

De milieumambities op de mestvaalt?

Het ontwerpbesluit wijziging Besluit Landbouw

V.R. Wösten*

Het vorige, op dat moment demissionaire kabinet heeft kort voor de verkiezingen van november 2006 het ontwerpbesluit wijziging Besluit Landbouw¹ (hierna: Ontwerpbesluit) gepubliceerd. Met dit Ontwerpbesluit wordt voor 7500 van de ca. 10.000 bestaande intensieve veehouderijbedrijven de vergunningplicht afgeschaft. Voor deze inrichtingen zal een stelsel van algemene regels op basis van artikel 8.40 Wet milieubeheer (hierna: AMvB-stelsel) gaan gelden. Dit, volgens de Nota van Toelichting bij het Ontwerpbesluit, met behoud van milieumambities.

1. Inleiding

Het vergunningstelsel is in termen van milieumambities niet zonder meer vervangbaar door een stelsel van algemene regels. De Staatssecretaris van VROM wekt echter wel de indruk deze opvatting te huldigen. De vergunningpraktijk in de intensieve veehouderij leent zich goed om de onjuistheid van deze opvatting aan het licht te brengen. Nadere beschouwing van het Ontwerpbesluit duidt op het tegendeel van het behoud van milieumambities.

Hoe laat de claim op behoud van milieumambities zich op juistheid beoordelen? De milieumambities zijn voor een belangrijk deel te vinden in de in wet- en regelgeving neergelegde milieunormen. De nu geldende milieunormen voor veehouderijbedrijven worden voor een belangrijk deel overgenomen in het Ontwerpbesluit. Consequent is het Ontwerpbesluit hierin evenwel niet. Hoewel de veehouderij bij benadering 20% van de nationale fijnstofemissies veroorzaakt, ontbreekt regulering op dit punt in het Ontwerpbesluit. Verder betekent het ontwerpbesluit ook een forse verlaging van de bescherming tegen geluidhinder.

Indien alle bestaande milieunormen wel overgenomen zouden worden in het Ontwerpbesluit, dan nog kan niet gesproken worden van het behoud van milieumambities. Algemene regels bieden in de praktijk niet dezelfde milieubescherming als een vergunningstelsel. Dit geldt in het bijzonder voor milieu-overbelaste situaties.

2. Het vergunningstelsel versus het AMvB-stelsel²

Tussen het vergunningstelsel en het AMvB-stelsel treedt in de uitvoeringspraktijk een viertal belangrijke verschillen aan het licht met gevolgen voor de milieubeschermingambities³.

Een eerste te noemen verschil is de beoordeling door gekwalificeerde ambtenaren van het bedrijfsplan op het voldoen aan milieunormen *voorafgaand* aan de realisering ervan. Dit element ontbreekt in een AMvB-stelsel. In het AMvB-stelsel is het aan de ondernemer zelf om een beoordeling te maken op het voldoen aan de milieunormen.

Hieruit volgt een tweede verschil. In het vergunningstelsel worden de milieuaspecten van het bedrijfsplan voorafgaand aan de realisering afgestemd met het bevoegde gezag, waarvan een preventief regulerende werking uitgaat. Met een AMvB-regeling vervalt dit en resteert enkel nog het handhavingsinstrument als middel van toezicht op naleving van de geldende milieunormen.

Een derde verschil tussen beide stelsels komt aan het licht indien een milieubeoordeling gemaakt dient te worden van bedrijven welke 'legaal' niet aan de normen voldoen. Anders gezegd: bedrijven die volgens de normen een milieuoverbelaste situatie veroorzaken, maar daarvoor wel over de vereiste rechtstitel beschikken. Deze zogenoemde 'bestaande rechten' vinden hun rechtsbasis in artikel 8.4 lid 3 Wet milieubeheer⁴. Dit zijn dikwijls historisch gegroeide situaties, bijvoorbeeld als het bedrijf langer bestaat dan de geldende norm. In een vergunningprocedure kan, in tegenstelling tot de AMvB-regeling, met deze omstandigheden rekening worden gehouden.

