

Kenmerk	W08.04.0181/V
Datum advies	27 juli 2004
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 10 januari 2006, nr 7

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels ter beperking van de ammoniakemissie uit huisvestingssystemen van veehouderijen (Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 3 mei 2004, no. 04.001724, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels ter beperking van de ammoniakemissie uit huisvestingssystemen van veehouderijen (Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat voorschriften met betrekking tot de ammoniakemissie uit dierenverblijven die behoren tot een veehouderij. Samen met de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) die op 8 mei 2002 in werking is getreden, vormt het ontwerpbesluit het nieuwe wettelijke instrumentarium ter beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu die de emissie van ammoniak uit veehouderijen veroorzaakt. De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de verhouding tot de IPPC-richtlijn (*zie noot 1*) en heeft voorts opmerkingen van wetstechnische aard. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Verhouding tot IPPC-richtlijn

Onder de IPPC-richtlijn vallen de veehouderijen die zijn aangewezen in punt 6.6 van bijlage I van die richtlijn. Dat zijn bedrijven met installaties voor intensieve pluimvee- en varkenshouderij met meer dan 40.000 plaatsen voor pluimvee, 2.000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg) of 750 plaatsen voor zeugen (hierna: IPPC-inrichtingen). Aan deze en andere onder de IPPC-richtlijn vallende installaties dienen emissiegrenswaarden voor verontreinigende stoffen te worden gesteld die zijn gebaseerd op de "best beschikbare technieken" (BBT) (*zie noot 2*). Voor bestaande installaties geldt een overgangstermijn tot 30 oktober 2007. Artikel 16 van de IPPC-richtlijn voorziet in een procedure voor het vaststellen van BBT's voor bedrijfstakken in Europees verband. Over de verhouding tot de IPPC-richtlijn heeft de Raad de volgende opmerkingen.

a. In paragraaf 1.5.2, Normstelling, van de nota van toelichting wordt uiteengezet hoe de maximale emissiewaarden voor ammoniak uit veehouderijen zijn vastgesteld. Daarbij wordt onder meer opgemerkt dat, uitgaande van het vereiste van brede toepasbaarheid op langere termijn, geen huisvestingssystemen zijn meegenomen in de verdere beschouwing die

weliswaar een lage emissiefactor hebben, maar op termijn op grond van dierenwelzijnswetgeving niet meer mogen worden toegepast.

Verder wordt in dezelfde paragraaf opgemerkt dat vervolgens is gezien, welke van de beschikbare emissiearme huisvestingssystemen binnen de sector economisch en technisch haalbaar zijn. Als economisch criterium is daarbij gehanteerd, dat toepassing van een dergelijk huisvestingssysteem geen onredelijke kostenverhoging met zich mee mag brengen. Als additionele voorwaarde is gesteld dat een veehouder in beginsel moet kunnen kiezen uit meerdere emissiearme technieken.

De Raad adviseert deze uitgangspunten nader te rechtvaardigen in het licht van het criterium van de IPPC-richtlijn dat bij vergunningen en het vaststellen van bijzondere verplichtingen in dwingende algemene voorschriften, als bedoeld in artikel 9, achtste lid, van die richtlijn, moet worden getoetst aan de best beschikbare technieken. De Raad vindt die verantwoording onvoldoende terug in de beschouwing die in de paragrafen 1.5.2 en 1.5.3 wordt gegeven over de wijze waarop aan de uitgangspunten van de IPPC-richtlijn is getoetst. Meer in het bijzonder met betrekking tot de toets aan het economische criterium wordt in paragraaf 1.5.3 van de nota van toelichting bij de verantwoording van de bijzondere overgangstermijnen in bijlage 2 voor huisvestingssystemen van bepaalde categorieën dieren het volgende standpunt ingenomen: "Op grond van de IPPC-richtlijn dient immers bij de vaststelling van wat in een concrete situatie als "beste beschikbare technieken" moet worden beschouwd, ook rekening te worden gehouden met kosten en baten van de maatregelen". De Raad wijst erop dat, indien met "concrete situatie" een per inrichting gesubjectieerde beoordeling van kosten en baten wordt bedoeld, die beoordeling zich niet verdraagt met de objectivering die ten grondslag ligt aan het IPPC-criterium voor "beste beschikbare technieken". Die objectivering zal ook in acht moeten worden genomen bij de toepassing van het kosten en baten-criterium van artikel 9, vijfde lid, van de richtlijn. In zoverre dient de toelichting, zo nodig ook bijlage 2 van het ontwerpbesluit te worden gewijzigd.

