

Vergaderjaar 2004–2005

29 871

Regels met betrekking tot zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit in stedelijk en landelijk gebied en met betrekking tot coördinatie van procedures (Interimwet stad-en-milieubenadering)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 mei 2004 en het nader rapport d.d. 11 november 2004, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 februari 2004, no. 04.000490, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit in stedelijk en landelijk gebied en met betrekking tot coördinatie van procedures (Interimwet stad en milieubenadering), met memorie van toelichting.

De in het wetsvoorstel opgenomen regeling biedt de gemeenteraden de mogelijkheid om ten aanzien van door de raad aangewezen projectgebieden te besluiten tot afwijking van gebruikelijke milieukwaliteitsnormen met betrekking tot bodem, geluid en lucht, alsmede van bepalingen met betrekking tot stank en ammoniak, indien dat in het belang is van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit. Voor reconstructiegebieden zullen vergelijkbare bevoegdheden toekomen aan de provinciale staten. Voordat tot afwijking van milieukwaliteitsnormen kan worden besloten moet worden onderzocht of de omgevingskwaliteit kan worden geoptimaliseerd met brongerichte maatregelen of met maximale benutting van de bestaande wettelijke regelingen. Het voorstel is een vervolg op de Experimentenwet Stad en Milieu, die heeft gegolden tot 1 januari 2004.

De Raad van State heeft vragen over de noodzaak van het voorstel en maakt daarnaast enkele opmerkingen over een aantal juridische aspecten. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 februari 2004, nr. 04.000490, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 mei 2004, nr. W08.04.0063, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Noodzaak van het voorstel

Het thans voorliggende wetsvoorstel komt neer op een gewijzigde voortzetting van het stelsel van de Experimentenwet Stad en Milieu, die vijf jaar lang heeft gegolden. Het gaat om een interimwet, omdat het de bedoeling is het beoogde stelsel op den duur een plaats te geven in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en in de Wet milieubeheer.

De toelichting bij het wetsvoorstel gaat in op de resultaten van een tussen-evaluatie van de Experimentenwet. Hieruit blijkt dat het slechts in een zeer bescheiden aantal gevallen nodig was af te wijken van de geldende wettelijke normen. De geboden mogelijkheid om af te wijken vormde echter de aanleiding en stimulans voor creatief en gedurfd ontwerpen waarbij de bestaande wettelijke mogelijkheden tot het uiterste worden benut. Deze aanpak is inmiddels bekend als de Stad & Milieu-benadering.

De uitkomst van deze evaluatie roept voor de Raad twee vragen op. In de eerste plaats de vraag of het wel mogelijk is de Stad & Milieu-benadering te blijven continueren en zonedig uit te breiden, zonder de mogelijkheid te openen van geldende wettelijke normen af te wijken. In de tweede plaats de vraag of de behoefte aan deze mogelijkheid nu werkelijk zo groot is dat daartoe een landelijk geldende Interimwet in het leven moet worden geroepen. Tegenover deze vragen naar de noodzaak van de voorgestelde wet staat dat, naar het oordeel van de Raad, de voorwaarden voor de toepassing van de afwijkmogelijkheden stringent zijn. Voor gemeentelijke projectgebieden geldt dat (tevens) de bestemmingsplanprocedure moet worden gevolgd. Dit betekent dat het in de toelichting genoemde voorbeeld van het bouwen van enkele woningen binnen de stankcirkel van een veehouderij¹ praktisch zo goed als illusoir moet worden geacht.² Wat de milieukwaliteitseisen betreft waarvan kan worden afgeweken, moet worden beseft dat internationaalrechtelijke, in het bijzonder communautaire bepalingen eisen stellen aan de kwaliteit van de lucht en van de bodem waarvan niet kan worden afgeweken. Ook overigens maken de eisen waaraan volgens de artikelen 4 tot en met 8 moet worden voldaan, dat de lat voor afwijkingen erg hoog wordt gelegd. Anderzijds gaan er echter ook voorwaarden gelden waarvan de Raad betwijfelt of ze daadwerkelijk inhoud zullen krijgen. Zo wijst de Raad erop dat met de compensatieregeling van het voorgestelde artikel 7 volgens het genoemde evaluatierapport nog vrijwel geen ervaring is opgedaan. Tegen de achtergrond van de eisen die de artikelen 4, 5 en 6 stellen zal het ook niet meevallen een project waarbij van de compensatiemogelijkheid gebruik moet worden gemaakt, overtuigend te motiveren. Er bestaat geen systematiek om zo'n compensatie op haar aanvaardbaarheid te beoordelen.

Met betrekking tot de provinciale afwijkmogelijkheid voor reconstructiegebieden moet nog het volgende worden bedacht. De enige wettelijke geurnormen die bestaan zijn die welke betrekking hebben op reconstructiegebieden. Gebleken is dat de ministeriële Regeling stankemissie veehouderijen, uitgevaardigd krachtens de Wet stankemissie veehouderijen ontwikkelings- en verwevingsgebieden, op onzekere basis berust wat de gehanteerde omrekeningsfactoren betreft. Daarom heeft de minister besloten de onderliggende onderzoeken opnieuw te bezien. Als provinciale staten mogen besluiten onder omstandigheden soepeler geurnormen te hanteren dan die van de ministeriële regeling, bestaat een serieus risico dat ontoelaatbare stankhinder wordt geaccepteerd.

