

Vergaderjaar 2003–2004

24 445

Mest- en ammoniakbeleid

27 835

Regels inzake stankemissie in ontwikkelingsgebieden (Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden)

Nr. 70

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juli 2004

Zoals toegezegd in mijn brief van 3 juli 2004, informeer ik u hierbij over de uitkomsten van het overleg dat ik, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, op 13 juli jl. heb gevoerd met het IPO en de VNG. In dat overleg heb ik de provincies en gemeenten geconsulteerd over de wensen van uw Kamer om de aanwijzing van zeer kwetsbare gebieden in het kader van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) verder in te perken en om geurhinder veroorzaakt door veehouderijen uniform te reguleren in een landsdekkende wet, die ook geldt voor de reconstructiegebieden.

In de bijlage bij deze brief ga ik, zoals toegezegd, in op een tweetal andere onderwerpen die het Algemeen Overleg van 10 juni 2004 aan de orde kwamen. Dit betreft:

1. de effecten van een generieke verlaging van het beschermingsniveau van alle woningen in het buitengebied, tot het huidige beschermingsniveau van agrarische bedrijfswoningen;
2. de toepasselijkheid van de IPPC-richtlijn bij de beoordeling van emissies van geur uit veehouderijen, in het bijzonder met betrekking tot het aspect cumulatie.

Consultatie provincies en gemeenten over inperking van de werkkingsfeer van de Wav

Tijdens het Algemeen Overleg op 17 juni 2004 met de vaste commissies voor VROM en LNV is er vanuit de Kamer op aangedrongen de zoneringsmaatregelen van de Wav te beperken tot de voor ammoniak gevoelige delen van de vogel- en habitatrictlijngebieden, de beschermde natuurmonumenten en de grote natuurkernen. Hiermee zou de ruimte voor provincies om andere zeer kwetsbare natuurgebieden onder de Wav te brengen, volledig worden weggenomen. In ons voorstel aan uw Kamer stond juist centraal dat provincies de aanwijzing van de gebieden doen, op basis van in de wet vast te leggen selectiecriteria. Ik ga er van uit dat de zorg van de Kamer vooral voortkomt uit de vraag of provincies bij het

vaststellen van de proefkaarten, de belangen van de landbouw in voldoende mate en op uniforme wijze hebben meegewogen.

In het overleg op 13 juli jl. heb ik kunnen vaststellen dat LTO-Nederland tot nu toe feitelijk onvoldoende inzicht heeft gekregen in de wijze waarop de proefkaarten tot stand zijn gekomen. Afgesproken is dat de provincies initiatief nemen tot overleg met LTO hierover.

Ook is mij gebleken dat er bij de provincies geen enkel draagvlak aanwezig is voor het verder inperken van de Wav zoals door de Kamer is voorgesteld in het Algemeen Overleg van 17 juni. Een belangrijke reden daarvoor is, dat gevreesd wordt voor negatieve consequenties voor het reconstructieproces. Dat dit een reëel risico is, blijkt wel uit het feit dat de natuur- en milieuorganisaties zich hierover inmiddels zeer kritisch hebben uitgelaten en zich beraden over opschorting dan wel beëindiging van hun medewerking aan de reconstructie.

Ik wil over de door het IPO gepresenteerde proefkaarten het volgende opmerken. Het areaal zeer kwetsbare natuur dat provincies extra hebben aangewezen ten opzichte van door de Kamer genoemde gebieden, bedraagt ongeveer 23 000 hectare. Dit is slechts 7% van het totaal aangewezen areaal. De provincies zijn dus terughoudend geweest bij het aanwijzen van dergelijke gebieden. In de praktijk gaat het om gebieden met een grote natuurwaarde waarbij bescherming door de zoneringsmaatregelen van de Wav naar de mening van de provincies essentieel is met het oog op het provinciale natuurbeleid en de reconstructie. Dat sluit echter niet uit dat bij de definitieve aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden, zowel wat de omvang als wat de begrenzing van deze gebieden betreft, andere keuzes worden gemaakt. Bij het vaststellen van de definitieve kaarten zal, op basis van de criteria in de dan gewijzigde wet, namelijk een nieuwe afweging moeten worden gemaakt. Deze afweging kan tot een eindresultaat leiden dat hier en daar afwijkt van de nu gepresenteerde proefkaarten. Ik vind het van groot belang dat dergelijke afwegingen op lokaal niveau worden gemaakt en dat de regionale landbouw- en natuurorganisaties daarbij nauw worden betrokken. Alleen op die wijze is het mogelijk om eventueel optredende knelpunten tussen landbouw en natuur op een verantwoorde en bevredigende wijze op te lossen. Om die reden hecht ik eraan dat de bevoegdheid tot het aanwijzen van zeer kwetsbare gebieden bij de provincies komt te liggen.

