



KokxDeVoogd

De staat van morgen. Start vandaag.

Juridische mogelijkheden om te komen tot scherper vergunnen in de veehouderij branche

Rapportage ten behoeve van de Nota-VTH



16 november 2021

Harm Borgers & Roos Molendijk

Inhoudsopgave

1. Inleiding en achtergrond onderzoek.....	3
1.1 Inleiding.....	3
1.2 Aanleiding	3
1.3 Vraagstelling en afbakening.....	4
1.4 Onderzoeksverantwoording	4
1.5 Leeswijzer.....	5
2. De grondslag voor emissie-eisen voor veehouderijen, naar huidig rechts	6
2.1 Inleiding.....	6
2.2 Enkele opmerkingen vooraf	6
2.3 Artikel 2.14 Wabo	7
2.3.1 Beste Beschikbare Technieken (BBT)	9
2.4 Activiteitenbesluit	11
2.4.1 Voorschriften ammoniak op grond van het Activiteitenbesluit	15
2.5 Wet ammoniak en veehouderij	15
2.6 Besluit emissiearme huisvesting.....	17
2.7 De 21 ^e tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet	19
2.8 Resumé; het stellen van emissiegrenswaarden onder huidig recht.....	21
3. De grondslag voor emissie-eisen voor veehouderijen krachtens de Omgevingswet.....	22
3.1 Inleiding.....	22
3.2 Enkele opmerkingen vooraf	22
3.3 Algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving.....	25
3.3.1 Specifieke zorgplicht	26
3.3.2 Rechtstreeks werkende milieuregels op basis van de hoofdstukken 4 en 5 Bal	26
3.4 (De)centrale omgevingswaarden.....	28
3.5 Maatwerkvoorschriften op basis van het Besluit activiteiten leefomgeving	29
3.6 (Maatwerk)regels in een Omgevingsplan	30
3.7 Voorschriften in een omgevingsvergunning	31
3.7.1 Inhoud vergunningvoorschriften; beoordelingskader MBA veehouderij.....	32
3.8 Voorschriften in een Omgevingsverordening.....	35
3.9 Resumé; het stellen van emissiegrenswaarden onder toekomstig recht.....	36
4. Scherpte op basis van het toekomstige omgevingsrecht.....	38
4.1 Inleiding.....	38
4.2 Beslissingsruimte; een cruciaal begrip voor scherpte	38
4.3 Scherpte in het toekomstige omgevingsrecht	41

4.3.1	Beslissingsruimte op basis van oogmerken en beoordelingscriteria.....	41
4.4	Scherpte bij de verschillende onderdelen van art. 4.22 Ow.....	42
4.4.1	Alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging.....	42
4.4.2	Alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid.....	44
4.4.3	De beste beschikbare technieken worden toegepast	44
4.4.4	Geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt	46
4.4.5	Overige mogelijkheden voor scherpe emissiegrenswaarden	46
4.5	Conclusie	47
5.	Concluderende beschouwing; uitgangspunten VTH-beleid	49
5.1	Inleiding.....	49
5.2	Uitgangspunten voor het VTH-beleid veehouderij	49
	Bijlage I: Lijst met bestudeerde documenten	52

1. Inleiding en achtergrond onderzoek

1.1 Inleiding

“WHO scherpt normen aan”, zo kopte de NRC op 21 september 2021.¹ In dit artikel werd vermeld dat de wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de advieswaarden aanscherpt voor luchtvervuiling, veroorzaakt door onder meer landbouw, rijden over asfalt en verbranding van fossiele brandstoffen door de industrie. De uitstoot van schadelijke stoffen bedreigt de gezondheid meer dan eerder was gedacht, aldus de VN-organisatie.

Niet alleen de WHO maar ook de Nederlandse regering streeft naar een permanente verbetering van de luchtkwaliteit, omdat dit belangrijk is voor de gezondheid van de inwoners van Nederland. Dit heeft geleid tot het Schone Lucht Akkoord (hierna: SLA). Daarin is – middels 10 themagroepen – afgesproken dat alle sectoren bijdragen aan deze verbetering, door middel van een emissiereductie.

In het kader van het SLA wordt een pilot industrie uitgevoerd. Die staat onder coördinatie van Rijkswaterstaat (hierna: RWS). Het gaat in deze pilot onder meer om (de mogelijkheden tot) het scherp en uniform vergunnen door provincies en gemeenten van industriële emissies.

1.2 Aanleiding

Ten behoeve van bovengenoemde pilot is recent door KokxDeVoogd onderzoek gedaan naar de juridische mogelijkheden om daadwerkelijk scherp en uniform te vergunnen. Dit onderzoek was primair gericht op de juristen van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten en heeft geresulteerd in het rapport “*Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies*”. In aanvulling hierop, is aan KokxDeVoogd gevraagd om een concretisering c.q. toepassing van dit rapport en de daarin gedeelde bevindingen voor de branche veehouderij. Meer specifiek is gevraagd om het opstellen van (de juridische onderbouwing van) een modeltekst, conform de afspraken en uitgangspunten uit het SLA, die provincies en gemeenten kunnen opnemen in hun nota-VTH. Deze tekst kan dienen om het uitgangspunt van scherp vergunnen te (kunnen) verankeren in het provinciaal en gemeentelijk beleid.

De voorliggende rapportage vormt daarmee in feite de juridische onderlegger van die nota-VTH. Dat het reeds verrichte onderzoek wordt toegespitst op de branche veehouderij, is geen toeval. Veehouderijen veroorzaken 11 procent van de gezondheidseffecten door binnenlandse luchtverontreiniging² en juist bij deze branche valt veel gezondheidswinst te behalen.³ Wij gaan niet over de maatschappelijke en politieke dialoog, maar schetsen in dit rapport wel het juridische kader daarvoor.

¹ Het artikel is te raadplegen op de volgende website: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/09/24/who-scherpt-normen-aan-a4059538#:~:text=De%20WHO%20wil%20overheden%20wereldwijd,waaraan%20lidstaten%20zich%20moeten%20houden.>

² Schone Lucht Akkoord, p. 39.

³ Schone Lucht Akkoord, p. 13.

1.3 Vraagstelling en afbakening

De opdracht houdt in dat het reeds verrichte onderzoek naar de juridische mogelijkheden om (industriële) emissies naar de lucht scherp en uniform te vergunnen, wordt gespecificeerd naar en toegespitst op de branche veehouderij.⁴ Daarbij ligt de focus op emissies naar de lucht, meer specifiek de emissie van ammoniak⁵ en fijnstof.⁶

De Wet natuurbescherming wordt hier buiten beschouwing gelaten. Ook de emissies van endotoxinen en geur vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Om terminologische verwarring te voorkomen, merken wij op dat veehouderij valt onder de agrarische sector, waartoe ook glastuinbouwbedrijven, akkerbouwbedrijven, open teelt, bedekte teelt, loonwerkbedrijven behoren.⁷ Dit onderzoek is beperkt tot de branche veehouderij.⁸

Het onderzoek richt zich primair op de mogelijkheden om zo scherp mogelijke emissiegrenswaarden te stellen, onder het regime van de toekomstige Omgevingswet.⁹ Waar nodig en verduidelijkend, behandelen wij ook de vigerende milieuwetgeving. Het uiteindelijke resultaat van dit onderzoek is (een modeltekst voor) de beleidsnota (VTH) voor de provincies en gemeenten, waarin het bestuurlijk streven staat om zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de juridische mogelijkheden tot scherpe emissiegrenswaarden voor veehouderijen.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Na de opdrachtverlening heeft medio juli een intake c.q. eerste gesprek met de opdrachtgever plaatsgevonden. Vervolgens is gestart met een bestudering van de relevante literatuur en jurisprudentie over het stellen van voorwaarden voor emissies naar de lucht, specifiek voor de branche veehouderij. Op basis van deze informatie is op hoofdlijnen een algemeen beeld gevormd van de juridische grondslag onder zowel het huidige recht als onder de Omgevingswet. Het betreft het eerste deel van het onderzoek. Waar nodig, is verwezen naar geraadpleegde literatuur en jurisprudentie. Ook wordt verwezen naar het eerder door ons geschreven rapport getiteld *“Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies”* en worden bepaalde passages uit dit rapport weergegeven.

⁴ Veehouderijen maken onderdeel uit van de agrarische sector, die verder bestaat uit glastuinbouwbedrijven, akkerbouwbedrijven, tuinbouwbedrijven, agrarisch loonwerkbedrijven, landbouwmechanisatiebedrijven, bedrijven voor de teelt en kweek van waterplanten en waterdieren en bedrijven voor mestbehandeling.

⁵ Ammoniak is een kleurloos gas dat sterk ruikt. Het is een verbinding van stikstof (N₂) en waterstof (H₂). Zie: <https://www.rivm.nl/stikstof/ammoniak>

⁶ Onder 'fijnstof' worden vaste, zwevende 'deeltjes' verstaan, met een aerodynamische diameter tussen tweeëneenhalve en tien micrometer. Zie art. 2 van de Richtlijn 2008/50/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. Zie ook § 2.10 van de Nederlandse Emissie Richtlijn Lucht.

⁷ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/activiteitenbesluit/agrarische-sector/>.

⁸ Er wordt in dit onderzoek geen uitsplitsing gemaakt per aparte diercategorie (e.g. melkveerundsector, vleeskalversector) ten behoeve van de leesbaarheid.

⁹ De reden hiervoor is dat de Omgevingswet naar verwachting per 1 juli 2022 in werking treedt en gemeenten en provincies voldoende tijd dienen te hebben om de conclusies van dit voorliggende rapport mee te nemen in de nota-VTH.

Vanuit dit algemene beeld is vervolgens onderzocht wat – indien de juridische basis is gegeven – de mogelijkheden zijn om ook daadwerkelijk *scherpe grenswaarden voor emissies naar de lucht* te stellen voor ammoniak en fijnstof, met het oog op de afspraken in het SLA. Ook dit deel van het onderzoek is uitgevoerd op basis van een literatuur- en jurisprudentieanalyse.

De bevindingen zijn vervolgens in concept voorgelegd aan de themagroep Beleid. Ook is een concepttekst Nota-VTH opgesteld, op basis van de rapportage. Op 18 oktober 2021 is het concept van zowel de rapportage als de Nota-VTH besproken. Vervolgens hebben de onderzoekers de opmerkingen die tijdens de themagroep zijn gemaakt, verwerkt in een nieuwe versie van de rapportage en de Nota. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe versie van beide documenten, die op 4 november 2021 is gepresenteerd aan de themagroep Landbouw. Naar aanleiding van deze consultatie, zijn de Nota en de voorliggende rapportage gefinaliseerd.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van deze rapportage is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader uiteengezet dat geldt voor emissies naar de lucht voor de branche veehouderij onder het huidige recht, waarna hoofdstuk 3 de grondslag voor emissie-eisen voor veehouderijen krachtens de Omgevingswet behandelt. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 4 de mogelijkheden om tot *streng*e regels te komen ten aanzien van de stoffen ammoniak en fijnstof, waarbij ‘streng’ inhoudt dat resultaat wordt geboekt met het beschermen van de gezondheid en met het beschermen en verbeteren van het milieu. Gelet hierop, spreken wij van *resultaatgerichte emissiegrenswaarden*. Hoofdstuk 5 rondt af met een concluderende beschouwing, inclusief een voorstel voor de uitgangspunten en concepttekst van de Nota-VTH.

2. De grondslag voor emissie-eisen voor veehouderijen, naar huidig rechts

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de grondslag voor een emissiegrenswaarde voor de branche veehouderij met betrekking tot lucht, zoals dat geregeld is in het huidige milieurecht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de grondslag onder de toekomstige Omgevingswet. Dit hoofdstuk heeft betrekking op de emissie van de stoffen ammoniak en fijnstof naar de lucht. Hoewel de focus van dit rapport ligt op de mogelijkheden onder het toekomstige milieurecht, wordt gestart met een beschrijving van het huidige recht. Dit omdat het toekomstige milieurecht (gedeeltelijk) voortbouwt op (de systematiek van) het huidige recht en bepaalde begrippen hun relevantie (blijven) behouden.

Ten slotte maken wij voorafgaand nog twee opmerkingen. Allereerst merken wij op dat er bij de beschrijving van zowel het huidige als het toekomstige juridische kader vanuit wordt gegaan dat sprake is van een inrichting als bedoeld in de Wet milieubeheer (Wm)¹⁰ onder het huidige recht en van een Milieubelastende activiteit (MBA) onder de Omgevingswet. Ten tweede brengen wij in herinnering dat de Wet natuurbescherming buiten beschouwing wordt gelaten, evenals de emissies van endotoxinen en geur.

2.2 Enkele opmerkingen vooraf

In ons eerder gepubliceerde rapport *“Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies”* zijn wij uitgebreid ingegaan op de juridische grondslag onder het huidige recht voor een emissiegrenswaarde met betrekking tot lucht.¹¹ In dit onderzoek vindt een specificatie naar de branche veehouderij plaats. De regels voor agrarische bedrijven zijn in het huidige recht hoofdzakelijk opgenomen in het Activiteitenbesluit, de Wet geurhinder en veehouderij,¹² de Wet ammoniak en veehouderij, het Besluit emissiearme huisvesting en de 21^e tranche van het Besluit Crisis- en herstelwet. De Wet geurhinder en veehouderij blijft in het kader van dit onderzoek buiten beschouwing. Voor de volledigheid merken wij daarover wel kort het volgende op.

Naast de emissie van ammoniak is geur ook een belangrijk thema voor veehouderijen. De Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv) bevat geurnormen waaraan vergunningplichtige veehouderijen in het kader van een omgevingsvergunning milieu worden getoetst. Die normen gelden niet voor veehouderijen die onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen (zogenaamde type A – en type B-inrichtingen). Op deze veehouderijen zijn de artikelen 3.112 -3.114a Abm van toepassing. Deze artikelen zijn gericht op

¹⁰ Artikel 1.1 Wm. Indien geen sprake is van een inrichting, gelden de regels van het Activiteitenbesluit niet en is ook geen omgevingsvergunning milieu nodig.

¹¹ Zie hiervoor hoofdstuk 2 van het rapport *“Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies”*.

¹² Deze wet bevat de algemene regels met betrekking tot de beoordeling van de geurhinder vanuit dierenverblijven die het bevoegd gezag moet hanteren bij het verlenen van een omgevingsvergunning aan veehouderijen.

bescherming van zeer kwetsbare gebieden, tot en met een zone van 250 meter rondom die gebieden, tegen ammoniakemissies vanuit landbouwhuisdierenverblijven. De artikelen 3.115 – 3.121 Abm gaan specifiek over geurhinder. Voor type C-inrichtingen (vergunningplichtige veehouderijen) gelden deze artikelen niet¹³ en dat betekent dat er – indien daarvoor aanleiding bestaat – voorschriften in de vergunning moeten worden opgenomen over ammoniak en geurhinder. Voor die voorschriften geldt het kader van de Wet ammoniak en veehouderij en van de Wet geurhinder en veehouderij. De Wet geurhinder en veehouderij gaat op in de Omgevingswet. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat in §5.1.4.6.3 instructienormen, die de gemeenteraad verplichten om in het omgevingsplan geurnormen te stellen voor het houden van landbouwhuisdieren als bedrijfsmatige activiteit. In dat geval moet het omgevingsplan een bebouwingscontour geur aanwijzen.¹⁴ De Wet ammoniak veehouderij bespreken wij in §2.5 van dit rapport.