Dit alles overziende rijst de vraag of niet beter volstaan kan worden met de geldende regels en andere «normen» voor milieukwaliteit, onder handhaving, wellicht uitbreiding, van het Stad & Milieuproject als zodanig. Daar waar het verantwoord is onder omstandigheden soepeler te zijn met betrekking tot enkele aspecten dan thans het geval is, kan dan worden overwogen die versoepeling in meer algemene zin door te voeren, bijvoorbeeld met behulp van instructie-amvb's krachtens artikel 8.45 van de Wet milieubeheer. De Raad adviseert tegen de achtergrond van het vorenstaande opnieuw te bezien of het wetsvoorstel nodig is. Indien dit leidt tot het (min of meer) vasthouden aan het wetsvoorstel, zou dat in de memorie van toelichting moeten worden verantwoord.

De nu volgende opmerkingen zijn van belang voorzover aan het voorstel wordt vastgehouden.

¹ Algemeen deel, paragraaf 5.2.

² Tenzij de zaken alsnog zo worden geregeld dat daarvoor kan worden volstaan met een projectprocedure ingevolge de artikelen 19 en 19a WRO; daarover beneden, punt 2.

1. Noodzaak van het voorstel

De vraag van de Raad of het wel mogelijk is de Stad & Milieubenadering te continueren zonder de mogelijkheid af te wijken van wettelijke normen, behoeft een genuanceerde beantwoording, mede omdat de Raad wel het stimulerende effect van de mogelijkheid om af te wijken onderkent. Het is in beginsel mogelijk om de Stad & Milieubenadering toe te passen, ook op landelijke schaal, zonder daarvoor een specifieke wettelijke basis te creëren. Voor stap 1 en 2 is dat immers niet vereist, zoals ook in paragraaf 1 van de memorie van toelichting is aangegeven. De Stad & Milieubenadering is echter een benadering die uit drie sterk samenhangende stappen bestaat, zoals in paragraaf 1 van de memorie van toelichting is beschreven. Stap 1 behelst het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming op lokaal niveau integreren van milieubelangen, in combinatie met het zoveel mogelijk treffen van brongerichte maatregelen. Stap 2 is gericht op het maximaal benutten van de ruimte die de bestaande wetgeving reeds biedt. Ten slotte biedt stap 3 de mogelijkheid om af te wijken van wettelijke normen als stap 1 en 2 niet volstaan om het gewenste resultaat te bereiken. Om uiteindelijk toch af te kunnen wijken van wettelijke normen is wel een specifieke wettelijke basis nodig. Hoewel de Raad er terecht op wijst dat slechts in een bescheiden aantal gevallen afwijking nodig was, is een wettelijke basis voor stap 3 toch onmisbaar voor het succes van de Stad & Milieubenadering om twee redenen.

Ten eerste heeft de Evaluatiecommissie Stad & Milieu geconcludeerd dat juist de mogelijkheid om af te wijken, gemeenten heeft gestimuleerd om alle mogelijkheden van stap 1 en 2 te benutten. Dat lijkt paradoxaal maar de praktijk heeft geleerd dat gemeenten aarzelen om gebieden aan te pakken waar complexe vraagstukken van milieu en ruimtelijke ordening spelen als nog onzeker is of stap 1 en 2 voldoende zullen zijn om de voorziene moeilijkheden op te lossen. De aanpak van dergelijke gebieden vergt immers de inzet van mensen, middelen en politieke durf. Als er de mogelijkheid is dat belemmeringen die niet al met stap 1 en 2 kunnen worden weggenomen, uiteindelijk met stap 3 kunnen worden opgelost, zijn gemeenten eerder bereid om te investeren in de leefomgevingskwaliteit van een gebied. In veel gevallen blijkt vervolgens dat door creatief en gedurfd ontwerpen zoveel resultaat wordt bereikt, dat afwijking van milieukwaliteitsnormen niet meer nodig is. Dat neemt niet weg dat de mogelijkheid van stap 3 als extra middel om het gewenste resultaat te bereiken de experimentgemeenten tot zoveel creativiteit en durf heeft gestimuleerd. Er is geen reden om te veronderstellen dat dit effect bij landelijke toepassing van de Stad & Milieubenadering niet zal optreden. Stap 1 en 2 zijn dus wel mogelijk zonder specifieke wettelijke basis, maar de mogelijkheden daarvan blijken minder grondig te worden onderzocht en benut als er geen zicht is op de mogelijkheid van een stap 3.

Ten tweede blijven er, zoals de experimenten hebben aangetoond, situaties waarin stap 1 en 2 geen oplossingen (kunnen) bieden voor de door de gemeente geconstateerde belemmeringen omdat nadat al het mogelijke overwogen is, milieukwaliteitsnormen nog steeds aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de weg staan. Zonder de mogelijkheid van stap 3 zou in dergelijke gebieden minder kunnen worden bereikt dan met de mogelijkheid van stap 3. Oude stadswijken, verouderde industriegebieden, havengebieden in transitie zijn voorbeelden van typen gebieden die met behulp van de Stad & Milieubenadering inclusief stap 3 vernieuwd en verbeterd kunnen worden. Met stap 3 kan in agrarische gemeenten waar stankcirkels de mogelijkheden om te bouwen voor de eigen bevolking belemmeren ruimte voor woningbouw worden gecreëerd. Om de ambities uit het Hoofdlijnenakkoord, de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland te kunnen verwezenlijken, hecht het kabinet aan de Stad & Milieubenadering en de landelijke toepassing ervan. Uit de reacties van het IPO en de VNG en de belangstelling voor de conferentie over Stad & Milieu, georganiseerd door de VNG op 13 mei jl., blijkt dat gemeenten en provincies dit ook ondersteunen.

