

Vergaderjaar 2005–2006

**30 453**

## **Regels inzake geurhinder vanwege tot veehouderijen behorende dierenverblijven (Wet geurhinder en veehouderij)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Het bevoegd gezag betreft bij de beslissing op de aanvraag om een milieuvergunning in ieder geval de gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken (artikel 8.8, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer). De gevolgen worden onder meer bepaald door de soort inrichting, de omvang van de inrichting en de aard van de omgeving. Eén van de gevolgen voor het milieu is, als de inrichting een veehouderij betreft, de geurhinder (stank) veroorzaakt door uitstoot van geurcomponenten uit dierenverblijven. Dit wetsvoorstel stelt regels omtrent die geurhinder.

##### **2. Voorgeschiedenis**

###### *2.1 Gevolgen van geur voor het milieu*

Geur is de eigenschap van (een combinatie van) organische stoffen om met behulp van zintuigen in de neus te worden waargenomen. Geurhinder treedt op als de herhaaldelijk waargenomen geur als onaangenaam wordt beoordeeld, het welbevinden daardoor negatief wordt beïnvloed en als onttrekking aan die waarneming niet eenvoudig mogelijk is. Geurhinder leidt tot gewijzigd gedrag of gedragsaanpassing en leidt daarmee tot beperking van mogelijkheden van gehinderden.

Een directe relatie tussen geurwaarneming en ziekte is niet aangetoond, maar geurhinder kan lichamelijke processen op gang brengen die leiden tot ziekte. Geurhinder veroorzaakt bij de mens verschillende reacties en effecten, die bij toenemende blootstelling kunnen leiden tot lichamelijke klachten (hoofdpijn, misselijkheid, verstoorde ademhaling en verstoorde hartslag) en/of psychische klachten (spanningen, structurele onvrede over het woon- en leefklimaat, vermindering van activiteiten buitenshuis). De mate van geurhinder wordt mede bepaald door aspecten als het hedonisch karakter van de geur («geurbeleving») en de kenmerken en eigenschappen van de gehinderde (zoals karakter en lichamelijke gezondheid).

## 2.2 Geurregelgeving tot nu toe

De opkomst van intensievere vormen van veehouderij leidt tot toename van geurhinder. Ter ondersteuning van het bevoegd gezag en ter uniformering van de vergunningverlening zijn daarom richtlijnen voor beoordeling van stank vanuit veehouderijen gepubliceerd, voor het eerst in 1971. Deze richtlijn is in 1976, in 1984 (Brochure veehouderij en hinderwet 1985) en in 1996 (Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996) herzien. In 1985 is daarnaast een rapport gepubliceerd, ter beoordeling van de gevolgen van geuremissies van andere veehouderijen op de minimumafstanden die zouden moeten worden voorgeschreven tussen de veehouderij en een geurgevoelig object («cumulatie van stankhinder»).

Ingevolge het huidige beoordelingskader worden in de vergunning meestal geen maatregelen of voorzieningen voorgeschreven, met behulp waarvan de veehouderij geurhinder vanwege dierenverblijven moet voorkomen of zoveel mogelijk beperken. De vergunning voorziet veelal alleen in een ruimtelijke scheiding tussen de veehouderij en het geurgevoelig object.

Deze ruimtelijke scheiding bestaat uit een minimumafstand, die grafisch wordt vormgegeven als een «stankcirkel». Voor sommige diercategorieën zoals varkens en kippen, is de minimumafstand het resultaat van een berekening met variabelen zoals de omvang van het veebestand en het toegepaste stalsysteem. Voor andere diercategorieën geldt daarentegen een «vaste afstand». De straal van de stankcirkel bepaalt in beginsel de uitbreidingsmogelijkheden van de veehouderij; uitbreiding is voor het milieuaspect geurhinder toegestaan mits binnen de stankcirkel geen geurgevoelige objecten zijn gelegen.

Het huidige beoordelingskader is in meerdere documenten vastgelegd. Basis is de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996. Voorzover in jurisprudentie onderdelen van die richtlijn onvoldoende onderbouwd zijn bevonden, grijpt de uitvoeringspraktijk terug op de Brochure veehouderij en hinderwet uit 1985. De zogenoemde «cumulatiebeoordeling» wordt uitgevoerd op basis van het rapport «Beoordeling cumulatie stankhinder door intensieve veehouderij» uit 1985. Omdat zowel de Richtlijn als de Brochure op een aantal onderdelen summier zijn uitgewerkt, wordt het beoordelingskader door jurisprudentie nader ingevuld en uitgewerkt.

Voor veehouderijen die zijn gelegen in gebieden die in een bekendgemaakt reconstructieplan zijn aangemerkt als landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden of als extensiveringsgebieden met het primaat natuur geldt een inhoudelijk afwijkend beoordelingskader, dat is vastgelegd in de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden<sup>1</sup> (verder: Wet stankemissie veehouderijen).

## 2.3 Totstandkoming nieuwe geurregelgeving

In de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996 is een herziening van het geurbeleid aangekondigd. Daartoe is onderzoek uitgevoerd naar de geuremissie vanuit stalsystemen en naar de mate van geurhinder die door intensieve veehouderijen wordt veroorzaakt. Op 1 augustus 2001 is de Tweede Kamer een voorstel tot vernieuwing van het beoordelingskader gepresenteerd<sup>2</sup>.

Tegelijkertijd en op een aantal onderdelen in afwijking van het voorstel zijn afspraken gemaakt, ter bevordering van een soepel verloop van het reconstructieproces in veeconcentratiegebieden. Voor het aspect geurhinder is overeengekomen de uitgangspunten van de Richtlijn veehou-

<sup>1</sup> Wet van 16 mei 2003, Staatsblad 2003, 319 en 320.

<sup>2</sup> Brief van 1 augustus 2001 (Kamerstukken II 2000/2001, 24 445, nr. 64).

derij en stankhinder 1996 in een wet vast te leggen, namelijk in de hierboven genoemde Wet stankemissie veehouderijen. Belangrijk uitgangspunt van de wet is, dat de te wijzigen ruimtelijke indeling in reconstructiegebieden in combinatie met de beperkingen die voortvloeien uit toepassing van het wettelijk beoordelingskader in beginsel een voldoende garantie vormen tegen onacceptabele geurhinder. De wet is op 1 mei 2003 in werking getreden.

Ook na inwerkingtreding van de wet bleef de geurregelgeving voor veehouderijen onderwerp van parlementaire belangstelling. De Tweede Kamer heeft de regering onder meer verzocht een nieuw landsdekkend beoordelingskader op te stellen en dat wettelijk vast te leggen. Dit wetsvoorstel strekt ter uitvoering van die wens.

De inhoud van het wetsvoorstel is gebaseerd op de resultaten van gedachteswisselingen met de Tweede Kamer<sup>1</sup>. Vanwege tekortkomingen in de huidige regelgeving is geconcludeerd tot een andere opzet van de geurregelgeving. Over de tekortkomingen is het volgende overwogen.

- a. Geurhinder is een lokaal milieuprobleem. Het huidige beoordelingskader, dat landelijk uniforme waarden stelt en waarin het bevoegd gezag geen rekening mag houden met de plaatselijke feiten en omstandigheden, doet daaraan onvoldoende recht. Een dergelijk beoordelingskader staat tevens op gespannen voet met het Hoofdlijnenakkoord «Meedoen, meer werk, minder regels», waarin is opgenomen 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».
- b. De vitaliteit van het landelijk gebied moet worden ontwikkeld en verbeterd. Dat betekent onder meer ruimte voor een duurzame, vitale landbouw, vergroting van toeristisch-recreatieve mogelijkheden, hergebruik van agrarische bebouwing en nieuwbouw in het landelijk gebied. Die ontwikkelingen vergen een integrale aanpak, onder meer voor de ontwikkeling van wonen en activiteiten in het landelijk gebied in relatie tot de (intensieve) veehouderij. Afstemming tussen geurregelgeving en gewenste ontwikkelingen in het ruimtelijk beleid is nodig. De huidige geurregelgeving is daarvoor onvoldoende ingericht.
- c. Belangrijke onderdelen van het beoordelingskader, met name de «afstandsgrafiek» en de «categorie-indeling», bevatten onnauwkeurigheden. Inmiddels zijn betere, meer wetenschappelijk onderbouwde inzichten beschikbaar. De onnauwkeurigheden maken het enerzijds mogelijk dat buiten de stankcirkel structureel een onacceptabel hinder-niveau wordt ondervonden, anderzijds dat binnen een stankcirkel slechts beperkte hinder optreedt. Dit impliceert een niet-optimale allocatie van de uitbreidingsmogelijkheden van de veehouderij. Het leidt tevens tot ongewenste effecten voor de totstandkoming van geur-gevoelige objecten in het landelijk gebied, omdat het beoordelingskader een onnauwkeurig resultaat oplevert omtrent de te duchten geurhinder.

#### *2.4 Doelstellingen nieuwe geurregelgeving*

Het wetsvoorstel bevat drie doelstellingen, mede gebaseerd op de randvoorwaarden die uit de gedachteswisselingen met de Tweede Kamer zijn gebleken en gelet op de hierboven genoemde tekortkomingen:

- a. Beleidsvrijheid en maatwerk.

<sup>1</sup> Brief van 14 november 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 24 445, nr. 67), brief van 2 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 27 835, nr. 21), brief van 18 mei 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 27 835, nr. 25) en brief van 16 september 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 27 835, nr. 26).

Het bevoegd gezag is ruimte geboden om rekening te houden met de ruimtelijke en milieuhygiënische feiten en omstandigheden in een concreet gebied en met de gewenste (toekomstige) ruimtelijke inrichting van dat gebied. Gestreefd is naar een laagdrempelige gebruikmaking van die bevoegdheid, zonder onnodige kwetsbaarheid voor rechterlijke toetsing.

b. Effectiviteit van regelgeving.

De inhoud van regelgeving dient geschikt te zijn om het doel te bereiken waarvoor zij is opgesteld, zonder ongewenste neveneffecten. Daartoe is gebruik gemaakt van de meest recente milieutechnische inzichten en is het bevoegd gezag de mogelijkheid geboden maatwerk toe te passen.

c. Robuustheid en toegankelijkheid.