Tenslotte wordt als vierde belangrijk verschil de vermindering van rechtsbescherming genoemd. Waar het vergunningstelsel de mogelijkheid aan derdebelaagden biedt om het besluit tot vergunningverlening aan de rechter voor te leggen, ontbreekt dit element in het AMvB-stelsel. Een belangrijk onderdeel in de beroepsprocedure is de mogelijkheid om in rechte de relevante milieufacten vast te (laten) stellen. Waar bedrijfsbelangen en milieubelangen elkaar in de weg zitten, blijkt dit dikwijls geen overbodige luxe.

* Mr. V.R. Wösten, Wösten juridisch advies te Amsterdam, gespecialiseerd in agrarisch milieurecht

1. Ontwerpbesluit wijziging Besluit landbouw milieubeheer m.b.t. intensieve veehouderijen, gepubliceerd in de *Stert.* 2006, 206, p. 20-26.

2. VROM werkt momenteel tevens aan het Activiteitenbesluit, met als doel de bestaande AMvB's, vooralsnog met uitzondering van de huidige, reeds bestaande AMvB Landbouw, samen te voegen. Per 1 januari 2008 zou dit besluit van kracht moeten worden. Het Activiteitenbesluit, dat hier verder buiten bespreking blijft, is een herformulering van algemene milieuregels krachtens de artikel 8.40 AMvB-regeling. Het initiatief van het Activiteitenbesluit raakt de essentie van dit artikel niet. (zie ook *M en R* 2007/3).

3. Literatuur over de verschillen tussen het vergunningstelsel en het AMvB-stelsel (o.m.):

- *Milieurecht*, onder redactie van Ch. Backes, Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis, N.S.J. Koeman, Deventer: E.J. Tjeenk Willink, 2001, nrs. 260 e.v.

- De nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) 2002-10, 2002.

- Voor een overzicht van de actuele AMvB-besluiten: zie www.informil.nl, onder '8.40 AMvB's'.

4. Over bestaande rechten: J.E. Hoytink, *Bestaande rechten in het milieurecht* (dissertatie Utrecht), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.

Hoe pakken de verschillen tussen beide reguleringsstelsel in de praktijk uit voor de milieumambities inzake intensieve veehouderij? Blijven inderdaad de milieumambities overeind indien de individuele vergunningprocedure voor de betrokken intensieve veehouderijbedrijven zou worden vervangen door algemene regels? Na een korte schets van de milieuproblematiek van de intensieve veehouderij zal aan de hand van de vier genoemde verschillen op deze vraag worden ingegaan.

3. De intensieve veehouderij en het milieu

Onder C van het Ontwerpbesluit wordt genoemd tot welke bedrijfsomvang het Ontwerpbesluit gelding zou moeten krijgen. Als bovengrens van het Ontwerpbesluit heeft de staatssecretaris gekozen voor drempelwaarden welke overeenkomen met de Europeesrechtelijke IPPC-richtlijn⁵. Voor intensieve veehouderij noemt de IPPC-richtlijn als drempelwaarden 2000 mestvarkenplaatsen of 40.000 pluimveeplaatsen (IPPC, bijlage I, artikel 6.6). Indien de veehouderij een grotere omvang heeft dan genoemde aantallen, dan is de AMvB niet van toepassing, en blijft de vergunningplicht gehandhaafd⁶.

De keuze voor deze drempelwaarden voedt de gedachte dat het Ontwerpbesluit eenzijdig is ingegeven door de wens van administratieve lastenverlichting.

Hieronder zal nader worden ingegaan op de ammoniak-, stank-, geluid- en fijnstofproblematiek⁷ aan de hand van een bedrijfsomvang van 2000 mestvarkenplaatsen in een milieutechnische worstcase scenario. Hieruit zal blijken dat over de grenzen van de AMvB-regeling onvoldoende is nagedacht.

- Ammoniak⁸

Naarmate de bedrijven dichter bij daarvoor kwetsbare natuur zijn gelegen veroorzaken veehouderijbedrijven als gevolg van ammoniakemissies, naast de bijdrage aan de achtergronddepositie, ook individueel substantiële schade aan natuurgebieden.