De Raad onderkent dat met dit wetsvoorstel geen vrijbrief wordt gegeven en dat stringente voorwaarden aan de afwijkingmogelijkheid worden verbonden. Dat betekent overigens niet, zoals de Raad bovenaan pagina 2 van het advies ten onrechte veronderstelt, dat de mogelijkheid om te bouwen op kleine schaal binnen stankcirkels illusoir zou zijn. Het betekent alleen dat bouwen op kleine

schaal binnen stankcirkels een basis moet hebben in een bestemmingsplan en dat een procedure overeenkomstig de artikelen 19 en 19a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet volstaat.

De opvatting van de Raad dat, mede omdat van communautaire kwaliteitsnormen voor met name lucht en bodem niet kan worden afgeweken, de lat voor afwijkingen wellicht te hoog wordt gelegd, deel ik niet. De experimenten hebben aangetoond dat de meeste knelpunten die zich voordoen het gevolg zijn van geluidsnormen. Aangezien er geen communautaire geluidsnormen zijn, is die zorg in elk geval voor wat betreft geluidsnormen niet aan de orde. Ik wijs in dit verband ook op de in paragraaf 8.3 van de memorie van toelichting beschreven relatie met het stand-still beginsel. Ook voor luchtkwaliteit kan stap 3 ondanks strenge Europese normen een nuttige functie vervullen, wanneer het stand-still beginsel zich doet gelden.

Terwijl de Raad enerzijds opmerkt dat de lat voor afwijkingen hoog wordt gelegd, betwijfelt de Raad anderzijds of bepaalde voorwaarden daadwerkelijk inhoud zullen krijgen. De Raad voert hiertoe aan dat er in de 25 experimentgemeenten nog nauwelijks ervaring is opgedaan met compensatie en dat er ook geen systematiek bestaat om compensatie op haar aanvaardbaarheid te beoordelen. De vrees die de Raad heeft, deel ik niet. Ik wil in dit verband benadrukken dat uitgangspunt is dat decentrale overheden zelf invulling geven aan de leefomgevingskwaliteit. Ik verwijs daarbij naar paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting en naar de brief over de herijking van VROM-regelgeving (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7). Dat neemt niet weg dat het Ministerie van VROM waar mogelijk behulpzaam zal zijn bij initiatieven om gemeenten en provincies te helpen bij het operationaliseren van het begrip leefomgevingskwaliteit. Tot slot breng ik onder de aandacht dat het wetsvoorstel voorziet in een evaluatie (artikel 17). Als de evaluatie erop duidt dat gemeenten en provincies moeite hebben met de invulling van de begrippen leefomgevingskwaliteit en compensatie, zal in overleg met hen worden bezien welke oplossingen daarvoor mogelijk zijn.

Voor de goede orde merk ik op dat de afwijkingsbevoegdheid ten aanzien van stank aan de gemeenteraad is toebedacht en niet, zoals de Raad heeft verondersteld, aan provinciale staten. Dat opgemerkt hebbende, kan ik over de Regeling stankemissie veehouderijen het volgende melden. Op 1 december 2003 heb ik aan de Tweede Kamer een contra-expertise toegezegd over de (totstandkoming van de) omrekeningsfactoren uit de Regeling stankemissie veehouderijen in landbouwonwikkelings- en verwevingsgebieden. Op 24 april 2004 is het rapport, opgesteld door een onafhankelijk onderzoeksbureau, aan de Tweede Kamer voorgelegd. Het rapport concludeert dat metingen volgens het meetprotocol zijn uitgevoerd. Bemonsteringen, analyses en berekeningen geschieden volgens de algemeen geldende procedures. Het onderzoeksbureau noemt tenslotte in het rapport de clustering van meetresultaten tot omrekeningsfactoren aanvaardbaar, hoewel het opmerkt dat een alternatieve, volgens hem betere, clustering mogelijk is.

Het wetsvoorstel biedt zelf een dubbele waarborg tegen ontoelaatbare stankhinder: Artikel 2 vereist dat een afwijking alleen mogelijk is in het belang van (onder meer) een optimale leefomgevingskwaliteit en artikel 8 vereist dat de gemeenteraad ingrijpt indien een stap 3-besluit onvoorziene en ontoelaatbare gevolgen heeft. De Wet milieubeheer bevat daarnaast nog een aanvullende waarborg in artikel 8.25, eerste lid, onder a, waarin staat dat de vergunning (van de veehouderij) geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken indien de inrichting «ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt» en artikel 8.23 geen soelaas biedt. Deze artikelen vormen een samenstel dat voldoende waarborgen biedt tegen het ontstaan van ontoelaatbare stankhinder.