2.3 Artikel 2.14 Wabo

Voordat wij nader ingaan op (de grondslag voor) emissies van veehouderijen, herhalen wij eerst kort het algemene beoordelingskader uit artikel 2.14 Wabo, dat geldt voor de vergunningverlening en dat ook leidend is voor de inhoud van de algemene regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer.¹⁵

Vooropgesteld wordt dat voor veel (met name grote) veehouderijen een omgevingsvergunning milieu is vereist op grond van artikel 2.1, lid 1 onder e Wabo. Het toetsingskader voor een omgevingsvergunning voor een inrichting is opgenomen in artikel 2.14 Wabo.¹⁶ De essentie van dit artikel is dat vergunningverlening gericht is op *het belang van de bescherming van het milieu*,¹⁷ waarbij onder ‘bescherming’ mede wordt verstaan de ‘verbetering van het milieu’.¹⁸ Een vergunning kan slechts in het belang van deze bescherming – en dus ook verbetering – van het milieu worden geweigerd,¹⁹ maar moet worden verleend als door het stellen van voorschriften en beperkingen kan worden gewaarborgd dat de nadelige gevolgen voor het milieu voldoende kunnen worden voorkomen of beperkt. Voor een uitgebreidere beschrijving van dit beoordelingskader voor de beslissing op een aanvraag voor een

¹³ Dit volgt uit artikel 3 onder b Abm.

¹⁴ Zie hierover Bodden 2017.

¹⁵ Artikel 8.40, lid 3 Wet milieubeheer, met verwijzing naar artikel 2.22 lid 2 Wabo, waarin artikel 2.14 Wabo wordt aangewezen als het kader voor het stellen van de voorschriften voor inrichtingen.

¹⁶ Het toetsingskader voor een actualisatie van een vergunning verleend op grond van art. 2.1 lid 1 onderdeel 1 Wabo is te vinden in art. 2.30 Wabo. Op grond van dit artikel is het bevoegd gezag is verplicht regelmatig te bezien of de aan een omgevingsvergunning voor een inrichting verbonden voorschriften nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu zijn. Het bevoegd gezag is verplicht om de voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen als door toepassing van art. 2.30 lid 1 Wabo blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt (art. 2.31 lid 1 onderdeel b Wabo).

¹⁷ Artikel 2.14, derde lid Wabo. Dit artikel is de opvolger van het voormalige art. 8. 23 Wm waarin het criterium “in het belang van de bescherming van het milieu” werd gebruikt.

¹⁸ Zie over ‘verbeteren’ artikel 1.1, lid 2 onder c Wm en artikel 1, lid 2 Wabo.

¹⁹ De Wabo verwijst voor de betekenis van de begrippen ‘gevolgen voor het milieu’ en ‘bescherming van het milieu’ naar de Wm (art. 1.1 lid 2 Wabo). De Wm bevat weliswaar geen definitie maar geeft wel een indicatie van wat in ieder geval onder voornoemde begrippen wordt verstaan. Wel blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de begrippen ruim moeten worden uitgelegd, zie *Kamerstukken II* 1991/92, 21 087, nr. 3, p. 31.

omgevingsvergunning voor een inrichting verwijzen wij naar §2.2 van het rapport “*Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies*”.²⁰

Ten slotte brengen wij in herinnering dat alle regels voor inrichtingen erop gericht zijn dat nadelige milieugevolgen worden voorkomen of zoveel mogelijk worden beperkt, in het belang van een hoog niveau van bescherming van het milieu. Het gaat erom dat aan het oprichten, in werking hebben en veranderen van een inrichting voorschriften worden verbonden die nodig zijn.²¹

- In het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu, daaronder mede verstaan de verbetering van het milieu;
- Om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen, of indien dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk te beperken en ongedaan te maken;
- Bij voorkeur door maatregelen aan de bron.

Dit beoordelingskader dient in de praktijk door het bevoegd gezag op een bepaalde manier te worden toegepast, zo volgt uit de Afdelingsjurisprudentie. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ook wel kortweg: de Afdeling) hanteert in dat verband een standaardoverweging, die uit een aantal denkstappen bestaat:

- De vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken niet kunnen worden voorkomen, dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt, door het stellen van voorschriften en beperkingen.
- Bij de bepaling van het beschermingsniveau komt het bevoegd gezag beoordelingsvrijheid toe, om te bepalen wat nodig is ter bescherming van het milieu.²²
- Hierbij moet in acht worden genomen dat in de inrichting ten minste de beste beschikbare technieken (hierna: BBT, zie daarover) moeten worden toegepast.²³ Maar de toepassing van BBT garandeert niet dat zich geen onaanvaardbare milieugevolgen voordoen. Dit vraagt telkens per situatie een beoordeling van het bevoegd gezag.
- Ook moet in acht worden genomen dat aan de grenswaarden van de milieukwaliteitseisen krachtens Titel 5.2 Wm wordt voldaan.²⁴

Het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning voor een inrichting bestaat dus uit een algemene weigeringsgrond: ‘*het belang van de bescherming van het milieu*’. Om dit belang te kunnen behartigen, moet het bevoegd gezag een beslissing nemen op basis van een aantal aspecten, dat specifiek is beschreven in de wet. Voor wat betreft deze aspecten is van belang dat het bevoegd gezag een aantal

²⁰ Rapport “*Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies*”, p. 4 e.v.

²¹ Artikel 2.22 Wabo en § 5.2 Besluit omgevingsrecht (Bor).

²² Zie onder meer ABRvS 26 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5367, ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:18.

²³ Artikel 2.14 Wabo eerste lid onder c en artikel 5.4 Bor.

²⁴ Deze milieukwaliteitseisen zijn gebaseerd op de Europese Kaderrichtlijn luchtkwaliteit. Bij veehouderijen die vergunningplichtig zijn, beoordeelt het bevoegd gezag met een omgevingsvergunning milieu of aan deze eisen wordt voldaan. De eisen kunnen het karakter hebben van een grenswaarde (op een vastgesteld moment dient de kwaliteit bereikt te zijn danwel in stand te worden gehouden) of een richtwaarde (de kwaliteit moet op een vastgesteld moment zoveel als mogelijk bereikt zijn danwel in stand worden gehouden).

‘slechts’ hoeft te *betrekken bij de beoordeling* van de aanvraag (art. 2.14 lid 1 onder a), terwijl met anderen *rekening moet worden gehouden* (art. 2.14 lid 1 onder b) en weer anderen *in acht* moeten worden genomen (art. 2.14 lid 1 onder c). Op basis van deze terminologie is het duidelijk dat het bevoegd gezag verschillende bestuurlijke ruimte heeft om een beslissing te nemen over een concrete emissiegrenswaarde:

- Aspecten die het bevoegd gezag *moet betrekken*.
- Aspecten waarmee het bevoegd gezag *rekening moet houden*.
- Aspecten die het bevoegd gezag *in acht moet nemen*.

2.3.1 Beste Beschikbare Technieken (BBT)

Het begrip Beste Beschikbare Technieken – dat voortvloeit uit de Richtlijn Industriële Emissies (RIE, voorheen de IPPC-richtlijn)²⁵ - is in deze rapportage al een aantal keer genoemd. Omdat dit begrip (zowel onder het huidige recht als onder het toekomstige omgevingsrecht) een belangrijke rol speelt, lichten wij dit begrip nader toe.

Het toetsingskader voor de omgevingsvergunning milieu staat – zoals beschreven – in artikel 2.14 van de Wabo.²⁶ Op grond van artikel 2.14, lid 1, sub c Wabo dient het bevoegd gezag bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning milieu, in ieder geval in acht te nemen dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende BBT worden toegepast. In artikel 5.4 van het Besluit omgevingsrecht en artikel 9.2 van de Regeling omgevingsrecht staat dat het bevoegd gezag bij de bepaling van beste beschikbare technieken (BBT) in het kader van de vergunningverlening rekening moet houden met de relevante BBT-conclusies en Nederlandse informatiedocumenten over BBT. De bijlage bij de Regeling omgevingsrecht bevat een opsomming van de Nederlandse informatiedocumenten over BBT.

Bij de beoordeling wat BBT concreet voor veehouderijen inhoudt, dient rekening te worden gehouden met de relevante BBT-conclusies en de Nederlandse informatiedocumenten over BBT die zijn opgenomen in de bij de Regeling omgevingsrecht behorende Bijlage.²⁷ Voor IPPC-bedrijven geldt daarnaast dat de IPPC-beleidslijn voor ammoniak en het Besluit emissiearme huisvesting betrokken dienen te worden in de BBT-afweging. Ook een BREF kan bijvoorbeeld in deze afweging worden meegenomen. Wij lichten dit hieronder nader toe:

- Op grond van de Beleidslijn IPPC-Omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij (hierna kortweg: de Beleidslijn) kan het bevoegd gezag in de voorschriften bij de omgevingsvergunning strengere emissie-eisen stellen dan de eisen die gebaseerd zijn op BBT, indien dit vanwege de technische kenmerken van de installatie of de geografische ligging van de installatie noodzakelijk of de plaatselijke milieuomstandigheden noodzakelijk is.

²⁵ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) (PbEG L 334/17) (RIE).

²⁶ Zie over deze wettelijke bepaling uitgebreider § 2.2 van de rapportage “Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies” (pagina 4 e.v.).

²⁷ Art. 9.2 van de Regeling omgevingsrecht. Zie ook art. 5.4 Bor.

- Uit het Besluit emissiearme huisvesting volgt voor wat betreft de emissie van ammoniak dat in een veehouderij de BBT ter voorkoming of beperking van ammoniakemissie worden toegepast, wanneer de maximale emissiewaarden, zoals neergelegd in dat besluit, niet worden overschreden.²⁸
- BREF's, waaronder (in elk geval) de BREF Intensieve Pluimvee- en varkenshouderij.

BREF's kunnen worden omschreven als 'omvangrijke technische documenten' waarin voor een industriële sector de BBT worden beschreven inclusief de hiermee geassocieerde emissiegrenswaarden.²⁹ De BREF's zijn doorgaans tot stand gebracht door technici en bevatten een beleidsmatige afweging tussen economische en technologische belangen.³⁰ De referentiewaarden van de BREF dienen als indicatie om de milieuprestaties van een IPPC-installatie aan te kunnen geven, wat als BBT wordt gezien.³¹

Volledigheidshalve merken wij op dat er twee soorten BREF's zijn, namelijk verticale en horizontale BREF's. Een verticale BREF is een BREF die technieken beschrijft die specifiek zijn voor een bepaalde branche, zoals bijvoorbeeld voor de IJzer – of Staalsector. Een horizontale BREF is een BREF die in meerdere branches kan worden toegepast, sprake van branche overschrijdende technieken.³² Verder merken wij op dat de status van de BREF's niet altijd onomstreden is. Zo is in de literatuur gewezen op het feit dat deze documenten tot interpretatievraagstukken kunnen leiden.³³ En in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden de BREF's beschouwd als documenten die invulling geven aan BBT,³⁴ maar waarvan afwijking mogelijk is mits daar aanleiding voor bestaat en dit goed wordt gemotiveerd.³⁵

De technieken die een BREF behandelt als BBT worden in de BREF samengevat als 'BBT-conclusies'. Aan die BBT-conclusies worden BAT-AEL's verbonden,³⁶ wat in het Nederlandse milieurecht is vertaald als *met BBT geassocieerd emissieniveaus (BBT GEN)*. Het bevoegd gezag dient voor een concrete inrichting in beginsel emissiegrenswaarden vast te stellen die waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden binnen de bandbreedte van dan deze met BBT geassocieerde emissieniveaus blijven.³⁷ Hierbij dienen de BBT-conclusies dus als informatiedocument voor het bevoegd gezag: het blijft de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om de toepasselijke emissiegrenswaarde te stellen voor het concrete geval. Een bepaalde techniek of maatregel uit een BBT-conclusie kan dus niet 'zomaar'

²⁸ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2736.

²⁹ Van Rossem 2011, p. 234.

³⁰ Leemans 2007 p. 48.

³¹ ABRvS 19 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG4697.

³² Van Rossem 2011, p. 234.

³³ Jongma 2002, p. 211; Bröring 2007, p. 22-23; Beijen 2010, p. 116.

³⁴ ABRvS 28 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH1132.

³⁵ ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:285.

³⁶ Dit staat voor: Best Available Techniques – Associated Emission Level. In dit rapport gebruiken wij de Nederlandse terminologie.

³⁷ Voor ammoniak geldt bijvoorbeeld dat er in de BBT-conclusie een bepaald emissieniveau is benoemd, die het einde van een range markeert waarbinnen de emissies moeten blijven.

worden overgenomen, alsof dat vanzelfsprekend BBT is in een concreet geval. Zeker voor stallen – die onderling zeer verschillen – geldt dat maatwerk belangrijk is.

De BBT-conclusie is belangrijk, maar het is geen blauwdruk. Het bevoegd gezag moet, integraal beoordeeld, streven naar de hoogst haalbare bescherming en verbetering van milieu en de hoogst haalbare bescherming van de gezondheid.³⁸ Het bevoegd gezag kan daarom in een concreet geval constateren dat een BBT-conclusie verouderd of onvolledig is of dat er omstandigheden zijn die aanleiding geven tot het stellen van een andere emissiegrenswaarde dan zou volgen uit de conclusie.

Voor de volledigheid merken wij nog op dat de kosteneffectiviteit van een maatregel ook een rol kan spelen bij het bepalen van een emissiegrenswaarden. Wij verwijzen in dit verband naar onze eerdere rapportage (§ 2.4, pagina 9 e.v.).

Het voorgaande komt erop neer dat BBT het *referentiepunt* zijn voor het stellen van emissiegrenswaarden. Op basis van dat referentiepunt dient het bevoegd gezag een beslissing te nemen over het met de BBT geassocieerde emissieniveau. Dit geldt zowel voor nieuwe als voor bestaande inrichtingen en zowel voor IPPC-installaties als niet-IPPC installaties. Maar bij de beslissing over de emissiegrenswaarde kan niet worden volstaan met een *willekeurige* keuze van een BBT. Er moet telkens een integrale beoordeling van de situatie plaatsvinden, waarbij het hoogst haalbare moet worden nagestreefd.³⁹ Dit betekent overigens niet dat *per definitie* moet worden gekozen voor de laagste emissiegrenswaarde die uit een BBT-informatiedocument of BBT-conclusie (in geval van een IPPC-installatie) volgt. Maar het betekent wel dat het bevoegd gezag gemotiveerd moet beslissen over de meest strenge emissiegrenswaarde die *redelijkerwijze* kan worden voorgeschreven. Dat gebeurt in de context van het geval en met het oog op de hoogst mogelijke bescherming van de gezondheid en het milieu. Dit vereist bovendien een beslissing die tevens invulling geeft aan de andere aspecten van artikel 2.14 Wabo, naast het aspect van BBT en het daarmee geassocieerde emissieniveau.

2.4 Activiteitenbesluit

Naast het algemeen kader van artikel 2.14 Wabo, speelt het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna ook: het Activiteitenbesluit of Abm) een belangrijke rol, omdat dit besluit een belangrijke rol speelt bij de normering voor veehouderijen ten aanzien van emissies naar de lucht. De hoofdregel is dat een inrichting⁴⁰ onder de werking van het Activiteitenbesluit geldt, de vergunningplicht is uitzondering.⁴¹ Het Activiteitenbesluit bevat de milieuregels voor agrarische bedrijven, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen type A-inrichtingen (waar lichte milieubelastende activiteiten worden uitgevoerd),⁴² type B-

³⁸ Kamerstukken II 2003/04, 29711, 3, p. 11.

