurbelasting toe te staan aan de veehouderij dan aan de industrie en in concentratiegebieden ten opzichte van niet-concentratiegebieden. Ook wordt in de geurhinderregelgeving zonder goede reden onderscheid gemaakt tussen wonen in de bebouwde en onbebouwde kom en de status agrariër en niet-agrariër.

Dit onderscheid wordt volgens de Staat gerechtvaardigd door de bedrijfseconomische belangen van de veehouderij. Deze belangen kunnen echter op andere wijze worden gediend dan door het verlagen van het beschermingsniveau, waardoor immers de omwonenden de prijs betalen.

3.3. De Staat voert verweer. Hij concludeert tot afwijzing van de vorderingen.

3.4. De rechtbank zal, voor zover van belang, hierna nader op de stellingen van partijen ingaan.

## 4 De beoordeling

4.1. In deze zaak staat de vraag centraal of, zoals eisers stellen, de Staat onrechtmatig handelt zolang hij de huidige normering van de geurbelasting in de Wgv in stand laat, althans geen maatregelen zal treffen om de stankoverlast van eisers – kort gezegd – aanmerkelijk te verminderen. De rechtbank zal eerst het relevante juridische beoordelingskader uiteenzetten, vervolgens enkele overwegingen wijden aan de verhouding tussen wetgever en rechter en ten slotte bedoelde vraag beantwoorden aan de hand van een beoordeling van de stellingen van partijen.

### *Juridisch kader artikel 8 EVRM*

4.2. Eisers beroepen zich op de bescherming die voortvloeit uit artikel 8 EVRM.

Artikel 8 EVRM beschermt het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven door de verdragsstaten, waaronder Nederland. Deze bepaling heeft ook betrekking

op milieukwesties. Het EVRM houdt weliswaar geen recht in op bescherming van de leefomgeving in het algemeen, maar in gevallen van milieuoverlast – zoals stankoverlast (*offensive smells*) – die een directe en serieuze impact hebben op de kwaliteit van leven, kan volgens de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bescherming worden ontleend aan artikel 8 EVRM. Daarvoor is niet vereist dat de gezondheid van de betrokken persoon wordt bedreigd; anders dan de Staat betoogt, is een *real and immediate risk* in dit verband niet vereist. Of sprake is van een directe en serieuze impact hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de intensiteit en de duur van de overlast en de fysieke en mentale effecten daarvan op het individu. Het risico op overlast door toekomstige bedrijfsactiviteit valt niet onder het beschermingsbereik van artikel 8 EVRM; het moet gaan om overlast die zich thans manifesteert of zich heeft gemanifesteerd.

4.3. De bescherming van artikel 8 EVRM geldt niet alleen voor milieuoverlast die door een Staat zelf wordt veroorzaakt, maar ook voor de overlast die het gevolg is van een tekortkoming van een Staat de private bedrijfsactiviteiten die de overlast voortbrengen adequaat te reguleren. De Staat heeft namelijk de positieve verplichting om redelijke en passende maatregelen (*reasonable and appropriate measures*) te nemen ter bescherming van individuen tegen milieuoverlast die het welzijn van personen kan aantasten (“*may affect individuals well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely*”). De Staat heeft in dat verband de verplichting deze individuen te betrekken in het proces dat tot deze maatregelen leidt en de Staat dient een evenredigheidsbeoordeling te maken van de tegenstrijdige belangen. De Staat dient daarbij een zogenoemde *fair balance* tot stand te brengen tussen de belangen van het individu enerzijds en de belangen van andere betrokkenen en de maatschappij als geheel anderzijds. Daarbij hebben milieubelangen overigens geen speciale status. Een staat heeft vrijheid bij de keuze van de te nemen maatregelen (“*a wide margin of appreciation*”), zij het dat deze redelijk en geschikt moeten zijn. Welke maatregelen in het gegeven geval passend zijn, hangt blijkens de rechtspraak van het EHRM af van de omstandigheden van dat geval.

4.4. De rechter kan onderzoeken of de maatregelen die een staat neemt, redelijk en geschikt zijn. De rechter dient daarbij wel de zojuist genoemde *margin of appreciation* te respecteren; de staten hebben een bepaalde vrijheid van keuze in de manier waarop zij milieuoverlast aanpakken en “*are not required to implement any specific measure requested by individuals*”.

Ten slotte moeten volgens vaste rechtspraak van het EHRM de bepalingen van het EVRM zo worden uitgelegd en toegepast, dat de daarin gewaarborgde rechten praktisch en effectief zijn.

### *De taakverdeling tussen rechter en wetgever*

4.5. De Staat heeft het verweer gevoerd dat de vorderingen van eisers in wezen van de rechtbank vragen formele wetgeving te beoordelen en – nu wordt gevorderd een

concrete, lagere geurnorm voor te schrijven – een wetgevingsbevel te geven.

De Staat wijst erop dat dit dermate op gespannen voet staat met de taakverdeling tussen wetgever en rechter, dat de vorderingen alleen al om die reden moeten worden afgewezen.

4.6. De grenzen die de rechter bij vorderingen als die van eisers in dit verband in acht moet nemen zijn recent nog uiteengezet in het arrest van de Hoge Raad in de Urgenda-zaak. Kort gezegd en toegespitst op de onderhavige zaak komt het erop neer dat de rechter zich niet dient te mengen in de politieke besluitvorming met betrekking tot de opportuniteit van het tot stand brengen van wetgeving met een bepaalde, concreet omschreven inhoud. De rechter kan de wetgever dan ook geen bevel geven om wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen. Een belangrijke reden hiervoor is, dat indien de rechter een wetgevingsgebod uitvaardigt, een wettelijke regeling in het leven moet worden geroepen die ook geldt voor derden die hun belangen in de betreffende procedure niet over het voetlicht hebben kunnen brengen.