De doelstelling ziet op de vormgeving van de regelgeving. De normstelling moet voor eenieder kenbaar en duidelijk te zijn. Teneinde onduidelijkheden en onnodige (kostbare) onderzoeken naar alternatieve rekenmethoden te vermijden, is de te hanteren rekenmethode wettelijk voorgeschreven. Een veehouderij moet erop kunnen vertrouwen dat haar aanvraag wordt vergund indien die in overeenstemming is met de wettelijke of andere waarde (rechtszekerheid); een geurgevoelig object mag vergen dat het in beginsel niet aan onacceptabele geurhinder wordt blootgesteld. Gestreefd is naar een helder, eenvoudig en eenduidig beoordelingskader. Ter facilitering van het bevoegd gezag is voorzien in een handreiking, waarin informatie en suggesties voor een gemeentelijk geurbeleid voor veehouderijen.

### **3. Hoofdpijnen wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel stelt één landsdekkend beoordelingskader, met twee typen waarden. Voor diercategorieën waarvan de geuremissie per dier is vastgesteld, wordt de waarde uitgedrukt in een ten hoogste toegestane geurbelasting op een geurgevoelig object. Voor de andere diercategorieën is de waarde een wettelijk vastgestelde afstand die ten minste moet worden aangehouden. Die afstand is in beginsel onafhankelijk van de omvang van het veebestand, de rekenmethode uit paragraaf 3.2 is niet aan de orde.

De gemeenteraad is bevoegd lokale afwegingen te maken omtrent de te accepteren geurbelasting en in afwijking van de ten hoogste toegestane geurbelasting een andere waarde of een andere afstand te stellen.

#### *3.1 Werkingssfeer*

Gedurende het productieproces op een veehouderij komt geur vrij. Verschillende geurbronnen kunnen worden onderscheiden. Geur komt in ieder geval vrij (kan vrijkomen) bij het opslaan van diervoer, het bereiden van diervoer, het houden van de dieren in de dierenverblijven, het opslaan van mest, het bewerken/verwerken van mest en het afvoeren (met inbegrip van het uitrijden) van mest. Het wetsvoorstel stelt geen regels aan al deze geurbronnen maar beperkt zich tot de geur die vrijkomt als gevolg van het houden van dieren in dierenverblijven. De omvang van deze geuremissie wordt bepaald door factoren als het aantal gehouden dieren, de diercategorie, het toegepaste stalsysteem, het diermanagement en het toegediende diervoer.

De beoordeling van de andere bovengenoemde geurbronnen valt niet onder de werkingssfeer van deze wet, maar blijft plaatsvinden op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. In het algemeen kan de geuremissie vanuit die geurbronnen door het treffen van redelijk eenvoudige

maatregelen of voorzieningen worden voorkomen of tot een acceptabel niveau worden teruggebracht.

In andere wet- en regelgeving zijn voorschriften opgenomen die mede geurbronnen reguleren. Het Besluit gebruik meststoffen stelt bijvoorbeeld algemene regels omtrent tijdstip en wijze van uitrijden van mest. Ten behoeve van de vergunningverlening voor mestverwerkingsinstallaties worden handvatten geboden in de Richtlijn Mestverwerkingsinstallaties (Infomil, februari 2001) en de Handreiking (co)vergiftiging van mest (Infomil, januari 2005). Het Besluit mestbassins milieubeheer stelt regels omtrent de opslag van dunne mest, die mede leiden tot vermindering van de geuremissie.

### *3.2 Rekenmethode*

Als eerste stap wordt de geuremissie vanuit de dierenverblijven bepaald. Die geuremissie wordt berekend door het aantal te houden dieren te vermenigvuldigen met hun geuremissiefactor. Een geuremissiefactor is een getal dat de geuremissie per dier weergeeft, rekening houdend met aspecten als diercategorie en toegepast stalsysteem. De verschillende geuremissiefactoren worden in een ministeriële regeling vastgelegd.

Als tweede stap wordt de geurbelasting op een geurgevoelig object bepaald. Daartoe wordt de geuremissie vanuit de dierenverblijven tezamen met andere variabelen, zoals de afstand tot het dichtstbijzijnde geurgevoelig object, ingevoerd in een verspreidingsmodel, waarmee de verspreiding van geur in de omgeving wordt berekend. Het verspreidingsmodel is getoetst aan het Nieuw Nationaal Model dat in het geurbeleid voor industriële inrichtingen wordt toegepast, maar is toegespitst op de technische kenmerken van de veehouderij. De uitkomst van deze berekening is de geurbelasting vanwege de dierenverblijven van een veehouderij op een nabijgelegen geurgevoelig object. Het te hanteren verspreidingsmodel wordt in een ministeriële regeling vastgelegd.

### *3.3 Normstelling*

De waarde geeft het beschermingsniveau voor de omgeving van een veehouderij, hij geeft de geurbelasting die geurgevoelige objecten vanwege de dierenverblijven van een veehouderij ten hoogste moeten accepteren. Gegeven de waarde kunnen de uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderij worden berekend.

Het wetsvoorstel stelt vier waarden, onderscheiden naar vier soorten gebieden. Het onderscheid concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden verwijst naar de indeling uit bijlage I bij de Meststoffenwet. Het betreft de gebieden die volgens de considerans van de Reconstructiewet concentratiegebieden in het bijzonder kampen met problemen op het vlak van, onder meer, landbouw en milieu. De waarde verschilt met die voor niet-concentratiegebieden, omdat volgens onderzoek de relatie tussen geurbelasting en geurhinder significant verschilt, althans voor bepaalde concentratiegebieden.

Binnen deze tweedeling wordt een onderscheid gehanteerd tussen binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom. De aanwezigheid van, gemiddeld, een groot aantal geurgevoelige objecten die een gebied overwegend een woon- of verblijfsfunctie verleent, rechtvaardigt een relatief hoog beschermingsniveau.

De geurbelasting is uitgedrukt als geurconcentratie: als aantallen Europese odour units in een volume-eenheid lucht ( $ou_e/m^3$ ). Geurconcentraties worden in laboratoria gemeten volgens de NEN-EN 13725:2003 «Lucht –

bepaling van de geurconcentratie door dynamische olfactometrie». De geuremissiefactoren, bedoeld in artikel 1, zijn in overeenstemming met (de voorloper van) deze norm bepaald. Voor de geurbelasting is uitgegaan van het gebruikelijke 98-percentiel geurconcentratie. Dat betekent dat de – met een verspreidingsmodel – berekende geurconcentratie gedurende 98 procent van de tijdseenheid niet wordt overschreden ( $ou_e/m^3$ ; P98). In het verleden werden in Nederland geurconcentraties uitgedrukt in geureenheden ( $ge/m^3$ ). Tussen deze twee grootheden geldt een vaste verhouding:  $1\ ou_e/m^3 = 2\ ge/m^3$ .

De normstelling (de waarden uit artikel 3, en de afstanden uit artikel 4, eerste lid) is zodanig gekozen dat de uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderijsector niet wijzigen, ten opzichte van de Wet stankemissie veehouderijen (concentratiegebieden) respectievelijk de uitvoeringspraktijk inzake de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996 (niet-concentratiegebieden). In de berekeningen is de aanwezige achtergrondbelasting in een «gemiddeld gebied» betrokken, waarbij rekening is gehouden met de vier onderscheiden gebieden uit artikel 3. De uitbreidingsmogelijkheden blijven ongewijzigd, maar wel zijn de waarden voor de bebouwde kom relatief minder soepel gesteld ten gunste van de «concentratiegebieden, buiten bebouwde kom» en vergeleken met de onderlinge verhouding tussen de normen in de Wet stankemissie veehouderijen respectievelijk de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996. Voor de gebieden is geconcludeerd dat in redelijkheid van geurgevoelige objecten mag worden gevergd dat zij de geurhinder accepteren die het gevolg is van de ten hoogst toegestane geurbelasting.

In een «gemiddeld gebied» zijn veehouderijen en geurgevoelige objecten op een redelijke afstand van elkaar gelegen. Het gegeven dat de waarden zijn afgestemd op een gemiddeld gebied, betekent niet dat een gemeenteraad, indien evident niet sprake is van een dergelijk gebied, verplicht is een andere waarde te stellen. De gemeenteraad is daartoe bevoegd, hij kan in de heersende geurbelasting in combinatie met de gewenste ruimtelijke inrichting van dat gebied, een aanleiding vinden het beschermingsniveau tegen geurhinder naar boven of beneden bij te stellen. Ingevolge artikel 8 is de gemeenteraad gehouden de heersende en redelijkerwijs te verwachten toekomstige geurbelasting te betrekken in zijn motivering van de andere waarde.

### *3.4 Maatwerk: een andere waarde*

Afhankelijk van het karakter van het gebied en zijn gewenste ruimtelijke inrichting kan echter behoefte bestaan een andere waarde te stellen dan beschreven in de vorige paragraaf. Datzelfde kan gelden voor situaties als bedoeld in artikel 4, waarvoor in de wet een minimumafstand is opgenomen. Afhankelijk van het karakter en de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied én de toekomstige omvang van het veebestand kan behoefte bestaan een andere minimumafstand vast te stellen.

De gemeenteraad is bevoegd in een verordening voor (delen van) zijn grondgebied een andere waarde of een andere afstand vast te leggen, die door het bevoegd gezag bij vergunningverlening moet worden gehanteerd. In het algemeen zal aan de verordening een gemeentelijke visie op de ontwikkeling van het buitengebied ten grondslag liggen. De andere waarde of afstand moet blijven binnen de bandbreedte genoemd in artikel 6, en wordt gemotiveerd op basis van één of beide van de criteria «gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied» en «afwijkende relatie geurbelasting en geurhinder». Beide criteria worden in de artikelsgewijze toelichting (artikel 8) toegelicht.

De gemeentelijke visie kan met inachtneming van de daarvoor geldende procedures zijn vastgelegd in een reconstructieplan, bestemmingsplan, structuurvisie of een ander document waarop inspraak mogelijk was. Desgewenst worden gemeentelijke visie en verordening gelijktijdig opgesteld, maar totstandkoming van de verordening enige tijd ná de visie is niet bezwaarlijk.

De gemeentelijke visie leidt tot een andere waarde of een andere afstand die in een verordening worden verankerd. Het wetsvoorstel stelt geen bijzondere procedureregels ten aanzien van de totstandkoming van de verordening. Wel somt artikel 8 de criteria op die ten minste en in elk geval in de besluitvorming moeten worden betrokken.

#### *4. Vergelijking met huidige uitvoeringspraktijk en Wet stankemissie veehouderijen*

Het wetsvoorstel biedt het bevoegd gezag evenals de huidige uitvoeringspraktijk en de Wet stankemissie veehouderijen een beoordelingskader voor geurhinder, op basis waarvan het bevoegd gezag een uitbreiding of nieuwvestiging van een veehouderij al dan niet vergunt. Kenmerkende verschillen doen zich in ieder geval voor op de volgende onderwerpen:

##### *a. Beleidsvrijheid en mogelijkheden voor maatwerk*

De Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996 adviseert het beschermingsniveau van een geurgevoelig object te laten bepalen door het karakter van de omgeving. Deze mogelijkheid voor een gebiedsgerichte aanpak is in de praktijk nauwelijks geoperationaliseerd.

