

Vergaderjaar 2003–2004

27 835

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

Nr. 25

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2004

In mijn brief van 2 april 2004 heb ik gereageerd op het verzoek om een landelijke stankwet, met het beoordelingskader uit de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden¹. In het Algemeen Overleg van 7 april 2004 (kamerstuk 27 835, nr. 23) heb ik toegezegd te onderzoeken op welke wijze de voordelen van een Handreiking en een wet kunnen worden gecombineerd en u daarover te informeren ten behoeve van een debat.

Deze brief voorziet daarin.

Ik vind het van groot belang dat de aanpak die uiteindelijk wordt gekozen, mogelijkheden biedt om de nieuwe opgaven voor het overheidsbeleid in het landelijk gebied optimaal te kunnen aanpakken. Daarom wordt hierna eerst de context geschetst waarbinnen de beoordeling van de verschillende mogelijkheden voor stankregelgeving plaatsvindt. Daarna wordt het eerder opgesteld wetsontwerp en de voorgestelde Handreiking getoetst aan zeven uitgangspunten en presenteer ik het toegezegde alternatief.

1. Ontwikkelingen in het landelijk gebied

De gezamenlijke overheden staan de komende jaren voor nieuwe opgaven in het landelijk gebied. Zo moet de vitaliteit van het landelijk gebied worden ontwikkeld. Dat betekent onder meer ruimte voor een duurzame, vitale landbouw, vergroting van toeristisch-recreatieve mogelijkheden en het bieden van mogelijkheden voor hergebruik van agrarische bebouwing en nieuwbouw in het landelijk gebied. Daarnaast moet meer rekening gehouden worden met water (wateroverlast, watertekort) en met behoud en ontwikkeling van natuur en landschap.

Omdat het platteland multifunctioneler wordt, zijn de opgaven voor het overheidsbeleid voor het landelijk gebied complex. Dit vergt een integrale aanpak en, zonedig, nieuwe arrangementen in het overheidsbeleid. Een en ander komt ook aan de orde in de Nota Ruimte.

¹ Brief van 2 april 2004, Kamerstukken II 2003/04, 27 835, nr. 21.

Eén van de terreinen waarop zich dit manifesteert, is dat van het wonen op het platteland in relatie tot de (intensieve) veehouderij. De huidige stankregelgeving is onvoldoende ingericht op de nieuwe opgaven die het ruimtelijk beleid met zich meebrengt. Die opgaven vereisen een betere afstemming tussen stankregelgeving en dat beleid.

Ik voel mij in deze analyse gesteund door het meest recente advies van de Raad voor het Landelijk Gebied¹, waarin wordt aangedrongen op meer «beleidsruimte voor overheden» en op «maatwerk in regelgeving» voor het landelijk gebied. Ook de brief van het college van Provinciale Staten van Overijssel² onderstreept – evenals andere brieven met vergelijkbare strekking – de noodzaak tot afstemming van ruimtelijk beleid en stankregelgeving.

2. Herziening stankregelgeving

Thans is herziening van de stankregelgeving buiten de reconstructiegebieden aan de orde. Voor de reconstructiegebieden is de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden (verder: Wet stankemissie veehouderijen) opgesteld.

In de ontwikkeling van de stankregelgeving wil ik de afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord «Meedoen, meer werk, minder regels» betrekken. In het Hoofdlijnenakkoord heeft het Kabinet immers vastgelegd dat het de bureaucratie wil terugdringen en de veelheid en gedetailleerdheid van de rijksregels wil beperken. Daarnaast is als uitgangspunt gekozen dat «binnen de randvoorwaarden van de bescherming van de natuurlijke leefomgeving en de rijksverantwoordelijkheid ter zake, meer ruimte en verantwoordelijkheid aan provincies en gemeenten wordt gegeven». Dat heeft geleid tot de brief inzake de herijking van de VROM-regelgeving³, waarin een aanzienlijke inperking van de regelgeving is gepresenteerd.