4.7. Desondanks is de rechter niet alleen bevoegd, maar ook gehouden te toetsen of de wetgever aan zijn, in een ieder verbindende bepalingen uit verdragen neergelegde rechtsplichten heeft voldaan. Dit volgt uit de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Toetsing van formele wetten aan de Grondwet is de rechter overigens (nog) niet toegestaan. Voor zover de wetgever deze verplichtingen veronachtzaamt, staat bedoelde taakverdeling tussen wetgever en rechter niet eraan in de weg dat de rechter bepaalt dat in het concrete geval een wettelijke regeling buiten toepassing dient te blijven. Ook kan de rechter de Staat een bevel geven om maatregelen te nemen teneinde een bepaald doel te bereiken, zolang dat bevel niet neerkomt op een bevel om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen. Tot slot staat bedoelde taakverdeling niet eraan in de weg dat de rechter een verklaring voor recht aangaande de schending doet, vergezeld van een veroordeling tot vergoeding van schade.

4.8. Met de Staat is de rechtbank van oordeel dat het zojuist overwogene tot afwijzing van de onder 3.1 sub 2 weergegeven vordering dient te leiden. Eisers vorderen immers dat de rechtbank de wetgever een concrete maximale geurnorm voorschrijft, namelijk de norm uit de Herziene Nota Stankbeleid, en daarmee wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen.

In het voorgaande is uiteengezet dat de taakverdeling tussen wetgever en rechter hieraan in de weg staat. Het verschil met het bevel dat in de Urgenda-zaak is gegeven, is dat daarin de wetgever het behalen van een bepaald door niemand betwist milieudoel is voorgeschreven, maar dat de wetgever de vrijheid wordt gelaten zelf de keuzes te maken hoe dat doel moet worden bereikt. Bij het door eisers voorgestane bevel is er geen vrijheid van de wetgever meer. Uit hetgeen onder 4.4 is overwogen volgt overigens dat ook het EHRM onderschrijft dat de verdragsstaten – binnen bepaalde grenzen – politieke vrijheid behouden en dat zij “are

*not required to implement any specific measure requested by individuals”.*

4.9. Daar staat tegenover dat de taakverdeling tussen wetgever en rechter niet eraan in de weg staat dat de rechtbank beoordeelt of – in het licht van artikel 8 EVRM – de Staat in individuele gevallen heeft voldaan aan de in 4.2 tot en met 4.4 bedoelde verplichtingen, in welk verband kan worden getoetst of de Wgv eisers in hun individuele gevallen afdoende bescherming biedt of heeft geboden.

Daarbij is evident, zoals door de Staat benadrukt, dat de Staat zelf de geurhinder niet veroorzaakt en dat de Staat niet het publiek lichaam is dat de omgevingsvergunningen verstrekt noch de gemeentelijke en provinciale geurverordeningen vaststelt. De Staat heeft in de wetgeving echter wel de kaders geschapen voor de lagere overheden waaraan de Staat de bescherming tegen geuroverlast bewust heeft overgelaten en op de Staat rusten – zoals eerder overwogen – ook de uit artikel 8 EVRM voortvloeiende verplichtingen.

#### ***Inhoudelijke beoordeling vorderingen eisers algemeen***

4.10. Zoals uit het hierboven geschetste juridisch kader voor artikel 8 EVRM volgt, dient de rechtbank in de eerste plaats vast te stellen of in de individuele gevallen van eisers sprake is van milieuoverlast die een directe en serieuze impact heeft op hun kwaliteit van leven waartegen het wettelijk systeem onvoldoende bescherming biedt. Daarbij doen zich twee moeilijkheden voor. In de eerste plaats is het meten van de precieze hoeveelheid stank nog niet goed mogelijk. Bij het verlenen van vergunningen wordt min of meer noodgedwongen gebruik gemaakt van berekeningen op grond van modellen die maar in beperkte mate recht doen aan de werkelijkheid. In de tweede plaats vloeit uit artikel 8 EVRM geen concrete, absolute bovengrens voort voor door een individu te tolereren stankoverlast.

#### ***Wat valt als redelijkerwijs onomstreden grenswaarde te beschouwen?***

4.11. Wat dat laatste betreft geldt het volgende.

Eisers baseren hun vorderingen in belangrijke mate op de maximale geurnorm uit de Herziene Nota Stankbeleid uit 1994 van – omgerekend – 5 ou/m<sup>3</sup> die thans nog steeds geldt voor de industrie. Met de Staat is de rechtbank van oordeel dat de omstandigheid dat deze beleidsnorm op het terrein van de geurhinderbescherming tegen industrie nog steeds geldt, niet zonder meer met zich brengt dat deze norm ook dient te gelden in het agrarisch gebied, laat staan als bedoelde absolute bovengrens. De wetgever geniet immers een bepaalde vrijheid in de vaststelling van de normen en de differentiatie daarin. Om diezelfde reden kan de rechter die norm niet aan de wetgever opleggen zoals hierboven onder 4.8 is overwogen.

De rechter dient de vrijheid die de wetgever toekomt bij de vaststelling van de wettelijke normen te respecteren en niet lichtzinnig normen in de plaats te stellen van die van de wetgever.



