

Vergaderjaar 2005–2006

30 453

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 oktober 2005 en het nader rapport d.d. 9 februari 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2005, no. 05.002726, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels inzake geurhinder vanwege tot veehouderijen behorende dierenverblijven (Wet geurhinder en veehouderij), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel stelt regels omtrent de geurhinder die afkomstig is van veehouderijen. Deze regels dient het bevoegd gezag bij beslissingen op aanvragen om een milieuvergunning in acht te nemen. Het voorstel behelst de regeling van een landsdekkend beoordelingskader, met regels voor de ten hoogste toegestane geurbelasting op een geurgevoelig object. De gemeenteraad wordt bevoegd lokale afwegingen te maken omtrent de te accepteren geurbelasting en in afwijking van de landelijk ten hoogste toegestane geurbelasting bij verordening een andere waarde of afstandsnormering vast te stellen.

Het wetsvoorstel volgt op het voorstel van wet houdende regels inzake stankemissie uit tot veehouderijen behorende dierenverblijven en mestverwerkinginstallaties (Wet stank en veehouderij), waarover de Raad van State op 27 september 2002 heeft geadviseerd (W08.02.0276/V). Dat voorstel zal blijkens de adviesaanvraag over het onderhavige wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden ingediend². Ten opzichte van het vorige wetsvoorstel bevat het thans voorliggende wetsvoorstel een vereenvoudiging ten aanzien van de geurgevoelige objecten en biedt het de mogelijkheid om binnen door de wet gestelde kaders rekening te houden met plaatselijke feiten en omstandigheden.

De Raad maakt onder meer opmerkingen over de implementatie van de IPPC-richtlijn³, de verhouding tot de ruimtelijke ordeningswetgeving en de regeling van de rechtsbescherming. Hij is van oordeel dat enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2005, nr. 05.002726, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 oktober 2005, nr. W08.05.0364/V, bied ik U hierbij aan.

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.

² Blijkens de adviesaanvraag zal aanwijzing 276a, tweede lid, Ar in acht worden genomen.

³ Richtlijn nr.96/61/EG van de Raad van de EU van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden. Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Algemene regels en IPPC-richtlijn

Hoofdregel is dat bij de vergunningverlening de in de wet vastgestelde maximaal toegestane geurbelasting van een veehouderij (artikel 3) of, indien voor de betrokken diersoort geen maximale geurbelasting is vastgesteld, de minimum-afstandseisen van artikel 5 worden in acht genomen. Uit de memorie van toelichting (par. 3.3) kan worden opgemaakt dat in de vastgestelde maximumwaarden de achtergrondbelasting in een gemiddeld gebied waarin veehouderijen en geurgevoelige objecten op een redelijke afstand van elkaar zijn gelegen, is verwerkt. Gemeenteraden kunnen bij verordening afhankelijk van de lokale situatie het beschermingsniveau naar boven of naar beneden bijstellen (artikel 7). Die bijstelling zal moeten worden verantwoord aan de hand van een visie op de gewenste ruimtelijke inrichting van het betrokken gebied en op de heersende en redelijkerwijs te verwachten toekomstige geurbelasting, alsmede de afwijkende relatie tussen geurbelasting en geurhinder. Daarnaast geldt voor alle gevallen dat het huisvestingssysteem moet voldoen aan de eis dat daarin de beste beschikbare technieken (BBT) zijn toegepast om stankemissie te voorkomen. Dat laatste volgt uit artikel 2, tweede lid, dat verwijst naar de Wet milieubeheer (hierna: Wm), zoals die wet wordt gewijzigd in verband met de implementatie van de IPPC-richtlijn¹. De IPPC-richtlijn is onder meer van toepassing op installaties (waaronder inrichtingen) voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan 40 000 plaatsen voor pluimvee; 2 000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg); of 750 plaatsen voor zeugen (categorie 6.6 van de bijlage).

Artikel 9, achtste lid, van de IPPC-richtlijn laat toe dat voor bijzondere categorieën inrichtingen bijzondere verplichtingen worden vastgesteld in dwingende algemene voorschriften in plaats van in individuele vergunningsvoorwaarden. Maar dan moet «een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn». De vergunning moet worden geweigerd wanneer met vergunningsvoorwaarden niet kan worden gegarandeerd dat aan de eisen van deze richtlijn kan worden voldaan (artikel 8).

