

Correspondentieadres:

POSTBUS 30001

7800 RA EMMEN

TEL: 14 0591

CAB@EMMEN.NL

De gemeenteraad van de gemeente Emmen

uw brief van/kenmerk

bijlage(n)

-1-

telefoon
14 (0591)fax
---Emmen,
6 mei 2025**Onderwerp**

Afwijzing aanvraag bestemmingsplanherziening Derksweg 56-59 te Klazienaveen

Geachte leden van de raad,

Het (pro forma) bezwaarschrift van de heer [REDACTED], namens de heer [REDACTED] (hierna: bezwaarmaker) van 19 december 2024 (ontvangen op 20 december 2024 en aangevuld op 3 februari 2025), tegen het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Emmen (hierna: de raad) van 24 oktober 2024 (besluit verzonden op 27 november 2024) is in handen gesteld van de Commissie van advies voor de bezwaarschriften (hierna: de commissie).

Het bezwaarschrift richt zich tegen het besluit van 24 oktober 2024, waarbij een aanvraag om een bestemmingsplanherziening ten behoeve van het realiseren van twee woningen aan de Derksweg 56-59 te Klazienaveen is afgewezen.

Na kennisneming van alle relevante stukken en de mondelinge toelichtingen van partijen tijdens de hoorzitting op 8 april 2025, brengt de commissie advies uit.

Advies

De commissie komt tot het volgende advies:

- a. Het bezwaarschrift van 19 december 2024 tegen het besluit van 24 oktober 2024 ongegrond verklaren.
- b. Het besluit van 24 oktober 2024 in stand laten.

Procesverloop

Op 30 mei 2022 heeft bezwaarmaker een aanvraag ingediend voor een bestemmingsplanherziening ten behoeve van twee woningen aan de Derksweg 56-59 te Klazienaveen.

Op 14 oktober 2022 heeft de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (thans Omgevingsdienst Drenthe en hierna als 'de ODD' aan te halen) een milieuadvies uitgebracht.

Op 18 juli 2023 heeft bezwaarmaker zijn aanvraag aangevuld, waarna de ODD op 24 augustus 2023 een aanvullend advies heeft uitgebracht.

De aanvraag is in de gemeenteraadvergadering van 24 oktober 2024 behandeld. Besloten is om het verzoek af te wijzen. Op 27 november 2024 is dit besluit naar de heer [REDACTED] verzonden.

Op 19 december 2024 (ontvangen op 20 december 2024) heeft bezwaarmaker (pro forma) bezwaar gemaakt tegen het besluit van 24 oktober 2024. Op 3 februari 2025 heeft bezwaarmaker de gronden van bezwaar ingediend.

Het bezwaarschrift van bezwaarmaker is op 8 april 2025 in een hoorzitting van de commissie behandeld. De commissie was als volgt samengesteld: de heer [REDACTED] (voorzitter), mevrouw [REDACTED] (lid) en mevrouw [REDACTED] (lid).

De heer [REDACTED] was met zijn gemachtigde bij de hoorzitting aanwezig. Namens de raad was mevrouw [REDACTED] van team Ruimtelijke ontwikkeling aanwezig.

Verslag horen

Van het behandelde ter hoorzitting is een geluidsopname gemaakt. De voorzitter heeft aan het begin van de hoorzitting aangegeven dat deze opname zal worden gebruikt bij het maken van het advies, dat een - als zodanig herkenbare - beknopte weergave zal bevatten van hetgeen tijdens de hoorzitting aan de orde is geweest, en dat de opname zal worden vernietigd nadat het advies naar de partijen is verstuurd.

Op basis van de opname is een kort zakelijk verslag opgesteld van hetgeen door partijen ter hoorzitting naar voren is gebracht. Dit verslag van de hoorzitting is in het onderhavige advies opgenomen in het onderdeel 'Standpunten van partijen'.

Standpunten van partijen

Hieronder treft u een samenvatting aan van het behandelde ter hoorzitting, alsmede een samenvatting van de bezwaargronden zoals die staan vermeld in het bezwaarschrift en van de punten die in de notitie van heroverweging naar voren zijn gebracht.

Standpunt van bezwaarmaker

Bezwaarmaker geeft aan het voornemen te hebben om op een braakliggend perceel, dat in zijn eigendom is, twee woningen te willen bouwen voor zijn zonen. Hiervoor is een verzoek om herziening van het bestemmingsplan ingediend. Dit is met het bestreden besluit afgewezen.

Geluid

Bezwaarmaker stelt in zijn bezwaarschrift dat het geluidsrapport van Geluidsmeesters aantoont dat

- er wordt voldaan aan de voorkeursgrenswaarden inzake wegverkeer;
- er weliswaar niet wordt voldaan aan de etmaalwaarde van 50 dB(A) inzake industrielawaai, maar er een hogere grenswaarde verleend kan worden omdat er wel kan worden voldaan aan de etmaalwaarde van 55 d(A) en hiervoor geen aanvullende bouwkundige voorzieningen nodig zijn;
- het maximale geluidsniveau in de periode tussen 6:00 uur en 7:00 uur vanwege het nabijgelegen bedrijf 2RG niet voldoet aan de grenswaarde van 60 dB(A), maar dat het onderzochte maximale geluidsniveau van 64 dB(A) op grond van een bestuurlijke afweging wel aanvaardbaar kan worden geacht als wordt voldaan aan de grenswaarde van het binnen niveau en verwijst hiervoor naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 21 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:854).