4.12. Dat betekent echter niet dat de vrijheid van de wetgever onbeperkt is. Bij de beantwoording van de vraag of een grenswaarde bestaat waarboven overlast in beginsel niet hoeft te worden getolereerd en/of waarboven de Staat in ieder geval verplicht is redelijke en passende maatregelen te nemen, is de rechter aangewezen op het zoeken van aansluiting bij algemene normen die de wetgever zelf onderschrijft. Het onder 4.11 overwogene staat niet eraan in de weg dat de industriële norm als een referentiepunt geldt bij de vaststelling van een dergelijke grenswaarde. Daarbij weegt het volgende mee. Ten tijde van de totstandkoming van de Wgv heeft de wetgever als reden gegeven voor de ruimere geurnormen ten behoeve van de veehouderij ten opzichte van die voor de industrie dat veehouderijen, anders dan industriële inrichtingen, verspreid in het landelijk gebied liggen. De overtuigingskracht van deze redengeving heeft sindsdien echter aanmerkelijk aan kracht ingeboet. Door de intensivering en uitbreiding van de veehouderij is het aan deze redengeving ten grondslag liggende beeld van de overwegend traditionele, kleinschalige veehouderij immers voor een belangrijk deel achterhaald. Dit volgt ook impliciet uit de brief van 6 september 2019 van de staatssecretaris (vgl. 2.16) waarin immers het probleem van de sterk toegenomen hinder voor omwonenden door cumulatie, zoals in het rapport van de Commissie Biesheuvel naar voren is gebracht, wordt onderkend.

4.13. Eisers wijzen ter onderbouwing van hun vorderingen naast de genoemde industriële norm op een aantal normen die de wetgever zelf onderschrijft en welke normen de Staat in deze procedure dan ook op zich niet heeft betwist. De rechtbank betreft deze in de beantwoording van de vraag of een ruimere geurbelastingsgrenswaarde valt te identificeren waarboven de inbreuk op artikel 8 EVRM zodanig is, dat deze niet meer met een beroep op de beoordelingsvrijheid kan worden gerechtvaardigd en zonder het nemen van nadere redelijke en passende maatregelen de *fair balance*-test in beginsel niet doorstaat.

4.14. Eisers wijzen in de eerste plaats op de in de bijlagen 6 en 7 bij de Handleiding opgenomen cijfers. Deze bijlagen beogen onder meer gemeenteraden houvast te bieden bij de vaststelling hoeveel geurhinder op gebiedsniveau acceptabel is.

In de bijlagen wordt de voorgrondgeurbelasting cijfermatig afgezet tegen de zogenaamde geurhinderpercentages. Laatstgenoemde percentages zijn gebaseerd op de – niet betwiste – milieukwaliteitscriteria die het RIVM in zijn rapportages voor geurhinder hanteert. Kort gezegd is het op grond van deze cijfers mogelijk om een relatie te leggen tussen de geurbelasting uitgedrukt in  $\text{ou}/\text{m}^3$  en de milieukwaliteit op gebiedsniveau. Combinatie van de cijfers uit deze twee bijlagen leidt inderdaad tot de resultaten die eisers ter onderbouwing van hun vorderingen naar voren hebben gebracht. De milieukwaliteit in een concentratiegebied dient als ‘matig’ te worden gekwalificeerd als de voorgrondbelasting aldaar  $6,6 \text{ ou}/\text{m}^3$  tot  $10 \text{ ou}/\text{m}^3$  bedraagt, ‘tamelijk slecht’ als deze belasting  $10 \text{ ou}/\text{m}^3$  tot  $14 \text{ ou}/\text{m}^3$  bedraagt, ‘slecht’ vanaf  $14 \text{ ou}/\text{m}^3$  tot  $19,4 \text{ ou}/\text{m}^3$ , ‘zeer slecht’ vanaf  $19,4 \text{ ou}/\text{m}^3$  tot  $25,3 \text{ ou}/\text{m}^3$  en ‘extreem slecht’ boven  $25,3 \text{ ou}/$

$\text{m}^3$ . In deze cijfers is verdisconteerd dat individuen in een concentratiegebied geacht meer hinder te dulden. Ter vergelijking: als de geurbelastingcijfers worden gecombineerd met de voorgrondbelastingcijfers betreffende niet-concentratiegebieden is de uitkomst dat de milieukwaliteit al ‘zeer slecht’ is bij een belasting van ongeveer  $8,5$  tot  $11,7 \text{ ou}/\text{m}^3$ .

4.15. Niet betwist is verder dat uit het RIVM-rapport Geur en gezondheid uit 2015, waarin gebruik wordt gemaakt van een herziene schaal voor de milieukwaliteit, volgt dat de milieugezondheidskwaliteit in een concentratiegebied *onvoldoende* is bij een voorgrondbelasting van  $14$  tot  $31,2 \text{ ou}/\text{m}^3$  en *ruim onvoldoende* bij een voorgrondbelasting van  $31,2 \text{ ou}/\text{m}^3$ .

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 milieugezondheidskwaliteit ‘onvoldoende’ of ‘ruim onvoldoende’. Gezien de onder 4.14 genoemde cijfers is dat (op gebiedsniveau) aan de orde als de belasting  $19,4 \text{ ou}/\text{m}^3$  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.

### **Individuele gevallen**

4.17. Bij de beoordeling of in het geval van alle individuele eisers sprake is van een stankoverlast die te kwalificeren valt als overlast die een directe en serieuze impact heeft op hun kwaliteit van leven én waartegen het wettelijk systeem onvoldoende bescherming biedt, doet zich zoals eerder overwogen de moeilijkheid voor dat het min of meer exact vaststellen van geurbelasting waaraan eisers blootstaan nog niet goed mogelijk is. De klachten over stankoverlast van eisers kunnen echter in veel gevallen worden gerelateerd aan een vergunde geurbelasting die vanuit het perspectief van milieukwaliteit als ‘zeer slecht’ of ‘extreem slecht’ kan worden gekwalificeerd. De Staat heeft de overlast ook niet, althans niet voldoende gemotiveerd weersproken. Met name is niet gebleken van enig onderzoek van de zijde van de Staat of de betrokken gemeenten dat kan ontzenuwen dat er in individuele gevallen sprake is van zeer slechte of extreem slechte milieukwaliteit.

