

Vergaderjaar 2000–2001

24 445

Mest- en ammoniakbeleid

Nr. 64

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 augustus 2001

1. Inleiding

In het kader van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Reconstructiewet concentratiegebieden, heb ik u bij brief van 18 mei 2000¹, mede namens mijn collega van LNV, geïnformeerd over het voor- genomen stank- en ammoniakbeleid. In die brief is onder andere ingegaan op de afspraken die met provincies en gemeenten zijn gemaakt over het agrarisch stankbeleid voor de reconstructie. Daarbij is aangegeven dat we, ten behoeve van een snelle uitvoering van de reconstructie, voor de landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden die in het kader van de reconstructie zullen worden aangewezen, een aparte wettelijke regeling zouden maken. Het wetsvoorstel hiertoe is u op 28 juni jongstleden voor behandeling aangeboden².

In bovengenoemde brief is ook aangekondigd dat het beoordelingskader voor stank uit stallen wordt vernieuwd en is u toegezegd dat u nog nader geïnformeerd zou worden over de hoofdlijnen hiervan. Hierbij geef ik invulling aan deze toezegging.

In voorliggende brief doe ik u, mede namens de minister van LNV, een voorstel voor de vernieuwing van het beoordelingskader voor stank uit stallen. Dit zal gaan gelden voor heel Nederland, met uitzondering van de gebieden waarop de hierboven genoemde wettelijke regeling betrekking heeft.

Deze brief is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 het algemene stankbeleid geschetst, waarna in hoofdstuk 3 de verschillende geurbronnen in de agrarische sector aan bod komen. In hoofdstuk 4 wordt specifiek ingegaan op de stal als geurbron. Hier wordt beschreven wat de aanleiding is geweest voor de vernieuwing van het beoordelingskader. Hoofdstuk 5 betreft de opzet en resultaten van het uitgevoerde hinder- belevingsonderzoek. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens het nieuwe beoordelingskader beschreven, waaronder de nieuwe normstelling (par. 6.3), de nieuwe cumulatiemethodiek (par. 6.4) en de gevolgen van het

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 356, nr. 7.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 835, nrs. 1–3.

voorgestelde beoordelingskader (par. 6.5). Tot slot komt in hoofdstuk 7 het instrumentarium voor het nieuwe beoordelingskader aan de orde.

2. Het algemene stankbeleid

Stank is een als hinderlijk ervaren geur en geeft aanleiding tot verschillende reacties en effecten bij de mens. Stankhinder kan zich uiten in lichamelijke klachten (bijv. hoofdpijn, misselijkheid, verstoorde ademhaling en hartslag) en/of psychische klachten (spanningen, onvrede over woon-situatie, vermindering van activiteiten buitenshuis). De drie belangrijkste bronnen van stankhinder zijn de industrie, het verkeer en de landbouw. Uit CBS-cijfers blijkt dat het aantal mensen dat aangeeft stankhinder te ondervinden in de afgelopen jaren is afgenomen. De stankhinder veroorzaakt door de landbouw is sterker afgenomen dan de stankhinder veroorzaakt door andere bronnen. Niettemin blijft de landbouw een belangrijke bron van stankhinder¹.

Het algemeen stankbeleid staat beschreven in de Herziene Nota Stankbeleid² en, in aanvulling daarop, de brief rijksbeleid Geur, die mijn voor-gangster op 30 juni 1995 aan de colleges van Gedeputeerde Staten en aan de colleges van Burgemeester en Wethouders heeft gezonden.

Als algemene doelstelling voor geurhinder is gesteld dat er in 2000 nog maximaal 750 000 woningen hinder mochten ondervinden van stank, in 2010 mogen er geen *ernstig* gehinderden meer zijn. Als algemeen uitgangspunt wordt gehanteerd het voorkomen van (nieuwe) hinder. Daarvan afgeleid wordt de volgende algemene beleidslijn gegeven:

- a) als er geen hinder is, zijn maatregelen niet nodig,
- b) als er wel hinder is, zijn (alara-)maatregelen nodig (zie ook par. 6.2). De mate van hinder kan via onderzoek (bijvoorbeeld een belevings-onderzoek) worden bepaald.
- c) de mate van hinder die nog acceptabel is wordt door het bevoegd bestuursorgaan vastgesteld.