De Raad adviseert, alles in aanmerking nemend, aan te zien of het wetsvoorstel nodig is en bijvoorbeeld in plaats daarvan met behulp van 8.45-AMvB's versoepeling mogelijk te maken. Als het gaat om de toepassing van 8.45-AMvB's in het kader van de Stad & Milieubenadering doen zich echter twee problemen voor. Ten eerste schuilen de belemmeringen die de Stad & Milieubenadering beoogt weg te nemen doorgaans niet in milieuvergunningen maar in milieukwaliteitsnormen, zodat het aanpassen van individuele

milieuvergunningen conform 8.45-AMvB's niet of niet alleen de oplossing biedt. Bijvoorbeeld wanneer het bodemkwaliteit of geluidsoverlast of de luchtkwaliteit als gevolg van wegen betreft. Dan bieden 8.45-AMvB's geen oplossing omdat het gaat om een milieubelastende functie waar de milieuvergunningplicht niet op rust. 8.45-AMvB's zijn dus maar een zeer gedeeltelijke oplossing, die bovendien ook de nodige regelgevende activiteiten vergt. Het tweede probleem is dat het veelal gaat om afwijking van wettelijke normen zoals bij de Wet ammoniak en veehouderij, de stankwet voor de reconstructiegebieden (Wet stankemissie veehouderijen in landbouwonwikkelings- en verwevingsgebieden) en de Wet geluidhinder. Een AMvB kan daarbij uiteraard niet toestaan wat de wet verbiedt. Dit alternatief, zoals aangedragen door de Raad van State, is om deze redenen een onvolwaardig alternatief voor dit wetsvoorstel.

De vraag van de Raad of niet beter kan worden volstaan met de geldende regels en andere «normen» voor milieukwaliteit, onder handhaving, wellicht uitbreiding, van het Stad & Milieuproject, beantwoord ik gezien het bovenstaande ontkennend. Alles overwegende acht ik onvoldoende redenen aanwezig om van het indienen van het wetsontwerp af te zien. Op advies van de Raad zijn in het algemeen deel van de memorie van toelichting de afwegingen daaromtrent aangevuld.

2. Bestemmingsplanplicht

Artikel 12, tweede lid, impliceert dat de aanwijzing van een projectgebied en het gebruikmaken van de afwijkingsbevoegdheden van de artikelen 2 en 3 gepaard dient te gaan met de vaststelling of de herziening van een bestemmingsplan voor het gebied.

De duidelijkheid wordt gediend indien deze koppeling op meer expliciete wijze wordt geregeld: niet op het niveau van de goedkeuring door gedeputeerde staten, maar van het nemen van de raadsbesluiten. Daarbij kan tevens worden gezien of de aanwijzing van een projectgebied en het besluit tot afwijking niet deel kunnen uitmaken van het bestemmingsplan zelf. Tevens verdient het aanbeveling uitdrukkelijk te regelen in hoeverre kan worden volstaan met een projectprocedure overeenkomstig de artikelen 19 en 19a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De Raad adviseert tot aanpassing van het voorstel.

2. Bestemmingsplanplicht

De Raad beveelt aan de koppeling tussen het afwijkingsbesluit en het bestemmingsplan op meer expliciete wijze te regelen door niet de beide goedkeuringsbesluiten maar de raadsbesluiten aan elkaar te koppelen. De opmerking van de Raad kan worden onderschreven. Het wetsvoorstel voorziet thans in een expliciete koppeling tussen de beide raadsbesluiten. Daartoe is een nieuw onderdeel c toegevoegd aan artikel 4, derde lid, en is de redactie van de artikelen 11, tweede lid, en 12 aangepast. Uiteraard is ook de memorie van toelichting aan de nieuwe systematiek aangepast.

Met de aanpassing van artikel 12 wordt tevens tegemoet gekomen aan de aanbeveling van de Raad om uitdrukkelijk te regelen in hoeverre een projectprocedure overeenkomstig de artikelen 19 en 19a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening volstaat bij het nemen van een afwijkingsbesluit. In paragraaf 5.5 van de memorie van toelichting is beschreven waarom dat niet wenselijk is. Mede naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State over de goedkeuringsbesluiten is artikel 13 aangevuld. Artikel 10:31, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat indien niet binnen de termijn een besluit omtrent goedkeuring is genomen, het besluit wordt geacht te zijn genomen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In artikel 13, vijfde lid, is stilzwijgende goedkeuring van het stap 3-besluit al uitgesloten. Er is een nieuw zesde lid aan toegevoegd waarin ook stilzwijgende goedkeuring is uitgesloten van het bestemmingsplan dat betrekking heeft op het projectgebied. Dit teneinde verwarring te voorkomen die zou kunnen ontstaan indien toepassing moet worden gegeven aan het derde lid van artikel 13.

De Raad adviseerde tevens te bezien of de aanwijzing van een projectgebied en het besluit tot afwijking deel zouden kunnen uitmaken van het bestemmingsplan zelf. Deze mogelijkheid is tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel overwogen, maar stuitte op bezwaren. De kern van het besluit tot

afwijking is het vaststellen van een nieuwe milieukwaliteitsnorm. Het is echter thans niet mogelijk om milieukwaliteitsnormen op te nemen in een bestemmingsplan omdat in het bestemmingsplan alleen zaken mogen worden geregeld die nodig zijn voor «een goede ruimtelijke ordening». Dat begrip is bovendien te beperkt om de doelstellingen van de Stad & Milieubenadering – naast ruimtegebruik ook optimale leefomgevingskwaliteit – te realiseren. Leefomgevingskwaliteit omvat ook aspecten als bijvoorbeeld openbaar vervoer en sociale veiligheid. Door het stap 3-besluit volledig te integreren in het bestemmingsplan zouden dus essentiële doelstellingen van de Stad & Milieubenadering niet bereikt kunnen worden. De aanwijzing van een projectgebied in een bestemmingsplan zou een denkbaar alternatief zijn, maar omdat nog steeds een afzonderlijk besluit nodig zou zijn voor de overige elementen van het afwijkingbesluit, heeft dit alternatief geen meerwaarde boven de gekozen oplossing. In de opmerking van de Raad heb ik wel aanleiding gezien om deze overwegingen uitdrukkelijk in de memorie van toelichting op te nemen.