4.18. Gelet op overweging 4.17 kent de rechtbank bij de vaststelling of in het geval van een eiser de grenswaarde is overschreden met name gewicht toe aan de in het kader van de vergunningsverlening vastgestelde geurbelasting. De rechtbank neemt daarbij wel in aanmerking dat die

belasting geen exacte afspiegeling van de werkelijkheid vormt en dat eventuele cumulatie en tegenvallend rendement van luchtwassers daarin niet is betrokken. Deze benadering brengt een aantal eisers desalniettemin in een moeilijke positie. Niet alle eisers hebben, ondanks de uitnodiging van de rechtbank meer concrete gegevens in reactie op het verweer van de Staat te verstrekken, bijvoorbeeld de vergunde waarden verstrekt. Een toewijzende beslissing kan van de rechtbank echter niet worden verlangd zonder enigszins getalsmatige onderbouwing.

4.19. De gedingstukken, waaronder een groot aantal individuele relazen, geven in ieder geval wel inzicht in de duur en gevolgen van de stankoverlast die eisers ondervinden en de gevolgen daarvan voor hun directe leefomgeving en de zeer negatieve effecten daarvan op hun welzijn. De Staat heeft de inhoud van deze relazen niet inhoudelijk gemotiveerd weersproken. De rechtbank stelt dan ook vast dat ten aanzien van alle eisers geldt dat sprake is – in enkele gevallen vanwege recente verhuizing: is geweest – van stankoverlast die een directe en serieuze impact op hun kwaliteit van leven heeft (gehad).

4.20. Voor toewijzing van schadevergoeding dient daarnaast echter komen vast te staan dat het wettelijk systeem de individuele eiser onvoldoende beschermt en dat evenmin aanvullende, redelijke en passende maatregelen zijn of op korte termijn zullen worden genomen. Daarbij geldt als, ook door het EHRM gehuldigde, uitgangspunt dat het verdragen van stankoverlast van een individu tot op zekere hoogte kan worden geveerd. Dat is bijvoorbeeld in gevallen waarbij de overheid in de afweging van de mate van deze overlast en het belang van de economische activiteit in de regio laatstgenoemd belang redelijkerwijs mag laten prevaleren.

Dit betreft de vraag naar de hiervoor al geïntroduceerde *fair balance*.

4.21. In lijn met het eerder overwogene is de rechtbank van oordeel dat in de gevallen van eisers die na intrek in de woning ondanks reducerende maatregelen zijn geconfronteerd met een stankoverlast die de 19,4 ou/m<sup>3</sup> is gaan overschrijden en waarbij de kwaliteit van het milieu in en rond de woning van het individu dus 'zeer slecht' is geworden, geen sprake meer is van een *fair balance* tussen economische belangen en de gezondheidsbelangen van het individu. De Staat heeft ook geen omstandigheden naar voren gebracht die op dit punt tot een ander oordeel zouden kunnen leiden. In die gevallen is sprake van strijd met artikel 8 EVRM waarbij de onrechtmatigheid van de Staat erin gelegen is dat hij de vergunningverstrekking lagere overheden door te ruime wettelijke normen in de positie heeft geplaatst waarin zij ten koste van die eisers vergunningen mogen of moeten verstrekken die een te zware wissel trekken op de gezondheid van die individuen. De kern van deze zaak is dat door de in 2006/2007 geïntroduceerde wetgeving de balans tussen de belangen van deze bewoners en de belangen van de intensieve veehouderij zoek is geraakt.

4.22. Uit de gedingstukken leidt de rechtbank af dat met voldoende zekerheid is vast te stellen dat bedoelde grenswaarde niet is gerespecteerd in de gevallen van eisers [eisende partij sub 1], [eisende partij sub 2], [eisende partij sub 7],

[eisende partij sub 8], [eisende partij sub 9], [eisende partij sub 12], [eisende partij sub 14] en [eisende partij sub 16]. Ten aanzien van de overige eisers is dit niet met voldoende zekerheid vast te stellen. Ten aanzien van eiser [eisende partij sub 15] geldt nog dat artikel 8 EVRM niet beschermt tegen het door hem gestelde risico op overlast in de nabije toekomst.

Eiser [eisende partij sub 1]: vanwege cumulatie kwam de belasting tot zijn verhuizing in oktober 2020 reeds op grond van de vergunde belasting – in totaal 21,5 ou/m<sup>3</sup> – boven bedoelde grenswaarde;

Eiser [eisende partij sub 2]: de vergunde belasting voor zijn woning bedraagt 19,3 ou/m<sup>3</sup>, dus nog net onder de grenswaarde. Echter, aangezien deze waarde niet als een exacte weerspiegeling van de niet concreet betwiste, door [eisende partij sub 2] gestelde ernstiger werkelijkheid moet worden gezien, zal zijn schadevordering worden toegewezen, waarbij ook nog meeweegt dat [eisende partij sub 2], in ieder geval volgens de Staat, niet in een concentratiegebied woont en het argument dat hij meer zou moeten verduren dus hoe dan ook niet opgaat;

Eiser [eisende partij sub 7]: niet bestreden is dat de vergunde geurbelasting 21,7 ou/m<sup>3</sup> bedraagt en dat daarmee niet alleen de geldende geurnorm van 14 ou/m<sup>3</sup> wordt overschreden, maar ook bedoelde grenswaarde;

Eiser [eisende partij sub 8]: de vergunde belasting voor zijn woning bedraagt 19,3 ou/m<sup>3</sup>, dus nog net onder de grenswaarde, maar boven de geldende geurnorm van 14 ou/m<sup>3</sup>. Ook in zijn geval geldt dat, aangezien genoemde belasting niet als een exacte weerspiegeling van de niet concreet betwiste, door [eisende partij sub 8] gestelde ernstiger werkelijkheid moet worden gezien, zal zijn schadevordering worden toegewezen, waarbij ook nog meeweegt dat in zijn geval van cumulatie sprake is;