b. De IPPC-richtlijn geldt vanaf 30 oktober 1999 voor onder die richtlijn vallende nieuwe installaties en voor op die datum reeds bestaande installaties die onder de richtlijn vallen en waarin een belangrijke wijziging wordt aangebracht. Het laatste volgt uit de definitie van "wijziging van de exploitatie" in artikel 2, aanhef en onder (10), en de artikelen 12, tweede lid, 21 en 22 van de richtlijn. (zie *noot 3*)

De regeling van de overgangstermijn voor de aanpassing van bestaande huisvestingssystemen in bijlage 2 van het ontwerpbesluit zal diensgevolge alleen betrekking kunnen hebben op inrichtingen die beneden de drempels van de richtlijn blijven en op reeds op 30 oktober 1999 bestaande inrichtingen waarvan de exploitatie als gevolg van een na die datum gerealiseerd huisvestingssysteem naar het oordeel van de bevoegde autoriteit (het bevoegd gezag) geen negatieve en significante effecten voor het milieu heeft (het criterium voor "belangrijke wijziging" in artikel 2, aanhef en onder (10)). Artikel 1, tweede lid, dat een opsomming geeft van wat voor de toepassing van het ontwerpbesluit onder bestaand huisvestingssysteem moet worden verstaan, bevat deze beperking niet. De Raad adviseert hierin te voorzien.

c. In artikel 4, eerste lid, wordt verwezen naar bijlage 2, waarin ten aanzien van een aantal diercategorieën de aanpassing van het stalsysteem wordt uitgesteld tot 1 januari 2010, terwijl volgens de IPPC-richtlijn bestaande IPPC-inrichtingen uiterlijk op 30 oktober 2007 aan de eisen van de richtlijn moeten voldoen (artikel 5, eerste lid, junctis 21 en 22). In paragraaf 1.5.3, onder "Bijzondere overgangstermijnen", van de nota van toelichting wordt de ruimere overgangstermijn voor die stalsystemen in overeenstemming met de richtlijn geacht, zolang

voor de huisvesting van betrokken diercategorieën in het kader van de richtlijn nog geen document met best beschikbare technieken is vastgesteld en met het voorschrijven van de best beschikbare technieken rekening moet worden gehouden met de kosten en baten van de te treffen maatregelen. De Raad wijst erop dat zodra voor de bedoelde intensieve veehouderijen voor 1 januari 2010 best beschikbare technieken beschikbaar zijn geen toepassing zal kunnen worden gegeven aan de genoemde overgangstermijn. Met het oog daarop geeft het college in overweging de desbetreffende passage in de nota van toelichting aan te vullen.

2. Duiding van de huisvestingssystemen

In artikel 2, eerste lid, juncto bijlage 1 van het ontwerpbesluit worden maximale emissiewaarden gesteld aan huisvestingssystemen die in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) zijn aangewezen. Dat volgt uit het gecombineerde gebruik van de begrippen "huisvestingssysteem" en "emissiefactor", alsmede de verwijzing in de definitie van het laatstgenoemde begrip naar artikel 1, eerste lid, van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav). Bij de Raad rijst de vraag hoe moet worden gehandeld in gevallen waarin een stal niet geheel overeenkomt met een in de Rav genoemd huisvestingssysteem. Moet het bevoegd gezag in die gevallen gelet op artikel 3, eerste en derde lid, Wav zo nodig zelf een maximale emissiewaarde voorschrijven of geldt voor de betrokken stal de emissiewaarde die is gekoppeld aan het huisvestingssysteem waarmee het het meest overeenkomt? De Raad adviseert hierover duidelijkheid te verschaffen in de nota van toelichting.

3. Begrippen diercategorie en hoofdcategorie

In verschillende artikelen van het ontwerpbesluit worden de termen "diercategorie" en "hoofdcategorie" gebruikt (artikel 1, tweede lid, aanhef en onder e, en in de artikelen 2, eerste lid, 3, eerste en tweede lid, en 4). Naar de Raad aanneemt, worden hiermee de categorieën en hoofdcategorieën van de bijlagen 1 en 2 bedoeld. Om misverstand met betrekking tot de reikwijdte van deze artikelen te voorkomen, adviseert de Raad de begrippen "diercategorie" en "hoofdcategorie" te definiëren.