Bezwaarmaker stelt voorts dat ten aanzien van het voorgaande het besluit onzorgvuldig is voorbereid, omdat, volgens bezwaarmaker, de raad ingevolge artikel 110 Wgh niet bevoegd is om een hogere grenswaarde te verlenen en dat het college van burgemeester en wethouder (hierna: college) als bevoegd bestuursorgaan hier geen standpunt over zou hebben ingenomen.

Daarnaast stelt bezwaarmaker dat het besluit niet is voorzien van een deugdelijke motivering. Bezwaarmaker stelt dat de raad, volgens bezwaarmaker, het advies van 14 oktober 2022 van de ODD

zonder nadere motivering naast zich heeft neergelegd. Volgens bezwaarmaker zou hierin over het aspect geluid zijn aangegeven dat indien, bouwkundige maatregelen aan de gevel worden doorgevoerd, er een goed woon- en leefklimaat gegarandeerd kan worden.

Geur

Bezwaarmaker stelt dat het advies van de ODD ten aanzien van geur op onjuiste gronden tot stand is gekomen en niet aan het besluit ten grondslag had mogen worden gelegd. Uit het geuronderzoek blijkt dat de geurbelasting ter plaatse van de twee beoogde vrijstaande woningen op de locatie Derksweg 56-59 ten hoogste 2,66 ouE/m³ (Europese Odour Units) bedraagt. Deze geurbelasting is door de ODD in zijn advies van 24 augustus 2023 niet aanvaardbaar geacht.

Bezwaarmaker geeft aan dat de ODD de vergunde bedrijfsactiviteiten als uitgangspunt heeft genomen, heeft gerekend met de vergunde geuremissie, en geen rekening heeft gehouden met de inspanningsverplichting die 2RG op basis van de vergunning heeft om de geurbelasting te reduceren. Bezwaarmaker stelt dat het voorgaande onterecht is, omdat 2RG, volgens bezwaarmaker, niet voldoet aan de voorschriften uit de eigen omgevingsvergunning. Bezwaarmaker geeft hierbij aan dat het bevoegd gezag niet handhavend daartegen optreedt en dat er hierdoor geen inzicht zou zijn in de werkelijke geurbelasting. Bezwaarmaker stelt in dit verband dat als 2RG aan de inspanningsverplichting zou voldoen, de aangevraagde bestemmingsplanherziening ten behoeve van de twee woningen doorgevoerd zou kunnen worden.

Voorts stelt bezwaarmaker zich op het standpunt dat vanwege het ontbreken van inzicht in de werkelijke geurbelasting, niet beoordeeld kan worden of er sprake is van belemmering van de bedrijfsvoering van 2RG en dit daarom ook niet gesteld kan worden. Bezwaarmaker stelt dat slechts bij klachten en storingen sprake zou zijn van geurhinder. Deze zou geen gevolg zijn van de normale bedrijfsvoering. Gelet hierop had dit volgens bezwaarmaker niet in de beoordeling van een goed en woon- en leefklimaat mee mogen worden gewogen. Bezwaarmaker merkt hier bovendien bij op dat de omgevingsvergunning van 2RG ambtshalve zodanig aangepast zou kunnen worden dat de geurconcentratie op de twee nieuwe woningen vastgelegd wordt.

Bezwaarmaker gaf tijdens de hoorzitting aan dat het college van gedeputeerde staten van de provincie Groningen zijn geurhinderbeleid, dat de raad, volgens bezwaarmaker, tot het zijne heeft gemaakt, heeft aangepast. De B-waarde voor bestaande situaties is verruimd van 3,9 ouE/m³ naar 5,3 ouE/m³. Volgens bezwaarmaker moet dit punt worden betrokken in de beslissing op bezwaar.

Tijdens de hoorzitting gaf bezwaarmaker aan dat de notitie van heroverweging is opgesteld namens het college en dat in voornoemde notitie is aangegeven dat het college de commissie heeft gevraagd advies uit te brengen over voorliggend bezwaarschrift. Bezwaarmaker stelt hierbij dat het college niet hiertoe bevoegd is. De raad heeft het besluit genomen en is volgens bezwaarmaker bevoegd om een beslissing te nemen op het bezwaarschrift. Volgens bezwaarmaker verzet de raad van de te nemen beslissing op het bezwaar zich tegen mandatering door de raad aan het college. Bezwaarmaker stelt in dit verband dat de notitie van heroverweging is opgesteld door een orgaan dat hiertoe niet bevoegd is en verzoekt de commissie om de notitie geen onderdeel te laten zijn van de processtukken. Verder wijst bezwaarmaker erop dat ook in de uitnodiging van de commissie staat dat het college een beslissing over het bezwaar neemt en geeft hierbij aan dat dit niet juist is.

Bezwaarmaker merkt voorts op dat het hem niet duidelijk is waarom op het briefpapier van de notitie van heroverweging het team 'Toezicht en Handhaving' vermeld staat, terwijl de notitie is ondertekend door de teamleider van het team 'Ruimtelijke Ontwikkeling'.