Daarnaast dient de regelgeving naar mijn mening rekening te houden met de verschillende belangen die in een multifunctioneel landelijk gebied een rol spelen. Opties voor stankregelgeving dienen daartoe ten minste getoetst te worden aan de volgende aspecten:

1. *Rechtszekerheid* – de regelgeving kan een rechterlijke toets doorstaan;
2. *Flexibiliteit* – het bevoegd gezag heeft in het concrete geval ruimte om rekening te houden met de ruimtelijke en milieuhygiënische feiten en omstandigheden;
3. *Robuustheid* – het beoordelingskader is duidelijk en eenvoudig hanteerbaar;
4. *Doelmatigheid* – de regelgeving is als instrument geschikt voor het doel waarvoor zij is opgesteld;
5. *Effectiviteit* – de inhoud van de regelgeving is geschikt om het doel te bereiken waarvoor zij is opgesteld, zonder ongewenste neveneffecten.

Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de volgende algemene aspecten:

6. *Lasten voor bedrijfsleven en bevoegd gezag* – de regelgeving past binnen de kabinetsvoornemens omtrent vermindering van de lastendruk voor overheid en bedrijfsleven;
7. *Tijdsverloop* – de proceduretid die is gemoeid met het opstellen van de nieuwe stankregelgeving.

¹ Par. 4.1 resp. blz. 37 van «Platteland aan het stuur, advies over vernieuwende vormen van bestuur voor het landelijk gebied», Raad voor het Landelijk Gebied, publicatie RLG 04/2, april 2004.

² Brief van 5 april 2004, in afschrift gestuurd aan de vaste commissies voor VROM en LNV.

³ Brief van 17 oktober 2003, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7.

In de twee volgende paragrafen zal ik het ontwerp voor een landelijke stankwet en de Handreiking aan de zeven aspecten toetsen. Vervolgens presenteer ik een alternatief dat beoogt recht te doen aan de voordelen van beide opties.

3. Ontwerp voor een landelijke stankwet

In 2002 is een ontwerp voor een landelijke stankwet opgesteld, gebaseerd op moties van de Tweede Kamer en toezeggingen van de minister van VROM. Het ontwerp stelt twee beoordelingskaders, namelijk voor reconstructiegebieden en voor «de rest van Nederland». De Tweede Kamer heeft vervolgens op 25 november 2003 de regering verzocht om een stankwet die zal gelden voor veehouderijen in geheel Nederland, met het soepelste beoordelingskader als inhoud¹ (motie-Koopmans).

In het Algemeen Overleg van 7 april 2004 is aanvullend in overweging gegeven het beschermingsniveau van woningen in het buitengebied gelijk te stellen aan dat van agrarische bedrijfswoningen. Tevens zouden gemeenten de bevoegdheid moeten krijgen om stankcirkels in individuele situaties te verkleinen, ten behoeve van uitbreiding van de veehouderij. Tenslotte is herhaald dat de effecten van aanwezigheid van meerdere veehouderijen in de omgeving van stankgevoelige objecten (de «cumulatiebeoordeling») in de wet buiten beschouwing zou moeten blijven.

Een afwijkingsbevoegdheid kan worden geïntroduceerd door aan te sluiten bij de in de praktijk beproefde procedure en criteria uit (de opvolger van) de Experimentenwet stad en milieu².

Dit geheel wordt getoetst aan de zeven uitgangspunten:

Rechtszekerheid. Een wet biedt een ruime mate van rechtszekerheid. De afwijkingsbesluiten zijn vatbaar voor beroep, maar een heldere weergave van de te volgen procedure en de te hanteren criteria bevordert de rechtszekerheid voor bevoegd gezag en veehouderij.

