

Veehouderij, milieubeleid en regeldruk

mr. V.R. Wösten en ir. A.K.M. van Hoof*

1. Inleiding

De veehouderij is inmiddels meerdere decennia om uiteenlopende redenen een vast terugkerend onderwerp van politiek debat. Zoals bijvoorbeeld door zorgen over gebrekkig dierenwelzijn, de nadelige effecten voor het milieu of vanwege de uitbraken van besmettelijke dierziekten (varkenspest, MKZ, vogelgriep). Meer recent hebben zich nog zorgen over de potentieel negatieve effecten van intensieve veehouderij voor de volksgezondheid (MRSA en Q-koorts) alsook de opkomst van megastallen in dit rijtje gevoegd. In de politieke debatten is een vast terugkerend geluid te horen: de sector zucht reeds onder zware regeldruk. Omdat de sector ook in economische zin moeite zou hebben zich staande te houden, dient de overheid de sector niet te binden aan nog zwaardere eisen, zo luidt de stelling. Maar is het inderdaad juist dat de sector zucht onder een last van steeds zwaardere regels? Voor het toetsingskader voor milieuvergunningverlening kan dat volgens de auteurs zeker niet gesteld worden. Integendeel.

Bij de overheid rust de grondwettelijke zorgplicht voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu.¹ Hieruit volgt de verantwoordelijkheid om de effecten vanwege de veehouderij in evenwicht te brengen - en te houden - met de overige belangen, waaronder wonen en milieu. Zo hebben burens van een veehouderij het recht gevrijwaard te blijven van onaantoonbare stankhinder en dient onevenredige schade aan natuurwaarden vanwege te hoge ammoniakemissies voorkomen te worden. Beide genoemde zaken zijn reeds lange tijd onderwerp van actief beleid van met name de rijksoverheid. Volgens het nationaal geurbeleid wordt gestreefd naar terugdringing van het aantal geurgehinderden door verkeer, industrie en landbouw. In 2010 zou geen ernstige stankhinder meer mogen voorkomen.² Ook van de ammoniakemissies staat vast dat die in veel gevallen verregaand gereduceerd dienen te worden om de bestaande natuurwaarden te behouden. Hiervoor geldt inmiddels ook een Europeesrechtelijke verplichting.³ Hoe heeft de geurhinder- en ammoniakemissieregelge-

ving zich in de afgelopen decennia ontwikkeld? Van de beleidsontwikkeling zal een overzicht worden gegeven. Middels een concrete casus wordt geïllustreerd wat de concrete gevolgen hiervan zijn voor de besluitvormingspraktijk. Afsluitend worden kort op enkele recente milieubeleidsontwikkelingen ingegaan.

2. Geurhinderbeleid sinds de jaren zeventig

In de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn met de Brochure Veehouderij en Hinderwet⁴ geurnormen gesteld. Afhankelijk van stankvolume en stankgevoeligheid van omliggende gebouwen zijn daartoe minimum aan te houden afstanden gesteld tussen de veehouderij en stankhindergevoelige objecten, waaronder woonhuizen. Het stankvolume wordt in de brochure uitgedrukt in aantallen mestvarkeneenheden (mve's). Stank van overige dieren wordt omgerekend naar mve's middels vaste omrekenfactoren. Zodoende kan de stank worden opgeteld, en afhankelijk van het totale stankvolume een algemeen geldende afstandnorm worden gesteld. De brochure onderscheidt hierbij vier geurhindercategorieën; in afnemende bescherming van categorie 1 (woningen in de bebouwde kom) tot categorie 4 (agrarische bedrijfswoningen). Categorie 1 geniet de hoogste bescherming en hiervoor geldt, afhankelijk van de emissieomvang, de grootste stankcirkel rond het beoogde bedrijf ter voorkoming van hinder. In categorie 4 wordt de laagste bescherming genoten, overeenkomend met kleinst aan te houden stankcirkel.

Op basis van de toen geldende rechtspraak diende de afstand gemeten te worden vanaf de gevel van de stal tot de gevel van het stankgevoelige object. Ook als in de stal een hermetisch afgesloten ruimte zonder dieren aanwezig was, of als de stal lucht geheel geventileerd werd via emissiepunten aan het andere uiteinde van de stal, diende vanaf de dichtstbijzijnde gevel de afstand te worden gemeten.⁵

De Brochure Veehouderij en Hinderwet toetste uitsluitend de stank veroorzaakt door een individueel veehouderijbedrijf. Om ook woningen die omringd zijn door meerdere veebedrijven en juist door die optelsom van geuremissies ernstig belast worden, bescherming te bieden, is in de jaren tachtig een

* Mr. V. Wösten is werkzaam bij Wösten juridisch advies te Den Haag, ir. A.K.M. van Hoof is werkzaam bij milieu-adviesbureau Het Groene Schild te Wageningen.

1. Art. 21 van de Grondwet: De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.
2. Herzene Nota Stankbeleid, ministerie van VROM, 30 mei 1994, DGM/LE/LK/ED94.13; *Kamerstukken II* 1994/95, 22 715, nr. 10, bijlage 1.
3. Onder meer: Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* nr. L 206 van 22/07/1992 (in gunstige staat van instandhouding brengen van aangewezen natuurgebieden); Richtlijn 2001/81/EG inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, *Publicatieblad van de Europese Gemeen-*

schappen nr. L 309/22 van 27/11/2001 (NEC-richtlijn: nationale emissieplafonds voor onder meer ammoniakemissies).

4. De Brochure Veehouderij en Hinderwet is in voor het eerst gepubliceerd in 1971, gewijzigd in 1976 en in 1985.
5. ABRS 10 juni 1993, nr. G05.91.0054, *nieuwsbrief Bureau Adviseur Beroepen Milieubeheer (BABM)* 1993, 2, uitspraak nr. G05.93.2010 en uitspraak nr. G05.93.2021). Later is dit in zoverre genuanceerd dat de mogelijkheid is geopperd om middels een deskundigenrapport aan te tonen dat de stal zodanig wordt geventileerd dat op geen enkele andere wijze dan via het ventilatiesysteem stallucht vrijkomt (zie uitspraken G05.93.2396 en G05.93.2847).

aanvullende beoordelingsmethodiek ontwikkeld: de Publicatiereeks Lucht 46.