4. Artikel 3

Ingevolge artikel 3, eerste lid, is de regeling van de maximale emissiewaarde in artikel 2 voor de diercategorieën melk- en kalfkoeien ouder dan 2 jaar niet van toepassing ten aanzien van een bestaand huisvestingssysteem en evenmin ten aanzien van de uitbreiding daarvan, zolang het aantal dierplaatsen als gevolg van de uitbreiding niet meer dan 20 stuks toeneemt. In de toelichting op dit artikellid wordt uiteengezet dat wanneer de uitbreiding in stappen plaatsvindt, de uitbreiding van een bestaand huisvestingssysteem moet voldoen aan de maximale emissiewaarde zodra het aantal dierplaatsen met meer dan 20 is toegenomen ten opzichte van het aantal dat aanwezig was op het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit. De Raad adviseert een bepaling van die strekking in het ontwerpbesluit zelf op te nemen.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W08.04.0181/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

— In verband met het gestelde in de toelichting op artikel 4, eerste lid, laatste tekstblok, artikel 4, eerste lid, beginnen met: Onverminderd artikel 3.

— Aan het slot van paragraaf 1.9.4 van de nota van toelichting tevens melding maken van de recente jurisprudentie over de Regeling stankemissie ammoniakemissie veehouderijen in landbouwonwikkelings- en verwevingsgebieden en van de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 5 april 2004. (zie noot 4)

1. Nader rapport (reactie op het advies) van 6 december 2005

1. Verhouding tot IPPC-richtlijn

De Raad heeft een aantal opmerkingen over de verhouding van het ontwerpbesluit tot de IPPC-richtlijn.

a. De Raad adviseert de uitgangspunten die in het ontwerpbesluit zijn gehanteerd bij de normstelling, nader te rechtvaardigen in het licht van het criterium van beste beschikbare technieken (BBT) uit de IPPC-richtlijn. Overeenkomstig het advies van de Raad zijn deze uitgangspunten in paragraaf 1.5.2 van de nota van toelichting getoetst aan de criteria die op grond van de IPPC-richtlijn gelden voor het vaststellen van BBT. Wat betreft de toets aan het economisch criterium dat in paragraaf 1.5.3 van de nota van toelichting wordt gehanteerd bij de verantwoording van de bijzondere overgangstermijnen, kan worden opgemerkt dat daarmee niet een per inrichting gesubjectieerde beoordeling van kosten en baten wordt bedoeld. Zoals de Raad terecht opmerkt volgt uit de definitie van BBT in artikel 2, onderdeel 11, van de richtlijn, dat het gaat om een afweging van kosten en baten op het niveau van een bedrijfstak. Omdat de door de Raad aangehaalde tekst kennelijk tot misverstanden kan leiden, is de nota van toelichting op dit punt aangepast.

b. Naar de mening van de Raad zou artikel 1, tweede lid, van het ontwerpbesluit waarin wordt bepaald wat voor de toepassing van het ontwerpbesluit onder een bestaand huisvestingssysteem moet worden verstaan, moeten worden aangepast, omdat deze in strijd kan komen met de bepalingen voor bestaande 'installaties' in de IPPC-richtlijn.

Onder bestaande 'installatie' verstaat de IPPC-richtlijn een 'installatie' die op 30 oktober 1999 in bedrijf was of waarvoor op die datum een vergunning was verleend of aangevraagd op voorwaarde dat de installatie uiterlijk op 30 oktober 2000 in werking is gesteld. Bestaande 'installaties' hoeven pas uiterlijk op 30 oktober 2007 aan de vereisten van de richtlijn te voldoen, tenzij er een belangrijke wijziging - een wijziging in de exploitatie met negatieve en significante effecten voor het milieu - heeft plaatsgevonden. In dat geval dient de wijziging van de installatie te voldoen aan de vereisten van de richtlijn. Het voorgaande betekent ondermeer dat bestaande huisvestingssystemen van inrichtingen die onder de reikwijdte van de IPPC-richtlijn vallen en die na 30 oktober 2000 in werking zijn gesteld of die na 30 oktober 1999 in belangrijke mate zijn gewijzigd, reeds nu moeten voldoen aan de vereisten van de richtlijn.

Zoals de Raad terecht constateert, bevat artikel 1, tweede lid, geen beperking met het oog op de hiervoor bedoelde situaties. Een dergelijke inperking is echter naar mijn mening uit het

oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ook niet wenselijk.