Ik ben dan ook voornemens om de Wav aan te passen op de wijze zoals aan uw Kamer is voorgesteld in de brief van 2 juni 2004¹. Dat houdt in dat provincies de bevoegdheid krijgen tot het vaststellen van de zeer kwetsbare natuurgebieden en dat de selectiecriteria daarvoor in de wet zullen worden opgenomen. Deze criteria zullen in nauw overleg met provincies worden geformuleerd. Ook LTO en SNM zullen hierbij worden betrokken. Ik streef er naar om het voorstel tot wijziging van de Wav medio 2005 aan uw Kamer aan te bieden.

Consultatie provincies en gemeenten over een landsdekkende stankwet

In het Algemeen Overleg op 10 juni jl. met de vaste commissies voor VROM en LNV hebben wij gesproken over mijn voorstel voor een stankwet voor heel Nederland, met uitzondering van de reconstructiegebieden. Mijn voorstel was om de huidige stankwet voor de reconstructiegebieden (de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden) in stand te laten, met het oog op de gewenste duidelijkheid en continuïteit in het reconstructieproces. Tijdens het Algemeen Overleg hebben leden van uw Kamer aangedrongen op één uniforme regeling die ook geldt voor de

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 24 445, nr. 69.

reconstructiegebieden. Ik heb daarop aangegeven dat ik hiertegen geen principiële bezwaren heb, maar dat ik vanwege mogelijke complicaties voor het reconstructieproces hierover eerst de reconstructieprovincies wilde consulteren.

In het bestuurlijk overleg van 13 juli jl. hebben het IPO en de VNG verklaard dat ze weliswaar voorstander zijn van een uniforme, landelijke stankwet, maar dat ze de huidige stankwet voor de reconstructiegebieden willen behouden totdat de reconstructie van de concentratiegebieden is afgerond. Ze vrezen voor verstoring van het reconstructieproces, indien thans zou worden besloten de landelijke stankwet ook direct van toepassing te verklaren op de reconstructiegebieden. Het beleidskader voor de nieuwe stankwet is namelijk nog onvoldoende uitgewerkt, waardoor de consequenties voor de reconstructiegebieden op dit moment nog niet kunnen worden overzien. De daardoor geïntroduceerde onzekerheid over de toe te passen stanknormen, zal naar de mening van de provincies en gemeenten de voortgang van de planvorming en uitvoering van de reconstructie belemmeren.

Afgesproken is dat de provincies en gemeenten in de reconstructiegebieden zullen worden betrokken bij de uitwerking van het wetsvoorstel dat ik in de brieven van 2 april 2004¹ en 18 mei 2004² heb voorgesteld. De werkingssfeer blijft vooralsnog beperkt tot de niet-reconstructiegebieden. In een later stadium, dat wil zeggen kort voor of tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, zal ik met de reconstructieprovincies en -gemeenten op basis van het dan voorliggende voorstel bezien of de werkingssfeer kan worden verbreed tot geheel Nederland. Op deze wijze kan een definitief oordeel over de wens van uw Kamer om nu al tot een landelijke stankwet te komen, beoordeeld worden als de inhoud van dit wetsontwerp bekend is.

In het overleg hebben het IPO en de VNG voorts aangedrongen op verbreding van de werkingssfeer van de stankwet voor de reconstructiegebieden tot het gehele reconstructiegebied, overeenkomstig mijn brief van 14 november 2003 aan uw Kamer³. Ik heb toegezegd de voorbereiding van een daartoe strekkend voorstel tot wijziging van deze wet op korte termijn ter hand te zullen nemen.

Gezien het voorgaande zal ik nu twee wetsvoorstellen voorbereiden. Ten eerste een voorstel tot verruiming van de werkingssfeer van de stankwet voor de reconstructiegebieden. Ik verwacht dit wetsvoorstel in het voorjaar van 2005 aan uw Kamer te kunnen aanbieden. Ten tweede een wetsvoorstel voor de niet-reconstructiegebieden, gebaseerd op mijn brieven van 2 april 2004 en 18 mei 2004 aan uw Kamer en zoals door mij toegelicht in het Algemeen Overleg van 10 juni jl.. Ik streef er naar dit voorstel uiterlijk in het najaar van 2005 aan uw Kamer aan te bieden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 27 835, nr. 21.

