

ADVIES VOOR BURGEMEESTER EN WETHOUDERS

Ter afdoening door: op: 18.4.09 paraaf alld. hoofd afgedaan op: door:
gegeven aan: W. Wierda

Besluit

1: Verordening:

In het kader van de Wet geurhinder en veehouderij wordt een concept Verordening voor behandeling in de raad opgesteld. Uitgangspunten zijn:

- Ten opzichte van de bebouwde kom worden afstanden voor het houden van paarden gehalveerd;
- voor bestaande veehouderijbedrijven worden de afstanden in de Verordening opgenomen die tot 1 januari 2007 van toepassing waren;
- Zorgboerderijen worden gelijk gesteld aan bestaande veehouderijbedrijven;
- voor bestaande intensieve veehouderijbedrijven in onze gemeente wordt de geurmissienorm aangepast aan de mogelijkheden die tot 1 januari 2007 aanwezig waren.

2: Bebouwde kom:

- het gebied waarop het bestemmingsplan Buitengebied van toepassing is, wordt beschouwd als gebied "buiten de bebouwde kom";
- de plekken in het bestemmingsplan Buitengebied, die voor wat betreft de structuur tot de bebouwde kom van de dorpen behoren, worden beschouwd als bebouwde kom, e.e.a. in overeenstemming met de bijgevoegde tekeningen;
- de overige gebieden (Drachten en dorpskernen) worden beschouwd als "bebouwde kom".

Inleiding

Voor de agrarische sector zijn in december 2006 en januari 2007 het Besluit landbouw milieubeheer en de Wet geurhinder en veehouderij van kracht geworden. Een voordeel van deze wetgeving is dat veel meer bedrijven onder Algemene regels vallen. Een nadeel dat in onze gemeente wordt ondervonden, is dat de afstandseisen tot woningen van derden voor paardenhouderijen en kleinere en/of middelgrote melkrundveehouderijen (fors) zijn toegenomen. De ontwikkeling van veehouderijbedrijven in lintbebouwing en de vestigingsmogelijkheden van paardenhouderijen in vrijkomende boerderijen dichtbij de bebouwde kom wordt daardoor moeilijk.

Ten aanzien van intensieve veehouderijbedrijven is de methodiek om afstanden te bepalen aangepast. Deze aanpassing is gepresenteerd als "normneutraal". Dat blijkt niet het geval. Ook is gebleken dat in vrijgekomen boerderijen gevestigde zorgboerderijen mogelijk de ontwikkeling van naastgelegen veehouderijbedrijven kunnen hinderen. De nieuwe wetgeving geeft de mogelijkheid afwijkende afstanden en/of geurnormen vast te stellen.

In het volgende gaan wij eerst kort in op de meest relevante voormalige regelgeving, (gemeentelijk)beleid en de nieuwe wetgeving. Daarna worden de mogelijkheden/argumenten om afwijkende afstandseisen of hogere geurnormen toe te passen beschreven. Afgesloten wordt met een advies om daar invulling aan te geven.

Wet en beleid

1: Voormalige regelgeving

Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer:

Dit Besluit was tot 6 december 2006 van toepassing op melkrundveehouderijbedrijven met een maximale veebezetting van 100 melkkoeien met bijbehorend jongvee en een minimale afstand tot naastgelegen woningen van 50 meter. In uitzonderingsgevallen kon zelfs met 25 meter worden volstaan. Deze afstand was onafhankelijk van de aard van de omgeving. Bedrijven met een grotere veebezetting moesten een milieuvergunning aanvragen.

Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996/Brochure Veehouderij en Hinderwet 1985:

Deze richtlijnen waren van toepassing op veehouderijbedrijven die door de veebezetting en/of bedrijfsvoering milieuvergunningplichtig waren. Voor de bepaling van de afstand tot een gevoelig object was de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996 van toepassing. In deze richtlijn was een categorie-indeling van de omgeving opgenomen. Door de Raad van State is bepaald dat de verschuiving in de indeling van omgevingscategorieën in de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996 onvoldoende wordt gemotiveerd.