In het kader van de vergunningverlening op basis van de Wet milieube-heer moet het bevoegd gezag voor elk individueel geval de afweging maken welke mate van stankhinder, veroorzaakt door een bepaalde activi-teit binnen een inrichting, nog acceptabel is en welke maatregelen even-tueel moeten worden getroffen. Om het bevoegd gezag te ondersteunen bij die «stankafweging» en om de vergunningverlening zo uniform en objectief mogelijk te laten verlopen is voor verschillende sectoren en bedrijfstakken een generiek toetsingskader geformuleerd. Voor de veehouderijen is dit de afstandsrichtlijn, die al sinds 1971 bestaat en sindsdien in 1976, in 1985 (Brochure veehouderij en hinderwet) en in 1996 (Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996) is herzien. Voor een groot aantal andere (industriële) bedrijfstakken zijn er Bijzondere Regelingen in het kader van de Nederlandse Emissie Richtlijnen Lucht (NeR) opgesteld. Bij het opstellen van een Bijzondere Regeling voor een bepaalde bedrijfstak, wordt door branche-breed onderzoek nagegaan welke maat-regelen op basis van het alara-beginsel (zie par. 6.2) nodig en mogelijk zijn om onaanvaardbare hinder te voorkomen. Deze maatregelen worden vastgelegd in de Bijzondere Regeling, alsmede, indien mogelijk, het voor die bedrijfstak aanvaardbaar geachte hinderniveau.

De objecten die moeten worden beschermd tegen stankhinder zijn over het algemeen objecten die horen bij de leef- en woonomgeving. Naast woningen kunnen dit ook andere locaties zijn waar mensen zich gedu-rende langere tijd bevinden, zoals ziekenhuizen, bejaarden- en verpleegte-huizen en recreatiegebieden. Hoewel in principe alle stankgevoelige objecten beschermd dienen te worden tegen stankhinder, kunnen wel verschillen in het niveau van bescherming worden gehanteerd. Voor een

¹ Bron: Milieucompendium 2000, RIVM/CBS.

² Kamerstukken II, 1994–1995, 22 715, nr. 10.

bedrijfswoning kan bijvoorbeeld meer hinder, en dus een lager niveau van bescherming, acceptabel worden geacht dan voor aaneengesloten woonbebouwing.

3. Stankhinder vanuit de landbouw

Karakteristiek voor de agrarische sector is het grote aantal bedrijven, dat verspreid ligt in het landelijk gebied. De verschillende bedrijven kunnen daarmee feitelijk allemaal (kleine) stankbronnen vormen. Gevolg hiervan is dat omwonenden van agrarische bedrijven vaak hinder kunnen ondervinden van meerdere bedrijven tegelijkertijd. Op zo'n moment is er sprake van een opeenstapeling (cumulatie) van stank.

De belangrijkste bronnen die stankhinder als gevolg van de landbouw bij omwonenden veroorzaken zijn aanwending en opslag van mest en emissie uit stallen van de veehouderij.

Een groot deel van de hinder wordt veroorzaakt door het aanwenden van mest. De mest wordt een beperkt aantal maal per jaar uitgereden en veroorzaakt op die momenten een piek in de ondervonden hinder. In het kader van het beleid gericht op het reduceren van de ammoniakemissie, is het sinds 1991 voor bouwland en sinds 1995 ook voor grasland verplicht de mest emissiearm aan te wenden; dit is geregeld in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen. Dit besluit heeft tevens geleid tot een vermindering van de stankemissie, en daarmee tot een afname van de ondervonden hinder. De verwachting is dat de stankhinder als gevolg van het uitrijden van mest verder zal afnemen na aanscherping van de regels voor de aanwending van mest op bouwland in voornoemd besluit. De minister van LNV heeft u op 4 april jongstleden, mede namens mij, over deze aanscherping geïnformeerd in de «Vijfde voortgangsrapportage IN mest- en ammoniakbeleid/evaluatie Meststoffenwet 2000»¹.

Een ander, beduidend kleiner deel van de stankhinder wordt veroorzaakt door de opslag van mest. Op grond van het Besluit mestbassins milieubeheer zijn agrariërs verplicht om hun mestbassins af te dekken. Ook hierbij heeft de maatregel, die gericht was op het reduceren van de ammoniakemissie uit mestopslagen, geleid tot een afname van de stankemissie en de ondervonden hinder.

Daarnaast vormen de stallen een belangrijke bron van stankhinder. Dit zijn puntbronnen die voor een redelijk continue stankbelasting zorgen; enige variatie in de stankbelasting treedt onder andere op als gevolg van variërende meteorologische omstandigheden (bijvoorbeeld windrichting).

4. Stankhinder uit stallen: huidig beoordelingskader en aanleiding herziening

Bij de afweging omtrent het al dan niet verlenen van een milieuvergunning aan een nieuwvestigend of uitbreidend veehouderijbedrijf moet een gemeente ook het aspect stank uit stallen in beschouwing nemen. Hiermee moet worden voorkomen dat een veehouderij onaantoonbare stankoverlast bij omwonenden veroorzaakt. Om de gemeenten, als bevoegd gezag, te ondersteunen bij het maken van deze «stankafweging», zijn er in het verleden verschillende richtlijnen verschenen. Momenteel nog van belang zijn de Brochure veehouderij en hinderwet uit 1985 (hierna: de Brochure), het rapport «Beoordeling cumulatie stankhinder door intensieve veehouderij» (Publicatiereeks Lucht nr. 46) en de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996 (hierna: de Richtlijn). De Richtlijn is een herziening van de Brochure, die tot stand is gekomen naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Stellingwerf². De Tweede Kamer was van mening dat de Brochure onbedoelde blokkeringen veroorzaakte van de dynamiek van de veehouderij;

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 24 445, nr. 61.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 1995–1996, 24 445, nr. 19.

daarom werd de regering bij motie verzocht om de Brochure op korte termijn te herzien.