De Wet stankemissie veehouderijen biedt het bevoegd gezag geen beleidsvrijheid of mogelijkheden voor een gebiedsgerichte aanpak. De wet definieert zelf de objecten waaraan in afwijking van de algemene waarde een lager beschermingsniveau is toegekend, en bepaalt ook zelf dat beschermingsniveau.

Daarentegen verschaft het wetsvoorstel de gemeenteraad de bevoegdheid om in afwijking van een algemeen geldende waarde, op basis van ruimtelijke overwegingen een bepaalde geurbelasting al dan niet acceptabel te achten (artikel 6). Op die wijze wordt de gemeente beleidsvrijheid geboden en kan zij binnen zekere grenzen maatwerk verlenen in vergunningverlening aan veehouderijen.

##### *b. Gebruik van milieutechnische inzichten*

Zowel de huidige uitvoeringspraktijk als de Wet stankemissie veehouderijen zijn gebaseerd op inzichten uit het begin van de jaren zeventig. Uit onderzoek is bekend dat belangrijke onderdelen van het beoordelingskader zoals de «afstandsgrafiek» en de «categorie-indeling» de werkelijkheid slechts gedeeltelijk weergeven. Die onnauwkeurigheden klemmen temeer nu de uitvoeringspraktijk en de wet uitgaan van «geuremissie» en een belangrijk aspect als «geurbeleving» (geurhinder) buiten beschouwing wordt gelaten.

Het wetsvoorstel maakt daarentegen gebruik van recente onderzoeksresultaten.

##### *c. Eenvoud van de regelgeving*

Zowel de Richtlijn veehouderij stankhinder 1996 als de Brochure veehouderij en hinderwet als de Wet stankemissie veehouderijen beschrijven een beoordelingssystematiek waarin de onderdelen: omvang van de geuremissie, de verspreiding van de geur in de omgeving, de geurbelasting op een geurgevoelig object en de aanvaardbaarheid van die geurbelasting niet worden onderscheiden maar vermengd. Een curve uit bijlage 3 van

de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996 («de afstandsgrafiek») vormt bijvoorbeeld geen visuele weergave van een verspreidingsmodel, maar gaf de relatie weer tussen de geuremissie vanuit dierenverblijven en de ten minste aan te houden afstand tussen veehouderij en voor stank gevoelig object. Het begrip «mestvarkeneenheid» is daarin een maat en rekeneenheid voor de geuremissie, waarvan de hoogte mede wordt bepaald door de geurbeleving die voor de onderscheiden diercategorieën verschillend wordt verondersteld.

De toegankelijkheid van de regelgeving wordt negatief beïnvloed door onduidelijkheden en omissies in de regelgeving. Voor een goede toepassing van de regelgeving is daarom een grondige kennis van de jurisprudentie vereist.

Het wetsvoorstel presenteert een eenvoudiger methode ter berekening van de omvang van de geurbelasting. De regelgeving is duidelijker onderscheiden en gedefinieerd dan voorheen.

## **5. Verhouding tot andere nationale regelgeving**

### *5.1 Wet milieubeheer*

De Wet milieubeheer bepaalt dat – onder meer – het oprichten of veranderen van bepaalde categorieën inrichtingen niet is toegestaan, behoudens vergunning. Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer geeft een limitatieve opsomming van die categorieën. Veehouderijen zijn opgenomen in bijlage 1, categorie 8.1, onder a, van dat besluit.

Dit wetsvoorstel geeft bindende aanwijzingen aan het bevoegd gezag met betrekking tot het verlenen van die vergunning. Slechts in de gevallen waarin de wet dat bepaalt, kan een vergunning worden geweigerd vanwege de nadelige gevolgen van de geuremissie vanuit de veehouderij. Daarmee bevat het wetsvoorstel een exclusief beoordelingskader dat, voorzover het de gevolgen van geuremissie vanuit dierenverblijven betreft, in de plaats treedt van de toetsing die anders bij vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer zou moeten worden uitgevoerd. Alleen artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel maakt op die exclusiviteit een uitzondering.

De huidige geurregelgeving geeft aanleiding tot een omvangrijke jurisprudentie. Onderdelen van de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996 zijn in jurisprudentie onvoldoende onderbouwd bevonden, andere onderdelen zijn verder ontwikkeld. De regelgeving is daardoor weinig toegankelijk. Een veehouderij heeft op het moment van aanvraag van de vergunning onvoldoende zekerheid over het resultaat van de besluitvorming. In verband met de invloed van de geurregelgeving op de (uitbreidings-) mogelijkheden van veehouderijen, dient een veehouderij echter vooraf duidelijkheid te hebben over de geldende regels, zodat zij daarmee rekening kan houden in haar bedrijfsvoering en investeringsritme. Daarom is ervoor gekozen het nieuwe beoordelingskader wettelijk vast te leggen. Ook de Tweede Kamer heeft zijn voorkeur uitgesproken voor een wettelijke regeling, boven een richtlijn of handreiking.

### *5.2 Nederlandse emissierichtlijn lucht*

De Nederlandse emissierichtlijn lucht (InfoMil, april 2003; verder te noemen NeR) is bedoeld om de milieuvergunningverlening voor het compartiment lucht te harmoniseren en heeft thans geen wettelijke status. De NeR wordt door de gezamenlijke overheden – ministerie van VROM, Interprovinciaal Overleg, VNG en Unie van Waterschappen – vastgesteld, op basis van voorstellen die door vertegenwoordigers van overheids-



instanties en van overkoepelende organisaties in het bedrijfsleven zijn voorbereid.

De systematiek van de NeR is gebaseerd op algemene eisen aan emissieconcentraties, die overeenkomen met de Stand van de Techniek van emissiebeperking. Voor specifieke activiteiten en bedrijfstakken zijn «bijzondere regelingen» opgesteld. De aanpak van geurhinder wijkt af van deze algemene systematiek. In de paragrafen 2.9 en 3.6 beschrijft de NeR een alternatieve systematiek waarmee het «acceptabel hinderniveau» kan worden bepaald. Tevens worden methoden geschetst waarmee een beeld van het hinderniveau kan worden verkregen. Bij de ontwikkeling van het beoordelingskader in dit wetsvoorstel is – waar mogelijk, waar nodig – rekening gehouden met de alternatieve systematiek uit de NeR.

### **5.3 Ontwerp-Besluit landbouw milieubeheer**

In voorkomende gevallen zullen burgemeester en wethouders toepassing geven aan artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel (in onderlinge samenhang met de artikelen 8.10, tweede lid, en 8.11 van de Wet milieubeheer). Dat betekent bijvoorbeeld dat zij aanvullende voorschriften met betrekking tot het stalsysteem kunnen stellen of in overbelaste situaties de vergunning kunnen weigeren. Voordat daartoe kan worden besloten, is inzicht vereist in de heersende geursituatie vanwege de dierenverblijven van de aanvragende veehouderij en van de nabijgelegen veehouderijen. De vraag rijst welke ruimte voor lokaal maatwerk daadwerkelijk zullen hebben, indien meer categorieën veehouderijen onder algemene regels (8.40-besluiten) worden gebracht.

Op dit moment gelden alleen voor melkrundveehouderijen algemene regels. Op korte termijn zullen de zogenoemde «kleinschalige veehouderijen» volgen, dat wil zeggen veehouderijen met een relatief geringe milieurelevantie. Tijdens een algemeen overleg op 26 januari 2005 is aangegeven dat ook intensieve veehouderijen tot een bepaalde omvang onder de werkingssfeer van het (toekomstige) Besluit landbouw milieubeheer zullen worden gebracht (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XI, nr. 100). Naar verwachting zal dit in 2007 zijn beslag krijgen. Voor toepassing van lokaal maatwerk is het dan in ieder geval nodig dat burgemeester en wethouders:

- a. zich redelijk eenvoudig inzicht kunnen verschaffen omtrent de geurbelasting vanwege de nabijgelegen veehouderijen, en
- b. ingevolge het genoemde 8.40-besluit bevoegd zijn zonedig aanvullende voorschriften te stellen of de vergunning te weigeren.

Met beide aspecten zal rekening worden gehouden op het moment dat de intensieve veehouderijen onder de werkingssfeer van het Besluit landbouw milieubeheer worden gebracht.

De geurbelasting vanwege melkrundveehouderijen is thans eenvoudig te bepalen. Voor deze diercategorie is geen geuremissiefactor vastgesteld, zodat de afstanden gelden als genoemd in artikel 4, eerste lid. Omdat overigens een beperkt aantal inrichtingen thans onder algemene regels valt, vormen algemene regels thans geen inperking van de ruimte voor lokaal maatwerk.

### *5.4 Verhouding tot ruimtelijke-ordeningswetgeving*

De andere waarde die in de gemeentelijke verordening wordt vastgelegd, wordt gemotiveerd op basis van de gemeentelijke visie op de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied. Uit toepassing van de geurregeling volgt een afstand die ten minste moet worden aangehouden tussen een veehouderij en geurgevoelige objecten. De afstand stuurt niet

alleen de vestigings- en uitbreidingsmogelijkheden van een veehouderij, maar heeft ook voor het geurgevoelig object gevolgen. Enerzijds wordt namelijk een verhoging van de geurbelasting op een geurgevoelig object niet vergund, indien de gestelde waarde wordt overschreden. Anderzijds moet totstandkoming van een geurgevoelig object binnen die afstand worden voorkomen, indien de benodigde bestemmingswijziging zou strijden met een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 10 van de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening.

In de praktijk beoordeelt het bevoegd gezag beide aspecten vaak niet of onvoldoende in onderling verband. De regelgeving verplicht daar in beginsel overigens ook niet toe. In de brief aan de Tweede Kamer van 18 mei 2004<sup>1</sup> is er echter op gewezen dat een integrale aanpak van doelstellingen wel noodzakelijk is om de vitaliteit van het landelijk gebied te kunnen bevorderen. Om die reden beoogt het wetsvoorstel te bevorderen dat het bevoegd gezag de door hem toegestane milieubelasting op zijn ruimtelijke visie afstemt. Deze afstemming – geen verplichting tot integratie van gemeentelijke regelgeving – betekent dat het bevoegd gezag ten minste moet beoordelen of de te verwachten effecten van de andere waarde of afstand logisch passen bij de ruimtelijke doelstellingen voor het betreffende gebied. Die doelstellingen moeten zijn vastgelegd in een document waarop inspraak heeft opengestaan, ter waarborging van een weloverwogen besluitvorming door het bevoegd gezag.