Aangezien er geleidelijk nieuwe, met name op ammoniakemissiereductie gerichte, staltechnieken beschikbaar kwamen, bestond het - toen nog niet onderzochte - vermoeden dat die stallen ook minder geuremissies zouden veroorzaken. Hierop heeft de minister van VROM in 1994 een voorlopig standpunt bekendgemaakt, waarin soepeler stankomrekenfactoren voor deze emissiearme (Groen Label) stallen zijn bekend gemaakt. Deze stankomrekenfactoren zijn echter door de Raad van State in beroepsprocedures in de jaren negentig verworpen omdat niet kon worden aangetoond dat die emissiefactoren waren gebaseerd op deugdelijk onderzoek.⁶

In de Herziene Nota Stankbeleid (ministerie van VROM, 1994) wordt gesteld dat - afgerond - onderzoek naar de relaties tussen geuremissies uit stallen en geurhinder aantoonde dat de uitgangspunten van de afstandsgrafiek (kortom: het niveau van stankhinderbescherming) juist zijn. Aanpassing van de Brochure Veehouderij en Hinderwet werd daarom niet overwogen.⁷

Deze Herziene Nota Stankbeleid stelt ook een helder beleidsdoel: in 2010 mag niet langer sprake zijn van ernstige stankhinder. Hierbij wordt ook een concrete norm voor stankgehinderden genoemd. Bij een stankbelasting van meer dan 10 geureenheden (overeenkomend met de thans gangbare waarde van 5 Odour Units⁸) dient volgens de rijksnota gesproken te worden van ernstige geurhinder. De Nota stelt: 'Ligt de concentratie boven de 10 ge/m³ als 98-percentielwaarde dan kan er zonder meer van uit worden gegaan dat de bevolking ernstige geurhinder ondervindt'.⁹ Voor het realiseren van de gestelde beleidsdoelstelling blijft inmiddels niet veel tijd over. Haaks op de beleidsdoelstelling van de nota wordt met ingang van midden jaren negentig door de rijksoverheid een aantal wijzigingen doorgevoerd in het geurhinderbeleid vanwege veestallen, met overwegend een sterk verminderde bescherming tot gevolg. Deze worden hieronder in drie stappen beschreven.

Stap 1: de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder (1996)

In 1996 is een nieuwe richtlijn bekend gemaakt ter vervanging van de Brochure Veehouderij en Hinderwet en Publicatiereeks Lucht 46: de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996 (Ministerie van VROM, 1996).¹⁰ De stankbescherming zou op de volgende punten effectief verminderen:

- De categorie-indeling wordt zodanig gewijzigd dat globaal gesproken de omwonenden een beschermingsniveau dalen. Dit lagere beschermingsniveau komt overeen met het toestaan van ongeveer twee- tot driemaal zoveel stankemissies bij de burens van veebedrijven.

- De methodiek van berekening volgens de Publicatiereeks Lucht 46 voor de cumulatie van stank wordt sterk vereenvoudigd, met eveneens een sterk verminderde stankbescherming tot gevolg. Het in de geurberekening te betrekken bedrijven wordt sterk beperkt.¹¹
- De door de Raad van State verworpen soepeler omrekenfactoren voor emissiearme stallen worden alsnog in de Richtlijn opgenomen. Dit betekent dat een ondernemer binnen een gegeven stankhinder-afstandsnorm fors meer dieren kan gaan houden, zonder dat een daarvoor aangevraagde milieuvergunning zal worden geweigerd.
- De afstand tot stankgevoelige objecten wordt niet langer meer gemeten vanuit de gevel van de stal, maar vanuit het emissiepunt. Dit betekent dat bij geforceerde ventilatie wordt gemeten vanaf de emissieventilator, hetgeen aan de andere kant van de stal kan zijn. Ook hiermee ontstaat binnen de gestelde stankhinder-afstandsnormen extra ruimte voor uitbreidingen. Aldus aangevraagde milieuvergunningen zouden niet langer worden geweigerd.

Deze richtlijn is in een reeks van uitspraken door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op belangrijke onderdelen buiten recht verklaard. De versoepelde categorie-indeling en de versoepelde cumulatiebeoordeling zijn verworpen omdat er in de richtlijn een onvoldoende milieutechnische of milieuhygiënische onderbouwing wordt gegeven.¹² Het gevolg hiervan is geweest dat in de milieuvergunningbesluitvorming werd teruggevallen op de normen van de Brochure Veehouderij en Hinderwet en Publicatiereeks Lucht 46. Hiermee was - voorlopig - een belangrijk deel van de verminderde stankbescherming door de rechter voorkomen. De soepeler stankomrekenfactoren voor emissiearme stallen worden ditmaal echter wél door de Raad van State geaccepteerd.¹³ En ook de afstandsbepaling vanuit het emissiepunt passeert de rechterlijke toets. Dit heeft verstrekkende gevolgen gekregen voor de milieuvergunningpraktijk. Sindsdien hebben veehouders met gevelventilatoren aan de achterzijde van de veestallen tot op veel kortere afstand van de burens kunnen uitbreiden. Mechanische ventilatie is - ondanks het energieverbruik - inmiddels tot een vaste praktijk gegrocid.

Stap 2: Wet Stankemissie Veehouderijen in Landbouwwontwikkelings- en Verwevingsgebieden (2004)

De Minister van VROM wenst onverminderd vast te houden aan de versoepeling van zowel de categorie-indeling alsook de versoepelde cumulatieregeling. De kritiek van de bestuursrechter op het gebrek aan onderbouwing van de versoepelde categorie-indeling en cumulatiebeoordeling wordt gepasseerd door de geurregeling voor veehouderijen geheel op te nemen in een rijkswet, als *lex specialis* van de Wet milieubeheer. In

6. ABRS 19 december 1995, nr. E03.95.0344, 15 januari 1998, nr. E03.95.1393 en 26 maart 1998, nr. E03.95.1650.

7. Herziene Nota Stankbeleid, § 3.2, *Kamerstukken II 1994/95*, 22 715, nr. 10, bijlage 1.

8. Twee 'geureenheden' staat als rekeneenheid gelijk aan één Odour Unit, zie o.a. Gebruikershandleiding V-Stacks vergunning, behorend bij de Wet geurhinder en veehouderij.