Flexibiliteit. De voorgestelde afwijkingsbevoegdheid biedt een beperkte flexibiliteit. Alleen ten behoeve van uitbreiding van de veehouderij kan worden afgeweken van de afstanden die volgen uit toepassing van de wet. Geen rekening wordt gehouden met de feitelijke stankgevoeligheid van de te beschermen objecten of met de ruimtelijke opgaven voor het landelijk gebied.

Lasten voor bedrijfsleven en bevoegd gezag. De bestuurslasten worden grotendeels bepaald door het aantal verzoeken om een afwijkingsbesluit. Ieder verzoek moet immers afzonderlijk worden beoordeeld. Daarnaast zijn bestuurslasten verbonden aan de ontwikkeling van het gemeentelijk kader voor toepassing van de afwijkingsbevoegdheid.

Deze totale bestuurslasten zijn niet hoger dan de lasten die zijn verbonden aan het opstellen van een beleidsregel ingevolge een Handreiking, mits het aantal verzoeken om afwijking beperkt blijft.

Naar verwachting is dat niet het geval, maar een schatting van het aantal te verwachten verzoeken is moeilijk. Enerzijds sluit het wetsontwerp niet aan bij de werkelijke geurbeleving en zal ook het vooruitzicht van ruimere uitbreidingsmogelijkheden het aantal verzoeken van veehouderijen vergroten. Anderzijds is mogelijk dat de rechter zijn huidige kritische beoordeling van afwijkingen van de stankregelgeving voortzet, zodat spoedig zal blijken dat een verzoek onvoldoende perspectief biedt. Dat laatste is niet denkbeeldig omdat het wetsontwerp dezelfde beoordelings-systematiek hanteert als de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996. Afwijkingen zijn volgens die richtlijn juridisch wel mogelijk, maar door de rechter veelal onvoldoende gemotiveerd bevonden.

De lasten voor het bedrijfsleven (administratieve lasten) zijn in beide opties ongeveer gelijk. Een veehouderij behoeft bij zijn vergunningaanvraag niet meer of andere gegevens te verstrekken, maar een verzoek tot afwijking betekent extra lasten voor het bedrijf.

¹ Motie van 25 november 2003, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIV, nr. 55.

² Wet van 26 november 1998, Stb. 684. Zijn opvolger, het ontwerp van de Interimwet stad en milieubenedering is in januari 2004 voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

Robuustheid. Het wetsontwerp bevat een helder, robuust systeem. Echter, naar verwachting zal de omvangrijke en daardoor weinig toegankelijke jurisprudentie over de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996 zijn gelding behouden, voorzover die betrekking heeft op de interpretatie van aspecten die niet expliciet wettelijk zijn vastgelegd.

Doelmatigheid. De bovengenoemde brief van 17 oktober 2003 concludeert dat de stankproblematiek buiten de reconstructiegebieden een aparte stankwet niet rechtvaardigt.

Effectiviteit. In mijn brief van 2 april 2004 heb ik toegelicht dat de beoordelingssystematiek uit het wetsontwerp de werkelijkheid onvoldoende adequaat weergeeft, geen ruimte biedt voor een belangenafweging en daardoor leidt tot knelpunten in de uitvoeringspraktijk.

Tijdsverloop. De motie-Koopmans en de opmerkingen tijdens het Algemeen Overleg van 7 april 2003 vereisen ingrijpende wijzigingen van het huidige wetsontwerp, dat daarom opnieuw voor advies aan de Raad van State moet worden voorgelegd. Inwerkingtreding van die nieuwe wet kan bij een voorspoedige behandeling niet worden verwacht binnen vijftien maanden.

4. Handreiking

Voor een schets van een Handreiking verwijs ik kortheidshalve naar de paragrafen 8 tot en met 10 van mijn brief van 2 april 2004. De Handreiking schetst drie «stappen». Eerst wordt de mate van blootstelling aan geur vastgesteld. Vervolgens wordt berekend welk hinder door de geurbelasting wordt ondervonden. Tenslotte bepaalt de gemeente het hinder-niveau dat omwonenden ten hoogste moeten accepteren.

