

Vergaderjaar 2022–2023

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

28 973

Toekomst veehouderij

Nr. 383

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2022

Op 8 april jongstleden hebben de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), en ik een werkbezoek gebracht aan Deurne, mede in verband met een uitzending van Zembla over geurhinder door veehouderijen. Daar hebben we gesproken met onder andere veehouders en omwonenden. Ik vond het goed en verhelderend om de ervaringen van zowel veehouders als omwonenden zelf ter plekke te horen. De Minister van LNV en ik hebben deze gesprekken als zeer waardevol ervaren.

Deze gesprekken illustreren ook wat we in Deurne, maar eigenlijk in heel Nederland, zien: namelijk dat het in ons dichtbevolkte land niet eenvoudig is om economische en milieubelangen met elkaar in evenwicht te houden. Bewoners maken zich zorgen over de kwaliteit van de leefomgeving terwijl bedrijven en veehouders zorgen hebben over de continuïteit van hun onderneming. We zien ook dat er op landbouwgebied veel speelt, met onder andere de stikstofproblematiek en vogelgriepuitbraken. Hier komen juridische procedures en gerechtelijke uitspraken over bijvoorbeeld emissiearme stalsystemen en technieken en geurregelgeving bij. Dit alles benadrukt het belang van het blijven werken aan een goede balans, waarbij we ons realiseren dat dit geen eenvoudige opgave is.

In deze brief wordt ingegaan op het werken aan het herstel van die balans tussen de verschillende belangen. De Minister van LNV en ik doen hiertoe, mede in het licht van de uitspraak over geurhinder van de Rechtbank Den Haag van 14 september jl., een voorstel tot een vervolgaanpak.

Met deze brief geef ik, mede namens de Minister van LNV, tevens invulling aan het verzoek van uw Kamer om naar aanleiding van een verzoek van de heer De Groot, schriftelijk in te gaan op de Zembla-

uitzending over geurhinder in Deurne¹. Ook geef ik hiermee invulling aan de motie van het lid Ouwehand over het borgen van een goede bescherming van omwonenden tegen stank². Verder voldoe ik met deze brief aan uw verzoek om toezending van een afschrift van mijn reactie op de brief aan mij van M.P. te H. over stankoverlast bij (pluim)veehouderijen. Tenslotte voldoe ik met deze brief ook aan uw verzoek om uiterlijk op 8 november aan uw Kamer een brief te sturen over de laatste stand van zaken ten aanzien van de geurproblematiek, inclusief de uitspraak van de rechtbank Den Haag.

Aanleiding

Geurhinder in Deurne

In gemeenten zoals Deurne ondervinden mensen overlast door geurhinder van veehouderijen en zijn er twijfels over de werking van emissiearme stalsystemen en technieken. Die zorgen nemen wij ter harte. Ik heb tijdens het werkbezoek in Deurne toegezegd om te kijken naar praktijkgevallen waarin het schuurt, de regelgeving en of die volstaat. Het contact met de gemeente stelt mij in de gelegenheid om uit eerste hand in de praktijk te ervaren hoe door gemeenten, omwonenden en veehouderijen wordt gekeken naar de materie. Met de gemeente Deurne zijn hierover gezamenlijke afspraken gemaakt.

Vonnis Rechtbank Den Haag van 14 september 2022

16 omwonenden van veehouderijen hebben de Staat der Nederlanden gedagvaard wegens onrechtmatig handelen vanwege stankoverlast door veehouderijen.³

De rechtbank heeft geoordeeld dat de Staat onrechtmatig handelt jegens 8 van deze eisers «doordat de bescherming tegen geurhinder die de Wet geurhinder en veehouderij hen biedt in het licht van artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) tekortschiet, respectievelijk heeft tekortgeschoten en ten aanzien van hen geen redelijke en passende maatregelen zijn genomen». De rechtbank veroordeelt de Staat tot het vergoeden van de schade die hiervan het gevolg is. Artikel 8 EVRM beschermt het recht op eerbieding van het privé, familie- en gezinsleven (ook wel «ongestoord woongenot»). De rechtbank oordeelt dat «de kern van de zaak is dat door de in 2006/2007 geïntroduceerde wetgeving de balans tussen de belangen van deze bewoners en de belangen van de intensieve veehouderij zoek is geraakt» (noot: zie rechtsoverweging 4.21). Anders gezegd, er is geen «fair balance».