Het Ontwerpbesluit laat ruimte voor de aanwezigheid van bedrijven in een omvang tot en met 2000 vleesvarkens in traditionele stallen tot een afstand van 250 meter nabij kwetsbare natuur⁹. Hierbij treedt een emissie op van (2000 vleesvarkens x 3,5 kg ammoniak¹⁰) = 7000 kg ammoniak. Op 250 meter afstand van een kwetsbaar bosgebied veroorzaakt dit een depositie van $7000 \times 0,15^{(11)} = 1050$ mol ammoniak per hectare per jaar op bosgebied.

De kritische depositiewaarden, waarboven onaanvaardbaar schadelijke gevolgen voor de natuurwaarden worden aangenomen, liggen - afhankelijk van de natuurdoelstelling-, over het algemeen tussen de 500 en 1500 mol stikstof¹². Het Ontwerpbesluit laat daarmee ruimte voor een bedrijfsvoering dat individueel reeds de kritische depositiewaarde fors kan overschrijden. De kritische depositiewaarden worden in Zuid- en Oost-Nederland reeds decennia nagenoeg overal veelvoudig overschreden, tot waarden boven de 4000 mol stikstof¹³. Verreweg het grootste deel van de stikstofdeposities wordt veroorzaakt door ammoniakdeposities, afkomstig van veehouderijbedrijven. Er wordt de komende jaren weliswaar een daling van de deposities verwacht, maar deze is zelfs bij benadering onvoldoende om de vereiste natuurbescherming te realiseren.

Ook indien de AMvB-Huisvesting¹⁴ in werking treedt en de daaruit voortvloeiende royale overgangstermijnen zouden zijn verstreken, dan laten de regels nog ruimte voor een depositie van 2000 vleesvarkens x 1,4 kg ammoniak (maximale emissiewaarde voor varkens uit de AMvB-Huisvesting) = 2800 kg ammoniak x 0,15 = 420 mol ammoniak per hectare per jaar op bosgebied. Kortom, de (overigens al jaren geleden aangekondigde) AMvB-Huisvesting helpt, maar onvoldoende.

Een belangrijk deel van de ammoniakproblematiek wordt tevens gereguleerd middels de Natuurbeschermingswet 1998. De Minister van LNV biedt blijkens het afgekondigde toetsingskader¹⁵ (slechts) een bescherming vanaf 5% van de hierboven genoemde kritische ammoniakdepositiewaarden (500 tot 1500 mol), kortom vanaf 25 tot 75 mol. Het Ontwerpbesluit laat daarmee oprichting of uitbreiding van ammoniakbronnen toe, terwijl de Natuurbeschermingswet 1998 dit verbiedt. Het Ontwerpbesluit kent geen coördinatieregeling met de Natuurbeschermingswet 1998. Natuur dient volgens de milieuwetgever in dit verband kennelijk niet als milieubelang te worden beschouwd.

- Stank¹⁶

De veehouderijsector vergt potentieel aanzienlijke afstandseisen ter voorkoming van stankhinder. De genoemde 2000 traditioneel gehouden vleesvarkens vergen, uitgaand van de meest stankgevoelige objecten, een afstand van maar liefst 500 meter tot deze objecten. Binnen deze cirkel mogen dan in principe geen nieuwe huizen worden gebouwd als onderdeel van de bebouwde kom.

- Geluid¹⁷

Inzake geluid blijken eveneens niet zelden knelpunten te bestaan, als gevolg van nabijgelegen woningen van derden. 2000 vleesvarkenplaatsen betekenen jaarlijks de afvoer van

5. Richtlijn 96/61/EG, *Pb EG* 1996 L 257/26 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging

6. Uit de toelichting op het Ontwerpbesluit blijkt niet dat de milieudruk een rol heeft gespeeld bij de keuze van de plafondwaarden van het Ontwerpbesluit. Aangenomen lijkt te mogen worden dat de keuze voor de IPPC-drempelwaarden enkel is ingegeven door de Europeesrechtelijke verplichting de bedrijven boven de drempelwaarde individueel te beoordelen.