Voor de categorie-indeling werd daarom nog gebruik gemaakt van de brochure "Veehouderij en Hinderwet 1985".

In de richtlijn werden 4 omgevingscategorieën onderscheiden, categorie I en II waren daarbij het meest kwetsbaar. De aan te houden afstand was o.a. afhankelijk van de diersoort, het aantal dieren en het stalsysteem. Voor melkrundvee met bijbehorend jongvee waren vaste afstanden van toepassing, te weten 100 meter in de categorieën I en II en 50 meter bij de omgevingscategorie III en IV. Voor het houden van paarden waren geen afstandseisen opgenomen. Hiervoor waren wel afstandseisen vastgesteld in de jurisprudentie waarmee bij vergunningverlening rekening werd gehouden.

1.2: Gemeentelijk beleid**Hobbymatig of bedrijfsmatig houden van dieren (1996):**

Afstandseisen zijn alleen van toepassing op bedrijven en op daaraan gelijk te stellen hobbymatige activiteiten en niet op het "echt" hobbymatig houden van dieren. Omdat het verschil tussen het hobbymatig en het gelijk te stellen aan bedrijfsmatig houden van dieren niet altijd duidelijk is, is daarvoor in 1996 een beleidsregel/handreiking vastgesteld.

Afhankelijk van de hoeveelheid dieren en de aard van de omgeving kan worden bepaald of er sprake is van een hobby die gelijk te stellen is aan bedrijfsmatig of een echte hobby die niet onder de Wet milieubeheer valt. Een evaluatie heeft plaatsgevonden in 2000. Ook op dit moment is deze beleidsregel nog goed toepasbaar. Wel is het wenselijk deze aan te passen aan de nieuwe categorie-indeling.

Afstandseisen voor het houden van paarden:

Voor het houden van paarden waren tot december 2006/januari 2007 geen harde afstandscriteria in wet- en regelgeving opgenomen. Wel is daarover in de loop van de jaren de nodige jurisprudentie verschenen. Op basis daarvan is door ons in dergelijke gevallen altijd een minimale afstand aangehouden van 50 meter, gerekend vanaf de stal tot woningen van derden. Voor de opslag van vaste mest wordt een afstand van 100 meter aangehouden. Deze afstanden werden toegepast onafhankelijk van de aard van de omgeving.

Beleid paardenbakken (2006):

Voor de aanleg van paardenbakken is in het bestemmingsplan Buitengebied een aanlegvergunningstelsel opgenomen. Om reden dat er in onze gemeente op meerdere plaatsen bakken zijn en worden ingericht en over deze bakken met regelmaat klachten werden ingediend, is een stappenschema voor de handhaving vastgesteld. Daarbij is rekening gehouden met situaties die zijn gerealiseerd voor- en na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan Buitengebied (2003).

In het stappenschema is voor buitenbakken een afstand van 50 meter tot woningen van derden opgenomen. In een aantal (bestaande) situaties kan er aanleiding zijn in te stemmen met een minimale afstand van 30 meter.

Nieuwe regelgeving:

Besluit Landbouw milieubeheer:

Het Besluit landbouw is van kracht geworden op 6 december 2006 en vervangt onder meer het voorgaande Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer. Vrijwel alle agrarische bedrijven, uitgezonderd de intensieve veehouderij, vallen onder de werking van dit nieuwe Besluit. Het Besluit is van toepassing op veehouderijbedrijven tot een veebezetting van 200 melkkoeien met bijbehorend jongvee en het houden van paarden. In dit Besluit zijn ten aanzien van de omgeving beperkingen opgenomen. Er worden 5 omgevingscategorieën onderscheiden. Afhankelijk van de categorie-indeling is een afstandseis tot naastgelegen woningen van derden van toepassing, te weten: 100 meter bij de categorieën I en II en 50 meter bij de categorieën III, IV en V. Voor een omschrijving van de categorieën wordt verwezen naar de bijgevoegde bijlage. In tegenstelling tot de eerdere wetgeving zijn de genoemde afstanden ook van toepassing voor het (bedrijfsmatig) houden van paarden. Bedrijven die niet aan de criteria van het Besluit voldoen zijn vergunningplichtig. Het toetsingskader voor deze bedrijven is vastgelegd in de Wet geurhinder en veehouderij.

