

Vergaderjaar 2000–2001

27 835

Regels inzake stankemissie van veehouderijen in ontwikkelings- en verwevingsgebieden (Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Bij de beslissing op de aanvraag van een milieuvergunning betreft het bevoegd gezag in ieder geval de gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken (artikel 8.8, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer). Deze gevolgen worden onder meer bepaald door de soort inrichting, de omvang van de inrichting en de aard van de omgeving. Waar het een veehouderij betreft is een van de mogelijke gevolgen voor het milieu de stankhinder veroorzaakt door uitstoot van stankcomponenten uit stallen en eventuele mestverwerkinginstallaties, indien binnen de invloedssfeer hiervan voor stank gevoelige objecten zijn gelegen.

Bij een groot aantal beslissingen op de aanvraag van een vergunning voor het houden van vee speelt het aspect (voorkomen van) stankhinder een belangrijke rol. Al in de jaren zeventig heeft dit geleid tot een landelijk stankbeleid met het oog op uniformiteit en duidelijkheid bij de beoordeling van een vergunningaanvraag op het punt van het voorkomen van stankhinder.

In een motie (de motie Stellingwerf, 11 december 1995, kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 19) verzocht de Tweede Kamer de regering het landelijke stankbeleid zodanig te herzien dat de uit een oogpunt van het voorkomen van stankhinder onbedoelde blokkering van de dynamiek in de veehouderij zou worden weggenomen. Het gezamenlijk overleg dat mede naar aanleiding van deze motie is gevoerd heeft geleid tot de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996 (verder te noemen richtlijn 1996), die per brief van 30 oktober 1996 (kenmerk DWL/96057153) door de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is verzonden aan de besturen van de provincies en gemeenten. De richtlijn 1996 was bedoeld om meer flexibiliteit en ruimte te creëren voor milieuvergunningverlening aan veehouderijen binnen de grenzen van het milieuhygiënisch aanvaardbare.

2. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel; relatie met de Reconstructiewet concentratiegebieden

Op 23 december 1998 is het wetsvoorstel Reconstructiewet concentratiegebieden bij de Tweede Kamer ingediend. Met de reconstructie wordt een integrale aanpak beoogd van de doelstellingen van die wet, zoals het realiseren van varkensvrije zones, herstel en ontwikkeling van ecologisch waardevolle gebieden, herstel van hydrologische systemen, vermindering van het aantal stankgehinderden en het aanwijzen van gebieden waar de vestiging en de verdere ontwikkeling van veehouderijbedrijven mogelijk is. Voor elk concentratiegebied worden op grond van artikel 11 van de Reconstructiewet een of meer reconstructieplannen opgesteld.

Een van de onderdelen van een reconstructieplan is de beschrijving van de ruimtelijke indeling in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. De aanwijzing van deze gebieden vindt plaats met inachtneming van de doelstellingen van de Reconstructiewet, zoals beschreven in artikel 4 van die wet. Daarin is onder meer genoemd het bevorderen van een goed woonklimaat. Het voorkomen van stankhinder is hierbij een belangrijk uitgangspunt. In het landbouwontwikkelingsgebied heeft de landbouw het primaat, daar waar de uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van de intensieve veehouderij is voorzien. In het verwevingsgebied is hervestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij mogelijk mits de ruimtelijke kwaliteit of functies van het gebied zich daartegen niet verzetten.

Om een beter inzicht te krijgen in de mogelijkheden en de belemmeringen, die zich kunnen voordoen bij het opstellen van een reconstructieplan en het aanwijzen van bovengenoemde gebieden is in 1999 besloten om voor een zestal gebieden een pilotreconstructieplan op te stellen. Uit de bevindingen van deze zes pilots is onder meer geconcludeerd dat de eerder genoemde richtlijn 1996 voldoende ruimte en flexibiliteit biedt om aan de doelstellingen van de reconstructie tegemoet te komen, terwijl de toepassing van deze richtlijn 1996 bij vergunningverlening in het kader van de Wet milieubeheer voldoende waarborgen biedt om stankhinder te voorkomen of binnen milieuhygiënisch aanvaardbare grenzen te beperken.

De Raad van State heeft een aantal onderdelen uit de richtlijn 1996 onvoldoende gemotiveerd bevonden. Mede naar aanleiding daarvan hebben het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de provincies Gelderland en Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten op 15 maart 2000 een bestuursakkoord getekend. In dit Bestuurlijk afsprakenkader (kamerstukken II 17 maart 2000, 1999–2000, 26 729, nr. 20) is onder andere afgesproken zekerheid en duidelijkheid te scheppen met betrekking tot het stankbeleid in het kader van de reconstructie.

Besloten is om de uitgangspunten van de richtlijn 1996 in een wet vast te leggen om daarmee voor alle partijen de nodige duidelijkheid en zekerheid te scheppen aangaande het vigerend stankbeleid. De wet heeft alleen betrekking op de landbouwontwikkelingsgebieden en verwevingsgebieden, die in een reconstructieplan zijn opgenomen.

Bij de aanwijzing van de landbouwontwikkelingsgebieden en de verwevingsgebieden is het de bedoeling dat gezocht wordt naar die gebieden die gezien de kwaliteit en de functies geschikt zijn voor de vestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij zonder dat dat ten koste gaat van die kwaliteit en functies. Waar het gaat om het voorkomen van stankhinder mag de vestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij met inachtneming van de stanknormering, zoals vastgelegd in de onderhavige wet bij de vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer geen nadelige gevolgen hebben op de daarvoor relevante functies in het

gebied. Het samenspel van de gebiedsaanwijzing in de reconstructie en de stanknormering van de wet bieden voldoende waarborg voor het voorkomen van stankhinder in de specifieke gebieden.