Zowel de Richtlijn als de Brochure hanteren hetzelfde principe als het gaat om het voorkomen van onaanvaardbare stankoverlast veroorzaakt door stallen: er moet een bepaalde minimumafstand bestaan tussen een veehouderij van een bepaalde omvang en een te beschermen object. Hierbij worden vier niveaus van bescherming onderscheiden, door de verschillende, te beschermen objecten in 4 categorieën in te delen. Het verschil in niveau van bescherming uit zich in een verschil in de afstand die moet worden aangehouden tussen een veehouderij en een bepaald, te beschermen object: hoe hoger het beschermingsniveau, des te groter de afstand. Objecten die de meeste bescherming nodig hebben vallen onder categorie I (bijvoorbeeld de bebouwde kom), objecten die de minste bescherming nodig hebben vallen onder categorie IV (bijvoorbeeld andere agrarische bedrijven); daar tussenin zitten nog de categorieën II en III. Deze categorie-indeling is gebaseerd op hetzelfde uitgangspunt dat ook in het algemene stankbeleid wordt gehanteerd: iedereen moet tegen stankhinder worden beschermd, maar niet elk te beschermen object heeft evenveel bescherming nodig (zie par. 2).

In de Richtlijn is, ten opzichte van de Brochure, een aantal versoepelingen doorgevoerd, om zo de «onbedoelde blokkeringen van de dynamiek van de veehouderij» weg te nemen. Eén van de belangrijkste versoepelingen was het wijzigen van het beschermingsniveau van een aantal te beschermen objecten. Zo is «*de enkele burgerwoning in het landelijk gebied*» verschoven van categorie III (Brochure) naar categorie IV (Richtlijn) en wordt daarmee dus minder beschermd.

Een andere belangrijke versoepeling was de toe te passen cumulatieve methodiek. Wanneer in de buurt van een te beschermen object meerdere veehouderijen zijn gelegen, dan veroorzaken deze bedrijven op deze woning een cumulatie (opeenstapeling) van stank. Om te voorkomen dat meerdere bedrijven gezamenlijk een onaanvaardbare stankoverlast op een object veroorzaken, wordt aan deze cumulatie van stank een bepaald maximum gesteld.

De cumulatieve methodiek die in 1985 is ontwikkeld¹ om te kunnen bepalen of bedrijven, die rondom een te beschermen object zijn gelegen, het «cumulatie-maximum» overschrijden, was erg ingewikkeld. Daarom is deze in de Richtlijn vereenvoudigd en tevens enigszins versoepeld.

In 1998 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een aantal uitspraken aangegeven voornoemde, doorgevoerde versoepelingen onvoldoende gemotiveerd te vinden. Met betrekking tot de gewijzigde categorie-indeling is volgens de Afdeling niet door onderzoek aangetoond dat bepaalde «objecten» daadwerkelijk meer stank kunnen verdragen, en dus minder bescherming nodig hebben. En ook over de nieuwe cumulatieve methodiek oordeelde de Afdeling dat de vereenvoudiging en versoepeling niet door onderzoek werden onderbouwd. Hierdoor konden de belangrijkste wijzigingen geen effect sorteren. Voor deze onderdelen moesten gemeenten weer terug vallen op de Brochure, waarmee de oude «blokkeringen» terugkeerden. Deze ontwikkelingen zijn aanleiding geweest om het beoordelingskader voor stank uit stallen te herzien.

¹ Rapport «Beoordeling cumulatie stankhinder door intensieve veehouderij» (Publicatierreeks Lucht nr. 46).

5. Hinderbelevingsonderzoek stallen intensieve veehouderij

De belangrijkste kritiek van de Afdeling op de vernieuwde Richtlijn was dat de erin doorgevoerde versoepelingen wetenschappelijk onvoldoende waren onderbouwd. Daarom is voor de onderbouwing van het nieuwe beoordelingskader in 1999 en 2000 een hinderbelevingsonderzoek uitgevoerd.