Op de eerste plaats is het volstrekt onduidelijk welke technieken in de periode van 1999 tot medio 2002 als beste beschikbare technieken (BBT) moeten worden beschouwd. Het ontwerpbesluit dateert van mei 2001 en de Europese BREF voor de intensieve veehouderij is pas in juli 2003 vastgesteld.

Op de tweede plaats is in dit verband van belang dat de toenmalige minister van VROM bij brief van 26 maart 2002 de gemeentebesturen heeft geadviseerd om bij de vergunningverlening zoveel mogelijk de emissie-eisen uit het ontwerpbesluit te hanteren. Op basis daarvan mag worden verwacht dat het merendeel van de huisvestingssystemen die na medio 2002 zijn vergund, aan het vereiste van BBT zullen voldoen.

Op de derde plaats moet worden geconstateerd dat het hier huisvestingssystemen betreft die op grond van een rechtsgeldige vergunning tot stand zijn gekomen, waarbij aanpassing van het huisvestingssysteem, gezien de recent gepleegde investeringen niet zonder meer kan worden afgedwongen. In elk geval acht ik het redelijk om in de gevallen dat een huisvestingssysteem thans niet aan BBT voldoet terwijl dat op grond van de richtlijn wel zou moeten, een termijn te gunnen om alsnog aan de vereisten van de richtlijn te voldoen. Een dergelijke overgangstermijn lijkt ook op grond van de richtlijn zelf verdedigbaar, nu de richtlijn in bijlage IV bepaalt dat bij de vaststelling van BBT ook rekening moet worden gehouden met de tijd die nodig is voor het omschakelen op een betere beschikbare techniek. Op grond van het ontwerpbesluit geldt ook voor deze situaties een overgangstermijn die op 30 oktober 2007 afloopt, wat in deze gevallen als een redelijke termijn kan worden beschouwd. Tegen deze achtergrond acht ik het niet zinvol om een speciale voorziening te treffen voor die gevallen waarin een bestaande huisvestingssysteem reeds nu zou moeten voldoen aan het BBT-vereiste.

Voorts is naar aanleiding van de opmerking van de Raad bezien of de in onderdelen c, d en e van artikel 1, tweede lid, van het ontwerpbesluit genoemde veranderingen van een huisvestingssysteem tot een belangrijke wijziging in de zin van de IPPC-richtlijn kunnen leiden. Anders dan in bovenbedoelde situaties, betreft het hier veranderingen die na de inwerkingtreding van het besluit worden gerealiseerd. Hierbij dient strijdigheid met de richtlijn te worden voorkomen.

Bij onderdeel c leidt de verandering niet tot een hogere emissie - de emissiefactor van het huisvestingssysteem wordt niet hoger en het aantal dierplaatsen neemt niet toe - zodat, voor zover het de gevolgen van de ammoniakemissie betreft, geen sprake zal zijn van negatieve en significante effecten voor het milieu.

Bij onderdeel d kan als gevolg van vergroting van de dierplaatsen in verband met dierenwelzijn wel een toename van ammoniakemissie plaatsvinden. Deze zal echter in verhouding tot de totale emissie uit de inrichting beperkt zijn, zodat ook in deze situatie geen sprake zal zijn van significante negatieve milieueffecten. Hierbij moet worden opgemerkt dat onderdeel b niet ziet op de omschakeling van batterijhuisvesting naar grond- of volièrehuisvesting bij kippen. In dat geval is namelijk sprake van een volledig andere huisvesting, waarbij tevens een aanzienlijke toename van emissie kan optreden.

Bij de in onderdeel e genoemde verandering is evenwel niet uitgesloten dat er, afhankelijk van het aantal en de categorie dieren in de oude en nieuwe situatie, significante negatieve milieueffecten optreden. In verband daarmee is dit onderdeel aangevuld met de voorwaarde dat bij deze verandering de ammoniakemissie niet mag toenemen.