7. Onbesproken blijven het energieverbruik, het veevoer, de waterhuishouding en de afvalstoffen (o.a. mest, brijvoer).

8. Meer over de ammoniakproblematiek: Ammoniak: de feiten, *RIVM-rapport nr. 300-06*, RIVM, 1995 (niet digitaal beschikbaar).

9. Artikel 4 lid 1 en 6 lid 1 Wet Ammoniak en Veehouderij: tot een zone van 250 meter rondom kwetsbare gebieden geldt een bedrijfsoprichtingsverbod en een voorwaardelijk bedrijfswijzigingsverbod.

10. Regeling Ammoniak en Veehouderij, behorend bij de WAV, categorie D.3.4.2.: vleesvarkens overige huisvesting, vloeropp. >0,8 mtr.

11. Uitvoeringsregeling Interimwet Ammoniak en Veehouderij, bijlage 5.

12. Ammoniak: de feiten, RIVM-rapport nr. 300-06, p. 58-62.

13. Zie de website van het Natuur- en Milieuplanbureau: <http://www.mnp.nl/mnc/i-nl-0506.html>

14. Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij; hiermee worden ammoniakemissieplafonds gesteld aan het houden van dieren op basis van emissiearme stalssystemen. Het definitieve besluit is op 28 december 2005 gepubliceerd in *Stb.* 2005, 675, maar tot op heden nog altijd niet in werking.

15. Brief van 22 mei 2007 van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer, DN.2007/1346.

16. Meer over de stankproblematiek: Geurhinderonderzoek stallen intensieve veehouderij, VROM, 2001 (niet digitaal beschikbaar).

17. Meer over de geluidproblematiek: *Onderzoek naar de geluidemissie van enkele agrarische bedrijven en bedrijvigheden*, VROM-inspectie Regio zuid, 1996 (niet digitaal beschikbaar).

6000 varkens van 110 kilo, en de afvoer van ca. 2000 m³ mest. Het pompen en afvoeren van mest of het laden en afvoeren van vleesvarkens gebeurt doorgaans enkele keren per jaar met een aanzienlijk aantal vrachtwagenbewegingen per dag. Deze activiteiten, als ook de mechanische ventilatie, betekenen voor eventueel nabijgelegen woningen potentieel een aanzienlijke bron van hinder. Geluidhinder laat zich in de praktijk redelijk reguleren, mits aandacht wordt gegeven aan de concrete omstandigheden van het geval. Het Ontwerpbesluit stelt evenwel voor alle bedrijven een gelijklopende geluidnormering. Praktijkervaring leert dat veehouderijbedrijven vaak niet aan deze normen kunnen voldoen¹⁸.

- Fijnstof¹⁹

De kennis over fijnstof is nog relatief beperkt. Het RIVM noemt de intensieve veehouderij als bron van 20 % van de fijnstofemissies²⁰. Het Ontwerpbesluit laat de fijnstofproblematiek geheel ongeregeerd, waar vergunningplichtige bedrijven aan het Besluit Luchtkwaliteit dienen te voldoen²¹.

De in dit verband veelgenoemde maatregel van luchtwassers biedt in de praktijk slechts een beperkte oplossing aangezien de luchtwassers technisch en economisch enkel reëel inzetbaar zijn bij de grote varkensbedrijven, terwijl de pluimvee sector de grootste emissiebron van fijnstof blijkt te zijn.

Vastgesteld moet worden dat de toelichting op het Ontwerpbesluit nauwelijks ingaat op de ernst en omvang van de milieuproblemen welke worden veroorzaakt door intensieve veehouderij.