Hierbij is als volgt te werk gegaan. Allereerst is via metingen bepaald wat de geuruitstoot van verschillende stalsystemen is. Met die gegevens wordt met een gevalideerd verspreidingsmodel (computermodel) berekend hoeveel stankbelasting veehouderijen in de omgeving (bij omwonenden) veroorzaken. Vervolgens zijn de omwonenden telefonisch geënquêteerd. Het gaat hierbij om een algemene enquête over «woon- en leefkwaliteit», waarin vragen naar de mate van hinder die men ondervindt van «stank uit stallen» zijn verwerkt. De geënquêteerden weten dus niet met welk achterliggend doel ze worden geënquêteerd. Na het afnemen van een groot aantal enquêtes is een relatie gevonden tussen de stankbelasting die de stal(len) van een veehouderij veroorzaakt en de hinder die dat bij omwonenden tot gevolg heeft. Bij elke stankbelasting wordt een bepaalde mate van hinder gevonden, die wordt uitgedrukt in een percentage. Dit «hinderpercentage» geeft aan welk deel van de geënquêteerden hinder ondervindt bij die stankbelasting. Deze percentages kunnen vervolgens worden gebruikt bij het vaststellen van de normstelling. Deze onderzoeksmethodiek en het gebruiken van de gevonden hinderpercentages voor normstelling wordt, waar mogelijk, al sinds geruime tijd gebruikt in het industriële stankbeleid, onder meer bij het opstellen van de Bijzondere Regelingen (zie hoofdstuk 2).

Het hinderbelevingsonderzoek betreffende de stallen van de intensieve veehouderij heeft een aantal belangrijke conclusies opgeleverd, die ook terugkomen in mijn voorstel voor de vernieuwing van het beoordelingskader voor stank uit stallen. Ze worden hieronder kort samengevat:

- Tussen de categorieën I t/m IV is weinig of geen verschil in hinderbeleving. De aanname achter het verschil in beschermingsniveau, namelijk dat de «bewoners van categorie IV objecten» meer stank zouden kunnen verdragen dan «de bewoners van categorie I objecten», blijkt onjuist.
- De maximale stankbelasting die met de huidige normering voor categorie IV-objecten is toegestaan leidt tot erg veel hinder, en zelfs tot *ernstige* hinder.
- Naast de categorie-indeling is in het onderzoek de cumulatiemethodiek onderzocht. De resultaten hiervan geven aanleiding tot aanpassing van de cumulatiemethodiek. Gezien de complexiteit van de materie wordt in paragraaf 6.4 van deze brief afzonderlijk op de aanpassing van de cumulatiemethodiek ingegaan.

6. Het nieuwe beoordelingskader voor stank uit stallen

6.1 Hoofdpijn en uitgangspunten

Het nieuwe beoordelingskader is langs twee sporen opgezet:

1. Toepassen van emissiereducerende technieken (emissiespoor): voorzover mogelijk wordt, ter bescherming en verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu, de toepassing van emissiereducerende technieken voorgeschreven (par. 6.2).
2. Afstandseisen (immissiespoor): om te voorkomen dat een veehouderij, ondanks toepassing van emissiereducerende technieken, onaanvaardbare stankhinder bij omwonenden veroorzaakt zullen, evenals in de Richtlijn en de Brochure, afstandseisen worden gesteld (par. 6.3).

Bij het formuleren van het nieuwe beoordelingskader zijn, naast de resultaten van het in hoofdstuk 5 beschreven hinderbelevingsonderzoek, de nationale geurhinderdoelstelling en de nog toegestane hinderpercentages in de verschillende industriële sectoren in aanmerking genomen:

- *Nationale geurhinderdoelstelling*
Volgens deze doelstelling mochten er in 2000 nog maximaal 750 000 woningen hinder ondervinden van stank. In 2010 mag er geen *ernstige* hinder meer zijn. De doelstellingen voor 2000 en 2010 gelden voor de gehele Nederlandse bevolking en alle sectoren tezamen. De doelstelling voor 2000 is nog niet gehaald, hetgeen betekent dat de verschillende sectoren, waaronder ook de landbouw, inspanningen moeten plegen om te komen tot een afname van het aantal geurgehinderden.
- *Aanvaardbare hinderpercentages in de industrie*
In de verschillende Bijzondere Regelingen worden, afhankelijk van de bedrijfstak, stankbelastingen aanvaardbaar geacht die, bij de omwonenden die eraan worden blootgesteld, leiden tot hinderpercentages variërend van 15 tot 30%. Bij sommige sectoren, bijvoorbeeld de rioolwaterzuiveringsinstallaties, worden verschillende niveaus (categorieën) van bescherming gehanteerd.