Wet geurhinder en veehouderij:

Deze wet is op 1 januari 2007 in werking getreden. In de wet zijn de geuraspecten voor de agrarische bedrijven die vergunningplichtig blijven opgenomen. De kern van de wet is, dat voor verschillende diersoorten geuremissiefactoren zijn bepaald. Op basis van een landelijk te gebruiken computermodel moet vervolgens de afstand tot nabijgelegen geurgevoelige objecten worden bepaald. Afhankelijk van de aard van de omgeving (binnen/buiten de bebouwde kom) is een geurnormering van toepassing. Als daar niet aan wordt voldaan, dan kan een milieuvergunning niet worden verleend. Een verdere categorie-indeling van de omgeving is niet opgenomen.

Niet voor alle diersoorten zijn geuremissiefactoren vastgesteld. Voor onder andere melk- en kalfkoeien, zoogkoeien en bijbehorend vrouwelijk jongvee, paarden en pony's zijn geen geuremissiefactoren vastgesteld. Voor deze diersoorten zijn "vaste" afstanden tot geurgevoelige objecten opgenomen, te weten:

- 50 meter buiten de bebouwde kom;
- 100 meter binnen de bebouwde kom.

Belangrijke aandachtspunten uit de toelichting bij de Wet geurhinder en veehouderij zijn dat:

- deze het kader moet bieden voor de verbetering van een vitaal landelijk gebied;
- geurhinder als een lokaal milieuprobleem wordt onderkend, waarvoor indien nodig lokaal beleid moet worden ontwikkeld;

Bij het van kracht worden van deze wetgeving is aangegeven dat de overgang naar dit nieuwe toetsingskader "normneutraal" is. Bedrijven zouden dezelfde mogelijkheden moeten houden, als onder de wetgeving die voorheen van toepassing was.

Het is de bedoeling dat de categorie indeling van de omgeving die op dit moment in het Besluit landbouw is opgenomen wordt gewijzigd en dat wordt aangesloten bij de systematiek van de Wet geurhinder en veehouderij. Een concept-wijzigingsvoorstel is al gepubliceerd. Aanpassing wordt in 2008 verwacht.

Probleemstelling:

1: Geuremissiefactoren:

Het blijkt dat de hindercirkel gebaseerd op de geuremissiefactoren verre van normneutraal is. Op basis van een aantal berekeningen is geconcludeerd dat de hindercirkels fors groter worden. Als voorbeeld kan o.a. de kuikenmesterij van De Boer aan de Fallaetswei bij Drachtstercompagnie worden aangehaald. In de nabijheid van dit bedrijf zijn wij bezig met de ontwikkeling van een nieuw woongebied.

Gebaseerd op de voormalige regelgeving gaf dat geen problemen. Ook had het bedrijf daarbij nog (beperkte) uitbreidingsmogelijkheden. Een berekening volgens de nieuwe systematiek geeft aan dat het bedrijf ten opzichte van de bestaande bebouwing van het dorp al volledig op slot staat. Realisatie van het nieuwe woongebied lijkt niet mogelijk. Een soortgelijke situatie doet zich voor bij een intensief bedrijf in de omgeving van Opeinde.

2: Verdubbeling afstandseisen houden paarden:

Voor het bedrijfsmatig houden van paarden is een "harde" afstandseis in de wetgeving opgenomen. Ten opzichte van de bebouwde kom is deze in relatie tot de afstand die door ons werd gehanteerd verdubbeld (van 50 naar 100 meter).