4. De intensieve veehouderij onder algemene milieuregels

Geen enkele andere bedrijfsbranche kent de twijfelachtige eer een tweetal exclusief voor de eigen branche toepasselijke milieuwetten nodig te hebben gemaakt. Het betreffen de Interimwet Ammoniak en Veehouderij (1994) en diens opvolger de Wet Ammoniak en Veehouderij (2002) alsmede de Wet Stankhinder (2002) met eveneens een opvolger in de vorm van de Wet Geurhinder Veehouderij (2007). Beide wetten kennen een bewogen en onvoltooide politieke geschiedenis. De systematiek van beide regelingen is ten dele overgenomen in het Ontwerpbesluit, hetgeen het Ontwerpbesluit complex maakt. Onderdeel van beide wetten is onder meer een lange lijst van stalsystemen. Het vergt specialistische kennis om de stalsystemen van elkaar te kunnen onderscheiden²².

Intensieve veehouderijbedrijven bestaan niet alleen in vele soorten en maten. Ook zijn de relevante milieumomstandigheden sterk uiteenlopend, waaronder de afstanden tot milieugevoelige objecten. Voor de stankbeoordeling geldt dat vastgesteld moet kunnen worden welke stalsystemen waren en worden gerealiseerd en welke bescherming de omgeving krachtens de geldende normen geboden dient te worden. Dit vergt dikwijls maatwerkbeoordeling.

Over de relevante feiten blijkt in de praktijk regelmatig discussie te ontstaan, met name indien milieuknelpunten moeten worden vastgesteld, welke van de ondernemer milieu-investeringen vergen.

Onder het vergunningstelsel wordt de beoordeling van de milieurelevante feiten door gekwalificeerde ambtenaren

uitgevoerd. Voorafgaand aan de indiening van een definitieve vergunningaanvraag vindt dan regelmatig overleg plaats tussen ondernemer en het bevoegde gezag. Dit overleg is voor de ondernemer een belangrijke kennisbron van de geldende regels²³.

De ondernemer blijkt doorgaans bereid eventueel te nemen bouwkundige milieumaatregelen uit te voeren welke worden vastgesteld in het vooroverleg van een vergunningprocedure. Dit, in tegenstelling tot maatregelen welke achteraf, nadat het bedrijf is gerealiseerd, zouden worden opgelegd. Maatregelen achteraf zijn doorgaans aanzienlijk duurder²⁴.

Onder het AMvB-stelsel dient de ondernemer zelf zijn weg te vinden in de geldende regelgeving, en wordt in principe enkel na realisatie geconfronteerd met bedrijfsplannen die strijdig zijn met milieunormen. Met het vervallen van een individuele vergunningprocedure komt dan ook een belangrijk instrument te vervallen om milieudoelen te realiseren.

5. Handhaving

Het bevoegde gezag beschikt met een milieuvergunning direct over een beeld van de vereiste milieuhuishouding op individueel bedrijfsniveau. Zonder een doorlopen vergunningprocedure ontbreekt dit en zal de concrete milieusituatie op bedrijfsniveau pas in beeld worden gebracht bij een bedrijfscontrole. Met het Ontwerpbesluit geldt weliswaar een meldingsplicht, maar het is algemeen bekend dat deze zeer slecht wordt nageleefd²⁵. Dit hangt ongetwijfeld samen met het gegeven dat het indienen van een AMvB-melding geen voorwaarde is om een bedrijf op te kunnen richten.

De bedrijfsvoering valt direct onder de algemene regels als gevolg van een bepaalde feitelijke bedrijfsvoering. Het al dan niet voldoen aan de regels blijkt pas bij een bedrijfscontrole. De melding, mits ingediend, zal bij de controle hooguit een ondergeschikte rol spelen, aangezien deze voor de vaststelling van de relevante rechtsfeiten, anders dan bij een milieuvergunningstelsel, in principe geen betekenis toekomt. Het niet langer beschikbaar zijn van milieuvergunningen betekent aanzienlijk meer werk voor de handhavingdiensten.

De handhavingdiensten met meer werk opzadelen is onverstandig, onder meer omdat ze niet naar wens functioneren.