Voorts is de artikelsgewijze toelichting met betrekking tot onderdelen c, d en e van artikel 1, tweede lid, aangevuld.

c. In bijlage 2 van het ontwerpbesluit wordt voor de aanpassing van bestaande stalsystemen

die behoren tot veehouderijen die onder de reikwijdte van de IPPC-richtlijn vallen, bij enkele diercategorieën een langere overgangstermijn gehanteerd (tot 1 januari 2010) dan de termijn die voortvloeit uit de richtlijn (uiterlijk 30 oktober 2007), ondermeer omdat voor de betreffende diercategorieën in de Europese BREF voor de intensieve veehouderij (nog) geen beste beschikbare technieken (BBT) zijn vastgesteld. De Raad wijst er terecht op dat wanneer ten aanzien van deze diercategorieën voor 1 januari 2010 BBT beschikbaar zijn geen toepassing kan worden gegeven aan de ruimere overgangstermijn. In verband daarmee is paragraaf 1.5.3 van de nota van toelichting overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld. Dat laat overigens onverlet dat op grond van bijlage IV van de richtlijn bij de bepaling van BBT ook rekening moet worden gehouden met de tijd die nodig is voor het omschakelen op een betere beschikbare techniek. Dit impliceert dat ook indien voor 2010 emissiearme technieken als BBT beschikbaar komen, een redelijke termijn zal moeten worden gegund voor de aanpassing van bestaande stalsystemen.

2. Duiding van de huisvestingssystemen

De Raad vraagt zich af hoe moet worden gehandeld in gevallen een stal niet geheel overeenkomt met een in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) genoemd huisvestingssysteem. Hierbij doelt de Raad kennelijk op de situatie dat een stalsysteem niet geheel voldoet aan de stalbeschrijving van een in de Rav opgenomen huisvestings-systeem, maar daarmee wel een zodanige gelijkenis vertoont dat mag worden aangenomen dat de emissiereductie van dat systeem even groot is. In de praktijk van vergunningverlening hanteert het bevoegd gezag voor het berekenen van de ammoniak-emissie in een dergelijke situatie veelal de emissiefactor van het huisvestingssysteem waarmee het betreffende stalsysteem technisch gezien in grote mate overeenkomt. Deze handelwijze is in de jurisprudentie aanvaard, zoals blijkt uit de uitspraken ABRvS 7 april 1995, nr. G05.93.1388 (Ede), ABRvS 19 februari 1999, nr. E03.97.1650 (Heumen), ABRvS 28 november 2001, nr. E03.99.0124 (Steenbergen). Het ligt dan ook voor de hand om bij de toetsing van een dergelijk stalsysteem aan de emissie-eisen van het besluit op overeenkomstige wijze te handelen. Overeenkomstig het advies van de Raad is paragraaf 1.5.2 van de nota van toelichting op dit punt aangevuld.

3. Begrippen diercategorie en hoofdcategorie

De Raad merkt op dat in verschillende artikelen van het ontwerpbesluit de term "diercategorie" wordt gebruikt. De term "hoofdcategorie" wordt echter slechts in één artikel (artikel 1, tweede lid, aanhef en onder e) gehanteerd. Uit de betreffende tekst kan worden afgeleid dat voor diercategorieën een indeling bestaat, waarbij een hoofdcategorie is onderverdeeld in meer subcategorieën. In de wet wordt het begrip "diercategorie" in de begripsbepaling voor "maximale emissiewaarde" ook gebruikt, zonder dat dit nader in de wet is omschreven. Niettemin bestaat er geen bezwaar tegen het opnemen van een begripsomschrijving als door de Raad geadviseerd, om ieder misverstand weg te nemen. Ik acht echter een omschrijving van alleen het begrip "diercategorie" voldoende, omdat daarin, in combinatie met hetgeen in de bijlagen bij het besluit is vermeld, voldoende tot uitdrukking komt hoe dit begrip zich vervolgens weer verhoudt tot "hoofdcategorie". Artikel 1, eerste lid, van het ontwerpbesluit is aldus aangevuld. Ook in de artikelsgewijze toelichting is hieraan een passage gewijd.

4. Artikel 3

Ik heb geen bezwaar tegen een verduidelijking in de tekst als door de Raad wordt voorgesteld. Artikel 3, eerste lid, is in deze zin aangevuld.

5. Redactionele kanttekeningen

De kanttekeningen van de Raad hebben geleid tot evenzovele wijzigingen in de tekst en de toelichting van het ontwerpbesluit.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de nota van toelichting op een aantal punten te actualiseren, ondermeer vanwege de wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat) (Stb. 2005, 432).

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

(1) Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEG L 257.

(2) Gedefinieerd in artikel 2, aanhef en onder 11 van de IPPC-richtlijn.

(3) Zie voor de uitleg van het begrip "nieuwe installaties" de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 mei 2004, nr. 200304835/1.

(4) Kamerstukken II 2003/04, 27 835, nr. 22.