Een situatie die regelmatig voorkomt is dat vrijkomende boerderijen in de omgeving van de bebouwde kom worden gekocht met de bedoeling er bedrijfsmatig paarden te houden. De ervaring leert dat dit voor deze panden een wenselijke invulling is. Een voorbeeld betreft een voormalig veehouderijbedrijf aan de Dwarssingel te Oudega. Deze voormalige boerderij is een aantal jaren geleden door de huidige bewoners aangekocht met de gedachte daar op termijn een bedrijf met een aantal paarden te starten. Dat is nu niet meer mogelijk.

3: Veehouderijbedrijven

In het voormalige Besluit melkrundveehouderijen waren voor bestaande veehouderijbedrijven afstanden opgenomen. Deze afstanden waren afhankelijk van de veebezetting en stonden los van de omgeving. Een aantal van deze bedrijven staat door de afstanden in het nieuwe Besluit op slot.

4: Bebouwde kom:

Het begrip "Bebouwde kom" is niet duidelijk omschreven en geeft interpretatieproblemen. Duidelijk is dat het begrip in dit geval losstaat van de bebouwde kom die wordt gehanteerd in de wegenverkeerswetgeving.

In de toelichting bij de wet is als aanduiding voor de bebouwde kom onder meer het volgende opgenomen:

"een gebied dat door aaneengesloten bebouwing overwegend een woon- en verblijfsfunctie heeft en waarin veel mensen per oppervlakte-eenheid ook daadwerkelijk wonen en of verblijven. Binnen de Bebouwde kom is de op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing geconcentreerd tot een samenhangende structuur".

Oplossing:

1: Verordening Wet geurhinder en veehouderij: Het is mogelijk om op basis van de Wet geurhinder en veehouderij een Verordening vast te stellen. In een dergelijke Verordening kan eigen geurbeleid worden vastgesteld. De in de Wet opgenomen afstanden, voor dieren zonder geuremissiefactor, kunnen daarin worden gehalveerd. Ook is het mogelijk om afwijkende normen voor de geurimmissie vast te stellen. Het vaststellen van een Verordening is een bevoegdheid van de raad.

In een Verordening moet o.a. inzichtelijk worden gemaakt en/of bij de besluitvorming worden betrokken:

- 1) de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied;
- 2) de huidige en de te verwachten geursituatie vanwege de veehouderijen in het gebied;
- 3) het belang van een geïntegreerde aanpak van de verontreiniging;
- 4) de noodzaak van een even hoog niveau van de bescherming van het milieu;
- 5) de afwijkende relatie tussen geurbelasting en geurhinder.

De minimaal aan te houden afstanden die in een Verordening, voor dieren zonder geuremissiefactoren, kunnen worden opgenomen zijn:

- 50 meter binnen de bebouwde kom;
- 25 meter buiten de bebouwde kom.

2: Bebouwde kom: Discussie over het begrip bebouwde kom kan worden voorkomen door daarvoor beleid vast te stellen. Dat betreft een bevoegdheid van het college.

Argumenten:

Wij hebben met de afstanden en de beoordeling van de omgeving zoals die tot 2007 werden gehanteerd al een groot aantal jaren positieve ervaring opgedaan. Er is niet/nauwelijks sprake van overlastsituaties. In die gevallen waar wel wordt geklaagd blijkt dat de aan te houden afstanden niet worden nageleefd. In onder andere het bestemmingsplan bij Drachtstercompagnie is al fors geïnvesteerd. Daarbij zijn de "eerdere" voorgeschreven afstanden en ontwikkelingsmogelijkheden van de naastgelegen intensieve veehouderij gerespecteerd. Een ander belangrijk argument is dat bedrijven zijn aangekocht met verwachtingen. Ook is er sprake van lopende ontwikkelingen. In deze gevallen pakt de nieuwe wetgeving negatief uit. De nieuwe regelgeving zou normneutraal uit moeten pakken. Dat blijkt niet het geval. De aanscherping die heeft plaatsgevonden doet naar onze mening geen recht aan de doelstelling van de Wet om een vitaal landelijk gebied te ontwikkelen. Dat vrijkomende agrarische bebouwing in de omgeving van de bebouwde kom niet meer geschikt is voor het houden van paarden wordt als een bedreiging voor de instandhouding van deze (voormalige) boerderijen gezien.