Wat betreft de verhouding tot de Reconstructiewet concentratiegebieden en de bestaande en toekomstige ruimtelijke-ordeningswetgeving is het uitgangspunt dat de gemeenteraad in de verordening in feite regels geeft waaraan de gemeente zichzelf moet houden in het kader van de vergunningverlening die bovendien gevolgen kunnen hebben voor besluiten die het gemeentestuur binnen het ruimtelijk spoor heeft te nemen. Dit zal in het kader van de huidige WRO niet veel anders zijn dan in het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is op dit punt een specifieke uitwerking gegeven (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 45). Hier wordt vooral een relatie gelegd met de Wet milieubeheer op basis waarvan milieukwaliteits-eisen kunnen worden gesteld. De beoogde milieukwaliteit kan dan zowel worden bereikt door maatregelen aan de bron als door maatregelen aan de kant van de ontvangende omgeving, of door maatregelen ten aanzien van het overdrachtsgebied. Een voorbeeld van de laatste categorie van maatregelen is de zonerings: het ruimtelijk scheiden van milieubelastende activiteiten en daarmee niet harmoniërende activiteiten of functies. Het bestemmingsplan is de aangewezen rechtsfiguur, waarbij rondom activiteiten die een gevaar of belasting vormen voor de leefomgeving, een gebied wordt gecreëerd waarbinnen beperkingen gelden voor nieuwe activiteiten of de uitbreiding van bestaande activiteiten. De in de nieuwe Wro neergelegde regeling maakt het mogelijk om kwaliteitseisen die zowel een ruimtelijke component als een milieucanponent hebben, te bundelen in één algemene maatregel van bestuur of verordening, die gebaseerd wordt op zowel de Wet milieubeheer als de nieuwe Wro.

## **6. Verhouding tot Europese regelgeving**

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: IPPC-richtlijn) beoogt een geïntegreerde preventie en beperking van verontreiniging door in de richtlijn aangewezen activiteiten. Als zodanig zijn onder meer aangewezen: «installaties» voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan 40 000 plaatsen voor

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/04, 27 835, nr. 25.

pluimvee, 2 000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kilogram) of 750 plaatsen voor zeugen.

Voor activiteiten die onder de richtlijn vallen geldt een vergunningplicht. De inhoud van een verleende vergunning moet aan bepaalde voorwaarden voldoen. Een vergunning dient onder meer emissiegrenswaarden voor verontreinigende stoffen te bevatten, waarbij rekening is gehouden met de aard van de stoffen en hun effecten voor de omgeving. De emissiegrenswaarden – of de gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen – moeten worden gebaseerd op de beste beschikbare technieken (hierna verder aangeduid als BBT), met inachtneming van de technische kenmerken, de geografische ligging van de betrokken installatie en met de plaatselijke milieuomstandigheden. Behalve met het onderhavige wetsvoorstel hangt een en ander ook samen met de per 1 december 2005 in werking getreden wet van 16 juli 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 432; verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat) waarmee de richtlijn (nog duidelijker) in de Wet milieubeheer wordt geïmplementeerd.

Artikel 9, achtste lid, van de IPPC-richtlijn laat vervolgens toe dat verplichtingen worden vastgesteld in algemene voorschriften in plaats van in individuele vergunningvoorwaarden. In dat geval dient een «geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel als op individueel vergunningniveau gewaarborgd zijn».

#### a. Emissiegrenswaarden

Het toepassen van BBT is in de IPPC-richtlijn een belangrijk instrument bij de preventie en bestrijding van verontreiniging. Bij iedere vergunningverlening moet worden bezien of de betreffende installatie wel BBT is. Voor onder meer de intensieve veehouderij heeft de Europese Commissie inmiddels een zogenaamd BREF-document (BBT-referentiedocument) vastgesteld. In een BREF worden op basis van een integrale milieuafweging technieken beschreven die voor de betreffende bedrijfstak als BBT worden aangemerkt. Zo wordt in de BREF voor de intensieve veehouderij onder andere aangegeven welke huisvestingssystemen voor de veehouderij BBT zijn.

Ten aanzien van ammoniak zijn in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij emissiegrenswaarden vastgesteld (maximale emissiewaarden genoemd) waaraan huisvestingssystemen moeten voldoen. Daarbij is rekening gehouden met de BREF voor de intensieve veehouderij.

Ten aanzien van de emissie van geur zijn (nog) geen emissiegrenswaarden vastgesteld. Daarom zal bij iedere vergunningverlening steeds moeten worden bezien of het betreffende huisvestingssysteem gelet op de geuremissie en de lokale geurhindersituatie wel BBT is. Indien nodig zal het bevoegd gezag tot toepassing van een andere techniek moeten adviseren of aanvullende voorschriften in de vergunning moeten opnemen. Artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel voorziet hierin. Op grond van deze bepaling kunnen de eventueel noodzakelijke voorschriften in de vergunning worden opgenomen – of kan er worden getoetst aan eventuele algemene regels die voorschriften met betrekking tot BBT bevatten. Als niet kan worden bereikt dat de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast, moet de vergunning worden geweigerd.

b. Geografische ligging, plaatselijke milieuomstandigheden

Bij de bepaling van wat in een concrete situatie BBT is, dient ook rekening te worden gehouden met de geografische ligging van de veehouderij en met de plaatselijke milieuomstandigheden. Toepassing van BBT zal echter in de praktijk niet altijd kunnen voorkomen dat juist vanwege de ligging van de veehouderij of de reeds aanwezige geurhinder (door toedoen van andere veehouderijen) een overbelaste situatie kan ontstaan. In de terminologie van de IPPC-richtlijn zou daarmee «een belangrijke verontreiniging» worden veroorzaakt. Gezien de strekking van artikel 3 van de richtlijn – algemene beginselen waarmee bij de vergunningverlening rekening moet worden gehouden – moet dit zoveel mogelijk worden voorkomen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft mede tot doel het ontstaan van overbelaste situaties te voorkomen. De immissienormen (toegestane geurbelasting op geurgevoelige objecten) en de vaste afstanden tot geurgevoelige objecten waarborgen dat (artikelen 3 tot en met 7). Deze normen gelden naast het vereiste van de toepassing van BBT.

c. Even hoog niveau van bescherming

Het wetsvoorstel stelt waarden die zijn gebaseerd op een gemiddeld gebied, waar geurbronnen (dierenverblijven) en geurgevoelige objecten op een redelijke afstand van elkaar zijn gelegen. De gemeenteraad mag voor een door hem bepaald gebied een andere waarde stellen. Daartoe bepaalt hij zijn ruimtelijke doelstellingen, tezamen met onder meer de heersende geursituatie in het gebied, op basis van aspecten als de omvang van de verschillende geurbronnen en de onderlinge posities van geurbronnen en geurgevoelige objecten. De gemeentelijke afweging resulteert in een andere waarde, die weliswaar generiek is ten aanzien van de geurbelasting die een individuele veehouderij op een individueel geurgevoelig object mag emitteren, maar die voortvloeit uit een maatwerkbenadering ten aanzien van alle onderscheiden veehouderijen in het gebied.

De combinatie van de bovengenoemde maatwerkbenadering, de andere waarden en afstanden die een bepaalde boven- en ondergrens niet mogen overschrijden, de toepassing van beste beschikbare technieken en de mogelijkheid van toepassing van artikel 2, tweede lid, waarborgen dat voor het milieu in zijn geheel een ten minste gelijkwaardig niveau van bescherming is gewaarborgd, in vergelijking met de situatie waarin alle IPPC-bedrijven individueel zouden worden beoordeeld.

d. Geïntegreerde aanpak

De IPPC-richtlijn beoogt een geïntegreerde aanpak (preventie en bestrijding) van verontreiniging. Afwenteling van een verontreiniging moet worden voorkomen, teneinde een hoog niveau van bescherming voor «het milieu in zijn geheel» te bevorderen (overwegingen 7 en 9 van de richtlijn). De situatie kan zich voordoen dat toepassing van een techniek voor het milieuaspect «geurhinder» aanvaardbaar is, maar dat de vergunning desondanks in verband met negatieve effecten voor andere milieuaspecten (zoals geluid, energie) toch moet worden geweigerd. De andere waarde, dat is de ten hoogste toegestane geurbelasting op een geurgevoelig object, en de andere afstand worden vastgelegd in een verordening, die door het bevoegd gezag wordt gehanteerd in zijn beoordeling van het milieuaspect «geurhinder» in geval van een vergunningaanvraag.

Het wetsvoorstel staat een geïntegreerde aanpak op vergunningsniveau niet in de weg.

De hierboven geschetste constructie biedt de gemeenteraad daarenboven voldoende ruimte om een niet-geïntegreerde aanpak te vermijden, in de situatie dat een verordening wordt opgesteld. Wellicht ten overvloede wordt namelijk nog opgemerkt dat ook bij het opstellen van een verorde-

ning moet worden toegezien dat de verordening niet zal leiden tot verplaatsing van de verontreiniging naar een ander milieucompartiment, waardoor de bestrijding van andere verontreinigingen en dus een «duurzame ontwikkeling» (overweging 9 van de richtlijn) zou worden gefrustreerd.

## **7. Toetsing van het wetsvoorstel**

### *7.1 Geurbeleid en het wetsvoorstel*

Het nationaal geurbeleid (Nationaal Milieubeleidsplan uit 1989) streefde naar terugdringing van het aantal geurgehinderden en naar het voorkomen van nieuwe hinder. Streven was voor het jaar 2000 ten hoogste 12% gehinderde woningen door verkeer, industrie en landbouw. In 2010 zou geen ernstige stankhinder mogen voorkomen.