³⁹ Leemans 2008, p. 45.

⁴⁰ Art. 1.1 lid 1 Wm definieert inrichting als 'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht'. Inrichtingen vallen onder het Activiteitenbesluit tenzij ze als vergunningplichtig zijn aangewezen in bijlage I bij het Besluit omgevingsrecht (Bor).

⁴¹ De vergunningplicht voor een veehouderij geldt op grond van art. 2.1 lid 1 onder e Wabo jo. art. 2.1 lid 2 Wabo jo. art. 2.1 Bor en Bijlage 1, onderdeel C, categorie 8.

⁴² Zie artikel 1.2 Abm voor de voorwaarden voor (het zijn van) een type A-inrichting.

inrichtingen en type C-inrichtingen.⁴³ Type B-inrichtingen zijn inrichtingen waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist voor een activiteit op grond van artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo en die geen type A-inrichting zijn. Dit type inrichting valt onder de algemene regels, een melding is vereist.⁴⁴ Voor een type B-inrichting kan onder omstandigheden – naast de toepasselijkheid van het Activiteitenbesluit - een Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets (hierna: OBM) vereist zijn, een soort lichte toets vooraf.⁴⁵ Of dit het geval is, is afhankelijk van de dierenaantallen die binnen de (veehouderij)inrichting worden gehouden.⁴⁶ Voor veehouderijen zijn specifiek drie varianten van de OBM relevant: de OBM kleinschalig vergisten van mest (voor het oprichten en uitbreiden van een kleinschalige mestvergister),⁴⁷ de OBM fijnstof⁴⁸ voor het oprichten of wijzigen van een dierenverblijf of het uitbreiden van het aantal landbouwhuisdieren en ten slotte de OBM milieueffectrapportage voor oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van dieren.

Weigering van de OBM geschiedt indien het bevoegd gezag heeft besloten dat een MER moet worden opgesteld (OBM-MER wordt dan geweigerd) respectievelijk indien de grenswaarde voor fijnstof wordt overschreden (OBM fijnstof wordt dan geweigerd).⁴⁹ Over de OBM fijnstof veehouderijen kort nog het volgende. De OBM fijnstof geldt alleen voor type B-inrichtingen; type C-inrichtingen zijn uitgesloten⁵⁰ (dit geldt dus als sprake is van een IPPC-installatie; ook dan is geen OBM fijnstof noodzakelijk). De drempels voor de aantallen dieren zijn opgenomen in het Bor⁵¹ Weigering van de OBM door het bevoegd gezag kan alleen plaatsvinden op een van de in art. 5.13b lid 6 Bor genoemde gronden. In voornoemd artikel is bepaald dat de OBM moet worden geweigerd indien deze leidt tot overschrijding van de grenswaarden voor fijnstof (in voornoemd artikel zwevende deeltjes (PM₁₀) genoemd), bedoeld in bijlage 2, voorschrift 4.1 Wet milieubeheer (Wm). Deze verplichting tot weigering geldt alleen als toetsing aan de grenswaarden nodig is op grond van artikel 5.16 Wm. Laatstgenoemd artikel bevat het juridische kader voor de luchtkwaliteit en vormt de kern van de toetsing aan de luchtkwaliteitseisen en benoemt vier gevallen waarin de vergunning kan worden verleend. Het betreft de volgende gevallen:

- Vergunningverlening leidt niet tot een overschrijding van een grenswaarde (lid 1 onder a Wm);
- Vergunningverlening draagt niet in betekende mate (NIBM)⁵² bij aan de concentratie van fijnstof (lid 1 onder c Wm);
- Vergunningverlening is mogelijk, omdat de concentratie fijnstof in de buitenlucht per saldo verbetert, of tenminste gelijkblijft (lid 1 onder b Wm);

⁴³ Er bestaat ook het Type-A inrichting maar daar valt een veehouderij niet onder (vgl. artikel 1.2 Abm). Het voert in het kader van dit onderzoek te ver om uitgebreid in te gaan op het verschil tussen de drie typen inrichtingen.

⁴⁴ Art. 1.10 Activiteitenbesluit. Een melding geldt alleen voor type B-inrichtingen, en is altijd van toepassing op een veehouderij. Zie voor een veehouderij ook specifiek artikel 1.18-1.19 Activiteitenbesluit.

⁴⁵ Art. 2.1 lid 1 onder i Wabo jo. art. 2.2a Bor.

⁴⁶ Art. 2.1 lid 1 onder i Wabo jo. art. 2.2a Bor (het gaat dan om een 'activiteit, bedoeld in categorie 14, onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r.').

⁴⁷ Het gaat om installaties voor het vergisten van alleen dierlijke mest met een verwerkingscapaciteit van maximaal 25.000 m³ per jaar.

⁴⁸ Er wordt in dit geval alleen getoetst aan fijnstof en niet aan andere luchtkwaliteitseisen uit de Wet milieubeheer.

⁴⁹ Zie voor de weigeringsgronden ook artikel 5.13b Bor.

⁵⁰ Dit blijkt uit de zinsnede "niet zijnde een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid van de wet.." zoals genoemd in art. 2.2a lid 4 Bor.

⁵¹ Art. 2.2a lid 4 onder a Bor.

⁵² Door toevoeging van de woorden 'niet in betekende mate' wordt voorkomen dat van ieder project, hoe klein ook, de mogelijke gevolgen voor de luchtkwaliteit in beeld moeten worden gebracht en dat ieder project op die gevolgen moet worden getoetst. Zie *Kamerstukken II*, 2005/2006, 30 489, nr. 3, p. 29.

- Ten slotte: het betrokken project dat wenst uit te breiden of zich wenst te vestigen, is voorzien in het Nationaal Samenwerkingsproject Luchtkwaliteit (NSL) of in een regionaal programma (lid 1 onder d Wm). Deze toetsgrond is bij veehouderijen niet relevant.

Terug naar de beschrijving van de verschillende typen inrichtingen op grond van het Activiteitenbesluit. Voor type C-inrichtingen is een omgevingsvergunning milieu vereist⁵³ (en in bepaalde gevallen ook een OBM). Voor type C-inrichtingen is naast de vergunning een deel van het Activiteitenbesluit direct van toepassing. Het betreft bepaalde afdelingen uit hoofdstuk 2, activiteiten uit hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5 alsook bepalingen uit hoofdstuk 6.

De aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu voor een type C-inrichting wordt getoetst aan de Wet ammoniak en veehouderij (Wav), de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en de grenswaarden luchtkwaliteit op grond van artikel 5.16 Wm.

Het Besluit emissiearme huisvesting geldt altijd en stelt emissie-eisen voor stallen (dus ongeacht of sprake is van een Type B- of C-inrichting). Deze regelgeving komt verderop in dit rapport nog uitgebreider aan bod (§ 2.6 van dit rapport).

In aanvulling op het voorgaande, bevat afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit de algemene emissie-eisen voor lucht voor alle typen inrichtingen. Voor de meeste inrichtingen voorziet het Activiteitenbesluit in grenswaarden voor emissies naar de lucht. In afdeling 2.3 Abm worden algemene emissiegrenswaarden gesteld voor emissies door inrichtingen type A, B en C. Deze emissiegrenswaarden zijn direct werkend en zij gelden voor vrijwel alle inrichtingen. Dat geldt ook voor inrichtingen type C, waarvoor een omgevingsvergunning is vereist naast de gelding van de regels van het Abm. Voor inrichtingen met een IPPC-installatie geldt een afwijkende regeling (zie verderop).

De emissiegrenswaarden zoals genoemd in de artikelen 2.5 en 2.6 van het Activiteitenbesluit gelden als de met BBT geassocieerde emissieniveaus.⁵⁴ Het bevoegd gezag hoeft voor de inrichtingen die onder de werking van deze artikelen vallen dus geen BBT vast te stellen, want dat heeft de wetgever in zijn algemeenheid gedaan. Voor de emissies van stoffen waarvoor in de hoofdstukken 3, 4 en 5 emissie-eisen zijn gesteld geldt de algemene regel van artikel 2.5, tweede, derde, vijfde en zevende lid Abm niet. Met andere woorden: *lex specialis* gaat hier boven *lex generalis*, binnen het Abm. Paragraaf 3.5.8 van het Activiteitenbesluit bevat de eisen voor ammoniak en geur, die gelden voor type A en B-inrichtingen. Deze paragraaf is voorts van toepassing op type C-inrichtingen, maar uitgezonderd de artikelen 3.113 t/m 3.121 Abm (dit volgt uit de richtingwijzer in artikel 3 onder b van het Abm). Deze regeling in het Abm kwalificeert dus als een dergelijke *lex specialis*.

Voor de inrichtingen waarvoor emissie-eisen zijn gesteld in de hoofdstukken 3, 4 en 5 Abm, voorziet artikel 2.8 Abm in een bewijslast. Dit geldt in situaties waarin een inrichting kiest voor een gelijkwaardige maatregel, die afwijkt van de maatregelen die aan de inrichting worden aangereikt op basis van artikel 2.7

⁵³ Art. 1.1 lid 3 Wabo jo. 2.1 lid 1 onder e Wabo jo. art. 2.1 lid 2 Bor en bijlage 1, onderdeel C Bor.

⁵⁴ T&C Milieurecht, commentaar op art. 2.7 Abm.

Abm en die zijn uitgewerkt in de Activiteitenregeling. Deze bewijslast geldt niet voor inrichtingen waarvoor de monitoringsverplichting uit hoofdstuk 5 Abm geldt.

IPPC-installaties

Zoals beschreven, geldt voor inrichtingen met een IPPC-installatie een afwijkende regeling. Afdeling 2.3 Abm geldt niet als sprake is van een activiteit of productieproces van een IPPC-installatie waarvoor BBT-conclusies zijn vastgesteld die betrekking hebben op emissies naar de lucht. In dat geval moet de emissiegrenswaarde in de omgevingsvergunning worden bepaald, tenzij sprake is van emissiegrenswaarden die in Hoofdstuk 5 Abm worden gesteld voor de desbetreffende IPPC-installatie.

Het is mogelijk dat voor een IPPC-installatie geen BBT-conclusies bestaan met betrekking tot de emissies naar de lucht door die installatie. In dat geval gelden de emissiegrenswaarden zoals genoemd in de artikelen 2.5 en 2.6 van het Activiteitenbesluit als de met BBT geassocieerde emissieniveaus. Dit betekent dat het bevoegd gezag geen BBT hoeft vast te stellen om tot de emissiegrenswaarde te komen, want dat heeft de wetgever in zijn algemeenheid al gedaan.

Voor de volledigheid merken wij ten slotte nog op dat een inrichting waartoe IPPC-installaties behoren, kwalificeren als type C-inrichtingen.⁵⁵ De vergunningvoorschriften voor IPPC-installaties (en overigens ook voor niet-IPPC-installaties) moeten zijn gebaseerd op het toepassen van de Beste Beschikbare Technieken (BBT, zie hierover §2.3.1). Hierbij moet het bevoegd gezag rekening houden met de BBT-conclusies en de Nederlandse informatiedocumenten over BBT (weergegeven in de bijlage van de Ministeriële regeling omgevingsrecht, de Mor). Aangezien inrichtingen met een IPPC-installatie als type C-inrichtingen worden aangemerkt en een gedeelte van de voorschriften van hoofdstuk 2 en 3 van het Activiteitenbesluit direct werkend is, is het aan het bevoegd gezag om de vergunningen te beoordelen en waar nodig aan te passen middels het stellen van aanvullende voorschriften. De vergunning moet doorgenomen worden om te bepalen of activiteiten in hoofdstuk 2 en 3 zijn geregeld en dus rechtstreeks werkend zijn. Daarnaast dient- zoals gezegd- bij inrichtingen met een IPPC-installatie rekening gehouden te worden met het toepassen van BBT.

Bij inrichtingen met een IPPC-installatie is het niet ondenkbaar dat bepaalde activiteiten die geregeld worden in het Activiteitenbesluit, toch in de vergunning geregeld kunnen worden. Het bevoegd gezag heeft namelijk de mogelijkheid om af te wijken van de rechtstreeks werkende voorschriften van het Activiteitenbesluit.⁵⁶ Dit is het geval indien de toepassing van BBT zorgt voor een hoger beschermingsniveau dan toepassing van de voorschriften uit het Activiteitenbesluit. In dat geval dient het bevoegd gezag voorschriften in de vergunning op te nemen die afwijken van de voorschriften van het Activiteitenbesluit om dit hogere beschermingsniveau te waarborgen. Dit betekent dan dat de voorschriften van de vergunning (blijven) gelden in plaats van de voorschriften van het Activiteitenbesluit. Om dit te waarborgen dient (de reden voor) afwijking van het Activiteitenbesluit wel in de vergunning te worden gemotiveerd.

⁵⁵ Bij dergelijke vergunningplichtige inrichtingen gaat het om inrichtingen met meer dan 40.000 stuks pluimvee, 2.000 vleesvarkens en 750 zeugen.

⁵⁶ Artikel 2.22, lid 5 Wabo.

Als door het toepassen van BBT hetzelfde beschermingsniveau bereikt als door de voorschriften uit het Activiteitenbesluit, dan moet voldaan worden aan de voorschriften van het Activiteitenbesluit.

2.4.1 Voorschriften ammoniak op grond van het Activiteitenbesluit

Omdat dit onderzoek zich toespitst op de emissie van ammoniak en fijnstof en het Activiteitenbesluit voor eerstgenoemde stof specifieke bepalingen bevat, bespreken wij deze bepalingen in het kader van dit hoofdstuk. In het Activiteitenbesluit staan eisen voor ammoniak van veehouderijen/agrarische bedrijven. Meer specifiek zijn de eisen in het Activiteitenbesluit voor veehouderijen te vinden in de activiteitscategorie 'het houden van landbouwhuisdieren'⁵⁷ (§ 3.5.8 van het Abm, art. 3.111 Abm e.v.).⁵⁸ De ammoniakvoorschriften voor landbouwhuisdieren zijn in dezelfde paragraaf opgenomen (art. 3.112 Abm), alsook in §3.5.6 van de Activiteitenregeling. Artikel 3.112 Abm verwijst naar de rekenregels die afkomstig zijn uit de Wet ammoniak en veehouderij (Wav). De daaropvolgende artikelen 3.113 Abm en 3.114 Abm bieden het toetsingskader voor de emissie van ammoniak uit dierenverblijven dat de veehouder van een B-inrichting moet toepassen. Indien de veehouder niet voldoet aan de ammoniakvoorschriften zoals neergelegd in § 3.5.8 van het Abm, is hij in overtreding van het Activiteitenbesluit. De artikelen 3.112 - 3.114a Abm zijn gericht op bescherming van zeer kwetsbare gebieden, tot en met een zone van 250 meter rondom die gebieden, tegen ammoniakemissies vanuit landbouwhuisdierenverblijven. Voor type C-inrichtingen (vergunningplichtige inrichtingen) geldt een aantal bepalingen uit het Activiteitenbesluit niet (waaronder de artikelen 3.113 en 3.114 Abm, zie art. 3 onder b van Abm). Voor die inrichtingen geldt het toetsingskader zoals beschreven in artikel 2.14 Wabo⁵⁹ en de Wet ammoniak en veehouderij. De hoofdregel van de Wet ammoniak en veehouderij is dat geen omgevingsvergunning mag worden verleend voor het oprichten of uitbreiden van veehouderijen die zijn gelegen in een zeer kwetsbaar gebied, of in een zone van 250 meter rondom een dergelijk gebied.⁶⁰ Alleen in de gevallen waarin de wet dat expliciet bepaalt, kan en moet een aanvraag voor een dergelijke omgevingsvergunning worden geweigerd vanwege de nadelige gevolgen van de ammoniakemissie uit dierenverblijven.⁶¹ Wij lichten de Wav aanstonds nog nader toe.