Op het eerste gezicht lijkt het wetsvoorstel, door de aansluiting op voornoemde wijziging van de Wet milieubeheer en de regeling van de bevoegdheid van gemeenteraden om maatwerk te leveren in hun verordeningen, te voldoen aan de IPPC-richtlijn. Daarbij komt dat, anders dan bij het eerder voor advies voorgelegde wetsvoorstel stank en veehouderij, de cumulatieve effecten zijn meegenomen: forfaitair aan de hand van de gemiddelde achtergrondbelasting in de landelijk vastgestelde maximum grenswaarden voor geurbelasting en afstandseisen en afgestemd op plaatselijke omstandigheden bij gemeentelijke verordening.

Verder geeft de derde alinea van artikel 9, in samenhang met rubriek 6.6 bij bijlage 1 van de IPPC-richtlijn, ruimte om voor intensieve veehouderijen rekening te houden met aan die categorieën installaties aangepaste praktische regelingen. Gelet op de in de toelichting beschreven onnauwkeurigheden die besloten liggen in het huidige beoordelingskader (par. 2.3, onder c), zou de voorgestelde regeling van stankhinder als zo'n aangepaste regeling kunnen worden aangemerkt. De Raad maakt niettemin de volgende opmerking.

De gemeenteraden zullen bij het bepalen van een andere waarde of afstandseis in de verordening de voorwaarde van artikel 9, achtste lid, van de IPPC-richtlijn in acht dienen te nemen. Hoewel de gemeentebesturen volgens artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel bevoegd zijn om bij de vergunningverlening onder meer met toepassing van artikel 8.11 Wm naast de verordening voorschriften te stellen, verdient het naar de mening van de Raad aanbeveling dat reeds bij de verordening zelf verzekerd is dat overeenkomstig artikel 9, achtste lid, van de IPPC-richtlijn de voorwaarde in acht wordt genomen dat een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn als op individueel vergunningsniveau. Hiervoor is des te meer reden, omdat gemeenteraden bij de vaststelling van hun verordeningen ingevolge artikel 8, aanhef en onder a, ook de cumulatieve geurbelasting van veehouderijen moeten betrekken. Wanneer gemeenteraden bij de vaststelling van de verordening de

¹ Kamerstukken I 2004/05, 29 711, A.

voorwaarde van artikel 9, achtste lid, IPPC-richtlijn niet in acht zouden nemen, zal dat aspect in de vergunningprocedures alsnog aan de orde komen en aanleiding kunnen geven tot beroepsprocedures. In paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting (Effecten voor het rechterlijk apparaat) wordt juist verwacht dat het wetsvoorstel tot minder beroepsprocedures zal leiden, doordat de discussie over onacceptabele geurhinder meer tijdens de totstandkoming van de gemeentelijke visie en verordening dan in de vergunningprocedure zal plaatsvinden.

Nu het wetsvoorstel de inachtneming van artikel 9, achtste lid, van de IPPC-richtlijn in belangrijke mate aan de gemeenteraden overlaat, adviseert de Raad de clausulering van de verordnungsbevoegdheid in artikel 8 aan te vullen met de bepaling dat de gemeenteraad bij het bepalen van een andere waarde of afstandseis in de verordening voldoet aan de voorwaarde dat een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel als op individueel vergunningsniveau gewaarborgd zijn.

1. Algemene regels en IPPC-richtlijn

Artikel 9, achtste lid, van de IPPC-richtlijn laat toe dat verplichtingen worden vastgesteld in algemene voorschriften in plaats van in individuele vergunningsvoorwaarden. In dat geval dient een «geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel als op individueel vergunningsniveau gewaarborgd te zijn». Om die reden adviseert de Raad artikel 8 van het wetsvoorstel met beide voorwaarden aan te vullen. Dit advies is gevolgd.

Het wetsvoorstel stelt namelijk 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 totale geurbelasting die geurgevoelige objecten ten hoogste moeten accepteren én 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 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.

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. Deze constructie staat een geïntegreerde aanpak op vergunningsniveau dus niet in de weg.