Stand van zaken

Wet geurhinder en veehouderij (Wgv)

De Wgv is in 2007 in werking getreden. De Wgv beoogde ten opzichte van de toen bestaande regelgeving beter te voldoen aan de uitgangspunten van robuustheid, rechtszekerheid, beperking van cumulatie-effecten, transparantie en eenduidigheid, door een helder normenkader te schetsen voor feitelijk verschillende situaties. Een belangrijk uitgangspunt was dat uitbreiding voor bestaande bedrijven met de nieuwe regelgeving niet zou worden ingeperkt ten opzichte van de bestaande regelgeving⁴.

¹ Handelingen II 2021/22, nr. 77, item 31.

² Kamerstuk 36 200, nr. 35.

³ Zaak nr. ECLI:NL:RBDHA:2022:9119, www.rechtspraak.nl.

⁴ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 282.

De Wgv stelt normen aan geurbelasting van stallen wanneer deze nieuw gebouwd of gewijzigd worden, door bijvoorbeeld uitbreiding met meer dieren. De wet bevat geen saneringsverplichting voor bestaande overbelaste situaties. De wet kent verschillende normen afhankelijk van de locatie, bijvoorbeeld binnen of buiten de bebouwde kom. Gemeenten kunnen daar in een geurverordening binnen grenzen van afwijken. De wet dient als exclusief toetsingskader, dat wil zeggen dat het bevoegd gezag is gebonden aan de wettelijke kaders van de Wgv.

Dit houdt in dat een omgevingsvergunning bij een normoverschrijding wat geur betreft moet worden verleend door het bevoegd gezag als aan twee voorwaarden wordt voldaan: de geurbelasting neemt niet toe ten opzichte van de bestaande situatie en het aantal dieren van een of meer diercategorieën neemt ook niet toe. Verder mag een veehouderij die een te hoge geurbelasting veroorzaakt op een geurgevoelig object, uitbreiden als er maatregelen worden toegepast die de geurbelasting verminderen. De helft van de ruimte die door deze maatregelen ontstaat mag worden gebruikt voor uitbreiding, ook al blijft de normoverschrijding daarmee bestaan. Dit is de zogenoemde 50%-regeling.

Evaluatie Wgv

In de loop van de jaren is kritiek ontstaan op de uitgangspunten en het systeem van geurnormering. De kritiek van een in 2015 ingestelde bestuurlijke werkgroep, betrof vooral de hoogte en onderbouwing van de normen en de mogelijkheden die gemeenten hebben om bestaande overlast te verminderen, om daarmee burgers te beschermen tegen vermijdbare blootstelling aan geur.⁵

Het kabinet heeft daarop geantwoord dat de Omgevingswet de gemeenten de ruimte zal bieden binnen een bepaalde bandbreedte de eigen norm te kiezen. Dit biedt handelingsruimte om het gewenste lokale maatwerk mogelijk te maken.⁶ Als in dat kader blijkt dat aanpassing van geurregels toch nodig is, is toegezegd in nauw overleg met alle betrokken partijen voorstellen hiervoor te ontwikkelen.

Mijn voorganger heeft naar aanleiding van de evaluatie onderzoek laten uitvoeren naar luchtwassers. Hieruit bleek dat een bepaald type luchtwassers, namelijk de combiluchtwassers, in de praktijk aanzienlijk minder goed presteert dan werd aangenomen. Daar is de regelgeving in 2018 op aangepast, zodat in geval van nieuwe vergunningen met een lager geurrendement van combiluchtwassers wordt gerekend. Doordat in de vergunningverlening vóór 2018 is uitgegaan van een te hoog rendement van combiluchtwassers zijn situaties ontstaan die met de huidige kennis niet vergund zouden zijn.

Vervolgaanpak geurproblematiek

Uit het voorgaande volgt als centrale opgave het werken aan een fair balance waarin alle betrokken belangen met elkaar in evenwicht zijn. Dit maakt, naast aanpassing van regelgeving, het leggen van een verbinding met de bredere opgaven in het landelijk gebied noodzakelijk.

⁵ De werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van VNG, IPO, LTO, GGD, milieufederaties en burgergroeperingen. Voorzitters waren achtereenvolgens de heer L.H.J. Verheijen (tot medio 2015) en de heer J.C. Verdaas.

⁶ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 282.

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) worden stikstof-, water-, natuur- en klimaatdoelen integraal aangepakt. Het terugdringen van geurhinder wordt als meekoppelopgave meegenomen. De praktische vormgeving daarvan vindt met name plaats in gebiedsprogramma's die door de provincies worden opgesteld. Een uitgangspunt in het NPLG is dat luchtkwaliteit en leefbaarheid, waaronder geur, niet mogen verslechteren en waar nodig moeten verbeteren. Bij het opstellen van de gebiedsprogramma's wordt de provincies gevraagd om hierin rekening te houden met de opgaven op het gebied van leefbaarheid en gezondheid om geurhinder terug te dringen en zo te werken aan het herstel van de balans. Om de provincies hierin te ondersteunen worden bestaande situaties met geuroverlast momenteel in kaart gebracht voor Oost- en Zuid-Nederland.