De drie onderstaande ontwikkelingen zullen leiden tot een autonome afname van geurhinder, vanwege dierenverblijven:

- a. De bijdrage door de landbouw vertoont een dalende trend. Die trend kan – deels – worden verklaard uit de afname van het aantal veehouderijen en het totale veebestand in Nederland. Deze afname van geurhinder weegt zwaarder dan een tegenovergestelde ontwikkeling, namelijk de toename van het gemiddelde veebestand per veehouderij, die in beginsel leidt tot meer geurhinder. Overigens is de bijdrage van de landbouw aan de in Nederland onderzochte geurhinder niet onevenredig hoog, vergeleken met het verkeer en de industrie (bron: Permanent Onderzoek Leefsituatie; Centraal Bureau voor de Statistiek).
- b. Voor de nabije toekomst wordt verdere vermindering van geurhinder verwacht door uitvoering van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij. Ingevolge dat besluit dienen veehouderijen op termijn technieken toe te passen die de uitstoot van ammoniak uit stallen reduceren. Voor een aantal diercategorieën (zoals vleesvarkens) is aangetoond dat een huisvestingssysteem emissiearm is voor het aspect geur, als het dat is voor het aspect ammoniak.
- c. Voor de reconstructiegebieden speelt tenslotte nog dat uitvoering van het reconstructieplan moet leiden tot vermindering van het aantal geurgehinderden, gelet op de rijksuitgangspunten behorende bij de Reconstructiewet concentratiegebieden. Uitbreiding of nieuwvestiging van veehouderijen zal veelal (moeten) plaatsvinden op locaties die in het verleden reeds voor veehouderijactiviteiten in gebruik waren, en die ook geschikt zijn voor die activiteiten. Het op juiste wijze betrekken van de geurregelgeving in de locatiekeuze leidt dan ook tot vermindering van het aantal geurgehinderden.

Gezien de drie bovengenoemde ontwikkelingen, rekening houdend met de algemene geurdoelstelling in het Nationaal Milieubeleidsplan en de huidige beperkte investeringsruimte van de veehouderijsector, is besloten het accent van het wetsvoorstel niet te leggen op een actieve terugdringing van het aantal geurgehinderden, maar op de in paragraaf 2.4 genoemde doelstellingen.

### *7.2 Effecten voor het bevoegd gezag*

De vergunning ingevolge de Wet milieubeheer reguleert de gevolgen voor het milieu die de veehouderij kan veroorzaken. Het wetsvoorstel stelt regels ten aanzien van één van die gevolgen, het bevat een kader op

welke wijze «geurhinder vanwege de dierenverblijven» moet worden beoordeeld. Uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel geschiedt in het kader van deze milieuvergunning.

Toepassing van artikel 6 (het opstellen van een visie en verordening) leidt tot hogere bestuurslasten dan voorheen. In hoofdstuk 4 is opgemerkt dat de huidige uitvoeringspraktijk het bevoegd gezag geen beleidsvrijheid biedt of mogelijkheden voor een gebiedsgerichte aanpak. Daarentegen verschaft het wetsvoorstel de gemeenteraad de bevoegdheid om op basis van ruimtelijke overwegingen een andere waarde te stellen (artikel 6). Als motivering voor de verordening waarin die andere waarde is vastgelegd, is ten minste een visie op de ontwikkeling van het gebied vereist.

Ten aanzien van de handhaving en de uitvoerbaarheid wordt het volgende opgemerkt. Het wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag niet tot andere handhavingsprioriteiten of handhavingsinspanningen. Het wetsvoorstel schrijft namelijk geen voorzieningen of maatregelen voor, maar bevat een beoordelingskader voor geurhinder. Resultaat van de beoordeling is de conclusie dat gezien de te duchten geurhinder, de vergunning al dan niet kan worden verleend.

Mede gelet op de ervaringen met de huidige uitvoeringspraktijk, is een goede uitvoerbaarheid van de regelgeving met zoveel woorden als doelstelling van het wetsvoorstel geformuleerd (paragraaf 2.4). Daartoe is gestreefd naar een helder, eenvoudig en eenduidig beoordelingskader en zal ten behoeve van de correcte uitvoering van de rekenmethode een verspreidingsmodel (een computerprogramma waarmee de geurbelasting moet worden berekend) beschikbaar worden gesteld. Ter informatie van het bevoegd gezag is tevens voorzien in een handreiking met informatie over de geurregelgeving.

### 7.3 Effecten voor veehouderijen en geurgevoelige objecten

Ingevolge het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer moeten bij de aanvraag om een milieuvergunning gegevens worden verstrekt om een beoordeling van de milieugevolgen mogelijk te maken. Het wetsvoorstel leidt er niet toe dat een veehouderij meer of andere gegevens moet overleggen dan thans het geval is. In veel gevallen zal communicatie worden gevoerd over de verordening, bedoeld in artikel 6, en de bijbehorende gemeentelijke visie. De kennismemings- en inspraakkosten in verband met de gemeentelijke visie en de verordening zijn geschat op 135 000 euro per jaar. Waarschijnlijke besparingen tengevolge van de vereenvoudiging van de regelgeving en van de verwachte afname van het aantal beroepen tegen verleende milieuvergunningen, zijn buiten beschouwing gelaten. Gezien het voorgaande leidt het wetsvoorstel dan ook tot een beperkte toename van administratieve lasten.

#### Schema: Administratieve lasten Wet geurhinder en veehouderij, euro's per jaar:

Artikel	Verplichting	Interne lasten	Externe lasten	Aantal bedrijven	Lasten per jaar
	Indienen aanvraag milieuvergunning	Verantwoord bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer			
6	Inspraak en kennisneming <sup>1</sup>	275,00	–	500	135 000
Toename administratieve lasten					135 000

<sup>1</sup> Uitgaande van vijfhonderd bedrijven die hun mening kenbaar maken, voor wie de lasten zijn geschat op zes uur inzet tegen vijfenveertig euro interne kosten per veehouderij.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderijsector ongewijzigd blijven, ten opzichte van de Wet stankemissie veehouderijen respectievelijk de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996. Daartoe heeft het onderzoeksinstituut Alterra berekeningen uitgevoerd op basis van de feitelijke situatie binnen acht representatieve gemeenten. Uit die berekeningen zijn voor de in artikel 3 onderscheiden gebieden mogelijke normstellingen afgeleid, die allen ertoe leiden dat aan het bovengenoemde uitgangspunt wordt voldaan. Vervolgens is die normstelling gekozen, die ertoe leidt dat het aantal potentieel overbelaste geurgevoelige objecten zo laag mogelijk uitvalt. Daartoe zijn de waarden voor de bebouwde kom (weinig veehouderijen, veel geurgevoelige objecten) relatief minder soepel gesteld ten gunste van de «concentratiegebieden, buiten bebouwde kom» (veel veehouderijen, weinig geurgevoelige objecten) en vergeleken met de onderlinge verhouding tussen de normen in de Wet stankemissie veehouderijen respectievelijk de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996.

Op basis van de berekeningen van het onderzoeksinstituut Alterra is geconcludeerd dat de uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderijsector per saldo ongewijzigd blijven. Het wetsvoorstel biedt in beginsel de beste mogelijkheden aan de veehouderijen die op grotere afstand van de bebouwde kom, in geaccidenteerd terrein zijn gelegen en waar de overheersende windrichting niet op geurgevoelige objecten is gericht. Daarentegen zullen veehouderijen die nabij de bebouwde kom zijn gelegen, in een omgeving met een lage ruwheid en die ongunstig zijn gesitueerd ten opzichte van geurgevoelige objecten («bovenwinds») worden geconfronteerd met tegenvallende uitbreidingsmogelijkheden.

Los daarvan wordt geconcludeerd dat veehouderijen die in lintbebouwing zijn vervlochten, in beginsel niet kunnen rekenen op substantiële extra uitbreidingsruimte, ook niet indien de gemeenteraad maximaal gebruik maakt van zijn verordenende bevoegdheid. Daarentegen kan die bevoegdheid waarschijnlijk wel voldoende soelaas bieden voor veehouderijen als bedoeld in artikel 4, eerste lid, die in lintbebouwing zijn gelegen (zoals «melkrundveehouderijen in het Mergelland»).

Een ander bedrijfseffect voor veehouderijen is het volgende.

Geurgevoelige objecten die onderdeel uitmaken van de veehouderij hebben een relatief laag beschermingsniveau (artikel 3, tweede lid). Bezoekers van die objecten (waaronder ook «kamperen bij de boer», en andere nevenactiviteiten zijn begrepen) zullen uiteraard meer geurhinder ondervinden dan bezoekers van vergelijkbare objecten die geen onderdeel uitmaken van een veehouderij. Geconstateerd moet worden dat het verschil in beschermingsniveau (niet kwantificeerbare) effecten heeft voor de mogelijkheden van een succesvolle exploitatie van de activiteit. Het wetsvoorstel acht die effecten echter acceptabel.

#### *7.4 Effecten voor het rechterlijk apparaat*

Het aantal beroepen tegen vergunningen voor veehouderijen is hoog. Enerzijds omdat veehouderijen relatief vaak vergunningplichtig zijn, vergeleken met bedrijven uit andere sectoren. Anderzijds omdat de veehouderijsector bovengemiddeld in de publieke belangstelling staat. Het milieuaspect geurhinder wordt relatief vaak aan deze beroepen ten grondslag gelegd. Het beoordelingskader voor geurhinder leidt namelijk tot heldere uitkomsten: de uitbreiding of nieuwvestiging van een veehouderij wordt niet vergund indien binnen een bepaalde minimumafstand een geurgevoelig object is gelegen. Deze dwingende duidelijkheid, gevoegd bij de tekortkomingen genoemd in paragraaf 2.3 en de vrees van appellanten dat zij worden geconfronteerd met onacceptabele hinder, maken de geurregelgeving geschikt als beroepsgrond.

Aantal en aard van de beroepsprocedures zullen veranderen. In beginsel kunnen lokale «knelpunten» worden opgelost door het stellen van een andere waarde. De vrees voor onacceptabele geurhinder zal tijdens de totstandkoming van de gemeentelijke visie en de verordening aan de orde komen en minder tijdens de vergunningverleningsprocedure voor de veehouderij. Het beoordelingskader dat in de uitvoeringspraktijk wordt gehanteerd, is niet langer samengesteld uit onderdelen van meerdere documenten, aangevuld met een aantal rechterlijke uitspraken. Er is naar gestreefd systematiek en inhoud van het wetsvoorstel helder, eenvoudig en eenduidig te formuleren. Rekening is gehouden met goed onderbouwde onderzoeksresultaten en recente milieutechnische inzichten. Naar verwachting leidt het voorgaande tot minder beroepsprocedures.

## II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel 1

#### *Concentratiegebied*

Een concentratiegebied is een gebied als genoemd in bijlage I bij de Meststoffenwet. Een concentratiegebied bestaat uit één of meerdere reconstructiegebieden en uit «overige» gebieden, zoals bestaand stedelijk gebied. Een reconstructiegebied is in de Reconstructiewet concentratiegebieden gedefinieerd als «bij een reconstructieplan nader begrensd gebied binnen een concentratiegebied, waar de reconstructie daadwerkelijk plaatsvindt».