9. Herziene Nota Stankbeleid, § 3.1, *Kamerstukken II 1994/95*, 22 715, nr. 10, bijlage 1.

10. Zie www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw-tuinbouw/geuren/richtlijn/richtlijn/.

11. Vooral doordat grotere bedrijven op ruimere afstand nog slechts in de beoordeling werden meegenomen wanneer ze de totaal toelaatbare individuele stankbelasting reeds voor minstens de helft opvulden, waarvoorheen reeds bedrijven mee beoordeeld werden wanneer ze meer dan een twintigste van die stankbelasting opvulden. Zie Richtlijn Veehouderij en Stankhinder, §4.

12. ABRS 21 april 1998, nr. E03.97.0115 nieuwsbrief StAB 1998-2; *NJB* 1998-20, nr. 28; ABRS 17 juli 1998, nr. E03.97.0892, *nieuwsbrief SzAB* 1998-3.

13. ABRS nr. E03.96.1180, *nieuwsbrief SzAB* 1997-1.

2004 wordt aldus de Wet Stankemissie Veehouderijen in Landbouwwontwikkelings- en Verwevingsgebieden (hierna: Wet Stankemissie)¹⁴ van kracht. Hiermee is de door de Afdeling Bestuursrechtspraak verworpen categorie-indeling uit de richtlijn van 1996 in een wetstekst gecodeerd, met als gevolg dat in de rechtszaal de normstelling tot recht is verheven. De cumulatievebescherming is in deze wet zelfs geheel afgeschaft. Beleidslijnen zoals de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder kunnen vanwege hun status als beleidslijn in de rechtszaal wel aan een juridische toets worden onderworpen. Dat geldt echter niet voor rijks wetten, zoals de Wet Stankemissie, aangezien hiervan wordt verondersteld dat de betrokken belangen in het wetgevingsproces afdoende zijn afgewogen. Dat in dit wetgevingsproces de belangen van potentieel stankgehinderden nauwelijks een woordvoerder hebben gehad, is een publiek geheim. Een lobbyclub voor bewoners in het buitengebied bestond niet. De belangen van de veehouders lieten en laten zich daarentegen robuust horen¹⁵, met vaak onevenwichtige wetgeving als gevolg.

De werking van deze wet is vooralsnog beperkt tot de gebieden waarvoor een reconstructieplan bekend is gemaakt (overeenkomend met de mestoverschotgebieden in Zuid- en Oost-Nederland). Ook zijn in de Wet Stankemissie nieuwe, beter onderbouwde stankomrekenfactoren toegevoegd, ditmaal wel op basis van wetenschappelijk stankemissieonderzoek. Van bepaalde diercategorieën was vastgesteld dat deze meer stinken dan eerder werd aangenomen; met name de stank vanwege biggen en fokvarkens bleek eerder te zijn onderschat. Voor deze diercategorieën waren de nieuwe omrekenfactoren strenger, waardoor de effecten van de versoepelde categorie-indeling gedeeltelijk gecompenseerd zijn geworden.

Stap 3: Wet Geurhinder en Veehouderij (2007)

In 2007 treedt de Wet Geurhinder en Veehouderij¹⁶ in werking. Met deze wet komt een geheel gewijzigde beoordelings-systematiek van de stankhinder te gelden. In plaats van de mestvarkeneenheden wordt een nieuwe geureenheid geïntroduceerd: de al eerder genoemde Odour Unit (OU) per m³. De veehouderij moet onveranderd binnen een bepaalde geurbelastingnorm voor omliggende woningen blijven. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een digitaal verspreidingsmodel dat meer recht doet aan de werkelijkheid van de overheersende zuidwestenwind dan de stankcirkels uit de oude systematiek. De normstelling is daarbij zo genomen dat het toch zoveel mogelijk aansluit bij de voorheen geldende bescherming.

14. *Stb.* 2002, 319.

15. Lobby van agrarische gemeenten en landbouwbedrijfsleven heeft onder meer geleid tot de motie Stellingwerf van 11 december 1995, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 445, nr. 19, waarin de regering werd verzocht het landelijke stankbeleid zodanig te herzien dat de uit een oogpunt van het voorkomen van stankhinder onbedoelde blokkering van de dynamiek in de veehouderij zou worden weggenomen. Dit heeft mede geleid tot de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996. Nadat de Raad van State deze richtlijn op een aantal onderdelen onvoldoende gemotiveerd heeft bevonden, is besloten om de uitgangspunten van de richtlijn in een wet vast te leggen (MvT Wet Stankemissie, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 835, nr. 3).

16. *Stb.* 2006, 531.

Op basis van de inzichten van de Herziene Nota Stankbeleid blijkt bij alle woningen buiten de bebouwde kom een norm te worden gesteld die ernstige stankhinder toelaat. Bij alle woningen in het buitengebied wordt namelijk een stankhinderniveau toegelaten van (ruim) meer dan 5 OU/m³.¹⁷ Eerder is opgemerkt dat de Herziene Nota Stankbeleid - omgerekend naar Odour Units - een waarde van 5 OU/m³ en hoger als criterium noemt voor ernstige stankhinder.

Deze wet betekent ook een verdere versoepeling. De wet geldt, in tegenstelling tot de Wet stankemissie, nu voor heel Nederland. Met deze wet wordt de bescherming tegen cumulatie van stank nu voor heel Nederland afgeschaft.

Ook vormt de Wet Geurhinder een versoepeling doordat er minder objecten als geurgevoelig object beschermd worden. Alleen gebouwen worden nog beschermd. Bijvoorbeeld campings, die zonder enige twijfel een groot belang hebben om van overmatige stankhinder verschoond te blijven, verliezen elke bescherming. Dit is het gevolg van de definiëring van het begrip geurgevoelig object in art. 1 van de wet.