2.5 Wet ammoniak en veehouderij

De Wet ammoniak en veehouderij (hierna: Wav), die een *lex specialis* is van de Wet milieubeheer, geldt voor bedrijven die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben⁶² en biedt een exclusief beoordelingskader⁶³ - voorzover het de gevolgen van ammoniakemissie van veehouderijen betreft - dat bij de vergunningverlening door het bevoegd gezag in acht dient te worden genomen. Deze wet dient ter

⁵⁷ Landbouwhuisdieren zijn dieren die worden gehouden voor de productiedoeleinden, zoals productie van melk, vlees of eieren. Denk aan kippen, varkens, koeien en paarden.

⁵⁸ Deze vereisten gelden niet voor bijvoorbeeld kinderboerderijen en ook niet voor inrichtingen met kleine aantallen landbouwhuisdieren (art. 3.111 lid 2 Activiteitenbesluit).

⁵⁹ Voor zover het de gevolgen van ammoniakemissie van veehouderijen betreft, geldt de Wav als het exclusieve beoordelingskader. Zie hierover paragraaf 2.5 van dit rapport.

⁶⁰ Een uitzondering geldt voor veehouderijen waar dieren worden gehouden voor uitsluitend of in hoofdzaak natuurbeheer.

⁶¹ NvT bij het besluit van 14 september 2012, *Stb.* 2012, 441, p. 175 en 176.

⁶² Voor type B-inrichtingen zijn de vereisten neergelegd in het Activiteitenbesluit.

⁶³ *Kamerstukken II* 2001/2002, 27 836, nr. 3, p. 12.

bescherming van aangewezen zeer kwetsbare gebieden (als bedoeld in artikel 2 Wav) voor ammoniak via emissieplafonds per veehouderij. Voor veehouderijen waarvan de dierenverblijven geheel of gedeeltelijk zijn gelegen binnen een kwetsbaar gebied of in de zone van 250 meter⁶⁴ daaromheen geldt bij uitbreiding van het aantal dieren (van een of meer diercategorieën) een emissieplafond.

Voor wat betreft het oprichten of uitbreiden van een veehouderij geldt dat de '250 meter-grens' cruciaal is: als een veehouderij is gelegen in een zeer kwetsbaar gebied of in een zone van 250 meter daaromheen, kan een bedrijf slechts zeer beperkt worden opgericht of uitgebreid. Op grond van de Wav is het voor het bevoegd gezag 'slechts' mogelijk om een milieuvergunning aan een bedrijf te weigeren, wat de gevolgen van emissie van ammoniak uit dierenverblijven betreft, op grond van een aantal in de wet genoemde specifieke gevallen (vgl. artikel 3 Wav).⁶⁵ Artikel 3 Wav bepaalt ook in welke gevallen de Wet ammoniak en veehouderij op de beslissing over een omgevingsvergunning van toepassing is en welk kader (namelijk de artikelen 4-7) van toepassing is bij een beslissing over een omgevingsvergunning tot het oprichten of veranderen van een veehouderij. Artikel 4 stelt dat een omgevingsvergunning tot het oprichten van een veehouderij niet kan worden verleend in de zeer kwetsbare gebieden, dan wel in een zone van 250 meter om zo'n gebied. Artikel 5 gaat over de situatie dat een bestaande veehouderij eerst viel onder de werking van het Activiteitenbesluit milieubeheer en vergunningplichtig is geworden. Voorts biedt artikel 5 in algemene zin ruimte om binnen zeer kwetsbare gebieden en de zone van 250 meter daar omheen een oprichtingsvergunning te verlenen voor een veehouderij ten behoeve van natuurbeheer. Artikel 6 verbiedt een omgevingsvergunning te verlenen voor het uitbreiden van het aantal dieren in een bestaande veehouderij in de zeer kwetsbare gebieden, dan wel in een zone van 250 meter om zo'n gebied. Artikel 7 geeft ten slotte aan onder welke voorwaarden een omgevingsvergunning voor het veranderen van een bestaande veehouderij in die gebieden toch kan worden verleend.

Volledigheidshalve noemen wij nog de Regeling ammoniak en veehouderij. In de daarbij behorende bijlage zijn de emissiefactoren opgenomen voor de uitstoot van ammoniak per stalsysteem. De Rav heeft geen normerend karakter; de normering volgt uit het Besluit emissiearme huisvesting. Een stalsysteem dat niet in de Rav staat, krijgt automatisch de factor voor 'overige huisvestingssystemen'⁶⁶ van de betreffende diercategorie (artikel 3 Rav).⁶⁷ De ammoniakemissie vanuit veehouderijen wordt aldus berekend met de in de Rav opgenomen huisvestingssystemen en de bijbehorende ammoniakemissiefactoren per diersoort en de emissiereductiepercentages van additionele technieken (bijlage I bij de Rav).

⁶⁴ Deze grens was aanvankelijk 500 meter maar is bij nota van wijziging d.d. 22 november 2001 (*Kamerstukken II*, 2001/2002, 27 836, nr. 18) aangepast.

⁶⁵ Het gaat om de volgende situaties: de gevolgen van ammoniakschade aan planten en bomen (artikel 3 lid 2 Wav), het niet toepassen van de beste beschikbare technieken (BBT) (artikel 3 lid 3 Wav) en de uitkomst van de milieueffectrapportage bij veehouderijen buiten de 250 meter-zone (artikel 3 lid 4 Wav).

⁶⁶ Indien er een maximale emissiewaarde geldt op grond het Besluit emissiearme huisvesting, dan is de factor voor 'overige huisvestingssystemen' te hoog en kan het systeem niet worden toegepast.

⁶⁷ Art. 3 Rav bepaalt dat de minister voor een huisvestingssysteem dat niet in bijlage 1 bij die regeling is opgenomen, een bijzondere emissiefactor kan vaststellen die bij de berekening van de ammoniakemissie wordt toegepast in plaats van de emissiefactor die anders zou worden toegepast ingevolge artikel 2 van die regeling.

IPPC-installaties

De Wav is ook van toepassing op veehouderijen die onder de IPPC-richtlijn vallen (het gaat dan om veehouderijen die een IPPC-installatie hebben, meestal zeer grote bedrijven). Specifiek voor deze bedrijven is in artikel 3, derde lid, Wav bepaald dat bij de beoordeling van een aanvraag om milieuvergunning een omgevingstoets moet worden uitgevoerd. Hierbij kunnen strengere emissie-eisen worden gesteld dan die welke gebaseerd zijn op BBT, indien dit vanwege de technische kenmerken van de installatie of de geografische ligging van de installatie noodzakelijk is of indien de plaatselijke milieuomstandigheden dit vergen. Als niet aan die strengere eisen wordt voldaan, moet de vergunning worden geweigerd.⁶⁸

De Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij (aangewezen in tabel 2 van bijlage 1 bij de Regeling omgevingsrecht,⁶⁹ hierna kortweg: de Beleidslijn) heeft betrekking op de ingevolge artikel 3 lid 3 Wav uit te voeren omgevingstoetsing en gaat uit van emissiefactoren en maximale emissiewaarden.⁷⁰ In de Beleidslijn – die overigens enkel van toepassing is op IPPC-veehouderijen en met de komst van de Omgevingswet zal komen te vervallen – wordt benadrukt dat de lokale milieusituatie aanleiding kan zijn om van de gekozen grenzen af te wijken. Er wordt (onder meer) geadviseerd om bij veehouderijen die in de vergunde situatie bij toepassing van de beste beschikbare technieken een ammoniakemissie van meer dan 5.000 kg per jaar hebben en die op relatief korte afstand van een kwetsbaar natuurgebied zijn gelegen, bij uitbreiding te bezien of er in de concrete situatie redenen zijn om de strengere emissiegrenswaarde te hanteren. Aldus biedt de Beleidslijn ruimte om op basis van de specifieke omstandigheden in de omgeving van de veehouderij verdergaande eisen te stellen dan voortvloeien uit het generieke stelsel van het Besluit emissiearme huisvesting.⁷¹

2.6 Besluit emissiearme huisvesting

Het Besluit emissiearme huisvesting heeft directe werking en geeft zowel maximale emissiewaarden voor fijnstof alsook voor ammoniak en geldt voor zowel type B-inrichtingen als type C-inrichtingen.⁷² In dit besluit is bepaald dat dierenverblijven emissiearm moeten zijn, indien er emissiearme huisvestingssystemen beschikbaar zijn. Dit besluit heeft tot doel de emissie van ammoniak en van fijnstof uit dierenverblijven zoveel mogelijk te beperken. Daartoe worden voorschriften gesteld die de emissie vanuit dierenverblijven aan een maximum binden (maximale emissiewaarden, deze zijn gebaseerd op BBT). Voor de onderscheiden diercategorieën gelden verschillende waarden.⁷³ Alleen huisvestingssystemen met een emissiefactor die lager is dan of gelijk is aan de maximale emissiewaarde, zijn toegestaan. Volgens

⁶⁸ Het gaat dan om zogenaamde BBT+ of BBT++ voorschriften die aan een omgevingsvergunning milieu kunnen worden verbonden. Dergelijke voorschriften zijn verstrekkender dan 'slechts' de toepassing van BBT.

⁶⁹ Ingevolge artikel 9.2 van de Regeling omgevingsrecht houdt het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken en monitoringeisen rekening met de relevante BBT-conclusies en Nederlandse informatiedocumenten over beste beschikbare technieken, die zijn opgenomen in de bij deze regeling behorende bijlage.

⁷⁰ Deze beleidslijn is niet in strijd met de IPPC-richtlijn, zo oordeelde de Afdeling in een uitspraak van 18 maart 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BH6356).

⁷¹ Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BH6356).

⁷² Dat een veehouderij geen type A-inrichting is, heeft te maken met het bepaalde in artikel 1.2, onder i Abm. Het houden van landbouwhuisdieren is een activiteit uit hoofdstuk 3 en 4 Activiteitenbesluit.

⁷³ Welke maximale emissiewaarde van toepassing is, is afhankelijk van het tijdstip van oprichting (bouw) van het dierenverblijf waartoe het betreffende huisvestingssysteem behoort.

vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State wordt aan het vereiste van toepassing van de BBT, wat de ammoniakemissie betreft, voldaan indien de maximale emissiewaarden, bedoeld in het Besluit emissiearme huisvesting, niet worden overschreden.⁷⁴

Het is echter niet zo dat vanzelfsprekend is voldaan aan BBT indien een stalsysteem emissiearm is voor wat betreft de uitstoot van ammoniak en een even lage of zelfs lagere emissiefactor heeft dan de maximale emissiewaarden. De reden hiervoor is dan doorgaans gelegen in andere relevante milieuaspecten. Evenwel kan ook in dergelijke gevallen (bij een te hoge ammoniakemissie) een milieuvergunning worden verleend, namelijk indien binnen de veehouderij interne saldering plaatsvindt. Dit betekent dat bij de bestaande stallen geen BBT hoeven te worden toegepast, zolang de hier niet gerealiseerde emissiereductie wordt gecompenseerd met de toepassing van technieken in andere stallen binnen het bedrijf, die meer emissiereductie opleveren dan wettelijk is geëist. Het gaat hierbij enkel om de emissie van ammoniak. Voor overige milieuaspecten dienen wel BBT te worden toegepast. Aldus wordt bij interne saldering bij de vergunningverlening de balans opgemaakt; er wordt beoordeeld of de som van de ammoniakemissies uit de tot de inrichting behorende dierenverblijven gelijk of lager is aan de som van de ammoniakemissies die zijn toegestaan bij een beoordeling per afzonderlijk huisvestingssysteem. Bij interne saldering dient onderscheid gemaakt te worden tussen type B-inrichtingen en type C-inrichtingen. Voor een type B-inrichting is de interne saldering geregeld in artikel 5, lid 2 van het Besluit emissiearme huisvesting. Daarin is bepaald dat er geen maximale emissiewaarde geldt voor een huisvestingssysteem in een dierenverblijf (stal) dat vóór 1 januari 2007 is opgericht.⁷⁵ Voor een type C-inrichting geldt het wettelijk kader van artikel 3, derde lid Wav, op basis waarvan het huisvestingssysteem al aanwezig dient te zijn voor 1 januari 2007. Niet alleen de stal, maar ook het huisvestingssysteem dient al voor 1 januari 2007 aanwezig te zijn.

Zoals beschreven, is de Raad van State van oordeel dat aan het vereiste van toepassing van de BBT – wat de ammoniakemissie betreft – wordt voldaan indien de maximale emissiewaarden, bedoeld in het Besluit emissiearme huisvesting, niet worden overschreden. Bij deze benadering plaatsen wij echter enkele kanttekeningen. Immers, de vraag is hoe de vaste jurisprudentie van de Afdeling⁷⁶ zich verhoudt tot de essentie van het huidige milieurecht, namelijk dat vergunningverlening gericht is op het belang van de bescherming van het milieu,⁷⁷ waarbij onder ‘bescherming’ mede wordt verstaan de ‘*verbetering van het milieu*’.⁷⁸ Een vergunning kan slechts in het belang van deze bescherming – en dus ook verbetering – van het milieu worden geweigerd,⁷⁹ maar moet worden verleend als door het stellen van voorschriften en beperkingen kan worden gewaarborgd dat de nadelige gevolgen voor het milieu voldoende kunnen worden

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 24 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2522) en verder: ABRvS 19 oktober 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2736), ABRvS 19 november 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4190) en ABRvS 15 oktober 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BF8966).

⁷⁵ Het huisvestingssysteem hoeft dus niet aanwezig te zijn geweest vóór 1 januari 2007, de stal wel.

⁷⁶ De jurisprudentie is dat aan het vereiste van toepassing van de BBT wordt voldaan indien de maximale emissiewaarden (bedoeld in het Besluit emissiearme huisvesting) niet worden overschreden.

⁷⁷ Artikel 2.14, derde lid Wabo. Dit artikel is de opvolger van het voormalige art. 8. 23 Wm waarin het criterium “in het belang van de bescherming van het milieu” werd gebruikt.

⁷⁸ Zie over ‘verbeteren’ artikel 1.1, lid 2 onder c Wm en artikel 1, lid 2 Wabo.