Eiser [eisende partij sub 9]: ten aanzien van de voormalige bedrijfswoning waarin hij tot voor kort woonde, bedroeg de vergunde belasting jarenlang maar liefst 57,6 ou/m<sup>3</sup>, en dus bijna drie maal bedoelde grenswaarde, totdat de stallen in het kader van de Ruimte-voor-ruimteregeling zijn gesloopt;

Eiser [eisende partij sub 12]: niet bestreden is dat de vergunde geurbelasting 21,7 ou/m<sup>3</sup> bedraagt en dat daarmee niet alleen de geldende geurnorm van 14 ou/m<sup>3</sup> wordt overschreden, maar ook bedoelde grenswaarde;

Eiser [eisende partij sub 14]: [eisende partij sub 14] woont tussen twee veehouderijen. Ondanks dat de vergunde geurbelasting 13,9 ou/m<sup>3</sup> bedraagt, is de rechtbank van oordeel dat op grond van de niet concreet betwiste stelling dat de werkelijke geurbelasting veel hoger is, zijn schade voor toewijzing vatbaar is. Daarbij weegt mee dat de vergunde geurbelasting slechts betrekking heeft op één van de twee veehouderijen en door cumulatie vanwege deze andere veehouderij met 1.920 biggen en 2.677 vlees- en fokvarkens, de werkelijke geurbelasting aanmerkelijk hoger zal zijn en in ieder geval hoger dan de grenswaarde;

Eiser [eisende partij sub 16]: de vergunde belasting voor zijn woning bedraagt 19,3 ou/m<sup>3</sup>, dus nog net onder de grenswaarde. Echter, aangezien deze waarde niet als een exacte weerspiegeling van de niet concreet betwiste, door [eisende

partij sub 16] gestelde ernstiger werkelijkheid moet worden gezien, zal zijn schadevordering worden toegewezen, waarbij ook nog meeweegt dat [eisende partij sub 16], in ieder geval volgens de Staat, niet in een concentratiegebied woont.

4.23. Ten aanzien van de zojuist genoemde eisers stelt de rechtbank vast dat het wettelijk systeem kennelijk niet de nodige bescherming biedt, althans heeft geboden. Voorts is niet gebleken dat er ten aanzien van hun overlast tijdig redelijke en passende individuele maatregelen zijn genomen. Ten slotte is evenmin gebleken dat de hiervoor onder de feiten vanaf 2.11 opgesomde recente maatregelen verlichting voor deze eisers hebben gebracht of op korte termijn zullen brengen. In dat verband verontrust met name dat namens de Staat tijdens de mondelinge behandeling erkend moest worden dat in nog geen enkel geval – ook niet in de gevallen buiten die van eisers – door een lagere overheid gebruik was gemaakt van de sinds 23 april 2021 geldende experimenteerbepaling (vgl. 2.17).

De tussenconclusie is dat de Staat ten aanzien van de onder 4.22 genoemde eisers in strijd met artikel 8 EVRM en daarmee onrechtmatig heeft gehandeld. Dit onrechtmatig handelen kan aan hem worden toegerekend.

4.24. Het voorgaande staat overigens niet direct op gespannen voet met het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 september 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BX7700), waarin artikel 3 Wgv is getoetst aan artikel 8 EVRM, althans voor zover het de expliciet in dat artikel 3 genoemde maximale concrete waarden betreft die immers niet boven de 19,4 ou/m<sup>3</sup> komen. Voorts kunnen de in dit vonnis opgenomen oordelen geen gevolgen hebben voor de geldigheid van de betreffende vergunningen van de veehouders.

De vergunninghoudende veehouders zijn immers geen partij in dit geding, en belangrijker nog, beslissingen over de rechtsgeldigheid van vergunningen zijn niet aan de civiele rechter, maar aan de bestuursrechter.

4.25. Wat dit laatste betreft is nog van belang dat de zogenoemde formele rechtskracht van de aan de veehouders verleende vergunningen niet aan (gedeeltelijke) toewijzing van de vorderingen van de onder 4.22 genoemde eisers in de weg staat. Eisers hebben immers niet zozeer de onrechtmatigheid van de vergunningsverleningen aan hun vorderingen ten grondslag gelegd, maar de schending van artikel 8 EVRM door de Staat. Dat de lokale overheden de belangen van de veehouders met een beroep op het wettelijk kader zwaarder hebben laten wegen dan de belangen van de bewoners en dat die beslissing in beginsel onaantastbaar is, staat niet in de weg aan het oordeel dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld met het oog op zijn uit artikel 8 EVRM voortvloeiende verplichtingen. Daarbij weegt mee dat bewoners er in beginsel op mogen vertrouwen dat overheden in het kader van vergunningverlening de afweging tussen het belang dat de bedrijfsactiviteit plaatsvindt en de gezondheidsrisico's van die activiteit naar behoren uitvoeren. Van bewoners kan niet gevergd worden de bestuursrechtelijke rechtsgang te starten, enkel om na te gaan of deze afweging

juist gemaakt is (vgl. HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, nrs. 2.8.3 e.v.).

### **Ongelijke behandeling**

4.26. De rechtbank volgt eisers niet in hun betoog dat de wetgever geen onderscheid heeft mogen maken tussen verschillende soorten gebieden – concentratiegebied, gebieden buiten de bebouwde kom – voor wat betreft de maximaal te verduren stankoverlast. Zoals eerder overwogen, is die vrijheid er voor zover er tot de grenswaarde nog sprake kan zijn van een *fair balance* tussen de belangen van de bewoners en het belang van economische activiteit. De intensiteit van die activiteit verschilt per gebied en de Staat heeft binnen redelijke marges de vrijheid om de normen per soort gebied vast te stellen.