6.2 Toepassen van emissiereducerende technieken

Op grond van de Wet milieubeheer moeten aan een milieuvergunning de voorschriften worden verbonden die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen de nadelige gevolgen van de inrichting voor het milieu, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden geëist (het alara-beginsel). Ook de IPPC-richtlijn¹, die van toepassing is op de grotere intensieve veehouderijen, kent een soortgelijke verplichting. Op basis van deze richtlijn moet de vergunning emissiegrenswaarden bevatten die zijn gebaseerd op de «beste beschikbare technieken». Zowel het alara-beginsel als het toepassen van de «beste beschikbare technieken» impliceren dat, indien er doeltreffende emissiereducerende technieken beschikbaar zijn die economisch gezien haalbaar en technisch toepasbaar zijn in de veehouderijsector, deze technieken ook moeten worden voorgeschreven. Hoewel de mate waarin er sprake is van stankhinder voornamelijk wordt bepaald door de aanwezigheid van gevoelige objecten in de nabijheid van een veehouderij, zal er in de Nederlandse situatie, gezien de kleinschaligheid en verwevenheid van functies in het landelijk gebied (agrarische bedrijvigheid naast wonen en recreatie) in de praktijk vrijwel altijd sprake zijn van stankhinder als gevolg van agrarische activiteiten. Met het oog op de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu is het dan ook noodzakelijk zo mogelijk stankreducerende technieken toe te passen.

Tot nu toe worden in de praktijk bij het verlenen van milieuvergunningen aan veehouderijen nog nauwelijks maatregelen of voorzieningen ter beperking van stankemissie voorgeschreven. Wel komt het regelmatig voor dat een veehouder min of meer «vrijwillig» kiest voor het toepassen van emissiereducerende technieken omdat hij anders op basis van de geldende afstandseisen geen milieuvergunning zou kunnen krijgen (of alleen een milieuvergunning zou kunnen krijgen voor minder dieren). Het betreft hier veelal zogenaamde Groen-Labelstalsystemen die ontwikkeld zijn met het oog op de reductie van ammoniakemissie, maar die over het algemeen tevens leiden tot een reductie van de stankemissie. Inmiddels is er in het kader van het nieuwe ammoniakbeleid echter regelgeving ontwikkeld waarin op grond van het alara-beginsel eisen worden gesteld aan de ammoniakemissie uit stallen. Onlangs is het ontwerp-Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (hierna: AMvB huisvesting) in de Staatscourant gepubliceerd². Bij het opstellen van de emissie-eisen is voorzover mogelijk ook rekening gehouden met overige

¹ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEG L 257.

² Staatscourant 23 mei 2001, nr. 99.

milieuaspecten, waaronder het aspect stankhinder. Met betrekking tot stankemissie uit stallen zijn echter momenteel nog slechts in beperkte mate betrouwbare meetgegevens beschikbaar. Gezien de huidige, beperkte kennis aangaande stankemissie van stalsystemen, mag ervan worden uitgegaan dat de stalsystemen die voldoen aan de eisen van de AMvB huisvesting eveneens ten aanzien van stankemissie aan het alara-beginsel voldoen. Een afzonderlijke toetsing door het bevoegd gezag voor dat aspect is dan ook niet nodig.

Momenteel wordt een omvangrijk meetprogramma uitgevoerd, waaruit, naar verwachting dit najaar, een beter beeld ontstaat van de geuruitstoot van de bestaande stalsystemen. Daarnaast is uit verkennend onderzoek gebleken dat er nog verschillende maatregelen mogelijk lijken te zijn, die leiden tot een verdere reductie van de geuruitstoot uit de stal. De komende jaren zal hier nog verder onderzoek naar worden verricht.

Zodra voldoende betrouwbare gegevens over de stankemissie van de bestaande stalsystemen beschikbaar zijn, zou het bevoegd gezag in beginsel bij het verlenen van een milieuvergunning voor dit aspect een eigen alara-afweging kunnen maken. Daardoor zou in sommige situaties een spanningsveld kunnen ontstaan tussen enerzijds door het bevoegd gezag gestelde emissie-eisen voor stank en anderzijds de emissie-eisen voor ammoniak die in de AMvB huisvesting zijn opgenomen. Ik acht dit ongewenst en ben daarom voornemens om, zodra dit mogelijk is, de AMvB uit te breiden met emissie-eisen voor stank, waarbij een integrale afweging van beide milieu-aspecten zal plaatsvinden. Op basis van de huidige stand van zaken, verwacht ik dat een dergelijke aanpassing van de AMvB huisvesting in de loop van 2003 zijn beslag kan krijgen.

Overigens kan de inzet van techniek (emissiereducerende stalsystemen) een belangrijke rol spelen bij het oplossen van overbelaste «stank-situaties». Hierop kom ik in par. 6.6 terug.

6.3 Afstandseisen

Het toepassen van emissiereducerende technieken zoals beschreven in par. 6.2 zal niet kunnen voorkomen dat er in specifieke gevallen nog sprake kan zijn onaanvaardbare stankhinder. Om dit te voorkomen worden in het nieuwe beoordelingskader, evenals in de Brochure en de Richtlijn, ook afstandseisen gesteld. Deze afstandseisen worden gebaseerd op de resultaten van het in hoofdstuk 5 beschreven onderzoek en het in par. 6.1 geschetste kader.