Ook is de categorie-indeling verdwenen en vervangen door het enkele onderscheid: binnen en buiten de bebouwde kom. Dit is vooral nadelig voor kleine buurtschappen of lintbebouwing buiten de bebouwde kom.

Verder geldt de zeer minimale bescherming die de Wet Stankemissie bood voor woningen bij andere intensieve veehouderijen, nu voor alle veehouderijen (art. 3 lid 2 Wgv), waardoor met name melkveehouders en hobbyboeren nog slechts een zeer geringe bescherming kennen tegen stankhinder vanwege een intensieve veehouderij.

Ten slotte biedt de wet de mogelijkheid via gemeentelijke verordeningen de geurnorm te wijzigen. Daarmee is een nog verdere versoepeling mogelijk. Voor zo ver wij kunnen beoordelen wordt van deze verdere versoepelingsmogelijkheid beperkt gebruik gemaakt en dan voornamelijk in landbouwwontwikkelingsgebieden of bij nieuwe woningbouwprojecten. Aanscherping van de normen vindt voornamelijk plaats bij de bebouwde kom of bij gebieden met een sterk recreatief karakter.¹⁸

Op basis van deze wet worden momenteel in heel Nederland vergunningen verleend voor intensieve veehouderij.

17. Binnen het concentratiegebied geldt een norm van 14 OU/m³ en daarbuiten van 8 OU/m³ (art. 3 lid 1 onder b en d Wgv).

18. Ter illustratie: Barneveldse Verordening Geurhinder en Veehouderij (18 oktober 2008): in het landbouwwontwikkelingsgebied is de norm verruimd tot 20 OU/m³; in een aantal zoekgebieden voor woningbouw is een norm van 6 of 8 OU/m³ opgenomen; in een gebied met veel campings is een norm van 8 OU/m³ opgenomen. Venrayse Verordening (25 maart 2008): zoekgebieden woningbouw, vakantiepark en bedrijventerrein krijgen een norm van 8 OU/m³. Nederweerste verordening (22 april 2008): uitbreidingsgebieden woningbouw en een bedrijventerrein krijgen een norm van 8 OU/m³. Hilvarenbeekse Verordening (22 april 2008): norm voor woonkernen is aangescherpt van 3 tot 2 OU/m³ met een zone van ca. 250 meter in het buitengebied en eromheen met een norm van 7 OU/m³ i.p.v. 14. Verordening Aalten (7 juli 2009): zoekgebieden woningbouw krijgen 6 OU/m³ en zoekgebied bedrijventerrein 14 OU/m³. Verordening Meerlo-Wanssum (26 mei 2008): bebouwde kom norm aangescherpt tot 2,5 OU/m³, uitbreidingsgebieden krijgen een norm van 6 of 7 OU/m³. Diverse gemeentelijke verordeningen in de regio Eindhoven: vaak aanscherping van de norm in de grotere kernen tot 1 OU/m³ en in kleinere kernen soms een versoepeling van de norm.

Conclusie naar aanleiding van dertig jaar geurhinderbeleid

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw gold een voor iedereen transparant geurhinderbeleid, dat voldoende ruimtelijke spreiding bood tussen veehouderijbedrijven en omwonenden. Vanaf midden jaren negentig is - haaks op de beleidsdoelstelling van de Herziene Nota Stankbeleid - een nieuwe beleidstrend ingezet als gevolg waarvan de omgeving van veehouderijbedrijven aanzienlijk minder bescherming komt te genieten tegen stankhinder vanwege stalemissies. Dit verhoudt zich niet tot de beleidsdoelstelling om het aantal geurgehinderden te verminderen.

Het recente geurbeleid bindt de sector niet aan extra eisen. Veehouderijbedrijven hebben door de gewijzigde geurnormen veel extra uitbreidingsmogelijkheden gekregen, onder meer door lagere milieunormen te stellen, of milieunormen zelfs op te heffen.

Een soortgelijke beleidsontwikkeling heeft zich voorgedaan in het ammoniakbeleid. Deze ontwikkeling heeft zich gelijktijdig voorgedaan als de hiervoor beschreven geurbeleidsontwikkelingen.

3. Ammoniakemissiebeleid sinds de jaren tachtig

Sinds de jaren tachtig is de conclusie onontkoombaar dat overmatige ammoniakemissies veel natuurwaarden potentieel ernstig aantasten. Vanaf 1987 wordt beleid ontwikkeld om de ammoniakemissie, veroorzaakt door veehouderij, te reguleren. De voorlopige uitkomst van ruim 20 jaar beleid is dat momenteel voor twee derde van de oppervlakte natuur de ammoniakdepositieniveaus tot 2020 nog altijd (fors) te hoog zullen blijven.¹⁹ Voor een nadere beschrijving van de ammoniakproblematiek wordt verwezen naar het Alterrapport 'Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur'.²⁰ Ook de Memorie van Toelichting van de Interimwet Ammoniak en Veehouderij (hierna: de Interimwet) en de Wet Ammoniak en Veehouderij (hierna: WAV 2002) zijn informatief.²¹ Onder de IAV 1994 en als gevolg van jurisprudentie²² ook onder de voorloper: de Richtlijn Ammoniak en Veehouderij (1991), kunnen de stalemissies van individuele bedrijven in de meest veedichte provincies (de mestoverschotgebieden, c.q. de gebieden met een hoge achtergronddepositie aan ammoniak, later de reconstructiegebieden genoemd: voornamelijk grote delen van Noord-Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel en delen van Utrecht) in de meeste gevallen niet zonder compensatie toenemen. Die compensatie vindt dan plaats middels aankoop ammoniakemissierechten: saldering. De IAV 1994 regelde op welke wijze ammoniakemissies en -deposities beoordeeld dienen te worden als onderdeel van een milieuvergunningprocedure. In de milieuvergunningbe-

oordeling van de bedrijfsplannen conform de Interimwet is de ligging van voor verzuring gevoelige gebieden een beslissende factor. Naarmate wettelijk beschermde gebieden verder weg liggen, kan gemakkelijker met aankoop van emissierechten uitgebreid worden. Met deze wet geldt een depositiebeoordelingsbeleid (depositiespoor).