Het voorgaande is ook van toepassing op veehouderijbedrijven en voormalige veehouderijbedrijven die in gebruik worden genomen als zorgboerderij. Door de link die op deze bedrijven aanwezig is met het houden van dieren en de agrarische omgeving is het hanteren van kortere afstanden goed te motiveren. Ten aanzien van de geurnormering zijn een aantal berekeningen uitgevoerd. Deze zijn gebaseerd op de situatie zoals die tot 2007 mogelijk was. Het blijkt dat de geurmissie die wordt berekend redelijkerwijs geschikt is om in een Verordening op te nemen. Het voordeel is tweeledig. De betrokken ondernemers houden "oude" rechten. Daarnaast kunnen de ontwikkelingen die al in gang waren gezet doorgang vinden.

Een ontwikkeling in het landelijk gebied is de opkomst van zorgboerderijen. Op deze bedrijven is overwegend sprake van dagopvang/dagbesteding waarbij een sterke link aanwezig is met de agrarische omgeving en het houden van dieren. Als deze vorm van bedrijvigheid wordt aangemerkt als geurgevoelig kan dat invloed hebben op de ontwikkelingsmogelijkheden van naastgelegen veehouderijbedrijven. Het inrichten van vrijkomende boerderijen als zorgboerderij wordt gezien als een positieve invulling. Het is echter niet goed dat deze opvulling bestaande bedrijven in hun ontwikkeling hindert.

Kanttekeningen

Een beleidsregel ten aanzien van de beoordeling van de bebouwde kom kan vlot worden vastgesteld en in verband met mogelijke uitbreidingsplannen worden aangepast. De onderbouwing van een Verordening, het vaststellen daarvan en een eventuele aanpassing, zal tijd kosten. Ook kan inspraak een dergelijke procedure vertragen en/of onmogelijk maken. Het aanpassen van de nieuwe "vaste" afstandseisen lijkt daarbij het minst problematisch. Voor de aanpassing van de geurnormen bij de intensieve veehouderij is het nog niet duidelijk of daar een afdoende motivering mogelijk is. Specifiek voor situatie bij Drachtstercompagnie is het niet duidelijk hoe de betrokken ondernemer zich op zal stellen. In het bestemmingsplan buitengebied is nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven uitgesloten. Wel kan bij bestaande bedrijven een intensieve neventak worden opgezet.

Er bestaat een risico dat het verhogen van de geurmissienorm de ontwikkeling van een intensieve neventak ongewenst veel ruimte geeft. Dat kan worden voorkomen door de Verordening toe te spitsen op alleen de bestaande intensieve bedrijven in onze gemeente.

Overig:

Voor wat betreft de recreatie kan het volgende worden genoemd. Op basis van het Besluit Landbouw zijn o.a. kampeerterreinen en recreatiehuizen geurgevoelig. In het kader van de Wet geurhinder en veehouderij zijn alleen recreatiehuizen nog opgenomen als geurgevoelig. Aangezien dergelijke parken/huisjes meestal in het buitengebied liggen is daar de numering uit het buitengebied op van toepassing. Dit is het toetsingskader dat op termijn ook zal worden opgenomen in het Besluit Landbouw.

Advies

1: Verordening:

Geadviseerd wordt om in het kader van de Wet geurhinder en veehouderij een concept Verordening voor behandeling in de raad op te stellen. Uitgangspunten zijn:

- Ten opzichte van de bebouwde kom worden afstanden voor het houden van paarden gehalveerd;
- voor bestaande veehouderijbedrijven worden de afstanden in de Verordening opgenomen die tot 1 januari 2007 van toepassing waren;
- Zorgboerderijen worden gelijk gesteld aan bestaande veehouderijbedrijven;
- voor bestaande intensieve veehouderijbedrijven in onze gemeente wordt de geurmissienorm aangepast aan de mogelijkheden die tot 1 januari 2007 aanwezig waren.