### **Schade / relativiteit / causaal verband / schadestaat**

4.27. Eisers stellen materiële en immateriële schade te lijden, en in een aantal gevallen vóór hun verhuizing te hebben geleden, vanwege gederfd woongenot. De onder 4.22 genoemde eisers hebben de mogelijkheid dat zij schade hebben geleden aannemelijk gemaakt. De Staat heeft dat ook niet voldoende gemotiveerd bestreden. De gevorderde verwijzing naar de schadestaatprocedure kan dan ook worden toegewezen. Deze schade kan op grond van de in de onderhavige procedure verstrekte gegevens niet, ook niet schattenderwijs, worden begroot.

4.28. De rechtbank heeft zich in dit verband nog wel eerst de vraag gesteld naar de relativiteit tussen geschonden norm en de gestelde schade.

De rechtbank is van oordeel dat die relativiteit er evident is, waarbij voor ogen moet worden gehouden dat niet de vraag is of de in de Wgv opgenomen geurnormen strekken tot bescherming tegen de gestelde schade, maar of de uit artikel 8 EVRM voortvloeiende normen strekken tot die bescherming.

4.29. De rechtbank heeft zich voorts de vraag gesteld of op voorhand al geoordeeld kan worden dat het causaal verband tussen de onrechtmatigheid en de gestelde schade ontbreekt. De Staat heeft in dat kader met name naar voren gebracht dat het niet de Staat is die de geuroverlast veroorzaakt. Dit gegeven leidt volgens de rechtbank echter niet tot de conclusie dat het causaal verband al op voorhand afwezig kan worden geacht, omdat in de individuele gevallen sprake zou kunnen zijn van (mede) aansprakelijkheid van de Staat vanwege de schending van artikel 8 EVRM. Partijen kunnen over het causaal verband verder debatteren in de schadestaatprocedure, evenals over de door de Staat opgeworpen vraag of de schade niet deels het gevolg is van eigen keuzes van eisers, waarmee de Staat kennelijk doelt op het leerstuk van de eigen schuld.

### **Conclusie / proceskosten / uitvoerbaar bij voorraadverklaring**

4.30. Ten aanzien van de onder 4.22 genoemde eisers is vast komen te staan dat het wettelijk systeem hen niet afdoende beschermt, of heeft beschermd tegen stankoverlast,

terwijl bovendien ten aanzien van hen redelijke en passende maatregelen achterwege zijn gebleven. De Staat heeft ten aanzien van hen zijn uit artikel 8 EVRM voortvloeiende verplichtingen geschonden. Dit leidt tot de onder 5.1 opgenomen verklaring voor recht die als het mindere heeft te gelden van de onder 3.1 sub 1 weergegeven vordering. De hoogte van de schadevergoeding zal – als geen minnelijke overeenstemming daarover mogelijk zal blijken – in een afzonderlijke schadestaatprocedure moeten worden vastgesteld. De onder 3.1 sub 2 weergegeven vordering zal ten aanzien van alle eisers worden afgewezen.

4.31. De Staat zal in de zaken van de onder 4.22 genoemde eisers als de overwegend in het ongelijk gestelde partij worden veroordeeld in de kosten van deze procedure. Nu deze eisers gezamenlijk zijn opgetrokken in de procedure, zal de Staat éénmaal € 139,59 aan kosten dagvaarding, € 304 aan griffierecht en € 1.407,50 (2,5 punten tegen tarief II van € 563 per punt) aan salaris advocaat dienen te betalen. Een afzonderlijke veroordeling tot vergoeding van nakosten blijft achterwege, omdat een dergelijke veroordeling al in de proceskostenveroordeling besloten ligt.

Nu de Staat in deze procedure niet of nauwelijks extra kosten heeft moeten maken ten aanzien van de eisers die niet in het gelijk worden gesteld, zal geen proceskostenveroordeling worden uitgesproken ten aanzien van deze eisers.

4.32. Het vonnis zal uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard. De Staat heeft verweer gevoerd op dit punt, dat eruit bestaat dat eisers geen acute situatie aannemelijk hebben gemaakt waardoor een beslissing in een eventueel hoger beroep niet kan worden afgewacht. Het is echter geen vereiste voor uitvoerbaar bij voorraad-verklaring dat een dergelijke situatie komt vast te staan. Het komt veeleer aan op een afweging van de belangen van partijen. Het belang van een partij die een vordering toegewezen krijgt, wordt verondersteld. Nu de Staat geen belang bij het achterwege laten van een uitvoerbaar bij voorraadverklaring heeft aangevoerd en dit – nu een “wetgevingsgebod” achterwege blijft – ook niet is gebleken, wordt het verweer van de Staat op dit punt verworpen.

## 5 De beslissing

De rechtbank:

5.1. verklaart voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt jegens eisers [eisende partij sub 2], [eisende partij sub 7], [eisende partij sub 8], [eisende partij sub 12], [eisende partij sub 14] en [eisende partij sub 16] en onrechtmatig heeft gehandeld jegens [eisende partij sub 1] en [eisende partij sub 9] doordat de bescherming tegen geurhinder die de Wgv hen biedt in het licht van artikel 8 EVRM tekortschiet, respectievelijk heeft tekortgeschoten en ten aanzien van hen geen redelijke en passende maatregelen zijn genomen;

5.2. veroordeelt de Staat tot vergoeding van de ten gevolge van deze onrechtmatigheid veroorzaakte schade van de onder 5.1 genoemde eisers op te maken bij staat;

5.3. veroordeelt de Staat in de (na)kosten van dit geding van de onder 5.1 genoemde eisers, te weten in totaal € 1.851,09;

5.4. verklaart de onder 5.2 en 5.3 opgenomen veroordelingen uitvoerbaar bij voorraad;

5.5. wijst af het meer of anders gevorderde.