3. Het voorkomen van stankhinder; relatie met de IPPC-richtlijn

Zoals hierboven is aangegeven is de wet gebaseerd op richtlijn 1996, dat wil zeggen dat het systeem van de wet overeenkomt met dat van de richtlijn. Wat betreft de inhoud komt de wet overeen met de richtlijn 1996, behoudens de normstelling voor gecumuleerde stankhinder.

In grote lijnen komt het systeem neer op het berekenen van de emissie van stank op basis van het aantal dieren en het stalsysteem en de eventuele mestverwerking, waarna wordt beoordeeld of de berekende emissie op de betrokken locatie, gezien de in de omgeving ervan gelegen voor stank gevoelige objecten acceptabel is. Het systeem gaat ervan uit dat enerzijds door de keuze van het stalsysteem (in de zin van maatregelen en voorzieningen) de emissie in bepaalde mate kan worden teruggebracht, maar dat anderzijds een afstand tussen bron en te beschermen object nodig is om hinder te voorkomen of tot een acceptabel niveau te beperken.

Enerzijds leiden de bepalingen van deze wet tot een soepelere stanknormering ten opzichte van de normering buiten de gebieden waarop de wet van toepassing is. Dit geldt echter alleen daar waar in het kader van de reconstructie gebieden zullen worden aangewezen die geschikt en bedoeld zijn voor de uitbreiding of vestiging van veehouderijbedrijven. Dit leidt anderzijds tot de ontlasting van die situaties die niet of minder geschikt zijn voor vestiging of uitbreiding van veehouderijbedrijven, zoals locaties nabij woonbebouwing of natuurgebieden. In het kader van de reconstructie is het de opzet dat bedrijven van deze locaties worden verplaatst naar de landbouwontwikkelings- of verwevingsgebieden. Hierdoor ontstaat over het gehele reconstructiegebied een verbetering van de stankhinderproblematiek.

De emissie van stank wordt uitgedrukt in een aantal mestvarkeneenheden. Hiertoe worden voor dieren van een bepaalde categorie en voor het stalsysteem omrekeningsfactoren opgesteld. Tevens wordt de emissie van mestverwerking omgerekend in mestvarkeneenheden. De optelsom van de emissie van de dierenverblijven en van de mestverwerkinginstallatie vormt de totale emissie van de veehouderij.

De emissiefactoren worden opgenomen in een ministeriële regeling omdat deze factoren regelmatig aangepast moeten worden. De omrekening van de emissie van mestverwerking in mestvarkeneenheden zal ook worden vastgelegd in een ministeriële regeling.

In punt 6 van deze memorie van toelichting wordt uiteengezet welke punten in de wet zijn geregeld en welke punten in de ministeriële regeling zullen worden opgenomen.

Naast de individuele beoordeling van de stankbelasting veroorzaakt door de veehouderij, waarover bij de beoordeling van een aanvraag om vergunning moet worden beslist, moet worden gezien of deze belasting bovenop de reeds aanwezige «agrarisches tankbelasting» (de gecumuleerde stankhinder) in het gebied toelaatbaar is. Ook dit aspect wordt bij ministeriële regeling uitgewerkt.

Voor een aantal diercategorieën is (tot op heden) geen omrekeningsfactor vastgesteld. Voor dergelijke veehouderijen gelden minimaal aan te houden afstanden, die direct kunnen worden afgelezen uit de tabel, die als bijlage bij een ministeriële regeling zal worden opgenomen.

Artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel maakt mogelijk dat met betrekking tot de emissie van stank uit de tot een veehouderij behorende dierenverblijven en mestverwerkingsinstallatie krachtens de artikelen 8.11, 8.44,

8.45 of 8.46 van de Wet milieubeheer voorschriften worden gesteld, die nodig zijn ter bescherming van het milieu daartegen. Deze voorschriften houden de verplichting in tot het voorschrijven van de best beschikbare technieken zoals de IPPC-richtlijn (Richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging PbEG L 257. Verder te noemen: IPPC-richtlijn) vermeldt. De voorschriften die kunnen worden gesteld op grond van bovengenoemde artikelen hebben mede als doel de verontreiniging door in de IPPC-richtlijn aangewezen activiteiten te voorkomen en te beperken. Onder activiteiten worden bijvoorbeeld verstaan: het oprichten en in werking hebben van «installaties» voor intensieve varkens- of pluimveehouderij met meer dan 40 000 plaatsen voor pluimvee, 2000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg) of 750 plaatsen voor zeugen. Artikel 9, achtste lid, van de IPPC-richtlijn bepaalt dat de Lid-Staten voor bepaalde categorieën installaties bijzondere verplichtingen kunnen vastleggen in algemeen verbindende voorschriften in plaats van in vergunningvoorwaarden, mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn. Hieruit kan worden afgeleid dat het hanteren van algemeen verbindende voorschriften in beginsel is toegestaan (artikel 2, tweede lid). In dit verband is voorts van belang dat op grond van de IPPC-richtlijn bij het verlenen van een milieuvergunning ook de effecten van de inrichting op de directe omgeving in beschouwing moeten worden genomen. Dit vloeit onder meer voort uit de algemene beginselen in artikel 3 en de vergunningvoorschriften in artikel 9 – in het bijzonder het tweede en derde lid – van de richtlijn. Dit wetsvoorstel bevat specifieke regels over de wijze waarop deze omgevingstoetsing voor het aspect stankhinder door veehouderijen in ontwikkelings- en verwevingsgebieden moet worden uitgevoerd.

Gezien de inhoud van deze specifieke regels, die grotendeels overeenstemmen met de Richtlijn Stankhinder en Veehouderij 1996, is een vergelijkbaar niveau van milieubescherming gewaarborgd als bij een individuele omgevingstoetsing voor stankhinder.

In de door het wetsvoorstel beoogde gebieden is mede door de aanpak van de stankproblematiek, gecombineerd met de bepalingen van de wetsvoorstel (o.a. regulering door middel van de afstandsbepaling) tegemoet gekomen aan de omgevingstoetsing ter voorkoming van stankhinder, mede gezien de afweging van belangen zoals die met de reconstructie is bedoeld.