Het wetsvoorstel hanteert het onderscheid concentratiegebied – niet-concentratiegebied (in plaats van reconstructiegebied – niet-reconstructiegebied) ter voorkoming van misverstanden over het toepasselijk beoordelingskader voor veehouderijen in de hierboven bedoelde «overige» gebieden.

#### *Dierenverblijf*

Een dierenverblijf bestaat meestal uit het stalsysteem waarin de dieren worden gehouden. Tot het dierenverblijf wordt tevens gerekend de bij de stal behorende uitloop, maar niet een weiland. In het algemeen wordt een stuk grond dat klaarblijkelijk structureel als uitloop voor vee wordt gebruikt en dat aan de inrichting in enge zin grenst, als uitloop aangemerkt.

In de praktijk zijn weiland en uitloop niet altijd duidelijk onderscheiden, maar volgens jurisprudentie behoort een weiland in beginsel niet tot de inrichting.

#### *Geurgevoelig object*

De mens is gevoelig voor geurhinder. Echter, de locaties waar die mens woont of verblijft, kunnen worden aangemerkt als geurgevoelig object. In het algemeen bepalen drie criteria de reikwijdte van het begrip «geurgevoelig object» en de mate van bescherming van een geurgevoelig object:

- verblijfsduur van de mensen op een locatie;
- aantal mensen op een locatie, en
- bijzondere gevoeligheid van groepen mensen voor geur.

In het wetsvoorstel bepaalt het eerstgenoemde criterium of een locatie een geurgevoelig object is. De beide andere criteria bepalen de mate van bescherming (hoogte van het beschermingsniveau).

De aanduiding «locatie» in de begripsomschrijvingen is synoniem voor plaats of ruimte. De grens van een locatie wordt gevormd door de plaats waar niet meer wordt voldaan aan de drie criteria uit de definitie. Dat



betekent dat de grens van een geurgevoelig object niet hoeft samen te vallen met een eigendomsgrens, de gevel van een gebouw of de afscheiding van een terrein. Omdat de Wet milieubeheer de gevolgen van een inrichting voor de omgeving beoogt te reguleren, is het begrip «locatie» beperkt tot de plaats of ruimte die geen onderdeel uitmaakt van die inrichting.

De definitie bestaat uit drie onderdelen:

a. De locatie is bestemd voor menselijk wonen of menselijk verblijf.

De locatie moet in het bestemmingsplan een functie hebben voor wonen of verblijf.

Het wetsvoorstel bevat waarden ten aanzien van de ten hoogste toegestane geurbelasting op een geurgevoelig object. De waarden leiden ertoe dat een ruimtelijke scheiding (bepaalde afstand) wordt aangebracht tussen de veehouderij en een geurgevoelig object. De ruimtelijke scheiding wordt in acht genomen bij vergunningverlening aan de veehouderij, maar heeft indirect ook effecten voor de totstandkoming van geurgevoelige objecten op kortere afstand dan volgt uit toepassing van dit wetsvoorstel. In die zin hebben de waarden – evenals de afstanden, genoemd in artikel 4 – naast een milieuhygiënische tevens een ruimtelijke component. Vanwege deze samenhang beperkt de definitie zich, anders dan voorheen, niet tot het onder b. genoemde feitelijk criterium. Een locatie moet niet alleen (feitelijk) voor wonen of verblijven zijn bedoeld, maar moet ook juridisch-planologisch zijn toegestaan. Locaties die in strijd met het bestemmingsplan worden gebruikt, worden dan ook niet beschermd tegen geurhinder.

b. De locatie is blijkens aard, indeling en inrichting geschikt is om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf.

c. De locatie wordt permanent of regelmatig gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf.

Het accent ligt op de totale lengte van het feitelijk verblijf (of wonen) gedurende een bepaalde tijdseenheid (meestal een jaar). Niet alleen een permanent verblijf is beschermwaardig, ook een kortere verblijfsduur leidt tot bescherming voorzover sprake is van een ten minste regelmatig verblijf. Met een regelmatig verblijf wordt bedoeld een aanwezigheid op de locatie, gedurende een niet onaanzienlijk gedeelte van een tijdseenheid, van één of meer mensen, al dan niet met gelijke tussenpozen.

Op de locatie zijn «één of meer mensen» aanwezig. Omdat «de mens» beschermwaardig is, is het niet relevant of het verblijf wordt uitgeoefend door hetzelfde individu of door verschillende personen. Dat heeft als consequentie dat, voorzover de totale verblijfsduur overeenkomt, de kortdurende aanwezigheid door meerdere mensen is gelijkgesteld met de langdurige aanwezigheid door één of enkele mensen. Of een object geurgevoelig is, is niet afhankelijk van de omvang van de groep mensen die op de locatie verblijft. Zoals hierna wordt toegelicht, bepaalt de omvang van de groep wel (mede) de hoogte van het beschermingsniveau tegen geurhinder.

#### *mate van bescherming*

Het tweede en het derde criterium zijn verwerkt in de gedifferentieerde normstelling in artikel 3, eerste lid, en artikel 4, eerste lid. Met het onderscheid tussen «binnen de bebouwde kom» en «buiten de bebouwde kom» is invulling gegeven aan het tweede criterium. De bebouwde kom kan namelijk worden omschreven als het gebied dat door aaneengesloten bebouwing overwegend een woon- en verblijffunctie heeft en waarin veel mensen per oppervlakte-eenheid ook daadwerkelijk wonen of verblijven. Het derde criterium (de bijzondere gevoeligheid voor geur), heeft geleid

tot een onderscheid tussen «concentratiegebieden» en «niet-concentratiegebieden». Dat onderscheid wordt – gedeeltelijk – gerechtvaardigd door een aangetoond significant onderscheid in geurbeleving voor enkele groepen mensen binnen veeconcentratiegebieden.

Volledigheidshalve wordt er nog op gewezen dat een gemeenteraad die toepassing van artikel 6 overweegt, de mate van bescherming van een geurgevoelig object met een ander criterium motiveert:

- gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied, of
- afwijkende relatie tussen geurbelasting en geurhinder.

Deze beide criteria worden bij de toelichting op artikel 8 verder toegelicht.

## **Artikel 2**

De Wet geurhinder en veehouderij zal het exclusieve beoordelingskader zijn voor vergunningverlening aan veehouderijen. Het tweede lid maakt daarop een uitzondering in het geval voorschriften worden gesteld krachtens de artikelen 8.11, 8.44, 8.45 of 8.46 van de Wet milieubeheer. Daarnaast moet een vergunning worden geweigerd als door het verlenen van de vergunning strijd zou ontstaan met artikel 8.10, tweede lid van de Wet milieubeheer. De opname van laatstgenoemd artikel is noodzakelijk in verband met de relatie met de IPPC-richtlijn. De IPPC-richtlijn schrijft de toepassing voor van de beste beschikbare technieken voor nieuwe installaties en voor belangrijke wijzigingen van bestaande installaties. Artikel 8.10, tweede lid, onderdeel a, van de Wet milieubeheer schrijft voor dat de vergunning wordt geweigerd indien niet kan worden bereikt dat ten minste de beste beschikbare technieken worden toegepast. Dat is het geval als de aanvraag niet uitgaat van de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken en ook daarin ook niet door de nodige vergunningvoorschriften kan worden voorzien. Deze weigeringsgrond is tevens aan de orde als toepassing van de beste beschikbare technieken die voor de betrokken inrichting in aanmerking komen, alleen mogelijk is met het verlaten van de grondslag van de aanvraag (bij het verlaten van de grondslag van de aanvraag dient de vergunning overeenkomstig vaste jurisprudentie te worden geweigerd).

## **Artikel 3**

### *eerste lid*

Het begrip «bebouwde kom» is niet gedefinieerd, evenmin als in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De grens van de bebouwde kom wordt niet bepaald door de Wegenverkeerswetgeving, maar evenals in de ruimtelijke ordening door de aard van de omgeving. Binnen een bebouwde kom is de op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing geconcentreerd tot een samenhangende structuur.

De vergunning wordt geweigerd als de geurbelasting op een geurgevoelig object de waarde overschrijdt. Voor een toelichting op de hoogte van waarde wordt verwezen naar paragraaf 3.3. Op de algemene regel uit artikel 3, eerste lid bevat het wetsvoorstel drie uitzonderingen:

- a. de gemeenteraad heeft in plaats van de waarde een andere waarde gesteld (artikel 6). In dat geval mag die andere waarde niet worden overschreden;
- b. tussen een veehouderij en een geurgevoelig object die onderdeel uitmaakt van een andere veehouderij, wordt een afstand aangehouden van honderd meter, respectievelijk vijftig meter (artikel 3, tweede lid);
- c. op grond van artikel 4 wordt tussen een geurgevoelig object en een dierenverblijf waarin dieren worden gehouden waarvoor geen geuremissiefactor is bekendgemaakt, een afstand aangehouden van ten

minste honderd meter (bebouwde kom) respectievelijk vijftig meter (buiten bebouwde kom).

*tweede lid*

Voor geurgevoelige objecten die onderdeel uitmaken van een andere veehouderij geldt een uitzondering op het algemene beschermingsniveau. Dergelijke objecten, zoals de bedrijfswoning of een nevenactiviteit, zijn veelal in de directe nabijheid van de dierenverblijven gesitueerd. De objecten worden dan uitsluitend of voornamelijk door de eigen dierenverblijven belast, omdat een geuremissie op kleine afstand van een object immers tot een hogere geurbelasting leidt dan diezelfde geuremissie op grotere afstand. De bijdrage aan de geurbelasting vanwege nabijgelegen veehouderijen is verwaarloosbaar voorzover die geuremissies kleiner, gelijk aan of beperkt groter zijn dan de geuremissie vanwege de eigen dierenverblijven. Een beperkte bescherming is dan acceptabel. Ter vermindering van het aantal situaties waarin de nabijgelegen veehouderij wel degelijk een (aanzienlijke) bijdrage levert aan de geurbelasting, is wel een afstand voorgeschreven die ten minste moet worden aangehouden tussen de veehouderij en een geurgevoelig object op het terrein van de nabijgelegen veehouderij. De beperkte bescherming van de objecten is gekoppeld aan hun aanwezigheid op de veehouderij. Dat betekent dat indien de objecten geen onderdeel meer uitmaken van de veehouderij, het algemene beschermingsniveau uit artikel 3, van toepassing is, voorzover uiteraard de gemeenteraad voor het gebied geen andere waarde heeft gesteld.