Het gebrekkig functioneren wordt veroorzaakt door onder meer een gebrek aan capaciteit en deskundigheid²⁶. Deze problemen worden met name bij gemeentelijke overheden

18 Onderzoek naar de geluidemissie van enkele agrarische bedrijven en bedrijvigheids, VROM-inspectie Regio zuid, 1996.

19 Meer over de fijnstofemissies: *Berekeningsmethode voor de emissie van fijnstof van uit de landbouw*, RIVM, 2002; Fijn stof uit stallen, berekeningen in het kader van NSL, ECN-E—06-045, ECN 2006 (beiden digitaal beschikbaar).

20 Berekeningsmethode voor de emissie van fijnstof van uit de landbouw, RIVM, 2002.

21 Onder het vergunningstelsel gelden de luchtkwaliteitseisen van het Besluit Luchtkwaliteit. Dit is ook bevestigd in jurisprudentie. Zie ABRS 31 januari 2007, 200602515/1.

22 Regeling ammoniak en veehouderij, *Stcrt.* 2006, 207, p. 11-15.

Regeling geurhinder en veehouderij, *Stcrt.* 2006, 246, p. 21.

23 ECWM 2002-10, p. 51.

24 ECWM 2002-10, p. 116.

25 ECWM 2002-10, §4.5 - 4.8 en 12.1; Milieurecht, nr. 262.

26 Zorgplicht voor de handhaving, Advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer over de naleving van zorgplichten voor de handhaving door bevoegde bestuursorganen (ECWM), 2002-7, §3.

aangetroffen. De controlefrequentie blijkt onverantwoord laag²⁷, en worden doorgaans aangekondigd²⁸. Ondanks de vergrote aandacht voor de handhaving van milieuwetgeving is de capaciteit bij tweederde van de gemeenten niet toegenomen, bij een klein percentage is zij zelfs afgenomen²⁹. Ook het gebrek aan deskundigheid wordt vooral bij gemeenten als een groot probleem gezien, hetgeen tot problemen leidt bij het uitvoeren van controles³⁰.

Indien een AMvB-regeling transparant is, en geen betrekking heeft op technisch complexe bedrijvigheid, dan zal de handhaving naar verwachting niet op wezenlijke problemen hoeven te stuiten. Indien daarentegen een grote diversiteit aan milieutechnische gegevens aan de orde is, en mede daardoor de regeling complex is, dan geeft het eenzijdig vertrouwen op handhaving reden tot ernstige zorg over de instandhouding van de milieumambities. In het vergunningstelsel is de druk op de handhaving lager, omdat in de vergunningprocedure veel problemen zijn voorkomen of opgelost.

De toelichting op het Ontwerpbesluit gaat -vreemd genoeg- in het geheel niet in op het te verwachten kwaliteitsniveau van handhaving bij invoering van de regeling. Dit, ondanks dat ernstig betwijfeld moet worden of het wegnemen van de preventieve regulerende werking van de vergunningprocedure daadwerkelijk kan worden gecompenseerd door handhaving.

6. Milieuknelpunten

Bedrijven die niet aan geldende milieunormen voldoen en aldus een zogenoemde overbelaste situatie veroorzaken, maar daarvoor over een rechtsgeldige vergunning beschikken, kunnen met een beroep op bestaande rechten de bedrijfsvoering in principe handhaven of wijzigen c.q. uitbreiden, althans voorzover geen toename van de milieuschade optreedt. Dit kan zich voordoen bij zowel stank-, geluid als ammoniakemissies. Omdat bedrijfsbelangen en milieubelangen in die situaties elkaar in de weg zitten, maakt de vaststelling van bestaande rechten onderdeel uit van de vergunningsprocedure.

Indien daarentegen een bestaand bedrijf -vergund niet aan de geldende normen voldoet en vervolgens onder algemene regels wordt gebracht, dan dient niet alleen bezien te worden hoe dat bedrijf én de omgeving rechtszekerheid wordt geboden met het van kracht worden van de algemene regeling. Immers, het bedrijf is feitelijk strijdig met de normen van de regeling. Ook dient in een passende regeling voorzien te worden voor toekomstige bedrijfswijziging in die overbelaste situatie.