4. Stankhinder ten gevolge van mestverwerking

De wet heeft betrekking op de stankemissie van de in de veehouderij aanwezige dierenverblijven en van een of meer installaties voor de verwerking van mest. De emissie van de dierenverblijven en van de mestverwerking wordt omgerekend in mestvarkeneenheden. De optelsom van beide geeft het aantal mestvarkeneenheden op grond waarvan de vereiste afstand tot een voor stank gevoelig object wordt bepaald. De methode van de berekening van de stankemissie van de verwerking van mest, uitgedrukt in mestvarkeneenheden, zal worden opgenomen in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 1, vierde lid, onder b, van de wet. In de definitie van een mestverwerkingsinstallatie (artikel 1, eerste lid) is opgenomen dat het voor de toepassing van deze wet gaat om mestverwerking, die plaatsvindt bij een veehouderij en die met de dierenverblijven één inrichting vormt. Daarbij kan naast de mest van de eigen dieren ook die van andere veehouderijen worden verwerkt. Het gaat hierbij, blijkens de definitie, om een maximale verwerkingscapaciteit van 25 000 m³ per jaar. Indien een mestverwerkingsinstallatie een grotere capaciteit heeft dan 25 000 m³ wordt de stankhinder beoordeeld op grond van de bepalingen die opgenomen zijn in de Richtlijn mestverwerkingsinstallaties, uitge-

geven door Infomil in februari 2001. In bijlage I, behorende bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer wordt in categorie 7.4 bepaald dat Gedeputeerde Staten voor deze grote mestverwerkingsinstallaties het bevoegd gezag zijn (met betrekking tot inrichtingen voorzover het betreft het bewerken of verwerken van van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen).

5. Verhouding tot de Wet milieubeheer

Zoals in de Inleiding, onder punt 1, is aangegeven neemt bij de beslissing op een aanvraag van een milieuvergunning voor een veehouderij het aspect (voorkomen van) stankhinder een belangrijke plaats in. Met de onderhavige wet en de daarop berustende bepalingen is een deel van deze besluitvorming wettelijk vastgelegd, namelijk de aanwijzing van voor stank gevoelige objecten, het begrip mestvarkeneenheid en de grafiek ter bepaling van de minimale afstand. Deze wet laat onverlet dat het bevoegd gezag voorschriften kan stellen, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen de nadelige gevolgen voor het milieu die de veehouderij (ook door stankhinder) kan veroorzaken, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd (zoals bedoeld in artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer). Ook kunnen ten aanzien van het beperken van de emissie voorschriften worden gesteld bij een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.44 dan wel 8.45 van de Wet milieubeheer. Deze mogelijkheden zijn vastgelegd in artikel 2, tweede lid, van de wet. Het gaat hier om de toepassing van het zogenoemde alara-beginsel. De ja/nee beslissing op de vergunningaanvraag, waar het gaat om de vraag of voldaan is aan de minimale afstand tot het voor stank gevoelig object, wordt exclusief bij deze wet bepaald.

Zoals onder 2 reeds is aangegeven wordt met de reconstructie een integrale aanpak beoogd van in die wet genoemde doelstellingen. Met de onderhavige wet wordt ruimte gegeven om gebieden aan te wijzen waar veehouderijen zich kunnen ontwikkelen binnen de geldende stankregels en wordt bepaald welke afstandsnormen gelden voor deze veehouderijen bij de vergunningverlening in het kader van de Wet milieubeheer.

6. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Zoals onder 2 is beschreven wordt de richtlijn 1996, zowel wat betreft het systeem als de inhoud, in de wet en de ministeriële regeling(en) op grond van deze wet vastgelegd.

In hoofdpijnen komt dit op het volgende neer.

- deze wet heeft alleen betrekking op landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden die zijn opgenomen in een reconstructieplan
- de berekening van de afstand ter voorkoming van stankhinder vindt plaats op basis van deze wet;
- de wet bepaalt dat de vergunning wordt geweigerd indien niet wordt voldaan aan de vereiste afstand;
- de wet bepaalt dat indien wordt voldaan aan de minimale afstand een vergunning niet kan worden geweigerd op grond van het voorkomen van stankhinder;
- hetgeen voor de individuele toets, zoals in de punten hierboven is beschreven, is op overeenkomstige wijze van toepassing op het aspect gecumuleerde stankhinder;
- in de wet worden de voor stank gevoelige objecten aangewezen met een indeling in categorieën naar de mate waarin zij gevoelig zijn voor stank afkomstig van veehouderijen;
- in de regeling zijn de omrekeningsfactoren opgenomen op basis waarvan het aantal mestvarkeneenheden per veehouderij kan worden berekend;

- voor diersoorten waarvoor geen omrekeningsfactor is vastgesteld worden in een ministeriële regeling minimale afstanden opgenomen;
- in de wet wordt een grafiek opgenomen waarmee voor het aantal mestvarkeneenheden de minimale afstand kan worden bepaald;
- in de ministeriële regeling (op grond van artikel 1, vierde lid, onder b) is de methode opgenomen op welke wijze de stankemissie van de bij de veehouderij behorende mestverwerking kan worden omgerekend in mestvarkeneenheden.

Naast het bovenstaande bepaalt de wet nog het volgende.

In het geval een woning wordt gebouwd binnen de bouwkavel van een veehouderij ter vervanging van een of meer van de dierenverblijven, wordt deze woning wat betreft de mate van gevoeligheid voor stank afkomstig van veehouderijen gelijkgesteld met een woning die tot de (voormalige) veehouderij behoort. Deze situatie kan zich onder meer voordoen in het geval een veehouderij heeft deelgenomen aan de Regeling beëindiging veehouderijtakken en er op de plaats van de gesloopte stallen een woning is gebouwd.