Op basis van de Richtlijn Ammoniak en Veehouderij (1991) golden als voor verzuring gevoelig gebied alle bos- en natuurgebieden op voor verzuring gevoelige grond:

- die groter waren dan 2 ha,
- of die onder de Natuurbeschermingswet vielen,
- of die bij een natuurbeherende organisatie in beheer waren,
- of die in het bestemmingsplan waren beschermd.

Overige gebieden konden in een aparte verordening worden aangewezen. De bedrijven in een straal van 3000 meter rondom deze natuurgebieden werden, afhankelijk van de depositiehoogte, aan beperkingen gebonden. In de praktijk zagen de meeste bedrijven in de mestoverschotgebieden zich hierdoor geconfronteerd met een depositieplafond. Zij konden alleen uitbreiden middels toepassing van emissie- en/of depositiereducerende technieken.

Wat is er sindsdien met dit (natuurbeschermings)beleid gebeurd? In hoofdlijn zijn 6 stappen te onderscheiden.

Stap 1: Interimwet Ammoniak en Veehouderij (1994)

De te beschermen voor verzuring gevoelige natuurgebieden worden in de Interimwet²³ vastgelegd in een uitvoeringsregeling. Met de wet wordt de minimumomvang waarboven het gebied bescherming geniet, verhoogd van 2 naar 5 ha (art. 2 lid 1 onder a Uitvoeringsregeling). Daarnaast blijven enkel de kleinere gebieden beschermd die onder de Natuurbeschermingswet vallen, in beheer zijn bij een natuurbeherende organisatie of in het bestemmingsplan beschermd worden. (art. 2 lid 1 onder b, c en d Uitvoeringsregeling). Weliswaar wordt de mogelijkheid in de wet opgenomen om via een verordening kleine natuurgebieden en landschapselementen aan te wijzen (art. 2 lid 1 onder e Uitvoeringsregeling), maar daar wordt slechts spaarzaam gebruik van gemaakt. De omvang van de beschermde gebieden neemt af.

Stap 2: Tweede wijziging Uitvoeringsregeling Ammoniak en Veehouderij (1996)

Met de tweede wijziging van de uitvoeringsregeling²⁴ wordt het aantal beschermde voor verzuring gevoelige gebieden nagenoeg beperkt tot de gebieden groter dan 5 hectare, doordat de uitzonderingen waaronder kleinere gebieden beschermd worden, komt te vervallen (art. 2 lid 1 onder b, c en d Uitvoeringsregeling worden vervallen verklaard). Als uitzondering geldt nog enkel de, spaarzaam gebruikte, mogelijkheid deze gebieden middels een gemeentelijke verordening aan te wijzen (nu: art. 2 lid 1 onder b Uitvoeringsregeling). Met het verminderen van het aantal voor verzuring gevoelige gebieden, verminderde andermaal het aantal veehouderijen dat zich met beperkingen geconfronteerd zag vanwege ligging in een zone van 3000 meter rond die gebieden.

19. Natuurbalans 2008, zie www.minlnv.nl danwel www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500402008.pdf.

20. Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur, Achtergrondrapport; J. Kros et al.; Alterra-rapport 1698, digitaal beschikbaar via www.alterra.wur.nl/NL/publicaties/Alterra/Alterra_rapporten/.

21. MvT Interimwet Ammoniak en Veehouderij, *Kamerstukken II* 1992/93, 23 221 nr. 3 (digitaal beschikbaar via www.statengeneraaldigitaal.nl); MvT Wet Ammoniak en Veehouderij, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 836, nr. 3, digitaal beschikbaar via www.overheid.nl.

22. AGRS van 30 december 1992, Ambt Delden, nr. G05.91.1665; *nieuwsbrief BABM* 1992-4.

23. *Stb.* 1994, 634.

24. *Stcrt.* 1996, 177.

Stap 3: Wet Ammoniak en Veehouderij (2002)

In 2002 is de Interimwet Ammoniak en Veehouderij vervangen door de Wet Ammoniak en Veehouderij (hierna: WAV).²⁵ Waar onder de Interimwet de bedrijven tot 3000 meter rondom natuurgebieden gebonden worden aan emissiebeperkingen, wordt dit nu beperkt tot slechts 250 meter (art. 4 lid 1 WAV). Bedrijven buiten een straal van 250 meter rondom de beschermde natuurgebieden kunnen over het algemeen in emissies toenemen, voorzover het geen bedrijven zijn die vallen onder de Europese IPPC-richtlijn²⁶ en een belangrijke verontreiniging veroorzaken.²⁷

Ook wordt het aantal te beschermen gebieden fors beperkt. Enkel de gebieden die binnen de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS) vallen, komt nog bescherming toe als kwetsbaar gebied. Hiermee worden natuurgebieden enkel nog beschermd als ze zowel voor verzuring gevoelig waren volgens de Interimwet én ze binnen de EHS vallen.

In de zone van 250 meter wordt het regime wel strenger (minder ruimte voor bedrijfsuitbreiding) dan onder de Interimwet, maar het effect daarvan blijft beperkt doordat het aantal betrokken bedrijven nog slechts een fractie is van het aantal dat zich voorheen aan emissiebeperkingen gebonden zag. Er blijven niet heel veel veehouderijbedrijven over binnen de straal van 250 meter van de resterende beschermde gebieden.²⁸

Stap 4: wijziging Wet Ammoniak en Veehouderij (2007)

In deze wetswijziging²⁹ wordt het aantal te beschermen gebieden opnieuw verkleind tot - in principe - de zogenoemde zeer kwetsbare gebieden groter dan 50 hectare. Gebieden kleiner dan 50 hectare komt enkel nog bescherming toe indien het gebieden met zeer grote natuurwaarden zijn (art. 2 lid 5 Wav). De strekking van de wetswijziging is andermaal een forse beperking van het oppervlakte wettelijk beschermde natuur. Bijvoorbeeld Provinciale Staten van Limburg heeft aldus 40% van de nog resterende wettelijk beschermde Limburgse natuur de beschermingsstatus ontnomen.³⁰ Hiermee zijn andermaal voor veel veehouderijbedrijven emissiebeperkingen op bedrijfsniveau weggenomen.