Een AMvB-regeling biedt weinig ruimte voor een regeling van milieuoverbelaste situaties. Daarmee zou immers een situatie worden geregeld welke strijdig is met de regeling. Het Ontwerpbesluit tracht inzake overbelaste stanksituaties desalniettemin tot een regeling te komen, maar ontkomt daarbij niet aan het in de werkingssfeer van de regeling betrekken van eerder verleende vergunningen: mits beschikkend over een vergunning kan de bedrijfsvoering ongewijzigd worden voortgezet. Daarbij wordt bovendien een regeling geïntroduceerd die een bedrijfswijziging in een overbelaste situatie mogelijk maakt³¹. Dit maakt de regeling complex.

Hierboven is gesteld dat inzake ammoniak en geluid dikwijls eveneens overbelaste situaties optreden. Het

Ontwerpbesluit voorziet niet in een regeling op die punten.

Een en ander betekent dat de ondernemer in een milieuoverbelaste situatie zelfstandig tot een vaststelling van de bestaande rechtsverhouding dient te komen tussen het bedrijf en de milieubelangen³². Dit dient de ondernemer te doen in de wetenschap dat milieu-investeringen kosten meebrengen. De kat wordt aldus op het spek gebonden.

Het -voormalige- Besluit Melkrundveehouderijen voorkomt deze problematiek door de vergunningplicht voor bedrijven welke niet voldoen aan de regels vanwege stankhinder, te handhaven³³.

Weliswaar biedt het Ontwerpbesluit nog gelegenheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, waarmee milieuknelpunt nader kunnen worden gereguleerd. De praktijk toont dat het bevoegde gezag deze bevoegdheid nauwelijks benut. De drempel om hiertoe te komen blijkt voor de lokale overheid erg hoog³⁴.

7. De wenselijkheid van rechtsbescherming voorafgaand aan bedrijfsrealisatie

In welke mate zijn belanghebbenden (zoals omwonenden) zo ontevreden over de vergunningverleningsbesluitvorming van het betrokken bevoegde gezag dat zij hun toelucht nemen tot een beroep op de rechter?

Indien een bedrijfsactiviteit nauwelijks milieuklachten veroorzaakt zal het aantal beroepszaken vermoedelijk beperkt blijven. Opheffing van de rechtsbescherming voorafgaand aan de bedrijfswijziging lijkt dan in overweging te kunnen worden genomen.

Indien daarentegen de betrokken branche aanleiding blijkt voor aanzienlijke aantallen (toegewezen) rechtszaken, dan pleit dit eerder voor versterking van de rechtsbescherming. Rechtszaken kunnen worden beschouwd als een indicator van milieuknelpunten.

De drempel om tot een rechtszaak tegen het bedrijf van je buurman of -vrouw te komen omwille van milieuklachten blijkt hoog, zeker in het buitengebied. Hoge aantallen toegewezen beroepen zijn tevens een potentiële indicator van een gebrekkige kwaliteit in de overheidsbesluitvorming³⁵.

Dat een grote behoefte bestaat aan rechtsbescherming inzake veehouderijbedrijven kan worden afgeleid uit het gegeven dat in de afgelopen vijf jaar meer dan 600

27 Idem.

28 Idem.

29 Idem.

30 Idem.

31 ontwerpbesluit wijziging Besluit landbouw milieubeheer m.b.t intensieve veehouderijen, artikel 2.8a.3 e.v.

32 De eerder verleende milieuvergunning speelt hierin, behoudens stankoverbelaste situaties, in principe geen rol.

33 De voorganger van het huidige Besluit Landbouw: het Besluit Melkrundveehouderijen, artikel 1 lid 3.

34 ECWM 2002-10, hfdst. 11.

35 Eventuele gebrekkige kwaliteit in overheidsbesluitvorming in de vergunningverlening kan geen zelfstandig argument zijn om besluitvorming (lees: de individuele milieubeoordeling) te minimaliseren. Daarmee zou een structureel probleem enkel onzichtbaar worden gemaakt, in plaats van opgelost. Uiteindelijk zal een milieubeoordeling op bedrijfsniveau toch gemaakt moeten worden.

beroepsprocedures hebben plaatsgevonden bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarvan verreweg het merendeel was gericht tegen een positief besluit tot milieuvergunningverlening.