Indien de voormalige bedrijfswoning een andere functie krijgt, verandert daardoor niet de mate van bescherming, dit geldt ook indien deze woning door een ander wordt bewoond dan de oorspronkelijke bewoner. Een kleinschalige nevenactiviteit bij een veehouderij krijgt dezelfde mate van bescherming als de bij de veehouderij behorende woning. In de toelichting op artikel 7 wordt hierop nader ingegaan.

7. Stankbeleid buiten het landbouwontwikkelingsgebied en verwevingsgebied; verdere ontwikkelingen van het stankbeleid

Zoals in artikel 2, eerste lid, van de wet is bepaald, geldt deze wet met betrekking tot het voorkomen van stankhinder alleen in een landbouwontwikkelings- of verwevingsgebied als onderdeel van een reconstructieplan. Dit houdt in dat voor veehouderijen in alle andere gebieden binnen en buiten de reconstructiegebieden de situatie onveranderd blijft. Hiervoor wordt verwezen naar de brief van 6 november 1998 (kenmerk DWL/98094958) aan de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten. In die brief adviseert de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer die onderdelen van richtlijn 1996 die door de Raad van State als onvoldoende onderbouwd zijn bevonden en op grond waarvan de onderhavige vergunningen zijn vernietigd, niet toe te passen en daarvoor terug te grijpen op de Brochure veehouderij en hinderwet van 1985. Dit geldt eveneens voor het onderdeel gecumuleerde stankhinder waarvoor de minister adviseert het rapport Beoordeling cumulatieve stankhinder door intensieve veehouderij (Publikatierreeks Lucht, nr. 46, distributiescode VROM 85546/7-85) toe te passen en niet de betreffende passage uit de richtlijn 1996.

Op 18 mei 2000 is door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een brief (kamerstukken II, 1999/2000, 26 356, nr. 7) aan de Tweede Kamer gestuurd waarin is vermeld dat een nieuw beoordelingskader wordt ontwikkeld met betrekking tot het voorkomen van stankhinder.

Voor de gebieden waarop de bepalingen van deze wet niet van toepassing zijn, is een herziening van het stankbeleid in voorbereiding. Bij deze herziening zal met betrekking tot bedrijven die op kortere afstand zijn gelegen dan op grond van het thans geldende beleid is toegestaan een bepaling worden opgenomen. Bij deze bepaling zal hetgeen hieromtrent voor soortgelijke gevallen in deze wet is geregeld als uitgangspunt dienen.

8. Financiële gevolgen

Zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven moet bij de beoordeling van een aanvraag om een milieuvergunning voor een veehouderij rekening worden gehouden met de mogelijke stankhinder die door de veehouderij ten aanzien van de daarvoor gevoelige objecten kan worden veroorzaakt. Deze beoordeling vond plaats aan de hand van een richtlijn. Voor de landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden van het reconstructiegebied is vanwege eerder aangegeven redenen de richtlijn 1996 in onderhavige wet vastgelegd. De wet brengt geen wijzigingen aan in de wijze en de systematiek van de beoordeling van het aspect stankhinder voor veehouderijen, die zich willen vestigen of uitbreiden in een landbouwontwikkelings- of verwevingsgebied, maar de beoordeling is hiermee wettelijk vastgelegd. De wet heeft alleen betrekking op nieuwe procedures en niet op bestaande bedrijven. De wet legt voorts geen maatregelen of voorzieningen op aan een veehouderij ter voorkomen of beperken van stankhinder, maar bepaalt of de veehouderij met het aantal en het soort vee en het in de aanvraag opgenomen huisvestingssysteem op de aangegeven locatie toelaatbaar is.

Vanwege de wet vindt dus geen verandering plaats in de vergunningverlening voor de onderhavige veehouderijen, met uitzondering van de beslissing of de aangegeven locatie toelaatbaar is. Voor alle andere aspecten die bij de vergunningverlening aan de orde zijn, is de Wet milieubeheer van toepassing. Het eventueel verbinden van voorschriften aan de vergunning, met het oog op het voorkomen of beperken van stankhinder, vindt rechtstreeks plaats op grond van artikel 8.11 van de Wet milieubeheer.

Bovengenoemde houdt in dat de wet geen andere financiële gevolgen heeft voor de veehouderijen dan tot nu toe het geval was. Ook voor het bevoegd gezag kent de wet geen andere uitvoeringslasten dan bij de toepassing van de richtlijn.

9. Mogelijke bedrijfseffecten

Het is niet mogelijk het aantal bedrijven waarop de wet van toepassing zal zijn exact weer te geven. De aanwijzing van de landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden vindt plaats in het kader van de reconstructie door de provincie; deze aanwijzing moet echter nog plaatsvinden. Vervolgens is het in eerste aanleg de veehouder zelf die bepaalt of hij een bedrijf wil vestigen of uitbreiden, dan wel een reeds bestaand bedrijf, bijvoorbeeld in het kader van de reconstructie of een algemene bedrijfsbeëindigingsregeling, wil stopzetten. Zoals onder 2 is aangegeven, is voor een zestal gebieden een pilotreconstructieplan opgesteld. Op basis van de ervaringen van deze zes pilots is een grove extrapolatie te doen naar het aantal bedrijven waarop de wet in de periode waarin de reconstructie zal worden uitgevoerd (12 jaar) van toepassing zal zijn. Met inachtneming van de hierboven geschetste beperkingen, komt deze schatting neer op 4000 bedrijven (nieuwvestigingen en uitbreidingen) gedurende de looptijd van de reconstructie.

Zoals onder 8 is aangegeven, heeft de wet voor die bedrijven geen andere financiële gevolgen dan de nu bestaande regelgeving.

10. Mogelijke milieu-effecten

Zoals onder 2 is gesteld, werd met de richtlijn 1996 enerzijds beoogd met betrekking tot het aspect stankhinder meer ruimte en flexibiliteit te bieden aan de vergunningverlener bij de beoordeling van de aanvraag om een vergunning voor een veehouderij en anderzijds binnen milieuhygiënisch aanvaardbare grenzen de onbedoelde blokkering van de dynamiek in de veehouderij weg te nemen.