3. IPPC-richtlijn

Artikel 3, aanhef en onderdelen a en b, maakt in afwijking van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) het oprichten of veranderen van een veehouderij mogelijk binnen de 250-meterzone van een kwetsbaar gebied, mits die oprichting of verandering gepaard gaat met de intrekking van de vergunning voor een bestaande veehouderij respectievelijk de intrekking van de vergunningen voor de met de te veranderen veehouderij samen te voegen veehouderijen en die veehouderij of veehouderijen dichter bij het kwetsbare gebied liggen. Daarbij geldt dat indien het aantal dieren niet hoger is dan dat wat op de bestaande veehouderij of samen te voegen veehouderijen aanwezig mocht zijn, de ammoniakemissie uit de dierenverblijven ten hoogste gelijk mag zijn aan de ammoniakemissie die de bestaande veehouderij mocht of de samen te voegen veehouderijen mochten veroorzaken.

Als het dierenaantal hoger¹ is, mag de toegestane ammoniakemissie uit de dierenverblijven van de op te richten of te veranderen veehouderij ten hoogste gelijk zijn aan de ammoniakemissie die de bestaande veehouderij of samen te voegen veehouderijen zouden mogen veroorzaken indien artikel 7 van de Wav van toepassing zou zijn. Daarmee wordt de toepassing bedoeld van de zogenaamde maximale emissiewaarde op die veehouderijen. Die waarde zal nog in een huisvestings-amvb op grond van artikel 8.44 Wet milieubeheer moeten worden vastgesteld (artikel 7 juncto artikel 1, eerste lid, Wav), maar voorlopig wordt daarin voorzien bij ministeriële regeling (artikel 1, derde lid, Wav). Uit paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting bij de Wet ammoniak en veehouderij kan worden opgemaakt dat met deze regels wordt beoogd overeenkomstig de IPPC-richtlijn² de beste beschikbare technieken (BBT) voor te schrijven ten aanzien van het voorkómen en beperken van ammoniakemissie. De IPPC-richtlijn is onder meer van toepassing op «installaties» voor intensieve pluimvee- of varkenshouderijen met meer dan 40 000 plaatsen voor pluimvee, 2000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg) of 750 plaatsen voor zeugen.

De Raad wijst erop dat de IPPC-richtlijn voor nieuwe installaties en voor belangrijke wijzigingen van bestaande installaties, de toepassing van de beste beschikbare technieken uitdrukkelijk voorschrijft (de artikelen 4 en 12 in samenhang met artikel 9, vierde en achtste lid). Dit betekent dat in de gevallen waarin de op te richten of de te veranderen veehouderij vanwege haar omvang onder de IPPC-richtlijn valt, moet worden getoetst aan het vereiste van de toepassing van BBT met betrekking tot het voorkómen of beperken van ammoniakemissie. Ten aanzien van «IPPC-veehouderijen» wordt in artikel 3 niet aan deze eis voldaan, doordat dit artikel voor de gevallen waarin het aantal dieren minder of gelijk blijft in het geheel niet voorziet in een toetsing op BBT en in de andere gevallen de volgens BBT genormeerde situatie op het op te heffen bedrijf of de samen te voegen bedrijven als uitgangspunt wordt genomen, en niet de situatie op de op te richten veehouderij of die op de als gevolg van de samenvoeging met andere veehouderijen veranderde veehouderij.

Artikel 3 zal daarom moeten worden aangevuld.

¹ In artikel 3, onderdeel b, onder 2°, staat ten onrechte: niet hoger.

² Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad en het Parlement van de Europese Gemeenschap van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

3. IPPC-richtlijn

De Raad wijst er op dat de IPPC-richtlijn de toepassing van de beste beschikbare technieken voorschrijft voor nieuwe installaties en voor belangrijke wijzigingen van bestaande installaties. De Raad trekt de conclusie dat dit in artikel 3 van het wetsvoorstel niet gewaarborgd is.

Artikel 3 en 9 van het wetsvoorstel maken een afwijking van artikel 4, eerste lid, of van artikel 6, eerste lid, van de Wet ammoniak en veehouderij mogelijk. De afwijkingsmogelijkheid betreft alleen die artikelliden, zodat de Wet ammoniak en veehouderij voor het overige onverminderd van toepassing is op de vergunningverlening voor veehouderijen. Daarvoor is de Wet ammoniak en veehouderij het exclusieve toetsingskader, zo volgt uit artikel 3, eerste lid. Het derde lid maakt daarop vervolgens een uitzondering in het geval er voorschriften zijn gesteld krachtens de artikelen 8.11, 8.44, 8.45 of 8.46 van de Wet milieubeheer. Daarvan zijn met name de artikelen 8.11 en 8.44 in dit verband van belang, omdat die artikelen de voorlopige respectievelijk toekomstige grondslag vormen voor het toepassen van de beste beschikbare technieken bij het verlenen van milieuvergunningen voor veehouderijen. Uit de wetsgeschiedenis (casu quo de memorie van toelichting en het nader rapport, Kamerstukken II 2000/01, 27 836, nr. 3 en A) volgt dat een vergunning voor een veehouderij op grond van artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij juncto artikel 8.10, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan en moet worden geweigerd als door het verlenen van de vergunning strijd zou ontstaan met zulke voorschriften. Op die manier is gewaarborgd dat de beste beschikbare technieken worden toegepast, ongeacht of die nu krachtens artikel 8.11 of 8.44 zijn voorgeschreven.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft artikel 3, derde lid, echter anders geïnterpreteerd dan de wetgever het, blijkens de wetsgeschiedenis, heeft bedoeld (ABRS 9 juli 2003, 200 300 014/1, Jurisprudentie Milieurecht 2003/11, met noot Kavsek). De Afdeling heeft geoordeeld dat de Wet ammoniak en veehouderij slechts de grondslag biedt om voorschriften te stellen krachtens artikel 8.11 of 8.44 van de Wet milieubeheer, maar geen grondslag biedt om een vergunning te weigeren. Door deze uitspraak is onduidelijkheid ontstaan over de toetsing van vergunningen aan de beste beschikbare technieken en over de mogelijkheid om vergunningen naar aanleiding van die toetsing te weigeren. Dan zou een lacune ontstaan in het juridisch instrumentarium dat de toepassing van de beste beschikbare technieken waarborgt.