De onderzoeksresultaten geven aanleiding tot een forse inperking van het aantal beschermingscategorieën. Ik ben voornemens om bij de nieuwe normstelling nog slechts twee beschermingsniveaus te blijven hanteren. De meeste bescherming krijgen de categorie A-objecten, waaronder in ieder geval de bebouwde kom valt en de overige objecten zoals die ook in de huidige regelgeving de hoogste bescherming genieten. Bij de verdere invulling van de categorie-indeling zal ik ook de voor stank relevante objecten betrekken, die onderdeel uitmaken van de rode contouren zoals die staan aangegeven in de 5e Nota Ruimtelijke Ordening¹. Ik acht een hoog beschermingsniveau hier van groot belang voor het realiseren van de landelijke geurhinderdoelstelling. Ook VNG, IPO en het landbouwbedrijfsleven hebben in een eerder stadium al aangegeven voor deze gebieden een hoog beschermingsniveau te willen handhaven. In deze gebieden achten wij een stankbelasting aanvaardbaar die, bij de mensen die eraan worden blootgesteld, leidt tot een hinderpercentage van circa 20%; dit houdt in dat 1 op de 5 mensen, die wordt blootgesteld

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 578, nr. 1.

aan een dergelijke stankbelasting, zegt daarvan hinder te ondervinden. Qua mate van bescherming komt dit overeen met de huidige categorie I.

In het buitengebied, waar de activiteiten van de agrarisch sector zijn geconcentreerd, wonen minder mensen. Daarom is er, vanuit het oogpunt van het realiseren van de algemene, landelijke geurhinderdoelstelling, minder noodzaak om hier een strenge normering te hanteren. Voor een deel betreft het hier een groep mensen die al van oudsher in het buitengebied woont. Voor een ander deel betreft het hier een groep mensen die de keus om in het buitengebied te gaan wonen wat minder lang geleden heeft gemaakt, maar, naar ik aanneem, die keus wel bewust heeft gemaakt. Voor beide groepen geldt dat men zich bewust is van het over het algemeen agrarische karakter van het buitengebied, met bijbehorende agrarische geuren. De bewoners in het buitengebied worden wel beschermd tegen agrarische stankoverlast, maar gezien het karakter van het gebied waar ze wonen, worden ze minder beschermd dan de «categorie A bewoners». Daarom stel ik voor het buitengebied een wat soepelere normstelling (categorie B) voor. In het buitengebied achten wij een stankbelasting aanvaardbaar die, bij omwonenden die eraan worden blootgesteld, leidt tot een hinderpercentage van circa 35%. Globaal gesproken komt dit, qua mate van bescherming, overeen met de huidige categorie III. Dit betekent voor de objecten waar nu de afstandseisen voor categorie IV gelden, een aanscherping van de normstelling. Hiermee wordt gevolg gegeven aan de resultaten van het onderzoek, waarbij bij mensen die worden blootgesteld aan de voor categorie IV toegestane stankbelasting, veel hinder, en zelfs *ernstige* hinder werd geconstateerd.

Bij het onderzoek zijn de intensieve veehouders als aparte groep onderscheiden en geënquêteerd. Hieruit is gebleken dat het hinderpercentage dat bij de geënquêteerde intensieve veehouders is gevonden substantieel lager ligt, dan bij de overige geënquêteerden. Daarom wordt voorgesteld om tussen intensieve veehouderijen onderling een vaste afstand te hanteren van 50 meter; dit is de minimale afstand die moet bestaan tussen de gevel van de bedrijfswoning van de ene intensieve veehouder, en het dichtstbijzijnde emissiepunt van de stal(len) van de andere intensieve veehouder.

Voor een aantal diersoorten zijn in de Richtlijn vaste afstanden opgenomen die moeten worden aangehouden tussen een veehouderij en te beschermen object. Het betreft hier bijvoorbeeld de diersoorten rundvee, pelsdieren, konijnen. Deze afstanden blijven vooralsnog onveranderd.

6.4. Cumulatie

Er is sprake van cumulatie in een situatie waarbij een te beschermen object belast wordt door meerdere veehouderijen. Wanneer één van die veehouderijen wil uitbreiden, of er komt een nieuwe veehouderij bij, dan vindt naast de individuele beoordeling ook een beoordeling van deze gecumuleerde belasting plaats. Hiertoe worden de verschillende belastingen op het te beschermen object bij elkaar opgeteld. Al voordat het onderzoek was uitgevoerd, was bekend dat het «louter» bij elkaar optellen van immissies (stankbelastingen) tot een overschatting leidt. Een te beschermen object wordt (bijna) nooit door alle bronnen tegelijkertijd belast. De bronnen zullen in de meeste gevallen onder verschillende windrichtingen rondom het te beschermen object zijn gelegen; afhankelijk van de windrichting, en ook andere meteorologische omstandigheden, wordt het object op één bepaald moment dus maar door één of een beperkt aantal bronnen belast. Om deze overschatting te compenseren werd in de Richtlijn voor de beoordeling van de gecumuleerde belasting een correctiefactor van 1,5 gehanteerd: de door optelling

verkregen cumulatibelasting mag ten hoogste anderhalf keer groter zijn dan de belasting veroorzaakt door een individuele bron.