Om de toepassing van de aanpak en de uitgangspunten van de richtlijn 1996 bij vergunningverlening voor veehouderijen in de landbouwwontwikkelings- en verwevingsgebieden voor alle partijen zeker te stellen is besloten deze in de wet vast te leggen.

Het belangrijkste verschil tussen de richtlijn 1996 en de Brochure Veehouderij en Hinderwet 1985 is gelegen in een gedeeltelijke verschuiving in de indeling van de categorieën van omgeving naar de mate van gevoeligheid voor stank uit veehouderijen. Deze gedeeltelijke verschuiving werd in het brede overleg van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij met het Landbouwbedrijfsleven en de vertegenwoordigers van de gemeenten en provincies bij de totstandkoming van deze wet milieuhygiënisch aanvaardbaar geacht. Het samenspel van de gebiedsaanwijzing in de reconstructie en de stanknormering van de wet bieden voldoende waarborg voor het voorkomen van stankhinder in de specifieke gebieden. Immers op reconstructieplanniveau zal er sprake moeten zijn van een afname van stankgehinderden.

De ruimte en flexibiliteit die de richtlijn 1996 kende voor de vergunningverlener, is door deze wet weggenomen. (De richtlijn 1996 was slechts een advies voor vergunningverlener.) Hier is echter in het Bestuurlijke afspraken kader bewust voor gekozen met het oog op de gewenste duidelijkheid en zekerheid.

11. Administratieve lasten; actal-advies

Per brief van 9 november 2000 heeft het Adviescollege administratieve lasten (Actal) zijn standpunt uitgebracht aangaande de wet. In zijn brief constateert Actal dat het wetsvoorstel op zichzelf geen (nieuwe) administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich meebrengt. Dat is een juiste constatering. Voor de bedrijven die onder de wet komen te vallen is er geen enkele verandering wat betreft de administratieve lasten. Voor de vestiging of uitbreiding van een veehouderij op grond van artikel 8.1 Wet milieubeheer moet een vergunning worden aangevraagd. Artikel 8.5, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt welke gegevens moeten worden verstrekt bij de aanvraag van een vergunning. Deze situatie is voor alle veehouderijbedrijven in Nederland gelijk en deze wet brengt daarin geen verandering. Het verschil tussen bedrijven waarop de wet al dan niet van toepassing is ligt in de beoordeling van de aanvraag. Voor de eerstgenoemde bedrijven vindt de beoordeling plaats op grond van de wet; voor de tweede groep bedrijven gebeurt dit op grond van de richtlijn 1996 en de daaraan gekoppelde jurisprudentie.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Eerste lid

Onder *kleinschalige nevenactiviteit* wordt een activiteit verstaan, die onderdeel uitmaakt van een agrarisch bedrijf. Hierbij is het van belang dat de activiteit wordt uitgeoefend door dezelfde persoon of rechtspersoon die het agrarisch bedrijf uitoefent en dat de activiteit op het bedrijf of direct daaraan aangesloten plaatsvindt en met het agrarisch bedrijf een geheel vormt. Daarbij dient het agrarisch deel de hoofdzaak te vormen van het geheel.

Vanuit landelijke regelgeving is het moeilijk om kleinschalige activiteiten te benoemen en te limiteren, omdat het kan gaan om een verscheidenheid aan voorbeelden van verschillende aard en omvang. Daarom is ervoor gekozen de gemeenteraad door middel van een verordening te laten bepalen wat in de gemeente wordt verstaan onder een kleinschalige

nevenactiviteit. Zoals gezegd moet het gaan om een *nevenactiviteit*, waarbij het agrarisch deel de hoofdzaak vormt. De verordening kan betrekking hebben op het geheel van het gemeentelijk grondgebied of op delen ervan. Hiermee kan het gemeentebestuur vooraf duidelijkheid bieden omtrent de ruimte die het in de gemeente wil geven aan bepaalde vormen van andere economische activiteiten (zoals met name agrotoe-risme) die de ruimtelijke kwaliteit niet aantasten en die geen directe gevolgen hebben voor de agrarische bedrijven in de omgeving door de verzwaring van het beschermingsniveau die zo'n nevenactiviteit met zich mee kan brengen.

Bij de artikelsgewijze toelichting van artikel 7 wordt hierop nader inge-gaan.

In de wet wordt onder *mestverwerkingsinstallatie* die vorm van verwer-king van mest verstaan, die binnen de veehouderij, zijnde de inrichting, in een of meer installaties plaatsvindt. Het kan hierbij gaan om mest van de dieren die binnen de inrichting worden gehouden, maar ook om mest die van andere inrichtingen afkomstig is. De maximale capaciteit mag voor de toepassing van de wet niet meer zijn dan 25 000 ml mest per jaar. Onder punt 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt nader op de mestverwerking ingegaan.

Tweede lid

Het beleid is er op gericht dat het percentage stankgehinderden daalt. Dit wordt onder meer bereikt door objecten met hoge bevolkingsconcentra-ties een hoge(re) beschermingsgraad te geven. Dit betekent dat grote groepen van de bevolking zoveel mogelijk worden gevrijwaard van stank-overlast. Dit levert een hoge bijdrage aan de daling van het percentage stankgehinderden. In het kader van de bredere afweging van de milieu-belangen bij de reconstructie wordt getracht een lager percentage stank-gehinderden te realiseren door, daar waar mogelijk veehouderijen te concentreren in ontwikkelingsgebieden, die op voldoende afstand van grote(re) bevolkingsconcentraties en andere voor stank gevoelige objecten zijn gelegen. Om enerzijds de gewenste reconstructie te reali-seren en anderzijds toch voldoende bescherming te bereikende zijn de voor stank gevoelige objecten ingedeeld in vijf omgevingscategorïen met aflopend beschermingsniveau.