Tot slot geeft bezwaarmaker tijdens de hoorzitting aan dat de raad in zijn belangenafweging onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de locatie specifieke omstandigheden, waardoor afwijken van het beleid in dit specifieke geval aanvaardbaar is. De twee woningen worden opgericht en zullen worden bewoond door de twee zonen. Zij wonen hun hele leven al op de locatie zodat in dit specifieke geval geen nieuwe geluid-alsmede geurhindersituatie optreedt. Deze specifieke omstandigheden zorgen er volgens bezwaarmaker

dan ook voor dat geen sprake kan zijn van precedentwerking. Daarnaast stelt bezwaarmaker dat de raad in zijn belangenafweging onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de belangen die voortvloeien uit de woonvisie en stelt dat de raad in strijd handelt met zijn eigen beleidsvoornemens. Hij verwijst in dit verband naar de volgende teksten:

‘Klazienaveen heeft een aanzuigende werking op de omliggende dorpen, omdat hier veel voorzieningen zijn. Dit betekent dat we wat betreft het toevoegen van extra woningen vooral naar de mogelijkheden in Klazienaveen kijken (p. 44 Woonvisie).’

‘Het toevoegen van nieuwe kavels voor grondgebonden woningen op diverse locaties (reeds aangewezen: Het Kruiswerk, De Doole en aan de Broekweg). Inbreidingslocaties hebben de voorkeur, maar we onderzoeken ook uitbreiding van het dorp (p. 44 Woonvisie).’

Standpunt van de raad

Geluid

Ten aanzien van de stelling van bezwaarmaker dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid, omdat de raad niet bevoegd zou zijn om een hogere grenswaarde toe te staan reageert de raad als volgt. Het college is ingevolge artikel 110a Wgh bevoegd tot het vaststellen van een hogere grenswaarde. Echter gaat het hier volgens de raad niet om een vaststelling van een hogere grenswaarde. In het geval van een bestemmingsplanherziening wordt een hogere grenswaardebesluit tegelijkertijd met het ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd. De geluiddempende maatregelen worden vervolgens na vaststelling van het hogere grenswaardebesluit in de planregels geborgd. Het voorgaande is volgens de raad niet aan de orde, omdat de raad de aanvraag om een bestemmingsplanherziening heeft afgewezen.

De raad geeft voorts aan op grond van artikel 3.1 Wro bevoegd te zijn een bestemmingsplan vast te stellen en een verzoek tot herziening daarvan af te wijzen. Bij de beoordeling van een dergelijk verzoek wordt de ‘goede ruimtelijke ordening’ in acht genomen. De geluidsbelasting is een onderdeel hiervan en wordt daarom meegewogen bij de beoordeling van een aanvraag voor een bestemmingsplanherziening.

Voor zover bezwaarmaker van mening is dat het college geen standpunt heeft ingenomen ten aanzien van het vaststellen van een hogere grenswaarde, merkt de raad op dat de raad zijn besluit heeft genomen op voorstel van het college. Weliswaar is de raad bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid niet aan de inzichten van het college gebonden, maar dit betekent, volgens de raad, niet dat het college geen standpunt heeft ingenomen.

Met betrekking tot de stelling van bezwaarmaker dat een maximaal geluidsniveau van 64 dB(A) aanvaardbaar kan worden geacht, geeft de raad aan dat dat juist is. De raad voegt hier echter aan toe dat het college een hogere grenswaarde kan toestaan, die vervolgens in de planregels wordt geborgd als dat aanvaardbaar wordt geacht en de raad het bestemmingsplan vaststelt. De raad stelt dat het bevoegd gezag daarbij beleidsruimte heeft. Volgens de raad toetst de Afdeling met betrekking hiertoe terughoudend. In het voorbeeld dat bezwaarmaker noemt wordt een maximaal geluidsniveau van 64 dB(A) aanvaardbaar geacht. Dit betekent volgens de raad niet dat dat in alle gevallen aanvaardbaar moet worden geacht.

Voor wat betreft de stelling van bezwaarmaker dat de raad het advies van de ODD zonder nadere motivering naast zich neer heeft gelegd, geeft de raad aan dat de ODD enkel heeft aangegeven dat er indien bouwkundige maatregelen aan de gevel worden doorgevoerd, er een goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd voor wat betreft het aspect geluid, maar dat de ODD niet adviseert over de wenselijkheid hiervan. Volgens de raad betreft dit een bestuurlijke belangenafweging.

De raad stelt voorts dat niet de te hoge geluidsbelasting alleen, maar de combinatie van de hoge geluidsbelasting, de noodzaak van meerdere dove gevels en de te hoge geurbelasting, maakt dat geen sprake kan zijn van een goed woon- en leefklimaat. Volgens de raad maakt de mate waarin aanvullende maatregelen nodig zijn om de gehanteerde normen voor maximale geluidsbelasting te kunnen halen, dat de impact op (de beperking van) het woon- en leefklimaat relatief groot is. Deze constatering, in combinatie

bezien met de hierna te noemen constatering met betrekking tot het aspect geur, maakt dat de raad het standpunt inneemt dat er ten aanzien van de aangevraagde woningen onvoldoende sprake kan zijn van een goed woon- en leefklimaat.