*derde lid*

Het lid stelt voorschriften aan een «overbelaste situatie». Van een overbelaste situatie is sprake indien de geurbelasting op een geurgevoelig object hoger is dan de waarde. Het lid komt op het volgende neer. Voor nieuwe veehouderijen waar dieren zullen worden gehouden waarvoor geuremissiefactoren zijn vastgesteld, wordt de vergunning geweigerd als de geurbelasting hoger zal zijn dan de (andere) waarde. Voor bestaande veehouderijen wordt de vergunning geweigerd als de aangevraagde maatregel of voorziening leidt tot normoverschrijding, of – als de waarde reeds is overschreden – leidt tot een toename van de geurbelasting.

In de praktijk worden aanvragen veelal gebundeld. Als de aanvraag uit meerdere onderdelen bestaat, worden de verschillende onderdelen gescheiden beoordeeld. Alleen een onderdeel dat niet tot een toename van de geurbelasting leidt, kan worden vergund. Een aanvraag tot uitvoering van een geuremissiereducerende techniek onder gelijktijdige uitbreiding van het veebestand, wordt dan ook alleen voor het eerste onderdeel vergund, ook als de gehele aanvraag per saldo niet tot een hogere geurbelasting zou leiden.

Het wetsvoorstel bevat geen saneringsverplichting voor bestaande situaties. Ter voorkoming van misverstanden wordt wel opgemerkt dat artikel 8.25, eerste lid, onder a van de Wet milieubeheer, inzake zogenoemde «onaanvaardbaar overbelaste situaties», onverkort van toepassing blijft.

#### **Artikel 4**

*tweede lid*

Indien voor een diercategorie geen geuremissiefactor is vastgesteld, gelden de minimumafstanden uit artikel 4, eerste lid. Voor de diercategorie pelsdieren gelden minimumafstanden die – in tegenstelling tot de afstanden uit artikel 4, eerste lid – wel zijn gekoppeld aan de omvang van het veebestand. In verband met de aanzienlijke geurhinder vanwege pelsdieren kan namelijk niet worden volstaan met een minimumafstand

van vijftig of honderd meter. Het voornemen bestaat in de ministeriële regeling in essentie de tabel over te nemen die sinds de Brochure veehouderij en hinderwet uit 1985 wordt gehanteerd, met een onderscheiden normstelling voor binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom.

#### *derde lid*

Het lid stelt voorschriften aan een «overbelaste situatie». Van een overbelaste situatie is sprake indien de afstand tussen geurgevoelig object en dierenverblijf kleiner is dan de wettelijk voorgeschreven afstand. De vestigingsvergunning wordt geweigerd als niet wordt voldaan aan de vereiste afstand. Voor bestaande veehouderijen wordt de wijzigingsvergunning geweigerd als de afstand te klein is én als de aangevraagde maatregel of voorziening leidt tot een toename van het aantal gehouden dieren, ongeacht de diercategorie.

### **Artikel 5**

De gevel van een dierenverblijf moet op een afstand van ten minste vijftig meter (bebouwde kom) respectievelijk vijftwintig meter (buiten bebouwde kom) van een geurgevoelig object zijn gesitueerd. In beginsel wordt de afstand gemeten tussen het emissiepunt van het dierenverblijf en het dichtstbijzijnde geurgevoelig object. Het is echter mogelijk dat een object weliswaar op ruime afstand van het emissiepunt, maar op te korte afstand van de dichtstbijzijnde gevel van een dierenverblijf is gesitueerd. In verband met beperking van geurhinder in geval van regulier onderhoud en onvermijdelijke lekverliezen die zich bij mechanische ventilatie voordoen, onvoorziene voorvallen en de wens een bepaalde minimumafstand tot een geurgevoelig object te garanderen, stelt het wetsvoorstel een benedengrens die niet mag worden onderschreden.

### **Artikel 6**

De gemeenteraad is bevoegd om binnen een ruime bandbreedte van de voorgeschreven waarde en afstand af te wijken. Het schema illustreert voor de onderscheiden gebieden de voorgeschreven waarden, geplaatst tussen de bijbehorende boven- en benedengrens van de bandbreedte:

#### **geurbelasting $ou_e/m^3$**

( $P_{98}$ )	niet-concentratiegebied	concentratiegebied
bebouwde kom	$0,1 \leq 2,0 \leq 8,0$	$0,1 \leq 3,0 \leq 14,0$
buiten bebouwde kom	$2,0 \leq 8,0 \leq 20,0$	$3,0 \leq 14,0 \leq 35,0$

Los daarvan is de gemeenteraad bevoegd de voorgeschreven afstand, bedoeld in artikel 4, te halveren of te vergroten.

Het wetsvoorstel gaat uit van een gebiedsgerichte aanpak, de andere waarde of afstand geldt voor alle veehouderijen in het gebied. Daarnaast kan de gemeenteraad aan één type geurgevoelige objecten een ander beschermingsniveau bieden, namelijk aan de «geurgevoelige objecten die onderdeel hebben uitgemaakt van een veehouderij».

De achtergrond van deze uitzondering op de gebiedsgerichte aanpak is de volgende.

In de toelichting op artikel 3, tweede lid is uiteengezet waarom geurgevoelige objecten, voorzover zij onderdeel uitmaken van een veehouderij, in feite nauwelijks worden beschermd. Beëindiging van de veehouderij doet deze uitzonderingspositie vervallen, zodat het gebruikelijke beschermingsniveau geldt, dat is opgenomen in artikel 3, eerste lid.

Bedrijfsbeëindiging geschiedt veelal onvoorzien, althans voor de gemeenteraad die toepassing van artikel 7 overweegt.

De gemeentelijke visie op de gewenste ruimtelijke inrichting zal meestal uitgaan van de vooronderstelling van voortbestaan van de bestaande veehouderijen in het gebied. Een bedrijfsbeëindiging leidt tot wijziging van het beschermingsniveau van de geurgevoelige objecten die onderdeel uitmaken van de beëindigde veehouderij, als gevolg waarvan de uitbreidingsmogelijkheden voor nabijgelegen veehouderijen onvoorzien beperkter kunnen blijken dan waarvan bij totstandkoming van de visie en de verordening is uitgegaan. Die wijziging kan verwezenlijking van de gewenste ruimtelijke inrichting belemmeren.

De gemeenteraad kan een dergelijke belemmering voorkomen door de geurgevoelige objecten die thans onderdeel uitmaken van de veehouderij maar (wellicht) in de toekomst niet meer, voor die toekomst een relatief laag beschermingsniveau te bieden. Artikel 6, tweede lid, biedt daartoe de bevoegdheid.

De rechtsbescherming tegen de gemeentelijke verordening is gelijk aan die van elke andere krachtens de Gemeentewet vastgestelde verordening. Tegen een dergelijke verordening staat in beginsel geen beroep open bij de bestuursrechter. Ervan uitgaande dat het bevoegd gezag binnen de bandbreedten in artikel 6 en de criteria in artikel 8 volledige beleidsvrijheid toekomt en rekening houdend met de democratische legitimatie van de andere waarde of afstand door de gemeenteraad, kan een dergelijk beroep ook achterwege blijven.

Volledigheidshalve wordt er nog op gewezen dat een gemeentebestuur bij toepassing van artikel 6 mede te maken kan krijgen met het toekomstig regime van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen. Deze wet heeft betrekking op publiekrechtelijke beperkingen waaraan onroerende zaken zijn onderworpen en die van overheidswege zijn opgelegd. Deze beperkingen vloeien voort uit publiekrechtelijke rechtshandelingen van bestuursorganen van onder meer gemeenten op grond van een bij of krachtens een wet, amvb, ministeriële regeling of verordening gegeven bevoegdheid. Ook schriftelijke voorbereidingshandelingen of ontwerpbesluiten, waaraan bij of krachtens een wet een publiekrechtelijke beperking wordt verbonden, vallen vanwege dit rechtsgevolg onder het begrip: beperkingenbesluit. Door het vaststellen van zo'n besluit wordt een publiekrechtelijke beperking in het leven geroepen, gewijzigd of ingetrokken. Een voorbeeld van zo'n beperking kan mijns inziens zijn een besluit in het kader van artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel.

## **Artikel 7**

Een andere waarde of afstand leiden tot ruimte die kan worden benut voor uitbreiding door de veehouderij of voor totstandkoming van geurgevoelige objecten. Omdat reeds vóór vaststelling van die andere waarde of afstand de gemeentelijke voornemens bekend zijn, kan een veehouderij door indiening van een aanvraag geheel of gedeeltelijk beslag leggen op de toekomstige ruimte. Het omgekeerde doet zich voor als een lagere waarde wordt overwogen. Een veehouderij kan dan nog eenmaal een uitbreiding aanvragen, om zoveel mogelijk «rechten» of «milieuruimte» te reserveren. Na vaststelling van de verordening ontstaat dan een aanzienlijk overbelaste situatie. De gemeentelijke beleidsvrijheid zou in beide gevallen illusoir zijn.

Teneinde deze ongewenste situatie te voorkomen is de gemeenteraad bevoegd een zogenoemd aanhoudingsbesluit nemen. De vergunning-

aanvragen worden dan vanaf de datum van inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit aangehouden («bevoren») totdat de gemeentelijke visie en de verordening in werking zijn getreden of de bepaalde termijn is verstreken.

De duur van de bescherming is in beginsel beperkt tot één jaar, tenzij tijdig een ontwerpverordening bij de gemeenteraad aanhangig is gemaakt. In dat geval werkt het aanhoudingsbesluit dóór tot die verordening is vastgesteld. Ingevolge de op artikel 8:5 van de Algemene wet bestuursrecht gebaseerde «negatieve lijst» kan tegen het besluit geen beroep worden ingesteld. Artikel 12 van dit wetsvoorstel maakt dit mogelijk.

Het vijfde lid regelt de bekendmaking van het aanhoudingsbesluit. Extra ten opzichte van afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht is de elektronische mededeling (zoals bekendmaking op de gemeentelijke website).

Na totstandkoming van de verordening of na het vervallen van het aanhoudingsbesluit kan blijken dat de aangehouden vergunningaanvragen gezamenlijk leiden tot hogere geurbelastingen dan de verordening of de wettelijke normstelling toestaat. In dat geval zal de gemeenteraad zich bij totstandkoming van het besluit, maar in ieder geval bij totstandkoming van de verordening, moeten beraden op welke wijze hij de beperkte uitbreidingsruimte over de veehouderijen wil verdelen. Thans worden concurrerende vergunningaanvragen in de praktijk veelal op basis van datum van binnenkomst afgehandeld. De gemeente kan dat enigszins arbitraire criterium blijven hanteren, maar artikel 8.8, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer staat aan toepassing van een ander criterium niet in de weg. In aanmerking genomen dat de andere waarden en afstanden worden gemotiveerd op basis van de gewenste ruimtelijke inrichting van het betrokken gebied kan de gemeenteraad dan ook bijvoorbeeld in de verordening opnemen dat zij de vergunningaanvragen meer dan voorheen zal beoordelen in het licht van het totale palet aan (gewenste) veranderingen in dat gebied en om die reden een ander criterium zal toepassen.