### Naschrift

1. Deze uitspraak van de Rechtbank Den Haag – waar geen woord Spaans bij zit – gaat over de mate van geurhinder die omwonenden (de eisers in deze zaak) van een zogenaamd concentratiegebied op het platteland te dulden hebben van industriële veehouderijen. De wetgever heeft in de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) een maximale geurbelasting vastgelegd van 14 odour units per m<sup>3</sup> (ou/m<sup>3</sup>) voor dergelijke gebieden (art. 3 Wgv), maar daarvan mag per gemeentelijke verordening worden afgeweken tot maximaal 35 ou/m<sup>3</sup> (art. 6 Wgv). Eisers – die al jaren te kampen hebben met (vergunde) stankoverlast – menen echter dat de Staat met deze (te) hoge wettelijke grenswaarde in strijd handelt met onder andere art. 8 EVRM, waarin het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is vastgelegd. Geëist wordt niet alleen een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt zolang deze geurwetgeving in stand gehouden wordt, maar ook een wetgevingsbevel en een schadevergoeding voor de materiële en immateriële schade die eisers hebben geleden door de geurhinder ten gevolge van de ‘ondeugdelijke’ regelgeving.

2. De meeste eisers (zestien in totaal, wonend in tien verschillende plaatsen) hebben ten tijde van de zaak te maken met een geurbelasting van gemiddeld ongeveer 20 ou/m<sup>3</sup>. Alhoewel deze waarde aanzienlijk onder de maximaal toegestane 35 ou/m<sup>3</sup> blijft, is de geurhinder nog steeds zeer groot. De Commissie Biesheuvel, ingesteld door de staatssecretaris van I&W om te onderzoeken welke maatregelen getroffen kunnen worden om geurhinder op het platteland te verminderen, concludeerde in haar eindrapport uit 2019 ook al dat de normen in de Wgv erg hoog zijn. Uit dit (door de rechtbank uitgebreid aangehaalde) rapport blijkt voorts dat de geurhinder in de praktijk vaak ook nog eens veel groter is dan op papier. Dit komt volgens de Commissie onder andere vanwege de cumulatie van geurhinder van meerdere veehouderijen in hetzelfde gebied, die kan ontstaan door een gebrek aan samenhang in de geurregulering van deze veehouderijen, en een minder dan verwachte effectiviteit van zogenaamde luchtwassers (luchtfilters) dan waar theoretisch van uit wordt gegaan.

3. De rechtbank onderkent het leed van de eisers, en meent dat de normering zoals opgenomen in de Wgv inderdaad in strijd is met de verplichtingen voor de Staat zoals die voortvloeien uit art. 8 EVRM en daarom onrechtmatig is. Om tot deze uitkomst te komen, refereert de rechtbank om te beginnen aan de maximale geurnorm van 5 ou/m<sup>3</sup> voor de aanvaardbaarheid van industriële geuruitstoot. Dit betekent echter niet zonder meer dat deze norm ook zou moeten gelden voor het agrarisch gebied, zoals eisers lijken te betogen. De wetgever geniet immers een bepaalde vrijheid



om minder strenge normen vast te leggen voor landbouwbedrijven. Deze vrijheid is volgens de rechtbank echter niet onbegrensd, en de rechtbank gaat eigenhandig op zoek naar een grenswaarde 'waarboven overlast in beginsel niet hoeft te worden getolereerd'. Een belasting boven deze grenswaarde betekent een inbreuk op art. 8 EVRM die door de Staat niet kan worden gerechtvaardigd. De rechtbank gaat daarvoor op zoek naar algemene normen die de wetgever zelf onderschrijft. Deze normen vindt de rechtbank in de milieukwaliteitscriteria die het RIVM in zijn rapportages voor geurhinder hanteert. In deze rapportages staat dat de milieukwaliteit in een concentratiegebied volgens het RIVM te gelden heeft als 'slecht' indien de geurbelasting tussen de 14 en 19,4 ou/m<sup>3</sup> is, 'zeer slecht' tussen 19,4 en 25,3 ou/m<sup>3</sup>, en 'extreem slecht' indien de geurbelasting boven 25,3 ou/m<sup>3</sup> uitkomt. In deze cijfers is reeds verdisconteerd dat men in een concentratiegebied geacht wordt meer geurhinder te accepteren dan elders.

Een en ander tezamen genomen hebbende, komt de rechtbank in r.o. 4.16 tot de conclusie 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 (...)". Hierover kan volgens de rechtbank "geen redelijke discussie bestaan". Concreet haakt de rechtbank aan bij 19,4 ou/m<sup>3</sup> als 'algemeen aanvaarde norm' die de rechtbank in de rest van de beoordeling hanteert als redelijke toetsingsmaatstaf voor geurbelasting. De rechtbank tekent aan dat dit alsnog haast viermaal de maximale grenswaarde is die voor industriële geuruitstoot wordt gehanteerd.

4. In het licht van het voorgaande komt de rechtbank tot de conclusie dat ten aanzien van de eisers met een geurbelasting van 19,4 ou/m<sup>3</sup> of daarboven de primaire vordering wordt toegewezen, nu het wettelijke systeem hen niet de nodige bescherming biedt of heeft geboden in het licht van art. 8 EVRM. De Staat heeft jegens hen onrechtmatig gehandeld. Over de hoogte van de schadevergoeding dienen partijen verder te debatteren in een afzonderlijke schadeprocedure. Tot slot vorderden de eisers dat de Staat bevolen zou worden om binnen een jaar zodanige maatregelen te treffen dat in de woon- en leefomgeving van de eisers de bovengrens van 5 ou/m<sup>3</sup> niet overschreden wordt. De rechtbank meent dat van haar hiermee in wezen gevraagd wordt om de Staat te bevelen om wetgeving met een concrete, specifieke inhoud tot stand te brengen, en met het oog op de arresten *Waterpakt* (HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462, AB 2004/39, m.nt. Ch.W. Backes, Gst. 2004/148, m.nt. D.E. Bunschoten) en *Urgenda* (HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, AB 2020/24, m.nt. Ch.W. Backes & G.A. van der Veen) is het dan ook niet geheel verwonderlijk dat deze vordering wordt afgewezen.