Nu de Raad in zijn advies in twijfel trekt of het wetsvoorstel voldoet aan alle eisen die de IPPC-richtlijn stelt, is het noodzakelijk geworden om artikel 3, derde lid, te verduidelijken, om te verzekeren dat het artikellid zo wordt geïnterpreteerd als het bedoeld is. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is daarom een nieuw artikel in het wetsvoorstel opgenomen dat strekt tot wijziging van het betreffende artikellid.

In dit verband is ook wetsvoorstel 29 711 van belang (Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 1–2). Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet milieubeheer (en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren) en is bedoeld om de Wet milieubeheer beter te laten aansluiten op de tekst van de IPPC-richtlijn. Ik noem met name de voorgestelde nieuwe redactie van artikel 8.10, tweede lid, onderdeel a, dat weigering van de milieuvergunning voorschrijft indien niet kan worden bereikt dat tenminste de beste beschikbare technieken worden toegepast. Door in artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij te expliciteren dat dit artikel van toepassing is, wordt verzekerd dat ook bij de vergunningverlening naar aanleiding van een stap 3-besluit op grond van artikel 3 of 9, de beste beschikbare technieken worden toegepast.

Naar mijn mening ondervangt de aanpassing van artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij in combinatie met wetsvoorstel 29 711 de bezwaren van de Raad.

4. Het afwijkingsregime

a. Beleidsregels

De toelichting merkt in paragraaf 8.4, Afwijken van niet-wettelijke milieukwaliteitsnormen, ten aanzien van milieukwaliteitsnormen die niet in algemeen verbindende voorschriften maar in handreikingen en circulaires zijn vervat, op dat van sommige daarvan niet of nauwelijks kan worden afgeweken als gevolg van jurisprudentie en de uitvoeringspraktijk. Daarbij wordt erop gewezen dat ook afwijking van deze milieukwaliteitsnormen mogelijk is indien dat, gelet op de belangen die door de normen worden beschermd, op een zorgvuldige wijze gebeurt. Daarom worden voor die gevallen een besluitvormingsprocedure en een inhoudelijke motivering aanbevolen die vergelijkbaar is met de stappen 1 en 2 van de Stad & Milieubenadering (artikel 4, derde lid, onderdeel a: onderzoeken of brongerichte maatregelen en het optimaal benutten van de ruimte die de bestaande wetgeving biedt, toereikend zijn om een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit te bereiken). De Raad geeft ter wille van de rechtszekerheid een andere aanpak in overweging, namelijk dat in het wetsvoorstel, onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor de afwijking van wettelijke milieukwaliteitsnormen, uitdrukkelijk ook afwijking mogelijk wordt gemaakt van milieukwaliteitsnormen die zijn vervat in richtlijnen (handreikingen, handleidingen, circulaires en dergelijke), welke door de bevoegde instanties veelal worden toegepast als beleidsregels; het gaat dan om verdergaande afwijking dan bij beleidsregels van rechtswege mogelijk is ingevolge artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht. Met het oog daarop zouden de betrokken richtlijnen kunnen worden opgenomen in instructie-amvb's krachtens artikel 8.45 van de Wet milieubeheer; dan vallen de daarin opgenomen normen van rechtswege onder het beslag van artikel 2, aanhef en onder a, van het wetsvoorstel.

b. Verhouding afwijkingsbevoegdheid en compensatieplicht

In de toelichting op artikel 2, onderdeel a, wordt opgemerkt dat een besluit tot afwijking van milieukwaliteitsnormen zou kunnen inhouden dat de gemeenteraad strengere normen stelt dan de wettelijke. Daaraan wordt direct toegevoegd dat een dergelijke afwijking gelet op de doeleinden en de achtergrond van de Stad & Milieubenadering niet voor de hand ligt. Bij de behandeling van de compensatieverplichting van artikel 7 wordt echter gewezen op de mogelijkheid dat in gevallen waarin compensatie binnen hetzelfde onderdeel van de milieukwaliteit niet mogelijk is, die binnen andere onderdelen van de milieukwaliteit zou kunnen worden gezocht. Een afwijking van de geluidsnorm zou bijvoorbeeld kunnen worden gecompenseerd door een versnelde aanpak van stank of een verbetering van de waterkwaliteit in het projectgebied door daaraan extra strenge eisen te stellen. Deze twee benaderingen zijn niet onvereenigbaar, maar maken op het eerste gezicht wel een enigszins paradoxale indruk. Daarom adviseert de Raad om de verhouding tussen de artikelen 2 en 3 enerzijds en artikel 7 anderzijds te verduidelijken.