Rechtszekerheid. De rechter is wel bevoegd om een Handreiking, maar niet bevoegd om een wet marginaal te toetsen voorzover die wet niet in strijd is met Europese regelgeving. Een Handreiking biedt daarom minder rechtszekerheid dan een wet.

Robuustheid. De Handreiking vergt een geheel andere, nieuwe opzet dan het beoordelingskader dat thans in de uitvoeringspraktijk wordt gehanteerd. Daardoor kan het aspect «robuustheid» vanaf het begin bij de totstandkoming van de Handreiking worden betrokken.

Flexibiliteit. Het beschermingsniveau van stankgevoelige objecten wordt op lokaal niveau vastgesteld, door de gemeente. Deze aanpak doet recht aan de plaatselijke feiten en omstandigheden.

- Een voorbeeld van de relevante plaatselijke situatie is de «cumulatie» van stankhinder. Het is reëel die cumulatie in de gemeentelijke afwegingen te betrekken; meerdere veehouderijen nabij een woning leiden aantoonbaar tot een hogere geurbelasting dan één veehouderij. Anders dan onder de huidige uitvoeringspraktijk leidt deze cumulatie van geurbelasting echter niet per definitie tot grotere stankcirkels. Met de in het gebied aanwezige geur wordt alleen rekening gehouden om de feitelijke geurbelasting op objecten te bepalen. De aanvaardbaarheid van die geurbelasting wordt uiteindelijk door de gemeente bepaald, op basis van criteria zoals de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied en de feitelijke stankgevoeligheid van die objecten.

Doelmatigheid. De relatief beperkte omvang van de stankproblematiek buiten reconstructiegebieden rechtvaardigt geen aparte stankwet, een Handreiking is in dit geval een meer doelmatig instrument voor regelgeving.

Effectiviteit. De Handreiking beoogt met gebruikmaking van de meest recente inzichten de werkelijke geurhinder bij een stankgevoelig object te bepalen en vervolgens een instrument te bieden om – onder afweging van de betrokken belangen – dat maatschappelijk probleem werkelijk tegen te gaan.

Voor de beoordeling van het aspect *Lasten voor bedrijfsleven en bevoegd gezag* verwijs ik kortheidshalve naar de betreffende passage in de vorige paragraaf.

Tijdsverloop. De Handreiking dient in samenspraak met de verschillende maatschappelijke actoren te worden opgesteld. Bekendmaking van de Handreiking kan binnen acht maanden plaatsvinden.

5. Alternatief

In het Algemeen Overleg van 7 april 2004 heb ik toegezegd te onderzoeken op welke wijze de voordelen van een Handreiking en een wet kunnen worden gecombineerd. Dat heeft geleid tot het alternatief waarin de inhoud van de Handreiking zoveel mogelijk is vastgelegd in een wet.

In de wet zal worden voorgeschreven op welke wijze de geurbelasting op een voor stank gevoelig object moet worden berekend en stelt enkele generieke normen, die in samenspraak met de verschillende betrokkenen worden bepaald. De gemeente wordt bevoegd om bij beleidsregel die normen te versoepelen. De wet zal de criteria stellen die bij afwijking in acht moeten worden genomen – in mijn brief van 2 april 2004 worden als criteria de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied en de feitelijke stankgevoeligheid van objecten voorgesteld.

Overeenkomstig een voorstel van de VNG kan desgewenst een document worden uitgebracht, als hulpmiddel voor gemeenten bij het opstellen van die gemeentelijke beleidsregel, ter bevordering van de uniformiteit en duidelijkheid.