Door mij zijn alle uitspraken bekeken welke in de periode juni-november 2006 door de Milieukamer 'Vee en andere dieren' van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn gedaan. Deze Kamer behandelt -enkele uitzonderingen daargelaten zoals dierenpensions- hoofdzakelijk vergunning- en handhavingbesluitvorming inzake (intensieve) veehouderij krachtens de Wet milieubeheer. Door de Afdeling zijn in genoemde periode 83 uitspraken in hoofdzaak gedaan. Daarvan zijn 43 beroepen gegrond of gedeeltelijk gegrond, waarvan het overgrote deel geheel gegrond gebleken. De overige 40 uitspraken betreffen een ongegrond- of niet-ontvankelijkheidsverklaring. Dit betekent dat in meer dan 50% van de gevallen waarin een beroep op de rechter is gedaan dit kennelijk ook terecht is gedaan.

Het bestaande beroepsrecht voorziet duidelijk in een functie. Gelet op het aantal zaken en het feit dat in het merendeel van de gevallen terecht een beroep op de rechter wordt gedaan, getuigt het voornemen tot het ontnemen van rechtsmiddelen voorafgaand aan de realisering van bedrijfsplannen van een slecht inzicht in de milieurechtspraktijk van de veehouderij. Het wegnemen van de beroepsmogelijkheid zal het niveau van milieuzorg waarschijnlijk negatief beïnvloeden.

8. Conclusie

De milieubelasting van veehouderijbedrijven is aanzienlijk, mede getuige het feit dat de sector een tweetal exclusief voor de branche opgestelde milieuwetten nodig heeft gemaakt.

Eenzijdig vertrouwen op het instrument van handhaving inzake de veehouderij blijkt -zachtjes gezegd- riskant. Het instrument van handhaving blijkt niet alleen slecht ont-

wikkeld door een gebrek aan kunde en capaciteit. Ook is van belang dat de veehouderijbranche een complexe milieupraktijk kent.

Met name indien zich milieuknelpunten voordoen, is het van groot belang een zorgvuldige beoordeling te maken van de milieugevolgen. In de huidige vergunningpraktijk vindt deze beoordeling plaats voorafgaand aan een bedrijfswijziging of oprichting. De eventueel daaruit voortvloeiende milieuvergunningverlening is in rechte aanvechtbaar.

Het AMvB-stelsel heeft als gevolg dat de rechtsverhouding tussen bedrijf en derden aanzienlijk verzwakt wordt ten nadele van derdebelanghebbenden. De beoordeling van de milieugevolgen voorafgaand aan de realisering van de bedrijfsplannen onttrekt zich aan het oog van zowel direct belanghebbenden als het bevoegde gezag.

Derdebelanghebbenden kunnen bovendien niet in rechte optreden voordat de bedrijfsplannen ten uitvoer worden gebracht. De bestaande milieubescherming neemt daarmee aanzienlijk af.

Milieuknelpunten komen vaak pas duidelijk -objectief- in de vergunningsprocedure aan het licht. Dit is natuurlijk ook het meest wenselijke moment: in het planstadium en niet pas nadat de plannen al zijn uitgevoerd. Het verdient daarom sterk de voorkeur dat ten minste voor bedrijven welke een milieuknelpunt veroorzaken de vergunningplicht in stand blijft.

Uit mondelinge navraag bij de betrokken ambtenaren van het ministerie van VROM bleek de mogelijke meerwaarde van een vergunningstelsel, het feitelijk functioneren van milieuhandhaving en de regeling voor milieuknelpunten geen zelfstandig punt van onderzoek of overweging bij het Ontwerpbesluit te zijn geweest. Dit geeft ernstig te denken over de zorgvuldigheid waarmee het Ontwerpbesluit tot stand is gekomen. Anders gezegd: de wens tot administratieve lastenverlichting neemt onverantwoorde vormen aan.