

**'Position Paper' ten behoeve van het Rondetafelgesprek "Vergunningverlening aan agrarische bedrijven" met de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van de Tweede Kamer.**

Uw Kamercommissie heeft Omgevingsdienst NL gevraagd om ten behoeve van het Rondetafelgesprek te reflecteren op de dagelijkse praktijk van agrarische vergunningverlening. Als uitvoeringsdiensten van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht- (milieu) en Wet natuurbescherming (natuur) bevoegde gezagen hebben wij een goed beeld van deze praktijk en de problematiek die wij in dat kader ondervinden.

De dagelijkse praktijk van de agrarische vergunningverlening is sinds de PAS-uitspraken van de Raad van State weerbaarstig geworden. Veelvuldig worden wij de laatste jaren geconfronteerd met rechterlijke uitspraken met betrekking tot juridische houdbaarheid van het wettelijk kader voor agrarische vergunningverlening. Het gevolg hiervan is dat deze vergunningverlening de facto voor een groot deel stil is komen te vallen. Voor zover vergunningen nog kunnen worden afgegeven, staat de houdbaarheid ervan juridisch onder druk. De Omgevingsdiensten vinden de stand van zaken ten aanzien van de agrarische vergunningverlening zorgelijk. Wij ervaren op diverse punten een impasse, en vinden dat oplossingen (te) lang op zich laten wachten. De Omgevingsdiensten, maar ook de agrariërs, zitten daardoor in onzekerheid omtrent de vergunningverlening, wat in de weg staat van de transitie van de veehouderij. Aan de hand van enkele ontwikkelingen lichten wij onze zorgen concreet toe.

### **Ontwikkelingen in de agrarische vergunningverlening**

#### *Emissiearme stalsystemen*

Uw Kamercommissie is er ongetwijfeld van op de hoogte dat het in de praktijk onzeker is of emissiearme stallen doen wat ze beloven. Uit wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat de ammoniakemissie uit emissiearme stallen waarschijnlijk hoger is dan waarvan in de regelgeving wordt uitgegaan. De rekenwaarden (zogenoemde emissiefactoren) die worden gebruikt om de ammoniakemissie per dierplaats in een bepaald stalsysteem te berekenen, zijn daarmee onzeker. Bij het verlenen van nieuwe natuurvergunningen voor emissiearme stallen mag daarom geen gebruik meer worden gemaakt van deze emissiefactoren. Dat betekent dat veehouderijen met een emissiearm stalsysteem alleen een natuurvergunning kunnen krijgen als uit een zogenoemde passende beoordeling blijkt dat de natuur geen schade oploopt. Gelet op de onzekerheid omtrent het rendement van emissiearme stalsystemen is het uitvoeren van een passende beoordeling in de praktijk niet goed mogelijk. Dit maakt dat de facto geen natuurvergunningen (kunnen) worden afgegeven voor emissiearme stallen. De onzekerheid over het daadwerkelijke ammoniakverwijderingsrendement van emissiearme stallen werkt ook door naar het spoor van de omgevingsvergunning milieu en het spoor van de milieueffectbeoordeling. De emissiefactoren worden namelijk ook in dat kader gebruikt. Het is immers moeilijk om te oordelen dat een project geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft, in het geval dat deze milieueffecten voor wat betreft ammoniakemissie onzeker zijn. In dat geval is het ook moeilijk om aan de veehouder passende mitigerende maatregelen voor te schrijven.

Een herijking van het systeem van de ammoniakemissiefactoren is nodig, maar kost veel tijd en is complex. Elk stalsysteem zal bemeten moeten worden. Het is daarbij nog de vraag of een dergelijke herijking het volledige onderliggende probleem aanpakt, nu standaard emissiefactoren niet in elke situatie even bruikbaar zullen zijn. Ook aspecten als onderhoud, management en veroudering van stalsystemen spelen hierin immers een rol. Voor de uitvoeringspraktijk is het daarom, zeker ook voor Omgevingsdiensten, van belang om spoedig te beschikken over een actueel beoordelingskader dat tevens handvatten biedt om handhavend op te treden in het geval de ammoniakemissies in de

praktijk veel hoger blijken te zijn dan waarvan op papier is uitgegaan. Hiervoor is het noodzakelijk dat zowel in het milieu- als in het natuurspoor grenswaarden voor ammoniakemissies (doelvoorschriften) kunnen worden gesteld, die zo veel als technisch mogelijk permanent gemonitord worden. In het milieuspoor dient hiervoor in ieder geval de wet te worden aangepast. Deze problematiek blijft zeker bestaan zolang er geen concreet natuurherstel wordt bereikt en stikstofdepositie kritisch is.

### Geurbeleid

Het aspect geur vanwege het houden van dieren moet in het kader van de Wabo vergunningverlening (milieu) exclusief worden beoordeeld aan de hand van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv). De Wgv kent standaard geurnormen (grenswaarden), welke een gemeente bij verordening (binnen bandbreedten) kan wijzigen. De normstelling uit de Wgv is omstreden. Waar de Wgv in concentratiegebied buiten de bebouwde kom een maximale belasting van 35 *odour units* mogelijk maakt, oordeelde de rechtbank Den Haag recent in een civiele kwestie dat het mogelijk maken van een geurbelasting van meer dan 19,4 *odour units* (corresponderend met een zeer slecht woon- en leefklimaat) onrechtmatig is vanwege strijd met artikel 8 van het EVRM. Ook de 50%-regeling (op basis waarvan een voor geur overbelaste veehouderij in dieren uit kan breiden indien hij geurmaatregelen treft en de helft van het rendement van deze maatregelen ten goede laat komen aan het milieu) is juridisch omstreden. Recentelijk oordeelde de rechtbank Oost-Brabant dat de 50%-regeling kaderstellend is, dat hiervoor in het wetgevingsproces ten onrechte geen milieueffectrapport is gemaakt. Daarom had de 50%-regeling buiten toepassing moeten worden gelaten. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat het bevoegd gezag op basis van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw) de bevoegdheid heeft om af te wijken van de 50%-regeling en in concrete gevallen dus maatwerk kan leveren na een uitgebreide beoordeling van de daarmee gepaard gaande milieugevolgen. Ten slotte zijn ook het gebrek aan een cumulatieve toetsing van geur alsmede het feit dat de huidige regelgeving gebaseerd is op berekende, gemiddelde geuremissies in plaats van daadwerkelijk gemeten waarden problematisch. De commissie Biesheuvel wees hier reeds in 2019 op.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in een brief aan uw Kamer van 7 juli 2023 de uitgangspunten voor aanpassing van de regelgeving gepresenteerd die een oplossing moet bieden voor de hiervoor genoemde knelpunten. Op korte termijn is echter geen wetswijziging te verwachten. De geurproblematiek wordt echter steeds nijpender. Op basis van de voornoemde uitspraken worden inmiddels al intrekingsverzoeken bij bestaande voor geur overbelaste situaties ingediend en vergunningen aangevochten, die wij als Omgevingsdiensten afhandelen. Het is zaak dat de Wgv spoedig wordt gewijzigd, zodat duidelijk is hoe burgers goed kunnen worden beschermd en agrariërs weten waar zij aan toe zijn.

### **Gevolgen voor de uitvoering**

Omgevingsdienst NL ziet in bovenstaande een patroon waarbij er, ondanks de constatering dat de huidige systematiek niet langer uitvoerbaar kan worden geacht, op korte termijn geen uitzicht is op een toekomstbestendig alternatief. Hoewel wij ook van mening zijn dat zorgvuldigheid geboden is, wijzen wij er op dat inmiddels echt een verlamming van de uitvoering is ontstaan. Het niet kunnen verlenen van vergunningen maakt dat hierbij ook de vraag voor komt te liggen of handhaving wel evenredig is in het geval een agrariër een overtreding wenst te legaliseren, maar dit vanwege een onuitvoerbaar vergunningssystematiek niet mogelijk is. Daadkracht is nodig om de gestelde doelen te bereiken. Wij vragen u nadrukkelijk om vanuit uw rol aandacht te vragen voor de uitvoeringsproblematiek en te komen tot een beter uitvoerbare en toekomstbestendige vergunningssystematiek. De Omgevingsdiensten zijn bereid om in goede samenwerking te blijven werken aan een sterke natuur en een gezonde samenleving. Het verbeteren van de vergunningssystematiek speelt hierbij een cruciale rol.