5. Het is opvallend om te zien hoe de civiele rechter ook in Nederland in art. 8 EVRM steeds vaker een recht op een schoon milieu leest, waarbij deze zeer ruime bepaling nader wordt geconcretiseerd middels ander internationaal recht en actuele milieuwetenschappelijke feiten, standaarden en opvattingen. Die brengen met zich dat

wettelijke normen opzij worden gezet omwille van alternatieve, 'betere' normen. Is de door de wetgever vastgelegde norm strijdig met het internationaal recht, dan is dit te wijten aan de doorwerking van het internationaal recht dat binnen de Nederlandse rechtsorde van hogere orde is. Bij de *Urgenda*-uitspraken in hoger beroep en in cassatie lag dit al moeilijker, maar was nog goed verdedigbaar dat de 'algemeen aanvaarde norm' daar uit het internationaal recht (het Parijsakkoord) en de wetenschappelijke concretisering van de daarin opgenomen norm ("well below 2, preferably to 1.5 degrees Celsius, compared to pre-industrial levels") werd afgeleid. In het hier besproken geval wordt de opvatting van het RIVM – die op deskundig onderzoek berust – echter tot 'algemeen aanvaarde norm' gemaakt die de norm van de democratisch gekozen en verantwoordelijke wetgever wegdrukt. Dit is opmerkelijk, nu deze 'norm' geen grondslag vindt in het internationaal recht. Hoewel de uitkomst van deze zaak ons persoonlijk zeer wenselijk voorkomt, lijkt de constitutionele prijs hoog. De opvatting van de rechtbank dat, nu er sprake is van een 'algemeen aanvaarde norm', het aannemen hiervan in het geheel niet op gespannen voet staat met de taakverdeling tussen rechter en wetgever (r.o. 4.16), is voor discussie vatbaar. Aan de andere kant kan de rechter weinig anders doen dan uitspreken dat de Staat als gevolg van art. 8 EVRM is gehouden om te voorkomen dat zijn burgers permanent worden blootgesteld aan een slechte of zelfs zeer slechte omgevingskwaliteit. De Staat heeft niet betwist dat deze inschatting van de omgevingskwaliteit van eisers juist is. Art. 8 EVRM eist van alle staten die partij zijn bij dit verdrag dat een dergelijke situatie moet worden voorkomen. Bij gebrek aan gekwantificeerde internationale (of Europese) geurkwaliteitsnormen, moet het uit art. 8 EVRM voortvloeiende recht door de rechter geconcretiseerd worden. De door wetenschappers aangeboden en door de Staat niet betwiste invulling is dan het enige mogelijke als de rechter art. 8 EVRM serieus neemt. En dat is geen keuze; dat moet de rechter.

6. Het voorgaande laat onverlet dat het pijnlijk is om te zien dat de civiele rechter zich genoodzaakt ziet zo hardhandig in te grijpen, nu de Staat de eisers in de kou heeft laten staan. Een wettelijk vastgelegde maximale toegestane geurbelasting van 35 ou/m<sup>3</sup>, terwijl het RIVM haast de helft daarvan al aanduidt als een 'zeer slechte' milieukwaliteit, is een directe en zeer vergaande keuze geweest om niet de burger, maar de industriële veehouderijen te bedienen. Daarbij heeft meegespeeld, aldus de rechtbank, dat ten tijde van de vaststelling van die norm veehouderijen doorgaans nog lokale boerenbedrijven waren die verspreid in het landschap lagen. Inmiddels gaat het echter veelal om industriële bedrijven. Het probleem is in eerste instantie dus niet dat de rechter de normering van de democratisch gelegitimeerde wetgever opzijzet omdat deze niet voldoet aan de minimale eisen van het internationale recht (ook al zijn die minimale eisen slechts in algemene en vage termen uitgedrukt), maar dat de Nederlandse wetgever het aandurft om zijn burgers bloot te stellen aan een zeer tot extreem slechte milieukwaliteit. Voorts is het ook wrang dat bestuursorganen bij het verlenen van vergunningen de grenzen hebben opgezocht

van wat van ingevolge de Wgv was toegestaan, ogenschijnlijk zonder al te veel met de kwaliteit van leven van de omwonenden van veehouderijen bezig te zijn. De vraag is op welke termijn de levenskwaliteit van omwonenden van industriële veehouderijen in het algemeen zal verbeteren. De rechtbank wijst erop dat vergunningen die eerder aan veehouderijen zijn verleend hun rechtskracht blijven behouden, nu het niet de onrechtmatigheid van de vergunningen is die eisers aan hun vorderingen ten grondslag hebben gelegd, maar de schending van art. 8 EVRM door de Staat.

7. Concluderend toont deze uitspraak hoe dan ook aan dat de structuur en intensiteit van de Nederlandse landbouw niet alleen problematisch is vanwege de daarmee verbonden stikstofuitstoot, maar ook vanwege gevolgen voor de gezondheid van omwonenden. Daar komen nog bij andere gezondheidsgevolgen dan door geuroverlast, gevolgen voor de waterkwaliteit, en de noodzaak de broeikasgasemissies vanuit de landbouw drastisch te reduceren. Een grondige herziening van de (juridische aspecten van de) Nederlandse landbouw moet al deze problemen integraal adresseren, ook om te voorkomen dat de rechter zich bij herhaling genoodzaakt ziet in te grijpen. Dat is niet gemakkelijk, maar wel noodzakelijk.

*J.A. Boer & Ch.W. Backes*