Bovendien dient er ook bij het opstellen van een verordening op te worden toegezien dat de verordening niet leidt tot verplaatsing van de verontreiniging naar een ander milieucompartment, waardoor de bestrijding van andere verontreinigingen en dus een «duurzame ontwikkeling» zou worden gefrustreerd.

In zijn advies geeft de Raad aan dat de bijstelling van het beschermingsniveau moet worden verantwoord aan de hand van de redelijkerwijs te verwachten toekomstige geurbelasting, alsmede de afwijkende relatie. Volledigheidshalve wordt in dit verband opgemerkt dat ingevolge het nieuwe artikel 8 van het wetsvoorstel de andere waarde of afstand in elk geval wordt gemotiveerd op basis van de gewenste ruimtelijke inrichting van een gebied of de uit onderzoek gebleken afwijkende relatie tussen geurbelasting en geurhinder.

2. Verhouding tot 8.40-amvb's

De gemeenteraden krijgen de bevoegdheid bij verordening maatwerk ten opzichte van de algemene regels van het wetsvoorstel te leveren. Daarmee wordt de regelgevende verantwoordelijkheid voor de implementatie van de IPPC-richtlijn voor een belangrijk deel verplaatst naar de gemeenten. Tot nu toe bestond die alleen op vergunningniveau. Dit betekent dat de gemeenteraden worden geconfronteerd met de vraag hoe bij het vaststellen van afwijkende waarden of afstandsnormen met het cumulatieve effect (achtergrondbelasting) van de geurbelasting die afkomstig is van andere bedrijven dan die van de potentiële vergunningaanvrager rekening moet worden gehouden. In de gemeenten waarin gemeenteraden geen gebruik hebben gemaakt van hun verordeningbevoegdheid zullen burgemeester en wethouders (b. en w.) gebonden zijn aan de in het wetsvoorstel vastgelegde landelijke normering en zullen zij in voorkomende gevallen toepassing geven, en bij IPPC-inrichtingen ook toepassing moeten geven, aan artikel 2, tweede lid junctis artikel 8.10, tweede lid, en 8.11 Wm. Die bevoegdheid hebben b. en w. ook in gevallen waarin wel een verordening is vastgesteld. Dat betekent bijvoorbeeld dat zij aanvullende voorschriften met betrekking tot het stalsysteem kunnen stellen of in overbelaste situaties de vergunning kunnen weigeren. Zowel bij het vaststellen van de verordening als bij de toepassing van de artikelen 8.10, tweede lid, of 8.11 worden gemeenteraden c.q. colleges van b.en w., gesteld voor de noodzaak – ook om volledig toepassing te kunnen geven aan de IPPC-richtlijn – bij de berekening van de achtergrondbelasting ook de cumulatieve geurbelasting te betrekken van aanwezige veehouderijen die op het moment van het vaststellen van de verordening c.q. het besluit op de vergunningaanvraag onder artikel 8.40 Wm vallen en dus niet vergunningplichtig zijn. Deze complicerende factor zal in omvang toenemen al naar mate meer categorieën veehouderijen onder de werking van 8.40 Wm worden gebracht. Voorts zullen ook aanwezige pelsdierhouderijen waarvoor de gemeenteraden ingevolge het wetsvoorstel geen afwijkende regels kunnen stellen een aandeel in de achtergrondbelasting kunnen hebben. Het meenemen van de achtergrondbelasting van genoemde inrichtingen in de verordening zal zowel gevolgen hebben voor de vergunningverlening bij IPPC-inrichtingen als voor de vergunningverlening bij andere inrichtingen. Nu met het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor de aanpak van veehouderijen afkomstige geurhinder met meer nadruk bij de gemeenten komt te liggen, adviseert de Raad in de memorie van toelichting nader in te gaan op de vraag welke ruimte voor lokaal maatwerk gemeenteraden en colleges van b. en w. in het licht van de hierboven genoemde complicerende werking van 8.40 Wm daadwerkelijk zullen hebben.

2. Verhouding tot 8.40-amvb's

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 milieu-beheer). 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 er daadwerkelijk zal zijn voor lokaal maatwerk, 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 zonodig 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 werkings sfeer 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 bedoeld 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. De memorie van toelichting is in paragraaf 5.3 op dit punt verduidelijkt.