Blijkens diverse uitspraken van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State is met name in de mestoverschotgebieden met een hoge achtergronddepositie aan ammoniak veelal sprake van 'belangrijke verontreinigingen' in de zin van art. 4 en 6 lid 2 WAV (oud).³¹ Ook deze weigerings-

grond voor toenames van ammoniakemissie wordt in deze wetgevingsronde verwijderd. Er komt een soepeler toets voor in de plaats, de zogenoemde Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing (Minister van VROM, 25 juni 2007).³² Deze toets houdt in dat aan de meer omvangrijke bedrijven bij grootschalige uitbreidingen extra eisen inzake emissiereducerende technieken dienen te worden gesteld. Er wordt echter geen plafond gesteld aan de totale ammoniakemissie vanwege het bedrijf. De Beleidslijn is inmiddels door de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State geaccepteerd als toetsingskader.³³

Stap 5: Besluit Ammoniakemissie Huisvesting Veehouderij (2008): van depositiespoor naar emissiespoor

Er is weinig politieke discussie over het feit dat de WAV nog weinig beperkingen aan de sector oplegt. Het politieke credo bij de inwerking treding van de WAV was ook juist om het depositiebeleid (waarin gebiedsbescherming het leidend beginsel is) te vervangen door een emissiebeleid (alle bedrijven binden aan emissiearmere stalbouw, ongeacht de ligging ten opzichte van de natuur), omdat het depositiebeleid op weerstand stuitte bij het landbouwbedrijfsleven.³⁴ Er zouden strengere emissienormen komen per dierplaats. Ten behoeve van bescherming van natuurwaarden zou volstaan kunnen worden met het aanvullend zoneringsbeleid uit de WAV. Overigens is eerst na jarenlange vertraging de Wet milieubeheer in genoemde zin aangepast³⁵ en treedt pas in 2008 het Besluit Ammoniakemissie Huisvesting Veehouderij³⁶ in werking.³⁷ Hiermee is enkel nog emissiearmere stalbouw toegestaan, dat weliswaar beperkingen stelt aan de ammoniakemissie per dierplaats, maar geen wezenlijke beperking stelt aan de emissie op bedrijfsniveau. De emissie-arme stalbouw (gebruik van de beste beschikbare technieken) vloeide echter reeds voor een belangrijk deel voort uit Europeesrechtelijke verplichtingen (de IPPC-richtlijn).

Als gevolg van voornoemde wets- en beleidswijzigingen gelden nog nauwelijks emissiebeperkingen op bedrijfsniveau. Er vinden - zelfs met subsidie voor de realisatie van luchtwassers - ingrijpende bedrijfsontwikkelingen plaats, onverminderd ook op minder geschikte locaties op korte afstand van natuurgebieden in regio's die door een hoge achtergrond ammoniakdepositie reeds overbelast zijn.

Sinds 2004 nemen de landelijke ammoniakemissies weer toe.³⁸

25. *Stb.* 2002, 93.

26. Richtlijn 96/61/EG van 24 september 1996, Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, Nr. L. 257/26.

27. Art. 4 lid 2 en 6 lid 2 Wet Ammoniak en Veehouderij, *Stb.* 2002, 93.

28. Zie Memorie van Antwoord, *Kamerstukken I* 2001/02, 27 835 en 27 836, nr. 143b, p. 11: Onder de Interimwet werden in de zone van 3 km rond de voor verzuring gevoelige gebieden ongeveer 43.000 bedrijven aan normen gebonden, onder de Wet Ammoniak en Veehouderij betreft dit in de zone van 250 meter rond kwetsbare gebieden nog ongeveer 7000 bedrijven.

29. *Stb.* 2007, 156.

30. Het besluit tot aanwijzing van zeer kwetsbare gebieden als bedoeld in art. 2, eerste lid van de Wet Ammoniak en Veehouderij; Provinciale Staten van Limburg, 18 april 2008, *Provinciaal Blad*, jaargang 2008, nr. 53.

31. Onder meer ABRS 10 november 2004, 200304823/1, www.raadvanstate.nl.

32. Bekendgemaakt middels toezending aan de Tweede Kamer, 25 juni 2007, kenmerk BWL/2007060501.

33. ABRS 18 maart 2009, nr. 200800463/1, www.raadvanstate.nl.

34. Zie Memorie van Toelichting Wet Ammoniak en Veehouderij, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 836, nr. 3, § 2.3.

35. Wijziging art. 8.10 en 8.11 Wet milieubeheer, waarbij het niet toepassen van de beste beschikbare technieken als weigeringsgrond is opgenomen: *Stb.* 2005, 432.

36. *Stb.* 2005, 675.

37. *Stb.* 2008, 93.

38. Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur, Achtergrondrapport; J. Kros et al.; Alterra-rapport 1698, p. 10, (digitaal beschikbaar).

Stap 6: de Natuurbeschermingswet (1998): de hete aardappel wordt doorgeschoven

Met de bovengenoemde 5 stappen is het milieubeleid inzake de stal-ammoniakemissies beschreven. Min of meer gelijktijdig met de hierboven beschreven beleidsontwikkeling heeft een wijziging van de Natuurbeschermingswet plaatsgevonden, die per 2005 in werking is getreden.³⁹ Met deze wet wordt een kleine selectie bijzondere natuur een Europeesrechtelijk geregelde beschermingsstatus toegekend, de zogenoemde Natura2000 - of Habitat - en Vogelrichtlijngebieden. Onvermijdelijk dient zich in deze wetspraktijk dezelfde ammoniakproblematiek aan. Een ministerieel beleidskader dat depositietoenames van individuele bedrijven in de omgeving van de krachtens deze wet beschermde natuurgebieden toeliet (Toetsingskader Ammoniak en Natura2000)⁴⁰ is door de bestuursrechter niet aanvaard⁴¹, en nadien geruisloos herroepen door de minister van LNV.⁴² Tot op heden zijn hierin nog geen - kenbare - nadere politieke besluiten genomen.