Geur

Ten aanzien van het feit dat bezwaarmaker het onterecht vindt dat de ODD de geurbelasting van ten hoogste 2,66 ouE/m³ ter plaatse van de twee beoogde vrijstaande woningen op de locatie Derksweg 56-59 in zijn advies van 24 augustus 2023 als niet aanvaardbaar heeft aangemerkt, geeft de raad aan dat er geen eenduidige regel is voor hoe veel geluids- of geurhinder aanvaardbaar is. Het bevoegd gezag besluit hier volgens de raad over. Zo kan de raad kiezen voor een verschil in aanvaardbaar hinderniveau tussen bestaande en nieuwe situaties.¹

Volgens de raad wordt op veel plaatsen in Nederland in het kader van geurbeleid het onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe situaties. Bestaande situaties zijn historisch zo gegroeid en volgens de raad, is alleen vanuit die achtergrond een hogere geurbelasting te verdedigen. Dat is volgens de raad anders voor wat betreft nieuwe situaties. Het bevoegd gezag kiest ervoor om in het geurbeleid nieuwe woningen beter te beschermen dan bestaande woningen. Dat de gewenste woningen op ongeveer dezelfde afstand als een bestaande woning worden gerealiseerd, is volgens de raad in dat licht niet genoeg om anders te besluiten.

De raad geeft aan dat door het ontbreken van lokaal geurbeleid binnen de provincie Drenthe en de gemeente Emmen, Cauberg Huygen in de onderbouwing van de bestemmingsplanherziening heeft aangesloten bij het geurbeleid van de provincie Groningen. De vertegenwoordiger van de raad gaf tijdens de hoorzitting aan zich te kunnen vinden in het beleid van de provincie Groningen, zoals dat door de ODD in advies is opgenomen. In dit geurbeleid wordt onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe situaties. Volgens de raad kunnen 'bijzondere omstandigheden' er niet toe leiden dat een nieuwe woning als bestaand wordt aangemerkt. Voorts stelt de raad dat wanneer ingestemd zou worden met de bouw van de twee nieuwe woningen op de gewenste locatie, er een reële kans bestaat (gelet op precedentwerking en het gelijkheidsbeginsel) dat dit ongewenste gevolgen heeft voor nieuwe situaties.

De raad stelt dat de aanvraag van bezwaarmaker niet voldoet aan voornoemd beleid. De raad geeft hierbij aan dat vanwege de ligging in het buitengebied is uitgegaan van een minder strenge grenswaarde (1,1 ouE/m³) dan waarvoor aaneengesloten bebouwing vanuit wordt gegaan (0,5 ouE/m³), terwijl de locatie op zeer korte afstand ligt van de aaneengesloten bebouwing van Klazienaveen. De raad geeft aan dat het om een grote overschrijding gaat (2,66 ouE/m³ ten opzichte van 1,1 ouE/m³).

Belangrijk, volgens de raad om in dit kader te benoemen, is dat de grenswaarde (maximale limiet) voor nieuwe situaties van 1,1 ouE/m³, niet dezelfde norm is als de richtwaarde voor bestaande situaties. Bij het verlenen van de vergunning aan 2RG werd voldaan aan de grenswaarde voor bestaande situaties (3,9 ouE/m³) in het buitengebied, maar niet aan de richtwaarde van 1,1 ouE/m³. De beoogde woningen aan de Derksweg zijn getoetst aan de grenswaarde voor nieuwe situaties. Er wordt niet voldaan aan deze norm.

Met betrekking tot de stelling van bezwaarmaker dat 2RG zich niet houdt aan de in de omgevingsvergunning opgelegde inspanningsverplichting om de geurhinder naar beneden te brengen, en dat het bevoegd gezag daarop niet handhaaft, geeft de raad aan dat uit navraag bij de ODD blijkt dat door 2RG weldegelijk inspanningen zijn geleverd om de geurbelasting naar beneden te brengen, o.a. door een andere bentonietmix te gebruiken. Het is daarmee echter niet gelukt om de geurbelasting naar beneden te brengen. Dit betekent dat de vergunde situatie het uitgangspunt blijft.

De raad benadrukt dat hier sprake is van een inspanningsverplichting en niet van een resultaatsverplichting. Nu de inspanningen van 2RG niet hebben geleid tot een verlaging van de geurbelasting,

¹ ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4691 en ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2156.

heeft de ODD de vergunde situatie, volgens de raad, terecht als uitgangspunt genomen. Dit betekent dat er moet worden uitgegaan van een geurbelasting van 2,66 ouE/m³. De raad concludeert dat dit een forse overschrijding is van de grenswaarde. De raad wijst er hierbij op dat de door bezwaarmaker aangegeven waarde van 1,18 ouE/m³ een overschrijding is van de grenswaarde, en bezwaarmaker niet heeft beargumenteerd waarom een overschrijding zelfs na het voldoen van 2RG aan de inspanningsverplichting aanvaardbaar zou moeten worden geacht.

Tijdens de hoorzitting gaf de vertegenwoordiger van de raad aan dat de raad het legitiem te acht om ten aanzien van de beoordeling van de beoogde toevoeging van de twee woningen aan te sluiten bij het geurbeleid van de provincie Groningen, omdat het geurbeleid, zoals dat door de ODD in het advies is opgenomen, sterk overeenkomt met het afgeleide toetsingskader zoals destijds gehanteerd is voor de vergunning van 2RG. Ten aanzien van de stelling van bezwaarmaker dat het beleid van de provincie Groningen inmiddels is verruimd geeft de vertegenwoordiger van de raad, desgevraagd, aan dat als de verruiming ziet op nieuwe situaties de raad bereid is om er naar te kijken. Gedurende hoorzitting werd echter duidelijk dat de verruiming waar bezwaarmaker zich op beroept een norm van 1,8 ouE/m³ betreft, terwijl de raad aangeeft dat er in dit geval sprake is van een geurbelasting van 2,66 ouE/m³ met piekniveaus van 10,54 ouE/m³.

Ten aanzien van de stelling van bezwaarmaker dat de geurklachten door ongewone voorvallen worden veroorzaakt en niet door de normale bedrijfsvoering, geeft de raad aan dit niet te kunnen volgen, omdat de vergunde belasting immers al te hoog is en in dit geval maakt dat geen sprake is van een aanvaardbaar niveau van geurhinder. Voor zover bezwaarmaker met deze opmerking beoogt aan te geven dat klachten uit de omgeving niet mogen worden meegewogen, verwijst de raad naar artikel 2.7a, derde lid 3, sub d, van het Activiteitenbesluit, op grond waarvan bij het bepalen van een aanvaardbaar niveau van geurhinder rekening gehouden mag worden met *‘de historie van de betreffende inrichting en het klachtenpatroon met betrekking tot geurhinder’*. In de *‘Handleiding geur: bepalen van het aanvaardbaar hinderniveau van industrie en bedrijven (niet veehouderijen)’* van 22 augustus 2023 van kenniscentrum Infomil is verwoord dat de afwegingscriteria in artikel 2.7a, derde lid, niet alleen van toepassing zijn bij de toelating van een bedrijf, maar ook kunnen worden betrokken bij de beoordeling van de geur in het kader van een goede ruimtelijke ordening.

Omgekeerde werking milieuzonering

Inzake het gestelde dat er geen sprake is van belemmering van de bedrijfsvoering van 2RG reageert de raad als volgt.

Bij toelating van de gewenste woningen wordt volgens de raad een nieuwe hindersituatie toegevoegd. Dit wordt onwenselijk geacht. Voorts geeft de raad aan dat zelfs niet aan de richtwaarde van 1,1 ouE/m³ wordt voldaan, indien de geurhinder door 2RG omlaag wordt gebracht.

De raad geeft verder aan dat bij de beoordeling van de aanvraag rekening te houden met de maximale planologische mogelijkheden op het bedrijfsp perceel van 2RG. Toevoeging van de beoogde woningen kan een mogelijke beperking van de maximale planologische mogelijkheden van 2RG betekenen. 2RG is een groot bedrijf, dat veel werkgelegenheid geeft in de omgeving. Beperking van de potentiële uitbreidingsmogelijkheden wordt door de raad als onwenselijk geacht.

De raad geeft voorts aan niet bevoegd te zijn als het gaat om de vergunningverlening met betrekking tot 2RG. De raad noch het college kunnen volgens de raad de omgevingsvergunning aanpassen. Daarnaast geeft de raad aan dat de inhoud van het bezwaarschrift ook geen aanleiding geeft om de provincie te vragen om de normen in de omgevingsvergunning van 2RG te versoepelen.

Tijdens de hoorzitting lichtte de vertegenwoordiger van de raad voorts toe dat er sprake is van een milieuzonering. Dit houdt in dat er een duidelijke scheiding moet zijn voor milieubelastende functies en

milieugevoelige functies. 2RG is een bedrijf met milieubelastende activiteiten (milieucategorie 5.1) en de toe te voegen woningen betreffen milieugevoelige functies. Voor geur geldt een richtafstand van 200 meter. De beoogde woningen zouden op een afstand van circa 12 meter van 2RG komen te liggen. Hiermee wordt de richtafstand volgens de raad ruim overschreden. Het feit dat het hier gaat om een richtafstand, betekent volgens de raad dat als men deze richtafstand aanhoudt er in ieder geval wordt voldaan aan de normen. Als niet kan worden voldaan aan de richt-afstand, moet nader onderzoek worden gedaan en dit onderzoek is volgens de raad in dit geval ook verricht.

De raad stelt zich tot slot in de notitie van heroverweging op het standpunt dat het besluit voldoende is gemotiveerd en het bestreden besluit zorgvuldig is voorbereid. Daarnaast stelt de raad dat toevoeging van twee vrijstaande woningen op de locatie Derksweg 56-59 in strijd is met de goede ruimtelijke ordening, waarbij niet alleen de hoge geluidsbelasting een rol speelt, maar ook (de combinatie met) de te hoge geurbelasting. De stelling dat de bedrijfsvoering van 2 RG door de bouw van de twee woningen niet wordt belemmerd, wordt naar het oordeel van de raad door bezwaarmaker onvoldoende onderbouwd. Bovendien stelt de raad dat er geen goed woon- en leefklimaat gewaarborgd kan worden indien de twee beoogde woningen zouden worden gerealiseerd.

Juridisch kader

De voor dit advies relevante wet- en regelgeving is in de bijlage opgenomen. Deze bijlage maakt deel uit van dit advies.

Ontvankelijkheid

De commissie overweegt dat om bezwaar te kunnen maken er sprake moet zijn van een 'belanghebbende'. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, Awb wordt onder belanghebbende verstaan: 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, moet een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

Bezwaarmaker heeft een aanvraag om een bestemmingsplanherziening ingediend. Het bestreden besluit betreft het besluit op die aanvraag. De commissie is gelet hierop van oordeel dat bezwaarmaker als belanghebbende bij het bestreden besluit kan worden aangemerkt. Nu ook wordt voldaan aan de overige ontvankelijkheidsvereisten, acht de commissie bezwaarmaker ontvankelijk in zijn bezwaar.

Overwegingen commissie

De commissie overweegt dat op 1 januari 2024 de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) is ingetrokken en de Omgevingswet in werking is getreden. Ingevolge artikel 4.3, sub a, van de Invoeringswet Omgevingswet dient een afwijzing van een aanvraag om een herziening van het bestemmingsplan die is ingediend vóór de datum van invoering van de Omgevingswet met toepassing van het oude recht worden afgehandeld.² Nu de aanvraag op 30 mei 2022 is ingediend, is de Wro op deze aanvraag van toepassing.

Op de betreffende locatie zijn de regels uit het bestemmingsplan 'Klazienaveen' van toepassing. De gronden zijn deels aangewezen voor woondoeleinden (ten behoeve van de woning aan de Derksweg 56) en deels bestemd als agrarisch met waarden – kleinschalige veenontginningen.

Welk bestuursorgaan is bevoegd?

De commissie stelt vast dat de voorliggende aanvraag, een aanvraag is om een bestemmingsplan vast te stellen, zoals bedoeld in artikel 3.9 van de Wro. Dit betekent dat, gelet op artikel 3.1, eerste lid, van de Wro de raad bevoegd is te beslissen op een dergelijke aanvraag.

² ABRvS 17 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1529.

Volgens vaste rechtspraak en op grond van voornoemd van toepassing zijnde recht dient een bestemmingsplan in overeenstemming te zijn met een goede ruimtelijke ordening. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. Bij deze belangenafweging dienen, ingevolge artikel 3.9 Wro, alle ruimtelijke aspecten worden betrokken. Hiertoe behoort ook het milieuaspect geluid. Dit staat los van de bevoegdheid van het college om op grond van artikel 110a Wgh een hogere grenswaarde te kunnen vaststellen.³

Met betrekking tot de stelling van bezwaarmaker dat de notitie van heroverweging door het college is opgesteld, dat het college onbevoegd is om dit te doen en de notitie van heroverweging om die reden niet mag worden betrokken in deze procedure overweegt de commissie als volgt.

In artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is besluiten van de raad voor te bereiden. De commissie stelt vast dat het college in die hoedanigheid onder meer zorgdraagt voor de procesvertegenwoordiging bij de commissie en de indiening van een notitie van heroverweging. Er bestaat in dit geval daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het college onbevoegd heeft gehandeld.

Goede ruimtelijke ordening

Zoals gezegd volgt uit vaste rechtspraak en op grond van het van toepassing zijnde recht dat een wijziging van een bestemmingsplan in overeenstemming moet zijn met een goede ruimtelijke ordening. Met betrekking tot het ruimtelijk aspect geluid stelt de commissie vast dat niet in geschil is dat een maximaal geluidsniveau van 64 dB(A) aanvaardbaar kan worden geacht. De commissie overweegt voorts dat het college bevoegd is om een hogere grenswaarde toe te staan en dat de raad deze vervolgens in planregels borgt, indien deze aanvaardbaar wordt geacht. Dit moet, naar het oordeel van de commissie, per geval worden beoordeeld. De raad heeft daarbij beleidsruimte.

Met betrekking tot de stelling van bezwaarmaker dat de raad het advies van de ODD zonder nadere motivering naast zich neer heeft gelegd overweegt de commissie als volgt. Ten aanzien van het aspect geluid wordt in het advies aangegeven dat, indien bouwkundige maatregelen aan de gevels worden doorgevoerd, er sprake zou zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de beoogde woningen. De commissie overweegt dat dit niets zegt over het woon- en leefklimaat op in de bij de woningen behorende tuinen. De dove muren dienen immers enkel ter bescherming van het woon- en leefklimaat in de beoogde woningen. Daarnaast is de commissie met de raad van oordeel dat het advies van de ODD zich niet uitspreekt over de wenselijkheid en dat dit aan de raad is om te beoordelen. De raad heeft hierbij beleidsruimte. De commissie volgt ook de redenering van de raad dat de mate waarin aanvullende maatregelen nodig zijn om de gehanteerde normen voor maximale geluidsbelasting te kunnen halen, maakt, dat de impact op (de beperking van) het woon- en leefklimaat relatief groot is.