3. Verhouding tot ruimtelijke-ordeningswetgeving

Ingevolge artikel 8 zullen de gemeenteraden bij het bepalen van een andere waarde of afstand in de verordening de huidige en de te verwachten geursituatie in het gebied, de gewenste ruimtelijke inrichting daarvan en de afwijkende relatie tussen geurbelasting en geurhinder «in acht» moeten nemen. In de toelichting op dit artikel wordt uiteengezet dat deze gemeentelijke visie «uiteraard» dient te passen binnen de kaders van het gemeentelijk, provinciaal en nationaal ruimtelijk beleid. Eerder, in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting, wordt hierover opgemerkt dat de gemeentelijke visie met inachtneming van de daarvoor geldende procedures kan zijn vastgelegd in een reconstructieplan, bestemmingsplan, structuurvisie of een document waarop inspraak mogelijk was. Desgewenst worden gemeentelijke visie en verordening gelijktijdig opgesteld, maar totstandkoming van de verordening enige tijd na de visie is niet bezwaarlijk, aldus de toelichting. Hierover merkt de Raad het volgende op.

Door de geschetste noodzakelijke samenhang met de planologische kaders lijkt de verordening inhoudelijk het karakter te krijgen van een op de regeling van geurhinder gericht facet-bestemmingsplan of leefmilieuverordening. De verhouding tot de ruimtelijke-ordeningswetgeving en de Reconstructiewet concentratiegebieden wordt daardoor gecompliceerd en het geheel aan lokale planologische en milieuregelgeving op dit punt voor de betrokken burgers ondoorzichtig. Dat geldt ook voor de mogelijkheden van rechtsbescherming, waarop de Raad hierna terug zal komen. Daarom adviseert de Raad het wetsvoorstel nader op zijn verhouding tot genoemde reconstructiewet en de bestaande en toekomstige ruimtelijke-ordeningswetgeving te bezien. In ieder geval zal duidelijk moeten zijn hoe de verordening in het stelsel van die laatste wetgeving inpasbaar zal zijn.

3. Verhouding tot ruimtelijke-ordeningswetgeving

De andere waarde die in de verordening wordt vastgelegd, wordt gemotiveerd op basis van de gemeentelijke visie op de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied. Om die reden adviseert de Raad in te gaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot de ruimtelijke ordeningswetgeving. Daarmee in samenhang adviseert hij de keuze van het rechtsbeschermingsregiem tegen de verordening nader te motiveren.

Uit toepassing van de geurregelgeving 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 mijn brief van 18 mei 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 27 835, nr. 25) iser 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.

Het wetsvoorstel is inderdaad gezien op zijn verhouding tot de Reconstructiewet concentratiegebieden en de bestaande en toekomstige ruimtelijke-ordeningswetgeving. Naar aanleiding hiervan wil ik graag als volgt reageren. Uitgangspunt is dat de gemeenteraad in de verordening in feite regels stelt waaraan de gemeente zichzelf moet houden in het kader van de vergunningverlening die bovendien gevolgen kunnen hebben voor besluiten die het gemeentebestuur 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 milieukwaliteitseisen 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 milieucomponent hebben, te bundelen in één algemene maatregel van bestuur of verordening, die gebaseerd wordt op zowel de Wet milieubeheer als de nieuwe Wro. In de memorie van toelichting is in de nieuwe paragraaf 5.4 alsnog aandacht besteed aan dit aspect.

4. Rechtsbescherming

De gemeentelijke verordening met daarin een nadere regeling van geurbelasting en afstandseisen zal – afhankelijk van inhoud en vormgeving – een algemeen verbindend voorschrift zijn waartegen dan geen beroep bij de bestuursrechter openstaat. Een dergelijke verordening kan slechts rechtstreeks worden bestreden in een civielrechtelijke procedure. In het kader van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming kan de verordening indirect aan de orde komen in procedures tegen vergunningsbesluiten of besluiten inzake een bouwvergunning. Gezien de hiervoor geschetste samenhang tussen de verordening en de planologische besluiten en verwantschap van de verordening met die besluiten, ligt het naar de mening van de Raad in de rede dat tegen de onderhavige verordeningen kan worden opgekomen overeenkomstig de regels voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming die zijn opgenomen in de ruimtelijke-ordeningswetgeving. De Raad adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te passen. Indien hiertoe niet wordt overgegaan, adviseert de Raad de met het wetsvoorstel gepaard gaande verandering van rechtsbescherming in ieder geval nader te motiveren en inzichtelijk te maken welke criteria de regering bij de keuze van rechtsbeschermingsregimes hanteert.