### **Artikel 8**

Uitsluitend op basis van de in artikel 8 genoemde criteria kan een afwijking van de waarden uit artikel 3, eerste lid, of de afstanden uit artikel 4, eerste lid, worden gemotiveerd. In algemene zin wordt op deze aan de IPPC-richtlijn ontleende criteria ingegaan in paragraaf 6 van deze toelichting. Voor de criteria, genoemd in de onderdelen a en b wordt meer in bijzonder nog het volgende opgemerkt.

#### *a. Gewenste ruimtelijke inrichting*

Een andere waarde of andere afstand wordt gemotiveerd door de gemeentelijke visie op het deel van het gemeentelijk grondgebied, waarvoor het stellen van die waarde of afstand wordt overwogen. De visie bevat de gewenste ruimtelijke inrichting in het gebied, in ieder geval ten aanzien van de ontwikkeling van de veehouderijsector en van geur-gevoelige objecten.

Met inachtneming van die visie wordt nagegaan in hoeverre bepaalde gewenste ontwikkelingen worden verhinderd of belemmerd door de normstelling uit de artikelen 3 en 4. De gemeente is vervolgens bevoegd om binnen de bandbreedte van artikel 6 de waarde of afstand zodanig te bepalen dat realisatie van de gemeentelijke visie wordt bevorderd.

Het wetsvoorstel stelt geen bijzondere inhoudelijke regels ten aanzien van dit criterium. Wel dient de gemeentelijke visie uiteraard te passen binnen de kaders van het gemeentelijk, provinciaal en nationaal ruimtelijk beleid.

*b. Afwijkende relatie geurbelasting en geurhinder*

In het rapport «Geurhinderonderzoek stallen intensieve veehouderij» (PRA, 2001) is voor de diercategorie varkens de relatie tussen geurbelasting en geurhinder bepaald. Uit het onderzoek blijkt niet dat de hinderbeleving voor de diercategorieën rundvee (vleeskalveren), nertsen en kippen statistisch significant afwijkt van die van varkens. Niet kan worden uitgesloten dat voor de eerstgenoemde diercategorie toekomstig onderzoek kan leiden tot de conclusie dat bij gelijke geurbelasting de geurhinder wel degelijk significant lager is dan bij varkens. Dergelijk onderzoek wordt voor zover bekend, overigens niet door enig bevoegd gezag overwogen.

Indien uit kwalitatief gelijkwaardig onderzoek voldoende blijkt dat voor een bepaalde diercategorie de relatie geurbelasting en geurhinder significant afwijkt van de relatie waarvan in dit wetsvoorstel is uitgegaan, maakt het artikel het mogelijk om op basis van die nieuwe kennis een andere geurbelastingswaarde te hanteren. Omdat het wetsvoorstel uiteindelijk beoogt geurgevoelige objecten te beschermen tegen geurhinder, bestaat tegen een dergelijke afwijking milieuhygiënisch geen bezwaar.

Ter voorkoming van misverstanden zij opgemerkt dat dit lid betrekking heeft op de algemeen geldende relatie tussen geurbelasting en geurhinder van een bepaalde diercategorie, en niet op concrete situaties waarin veehouderijen of geurgevoelige objecten een andere waarde of andere afstand bepleiten omdat zij slechts beperkt hinder zouden veroorzaken, respectievelijk juist overmatig hinder zouden ondervinden. Onderkend wordt dat geurhinder een lokaal probleem betreft, maar een eenmalige consultatie in concrete situaties levert geen algemeen geldende conclusies op maar slechts een momentopname over de geurbeleving van een bepaalde, al dan niet representatieve groep geurgevoelige objecten nabij bepaalde veehouderijen. In dat geval zou de andere waarde of andere afstand op te subjectieve gronden worden gebaseerd, met onvoldoende waarborgen voor een zorgvuldige en eerlijke besluitvorming.

Over de procedure wordt nog het volgende opgemerkt. De bevoegdheid tot het stellen van een andere waarde of andere afstand is niet ongeclausuleerd aan de gemeente toegekend. Voor een zorgvuldige voorbereiding van de gemeentelijke visie en de verordening moet een aantal onderwerpen in ogenschouw worden genomen. Het wetsvoorstel beperkt zich tot de onderwerpen die in geen geval mogen worden gemist. In een handreiking voor het bevoegd gezag zal onder meer worden ingegaan op de andere relevante onderwerpen.

Ten eerste dient de andere waarde te blijven binnen de bandbreedte uit artikel 6. Ten tweede dient de gemeente voorafgaande aan besluitvorming de bestaande en toekomstige geursituatie vanwege de veehouderijen in het gebied te bepalen. Met gebruikmaking van de rekenmethode in artikel 10, en de in de handreiking voor het bevoegd gezag te beschrijven relatie tussen geurbelasting en geurhinder, worden de milieueffecten in beeld gebracht. In hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting wordt de noodzaak van de verplichting toegelicht.

Tevens dient de gemeente voorafgaande aan vaststelling te onderzoeken of een andere waarde of andere afstand een uitwerking heeft op het grondgebied van een naast- of nabijgelegen gemeente (artikel 9). Indien

dat het geval is, dient daarover overleg plaats te vinden. De situatie doet zich niet alleen voor als veehouderij en te belasten geurgevoelig object in verschillende gemeenten zijn gelegen. Het verdient nadrukkelijk aanbeveling de gewenste en toekomstige ruimtelijke indeling van (delen van) met andere gemeenten af te stemmen, als die indeling noemenswaardige gevolgen heeft voor de mogelijkheden voor woningbouw of uitbreidings- en vestigingsmogelijkheden voor veehouderijen.

Het spreekt voor zich dat uit de besluitvorming duidelijk de hoogte van de andere waarde of de exacte andere afstand moeten blijken, die voor het betreffende gebied zullen gelden. Voor eenieder moet vooraf kenbaar zijn welke mate van geurbelasting ten hoogste moet worden geaccepteerd.

### **Artikel 9**

De gemeentelijke beslissing om voor een bepaald gebied een alternatief beschermings-niveau te creëren, kan effecten hebben voor de uitbreidingsmogelijkheden voor veehouderijen in nabijgelegen gemeenten. Een relatief hoog beschermingsniveau voor geurgevoelige objecten in een grensgebied vermindert immers de uitbreidings-mogelijkheden voor veehouderijen direct buiten de gemeentegrens. Om die reden is overleg voorgeschreven met de nabijgelegen gemeenten, voorafgaande aan besluitvorming omtrent de andere waarde of de andere afstand.

Dit overleg is niet nieuw. Gemeenten hebben frequent te maken met situaties waarin afstemming met nabijgelegen gemeenten noodzakelijk is, bijvoorbeeld in het kader van de ruimtelijke ordening. Veelal wordt ook overleg gevoerd ter uniformering van beleid. In de praktijk is het bereiken van overeenstemming tussen gemeenten zelden een onoverkomelijk probleem. Het wetsvoorstel voorziet dan ook niet in een bijzondere «geschillenregeling», buiten de gebruikelijke bestuurlijke en juridische mogelijkheden.

### **Artikel 10**

Het artikel schrijft onder meer voor op welke wijze de geurbelasting op een geurgevoelig object wordt berekend. Teneinde de uitvoering van langdurige, kostbare onderzoeken te vermijden, wordt de rekenmethode bij ministeriële regeling wettelijk vastgelegd. Het gebruik van een alternatieve geuremissiefactor of een alternatief verspreidingsmodel is dan ook niet aan de orde. In de regeling wordt de rekenmethode, waarin ook de lijst met geuremissiefactoren en het te gebruiken verspreidingsmodel worden vastgelegd, nader toegelicht.

### **Artikel 11**

De gemeente is bevoegd om een andere waarde vast te stellen. Voor enkele deelgebieden kan echter in redelijkheid worden geconcludeerd dat de aldus verkregen waarde – ondanks de ruime bandbreedte – voor de uitvoeringspraktijk onvoldoende toereikend is. Onder toepassing van de Interimwet stad-en-milieubenedering kan de gemeenteraad voor (delen van) die gebieden een waarde vaststellen die de grenzen van de bandbreedte overschrijdt. Voor een uiteenzetting over de stad-en-milieubenedering zij korthedshalve verwezen naar de Interimwet stad-en-milieubenedering.



## **Artikel 12**

Tegen het aanhoudingsbesluit kan geen beroep worden ingesteld. Dit wordt gerealiseerd door het opnemen van artikel 8 op de bijlage bij artikel 8:5 van de Awb bevatten waarbij het aanhoudingsbesluit op de negatieve lijst wordt geplaatst. In verband met de relatief korte werkingsduur van het aanhoudingsbesluit wordt een beroepsprocedure niet zinvol geacht. Het aanhoudingsbesluit dient ter acute bescherming van de in geding zijnde belangen.

## **Artikel 14**

Deze bepaling bevat een overgangsrechtelijke voorziening voor vergunningaanvragen die zijn ingediend voor het tijdstip van inwerking-treding van dit wetsvoorstel. Op dergelijke aanvragen blijft het «oude recht» van toepassing tot het tijdstip waarop de vergunning onherroepelijk is geworden. Onder «oud recht» wordt in dit verband verstaan het recht zoals dat geldt tot het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel.

Ter bevordering van de reconstructie van veeconcentratiegebieden hebben gemeenten de bouw van één of meer woningen toegestaan, in directe samenhang met de sloop van de stallen van de veehouderij. Het betreft gevallen waarin de veehouderij deelneemt aan de Regeling beëindiging veehouderijtakken en de woning wordt gebouwd op een kavel die op de datum van inwerkingtreding van de regeling (19 maart 2000) tot de veehouderij behoorde. Ingevolge artikel 7, onderdeel b, van de Wet stankemissie veehouderijen is het beschermingsniveau van de nieuwe woning gelijk aan die van een bedrijfswoning bij een veehouderij. Toepassing van artikel 3 zou leiden tot een hoger beschermingsniveau voor de nieuwe woning, hetgeen gemaakte afspraken tussen gemeente en veehouderij kan doorkruisen. Om die ongewenste situatie te voorkomen, is de strekking van de bepaling uit de Wet stankemissie veehouderijen in dit wetsvoorstel overgenomen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
S. M. Dekker