Conclusies naar aanleiding van het recente ammoniakbeleid

De ammoniakemissieproblematiek is onverminderd politiek actueel. Feit is dat buiten het verbod op traditionele stalbouw, anders dan in de jaren negentig de veehouderij nog slechts in beperkte mate gebonden wordt door emissiebeperkingen op bedrijfsniveau. De eerder geldende beperkingen krachtens de Wet milieubeheer en bijbehorende wetgeving zijn tot een minimum teruggebracht. Het politieke debat over de overmatige ammoniakdeposities heeft zich nagenoeg geheel verplaatst van de Wet milieubeheer naar de uitvoering van de Natuurbeschermingswet. De uitkomst van dat debat is vooralsnog onbepaald. Stellen dat veehouderij zucht onder steeds zwaardere eisen, is in dit verband bezijden de waarheid.

4. De gevolgen voor de milieupraktijk

Wat betekenen de beschreven wijzigingen in de praktijk? Om dit duidelijk te maken wordt een concreet voorbeeld beschreven van een actueel uitbreidingsplan van een zeugenbedrijf in Ospel, gemeente Nederweert. Dit bedrijf wenst uit te breiden tot de grootste zeugenhouderij van Nederland, met een totaal aantal van 3.840 zeugen en 12.800 biggen. Hierin spelen de volgende milieurelevante gegevens:

- Ondanks de toepassing van luchtwassers nemen stank- en ammoniakemissies meervoudig toe.
- Het bedrijf ligt aan de rand van het dorp Ospel, waar nog een aantal veebedrijven zijn gevestigd.
- Op basis van de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder en daarbij geldend beleid doen zich ernstige geurknelpunten voor vanwege dit en andere omliggende veebedrijven.
- Het vanwege ammoniak zwaar overbelaste Natura2000 gebied De Groote Peel bevindt zich in de nabijheid van het bedrijf.
- Het bedrijf valt onder de IPPC-richtlijn (GPBV-installatie).

Op basis van het oorspronkelijke beleid zou de toename van zowel de ammoniak- en stankemissies zonder voorbehoud uitgesloten zijn geweest. B&W van Nederweert oordelen thans op basis van de nu geldende milieunormen dat het beoogde bedrijf wel vergunbaar is.⁴³ Dit wordt toegelicht.

Stankemissiebeoordeling van het Nederweertse zeugenbedrijf

Ondanks de toepassing van luchtwassers verdubbelt de stankemissie. Het stankemissiepunt bevindt zich op een afstand van 224 meter van een woning van derden. Vóór 2004 gold voor de aangevraagde stankemissies op grond van de toen geldende Brochure Veehouderij en Hinderwet een minimale afstandseis van 289 meter, en was het beoogde bedrijfsuitbreiding omwille van de milieukwaliteit bij de genoemde woning onvergunbaar. Op basis van de recente milieunormen wordt het bedrijf door het gemeentebestuur vergunbaar geacht. Op korte afstand van het zeugenbedrijf bevinden zich nog enkele andere veebedrijven. Een tweede, eveneens nabijgelegen burgerwoning wordt op basis van de normering uit de Publicatiereeks lucht 46 door een naastgelegen veehouderijbedrijf fors overbelast.⁴⁴ Daar komt nu een - aanzienlijke - toename van emissies bij vanwege de beoogde uitbreiding van het zeugenbedrijf. Tot 2004 was een toename van stankemissies op grond van gestelde normen in de Publicatiereeks lucht 46 zonder voorbehoud onvergunbaar. B&W van Nederweert stellen in het vergunningbesluit dat zij geen rekening hoeven te houden met mogelijk cumulatief overbelaste situaties.⁴⁵ Vastgesteld moet worden dat een bedrijfsuitbreiding met stankemissietoename die vóór 2004 in twee opzichten ter bescherming van de milieukwaliteit was uitgesloten, nu wel door het bevoegde gezag vergunbaar is bevonden.

Ammoniakemissies en -deposities

Ondanks de toepassing van luchtwassers treedt met de beoogde bedrijfsuitbreiding een bijna driemaal hogere ammoniakemissie op dan dat eerder was vergund. Het eerder vergunde bedrijf betrof reeds een bedrijfsvoering met luchtwassers. Waar tot 2002 krachtens de Interimwet Ammoniak en Veehouderij een toename van ammoniakemissies op bedrijfsniveau was uitgesloten vanwege het nabij gelegen natuurgebied de Groote Peel, wordt nu een ammoniakemissietoename tot een omvang van ca. 10.000 kg NH₃ per jaar door het gemeentebestuur vergunbaar bevonden. Dit is gebaseerd op art. 4 lid 2 WAV. Het betrokken bedrijf ligt buiten de 250-meterzone van wettelijk beschermde natuur, hetgeen volgens het gemeentebestuur het bedrijf ruimte laat voor emissietoename. Vastgesteld moet worden dat waar eerder een toename van de ammoniakemissie onvergunbaar is geweest, momenteel een emissietoename - overigens met subsidie voor luchtwassers - door het bevoegde gezag wordt toegestaan. Het genoemde praktijkvoorbeeld maakt duidelijk dat de versoepeling van de oorspronkelijke milieunormen de omgeving een aanzienlijk lager beschermingsniveau biedt. De be-

39. Stb. 2005, 473.

40. Bekendgemaakt middels toezending aan de Tweede Kamer, 22 mei 2007, kenmerk DN. 2007/1346.

41. Vz ABRS 26 maart 2008, 200800289/1, www.raadvanstate.nl en ABRS 24 september 2008, 200708180/1 www.raadvanstate.nl.

42. Brief aan de Tweede Kamer van 22 april 2008, kenmerk RC-JZ/2008/1127.

43. Besluit B&W Nederweert van 24 maart 2009 op Wet milieubeheer-vergunningaanvraag MA 2006032.

44. Besluit B&W van Nederweert van 19 juni 2000 op milieuvergunningaanvraag voor een pluimveebedrijf aan de Kuilstraat 23 te Ospel, gemeente Nederweert.