Ziekenhuizen, sanatoria, internaten worden benoemd als zeer voor stank gevoelige objecten (artikel 1, tweede lid, onder a, onder 2°).

Het tweede lid, onder b, onder 1°, noemt aaneengesloten woon-bebouwing van beperkte omvang, het gaat hier om buurtschappen, gehuchten, kerkdorpen etc.

Onder het tweede lid, onder b, onder 2°, worden met objecten van dagre-creatie bedoeld zwembaden, speeltuinen, sportvelden, golfbanen e.d. Objecten behorend tot de categorie III (tweede lid, onder c) zijn die situa-ties waarbij meerdere niet-agrarische bebouwingen aan het betreffende buitengebied een overwegend woon- of recreatiefunctie geven, terwijl objecten behorend tot de categorie IV (tweede lid, onder d) gelegen zijn in een gebied met een overwegend agrarisch karakter. Een woning behorend tot een veehouderij met meer dan 500 mestvarkeneenheden, is gedefini-eerd als een categorie V object (tweede lid, onder e). Het uitgangspunt hierbij is dat de veehouderij waar de te beschermen woning toe behoort van een dergelijke omvang is dat de afstand die veehouderijen in de omgeving tot deze woning op grond van de wet moeten aanhouden voldoende is om stankhinder te voorkomen. Hierbij is ervan uitgegaan dat een woning die onderdeel uitmaakt van een veehouderij van een zodanige aard en omvang geen additionele stankhinder ondervindt van een ander veehouderijbedrijf, dat op meer dan 50 meter van deze woning is gelegen.

Derde lid

In het derde lid van artikel 1 is bepaald dat bepaalde vormen van verblijf op een agrarisch bedrijf zijn uitgezonderd van de aanwijzing van voor stank gevoelig object. Het zijn die verblijfsvormen, die ook al vanuit de Kampeerwet buiten beschouwing zijn gelaten en bij de inwerkingtreding van de Wet op de openluchtrecreatie nader zijn gedefinieerd. Voor deze gevallen geldt dat ze niet op zich als gevoelig object worden beschouwd, maar voor bescherming tegen stankhinder «meeliften» met de bescherming van de bij het bedrijf behorende woning. Het betreft hier vormen van «kleinschalige nevenactiviteit», die voldoende eenduidig zijn te beschrijven en waarvoor derhalve deze generieke regeling mogelijk is. Voor andere vormen van «kleinschalige nevenactiviteiten» wordt verwezen naar artikel 1, eerste lid en de daarbij behorende toelichting.

Vierde lid

Het vierde lid van artikel 1 geeft de basis voor de eerder genoemde ministeriële regeling en de onderscheidene onderwerpen van deze regeling. De regeling bepaalt de wijze waarop de afstand van de veehouderij tot een voor stank gevoelig object moet worden gemeten en de wijze waarop de emissie van de verwerking van mest wordt omgerekend in mestvarkeneenheden. Verder is het de bedoeling dat aan de ministeriële regeling waarin de berekening van het aantal mestvarkeneenheden wordt bepaald, een bijlage wordt toegevoegd, zijnde een tabel met de omrekeningsfactoren (artikel 1, eerste lid).

Artikel 2

Eerste lid

Artikel 2 bepaalt dat de emissie van stank en de belasting daardoor op voor stank gevoelige objecten en de wijze waarop hiermee bij de beslissing op de aanvraag van een vergunning voor een veehouderij rekening wordt gehouden uitsluitend wordt bepaald door toepassing van deze wet. Voorts bepaalt artikel 2, eerste lid, dat de wet slechts geldt voor de beslissing op de aanvraag van een vergunning voor een veehouderij in een ontwikkelings- of verwevingsgebied, als bedoeld in de Reconstructiewet. Dit geldt zowel voor een vergunning voor het oprichten als voor het veranderen van een inrichting. Deze wet en hetgeen krachtens deze wet is bepaald heeft betrekking op de veehouderij waarvoor de vergunning is aangevraagd en moet vanuit dat oogpunt worden toegepast. Dit houdt in dat bij deze vergunningprocedures voor het buiten het ontwikkelings- of verwevingsgebied gelegen voor stank gevoelige object het bepaalde van deze wet geldt. De wet heeft niet alleen betrekking op de bij een veehouderij behorende dierenverblijven, maar ook op een of meer installaties voor de verwerking van mest, die zich binnen de veehouderij, zijnde de inrichting, bevinden. Het gaat om een totale capaciteit aan mestverwerking van ten hoogste 25 000 m³ mest per jaar.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid kan het bevoegd gezag uitgaande van de criteria van artikel 8.11 van de Wet milieubeheer in de vergunning voorschriften opnemen ter reductie van de stankemissie. Voor het geval er een stalsysteem is aangevraagd dat is opgenomen in een tabel van omrekeningsfactoren zal er over het algemeen sprake zijn van een

systeem dat voldoet aan het alara-beginsel. Indien er wordt besloten tot het vaststellen van een algemene maatregel van bestuur (ex artikel 8.44 of 8.45 Wet milieubeheer) met algemene eisen voor stankemissie dan biedt het tweede lid daar de mogelijkheid voor.

Artikel 3

Eerste lid

Artikel 3 bepaalt in het eerste lid onder welke condities een vergunning moet worden geweigerd. Onder a gaat het om de individuele beoordeling. De feitelijk gemeten afstand van de veehouderij tot het voor stank gevoelige object wordt getoetst aan de afstand die voor de veehouderij op grond van de wet en de regeling geldt. Voor vergunningverlening moet de afstand, die wordt gemeten tussen het bedrijf en het voor stank gevoelig object groter zijn dan de afstand, die voor de veehouderij door toepassing van de regeling wordt berekend. Zoals in de definitie van omrekeningsfactor in artikel 1, eerste lid, wordt gesteld, wordt het aantal mestvarkeneenheden bepaald op basis van het aantal dieren in de veehouderij. Ingevolge artikel 1, vierde lid, onder b, wordt door toepassing van de ministeriële regeling de stankemissie van een eventuele mestverwerking binnen de veehouderij omgerekend in mestvarkeneenheden. De som van beiden is het totale aantal mestvarkeneenheden van de veehouderij. De bij dit aantal mestvarkeneenheden benodigde afstand tot voor stank gevoelige objecten wordt als volgt bepaald.