Voorts is in dit kader van belang dat alle ruimtelijke aspecten in de beoordeling van een goede ruimtelijke beoordeling dienen te worden betrokken. En dat de verschillende aan de orde zijnde ruimtelijke aspecten ook ten opzichte van elkaar dienen te worden gewogen. De commissie is gelet hierop van oordeel dat de raad de te hoge geluidsbelasting en de noodzaak van meerdere dove gevels terecht in combinatie met de geurbelasting heeft gewogen. Naar het oordeel van de commissie is het advies van de ODD zorgvuldig tot stand gekomen. De commissie stelt vast dat de raad niet van het advies afwijkt, maar juist aan het besluit ten grondslag legt. Naar het oordeel van de commissie is het besluit op dit punt voldoende gemotiveerd.

Geur

Met betrekking tot het ruimtelijk aspect geur overweegt de commissie als volgt. Bezwaarmaker is in zijn aanvraag uitgegaan van het door Cauberg Huygen gehanteerde geurbeleid van de provincie Groningen. Voor dit uitgangspunt is gekozen vanwege het ontbreken van lokaal geurbeleid binnen de provincie Drenthe en de gemeente Emmen. De ODD heeft vervolgens op basis van de aanvraag advies uitgebracht over de geurbelasting. De ODD heeft evenals bezwaarmaker en om dezelfde reden het op dat moment

³ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706 en ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1069.

geldende geurbeleid van de provincie Groningen gehanteerd. Daarnaast komt het geurbeleid, zoals dat door de ODD in het advies is opgenomen, sterk overeen met het afgeleide toetsingskader zoals destijds is gehanteerd voor de omgevingsvergunning van het nabijgelegen (op een afstand van 12 meter) bedrijf 2RG.

De commissie stelt vast dat met de normen met betrekking tot geur wordt beoogd om zowel de belangen van de omwonenden (in dit geval de toekomstige bewoners van de beoogde woningen) bij een goed woon- en leefklimaat als de belangen van bedrijven (in dit geval 2RG) bij een ongehinderde bedrijfsuitoefening te waarborgen.⁴ Dat het geurbeleid van de provincie Groningen is verruimd, doet in dit geval niet ter zake aangezien de raad bij de vaststelling van een goede ruimtelijke ordening (eigen) beleidsruimte heeft. De commissie overweegt hierbij ten overvloede dat tijdens de hoorzitting en uit het dossier is gebleken dat de verruiming van het beleid van de provincie Groningen waarop bezwaarmaker zich beroept een norm van 1,8 ouE/m³ betreft, terwijl de raad aangeeft dat er in dit geval sprake is van een geurbelasting van 2,66 ouE/m³ met piekniveaus van 10,54 ouE/m³.

De commissie acht het tevens zorgvuldig dat de raad verschillende normen hanteert voor bestaande en nieuwe situaties. Dit onderscheid is in de jurisprudentie aanvaardbaar geacht.⁵ Bestaande situaties zijn historisch zo gegroeid. Vanuit die achtergrond is een hogere geurbelasting te verdedigen. Dat het de bedoeling is van bezwaarmaker dat zijn zonen in de beoogde woningen komen te wonen, doet hier niet aan af. Door de woningen toe te voegen, ontstaat er een nieuwe situatie en dienen de normen voor nieuwe situaties te worden gehanteerd, ook al geven de beoogde bewoners aan geen last te hebben van de geurbelasting.

De aanvraag van bezwaarmaker voldoet niet aan voornoemd beleid. De commissie stelt vast dat de raad vanwege de ligging in het buitengebied uitgegaan is van een minder strenge grenswaarde (1,1 ouE/m³) dan waarvoor bij aaneengesloten bebouwing wordt uitgegaan (0,5 ouE/m³), terwijl de locatie op geringe afstand ligt van de aaneengesloten bebouwing van Klazienaveen. Verder is ingevolge artikel 2.7a, derde lid 3, sub d, van het Activiteitenbesluit, bij het bepalen van een aanvaardbaar niveau van geurhinder rekening gehouden met *‘de historie van de betreffende inrichting en het klachtenpatroon met betrekking tot geurhinder’*. In de *‘Handleiding geur: bepalen van het aanvaardbaar hinderniveau van industrie en bedrijven (niet veehouderijen)’* van 22 augustus 2023 van kenniscentrum Infomil is verwoord dat de afwegingscriteria in artikel 2.7a, derde lid, niet alleen van toepassing zijn bij de toelating van een bedrijf, maar ook kunnen worden betrokken bij de beoordeling van de geur in het kader van een goede ruimtelijke ordening.

Met betrekking tot de vraag of 2RG zich aan de in de omgevingsvergunning opgelegde inspanningsverplichting om de geurhinder naar beneden te brengen is de commissie van oordeel dat dit niet van belang is voor deze procedure. De raad is in het kader van de omgevingsvergunningverlening en handhaving niet bevoegd. Dit betreft een bevoegdheid van gedeputeerde staten van de provincie Drenthe. Bovendien betreft het hier een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting. De raad dient in een procedure als deze uit te gaan van de maximale planologische mogelijkheden op het bedrijfsperceel van 2RG. Zoals gezegd dienen de normen met betrekking tot geur ook ter bescherming van het belang dat 2RG heeft bij een ongehinderde bedrijfsuitoefening.⁶ Daarnaast geeft de raad aan dat het waarde hecht aan de werkgelegenheid die het bedrijf met zich brengt.

De commissie volgt de raad in het oordeel dat de toevoeging van de beoogde woningen een mogelijke beperking van de maximale planologische mogelijkheden van 2RG kan betekenen. Beperking van de potentiële uitbreidingsmogelijkheden wordt door de raad onwenselijk geacht.

Met betrekking tot de stelling van bezwaarmaker dat de raad in zijn belangenafweging onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de belangen die voortvloeien uit de woonvisie en dat de raad in strijd met

⁴ ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1495.

⁵ ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4691 en ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2156.

⁶ ABRvS 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2704.

zijn eigen beleidsvoornemens handelt, stelt de commissie vast dat bezwaarmaker dit niet verder onderbouwd. De commissie volgt de stelling van bezwaarmaker dan ook niet.

Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat het advies van de ODD met betrekking tot het ruimtelijk aspect geur zorgvuldig tot stand is gekomen en dat de raad het advies aan het bestreden besluit ten grondslag heeft kunnen leggen.

De commissie is van oordeel dat het besluit zorgvuldig tot stand is gekomen en is voorzien van een deugdelijke en kenbare motivering. Voldoende wordt onderbouwd dat er als gevolg van de combinatie van de ruimtelijke aspecten geluid en geur geen sprake kan zijn van een goed woon- en leefklimaat en dat toevoeging van de twee woningen op de beoogde locatie daarom in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De commissie is daarom van oordeel dat de raad op juiste gronden tot het bestreden besluit is gekomen.

Conclusie

De commissie adviseert de raad het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten.

De commissie van advies voor de bezwaarschriften,



BIJLAGE: RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

Gemeentewet

In artikel 160, eerste lid, aanhef en onder e, van de Gemeentewet is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist.

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Op grond van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 april 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1529, r.o. 15 e.v.) dient een afwijzing van een aanvraag om een herziening van het bestemmingsplan die is ingediend vóór de datum van invoering van de Omgevingswet op grond van artikel 4.3, sub a, van de Invoeringswet Omgevingswet afgehandeld te worden conform het oude recht.

De aanvraag is ingediend vóór de datum van invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024, namelijk op 30 mei 2022. Concreet betekent dit dat op deze aanvraag de Wro van toepassing is.

Op grond van artikel 3.1, eerste lid, Wro stelt de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.

In artikel 3.9 Wro is geregeld dat op een afwijzing van een aanvraag om het bestemmingsplan te herzien niet de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure van toepassing is, maar de reguliere voorbereidingsprocedure. Daarvan is in dit geval sprake.

Planologisch regime

Op de locatie zijn de regels uit het bestemmingsplan Klazienaveen van toepassing (vastgesteld op 19 december 2013). Op grond daarvan is de locatie deels voor woondoeleinden aangewezen (ten behoeve van de woning aan de Derksweg 56) en deels bestemd als agrarisch met waarden – kleinschalige veenontginningen, zie uitsnede van de plankaart zoals getoond op ruimtelijkeplannen.nl hieronder.

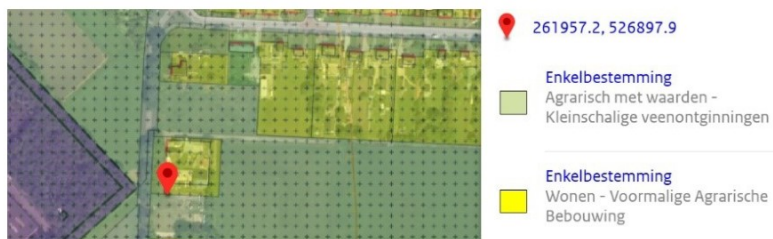
51.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Wonen-Voormalige Agrarische Bebouwing aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. woningen met kenmerken van een voormalig agrarisch bedrijf/ woonboerderij;
- b. voormalige agrarische bedrijfsgebouwen;
- c. bijbehorende bouwwerken;
- d. tuin en erven;
- e. caravanstalling ter plaatse van de aanduiding "caravanstalling";
- f. kleinschalig kamperen ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - kleinschalig kamperen";

met bijbehorende:

- g. andere bouwwerken;
- h. sport- en speelgelegenheden;
- i. toegangswegen in- en uitritten;
- j. parkeervoorzieningen;
- k. groenvoorzieningen;
- l. nutsvoorzieningen en waterhuishoudkundige voorzieningen.



9.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Agrarisch met waarden - Kleinschalige Veenontginningen aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. behoud en herstel van de landschappelijke en natuurlijke waarden;
- b. agrarische doeleinden;
- c. extensief recreatief medegebruik;
- d. behoud en herstel van watergangen;

met bijbehorende:

- e. andere bouwwerken;
- f. fiets- en voetpaden;
- g. toegangswegen in- en uitritten;
- h. groenvoorzieningen;
- i. nutsvoorzieningen en waterhuishoudkundige voorzieningen;