45. Besluit B&W Nederweert van 24 maart 2009 op Wet milieubeheer-vergunningaanvraag MA 2006032.

schreven situatie kan zich overal in Nederland voordoen, en zal zich met de geldende regels ongetwijfeld in toenemende mate gaan voordoen.

5. De aangekondigde wijziging van het Besluit Landbouw

De Minister van VROM is van mening dat nog verder gesneden dient te worden in de milieuregulering van veehouderij. De minister is voornemens om alle veebedrijven die niet onder de IPPC-richtlijn vallen (bedrijven kleiner dan 2000 mestvarkens en 40.000 kippen, in totaal ca. 7.500 van de 10.000 intensieve veehouderijbedrijven) onder de werkingssfeer van het Besluit Landbouw te brengen.⁴⁶ Dit betekent dat voor deze categorie bedrijven niet langer een vergunningplicht meer zou gelden. Zolang het bedrijf niet groter is dan de genoemde bedrijfsomvang, geldt niet langer preventief een ambtelijke milieubeoordelingsplicht van beoogde bedrijfswijzigingen. Voldoen aan de - algemene - geldende regels wordt dan primair de verantwoordelijkheid van de ondernemer. Aldus wordt kennelijk het risico genomen terug te keren naar de situatie van de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, toen illegale bedrijfsuitbreidingen zo dikwijls voorkwamen, dat er een wettelijke legalisatieregeling aan te pas moest komen om de feitelijke situatie weer in overeenstemming te krijgen met de wet (artikelen 6 en 7 Interimwet).

Zonder een vergunningprocedure worden omwonenden van de veehouderij, ongetwijfeld bezorgd over hun leefmilieu, in een aanzienlijk slechtere positie gebracht. Zicht op de bedrijfsvoering en daarmee ook zicht op de naleving van de geldende regels wordt hen voor een belangrijk deel ontnomen. Het voert hier te ver meer in detail op dit voorgenomen beleid in te gaan. Voor nadere bespreking van het voorgenomen Besluit Landbouw, zie het artikel 'De milieumambities op de mestvaalt? Het ontwerpbesluit wijziging Besluit Landbouw'.⁴⁷

Met dit beleidsvoornemen wordt duidelijk dat deregulering onverminderd op de politieke agenda staat.

6. Veehouderij, fijnstofbeleid en IPPC-normen

Het milieubeleid voor de veehouderij bestaat natuurlijk uit meer onderwerpen dan stank en ammoniak. Stank en ammoniak zijn tot op heden echter wel de meest beperkende milieubeleidsterreinen bij de milieuvergunningverlening voor de veehouderij. De regulering van die emissies heeft de veehouderijsector aangezet tot milieu-investeringen, waaronder emissiearme stalsystemen.

In de laatste jaren is wel ook meer aandacht gekomen voor fijnstofemissies. Veehouderij blijkt de bron van ca. 20 % van de nationale fijnstofemissies. Vooral grondhuisvesting van pluimvee neemt hiervan een flink deel voor haar rekening.⁴⁸

De fijnstofemissies hebben in de afgelopen jaren voor sommige bedrijven extra beperkingen opgelegd, voor zover de geldende normen voor de luchtkwaliteit dreigden te worden

overschreden. Die situatie doet zich in de praktijk niet regelmatig voor, aangezien de bijdrage van het individuele veehouderijbedrijf meestal beperkt is en niet leidt tot overschrijding van de normstelling voor fijn stof. Dit neemt niet weg dat de optelsom van de emissies van de duizenden bedrijven een flinke bijdrage aan de fijnstofemissies leveren. Hoewel in de grote bijdrage aan de fijnstofemissies vanwege de veehouderijsector aanleiding zou kunnen worden gezien om op bedrijfsniveau meer specifieke reductiemaatregelen voor te schrijven, heeft de rijksoverheid tot nog toe hiervan afgezien. Het fijnstofemissiereductiebeleid lift momenteel mee met het ammoniakemissiebeleid. Met de toepassing van ammoniak-lucht-wassers hoopt de overheid ook de fijnstofemissies te beperken. Een strengere inspanningsverplichting voor emissies, met name van ammoniak, is niet afkomstig van de Nederlandse overheid, maar uit Brussel: de IPPC-richtlijn bindt de grotere veehouderijbedrijven in principe aan de inspanning om tot de laagst mogelijke milieubelasting te komen. In de praktijk beperkt de invloed van de IPPC-richtlijn zich meestal tot de eis dat de stallen voldoen aan Best Beschikbare Techniek. Deze norm komt in de praktijk overwegend overeen met de eisen zoals die zijn neergelegd in het Besluit Huisvesting.⁴⁹ De IPPC-richtlijn bindt de sector in de praktijk niet vaak aan verdergaande eisen.

7. Eindconclusie

Anders dan dikwijls verkondigd in (politieke) debatten toont het Nederlandse milieubeleid voor de veehouderij inzake stank en ammoniak in de afgelopen tien jaar trendmatig een forse versoepeling van de milieunormen, wat in veel gevallen ook ten nadele van de betrokken milieubelangen uitpakt. Met recente wetgeving en beleidsontwikkelingen wordt een aanzienlijk lagere milieubescherming geboden. Niet kan gesteld worden dat de Nederlandse milieunormen met de meest recente wetgeving en beleidsontwikkelingen zwaarder op de veehouderijsector drukken. Integendeel.

46. Ontwerpbesluit wijziging Besluit landbouw milieubeheer met betrekking tot intensieve veehouderijen, *Stcr.* 2006, 206, p. 20 e.v.

47. V.R. Wösten, 'De milieumambities op de mestvaalt? Het ontwerpbesluit wijziging Besluit Landbouw', *Milieu en Recht* 2007/6, p. 347 - 351.

48. Opties voor reductie van fijn stof emissie uit de veehouderij; A.J.A. Aarnink & K.W. van der Hoek; Agrotechnology & Food Innovations B.V. i.s.m. RIVM, in opdracht van het Ministerie van VROM, december 2004, A&F nummer Rapport 289.

49. Zie noot 36.