2: Bebouwde kom:

Ten aanzien van de bebouwde kom is gebleken dat daar met het bestemmingsplan Buitengebied goed in kan worden voorzien. Drachten en de dorpskernen zijn daarin niet opgenomen. Wel is het bestemmingsplan Buitengebied niet geheel actueel, waardoor ook delen die duidelijk wel tot de bebouwde kom horen qua structuur liggen in het bestemmingsplan Buitengebied. Deze gebieden zijn geïnventariseerd en op de bijgevoegde kaarten aangegeven.

Geadviseerd wordt om conform de bijgevoegde kaarten:

- het gebied waarop het bestemmingsplan Buitengebied van toepassing is, te beschouwen als gebied "buiten de bebouwde kom".
- de plekken die voor wat betreft de structuur tot de bebouwde kom van de dorpen behoren maar op dit moment nog in het bestemmingsplan Buitengebied liggen worden daarvan uitgezonderd;
- de overige gebieden (Drachten en dorpskernen) te beschouwen als "bebouwde kom".

Bijkomend voordeel van deze benadering is dat voor mogelijke uitbreidingsplannen van Drachten/dorpen aparte bestemmingsplannen worden opgesteld. Deze vallen dan "automatisch" onder het begrip bebouwde kom.

Bijlage 1: Omgevingscategoriën Besluit Landbouw en veehouderij milieubeheer.

- w. object **categorie I**:
 - 1°. bebouwde kom met stedelijk karakter;
 - 2°. ziekenhuis, sanatorium en internaat, en
 - 3°. objecten voor verblijfsrecreatie,
 - x. object **categorie II**:
 - 1°. bebouwde kom of aaneengesloten woonbebouwing van beperkte omvang in een overigens agrarische omgeving;
 - 2°. objecten voor dagrecreatie;
 - y. object **categorie III**:
verspreid liggende niet-agrarische bebouwing die aan het betreffende buitengebied een overwegende woon- of recreatiefunctie verleent;
 - z. object **categorie IV**:
 - 1°. woning behorend bij een agrarisch bedrijf, niet zijnde een veehouderij waar 50 of meer mestvarkeneenheden op grond van een vergunning of een algemene maatregel van bestuur aanwezig mogen zijn;
 - 2°. verspreid liggende niet-agrarische bebouwing;
 - aa. object **categorie V**: woning, behorend bij een veehouderij waar 50 of meer mestvarkeneenheden op grond van een vergunning of een algemene maatregel van bestuur aanwezig mogen zijn;
 - ab. paardenhouderij: inrichting, die tot een krachtens artikel 1.1, derde lid van de Wet milieubeheer aangewezen categorie behoort en die deel uitmaakt van een bedrijf dat uitsluitend of in hoofdzaak is bestemd voor het houden van paarden;
 - ac. spoelbassin: voorziening bestemd voor de verwijdering van tarra van in de grond geteelde gewassen waarbij gebruik wordt gemaakt van een spoelmachine en een bezinkbassin;
 - ad. vaste mest: mest die geheel of gedeeltelijk bestaat uit faeces of urine van landbouwhuisdieren en die niet verpompbaar is, met uitzondering van compost;
 - ae. vergunning: vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer.
2. Onder objecten als bedoeld in het eerste lid, onderdelen v tot en met z, worden niet verstaan van een agrarisch bedrijf deel uitmakende kleinschalige terreinen die ter beschikking worden gesteld voor het plaatsen van enkele kampeermiddelen, waarbij onder kampeermiddelen worden verstaan onderkomens of voertuigen die bestemd of geschikt zijn voor recreatief nachtverblijf en die geen bouwwerk zijn in de zin van de Woningwet.