4. Rechtsbescherming

Naar aanleiding van het advies is opnieuw bezien of meer zou kunnen worden aangesloten bij de regels voor rechtsbescherming die zijn opgenomen in de ruimtelijke-ordeningswetgeving. Uiteindelijk is hiertoe niet besloten. Bepalend was toch de als betrekkelijk bescheiden te kwalificeren relatie tussen de verordening en de ruimtelijke-ordeningswetgeving. Voor de rechtsbescherming zijn dan vooral van belang de bepalingen die gelden voor een krachtens de Gemeentewet vastgestelde verordening. Tegen zo'n 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. Wel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken.

5. Artikel 1

Begrip dierenverblijf

In artikel 1 is het begrip «dierenverblijf» gedefinieerd als: al dan niet overdekte ruimte waarbinnen dieren worden gehouden. In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat hieronder ook de bij de stal behorende uitloop wordt verstaan. Evenwel niet een weiland dat als uitloopmogelijkheid dient, omdat een weiland volgens de jurisprudentie niet tot de inrichting behoort. Aangegeven wordt dat in de praktijk een weiland en een uitloop niet altijd duidelijk van elkaar zijn te onderscheiden. Aangezien in gevallen waarin een weiland met een beperkte oppervlakte structureel als uitloop wordt gebruikt een grotere mate van geurhinder (en ook bodemverontreiniging) aan de orde kan zijn, geeft de Raad in overweging in de op agrarische bedrijven betrekking hebbende regels in onder meer het Inrichtingen- en vergunningenbesluit te bepalen dat een weiland dat duidelijk structureel als uitloop voor vee wordt gebruikt en dat aan de inrichting in enge zin grenst, binnen bepaalde omvang tot de inrichting kan worden gerekend.

Begrip geurgevoelig object.

- a. *Onder «geurgevoelig object» moet worden verstaan: locatie binnen een zekere begrenzing die wordt gebruikt voor menselijke bewoning of verblijf dat met die bewoning is gelijk te stellen. In de memorie van toelichting wordt een uiteenzetting gegeven over de complicaties die zich bij de invulling van dit begrip en de begrenzing van een geurgevoelig object voor kunnen doen. In de toelichting wordt ingegaan op de vraag wanneer een voorziening van openluchtrecreatie tot geurgevoelig object moet worden gerekend. Teneinde misverstanden te voorkomen, adviseert de Raad duidelijk aan te geven op welke punten wordt aangesloten bij de jurisprudentie met betrekking tot stankgevoelige objecten. Voorzover wordt bedoeld van die jurisprudentie af te wijken, adviseert de Raad het begrip geurgevoelig object in het wetsvoorstel nader te omschrijven.*
- b. *In de toelichting wordt opgemerkt dat gemeenten te allen tijde bevoegd zijn om bij beleidsregel objecten aan te wijzen die niet worden aangemerkt als geurgevoelig object. Het betreft dan objecten waarvan niet op voorhand zeker is dat zij op grond van de definitie tegen geurhinder worden beschermd. De Raad wijst erop dat de bedoelde beleidsregels geen rechtszekerheid zullen bieden omdat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de rechter in voorkomende gevallen bij de toepassing van de wet een beleidsregel niet zal effectueren. In de toelichting zal hierop moeten worden gewezen.*

5. Artikel 1

Begrip dierenverblijf

De suggestie van de Raad om in de op agrarische bedrijven betrekking hebbende regels in onder meer het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) te bepalen dat een weiland dat duidelijk structureel als uitloop voor vee wordt gebruikt en dat aan de inrichting in enge zin grenst, binnen bepaalde omvang tot de inrichting kan worden gerekend, is uiteindelijk niet opgevolgd. Hoewel de suggestie voor het aspect geurhinder wellicht de nodige verduidelijking kan geven, zijn op dit moment de mogelijke conse-

quantities voor de andere milieuaspecten niet goed in kaart te brengen. Wel is de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt.