De toelichting op artikel 7 preciseert dat de compensatie in beginsel binnen of in de directe omgeving van het projectgebied moet worden geboden, opdat degenen die nadeel van de normafwijking ondervinden ook van de compensatie kunnen genieten.

De Raad adviseert een dergelijke precisering in artikel 7 van het wetsvoorstel op te nemen.

4. Het afwijkingsregime

a. Beleidsregels

Met het oog op de rechtszekerheid geeft de Raad in overweging uitdrukkelijk afwijking van handreikingen en circulaires mogelijk te maken. Daarvoor zijn in elk geval twee mogelijkheden denkbaar. De eerste mogelijkheid is om de artikelen 2, 3 en 9 aan te vullen met de bevoegdheid om van buitenwettelijke milieukwaliteitsnormen af te wijken. De normen houden dan een buitenwettelijke status. De tweede mogelijkheid, die de Raad met name noemt, is om de richtlijnen, circulaires, handreikingen en dergelijke, waar nu buitenwettelijke milieukwaliteitsnormen in zijn vervat, op te nemen in een of meer 8.45-AMvB's. De 8.45-AMvB's geven net als de richtlijnen voorschriften die het bevoegd gezag in acht moet nemen bij het verlenen van milieuvergunningen.

Maar door de normen op te nemen in een 8.45-AMvB worden ze wettelijke milieukwaliteitsnormen zoals bedoeld in het wetsvoorstel (zie artikel 1, onderdeel c), zodat de afwijkingsbevoegdheid ook op die normen betrekking heeft.

De suggestie van de Raad om ter wille van de rechtszekerheid een andere aanpak voor buitenwettelijke milieukwaliteitsnormen te overwegen, wordt nu niet opgevolgd. Anders dan bij een wettelijke norm, hebben deze niet-wettelijke normen in beginsel geen juridisch bindend karakter en kan hiervan (gemotiveerd) worden afgeweken. Hiervoor is in het algemeen bewust gekozen. Van een strikte juridische binding kan pas sprake zijn bij een wettelijke vertaling van de milieukwaliteitsnorm in wet- of regelgeving. Uitgangspunt voor de Interimwet stad-en-milieubenadering was dat die alleen afwijking van wettelijke bepalingen mogelijk zou maken. Dat was ook een logische keuze, omdat alleen wetgeving absolute hindernissen kan opwerpen voor beleid van lagere overheden. Wel is aanbevolen de in paragraaf 8.4 van de memorie van toelichting aangegeven besluitvormingsprocedure te hanteren ter motivering van een afwijking van een buitenwettelijke norm. Het betreft hier een lastige problematiek, met principiële aspecten. Een daarvan is dat de wetgever door afwijking mogelijk te maken van normen die geen wettelijke status hebben, geen inzicht meer heeft wat de uiterste gevolgen kunnen zijn van die afwijkingsbevoegdheid: de buitenwettelijke normen zelf zouden zo kunnen luiden of gaan luiden dat de afwijkingsbevoegdheid daardoor een betekenis krijgt die de wetgever bij regeling van de gehele materie bij wet wellicht niet meer zou wensen. Ik zie daarom op dit moment geen aanleiding om een dergelijke algemene afwijkingsmogelijkheid voor buitenwettelijke normen te creëren.

De suggestie tot het opnemen van deze buitenwettelijke normen in 8.45-AMvB's wordt niet opgevolgd, omdat het zou leiden tot een wettelijke status van de normen, terwijl daar eerder bewust niet voor is gekozen. Als wordt gekozen voor een wettelijke status van de betreffende milieukwaliteitsnorm, is het beter om deze neer te leggen in een AMvB op basis van artikel 5.1 van de Wet milieubeheer. Dit voornemen is tevens beschreven in de brief aan de Tweede Kamer over de herijking van VROM-regelgeving (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, blz. 28–29). Dat verdient mijns inziens de voorkeur boven het creëren van een nieuwe systematiek.

b. Verhouding afwijkingsbevoegdheid en compensatieplicht

Beide aanbevelingen zijn opgevolgd. Conform het advies van de Raad is in de toelichting ingegaan op de verhouding tussen de stelling dat een besluit tot afwijking van milieukwaliteitsnormen zou kunnen inhouden dat de gemeenteraad strengere normen stelt dan de wettelijke, maar dat niet voor de hand ligt, gelet op de doeleinden en de achtergrond van de Stad & Milieubenadering, enerzijds en anderzijds de stelling dat compensatie voor kwaliteitsverlies in een onderdeel van het milieu zou kunnen bestaan uit het verbeteren van de kwaliteit van een ander onderdeel van het milieu door daaraan extra strenge eisen te stellen. Deze stellingen, waarvan de Raad terecht opmerkt dat die een paradoxale indruk wekken, zijn met elkaar verenigbaar vanuit de gedachte achter de Stad & Milieubenadering. De Stad & Milieubenadering is een integrale benadering van de leefomgevingskwaliteit. Dat begrip staat voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving, waaronder doelmatig ruimtegebruik, milieu en andere kwaliteitsaspecten zoals groen, sociale veiligheid of goed openbaar vervoer.