⁷⁹ De Wabo verwijst voor de betekenis van de begrippen ‘gevolgen voor het milieu’ en ‘bescherming van het milieu’ naar de Wm (art. 1.1 lid 2 Wabo). De Wm bevat weliswaar geen definitie maar geeft wel een indicatie van wat in ieder geval onder voornoemde begrippen wordt verstaan. Wel blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de begrippen ruim moeten worden uitgelegd, zie *Kamerstukken II* 1991/92, 21 087, nr. 3, p. 31.

voorkomen of beperkt.⁸⁰ Er dient bij de vergunningverlening een integrale beoordeling van milieueffecten plaats te vinden, met het oog op een hoog niveau van bescherming van het milieu en ook ter verbetering van het milieu. Dit uitgangspunt valt lastig te rijmen met benadering van de Afdeling die er – kort gezegd – op neerkomt dat al snel is voldaan de toepassing van BBT en dat strenger vergunnen dan de maximaal toegestane emissiegrenswaarden dan niet aan de orde is. In dit verband kan de 21^e tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet wellicht enige soelaas bieden, omdat het op grond van dit Besluit mogelijk is om verdergaande maatregelen voor te schrijven dan verplicht volgens het Besluit emissiearme huisvesting, ter vermindering van de emissie van (onder meer) ammoniak of zwevende deeltjes. Wij bespreken dit Besluit hieronder.

2.7 De 21^e tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet

De grondslag voor het stellen van eisen aan emissies naar de lucht vanuit veehouderijen kan (sinds de inwerkingtreding per 8 april 2021) tevens gelegen zijn in de 21^e tranche van Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Bu Chw). Deze 21^e tranche heeft betrekking op twee onderwerpen die in Nederland volop in de (politieke en maatschappelijke) belangstelling staan: de krappe woningmarkt en de luchtkwaliteit binnen het bredere kader van klimaatverandering. In het kader van dit onderzoek wordt uitsluitend het laatste onderwerp besproken. Door de 21^e tranche wordt het mogelijk om experimenten in te zetten ten behoeve van de luchtkwaliteit, door het versneld toepassen van innovatieve technieken in stallen (art. 7ae Bu Chw) en het bieden van een instrumentarium om overbelasting van geur, ammoniak en fijnstof terug te dringen (art. 7af Bu Chw).⁸¹

Versnelde toepassing innovatieve technieken

Over eerstgenoemd experiment (dat mag worden toegepast in de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel) voor het versneld toepassen van innovatieve technieken in stallen merken wij op dat deze innovatie op verschillende wijzen kan plaatsvinden. Om te beginnen kunnen realtime metingen worden verricht van de ammoniakemissie met behulp van sensoren, waar het op dit moment alleen mogelijk is om ammoniak vanuit een veehouderij te berekenen met emissiefactoren en emissiereductiepercentages.⁸² Voorts is het mogelijk voor het lokale bevoegd gezag om (via de proefstalregeling ammoniak en fijnstof) met maatwerk toestemming te geven voor het toepassen van innovatieve stalsystemen.⁸³ Bij een verzoek voor een innovatieve stal beoordeelt het bevoegd gezag ook of de lokale omstandigheden het toelaten om de gewenste innovatieve stal op die locatie te realiseren. Bij toekenning van het verzoek kan het bevoegd gezag een veiligheidsmarge hanteren. In dat besluit voor het vaststellen van een bijzondere emissiefactor of emissiereductiepercentage wordt ook een meet- en rapportageverplichting opgenomen. Als na realisatie en metingen blijkt dat de emissie hoger is dan

⁸⁰ ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:18.

⁸¹ Deze artikelen zijn bij de 21^e tranche, die op 8 april 2021 in werking is getreden, bij wijze van experiment als bedoeld in artikel 2.4 van de Chw, aan het Bu Chw toegevoegd.

⁸² Nota van toelichting Bu Chw, *Stb.* 2021, 193, p. 27.

⁸³ *Idem.*

verwacht, biedt dit experiment instrumenten om aanvullende eisen te stellen of een omgevingsvergunning (gedeeltelijk) in te trekken om de fysieke leefomgeving te beschermen.⁸⁴

Geur en Schone Lucht Akkoord

In §1.1 werd er al naar verwezen: het Schone Lucht Akkoord, dat op 13 januari 2020 is ondertekend door de rijksoverheid, gemeenten en provincies teneinde de gezondheidsschade door luchtvervuiling van binnenlandse bronnen in 2030 te halveren. Artikel 7af – dat tot 1 januari 2025 bij wijze van experiment mag worden toegepast in de provincies Gelderland, Limburg en Noord-Brabant – voorziet daarom in een instrumentarium om bij overbelaste situaties van geur, ammoniak en fijnstof in te kunnen grijpen en met oog voor de belangen van de veehouders te werken aan een duurzame en innovatieve veehouderij.⁸⁵ Zo is het (onder meer) mogelijk om verdergaande maatregelen voor te schrijven dan verplicht volgens het Besluit emissiearme huisvesting, ter vermindering van de emissie van geur, ammoniak of zwevende deeltjes.⁸⁶ Het gaat om maatregelen die strenger zijn dan op grond van de maximale emissiewaarde noodzakelijk is.⁸⁷ Redenen hiervoor zijn dat er betere technieken beschikbaar zijn of huisvestingssystemen of als specifieke milieuomstandigheden hierom vragen. Dit lid maakt het ook mogelijk om strengere maatregelen voor te schrijven die nodig zijn vanwege cumulatieve gevolgen van emissies.⁸⁸ Ook lokale ambities voor verbetering van de luchtkwaliteit kunnen reden zijn om maatregelen voor te schrijven.⁸⁹ Ten slotte noemen wij de mogelijkheid om voor een vergunningplichtige veehouderij een aanvullende grondslag voor ambtshalve wijziging of intrekking van de vergunning op te nemen.⁹⁰ Dit kan aan de orde zijn wanneer er betere technieken beschikbaar zijn dan waarvan is uitgegaan in de verleende vergunning of een wijziging van specifieke milieuomstandigheden hierom vraagt.

Als het gaat om een vergunningplichtige veehouderij, dan creëert artikel 7af Bu Chw ook een aanvullende grondslag voor ambtshalve wijziging of intrekking van de vergunning. Dit kan aan de orde zijn wanneer er betere technieken beschikbaar zijn dan waarvan is uitgegaan in de verleende vergunning of een wijziging van specifieke milieuomstandigheden hierom vraagt.

Het instrumentarium uit artikel 7af Bu Chw kan eventueel gecombineerd worden met de mogelijkheid voor het stellen van maatwerkregels in het bestemmingsplan die zien op de emissies van fijnstof, geur of ammoniak. Dit is mogelijk door het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (artikel 7c van het Bu Chw).

⁸⁴ Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht, Innovatieve stalsystemen bij: Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, Artikel 7ae.

⁸⁵ Nota van toelichting Bu Chw, *Stb.* 2021, 193, p. 14.

⁸⁶ *Idem*, p. 34.

⁸⁷ Het experiment kan worden toegepast op zowel vergunningplichtige als niet-vergunningplichtige veehouderijen. Voor vergunningplichtige veehouderijen worden de maatregelen opgenomen in de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Voor niet-vergunningplichtige veehouderijen is het besluit een beschikking in de zin van de Awb. Zie Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht, Geur en Schone Lucht Akkoord bij: Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, Artikel 7af.

⁸⁸ *Idem*.

⁸⁹ Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht, Geur en Schone Lucht Akkoord bij: Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, Artikel 7af.

⁹⁰ Nota van toelichting Bu Chw, *Stb.* 2021, 193, p. 34.

2.8 Resumé; het stellen van emissiegrenswaarden onder huidig recht

In de voorgaande paragrafen is uiteengezet wat de juridische grondslag is voor het stellen van vergunningvoorschriften ten aanzien van emissies naar de lucht voor de branche veehouderij naar het huidige recht. Daarbij is specifiek gekeken naar de emissie van ammoniak en fijnstof.

Op dit moment zijn alleen de grotere veehouderijen vergunningplichtig. De kleinere veehouderijen vallen onder het Activiteitenbesluit en hebben in een aantal gevallen een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) nodig. Dit vanwege de mer-beoordeling of vanwege toetsing aan de grenswaarden fijnstof.

Onderstaande tabel vat onze belangrijkste bevindingen samen. Daarbij is een onderverdeling gemaakt tussen vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige bedrijven.

	Niet-vergunningplichtige bedrijven	Vergunningplichtige bedrijven
Ammoniak	- Paragraaf 3.5.8 van het Activiteitenbesluit; - In het Besluit emissiearme huisvesting staan emissiegrenswaarden voor ammoniak; - Artikel 7 af Bu Chw.	- Paragraaf 3.5.8 van het Activiteitenbesluit, met uitzondering van de artikelen 3.113 t/m 3.121 Abm; - In plaats daarvan: voorschriften over ammoniak in een omgevingsvergunning). Voor die voorschriften geldt het kader van (onder meer) de Wav; - In het Besluit emissiearme huisvesting staan emissiegrenswaarden voor ammoniak - Artikel 7 af Bu Chw.
Fijnstof	- Emissiegrenswaarden zoals opgenomen in het Besluit emissiearme huisvesting; - Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM); toetsing grenswaarden fijnstof; - Artikel 7 af Bu Chw.	- Emissiegrenswaarden zoals opgenomen in het Besluit emissiearme huisvesting; - Toetsing grenswaarden fijnstof op grond van artikel 5.16 Wm; - Maatregelen BBT-conclusies bij IPPC-inrichtingen; - Artikel 7 af Bu Chw.

3. De grondslag voor emissie-eisen voor veehouderijen krachtens de Omgevingswet

3.1 Inleiding

In dit derde hoofdstuk wordt beschreven wat de grondslag voor een emissiegrenswaarde voor de branche veehouderij met betrekking tot lucht is onder het toekomstige milieurecht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de grondslag van de toekomstige Omgevingswet. Wij brengen in herinnering dat het gaat om emissies van fijnstof en ammoniak. De Wet natuurbescherming wordt hier buiten beschouwing gelaten. Ook de emissies van endotoxinen en geur vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

3.2 Enkele opmerkingen vooraf

Het huidige juridische kader zal onder de Omgevingswet aanzienlijk veranderen. Vooropgesteld geldt dat het begrip inrichting wordt vervangen door het begrip 'Milieubelastende Activiteit'.⁹¹ Het voert in het kader van dit onderzoek te ver om uitgebreid op deze begripswijziging in te gaan. Voor een uitgebreidere beschrijving van de MBA verwijzen wij naar Bijlage 5 bij het rapport *"Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies"*. Op deze plaats volstaan wij met de opmerking dat het bij een MBA gaat om activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving op het gebied van het milieu, waarbij op rijksniveau is beoordeeld dat daarvoor rijksregels moeten gelden. Die rijksregels staan, op grond van 4.3 Ow,⁹² in de hoofdstukken 2, 4⁹³ en 5⁹⁴ van het Bal. Het is verboden om de MBA in strijd met deze regels van het Bal uit te voeren. Zo wijst hoofdstuk 3 van het Bal een aantal MBA's aan waarvoor rijksregels gelden.

Voor sommige MBA geldt bovendien een meldingsplicht en voor een aantal MBA's is sprake van een omgevingsvergunningplicht.⁹⁵ Artikel 3.200 Bal⁹⁶ wijst als MBA het exploiteren van een IPPC-installatie voor het houden van pluimvee of varkens (als bedoeld in categorie 6.6 van bijlage I bij de Richtlijn Industriële

⁹¹ Voor de volledigheid: De MBA uit de kernactiviteit en eventuele functioneel ondersteunende activiteiten.

⁹² In artikel 4.3 wordt in het eerste lid 1 onder b en c onderscheid gemaakt in milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten (het betreft lozingen die direct op een oppervlaktewaterlichaam of direct op een zuivering technisch werk worden geloosd). Voor het lozen op oppervlaktewater is een omgevingsvergunning nodig op grond van de Waterwet.

⁹³ In Hoofdstuk 4 Bal worden per MBA regels gesteld, indien dat is aangegeven in de richtingaanwijzer voor de desbetreffende MBA in Hoofdstuk 3 Bal.

⁹⁴ In Hoofdstuk 5 Bal staan modules met regels voor een bepaald milieuthema. De regels voor dat thema kunnen van toepassing zijn op meerdere categorieën MBA. Ook dit wordt telkens concreet aangegeven in de richtingaanwijzer in Hoofdstuk 3 Bal.

⁹⁵ Artikel 5.1 lid 1 en lid 2 Omgevingswet.

⁹⁶ Als het aantal dieren geen van de grenzen van artikel 3.200 Bal overschrijdt, is § 3.6.1 (Veehouderij) en daarmee §4.82 niet van toepassing. Zie NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 1205.

Emissies)⁹⁷ en het houden van landbouwhuisdieren aan.⁹⁸ Hiervoor gelden de hoofdstukken 2 t/m 5 van het Bal.

In ons eerder gepubliceerde rapport *“Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies”* zijn wij uitgebreid ingegaan op de juridische grondslag voor een emissiegrenswaarde met betrekking tot lucht onder het toekomstige omgevingsrecht.⁹⁹ In dit daarop voortbouwende onderzoek, vindt een specificatie plaats naar de branche veehouderij.

Beoordelingsregels volgens de Omgevingswet

Voordat wij nader ingaan op (de grondslag voor) emissies van veehouderijen, herhalen wij eerst kort de essentie van de beoordelingsregels voor een MBA zoals neergelegd in artikel 4.22 Omgevingswet. Dat artikel beschrijft oogmerken en voorziet in criteria voor het stellen van regels. Deze oogmerken en criteria zijn bedoeld als het normatief kader voor de algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), maar zij hebben ook betekenis voor de besluitvorming over maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften.¹⁰⁰ Artikel 4.22 Ow introduceert twee aspecten die relevant zijn voor het verrichten van een milieubelastende activiteit (MBA) en voor het stellen van emissiegrenswaarden¹⁰¹ voor zo’n activiteit. Het gaat om oogmerken en om criteria voor het stellen van regels.

- De oogmerken waarmee regels dienen te worden gesteld voor een MBA gaan over het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu.¹⁰²
- De criteria voor het stellen van regels die nodig zijn vanwege deze oogmerken strekken ertoe dat:
 - a. Alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen.
 - b. Alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen.
 - c. De beste beschikbare technieken worden toegepast.
 - d. Geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt.

⁹⁷ Bij categorie 6.6 van bijlage I bij de richtlijn industriële emissies gaat het om een intensieve pluimvee- of varkenshouderij met: a. meer dan 40.000 plaatsen voor pluimvee; of b. meer dan 2.000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg); of c. meer dan 750 plaatsen voor zeugen. Onder pluimvee wordt in de RIE verstaan: kippen, kalkoenen, parelhoenders, eenden, ganzen, kwartels, duiven, fazanten, patrijzen, die in gevangenschap worden opgefokt of gehouden voor fokkerij, voor de productie van vlees of van consumptie-eieren of om in het wild te worden uitgezet. Bij varkens wordt een onderscheid gemaakt in zeugen en mestvarkens. Onder zeugen vallen de kraamzeugen, de gaste en dragende zeugen en de opfokzeugen. Mestvarkens zijn vleesvarkens, opfokberen en opfokzeugen. Bij zeugenbedrijven telt een opfokzeug als zeug en bij mestvarkensbedrijven telt een opfokzeug als mestvarken in de zin van de richtlijn industriële emissies. Bij een gecombineerd bedrijf bepaalt de huisvesting of sprake is van een mestvarken of zeug: is de opfokzeug gehuisvest op een zeugenplek of op een mestvarkensplek.

⁹⁸ Een landbouwhuisdier is in bijlage I Bal gedefinieerd als een zoogdier of vogel voor de productie van vlees, melk, wol, pels, eieren of veren of paarden of pony's voor het fokken.