Begrip geurgevoelig object

- a. Rekening houdend met het advies zijn de begripsomschrijving en de memorie van toelichting opnieuw geformuleerd.
- b. Om mogelijke onduidelijkheid te voorkomen is de door de Raad aangehaalde passage over de status van beleidsregels uiteindelijk geschrapt.

6. Artikel 3, derde lid

- a. *Ingevolge artikel 3, derde lid, wordt een vergunning in afwijking van het eerste en tweede lid van dat artikel niet geweigerd indien voor een veehouderij de geurbelasting niet toeneemt, tenzij de wijziging bestaat uit een uitbreiding van het aantal dieren in een of meer diercategorieën. In de toelichting op dit artikellid wordt erop gewezen dat deze bepaling betrekking heeft op overbelaste situaties. De Raad wijst erop dat uit de bepaling zou kunnen worden opgemaakt dat in de bedoelde gevallen de vergunning alleen kan worden geweigerd wanneer het aantal dieren in een of meer diercategorieën wordt uitgebreid. Mede gelet op artikel 2, tweede lid, neemt de Raad aan dat de gronden voor weigering van een wijzigingsvergunning niet aldus zijn beperkt. Met het oog daarop adviseert de Raad artikel 3, derde lid, nader toe te lichten in de nota van toelichting.*
- b. *In de toelichting op artikel 3, derde lid, wordt voorts opgemerkt dat een aanvraag tot uitvoering van een geuremissiereducerende techniek onder gelijktijdige uitbreiding van het veebestand slechts voor het onderdeel kan worden vergund dat niet leidt tot een toename van de geurbelasting, ook als de gehele aanvraag per saldo niet tot een hogere geurbelasting zou leiden. De Raad adviseert deze mogelijkheid van uitbreiding van het veebestand, die hem uit een oogpunt van bestrijding van geurhinder redelijk en doelmatig voorkomt, met zoveel woorden in de tekst van artikel 3, derde lid, tot uitdrukking te brengen.*

6. Artikel 3, derde lid

- a. De aanbeveling om dit punt in de memorie van toelichting nader toe te lichten is gevolgd. Tevens is de tekst van de desbetreffende wetsbepalingen verduidelijkt.
- b. Het advies van de Raad is overgenomen.

7. Artikel 7

In de toelichting op artikel 7 wordt ingegaan op de mogelijkheid dat veehouders na het bekend worden van gemeentelijke voornemens om een andere waarde of afstand vast te stellen, met een vergunningaanvraag anticiperen op de totstandkoming van de verordening waarin die andere waarde of afstand wordt vastgelegd. De eventuele toekomstige ruimte zou dan reeds bij voorbaat door een enkel bedrijf kunnen worden opgevuld of – in geval van de vaststelling van een lagere waarde of kleinere afstand – de bestaande nog opgevuld. Teneinde hun beleidsvrijheid in dezen veilig te stellen, zouden gemeenten een voorbereidingsbesluit kunnen nemen, waardoor de vergunningaanvragen worden bevroren, aldus de toelichting. Indien hier een voorbereidingsbesluit wordt bedoeld waarmee ook in situaties waarin geen bouwvergunning is vereist, kan worden opgetreden, adviseert de Raad de bevoegdheid daartoe in het wetsvoorstel op te nemen en de rechtsgevolgen te regelen. Verder adviseert hij in de toelichting in te gaan op de effectiviteit van de figuur van het voorbereidingsbesluit. In ieder geval zal duidelijk moeten zijn op welke wijze concurrerende vergunningaanvragen na de «vriesperiode» zullen worden behandeld.

7. Artikel 7

Het advies is overgenomen door het ingevolge het nieuwe artikel 7 mogelijk te maken in de omschreven situaties ook een zogenoemd aanhoudingsbesluit te nemen.

8. Artikel 12

Artikel 12 voorziet in de intrekking van de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden. In verband hiermee adviseert de Raad te bezien of overgangsrechtelijke bepalingen in het

wetsvoorstel moeten worden opgenomen in verband met mogelijk nog lopende procedures inzake de toepassing van die wet. In ieder geval ware hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

8. Artikel 12

Naar aanleiding van het advies van de Raad is alsnog voorzien in een overgangsrechtelijke voorziening. Zie in dit verband het nieuw opgenomen artikel 14. Ook in de toelichting is hieraan nadere aandacht besteed.