Uit het onderzoek is gebleken dat de correctiefactor groter wordt naarmate het aantal bronnen in de cumulatiesituatie groter is. Dit gegeven is in de nieuwe cumulatiemethodiek verwerkt. Dit houdt dus in dat de correctiefactor die moet worden gehanteerd afhankelijk is van het aantal bronnen dat in de cumulatieberekening «meedoet». De correctiefactor neemt toe van 1,5 bij 2 tot 3 bronnen, tot maximaal 3 bij 8 of meer bronnen.

Daarnaast is gebleken dat op basis van het onderzoek niet kan worden aangetoond dat bedrijven buiten 500 m een relevante invloed hebben op de hinderbeleving. Ook dit gegeven is in de nieuwe cumulatiemethodiek verwerkt.

Kort samengevat betekent dit dat in de nieuwe cumulatiemethodiek de verschillende stankbelastingen van de bronnen die binnen 500 m van een te beschermen object zijn gelegen bij elkaar moeten worden opgeteld; de bronnen die buiten 500 m van een te beschermen object zijn gelegen, worden niet in de cumulatieberekening meegenomen. De correctiefactor die bij die optelsom moet worden gehanteerd en die aangeeft wat de maximale, door optelling verkregen cumulatibelasting mag zijn, is daarbij afhankelijk van het aantal bronnen.

6.5. Gevolgen van het nieuwe beoordelingskader

Om in te kunnen schatten wat de gevolgen van de voorgestelde normstelling zijn is een aantal gemeenten uit de niet-concentratiegebieden door-gerekend. Hierbij is onderzocht of er meer of minder bedrijven «op slot» komen te zitten als gevolg van de nieuwe normstelling en of er meer of minder overbelaste situaties zijn. Bij de berekeningen is een vergelijking gemaakt met de huidige situatie. Zoals in hoofdstuk 4 beschreven houdt de huidige situatie in dat het bevoegd gezag bij de vergunningverlening voor een belangrijk deel gebruik moet maken van de Brochure.

Zoals verwacht blijkt uit de berekeningen dat de gevolgen van de voorgestelde normstelling per gemeente verschillend zijn. Globaal kan worden gezegd dat in situaties waarin veel bedrijven in lintbebouwing zijn gelegen het aantal bedrijven dat «op slot» zit en het aantal overbelaste objecten wat toeneemt. Dit wordt veroorzaakt doordat in de berekeningen de lintbebouwing als bebouwde kom is gedefinieerd, en daarmee een hoog beschermingsniveau (categorie A) heeft gekregen. In gemeenten met weinig (bedrijven in de) lintbebouwing veranderen zowel het aantal bedrijven dat «op slot» zit als het aantal overbelaste objecten niet of nauwelijks.

Bij de verdere uitwerking van het nieuwe beoordelingskader wil ik in overleg met betrokken partijen bekijken of dorpen met lintbebouwing niet een dusdanig agrarisch karakter hebben, dat die onder een lager beschermingsniveau (categorie B) zouden kunnen vallen. De afweging om lintbebouwing een hoog, dan wel lager beschermingsniveau te geven, zou dan aan het bevoegd gezag moeten worden overgelaten, omdat deze de lokale situatie en het karakter van het gebied het best kan inschatten.

Daarnaast is het volgende nog van belang. Het blijkt dat onder de voorgestelde normstelling ten opzichte van de huidige situatie deels andere bedrijven op slot komen te zitten, en deels weer andere bedrijven die nog uitbreidingsruimte hebben:

- door de nieuwe cumulatiemethodiek krijgt een aantal bedrijven, dat als gevolg van de oude methodiek geen uitbreidingsruimte meer had, weer ruimte,

- door de aanscherping van de individuele normstelling in het landelijk gebied heeft een aantal bedrijven, dat voorheen nog uitbreidingsruimte had, geen uitbreidingsruimte meer.

6.6. Overbelaste situaties

Van een overbelaste situatie is sprake wanneer een veehouderij op grond van zijn vergunning meer dieren mag houden dan deze, gezien de afstand tussen de veehouderij en een voor stank gevoelig object, zou mogen houden. De oorzaak daarvan kan gelegen zijn in de vergunning van de veehouderij zelf, bijvoorbeeld in geval van een verouderde hinderwetvergunning, maar ook kunnen veranderingen in de omgeving van de veehouderij nadat de vergunning verleend is tot effect hebben dat niet meer aan de afstandseisen wordt voldaan.