² Kamerstukken II 2003/2004, 27 835, nr. 25.

³ Kamerstukken II 2003/2004, 24 445, nr. 67.

1. Beschermingsniveau woningen in het buitengebied

De wens om het beschermingsniveau voor alle woningen in het buitengebied te verlagen tot dat van een agrarische bedrijfswoning, heeft de volgende effecten.

In niet-reconstructiegebieden mag de geurbelasting op woningen zodanig toenemen dat tot ongeveer de helft (54%) van de blootgestelde omwonenden in het buitengebied, zowel agrariërs als niet-agrariërs, reële stankhinder ondervindt. In dat geval wordt geaccepteerd dat tot 17% van de omwonenden ernstige hinder ondervindt. Het beschermingsniveau is dan overal in het buitengebied gelijk aan het niveau dat behoort bij categorie IV uit de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996.

Voor industriële sectoren varieert het acceptabel hinderniveau tussen 15% en 30%, afhankelijk van aspecten als de aard van de geur. Ernstige hinder moet worden voorkomen.

Hoewel een hoge geurbelasting lokaal nog kan worden geaccepteerd, leidt een generieke verlaging tot zeer hoge hinderniveaus. Een dergelijke verlaging kan de noodzakelijke multifunctionalisering en de leefbaarheid van het landelijk gebied belemmeren. In plaats van verlaging van de algemene norm zou gemeenten de gelegenheid moeten worden geboden om lokaal het beschermingsniveau te variëren, rekening houdend met bijvoorbeeld de geurbeleving door omwonenden en de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied.

2. IPPC-richtlijn en cumulatie

De IPPC-richtlijn is onder meer van toepassing op de grotere intensieve pluimvee- en varkensbedrijven. Op basis van deze richtlijn moeten eisen worden gesteld aan de emissie die deze bedrijven veroorzaken. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de lokale milieusituatie. Dit blijkt met name uit het algemene beginsel dat bepaalt dat de «installatie» zo moet worden geëxploiteerd dat geen belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt, en, meer expliciet, uit de voorwaarde dat de emissie-eisen moeten worden gebaseerd op zogenaamde «beste beschikbare technieken», waarbij ook rekening moet worden gehouden met de geografische ligging van de «installatie» en de plaatselijke milieuomstandigheden (artikel 3, aanhef en onder c, respectievelijk artikel 9, vierde lid, van de richtlijn).

Wat het aspect geur betreft, worden de plaatselijke milieuomstandigheden voor een belangrijk deel bepaald door de geuremissie uit de veehouderijen die in de directe omgeving van een stankgevoelig object zijn gelegen. Om die reden zal bij de beoordeling of nieuwvestiging of uitbreiding van een veehouderij uit het oogpunt van milieu aanvaardbaar is, in beginsel ook de geuremissie uit veehouderijen in de directe omgeving (het cumulatie-effect) in aanmerking moeten worden genomen. Het expliciet uitsluiten van dit cumulatie-effect in een wettelijke regeling is wel mogelijk, maar zal degelijk moeten worden gemotiveerd. Anders bestaat het risico dat de bestuursrechter (i.c. de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) in beroepszaken een dergelijke regeling in strijd met de IPPC-richtlijn oordeelt. Bij de stankwet voor de reconstructiegebieden is het buiten beschouwing laten van het cumulatie-effect gemotiveerd vanuit de bijzondere omstandigheden die voortvloeien uit de reconstructie van die gebieden.¹ Voor de niet-reconstructiegebieden is een juridisch houdbare argumentatie naar verwachting niet goed mogelijk. Dat hoeft echter niet te betekenen dat het cumulatie-effect tot dezelfde beperkingen voor veehouderijen leidt als thans op grond van de huidige stankregelgeving het geval is. De wijze waarop met lokale milieuomstandigheden rekening moet worden gehouden, is namelijk niet in de IPPC-richtlijn geregeld. Bovendien gelden er op het gebied van stank-

¹ Zie de memorie van toelichting bij de novelle, het voorstel tot wijziging van de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden, Kamerstukken II 2001/2002, 28 332, nr. 3, blz. 4.

hinder noch Europese noch nationale milieukwaliteitseisen. Dit impliceert dat een lidstaat ten aanzien van dit aspect een grote mate van beleidsvrijheid heeft. Het voorstel voor de nieuwe stankwet, met name de mogelijkheid voor de gemeenten om een op de lokale omstandigheden toegesneden stankbeleid te voeren, biedt voldoende mogelijkheden om hiervan een optimaal gebruik te maken.