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

9. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven met uitzondering van:

- het zesde gedachtestreepje bij het wetsvoorstel. Door een nieuwe indeling van artikel 10 wordt op een andere wijze tegemoet gekomen aan het door de Raad gestelde.
- het tweede gedachtestreepje ten aanzien van de memorie van toelichting. Het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij is inmiddels namelijk vastgesteld (Stb. 2005, 675) zodat de memorie van toelichting op dit punt niet behoefde te worden gewijzigd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het voorstel nog enige andere verbeteringen aan te brengen. Het wetsvoorstel wordt hierdoor niet ingrijpend veranderd.

- Uiteindelijk is de normstelling in het wetsvoorstel uitgedrukt als geurconcentratie, als aantallen Europese odour units in een volume-eenheid lucht (ou_E/m^3). In paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting is hieraan nadere aandacht besteed.
- Voor de omschrijving van het begrip concentratiegebied is thans aangesloten bij de Meststoffenwet. Ingevolge de per 1 januari 2006 in werking getreden wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (Stb. 480; vereenvoudiging productierechten) is de aanduiding van de concentratiegebieden namelijk opgenomen als bijlage I bij de Meststoffenwet.
- De formulering in artikel 4 (oorspronkelijk wetsvoorstel) over de wijze waarop de geurbelasting wordt bepaald is op een meer inzichtelijke wijze vorm gegeven. Tevens is deze bepaling overgeplaatst naar artikel 10 van het wetsvoorstel. Hiermee vinden alle aspecten met betrekking tot gedelegeerde regelgeving op één plaats in het wetsvoorstel regeling. Deze wijziging heeft geleid tot een vernummering van de artikelen in het wetsvoorstel.
- In artikel 4, tweede lid, en artikel 6, vierde lid, is voorzien in een specifieke regeling voor pelsdieren.
- In artikel 7, tweede lid, is een regeling opgenomen voor de zogenoemde voormalige agrarische bedrijfsbebouwing (geurvoelige objecten die onderdeel hebben uitgemaakt van de veehouderij).
- In de memorie is in paragraaf 7.3 uitgebreider ingegaan op de bedrijfseffecten van het wetsvoorstel.
- In de toelichting op artikel 6 is ingegaan op de mogelijke toepasselijkheid van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke verplichtingen onroerende zaken.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 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 Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W08.05.0364/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

Wetsvoorstel

- In het wetsvoorstel niet het woord «geurhinder» gebruiken wanneer geurbelasting wordt bedoeld. Bijvoorbeeld in de definitie van «geurhinder» in artikel 1.
- Het tweede lid van artikel 4 laten vervallen, omdat reeds uit de definitie van «geuremissiefactor» voortvloeit dat deze bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. In samenhang hiermee het cijfer 1 voor de bovenstaande tekst schrappen.
- In artikel 5, eerste lid, «in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 4, geen» vervangen door: niet bij ministeriële regeling een.
- In artikel 8, aanhef, «neemt de gemeenteraad in elk geval in acht» vervangen door: betreft de gemeenteraad in elk geval.
(Een *gewenste* ruimtelijke ontwikkeling – onderdeel b – kan niet in acht worden genomen)
- In artikel 9 «als bedoeld» vervangen door: dan genoemd.
- Artikel 10 splitsen in twee afzonderlijke artikelen (in plaats van indelen in twee leden). Voorts in artikel 10 «wordt vastgesteld» vervangen door: wordt gemeten.
- In artikel 11, onderdeel 2, «Artikel 2, onderdeel 2 » vervangen door: Artikel 2, onderdeel b«.

Memorie van toelichting

- In paragraaf 5.3 de vindplaats van het daar bedoelde algemeen overleg met de Tweede Kamer vermelden (aanwijzing 219 Ar).
- In paragraaf 6, onder a, tweede tekstblok, er rekening mee houden dat het daar vermelde Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij nog niet is vastgesteld (peildatum 15 augustus 2005).
- In hetzelfde tekstblok van deze paragraaf wijzen op de samenhang van dit wetsvoorstel met het voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer waarbij de IPPC-richtlijn duidelijker in deze wet wordt geïmplementeerd en daarbij de vindplaats van dit wetsvoorstel vermelden (Kamerstukken I, 2004/05, 29 711, A).