

# Raad van State kiest voor milieu

DEN HAAG - De streep die de Raad van State heeft gezet door een vergunning voor de uitbreiding van een veehouderij in Bentelo mag onder agrariers in sterk verzuurde gebieden voor de nodige beroering hebben gezorgd de uitspraak van het hoge college van staat kan echter niet zonder meer als een donderslag bij heldere hemel worden beschouwd.

## **HANS SCHMIT**

21 januari 1993, 00:00

Het verlenen van vergunningen aan veehouderijen op grond van de Hinderwet schiet ernstig tekort. Gemeenten hebben jarenlang, al dan niet oogluikend, uitbreidingen van veehouderijen toegestaan - nieuwe vestigingen werd geen strobreed in de weg gelegd. Meestal was een dergelijke tolerante houding ingebed in de lokale politiek: een gemeentebestuur waarin de landbouw sterk is vertegenwoordigd, staat doorgaans niet te trappelen zichzelf en zijn dorpsgenoten extra beperkingen in de bedrijfsvoering op te leggen. Mede hierdoor beschikt naar schatting de helft van de 90 000 veehouderijen in Nederland niet over een vergunning of draait met een verouderde vergunning die uitgaat van een veebezetting die in de verste verte niet strookt met de werkelijkheid. In het kader van het Nationaal milieubeleidsplan en met extra geld van minister Alders van milieubeheer moet de achterstand in de vergunningverlening (die zich ook voordoet in andere bedrijfstakken dan de veehouderij) aan het eind van 1994 zijn weggewerkt. Bij deze operatie wordt het slechte gemeentelijk beleid uit het verleden pijnlijk zichtbaar. In 1981 is de Hinderwet uitgebreid. Een vergunning moet niet alleen ongewenste hinder, schade en gevaar voorkomen, bij het verlenen ervan moet ook rekening worden gehouden met de effecten op de omgeving. Voor veehouderijen betreft dat met name de verzuring van natuurgebieden door de uitworp van ammoniak. De Richtlijn ammoniak en veehouderij uit 1987 (bekend als de 'ecologische richtlijn') legde vervolgens een afstand vast die in acht moest worden genomen tussen bedrijven en natuurgebieden; in de in 1991 herziene richtlijn werd dit afstandscriterium vervangen door normen voor de uitworp van ammoniak door een veehouderij. De Raad van State heeft zich de afgelopen jaren duidelijk vastgehouden aan de naleving van de bestaande voorschriften. Waar gemeenten zich nog wel eens soepel tegenover veehouders opstellen, kiest de Raad van State voor de geest van de wetgeving en voor het milieu. Zo bepaalde de Raad twee jaar terug dat bij de aanvraag

voor een vergunning door een bedrijf dat niet over zo'n papier beschikt als een nieuw bedrijf moet worden beschouwd, ook al bestaat het reeds tien of twintig jaar. Dat betekent dat het bedrijf dat de vergunning aanvraagt aan de laatste milieu-eisen moet voldoen. De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) schatte dat wanneer hieraan strikt wordt vastgehouden zo'n tienduizend bedrijven niet voor een vergunning in aanmerking komen en moeten sluiten. De VNG achtte dit onaanvaardbaar, gezien de onrust en het verzet waartoe dit in kleine agrarische gemeenschappen zou kunnen leiden. Om 'maatschappelijke ontwrichting' te voorkomen koos de VNG in de zomer van 1991 in een circulaire aan de gemeenten voor een gulden middenweg. Genoemd werden onder meer het verlenen van tijdelijke vergunningen wanneer een bedrijf geen opvolger heeft en het gedogen onder voorwaarden - instrumenten waarmee een bedrijf de tijd krijgt er mee op te houden. Met de uitspraak in de zaak-Bentelo heeft de Raad van State op gevoelige wijze de vinger gelegd op een ernstige tekortkoming in de jongste 'ecologische richtlijn' bij de Hinderwet. Volgens deze richtlijn mag een vergunning worden verleend wanneer een bedrijf een bepaald maximum aan zuureenheden uitwerpt op een nabijgelegen (natuur)gebied dat gevoelig is voor verzuring. De richtlijn zegt dat daarbij geen rekening hoeft te worden gehouden met de gemiddelde hoeveelheid zuur waarmee het gebied permanent wordt belast (het achtergronddepositieniveau). Want dat niveau, aldus de richtlijn, neemt de komende jaren af door het algemene beleid om de uitworp van ammoniak terug te dringen. Ho, ho, roept nu de Raad van State, ook al zou dat het geval zijn (wat nog maar de vraag is), dan nog mag je niet voorbijgaan aan de bestaande mate van vervuiling. Bij de wijziging van de Hinderwet in 1981 is nadrukkelijk bepaald dat rekening moet worden gehouden met de effecten van een activiteit op al bestaande effecten en met de reeds aanwezige achtergrondbelasting. De richtlijn houdt daar ten onrechte geen rekening mee - een fout die de wetgever dient te herstellen. De Raad van State meent dat deze tekortkoming van de richtlijn in gebieden die betrekkelijk schoon zijn, niet direct een vergunning in de weg hoeft te staan. Maar in sterk verzuurde gebieden (met een achtergrondbelasting van meer dan 2600 zuureenheden per hectare per jaar) kan geen sprake zijn van het verlenen van een vergunning. Het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieuhygiene heeft het achtergrondniveau in Bentelo op 3970 zuureenheden bepaald, dus: geen vergunning voor de betrokken veehouder in het Overijsselse dorp. Minister Alders en zijn collega Bukman van landbouw moeten nu aan de slag om de richtlijn aan te passen en een oplossing te zoeken voor de nieuw ontstane knelpunten. Dat die oplossing kan worden gevonden door zonder meer alle bedrijven maar te legaliseren ('generaal pardon'), lijkt uit oogpunt van zowel rechtsgelijkheid als milieubescherming uitgesloten. De knelpunten zijn veroorzaakt door een te laks beleid van gemeenten of door een moedwillig

overtreden van het verbod op uitbreiding en vestiging, zoals bijvoorbeeld in de intensieve veehouderij. Gemeenten die wel consequent de hand hielden aan de wettelijke regels, hebben op verzoeken tot uitbreiding van boeren die te goeder trouw handelden 'nee' verkocht. Bij een 'generaal pardon' kan het gebeuren dat in een aangrenzende gemeente die een oogje toe hield en waar boeren willens en wetens illegaal uitbreidden, deze overtreiders nu ineens over een vergunning beschikken. Legaliseren wordt dan het 'witwassen' van overtredingen en het belonen van het recht van de brutaalste. Een rechtsstaat kan dat niet toestaan. En de zieke bossen, verzuurde vennen en vergraste heide zijn al evenmin gediend van de zo 'witgewassen' ammoniak.