

TOELICHTING Verordening kleinschalige nevenactiviteiten

INHOUDSOPGAVE

Inleiding

Stankwet en verordening

Reikwijdte verordening

Definitie begrip stankgevoelige activiteit

Definitie begrip kleinschalige nevenactiviteit

Relatie ruimtelijke ordening – stankhinder

Onderscheiden praktijksituaties

1. Inleiding

Het landelijk gebied is in beweging. De land- en tuinbouwsector ontwikkelt zich langs verschillende sporen. Eén van deze sporen is verbreding. Ook op voormalige agrarische bedrijven worden tal van kleinschalige activiteiten ontplooid. Het sturingsmechanisme voor de toelaatbaarheid van deze activiteiten vindt via het spoor van de ruimtelijke ordening (bestemmingsplan e.d.) plaats. Daarnaast vormt bij vergunningverlening voor deze activiteiten stankhinder (naast andere milieuhygiënische items) een belangrijk toetsingskader.

Het huidige stankbeleid leidt ertoe dat kleinschalige (neven)activiteiten de omliggende agrarische bedrijven beperken in hun bedrijfsontwikkeling. Het nieuwe stankbeleid neemt –onder voorwaarden– deze beperkingen weg. Hiertoe dienen gemeenten een “verordening kleinschalige nevenactiviteiten” als bedoeld in de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden vast te stellen.

2. Stankwet en verordening

Op 1 mei 2003 is de Wet Stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden (kortweg “Stankwet”) in werking getreden.

Deze wet geldt voor reconstructiegebieden en heeft betrekking op veehouderijen gelegen in een landbouwontwikkelingsgebied, een verwevingsgebied of een extensiveringsgebied met het primaat natuur. Deze gebieden worden in het kader van de reconstructie aangewezen. De wet is van toepassing zodra het reconstructieplan bekend is gemaakt door de Ministers van VROM en LNV. Naar verwachting zal dit in het voorjaar van 2005 gebeuren.

De Stankwet biedt gemeenten de mogelijkheid om een “Verordening kleinschalige nevenactiviteiten” (kortweg “stankverordening”) voor haar gemeente vast te stellen. Kleinschalige activiteiten die in deze verordening zijn opgenomen worden dan –onder voorwaarden– voor de stankhinder gelijkgesteld met de bij een veehouderij behorende woning. Door zo’n verordening vast te stellen wordt duidelijk welke nevenactiviteiten uit het oogpunt van stank geen belemmering vormen voor de –uitbreiding van– omliggende agrarische bedrijven. Hierdoor wordt ook helder welke nevenactiviteiten op basis van de stankwetgeving mogelijk zijn in het buitengebied.

3. Reikwijdte verordening

De stankverordening is opgesteld in het kader van de nieuwe Stankwet en is niet bedoeld om de toelaatbaarheid van dergelijke activiteiten in het buitengebied in het algemeen te regelen vanuit planologisch oogpunt. Daar is het bestemmingsplan voor: de beoordeling in het kader van stankhinder laat de toetsing in het ruimtelijke ordeningsplan dus onverlet. Dit heeft zijn eigenstandige beoordelingskader. Het kan dus voorkomen dat een kleinschalige (neven)activiteit wel is opgenomen in de bovengenoemde verordening maar dat het bestemmingsplan deze activiteit op die plaats niet of in beperktere mate toestaat. En daarnaast kan het betekenen dat een kleinschalige (neven)activiteit

welke opgenomen is in de verordening en vanuit planologische oogpunt toegestaan is, bij stopzetten van de agrarische activiteit, opnieuw aan een RO-toets wordt onderworpen.

De verordening richt zich op kleinschalige nevenactiviteiten op agrarische bedrijven en op vergelijkbare kleinschalige activiteiten op voormalige agrarische bedrijven. De verordening richt zich niet op het bepalen van de omgevingscategorie (vanuit stankoogpunt) voor niet-agrarische bedrijvigheid in vrijkomende agrarische gebouwen in het algemeen.