⁹⁹ Zie hiervoor hoofdstuk 3 van het rapport *“Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies”*.

¹⁰⁰ Artikel 4.22 Ow is namelijk via schakelbepalingen tevens de grondslag voor de beslissingsruimte bij de andere instrumenten – naast de algemene regels in het Bal – die de Ow aanreikt om een MBA te reguleren: maatwerk, vergunning, omgevingsplanregels.

¹⁰¹ De artikelen 4.34, 4.36, 4.38 en 4.39 Bal geven emissiegrenswaarden voor emissies van zwaveldioxide, stikstofoxiden, koolmonoxide en totaal stof uit grote stookinstallaties onder normale bedrijfsomstandigheden. Deze artikelen worden niet verder besproken omdat dit onderzoek betrekking heeft op de emissies van ammoniak en fijnstof.

¹⁰² Artikel 4.22, eerste lid Ow.

- e. De Omgevingswet legt vervolgens nog meer criteria vast, naast bovengenoemde a t/m d,¹⁰³ maar die andere criteria zijn niet relevant voor dit advies over grenswaarden voor schone lucht. Om die reden worden zij hier niet vermeld en besproken.

In artikel 2.2 Bal is nader uitgewerkt wat ‘het belang van de bescherming van het milieu’ inhoudt. In dit artikel geeft de wetgever concreter aan wat het milieubelang allemaal omvat, met de bedoeling dat dit een limitatieve opsomming is.¹⁰⁴ Alle regels die worden gesteld voor een MBA, dienen gericht te zijn op één of meerdere van deze uitgewerkte belangen. Het maakt niet uit of dit gebeurt in het Bal zelf, in een maatwerkvoorschrift, een maatwerkregel of een vergunningvoorschrift.

Als we ons concentreren op het onderwerp van dit rapport, dan leidt artikel 2.2, lid 1 Bal tot de volgende uitwerking van het milieubelang bij schone lucht:¹⁰⁵

- Het beschermen van de gezondheid; en
- Het beschermen van het milieu, voor zover het gaat om:
 - Het beschermen tegen milieuverontreiniging;
 - Het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht.

De Omgevingswet leidt overigens tot een wezenlijke verandering in de regulering vanwege geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's ten opzichte van het huidige recht. Deze onderwerpen worden gedecentraliseerd. Dat wil zeggen dat de huidige regels uit het Abm worden omgezet in instructieregels aan gemeenten. Zij moeten in hun omgevingsplan regels stellen over de aanvaardbaarheid van het veiligheidsniveau en de aanvaardbaarheid van geur, geluid en trillingen bij de beschermde gebouwen en locaties.¹⁰⁶ Onder de Omgevingswet worden voor deze onderwerpen dus geen rechtstreeks werkende rijksregels voor een MBA gesteld (enkele uitzonderingen daargelaten): het zijn voortaan omgevingsplanactiviteiten met omgevingsplanregels over omgevingsveiligheid, geur, geluid en trillingen. Omdat deze verandering geen betrekking heeft op de emissies vanwege schone lucht, zoals bedoeld in het SLA, laten wij dit verder onbesproken in dit advies.¹⁰⁷

Omgevingsvergunning MBA

Voor een deel van de MBA geldt een vergunningplicht. Die vergunningplicht wordt eveneens telkens expliciet aangegeven in de richtingaanwijzer van hoofdstuk 3 Bal. Onder de Omgevingswet zullen vrijwel alle veehouderijen een omgevingsvergunning voor een MBA nodig hebben. Voor wat betreft IPPC-installaties geldt dat altijd een omgevingsvergunning voor een MBA nodig.¹⁰⁸ Verder wijst art. 3.202 Bal het exploiteren van een andere milieubelastende installatie voor het houden van meer dan de in dit artikel

¹⁰³ Artikel 4.22, tweede lid Ow, onder e tot en met h.

¹⁰⁴ NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 569.

¹⁰⁵ De Ow is veel explicieter over het oogmerk van gezondheid dan de huidige wet- en regelgeving met de Wabo en het Abm. Dit heeft volgens ons consequenties voor de mogelijkheden om een scherpe grenswaarde te kunnen stellen (daarover meer in hoofdstuk 4 van dit rapport).

¹⁰⁶ Zie Hoofdstuk 5 Bkl.

¹⁰⁷ Zie voor nadere informatie de NvT bij het Bkl in *Stb.* 2018, 292, p. 315 e.v.

¹⁰⁸ Art. 3.201 Bal.

genoemde aantal landbouwhuisdieren aan als geval waarvoor een omgevingsvergunning nodig is.¹⁰⁹ Dit is een activiteit genoemd in bijlage II bij de mer-richtlijn waarvoor een mer-beoordeling nodig kan zijn.¹¹⁰ Art. 3.203 bevat vervolgens een richtingaanwijzer en biedt inzicht in welke paragrafen met regels gelden voor een veehouderij.

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de grondslag onder het huidige recht voor het stellen van grenswaarden aan emissies vanuit veehouderijen voor fijnstof en ammoniak. Deze grondslagen zullen onder de Omgevingswet veranderen. In onderstaande tabel is weergegeven wat de huidige grondslag van emissie-eisen naar de lucht is en waar deze grondslag in het toekomstige omgevingsrecht te vinden zal zijn.

Huidige recht (is)	Omgevingswet (wordt)
Activiteitenbesluit	Besluit activiteiten leefomgeving
Besluit emissiearme huisvesting	Besluit activiteiten leefomgeving
Wet ammoniak veehouderij	Provinciale Omgevingsverordening
OBM	3.202 Besluit activiteiten leefomgeving (vergunningplicht)
Beste beschikbare technieken	Beste beschikbare technieken
21^e Tranche Bu Chw	Besluit activiteiten leefomgeving (maatwerk toestemming)

Wij lichten dit hieronder uitgebreider toe. Wij starten daarbij met de algemene regels van het Bal, omdat die in het systeem van de Omgevingswet het uitgangspunt zijn voor de regulering van een MBA. Dat volgt uit artikel 5.1, lid 2 Ow. De andere instrumenten zijn variaties op deze algemene regels van het Bal en wij behandelen ze daarom ook als zodanig in daaropvolgende paragrafen.

3.3 Algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving

Zoals beschreven: voor veehouderijen gelden algemene rijksregels, die hoofdzakelijk te vinden zijn het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Wij brengen in herinnering dat de algemene regels voor een MBA in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal staan, ter uitwerking van de beoordelingsregels van artikel 4.22 Ow. Dit begint in Hoofdstuk 2 Bal met algemene bepalingen. In artikel 2.2 worden de oogmerken van artikel 4.22 nader uitgewerkt in belangen, zoals het beschermen van de gezondheid en van de kwaliteit van het milieu. Ook is in hoofdstuk 2 Bal geregeld dat maatwerk of afwijking van de voorschriften van het Bal mogelijk is, tenzij dat specifiek wordt uitgezonderd en mits het maatwerk verenigbaar en in lijn is met de oogmerken van artikel 2.2 Bal. Daarop komen wij terug in de paragrafen 3.6 en 3.7.

¹⁰⁹ Aan een dergelijke vergunning kunnen ook voorschriften worden verbonden.

¹¹⁰ Voor wat betreft de MER: Bij veehouderijen kan een milieueffectrapportage nodig zijn. In veel gevallen is een mer-beoordeling nodig. Een veehouderij valt onder project A1 van bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Het gaat om Installaties voor intensieve veehouderij.

3.3.1 Specifieke zorgplicht

De aanwijzing van een veehouderij in hoofdstuk 3 van het Bal als MBA heeft een aantal consequenties. Zo is de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 van het Bal van toepassing. Over deze zorgplicht, schreven wij uitgebreid in § 3.3.1. van het rapport “*Schone lucht dankzij resultaatgerichte emissiegrenswaarden voor industriële emissies*”.¹¹¹

Daarom gaan wij op deze specifieke zorgplicht – die geldt naast de algemene zorgplicht uit artikel 1.6 Ow – slechts kort in.¹¹² De zorgplicht is neergelegd in artikel 2.11 Bal en is een specifieke zorgplicht. Deze zorgplicht wordt gezien als de *basisregel* van het Bal voor alle milieubelastende activiteiten. Het uitgangspunt is namelijk dat degene die een MBA verricht en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de oogmerken die in artikel 2.2 Bal zijn genoemd, alle nodige maatregelen moet nemen om:

- De negatieve gevolgen te voorkomen;
- Althans zoveel mogelijk te beperken als voorkomen redelijkerwijze niet lukt;
- Of de activiteit achterwege te laten als de gevolgen niet voldoende kunnen worden voorkomen en het achterwege laten redelijkerwijze kan worden verlangd.¹¹³

In lid 2 van artikel 2.11 Bal wordt deze zorgplicht concreet gemaakt, op basis van de criteria van artikel 4.22 Ow. De specifieke zorgplicht vereist daardoor dat voor een emissie naar de lucht in ieder geval dat een veehouderij passende preventieve maatregelen dient te nemen om de emissies van ammoniak te verminderen.¹¹⁴ De zorgplicht geldt eveneens indien voor een stal geen emissiegrenswaarden zijn vastgesteld; de veehouderij dient dan zelf invulling te geven aan de zorgplicht.

3.3.2 Rechtstreeks werkende milieuregels op basis van de hoofdstukken 4 en 5 Bal

In de hoofdstukken 4 en 5 van het Bal zijn de algemene regels opgenomen die voor een MBA kunnen gelden. Al deze regels worden gesteld op basis van de beoordelingsregels van artikel 4.22 Ow.

In *Hoofdstuk 4 Bal* worden per MBA regels gesteld, indien dat is aangegeven in de richtingaanwijzer voor de desbetreffende MBA in Hoofdstuk 3 Bal. Als de MBA een emissie naar de lucht veroorzaakt en indien uit de beoordelingsregels van artikel 4.22 Ow volgt dat daarvoor een emissiegrenswaarde moet worden gesteld, dan gebeurt dat dus in zijn algemeenheid in Hoofdstuk 4 Bal, in de paragraaf met materiële regels voor de desbetreffende MBA. Voor de emissies van ammoniak en fijnstof vanuit veehouderijen zijn de volgende regels relevant:

- Dierenverblijven (§ 4.82)¹¹⁵: Zoals beschreven, komen de eisen die nu in het Activiteitenbesluit en het Besluit emissiearme huisvesting zijn beschreven, zonder grote inhoudelijke wijzigingen terug in

¹¹¹ Zie het rapport “*Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies*”, p. 15.

¹¹² Zie over de bedoeling en de werking van de specifieke zorgplichten van het Bal de duidelijke toelichting in de NvT bij het Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 518 e.v.

¹¹³ Dit wordt voor de MBA concreter uitgewerkt in lid 2 en voor lozingsactiviteiten in lid 3.

¹¹⁴ Het gaat hier in feite om de toepassing van de Beste Beschikbare technieken.

¹¹⁵ Voor een veehouderij bevat hoofdstuk 4 Bal regels voor de volgende activiteiten: het kleinschalig of grootschalig tanken (§ 4.39 of 4.40), het bereiden van drinkwater voor landbouwhuisdieren (§ 4.81), dierenverblijven (§ 4.82), het opslaan van vaste mest, champost of dikke fractie (§ 4.83), het opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen (§ 4.84), het opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie in een mestbassin (§ 4.86), het composteren en opslaan van groenafval (§ 4.89), het reinigen van voertuigen of werktuigen voor agrarische activiteiten (§ 4.90), het vullen van gasflessen met propaan of butaan (§ 4.101).

het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).¹¹⁶ Het Besluit emissiearme huisvesting¹¹⁷ stelde eisen aan de maximale emissie van ammoniak en fijnstof uit huisvestingssystemen bij veehouderijen. De eisen uit het Besluit emissiearme huisvesting zijn deels anders geformuleerd maar met dezelfde strekking overgenomen in §4.82. Stallen voor landbouwhuisdieren moeten emissiearm zijn, zo schrijft §4.82 van het Bal voor. Het gaat om emissiegrenswaarden voor ammoniak en fijnstof. De regels in §4.82 gelden voor veehouderijen uit §3.6.1 van het Bal. De emissie van een stal moet in elk geval voldoen aan de emissiegrenswaarden die in het Bal zijn opgenomen. Voor het beoordelen of een huisvestingssysteem met inbegrip van aanvullende techniek aan de emissiegrenswaarde voor ammoniak voldoet, is de emissie voor ammoniak bepalend. De emissie wordt berekend aan de hand de emissiefactor van het huisvestingssysteem en het verwijderingspercentage van de aanvullende techniek.¹¹⁸ De emissie moet lager of gelijk zijn aan de emissiegrenswaarde genoemd in de artikelen 4.818, 4.819 en 4.820 Bal.¹¹⁹ Als een veehouder een innovatieve stal (huisvestingssysteem en/of aanvullende techniek) wil toepassen die niet is vermeld in de tabel met huisvestingssystemen of aanvullende technieken in de ministeriële regeling, geldt hiervoor de emissiefactor die is opgenomen bij overige huisvesting in geval van een innovatief huisvestingssysteem en een verwijderingspercentage van 0% in geval van een innovatieve aanvullende techniek. Artikel 4.822 expliciteert de emissiegrensvoorwaarden en artikel 4.824 bevat de meetplicht voor de emissie van ammoniak en fijnstof bij innovatieve stallen die bij maatwerk zijn toegestaan. Zodoende wordt geregeld dat de emissies van een innovatieve stal moeten worden gemeten, zodat kan worden vastgesteld welke emissiereductie wordt bereikt met het huisvestingssysteem of een aanvullende techniek.

In Hoofdstuk 5 Bal staan modules met regels voor een bepaald milieuthema. De regels voor dat thema kunnen van toepassing zijn op meerdere categorieën MBA. Ook dit wordt telkens concreet aangegeven in de richtingaanwijzer in Hoofdstuk 3 Bal. Voor wat betreft de emissies van ammoniak en fijnstof naar de lucht zijn de volgende modules relevant:

- Energiebesparing (§ 5.4.1); alleen van toepassing bij een energieverbruik van 50.000 kWh aan elektriciteit of 25.000 m³ gas (of een andere brandstof omgerekend naar gas);
- Zeer zorgwekkende stoffen (§ 5.4.3) en emissies in de lucht (§ 5.4.4).¹²⁰

¹¹⁶ NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 664.

¹¹⁷ Dit besluit was gebaseerd op artikel 8.40 Wm.

¹¹⁸ De aanvullende technieken met verwijderingspercentages staan in bijlage VI van de Omgevingsregeling. In de artikelen 4.6 (ammoniak) en 4.7 (fijnstof) van de Omgevingsregeling staan rekenregels om te bepalen wat de emissie is van een stalsysteem in combinatie met (een) aanvullende techniek(en).

¹¹⁹ Dit is neergelegd in de ministeriële regeling. Met een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift kan voor een innovatief stalsysteem van de emissiefactoren of verwijderingspercentages worden afgeweken.

¹²⁰ Deze zijn van toepassing indien de kernactiviteit van de MBA het behandelen van dierlijke meststoffen en het vergisten van plantaardig materiaal zijn, aangewezen MBA in § 3.6.8 Bal.

