

## **Veehouderij, milieubeleid en regeldruk**

(Samenvatting van het artikel van mr. V. Wösten, ir. A.K.M. van Hoof, gepubliceerd in Tijdschrift voor Agrarisch Recht, november 2009, pg 456-462.)

### **Inleiding**

Door zorgen over het dierenwelzijn, nadelige gevolgen voor het milieu of vanwege de uitbraken van besmettelijke dierziekten zoals varkenspest, MKZ en vogelgriep, is de intensieve veehouderij al vele jaren onderwerp van politiek debat.

Kort geleden zijn daar nog de zorgen over de mogelijk negatieve effecten van de intensieve veehouderij op de volksgezondheid (MRSA en Q-koorts) en de opkomst van megastallen bijgekomen.

In het politieke debat klinkt steeds weer dat de sector al onder zware regeldruk staat. Omdat de sector het al zo moeilijk zou hebben zich staande te houden, zou de overheid de intensieve veehouderijsector niet moeten binden aan nog zwaardere eisen. Maar klopt dat wel? Gelden er steeds zwaardere regels voor de intensieve veeteelt? Wat betreft de toetsing voor de verlening van een milieuvergunning klopt dat volgens de schrijvers van het artikel in ieder geval niet. Integendeel.

Volgens de grondwet is de overheid verantwoordelijk voor een goed leefmilieu. Burgers zijn hierin sterk afhankelijk van de overheid, omdat alléén de overheid beslist over de aanvaardbaarheid van milieugevolgen van bedrijfsactiviteiten.

In het buitengebied legt de veehouderij een zware druk op het milieu, onder andere vanwege stankhinder en ammoniak uitstoot. Daar is de laatste tijd dan ook nog de zorg om de uitstoot van fijnstof en volksgezondheid bijgekomen.

In het artikel wordt een historisch overzicht gegeven van de stapsgewijze aftakeling van het milieubeleid inzake de intensieve veehouderij met name waar het de stankhinder en ammoniak uitstoot betreft.

### **Gelden er steeds zwaardere regels voor de intensieve veeteelt?**

#### **Geurhinderbeleid sinds de jaren zeventig**

Sinds de jaren zeventig van de 20<sup>e</sup> eeuw gelden normen ter voorkoming van onaanvaardbare stankhinder vanwege het bedrijfsmatig houden van landbouwhuisdieren. In de praktijk betreft dit meestal varkens en kippen. Maar ook voor andere dieren gelden milieu-eisen. Kort samengevat komt de milieunorm neer op het stellen van een afstandseis tussen de stal en een woning, afhankelijk van twee factoren: de omvang van de stank en de stankgevoeligheid van de te beschermen bebouwing. Dit beleidsprincipe gold 30 jaar geleden, en geldt nog altijd. Voor melkrundvee geldt overigens een aparte, lichte(re) regeling.

Het basisprincipe van de normstelling is altijd gelijk gebleven. Voor het overige is het beleid ingrijpend veranderd. Het voorlopige resultaat is een aanzienlijke versoepeling van de milieunormen. Anders gezegd: het wordt de veebedrijven tegenwoordig in veel gevallen toegestaan fors meer stank te veroorzaken bij nabij gelegen woningen dan krachtens eerder geldende normering. De nu geldende normen zijn bovendien in strijd met algemene stankhinderbeleid van de rijksoverheid, opgesteld 1994.

In de Herziening Nota Stankbeleid wordt een concrete beleidsdoelstelling geformuleerd voor 2010. In de nota wordt gesteld dat dan geen ernstig stankgehinderden meer mogen bestaan. Daarbij wordt ook een concrete norm genoemd: 5 Odourunits /m<sup>3</sup>. Met de nu geldende normen wordt voor veel woningen een stankbelasting toegestaan tot 14 OU/m<sup>3</sup> (!), en onder omstandigheden nog meer.

Ondanks dat de doelstelling, genoemd in de Herziening Nota Stankbeleid tot strengere normen aanleiding zou moeten zijn geweest, is tussentijds het tegendeel gebeurd.