Algemeen geldt dat de milieubelasting van de activiteiten niet te groot mag zijn. Er wordt in de eerste plaats getoetst aan de bedrijvenlijst van de VNG. Alle in Nederland voorkomende bedrijvigheid is in vijf milieucategorieën ingedeeld, van categorie 1 (weinig milieubelasting) tot categorie 5 (zeer zware milieubelasting). In deze verordening gaat het om bedrijvigheid die in de milieucategorie 1 of 2 en onder voorwaarden in categorie 3 geplaatst kan worden.

4. Definitie begrip stankgevoelige activiteit

Het doel van deze paragraaf is om aan te geven wanneer een activiteit als stankgevoelig object moet worden aangemerkt. Het is namelijk niet altijd noodzakelijk een (neven) activiteit als zodanig aan te merken. Of een (neven)activiteit als een stankgevoelige moet worden aangemerkt dat tegen geurhinder beschermd moet worden is afhankelijk van meerdere factoren. Namelijk:

- Er is sprake van een object als het een gebouw of een duidelijk begrensd terreingedeelte betreft waar een bepaalde activiteit plaatsvindt.
- Er moeten gedurende meerdere uren per dag (meerdere) mensen verblijven. Het is daarbij dus niet noodzakelijk dat de personen de gehele dag aanwezig moeten zijn (ABRS 6 augustus 2003, nr. 200303316/1 en 2 Veghel).
- Uit de jurisprudentie kan afgeleid worden dat meerdere mensen in het object aanwezig moeten zijn voordat het aangemerkt moet worden als een voor stank gevoelig object. De verordening is echter alleen van toepassing voor kleinschalige nevenactiviteiten. Er kan dan ook van uitgegaan worden dat in de meeste gevallen slechts een klein aantal personen of slechts een klein aantal personen of slechts één persoon aanwezig zijn. Daarom wordt er geen ondergrens gesteld aan het aantal mensen dat minimaal aanwezig moet zijn.
- Als de nevenactiviteit ook bestaat uit het bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is houden van dieren wordt het object waarin de nevenactiviteit plaatsvindt niet aangemerkt als een voor stank gevoelig object.

Op basis van de huidige jurisprudentie is het nu al mogelijk om een (neven)activiteit, waarbij meerdere mensen in een gebouw verblijven, aan te merken als een voor stank gevoelig object dat een lagere bescherming behoeft dan een eengezinswoning in het buitengebied, categorie III (ABRS, 7 mei 2003, nr 200201354/1). Dit komt overeen met hetgeen in de verordening wordt beoogd.

In situaties waarbij geen sprake is van een object of duidelijk begrenst terreingedeelte waarin de nevenactiviteit plaatsvindt is er geen aanleiding een gebied aan te merken als een voor stank gevoelig object.

Voorbeelden hiervan zijn een trimbaan en een plek zonder voorzieningen of afrastering die als speelplek gebruikt wordt.

In situaties waarbij mensen zowel medewerkers of bezoekers maar een korte tijd aanwezig zijn en er dus sprake is van korte verblijftijden, wordt het object waarin de nevenactiviteit plaatsvindt niet aangemerkt als een voor stank gevoelig object.

Voorbeelden hiervan zijn ijs- en kaasverkoop, verhuur van kano's, fietsen en caravanstalling.

In situaties waarbij de nevenactiviteit bestaat uit het bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is houden van (huis-)dieren wordt het object waarin de nevenactiviteit plaatsvindt niet aangemerkt als een voor stank gevoelig object.

Voorbeelden hiervan zijn paardenpension, hondenkennel, kattenpension en kinderboerderij, met dien verstande dat hierin geen verblijfruimten waar mensen langdurig verblijven zijn gesitueerd.

5. Definitie begrip kleinschalige nevenactiviteit

Het begrip nevenactiviteit houdt in dat er sprake is van een aanvullende, ondergeschikte activiteit ten opzichte van de hoofdactiviteit. Het agrarisch bedrijf vormt hierbij altijd de hoofdactiviteit.

Wanneer kan men spreken van een nevenactiviteit? De definities uit, en toelichting op de Stankwet geven al een aardige richting voor de bepaling van de definitie nevenactiviteit. Het blijkt echter zeer lastig om meer objectieve maatstaven te benoemen voor de nevenactiviteit; het onderscheid is moeilijk te objectiveren.

Er zijn meerdere criteria mogelijk om te kunnen beoordelen of er sprake is van een hoofd- of nevenactiviteit. De beoordeling van deze criteria roepen in de praktijk de nodige problemen op vooral omdat er zoveel verschillende vormen van nevenactiviteiten mogelijk zijn. Voor een goede beoordeling van hoofd- of nevenactiviteit zou een beoordeling van zowel de arbeidsbehoefte, financiële opbrengst, ruimtebeslag en milieuhinder een goed criterium zijn. Dit roept echter veel uitvoeringsproblemen op en het is ook niet mogelijk hiervoor op voorhand eenduidige objectieve criteria te ontwikkelen. Zo is beoordeling van arbeidsbehoefte moeilijk uitvoerbaar. Er bestaan bijvoorbeeld grote verschillen in de mechanisatiegraad en inzet van werk door derden. Een vergelijking tussen financiële opbrengsten van hoofd- en neventak is vaak minder geschikt. Zo zullen de meest grote varkenshouderijbedrijven al meerdere jaren, als gevolg van de lage opbrengstprijzen, een zeer laag inkomen hebben. Milieuhinder (zoals stank, ammoniak en geluid) van de agrarische activiteiten zullen in vrijwel alle gevallen relatief groot zijn in vergelijking met de milieuhinder van de nevenactiviteiten. Het oppervlaktecriterium is een eenvoudig criterium maar ook hier is het moeilijk bepaalde activiteiten onderling te vergelijken. Het ligt ook voor de hand het aantal bezoekers en werknemers bij de beoordeling te betrekken. Ook hier doet zich het probleem voor dat soort nevenactiviteit onderling sterk van elkaar verschillen en dat een en ander ook in relatie moet worden gezien met de verblijfstijden waardoor de beoordeling weer omslachtig wordt.

Voor een inkadering van het begrip nevenactiviteit is in deze verordening gekozen voor een oppervlaktecriterium. Dit omdat het oppervlaktecriterium garant staat voor een eenvoudige beoordeling, zowel in vergunningprocedures als in de handhaving. Het oppervlakte criterium wordt gebruikt in combinatie met de overige criteria: onderdeel van agrarisch bedrijf, uitgeoefend door zelfde (rechts-)persoon en de nevenactiviteit moet plaatsvinden op of direct aansluitend aan de inrichting. Door een beoordeling van het percentage vloeroppervlakte dat voor de nevenactiviteit gebruikt wordt met daarnaast een absoluut maximum, wordt een invulling gegeven aan de beoordeling of een activiteit als kleinschalig kan worden aangemerkt. Bij de beoordeling worden de bedrijfsgebouwen betrokken de vergunde rechten, of te wel de situatie waarvoor een milieuvergunning is afgegeven, een melding 8.19 Wet milieubeheer is geaccepteerd of die gemeld zijn binnen een AMvB Besluit melkrundveehouderij milieubeheer, Besluit akkerbouw milieubeheer en Besluit glastuinbouw milieubeheer.

De nevenactiviteit mag:

niet meer dan 40% van de totale oppervlakte aan bedrijfsgebouwen uitmaken, de woning uitgezonderd.

De nevenactiviteit mag daarnaast de oppervlakte van 350 vierkante meter niet overschrijden.

Het eerste criterium (percentage) is gebaseerd op het feit dat er sprake moet zijn van een nevenactiviteit.

Het tweede criterium (vierkante meters) is gebaseerd op het gegeven dat er sprake moet zijn van een kleinschalige nevenactiviteit.

6. Relatie ruimtelijke ordening - stankhinder

De vraag of een bepaalde activiteit ook daadwerkelijk mag worden uitgevoerd, hangt in de eerste plaats af van planologische aspecten. Bij de aanvraag voor een kleinschalige (neven)activiteit dient altijd een RO-toets plaats te vinden.

Ook als er een wijziging optreedt in de situatie (bijv. agrarisch bedrijf wordt geheel of gedeeltelijk beëindigd) moet er weer een RO-toets plaats vinden.

Indien de voorgenomen activiteit op grond van deze verordening kan worden aangemerkt als een kleinschalige nevenactiviteit of zodanige activiteit kunnen daaraan geen rechten worden ontleend voor het verkrijgen van de benodigde toestemming op het planologisch gebied.

De verordening is geen statisch document, maar kan worden aangepast als gewijzigd planologisch beleid dat zou vereisen (als blijkt dat de RO-discussie voortschrijdt).

7. Onderscheiden praktijksituaties

De verordening kleinschalige nevenactiviteiten heeft betrekking op de volgende vijf situaties:

1. een kleinschalige nevenactiviteit bij een agrarisch bedrijf (zie artikel 1 b van de verordening)
voorbeeld: Melkveebedrijf met varkenstak wil starten met kinderdagopvang voor 12 kinderen (op de deel). Als de RO-toets positief is dan valt de kinderopvang in categorie 4 of 5, afhankelijk van de categorie van het agrarisch bedrijf
2. een activiteit (begonnen als kleinschalige nevenactiviteit) die na het gedeeltelijk buiten werking stellen van het agrarisch bedrijf op of na 19 maart 2000 wordt voortgezet.
Voorbeeld: Melkveebedrijf met varkenstak en met kinderopvang voor 12 kinderen stopt met de koeien, varkenstak blijft, kinderopvang blijft (zelfde omvang als voorheen)
Officieel moet er opnieuw een RO-toets plaatsvinden. Is deze positief dan blijft de activiteit categorie 4 of 5.
3. een activiteit (begonnen als kleinschalige nevenactiviteit) die na het geheel buiten werking stellen van het agrarisch bedrijf op of na 19 maart 2000 wordt voortgezet.
Voorbeeld: Melkveebedrijf met varkenstak en met kinderopvang voor 12 kinderen stopt zowel met zijn melkveebedrijf als zijn varkenstak, kinderopvang blijft (zelfde omvang als voorheen). Er moet opnieuw een RO-toets plaatsvinden: Als die positief uitvalt is er vanuit stank geen belemmering: de kinderdagopvangactiviteit blijft gewoon categorie 4 of 5.
4. een activiteit (vergelijkbaar met een kleinschalige nevenactiviteit) die na het gedeeltelijk buiten werking stellen van het agrarisch bedrijf op of na 19 maart 2000 is opgestart.
Voorbeeld: Melkveebedrijf met varkenstak is in 2001 gestopt met de koeien en gaat in de voormalige kalverstal of zo een kinderdagopvang voor 12 kinderen beginnen (varkenstak is nog steeds aanwezig, tot 19 maart 2000 was er ook nog een melkveehouderijtak aanwezig). Als de RO-toets positief uitvalt, valt de activiteit in categorie 4 of 5.
5. een activiteit (vergelijkbaar met een kleinschalige nevenactiviteit) die na het geheel buiten werking stellen van het agrarisch bedrijf op of na 19 maart 2000 is opgestart.
Voorbeeld. Melkveebedrijf met varkenstak is in 2001 gestopt met zijn agrarisch bedrijf (geen agrarisch bouwperceel meer, geen amvb of milieuvergunning meer) en gaat in de voormalige agrarische gebouwen van start met kinderopvang voor 12 kinderen.
Bij de aanvraag voor deze kinderdagopvang vindt –net als altijd- een RO-toets plaats. Is deze positief (aanvrager zit bijv. in extensiveringsgebied) en de aanvrager kan de voormalige agrarische activiteit aantonen (zie artikel 4b) dan is de activiteit categorie 4 of 5.