Dat brengt met zich dat, om doelmatig ruimtegebruik te realiseren, soms een afwijking van milieukwaliteitsnormen noodzakelijk kan zijn. Als dat tot kwaliteitsverlies op het milieuvlak zou leiden, moet dat worden gecompenseerd. Bij voorkeur binnen hetzelfde milieuonderdeel, maar als dat niet kan binnen een ander milieuonderdeel. Compensatie binnen hetzelfde of een ander milieuonderdeel zal veelal worden ingevuld door het nemen van feitelijke maatregelen, waarbij zo nodig tevens strengere eisen worden gesteld. Omdat de Stad & Milieubenadering een integrale, gebiedsgerichte aanpak beoogt waarbij het einddoel een optimale leefomgevingskwaliteit in het projectgebied is, horen afwijking en compensatie binnen hetzelfde projectgebied of in de directe omgeving ervan, zodat ze tegen elkaar wegvallen. Dat staat al in de toelichting op artikel 7 beschreven, maar naar aanleiding van

deze opmerking van de Raad is dat in artikel 7 ook uitdrukkelijk voorgescreven.

5. Derdenbescherming

In artikel 16 wordt bepaald dat burgemeester en wethouders een afschrift zenden van besluiten als bedoeld in artikel 2 aan het betrokken kantoor van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers om dat besluit in te schrijven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Bij de Raad is de vraag gerezen waarom dat niet ook wordt bepaald ten aanzien van besluiten tot afwijking van bepalingen in de Wv op grond van artikel 3 en artikel 9. Hij adviseert dit toe te lichten en het wetsvoorstel zo nodig aan te vullen.

Voorts wordt ten aanzien van besluiten op grond van artikel 2 de derdenbescherming van artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek uitgesloten. In artikel 14 van het Wetsvoorstel kenbaarheid publiekrechtelijke verplichtingen¹ is een vergelijkbare bepaling opgenomen. In dat wetsvoorstel is echter tevens artikel 26 van Boek 3 uitgezonderd, dat betrekking heeft op de derdenbescherming bij onjuiste inschrijvingen. Aangezien de ratio voor het uitsluiten van derdenbescherming in beide gevallen dezelfde is, namelijk dat de geldigheid van de betrokken besluiten niet door derdenbescherming mag worden aangetast, adviseert de Raad het wetsvoorstel dienovereenkomstig aan te passen.

5. Derdenbescherming

Afwijkingsbesluiten op grond van artikel 2 moeten worden ingeschreven in de openbare registers. Dat is voor deze besluiten verplicht gesteld zodat met name toekomstige bewoners van woningen die zijn gerealiseerd met behulp van een stap 3-besluit op de hoogte zijn van de geldende waarde voor bijvoorbeeld geluid of de geldende afstand tot een veehouderij in verband met stankoverlast.

Deze verplichting geldt niet voor afwijkingsbesluiten op grond van artikel 3 of 9. De reden daarvoor is dat artikel 3 en 9 alleen het verplaatsen van veehouderijen in of rond een kwetsbaar gebied betreffen. In beginsel heeft dat geen gevolgen voor woningen, zodat inschrijving niet noodzakelijk is. Wanneer als gevolg van de verplaatsing de stankcirkel van de betreffende veehouderij woningen gaat omvatten, is tevens een afwijkingsbesluit op grond van artikel 2 nodig en dat besluit wordt weer wel ingeschreven in de registers. Ik wijs er nog op dat er naast de wettelijk verplichte situaties nog de mogelijkheid bestaat dat burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten naar eigen inzicht besluiten een besluit op grond van artikel 3 of 9 in de registers op te laten nemen.

De Raad merkt voorts op dat in artikel 16 ten onrechte alleen artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek wordt uitgesloten ten aanzien van besluiten op grond van artikel 2. Conform het advies van de Raad wordt ook artikel 26 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek uitgesloten.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Redactioneel

De redactionele opmerkingen worden overgenomen, met uitzondering van die bij het laatste gedachtestreepje. Ik ben het met de Raad eens dat de verschillende besluiten herkenbaar dienen te zijn, maar de roepnaam «stap 3-besluit» is al vrij goed bekend. Die wordt gebruikt voor alledrie de typen besluiten (op grond van artikel 2, 3 en 9) maar er is geen aanleiding om te vrezen dat dat bezwaarlijk zal zijn. Ik verwacht dus geen verwarring over het type te nemen besluit.

Er is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het voorstel en de memorie van toelichting enkele juridisch-technische en redactionele verbeteringen aan te brengen en de memorie van toelichting op een aantal plaatsen te actualiseren.

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 218, nr. 1.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 25 mei 2004, no. W08.04.0063/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 3, onderdeel b, onder 2°, «niet hoger» wijzigen in: hoger.
- In artikel 15, eerste lid, «de uitvoering en het toezicht op» vervangen door: de uitvoering van en het toezicht op.
- In artikel 18, tweede lid, en artikel 19, tweede lid, telkens «als een besluit aangemerkt» vervangen door: als één besluit aangemerkt.
- De citeertitel spellen als: Interimwet stad-en-milieubenadering.
- In paragraaf 5.5, tweede grote alinea, tweede zin, van de memorie van toelichting de woorden «waarbij gedeputeerde staten bovendien marginaal toetsen» vervangen door: waarbij gedeputeerde staten bij de toetsing op goede ruimtelijke ordening het gemeentebestuur een zekere beleidsvrijheid laten.
- De verschillende typen besluiten die worden voorzien, een roepnaam geven en ze daarmee vervolgens in het wetsvoorstel en de toelichting aanduiden (vergelijk bijvoorbeeld artikel 40, eerste lid, van de Woningwet).