3.4 (De)centrale omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn alleen bindend voor overheden en geven de gewenste staat van een onderdeel van de fysieke leefomgeving weer, bijvoorbeeld de kwaliteit van de lucht.¹²¹ In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn de rijksomgevingswaarden voor (onder meer) luchtkwaliteit nader uitgewerkt.¹²² Zo is in artikel 8.17 van het Bkl bepaald dat bij het verlenen van een omgevingsvergunning MBA getoetst moet worden aan de omgevingswaarden.¹²³ Zo dient er getoetst te worden aan de omgevingswaarde voor fijnstof.¹²⁴

Er zijn ook decentrale omgevingswaarden denkbaar. Deze worden opgenomen in het Omgevingsplan van de gemeente respectievelijk de Omgevingsverordening van de provincie en binden de desbetreffende overheid (gemeente of provincie). Als een decentrale omgevingswaarde is gesteld, moet het bevoegd gezag daarmee rekening houden bij het stellen van vergunningvoorschriften of maatwerkvoorschriften voor een MBA. Dit is de reden dat wij de decentrale omgevingswaarde als juridische grondslag voor emissies vanuit veehouderijen behandelen voorafgaand aan de bespreking van maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften.¹²⁵

Indien een decentrale omgevingswaarde is vastgesteld, betekent dit dat er een monitoringsplicht geldt en dat er een programma dient te worden opgesteld indien niet dreigt te worden voldaan aan een omgevingswaarde.

Voor de volledigheid merken wij nog het volgende op. In hoofdstuk 1 van dit rapport werd benoemd dat de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) recent haar advieswaarden scherp naar beneden heeft bijgesteld, waardoor deze advieswaarden (ver) beneden de op de Europese richtlijnen Luchtkwaliteit¹²⁶ gebaseerde rijksomgevingswaarden liggen. Anders gezegd: de WHO-advieswaarden gaan verder dan de Europese norm. Deze waarden zijn niet overgenomen als rijksomgevingswaarden, maar geven wel richting aan de ontwikkeling en uitvoering van het Nederlandse luchtkwaliteitsbeleid. In het SLA is geëxpliciteerd dat wordt toegewerkt naar de (oude) WHO-advieswaarden in 2030.¹²⁷

Aandachtsgebieden

Op een aantal locaties in Nederland is sprake van overschrijdingen van de rijksomgevingswaarden voor (onder meer) fijnstof, of zijn de achtergrondconcentraties van (onder meer) fijnstof zodanig dat niet kan worden uitgesloten dat activiteiten of werken leiden tot een overschrijding van de rijksomgevingswaarden voor deze stof.¹²⁸ Voor activiteiten die gevolgen hebben voor deze aandachtsgebieden is een instructieregel

¹²¹ De omgevingswaarden sluiten aan op de Europeesrechtelijke verplichtingen die volgen uit (onder meer) de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht.

¹²² Zie §2.2.1 van het Bkl.

¹²³ Tenzij een activiteit niet of maar beperkt (NIBM) zorgt voor verslechtering van de luchtkwaliteit.

¹²⁴ Art. 8.17, lid 1, onder e Bkl.

¹²⁵ Omgevingswaarden werken alleen door naar de vaststelling van besluiten als dit in de instructieregels of beoordelingsregels is voorgeschreven.

¹²⁶ Voluit: Europese richtlijnen Luchtkwaliteit en Gevaarlijke stoffen.

¹²⁷ Bijlage 1 Schone Lucht Akkoord, p. 5.

¹²⁸ Wat 'aandachtsgebieden' voor luchtkwaliteit zijn, is nader uitgelegd in de Nota van Toelichting bij het Bkl, *Stb.* 2018, 292, blz. 703.

opgenomen.¹²⁹ Bij het toelaten van activiteiten of werken in een omgevingsplan waarbij een verhoging van (onder meer) fijnstof optreedt in een aandachtsgebied, moeten de rijksomgevingswaarden voor die stoffen in acht worden genomen.¹³⁰ Dit geldt ook voor een omgevingsverordening, voor zover daarin functies aan locaties toegedeeld worden, of een projectbesluit dat bijdraagt aan de concentratie van die stoffen in een aandachtsgebied.¹³¹ In art. 5.51 lid 2 Bkl staan de aandachtsgebieden genoemd. Daarnaast zijn er enkele gemeenten met relatief hoge fijnstofconcentraties door veehouderijen. Dit zijn volgens het Bkl ook aandachtsgebieden (artikel 5.51 lid 3).

3.5 Maatwerkvoorschriften op basis van het Besluit activiteiten leefomgeving

Het is krachtens artikel 2.13 Bal mogelijk om van het Bal af te wijken door middel van maatwerkvoorschriften. Die voorschriften zijn gericht op een individuele MBA en strekken ter invulling, aanvulling of afwijking van de regels in het Bal. Het maatwerkvoorschrift wordt bij aparte beschikking vastgesteld door het bevoegd gezag voor de desbetreffende MBA.

Inhoudelijk kan het maatwerkvoorschrift betrekking hebben op ongewone voorvallen (§ 2.7 Bal) en op regels van de hoofdstukken 3, 4 en 5 van het Bal. Een maatwerkvoorschrift is ook mogelijk ter invulling of aanvulling van de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal, maar afwijken van die zorgplicht mag niet,¹³² tenzij het gaat om een kortdurend experiment en er wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden.¹³³ Maatwerkvoorschriften zijn niet in alle gevallen mogelijk. Zo is het – als gezegd – niet mogelijk om de specifieke zorgplicht af te schaffen (afwijken). Ook is het niet mogelijk om een voorschrift te stellen als dat expliciet wordt uitgesloten in een artikel van Hoofdstuk 4 of 5 Bal. Verder is het niet mogelijk om met een maatwerkvoorschrift de aanwijzing van MBA's in Hoofdstuk 3 te wijzigen.¹³⁴ Maatwerk kan ook niet bij meet- en rekenvoorschriften. Bovendien is het stellen van maatwerkvoorschriften niet mogelijk voor meldplichten.¹³⁵

De werking van maatwerkvoorschriften lijkt op het systeem van maatwerk volgens het Activiteitenbesluit in het huidige recht. Het verschil is dat de maatwerkbevoegdheid van het Bal in beginsel altijd geldt, tenzij die expliciet wordt uitgezonderd bij een bepaalde regel in het Bal. Dat was in het Activiteitenbesluit juist omgekeerd het geval: het maatwerk was niet mogelijk tenzij het expliciet werd aangegeven bij een regel.

Bij maatwerkvoorschrift kan aldus worden afgeweken van de in het Bal gestelde emissie-eisen voor ammoniak en fijnstof. Met deze maatwerkbevoegdheid is het mogelijk om zowel een strengere als soepelere emissiegrenswaarde te stellen. Wat in een concreet geval mogelijk en nodig is, hangt af van het

¹²⁹ Art. 5.51 Bkl.

¹³⁰ NvT Bkl, *Stb.* 2018. 292, p. 347.

¹³¹ NvT Bkl, *Stb.* 2018. 292, p. 347.

¹³² Artikel 2.13, tweede lid Bal. Hierin wordt de zorgplicht van artikel 2.11 Bal niet genoemd als iets waarvan mag worden afgeweken.

¹³³ Artikel 2.13, derde lid Bal.

¹³⁴ Artikel 2.13, lid 1 onder a Bal.

¹³⁵ Artikel 2.13, lid 1 onder b Bal.

beoordelingskader voor het maatwerkvoorschrift. Dat kader is in artikel 2.13, lid 5 Bal aangegeven.¹³⁶ Hier komen wij op terug in hoofdstuk 4 van dit rapport.

3.6 (Maatwerk)regels in een Omgevingsplan

Krachtens artikel 4.6 Omgevingswet in combinatie met artikel 2.12 Bal kunnen maatwerkregels worden gesteld voor MBA's uit het Bal. Het gaat bij een maatwerkregel om een algemeen voor meerdere bedrijven geldende regel – in tegenstelling tot een maatwerkvoorschrift, dat geldt voor een individueel bedrijf – en deze strekt tot invulling, aanvulling of afwijking van de algemene regels van het Bal over ongewone voorvallen of van de regels in hoofdstukken 3, 4 en 5 van het Bal. Ook kan met een maatwerkregel de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal worden in- en aangevuld, maar afwijken mag niet.¹³⁷

Iedere maatwerkregel moet voldoen aan de beoordelingsregels van artikel 4.22 Omgevingswet,¹³⁸ alsook aan de regel van artikel 2.12, lid 3 Bal.¹³⁹ In dat lid is geregeld dat een maatwerkregel gesteld kan worden met het oog op de belangen die worden genoemd in artikel 2.2 Bal. Voor het onderwerp Schone Lucht zijn de volgende belangen uit artikel 2.2 Bal relevant:¹⁴⁰

- Het beschermen van de gezondheid;
- Het beschermen van het milieu, voor zover het gaat om:
 - 1°. Het beschermen tegen milieuverontreiniging;
 - 2°. Het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht.

Voor wat betreft de emissies van fijnstof en ammoniak vanuit veehouderijen geldt specifiek nog het navolgende.

Zoals in §3.5 beschreven, kan het Omgevingsplan lokale omgevingswaarden voor de buitenlucht bevatten. Verder kan het Omgevingsplan regels bevatten over welke activiteiten waar (al dan niet) zijn toegestaan. Het toelaten van een veehouderij kan grote gevolgen hebben voor de omgeving, onder meer vanwege de uitstoot van ammoniak en fijnstof met alle gezondheidsrisico's van dien. Daarom gelden er bij het toelaten van veehouderijen in het omgevingsplan instructieregels om een verslechtering van de luchtkwaliteit te voorkomen. Deze instructieregels zijn opgenomen in hoofdstuk 5 Bkl. De instructieregels gelden alleen voor nieuwe veehouderijen of de uitbreiding daarvan, als deze zorgen voor een verhoging van de concentraties in aandachtsgebieden en er aldus een negatief effect is op de luchtkwaliteit. In deze aandachtsgebieden moet de gemeente ervoor zorgen dat de bedrijven voldoen aan de rijksomgevingswaarden voor fijnstof.¹⁴¹

¹³⁶ Dit artikel bepaalt dat op het stellen van een maatwerkvoorschrift over een milieubelastende activiteit de beoordelingsregels en de bepalingen over vergunningvoorschriften in de artikelen 8.9 tot en met 8.25, 8.26, tweede tot en met vierde lid, 8.27, 8.28, 8.30, 8.31 en 8.33 van het Bkl van overeenkomstige toepassing zijn.

¹³⁷ Artikel 2.12, lid 2 Bal noemt de zorgplicht niet als iets waarvan mag worden afgeweken. Zie voor de reden de NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 771.

¹³⁸ De toepassing van artikel 4.22 Ow volgt uit artikel 4.6, lid 2, laatste volzin Ow.

¹³⁹ NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 763. Artikel 2.12 lid 3 Bal is volgens de wetgever bedoeld als concretisering van de beoordelingsregels van artikel 4.22 Omgevingswet.

¹⁴⁰ Artikel 2.2, eerste lid onder b en onder c van het Bal.

¹⁴¹ Dit geldt ook als de toename NIBM (Niet In Betekenende Mate) is.

3.7 Voorschriften in een omgevingsvergunning

Zoals reeds toegelicht, is er bij een veehouderij doorgaans sprake van een omgevingsvergunningplichtige MBA.¹⁴² In bepaalde gevallen kan bij een veehouderij ook sprake zijn van een zogenaamd 'complex bedrijf' (in essentie bedrijven met grote gevolgen voor de leefomgeving); hiervoor geldt een afwijkend regime.¹⁴³ Dergelijke bedrijven zijn in §3.3 Bal in hun geheel omgevingsvergunningplichtig gemaakt. Voor deze bijzondere categorie MBA zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag, zowel voor de omgevingsvergunning als voor de toepasselijke algemene regels van het Bal. Voor deze bedrijven bestaat de mogelijkheid van maatwerk via de vergunningvoorschriften. In zijn essentie lijkt dit regime voor de complexe bedrijven op het regime dat gold voor vergunningplichtige inrichtingen.¹⁴⁴ Dit gaat - samengevat en voor zover relevant voor veehouderijen - over bedrijven met de volgende kenmerken:¹⁴⁵

- Bedrijven met IPPC-installaties, die voldoen aan een van de volgende criteria:¹⁴⁶
 - Er is sprake van bovengemeentelijke milieugevolgen door deze installaties;
 - Er is sprake van een hoog milieurisico, ook gelet op nieuwe stoffen en technieken;
- Bedrijven zonder IPPC-installatie, maar die wel aan bovenstaande twee criteria voldoen.

Een veehouderij is in §3.6 Bal aangemerkt als MBA.¹⁴⁷ Voor MBA die in Afdeling 3.4 tot en met 3.11 Bal als vergunningplichtig worden aangewezen, is soms sprake van een uitzondering op de toepasselijkheid van de algemene regels van de Hoofdstukken 4 of 5 Bal. Dat hangt er telkens van af, wat er is geregeld in het artikel dat aangeeft welke algemene regels er gelden voor de desbetreffende MBA. Daarbij wordt soms aangegeven dat de algemene regels niet gelden als er sprake is van een vergunningplicht. Telkens wanneer dit het geval is, zullen er vergunningvoorschriften moeten worden gesteld voor onderwerpen die voor andere niet-vergunningplichtige MBA in Hoofdstuk 4 en 5 Bal staan. De reden hiervoor is dat de wetgever verwacht dat bij deze vergunningplichtige bedrijven vaak sprake zal zijn van een reden voor maatwerk op de algemene regels. Daarom is het praktischer om dat direct via de vergunningplicht te regelen, in plaats van een combinatie van algemene regels en vergunningvoorschriften. Inhoudelijk is het wel de bedoeling van de wetgever dat de algemene regels voor de niet-vergunningplichtige MBA uit dezelfde categorie van § 3.4 Bal ook de leidraad zijn voor de inhoud van de vergunningvoorschriften. Maar dat hangt uiteraard af

¹⁴² Op grond van artikel 3.201 respectievelijk 3.202 Bal. Alleen voor de meeste melkrundveehouderijen en heel kleine veehouderijen geldt dit niet.

¹⁴³ Voor IPPC-bedrijven staat de vergunningplicht in artikel 3.201 Bal, de vergunningplicht voor de overige veehouderijen staat in artikel 3.202 Bal. Voor een bedrijf voor mestbehandeling geldt in een aantal gevallen een vergunningplicht. Als de mestbehandeling nodig is voor het functioneren van de veehouderij zelf, dan is deze onderdeel van de IPPC-installatie of de milieubelastende installatie voor het houden van landbouwhuisdieren. Daarmee valt de mestbehandeling onder de vergunningplicht van de veehouderij. Ongeacht om welke mestbehandeling het gaat. Andersom geldt: als een vergunningplichtige vorm van mestbehandeling als ondersteunende activiteit aan een niet-vergunningplichtige veehouderij wordt toegevoegd, dan is die functioneel ondersteunende activiteit weliswaar onderdeel van de milieubelastende activiteit, maar geldt de vergunningplicht alleen voor het onderdeel mestbehandeling. Indien ook mest van derden wordt behandeld, en het betreft meer dan 25.000 m³ per jaar, dan valt deze mestbehandeling onder de milieubelastende activiteit 'Grootschalige mestverwerking' uit § 3.3.14 Bal. Het gaat dan om een complex bedrijf, en zo'n bedrijf is altijd vergunningplichtig.