Concreet betekent dit dat provincies bij het opstellen en kiezen van maatregelen de meekoppelopgave geurhinder meenemen in het vaststellen en uitvoeren van concrete maatregelpakketten. Niet limitatieve voorbeelden van meekoppelkansen hierbij zijn geurreductie ten gevolge van bedrijfsbeëindigingen of geurreductie ten gevolge van verduurzaming van stalsystemen. Een integrale aanpak is daarin uitgangspunt, zodat ook geur en luchtkwaliteit worden meegenomen in deze verduurzaming.

Regelgeving en aanpak knelpunten

De huidige regelgeving, de Wgv, biedt volgens de uitspraak van de rechtbank Den Haag, onvoldoende bescherming tegen geurhinder en biedt geen goed evenwicht voor de verschillende belangen die afgewogen moeten worden. Ik zal in afstemming met de Ministers van LNV en NEN, mede naar aanleiding van de gesprekken met gemeente Deurne, wijzigingen voorstellen. Ook zal in overleg met hen bezien worden hoe overlastsituaties kunnen worden aangepakt. Kernpunten waar naar gekeken zal worden, zijn onder andere de bestaande situaties, de 50%-regeling voor de uitbreiding van bestaande situaties en de hoogte van de normen.

Opvolging van het vonnis: herstel van balans tussen belangen

Allereerst zal ik mijn oor te luisteren leggen bij eisers, zodat ze hun verhaal kunnen doen en hun ervaringen kunnen delen. Daarnaast zal ik contact opnemen met de eisers om te komen tot een procedure voor de invulling van de schadevergoeding. De rechtbank constateert dat er sprake is van «strijd met artikel 8 EVRM waarbij de onrechtmatigheid van de Staat erin gelegen is dat hij de vergunningverstreckende lagere overheden door te ruime wettelijke normen in de positie heeft geplaatst waarin zij ten koste van die eisers vergunningen mogen of moeten verstrekken die een te zware wissel trekken op gezondheid van die individuen.» Het is dus aan de Staat (regering en parlement) om de balans «die zoek is geraakt» in de wet- en regelgeving te herstellen.

Om daar werkbaar scenario's voor te kunnen uitwerken, is het noodzakelijk om een oordeel van een hoger rechtscollege te hebben over de geconstateerde schending van het EVRM en over onder meer de wijze van normering van de geurbelasting. Daarom stelt de Staat hoger beroep in tegen de uitspraak. Aangezien hoger beroep geen schorsende werking heeft, heeft het instellen ervan geen gevolgen voor de verplichting die op de Staat rust om het vonnis van de rechtbank uit te voeren. De acties die ik hierboven heb beschreven zal ik dan ook lopende het hoger beroep uitvoeren.

Afsluitend

Al het voorgaande komt samen in (onder andere) Deurne. Naar aanleiding van de ervaringen ter plaatse en de andere ontwikkelingen die wij geschetst hebben, wordt samenhangend beleid ontwikkeld dat lokaal zal doorwerken. Verder zijn er in Deurne concrete voorbeelden waarvan de gezamenlijke aanpak ervan nuttige inbreng voor de beleidsvorming kan vormen. Zo zal deze gemeente aan de hand van praktijksituaties nagaan welke mogelijke instrumenten zij voor lokaal maatwerk in kan zetten en hoe dat het beste kan.

Overlast door geurhinder is een van de vele onderwerpen die spelen bij de zoektocht naar een juiste balans bij de inrichting van de leefomgeving. Het kan een grote impact hebben op zowel omwonenden als veehouderijen. Daarom is het ook van belang in gesprek te blijven met alle betrokkenen, omwonenden en veehouderijen. Hoewel het niet realistisch is om te verwachten dat morgen alle problemen en knelpunten zijn opgelost, ben ik hoopvol over de stappen die nu gezet worden voor een integrale gebiedsgerichte aanpak. Dit omdat daarmee een positieve uitwerking op het terugdringen van geurhinder te verwachten is.

Ik heb er vertrouwen in dat de aangekondigde maatregelen toewerken naar het herstellen van de balans en dat daarmee de ontstane zorgen weggenomen worden. In het voorjaar wordt uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de in deze brief toegezegde acties.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen