

Vergaderjaar 2001–2002

28 332

Wijziging van de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Met deze novelle wordt beoogd tegemoet te komen aan de bezwaren van de Eerste Kamer tegen de voorgestelde Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden. De bezwaren van de Eerste Kamer richten zich op twee aspecten, de reikwijdte van het wetsvoorstel en de voorgestelde cumulatieregeling. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe de werkingssfeer van de voorgestelde wet uit te breiden met de zogeheten verwevingsgebieden en de cumulatieregeling uit het wetsvoorstel te schrappen.

2. Uitbreiding werkingssfeer met verwevingsgebieden

In de bestuurlijke afspraken met de reconstructieprovincies en VNG van 15 maart 2000 («Pact van Brakkestein», Kamerstukken II 1999/2000, 26 729, nr. 20) was overeengekomen om de versoepelingen in de stanknormering zoals die waren geformuleerd in de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996 niet alleen voor de zogenaamde landbouwontwikkelingsgebieden maar ook voor de zogenaamde verwevings- of plafondgebieden van de reconstructieplangebieden in een wettelijke regeling vast te leggen. Bij de behandeling van de Reconstructiewet concentratiegebieden werd de regering op 14 december 2000 bij motie-Van der Vlies c.s. nog eens expliciet verzocht deze afspraken na te komen en onder meer de normering uit de genoemde richtlijn ook voor de verwevingsgebieden wettelijk te verankeren (Kamerstukken II 2000/01, 26 356, nr. 32). Het wetsvoorstel zoals dat op 28 juni 2001 bij de Tweede Kamer werd ingediend (Kamerstukken II 2000/01, 27 835, nrs. 1–2) had dan ook betrekking op beide gebiedscategorieën, hetgeen ook in de citeertitel tot uitdrukking kwam (Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden).

Een verwevingsgebied wordt in artikel 1 van de Reconstructiewet gedefinieerd als een «ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied gericht op verweving van landbouw, wonen en natuur, waar hervestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij mogelijk is mits de ruimtelijke kwaliteit of functies van het gebied zich daar niet tegen verzetten». De beoogde verweving van functies kan naar onze mening samengaan met een minder strenge stanknormering voor veehouderijen in deze gebieden.

Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel staat aangegeven, is het namelijk de bedoeling dat bij de aanwijzing van de landbouwontwikkelingsgebieden en de verwevingsgebieden in het reconstructieplan gezocht wordt naar die gebieden die gezien de kwaliteit en de functies geschikt zijn voor de (her)vestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij zonder dat dit ten koste gaat van die kwaliteit en functies. Het samenspel van de gebiedsaanwijzing in de reconstructie en de stanknormering van de wet bieden ons inziens voldoende waarborg voor het voorkomen of beperken van stankhinder in deze gebieden.

Verschillende fracties in de Tweede Kamer toonden zich echter kritisch over het opnemen van de verwevingsgebieden in het wetsvoorstel. Naar hun oordeel stond het realiseren van een combinatie van functies in deze gebieden op gespannen voet met een versoepeling van de milieuarandvoorwaarden, vooral waar het ging om de combinatie intensieve veehouderij met de functie wonen. De discussie hierover mondde uiteindelijk uit in het aannemen van het amendement-Vos (Kamerstukken II 2002/02, 27 835, nr. 11), waarbij de verwevingsgebieden uit het wetsvoorstel werden gehaald.

Bij de daaropvolgende behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer bleek een meerderheid van deze Kamer het onaanvaardbaar te vinden dat de voorgestelde wet als gevolg van deze amendering geen betrekking meer had op de verwevingsgebieden. Gevreesd werd dat de reconstructie in de verwevingsgebieden ernstig zou worden bemoeilijkt, doordat de mogelijkheden van veehouderijen om uit te breiden, nevenactiviteiten te ontplooiën of te beëindigen te zeer beperkt zouden worden. Ook zouden woonprojecten kunnen worden gefrustreerd.

In reactie daarop hebben wij toegezegd bereid te zijn – indien daarvoor ook in de Tweede Kamer voldoende draagvlak zou zijn – om de verwevingsgebieden door middel van een novelle (weer) onder de werkingssfeer van de wet te brengen.

3. Schrappen cumulatierегeling

Wanneer in de nabijheid van een voor stank gevoelig object meerdere veehouderijen zijn gelegen, leidt dit tot een zekere mate van cumulatie van stank. Daarom wordt tot nu toe in het stankbeleid voor veehouderijen naast een individuele beoordeling ook een beoordeling ten aanzien van cumulatie uitgevoerd. De exacte mate van cumulatie is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de ligging van het object ten opzichte van de verschillende veehouderijen en de kenmerken van de omgeving.

Het is in de praktijk van de vergunningverlening niet mogelijk om in elk individueel geval met al deze factoren rekening te houden. De beoordeling van de cumulatie vond daarom modelmatig plaats. Daartoe moest een aantal keuzes worden gemaakt. In het wetsvoorstel dat bij de Eerste Kamer voorligt zijn daarom alleen veehouderijen binnen een bepaalde afstand in de beoordeling betrokken, zonder rekening te houden met de ligging van de verschillende veehouderijen ten opzichte van elkaar. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer bleek, dat deze keuzes niet op een breed draagvlak konden rekenen. De wetenschappelijke onderbouwing daarvan aan de hand van een hinderbelevingsonderzoek werd onvoldoende gevonden.

Door verdere detaillering van de beoordelingsmethodiek zou in beginsel een betere aansluiting van de cumulatiebeoordeling op de individuele praktijksituaties kunnen worden gerealiseerd. Het bevoegd gezag zou in dat geval bij de vergunningverlening echter te maken krijgen met een zeer gedetailleerde beoordeling. Naar onze overtuiging zou dit tot grote uitvoeringsproblemen leiden, te meer daar in de komende jaren zowel het

aantal en de omvang van de bedrijven alsook de stankemissie daarvan met name in de reconstructiegebieden aan vele veranderingen onderhevig zullen zijn. Deze te verwachten veranderingen hebben te maken met de volgende twee ontwikkelingen.

- De verplichting in het ammoniakbeleid om in stallen emissiearme technieken toe te passen. Stallen die minder ammoniak uitstoten, hebben veelal ook een lagere stankemissie. Als gevolg daarvan zal in de komende jaren bij de meeste veehouderijen de stankemissie dalen.
- De reconstructie van de concentratiegebieden, waarbij mede door samenvoeging, verplaatsing en beëindiging van bedrijven beoogd wordt om onder andere tot een goed evenwicht tussen de bescherming van natuur en milieu en de ontwikkeling van de veehouderij te komen.

Als gevolg van deze ontwikkelingen zou de uitkomst van een dergelijke gedetailleerde cumulatiebeoordeling bovendien in veel gevallen al snel achterhaald zijn. Alles overwegende achten wij een andere, meer gedetailleerde cumulatie-beoordelingsmethodiek voor de praktijk van de vergunningverlening geen begaanbare weg.

Genoemde ontwikkelingen leiden er tevens toe, dat daar waar cumulatie een rol speelt de ondernemer die zich wil (her)vestigen of wil uitbreiden, bij het handhaven van een cumulatiebeoordeling, in welk vorm dan ook, afhankelijk zou zijn van de keuzes van de overige in de cumulatiebeoordeling betrokken ondernemers ten aanzien van de verdere ontwikkeling van het bedrijf en, bij voortzetting daarvan, het tijdstip van aanpassing van stallen. Dit zou de gewenste dynamiek van het reconstructieproces kunnen frustreren. Met het oog op het belang van een succesvolle reconstructie, gevoegd bij de inhoudelijke kritiek op de eerder voorgestelde cumulatiemethodiek en het ontbreken van een beter alternatief, wordt er thans voor gekozen om de cumulatieregeling uit de voorgestelde wet te schrappen. Slechts het individuele effect van een veehouderij op een gevoelig object kan aldus een reden zijn voor het weigeren van een milieuvergunning.

Wij achten het achterwege laten van een cumulatieregeling in het wetsvoorstel om de volgende redenen aanvaardbaar. Als gevolg van eerdergenoemde toepassing van emissiearme technieken in het kader van het ammoniakbeleid en de te verwachten verdere krimp van de veestapel, zal de totale stankemissie dalen, hetgeen in veel situaties ook zal resulteren in een daling van de stankbelasting op gevoelige objecten. Dit effect zal nog worden versterkt wanneer overeenkomstig ons voornemen (Kamerstukken II 2000/01, 24 445, nr. 64) in de zogenoemde «amvb huisvesting» ook specifieke eisen aan de stankemissie uit stallen worden gesteld. Daarnaast is in dit verband van bijzonder belang dat de reconstructie van de concentratiegebieden mede tot doel heeft de stankhinderproblematiek te verminderen. De uitvoering van het reconstructieplan met de daarin opgenomen ruimtelijke indeling met de bijbehorende maatregelen en voorzieningen, zal onder meer dienen te leiden tot een afname van het aantal stankgehinderden in het betrokken gebied. De verplichte milieueffectrapportage zal inzicht moeten verschaffen in de mate waarin dit milieudoel met het betreffende reconstructieplan kan worden gerealiseerd. Naar verwachting zal in de praktijk als gevolg van bedrijfsbeëindiging en verplaatsing van veehouderijen de stankemissie in de extensiveringsgebieden afnemen, terwijl als gevolg van (her)vestiging en uitbreiding van bedrijven in de landbouwontwikkelingsgebieden en de verwevingsgebieden een toename van de stankemissie zal (kunnen) optreden. Waar het gaat om de landbouwontwikkelingsgebieden met landbouw als primaire functie, is enige toename van de stankbelasting acceptabel. Bij een goede ruimtelijke situering van deze gebieden zal het aantal stankgehinderden hier relatief gering zijn. In de verwevings-

gebieden, waar de functies landbouw, natuur en wonen nevensgeschikt zijn, zullen de landbouwwontwikkelingslocaties zodanig moeten worden gekozen dat een eventuele toename van stankemissie niet ten koste gaat van de functie wonen.

Bij een goede ruimtelijke inrichting van het reconstructiegebied zal het schrappen van de cumulatierегeling naar onze mening dan ook niet tot een ongewenste toename van de stankbelasting leiden.

Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel stankemissie veehouderijen in landbouwwontwikkelingsgebieden is aangegeven, beoogt de 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) een geïntegreerde preventie en beperking van verontreiniging door in de richtlijn aangegeven activiteiten. De systematiek van het wetsvoorstel dient te blijven binnen het kader dat door de IPPC-richtlijn wordt gesteld. Daartoe schrijft de IPPC-richtlijn onder meer voor dat emissiegrenswaarden moeten worden gebaseerd op de beste beschikbare technieken. Indien bepaalde categorieën voorwaarden niet bij vergunning maar middels wetgeving worden opgelegd, dienen een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te zijn gewaarborgd.

Dit wetsvoorstel voert op het punt van de aanpak van cumulatie van stankhinder van veehouderijen een inhoudelijke versoepeling door. Deze versoepeling past binnen het kader dat door de IPPC-richtlijn wordt gesteld.

Het beoordelingskader voor stankemissie gaat uit van twee sporen. Door het toepassen van emissiereducerende technieken kan de emissie worden teruggebracht (het emissiespoor). Parallel, omdat desondanks een zekere restemissie onvermijdelijk is, worden afstandseisen gesteld om hinder te voorkomen dan wel tot een acceptabel niveau te beperken (het immissiespoor). Het immissiespoor is in dit wetsvoorstel vastgelegd en zal in een ministeriële regeling worden uitgewerkt. Het emissiespoor zal worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.44 van de Wet milieubeheer. Artikel 2, tweede lid maakt dat mogelijk. De algemene maatregel van bestuur schrijft emissiegrenswaarden voor (in de vorm van emissiefactoren die aan stalsystemen en mestverwerkingsinstallaties worden toegekend), die zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken als bedoeld in de IPPC-richtlijn. Er wordt geen bepaalde techniek of technologie voorgeschreven. Een vergelijkbaar type grenswaarden zal worden opgenomen in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij, voor de emissie van ammoniak uit stallen.

Stankhinder wordt middels vergunningverlening gereguleerd. Het wetsvoorstel schrijft voor op welke wijze de toetsing dient te geschieden. Het sluit daarvoor aan bij de richtlijn 1996, maar zonder toepassing van een cumulatieve berekening en dus zonder rekening te houden met de stankhinder die wordt veroorzaakt door andere veehouderijen. Een vergelijkbaar niveau van milieubescherming voor stankhinder afkomstig van een individuele veehouderij blijft gewaarborgd. Het feit dat het wettelijk beoordelingskader minder streng is dan de huidige uitvoeringspraktijk, doet daaraan niet af. Gezien het bovenstaande, de specifieke functies van de gebieden waarvoor het wetsvoorstel geldt en de doelstellingen van de reconstructie is dat goed verdedigbaar, temeer omdat op dit moment er op het gebied van stankhinder geen Europese normen gelden.

Een geïntegreerde aanpak van de milieuverontreiniging komt niet in het gedrang, omdat alle andere milieuaspecten van een veehouderij in het kader van de vergunningverlening volledig aan de orde kunnen komen. Het wetsvoorstel bevat alleen een beoordelingskader voor het aspect stankhinder vanuit dierenverblijven en mestverwerkingsinstallaties.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, A, onderdeel 3

Het betreft een redactionele verbetering.

Artikel I, B, onderdeel 3, E, F, G, H en I

Door het vervallen van artikel 6 vindt een aantal vernummeringen plaats.

Artikel II

Gelet op de totstandkomingsgeschiedenis is het noodzakelijk dat het onderhavige wetsvoorstel gelijktijdig in werking treedt met de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden. Artikel II voorziet hierin.

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

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