In de grafiek van bijlage 1 wordt bij het aantal mestvarkeneenheden een verticale lijn getrokken. Op het snijpunt van deze lijn met de curve van de omgevingscategorie wordt een horizontale lijn getrokken. Op de Y-as wordt dan de minimale afstand gevonden die voor het aantal mestvarkeneenheden geldt tot voor stank gevoelige objecten behorend bij de betreffende categorie. Beginnend bij de curve voor omgevingscategorie I wordt bezien of er zich binnen de hierbij behorende afstand gemeten vanuit de veehouderij een object categorie I bevindt. Dit wordt herhaald voor de volgende categorieën. Indien bij geen van de categorieën de minimale afstand wordt onderschreden dan is uit een oogpunt van het voorkomen van stankhinder, behoudens een eventuele overschrijding van de maximaal toelaatbare gecumuleerde stankhinder, geen beletsel voor vergunningverlening.

In het eerste lid, onder b, wordt bepaald dat voor vergunningverlening de gecumuleerde hinder de in de regeling bepaalde waarde niet mag overschrijden.

Zoals in deze toelichting onder punt 3 reeds is aangegeven, is ondanks emissie-beperkende voorzieningen een restemissie vanuit een veehouderij onvermijdelijk. Ter voorkomen van hinder is een zekere afstand tussen bron en ontvanger derhalve noodzakelijk.

In het eerste lid onder b, is bepaald dat de vergunning moet worden geweigerd indien de feitelijke afstand tussen het bedrijf en het relevante voor stank gevoelig object kleiner is dan de op grond van de regeling vereiste afstand. Dit geldt voor een nog op te richten bedrijf (nieuwvestiging).

Het eerste lid, onder b, geeft aan dat de vergunning moet worden geweigerd indien de op grond van artikel 6 berekende waarde van gecumuleerde stankhinder wordt overschreden.

De waarden die voor de verschillende categorieën van gevallen gelden, zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling.

Derde lid

Het tweede lid van artikel 3 heeft betrekking op een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer. Het

gaat om die situatie waarbij voor een veehouderij een eerdere vergunning geldt, die niet voldoet aan de afstand tot een voor stank gevoelig object overeenkomstig artikel 3, eerste lid (een zogenaamde overbelaste situatie). Deze kan zijn veroorzaakt door veranderingen in de omgeving van de veehouderij, of door een in afwijking van het stankbeleid verleende vergunning. Indien in een hierboven geschetste situatie de veehouder zijn bedrijf wil uitbreiden met een aantal dieren waarbij door toepassing van stankemissie reducerende technieken geen toename van het aantal mestvarkeneenheden, op basis van de vigerende vergunning, plaatsvindt bepaalt het derde lid dat de veranderingsvergunning moet worden verleend voor 50% van ruimte die wordt behaald door de toepassing van de stankemissie reducerende maatregelen. Een veranderingsvergunning zonder toename van het aantal dieren, bijvoorbeeld in het geval met de verandering wordt beoogd te voldoen aan dierenwelzijnseisen kan dus niet worden geweigerd. Een andere situatie doet zich voor wanneer de afstand van het bedrijf, waarvoor een veranderingsvergunning is aangevraagd, tot een voor stank gevoelig object minder bedraagt dan de helft van de vereiste afstand. Bij een dergelijke situatie is er sprake van een ontoelaatbare overbelaste situatie, als bedoeld in artikel 8.25, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer. Het vierde lid van artikel 3 bepaalt dat de veranderingsvergunning voor dit soort situaties wordt geweigerd, ook al is er geen toename van het aantal mestvarkeneenheden. Indien de helft van de vereiste afstand 50 meter of minder is, geldt de minimumafstand van 50 meter.

Artikel 4

Eerste lid

Voor een aantal diersoorten is tot op heden nog geen omrekeningsfactor vastgesteld. Voor deze soorten gelden vaste minimale afstanden, die afhankelijk zijn van de het aantal dieren en de omgevingscategorie. In een ministeriële regeling zullen deze afstanden worden opgenomen.

Tweede lid

Voor een woning die behoort bij een veehouderij met meer dan 500 mestvarkeneenheden geldt als minimale afstand voor andere veehouderijen de afstand van 50 meter.

Artikel 5

Voor de bepaling van de gemeten afstand wordt uitgegaan van het emissiepunt van de veehouderij, daarom kan het in bijzondere situaties voorkomen dat de afstand van de gevel van een dierenverblijf of een mestverwerkingsinstallatie tot de (dichtstbijgelegen) buitenzijde van een gevoelig object (bijvoorbeeld de gevel van een woning) zeer gering is. Voor deze situaties geldt een minimum afstand tussen de gevel van het dierenverblijf of mestverwerkingsinstallatie en de buitenzijde van het voor stank gevoelig object.