De wet zou moeten gelden voor veehouderijen buiten reconstructiegebieden. Daarnaast geldt voor de reconstructiegebieden de Wet stankemissie veehouderijen. In verband met de specifieke problematiek binnen reconstructiegebieden wordt vervanging van die wet niet overwogen. Op termijn wordt voorzien in een bevoegdheid om van de normstelling af te wijken; een daartoe strekkend wetsontwerp is begin januari 2004 voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

Rechtszekerheid. De wettelijke vorm neemt een zwaarwegend bezwaar tegen de handreiking weg. Onderkend wordt dat, indien de gemeente de normen versoepelt, een beslissing op grond van de beleidsregel vatbaar blijft voor beroep. Dat is inherent aan een individuele beoordeling.

Flexibiliteit. De gemeentelijke bevoegdheid om normen te versoepelen maakt een individuele beoordeling op lokaal niveau mogelijk. De technische aspecten, namelijk de methode om de geurbelasting op een stankgevoelig object te bepalen, zijn wel wettelijk voorgeschreven. Een alternatieve berekeningsmethode is dan niet toegestaan; gewijzigde technische inzichten vereisen in de toekomst dan ook een wetswijziging.

Robuustheid. Het wetsvoorstel vergt evenals een Handreiking een andere opzet dan het beoordelingskader dat thans in de uitvoeringspraktijk wordt gehanteerd. Het aspect «robustheid» kan daardoor vanaf het begin bij de totstandkoming van het wetsvoorstel worden betrokken.

Tijdsverloop. Een voortvarende totstandkoming vergt achttien maanden, als gevolg van de nieuwe opzet van het wetsvoorstel.

Thans wordt nog onderzocht of het beoordelingskader in een Algemene Maatregel van Bestuur op grond van de Wet milieubeheer kan worden vastgelegd. Het beoordelingskader moet dan passen binnen het systeem van de Wet milieubeheer. In dat geval garandeert een Algemene Maatregel van Bestuur dezelfde rechtszekerheid als een wet. Inwerkingtreding van die wettelijke regeling kan in principe binnen dertien maanden plaatsvinden.

Doelmatigheid. De belangrijke inhoudelijke voordelen van een Handreiking – namelijk het meewegen van de gewenste ruimtelijke inrichting en de feitelijke stankgevoeligheid in de decentrale beoordeling van de werkelijke stankhinder – zijn in dit alternatief gewaarborgd. De nadelen van het alternatief, met name de langere totstandkomingprocedure, wegen daar niet tegen op.

Effectiviteit. Op grond van de meest recente inzichten dient de werkelijke geurhinder bij een stankgevoelig object te worden vastgesteld. Het alternatief maakt vervolgens mogelijk om een reële beoordeling uit te voeren en de normstelling voor veehouderijen daarop af te stemmen.

Lasten voor bedrijfsleven en bevoegd gezag. De lasten zijn gelijk aan die welke voortvloeien uit een Handreiking.

Anders dan in de stankregelgeving in industriële sectoren behoeft de gemeente niet per bedrijf of groep bedrijven de geuremissie en de geurbelasting te bepalen. Alleen indien de gemeente van haar afwijkingsbevoegdheid wil gebruik maken, zal zij zonedig de geurbeleving ter plaatse onderzoeken. De bestuurslasten per vergunning zijn daarom lager dan in andere sectoren.

6. Consultatie maatschappelijke actoren

Over de inhoud van de brief en het voorgestelde alternatief is ambtelijk contact geweest met medewerkers van LTO, de VNG en de provincies die namens het IPO betrokken zijn bij agrarisch stankbeleid. In verband met de beperkt beschikbare tijd heeft een bestuurlijke consultatie nog niet plaatsgevonden.

De reacties over het voorgestelde alternatief zijn zeker niet afwijzend. Gezien het voorgaande doet het alternatief naar mijn mening recht aan de wensen en eisen die betrokken partijen aan de vorm van de regelgeving stellen.

De inhoud van de regelgeving zou in samenspraak met de maatschappelijke actoren moeten plaatsvinden.

Namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
de Minister,
S. M. Dekker