Tot nu toe is het slechts in beperkte mate mogelijk om iets aan dergelijke overbelaste situaties te doen. Op basis van de huidige jurisprudentie over de Richtlijn moet immers worden aangenomen dat rekening moet worden gehouden met bestaande (vervuilings)rechten en dat bij het toepassen van emissiereducerende technieken de daardoor ontstane «stankruimte» mag worden opgevuld door het houden van meer dieren. Alleen als er sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu, kan uitbreiding van het aantal dieren geheel of gedeeltelijk geweigerd worden, ook indien de stankemissie daarbij niet toeneemt. Het ging in voornoemde gevallen evenwel steeds om «vrijwillige» toepassing van emissiereducerende technieken (Groen-Labelstallen) die niet als alaratechnieken werden beschouwd.

Inmiddels zijn de technische ontwikkelingen zodanig voortgeschreden dat het op relatief korte termijn wel mogelijk zal zijn om in het kader van het alara-beginsel ook ter reductie van de stankemissie uit stallen de toepassing van de «beste beschikbare technieken» voor te schrijven. Er ontstaat dan een nieuwe situatie. De bestaande vergunningen zouden dan op grond van de actualiseringsverplichting in de Wet milieubeheer moeten worden aangepast. Bij actualisering van vergunningen in verband met de voortschrijding van de stand der techniek, ligt het niet in de rede om in overbelaste situaties tegelijkertijd uitbreiding van de veestapel toe te staan. Dat zou er immers toe leiden dat de milieuwinst die als gevolg van de technische mogelijkheden kan worden gerealiseerd, door die uitbreiding weer verloren zou gaan. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de uitgangspunten van de Wet milieubeheer, te meer daar in dit geval geen bestaande rechten worden aangetast, voorzover het betreft het aantal te houden dieren. Bovendien zou een dergelijke handelswijze strijdigheid met de IPPC-richtlijn – die eveneens een actualiseringsverplichting kent – op kunnen leveren.

In paragraaf 6.2 is in dit verband reeds aangegeven dat ik er, gezien de samenhang met de emissie-eisen voor stallen op het gebied van ammoniak, de voorkeur aan geef om de «beste beschikbare technieken» op het gebied van stankhinder in de AMvB huisvesting te regelen. Totdat de aanpassing van deze AMvB in werking is getreden kunnen de staltechnieken die voldoen aan de emissie-eisen in de AMvB huisvesting voor ammoniak ook als de «beste beschikbare technieken» voor stank worden beschouwd.

Het voorgaande impliceert dat wanneer in een veehouderij op grond van de AMvB huisvesting emissie-reducerende technieken moeten worden toegepast er in geval van een overbelaste situatie geen ruimte is voor uitbreiding van de veestapel.

7. Juridisch instrumentarium

Bij vergunningplichtige veehouderijen vindt de beoordeling van stankhinder uit stallen, evenals van de andere voor het milieu relevante aspecten, plaats volgens de regels van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. Zoals hiervoor in hoofdstuk 4 is aangegeven kan het bevoegd gezag daarbij sinds 1971 gebruik maken van specifieke richtlijnen. Tot de Richtlijn 1996 functioneerde dit systeem naar tevredenheid en werden de richtlijnen door de bestuursrechter beschouwd als een correcte weergave van de meest recente milieuhygiënische inzichten. Daarbij liet de bestuursrechter overigens nauwelijks ruimte aan het bevoegd gezag voor een eigen afwijkende beoordeling. Sinds de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 1998 over de Richtlijn 1996, waarbij belangrijke onderdelen wetenschappelijk onvoldoende onderbouwd werden bevonden, ontstond voor bevoegd gezag en belanghebbenden een onduidelijke en rechtsonzekere situatie. Deze situatie heeft er toe geleid dat, op aandrang van IPO, VNG en LTO, besloten is om voor de reconstructiegebieden een aparte wettelijke regeling te vervaardigen, waarin het beoordelingskader van de Richtlijn 1996 is vastgelegd. Het in deze brief voorgestelde beoordelingskader daarentegen is gebaseerd op recente onderzoeken en wijkt dan ook op een aantal onderdelen af van de richtlijn uit 1996. Ik ben voornemens het vernieuwde beoordelingskader in een nieuwe richtlijn vast te leggen. Gezien de (wetenschappelijke) onderbouwing, acht ik het risico dat de bestuursrechter zal oordelen dat de nieuwe richtlijn eveneens wetenschappelijk onvoldoende onderbouwd is, niet groot. Daarmee wordt de lijn uit het verleden doorgetrokken en tevens aangesloten bij de systematiek die in andere (industriële) sectoren wordt toegepast (door middel van de NeR). Voor een afzonderlijke algemene regeling bij wet zoals voor ammoniak gebeurt, waarbij dit aspect buiten de werkingssfeer van de Wet milieubeheer wordt gebracht, zie ik onvoldoende aanleiding. Wel is het mijn intentie, zoals reeds in paragraaf 6.2 is aangegeven, om evenals voor ammoniak ook voor stank bij algemene maatregel van bestuur eisen aan de stankemissie uit stallen te stellen.

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