#### **De voornaamste versoepelingen van de afgelopen 15 jaar:**

- Middels technische voorzieningen (emissiearme stal en emissiepuntverplaatsing middels mechanische ventilatie) kunnen meervoudig meer dieren op dezelfde afstand

van woningen van derden worden gehouden. De aanname hierbij is dat emissiearme stallen de stankomvang vermindert, zodat ondanks het grotere aantal dieren toch eenzelfde afstandseis kan worden gesteld. Met emissiepuntverplaatsing wordt de afstand tussen woning en emissiepunt gerekend, waar eerst nog de afstand tussen stalgevel en woning gold. Aldus worden tegenwoordig emissiepunten middels ventilatiekanalen tot over een afstand van meer dan 100 meter verlegd. Aan - ondermeer- het gegeven dat bij een mechanisch geventileerde emissiepunt een zwaar geconcentreerde stank uittreedt, waar de stank bij natuurlijke ventilatie diffuus uit de stallen komt, is door de overheid geen aandacht besteed.

- Het niveau van bescherming van woningen in het buitengebied is ingrijpend versoepeld. Voor burgerwoningen in het buitengebied en agrarische bedrijfswoningen is een veel kortere afstandseis komen te gelden. Voor campings geldt zelfs helemaal geen bescherming meer, terwijl die bij uitstek als hindergevoelig dienen te worden aangemerkt.

- De beoordeling van cumulatie van stankhinder is volledig komen te vervallen, met als gevolg dat de optelsom van stank van verschillende bedrijven volledig buiten beeld blijft. Waar enkelvoudig een bedrijf juist aan de stank-afstandseis voldoet, wordt hiervoor vergunning verleend, ook als ook een tweede veebedrijf eveneens op het nippertje voor diezelfde woning aan de afstandseis voldoet.

### **Ammoniakemissiebeleid sinds de jaren tachtig**

Ook de ammoniakemissies zijn al decennia een ernstig knelpunt. Concreet betekent het ongewijzigd aanhouden van teveel ammoniakemissies het verdwijnen van een veel natuurwaarden. Met het huidige beleid zal in 2020 slechts 30 % van de Nederlandse natuur afdoende zijn beschermd tegen teveel ammoniakemissies (!). Voor veel natuurwaarden geldt dat de emissies minstens dienen te halveren, om de betrokken natuurwaarden te kunnen behouden. Voor meer milieutechnisch informatie, zie:

- Ammoniak in Nederland, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Bilthoven, juni 2008 (digitaal beschikbaar)
- Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur, Achtergrondrapport; J. Kros et al.; Alterra-rapport 1698, (digitaal beschikbaar).

De impuls voor individuele bedrijven om de emissies te verlagen volgt uit middels regels te stellen voorwaarden. Waar de overheid geen regels stelt, verandert weinig omdat het investeringskosten vergt. Bovendien geldt: juist omdat de emissies op geld waardeerbaar zijn (geworden), wenst de ondernemer de vervuiling vaak in stand te houden.

De overheid heeft recent zoveel mogelijk bedrijven geprobeerd vrij te stellen van emissiereductiemaatregelen op bedrijfsniveau. Waar eerder voor veel bedrijven minimaal een emissieplafond gold (emissieplafond), geldt tegenwoordig dat de meeste bedrijven op bedrijfsniveau de emissies weer kunnen laten toenemen. Wel gelden emissiereductiemaatregelen *per dierplaats* (Besluit Huisvesting). Waar echter een reductie van 50% per dierplaats wordt gerealiseerd, maar ook 2x zoveel dieren worden gehouden (opvullen), wordt op bedrijfsniveau geen enkele milieuwinst behaald. Worden 4x zoveel dieren gehouden bij 50% reductie per dierplaats, dan verdubbelt de emissie. Opvullen is vaste praktijk in de veehouderij. Fors nadeel van volledig opvullen is ook dat technische emissiereductiecapaciteit ten behoeve van het milieu teniet wordt gedaan.

### **De voornaamste versoepelingen van de afgelopen 15 jaar**

De overheid is recent bezig geweest voor zoveel mogelijk bedrijven het emissieplafond op te heffen. Dit is gedaan door zoveel mogelijk natuur directe bescherming tegen emissietoename te ontnemen.

- Waar eerst verzuring gevoelige natuur in een straal van 3000 meter bescherming genoot tegen emissietoename, geldt deze nu nog slechts voor een straal van 250 meter rondom verzuring gevoelige natuur (Wet Ammoniak en Veehouderij (WAV), per 2002).
- Waar eerst vrijwel alle verzuring gevoelige natuur bescherming genoot, is deze nu grotendeels beperkt tot gebieden in een omvang groter dan 50 hectare. Daarmee is

nog slechts een fractie over van de eerdere geldende bescherming (wijziging WAV, per omstreeks 2007). Veel natuur die wel bescherming kreeg en ook nodig had, is deze ontnomen.

- Aangezien de problematiek onveranderd urgent is, dient de problematiek zich onvermijdelijk ook aan in de uitvoering van de (krachtens Europeesrechtelijk verdrag geldende) Natuurbeschermingswet. Die wet richt zich op een beperkte selectie van natuur dat internationaal betekenis toekomt. In eerste instantie wilde het kabinet - met grote instemming van de ondernemers- toch nog een toename van ammoniakemissies tot 5% van de kritische grenswaarde toestaan. Dit bleek voor de rechter onverdedigbaar (uitspraak Raad van State 26 maart 2008, 200800289/1). Hierop is 'het ammoniakdossier' de Crisis en Herstelwet binnen geloodst, terwijl hierin geen grammetje 'crisis en herstel' speelt (zie: artikel 3.8 Crisis- en herstelwet). Het doel hierbij is het verder uitkleden van de overheidstaak om natuurbescherming serieus aan te pakken.

Als plaatsvervangend ammoniakemissiereductiebeleid noemt de rijksoverheid de - ernstig vertraagd van kracht geworden - Besluit Huisvesting. Dit besluit stelt maximale ammoniakemissie-eisen per dierplaats. Op bedrijfsniveau kunnen de emissies dus wel toenemen, door (veel) meer dieren te houden. Per 2004 nemen die nationale emissies - haaks op noodzakelijk te realiseren reductie - ook daadwerkelijk weer toe (zie genoemde alterra-rapprt 'Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur', pagina 10). Door niet langer een emissieplafond op bedrijfsniveau te stellen, is het principe 'de vervuiler betaald' feitelijk verlaten.

Er vinden momenteel - en nota bene met subsidie voor luchtwassers- ingrijpende bedrijfsontwikkelingen plaats, vaak ook op ongewenste locaties: vlakbij dorpen en overbelaste natuurgebieden. Voor de vaak gesubsidieerde luchtwassers geldt niet dat een deel ten goede moet komen aan het milieu. Luchtwassers zijn - door het kunnen gaan houden van veel meer dieren - geen garantie van emissiereductie op bedrijfsniveau.

### **De gevolgen voor de milieupraktijk**

In het artikel wordt een praktijkvoorbeeld gegeven van het verschil tussen de oude en nieuwe normen. Onder de oude milieunormen kan aan de rand van het Limburgse dorp Ospel een zeugenbedrijf onmogelijk uitbreiden. Met de gewijzigde milieunormen kan het bedrijf groeien tot het grootste zeugenbedrijf van Nederland.

Tenslotte slotte wordt nog kort ingegaan op de eisen van de IPPC-richtlijn en de fijnstof-eisen in verband met veehouderij.

Geconcludeerd wordt dat in de afgelopen 15 jaar de milieunormen voor stank en ammoniak fors zijn versoepeld. Er kan allesbehalve van een milieulastenverzwaring voor de veehouderijsector gesproken kan worden.