Artikel 6

Op grond van de Wet milieubeheer moet bij de beslissing op een aanvraag voor een vergunning de bestaande toestand van het milieu betrokken worden voorzover de onderhavige inrichting daarvoor nadelige gevolgen kan veroorzaken. Bij de vergunningverlening voor een veehouderij betekent dit dat de geurimmissie op een voor stank gevoelig object in de omgeving van de veehouderij moet worden opgeteld bij de geurimmissie die andere veehouderijen in de omgeving reeds veroorzaken op

dat object. In 1985 is daarvoor een rekenmodel gepubliceerd (Beoordeling cumulatieve stankhinder door intensieve veehouderij; Publicatiereeks Lucht nr 46). In de richtlijn Veehouderij en stankhinder 1996 is een herziene rekenmethodiek opgenomen. Deze methodiek komt er op neer dat de relatieve bijdrage aan de stankbelasting op een gevoelig object binnen een bepaalde afstand van de veehouderij waarvoor de procedure loopt wordt opgeteld bij de relatieve bijdrage van de andere veehouderijen die binnen een bepaalde straal van het object zijn gelegen. De relatieve bijdrage is het quotiënt van de door het bedrijf veroorzaakte geurbelasting en de geurbelasting die het bedrijf op grond van de afstand tot het gevoelige object bij toepassing van de grafiek zou mogen veroorzaken. Dit kan worden uitgedrukt in het aantal mestvarkeneenheden dat op het bedrijf aanwezig is, of waarvoor vergunning wordt gevraagd, gedeeld door het aantal mestvarkeneenheden dat op grond van de grafiek op het bedrijf aanwezig zou mogen zijn. Dit is een eenvoudige en voor de praktijk goed toepasbare wijze van berekening van de gecumuleerde hinder. In het hierboven genoemde rapport van 1985 werd echter reeds geconstateerd dat een dergelijke optelling van de relatieve bijdrage van elk bedrijf afzonderlijk een te streng beeld van de gecumuleerde hinder geeft. Hiervoor worden twee argumenten genoemd. Bij de berekening van de geurbelasting ten gevolge van een bedrijf op een object wordt de frequentieverdeling van uurgemiddelde concentraties bepaald. Bij het optellen van de uurgemiddelde concentraties van verschillende verspreid liggende bedrijven vindt een overschatting plaats van de geurbelasting op een object. Daarbij komt nog dat in een veehouderijconcentratiegebied een zekere vorm van acceptatie bestaat die bij een bepaalde geurbelasting tot een lagere ervaring van hinder leidt dan in het geval diezelfde geurbelasting zou worden veroorzaakt door één (groot) bedrijf. De gecumuleerde geurbelasting moet worden berekend voor die gevoelige objecten die binnen 500 meter van de veehouderij zijn gelegen, waarvoor de vergunning is aangevraagd. Voorts moeten de relatieve bijdragen worden gesommeerd van die veehouderijen die binnen een afstand 500 meter van het gevoelige object zijn gelegen. Inrichtingen waarvoor op grond van een 8.40 Wet milieubeheer regels worden gesteld, tellen niet mee bij de cumulatieveberekening.

Artikel 7

Artikel 7 bepaalt dat een woning, die tot een veehouderij heeft behoord, maar van functie is veranderd of waarbij de veehouderij is beëindigd wordt gelijkgesteld met een woning die tot de oorspronkelijke veehouderij behoorde. Artikel 7 regelt verschillende situaties. Voor het geval een bedrijfswoning van het bedrijf wordt afgesplitst en daarna de functie van burgerwoning krijgt, blijft deze woning tot dezelfde categorie van gevoelig object behoren als toen er nog sprake was van een bedrijfswoning. Dit geldt ook als de woning door anderen zal worden bewoond. Een andere situatie die zich onder artikel 7 kan voordoen, is het geval dat een veehouder deelneemt aan de Regeling beëindiging veehouderijtakken en er op de plaats van de gesloopte stal(len) een of meer woningen worden gebouwd («woningen voor stallen»). Deze woningen worden, wat betreft de bescherming tegen stankhinder van veehouderijen gelijkgesteld met een bij het bedrijf behorende bedrijfswoning. Een en ander is van toepassing op een woning gelegen op een bouwkvavel of direct daaraan grenzend gelegen. Het gaat hierbij om een woning die is gebouwd na 19 maart 2000. Dit is de datum waarop de bovengenoemde regeling, op grond waarvan een extra woning op de door sloop vrijgekomen grond gebouwd kan worden, in werking is getreden. Voor deze woning geldt de gelijkstelling aan een reeds bij een veehouderij behorende woning, waar het gaat om de mate van gevoeligheid voor stank uit veehouderijen. De achtergrond van het bovenstaande is dat een dergelijke bewuste keuze

geen gevolgen dient te hebben voor het karakter van het gebied en geen belemmering moet opleveren voor de omringende veehouderijen, anders dan daarvoor het geval was.

Ook voor een kleinschalige nevenactiviteit geldt dezelfde mate van bescherming als voor de bij het agrarisch bedrijf behorende woning. Zoals in artikel 7, onder c, is aangegeven gaat het hierbij niet alleen om een nevenactiviteit bij een veehouderij, maar bij elk agrarisch bedrijf. Een en ander geldt ook indien een bedoelde activiteit na 19 maart 2000 op dezelfde locatie en in dezelfde omvang wordt voortgezet voor het geval het agrarisch bedrijf geheel of gedeeltelijk wordt beëindigd. Op deze wijze wordt voorkomen dat bij het stopzetten van het agrarische bedrijf de kleinschalige nevenactiviteit voor de in de omgeving gelegen veehouderijen van het ene op het ander moment als een belemmerende factor moet worden beschouwd in een strengere mate dan daarvoor het geval was.

Indien de gemeenteraad een verordening heeft vastgesteld als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet wordt een daarin aangewezen kleinschalige nevenactiviteit op een agrarische bedrijf, in het gebied waarvoor de verordening van toepassing is, wat betreft de bescherming tegen stank gelijkgesteld met de woning die behoort bij het agrarische bedrijf. Dit houdt met andere woorden in dat een dergelijke kleinschalige activiteit in zo'n situatie wat betreft de bescherming tegen stank «meelift» met de woning op het bedrijf.

Bij de toepassing van de richtlijn 1996 en de voorloper daarvan waren reeds de verblijfsrecreatie op een kampeerboerderij en het kleinschalig kamperen uitgezonderd van de definitie verblijfsrecreatie als gevoelig object.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. J. Brinkhorst