¹⁴⁴ De afwijkende regeling voor complexe bedrijven wordt uitgelegd in § 4.5.2 van de Nota van Toelichting bij het Bal. De specifieke regels voor de bevoegdheidsregeling voor deze bedrijven wordt uitgelegd in § 4.3.4 van de Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit. Daar wordt ook ingegaan op de rol van andere bestuursorganen bij de regulering van complexe bedrijven.

¹⁴⁵ NvT Bal, Stb. 2018, 293, p. 513.

¹⁴⁶ De aanwezigheid van een IPPC-installatie maakt een bedrijf dus nog niet complex. Het gaat om de context waarin die installatie gebruikt wordt.

¹⁴⁷ Dit is relevant omdat er een verschil is tussen MBA die als vergunningplichtig worden aangewezen in Afdeling 3.1, 3.2 en 3.3 Bal en de aanwijzing van vergunningplichtige MBA in de Afdelingen 3.4 en verder Bal.

van de beoordeling van de aanvraag door het bevoegd gezag.¹⁴⁸ Er is maatwerk mogelijk bij de meeste algemene regels in Hoofdstuk 4 en 5 van Bal. Als sprake is van een vergunningplichtige MBA dan wordt dit maatwerk in een vergunningvoorschrift geregeld. Dit volgt uit artikel 2.13, lid 4 Bal. Het totaal van de voorschriften uit Hoofdstuk 4 en 5 Bal plus de vergunningvoorschriften moet zorgen voor een hoog niveau van bescherming van het milieu. Waar nodig, kan deze doelstelling van een hoog niveau van milieubescherming een reden zijn voor maatwerk op de regels van Hoofdstuk 4 of 5 Bal, door middel van een 'maatwerk-vergunningvoorschrift'.

3.7.1 Inhoud vergunningvoorschriften; beoordelingskader MBA veehouderij

Voor wat betreft het beoordelingskader voor een vergunningaanvraag voor een MBA veehouderij geldt dat de beoordelingsregels¹⁴⁹ voor deze omgevingsvergunning zijn te vinden in §8.5.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).¹⁵⁰ Uitgangspunt bij de beoordeling van de vergunningaanvraag is de geïntegreerde preventie en bestrijding van milieuverontreiniging door de milieubelastende activiteit en het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.¹⁵¹ De omschrijving van het begrip milieuverontreiniging is overgenomen van artikel 3, lid 1 RIE.¹⁵² Als beoordelingsregels gelden (onder meer) dat de vergunning alleen wordt verleend als de activiteiten geen significante milieuverontreiniging veroorzaakt (art. 8.9 lid 1 onder a), als emissies in de lucht worden voorkomen danwel beperkt om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken (art. 8.9 lid 1 onder b), als alle passende preventieve maatregelen worden toegepast (art. 8.9 lid 1 onder c) en als de BBT worden toegepast (art. 8.9 lid 1 onder d).

BBT-conclusies

Voor veehouderijen met een IPPC-installatie gelden BBT-conclusies. Hoewel in de meeste gevallen de regels uit het Bal voldoende zijn om aan deze conclusies invulling te geven, kan het bevoegd gezag in specifieke gevallen gemotiveerd aanvullende maatregelen in de omgevingsvergunning voor de MBA opnemen.

In de BBT-conclusies voor de intensieve veehouderij staan voor ammoniak maatregelen om de emissie te reduceren.¹⁵³ Zo is het BBT om één of een combinatie van de genoemde technieken te gebruiken om emissies van ammoniak uit stallen te verminderen.¹⁵⁴ Voorts geldt dat in bepaalde BBT-conclusies voor de verschillende diercategorieën de 'met beste beschikbare technieken

¹⁴⁸ NvT Bal, Stb. 2018, 293, p. 574. Zie voor een voorbeeld artikel 3.99, lid 1 Bal, laatste zinsdeel.

¹⁴⁹ In het Bkl staan (positief geformuleerde) beoordelingsregels. De Wabo bevatte in art. 2.14 weigeringsgronden. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Zie NvT Bkl Stb. 2018, 292, p. 430.

¹⁵⁰ Inhoudelijk zijn deze beoordelingsregels voor een vergunningaanvraag hetzelfde als de regels die gelden voor het opstellen van de algemene regels in het Bal. Het gaat telkens om artikel 4.22 Ow, in samenhang te lezen met de concrete oogmerken van artikel 2.2 Bal. Dit betekent dat voor een omgevingsvergunning hetzelfde kader geldt als voor de algemene regels in het Bal.

¹⁵¹ NvT Bkl Stb. 2018, 292, p. 430.

¹⁵² Artikel 2.14, eerste lid, onder a, onder 2, Wabo bevatte een regeling vergelijkbaar met art. 8.9 Bkl, maar sprak van "in hun onderlinge samenhang gezien". De tekst van dit onderdeel sluit nauwer aan bij de terminologie van de richtlijn industriële emissies. Een materiële wijziging is hiermee niet beoogd. Zie NvT Bkl Stb. 2018, 292, p. 817.

¹⁵³ Meer specifiek betreft het BBT 14, 16, 21, 23, 25, 30 t/m 34.

¹⁵⁴ De veehouder mag ook andere technieken gebruiken die ten minste een gelijkwaardig niveau van milieubescherming garanderen.

geassocieerde emissieniveaus' (BAT-AEL) zijn vastgesteld. Omdat hiermee een bandbreedte wordt geïndiceerd, komt het bevoegd gezag beoordelingsvrijheid toe (en kan aldus een verdergaande techniek worden geëist vanwege plaatselijke omstandigheden teneinde significante milieuverontreiniging te voorkomen). Evenwel dient de emissie van een stal in elk geval voldoen aan de emissiegrenswaarden zoals opgenomen in het Bal. Indien er voor een stal geen emissiegrenswaarde is, dient de gemeente te bepalen welke maatregelen ze in dat geval als BBT kan aanmerken.

Naast BBT voor de reductie van ammoniak, zijn er ook de BBT-conclusies voor het verminderen van de emissie van stof (waaronder begrepen fijnstof).¹⁵⁵ Ook hier geldt dat het BBT is om 1 of een combinatie van de genoemde technieken de BBT zijn om stofemissies uit stallen te verminderen. Indien de veehouderij andere technieken wenst te gebruiken die ten minste een gelijkwaardig niveau van milieubescherming garanderen, dan is dat ook toegestaan. En ook hier geldt: wat BBT is, dient per situatie te worden beoordeeld en is van tal van factoren afhankelijk.

In het Bkl worden vervolgens wel allerlei specifieke instructies gegeven voor de beoordeling van een aanvraag voor een vergunningplichtige MBA. In § 8.5.1.2 Bkl worden specifieke instructies gegeven voor het beoordelen van een aanvraag. Voor veehouderijen is met name art. 8.21 Bkl relevant. Dit artikel bevat beoordelingsregels voor een MBA indien het de depositie van ammoniak betreft vanuit dierenverblijven bij veehouderijen voor het houden van pelsdieren of het exploiteren van een IPPC-installatie voor het houden van pluimvee of varkens. Dit artikel bepaalt dat de gevolgen van de emissie van ammoniak op voor verzuring gevoelige gebieden alleen hoeft te worden beoordeeld bij het verlenen van een omgevingsvergunning als de provincie hiervoor regels heeft gesteld in de omgevingsverordening. Als er in de omgevingsverordening geen regels staan, hoeven de gevolgen van ammoniak niet te worden beoordeeld. Bij de beoordeling van de vergunningaanvraag kan aldus alleen rekening worden gehouden met die gevolgen als de omgevingsverordening daarvoor een beoordelingsregel bevat. Voor fijnstof is artikel 8.17 Bkl relevant; daarin krijgt het bevoegd gezag de instructie dat omgevingswaarden in acht moeten worden genomen, als er sprake is van een MBA die leidt tot een verhoging van de concentratie in de buitenlucht van de stoffen die in het artikel worden genoemd.¹⁵⁶

Verder staan in § 8.5.2 Bkl instructieregels voor het stellen van voorschriften in de vergunning. De essenties van deze instructieregels – voor zover relevant met het oog op de emissies van ammoniak en fijnstof – zijn hieronder kort weergegeven.

- Artikel 8.26 Bkl. Het stellen van emissiegrenswaarden voor puntbronnen, als het gaat om stoffen die milieuverontreiniging kunnen veroorzaken.
- Artikel 8.27 Bkl. Dit artikel regelt het uitgangspunt dat emissies *niet hoger* mogen zijn dan de met BBT geassocieerde emissieniveaus. Lid 2 geeft vervolgens beoordelingsruimte om een *strengere*

¹⁵⁵ Meer specifiek gaat het om BBT 11, 27 en 28.

¹⁵⁶ Er wordt aldus getoetst aan de omgevingswaarden, tenzij een activiteit niet of maar beperkt (NIBM) zorgt voor verslechtering van de luchtkwaliteit.

emissiegrenswaarde te stellen.¹⁵⁷ In de toelichting op dit artikel wordt opgemerkt dat er sprake kan zijn van een geassocieerd emissieniveau met een bandbreedte.¹⁵⁸ In dergelijke gevallen moet worden beoordeeld wát de passende emissiegrenswaarde is binnen de boven- en onderkant van de bandbreedte.

- Artikel 8.28 Bkl. In specifieke gevallen kunnen *minder strenge* emissiegrenswaarden worden vastgesteld, in geval van buitensporig hogere kosten in verhouding tot de milieuvoordelen als gevolg van de geografische ligging, de lokale milieumstandigheden of de technische kenmerken van de activiteit.¹⁵⁹ Het is niet mogelijk om minder strenge waarden te stellen indien een omgevingswaarde juist aanleiding geeft tot het stellen van strengere voorwaarden dan volgt uit het toepassen van BBT.¹⁶⁰
- Artikel 8.29 Bkl. Het vereiste dat er voorschriften worden gesteld vanwege specifieke onderwerpen. In relatie tot Schone Lucht gaat dit over het voorkomen of beperken van milieuverontreiniging door opstarten en stilleggen van installaties, lekken, storingen, bedrijfsbeëindiging en andere bijzondere bedrijfsomstandigheden,¹⁶¹ als over het voorkomen of beperken van grootschalige milieuverontreiniging en grensoverschrijdende verontreiniging en over het beoordelen van de naleving van emissiegrenswaarden.¹⁶²
- Artikel 8.30 Bkl. Dit artikel verschaft de mogelijkheid om strengere voorwaarden aan een omgevingsvergunning te verbinden dan de emissiegrenswaarden die gebaseerd kunnen worden op BBT-conclusies. Het gaat hier dus over de mogelijkheid uit artikel 14, lid 4 van de RIE.¹⁶³ De beslissing om strenger te zijn, is niet geheel vrij maar moet voldoen aan de criteria die zijn genoemd in artikel 8.10, lid 2 Bkl. Het derde lid van artikel 8.30 Bkl heeft betrekking op strengere grenswaarden indien dat nodig is vanwege een omgevingswaarde.
- Artikel 8.31 Bkl. Dit artikel gaat over technische maatregelen worden getroffen of gelijkwaardige parameters.
- Artikel 8.32 tot en met 8.35 Bkl. Dit gaat over diverse onderwerpen, waaronder monitoring, registratie, milieuzorg, vakbekwaamheid en experimenteerruimte (innovatie).

Voor de volledigheid merken wij ten slotte nog op dat de huidige omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) voor veehouderijen onder de Omgevingswet wordt vervangen door een vergunningplicht (artikel 3.202 van het Bal). Aan deze vergunning kunnen voorschriften worden verbonden.

¹⁵⁷ Ter attentie: in geval van een hogere grenswaarde geldt de verplichting dat deze wordt gemonitord. Dit volgt uit art. 8.33, lid 3 Bkl.

¹⁵⁸ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 830.

¹⁵⁹ Of sprake is van buitensporig hogere kosten vereist een berekening die is voorgeschreven in bijlage XXX van de Omgevingsregeling.

¹⁶⁰ Art. 8.28, lid 1 Bkl j° 8.30, lid 3 Bkl.

¹⁶¹ Art. 8.29, lid 1 onder c Bkl.

¹⁶² Art. 8.29, lid 1 onder c, d en e Bkl.

¹⁶³ Daarin is bepaald dat ten minste BBT moet worden toegepast.

Maatwerk; innovatieve stalsystemen

Op basis van het Bal kan het lokale bevoegd gezag via maatwerk toestemming geven voor het toepassen van innovatieve stalsystemen.¹⁶⁴ Een proefstal is een innovatieve stal die nog niet in de praktijk is gemeten. Het doel van de proefstal is om die metingen in de praktijk te kunnen doen. Het besluit tot het verlenen van een proefstal, kan een maatwerkbesluit zijn, waarin het bevoegd gezag zelf de emissiefactor (voor ammoniak of fijnstof) van de proefstal vaststelt. Daarmee wordt afgeweken van de emissiefactoren die standaard worden gebruikt voor dierenverblijven en zijn opgenomen in de Omgevingsregeling. Wanneer de gemeente een innovatieve stal of techniek toestaat met maatwerk, geldt een meetverplichting.¹⁶⁵ Verder is het mogelijk dat toepassing wordt gegeven aan innovatieve stalsystemen via een vergunningvoorschrift. Uiteindelijk beoordeelt het bevoegd gezag beoordeelt of het gewenste innovatieve stalsysteem of aanvullende techniek overeenkomt met de beste beschikbare technieken, of er geen sprake is van significante verontreiniging en of de lokale omstandigheden het toelaten om een dergelijk systeem op die locatie te realiseren, bijvoorbeeld in verband met de bestaande gebruiksruimte die is vastgelegd in het omgevingsplan.¹⁶⁶

3.8 Voorschriften in een Omgevingsverordening

De Wav wordt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ingetrokken. Het beschermen van (de voor verzuring gevoelige) gebieden is daarmee gedecentraliseerd naar de provincie.¹⁶⁷ Als de provincie constateert dat de emissie van ammoniak uit de veehouderijen op hun grondgebied in betekenende mate van belang is voor natuurgebieden die gevoelig zijn voor verzuring, dan kunnen zij dat reguleren door regels op te nemen in de provinciale Omgevingsverordening.¹⁶⁸ Zo gezien, verdwijnt de sturing vanuit het Rijk op het beoordelen van de gevolgen van emissies van ammoniak door veehouderijen, en is de bescherming van gebieden gedecentraliseerd.¹⁶⁹ De provincie houdt onder de Omgevingswet de verantwoordelijkheid om, waar zij dat nodig acht, in de Omgevingsverordening kwetsbare gebieden aan te wijzen. De gedetailleerde landelijke voorschriften uit de Wav worden dus vervangen door een op de regionale omstandigheden toegespitst beschermingsniveau dat door de provincie wordt vastgesteld.¹⁷⁰

Ten aanzien van de Omgevingsverordening zijn er twee opties voor de provincie. Ofwel er kunnen in de verordening beoordelingsregels worden gesteld die door het bevoegd gezag in acht dienen te worden

¹⁶⁴ Onder het huidige recht zijn de stalsystemen opgenomen in (onder meer) de Rav. Onder de Ow staan de stalsystemen in bijlage V van de Omgevingsregeling. De aanvullende technieken met verwijderingspercentages staan in bijlage VI van de Omgevingsregeling. In de artikelen 4.6 (ammoniak) en 4.7 (fijnstof) van de Omgevingsregeling staan rekenregels om te bepalen wat de emissie is van een stalsysteem in combinatie met (een) aanvullende techniek(en).

¹⁶⁵ Art. 4.824 Bal.

¹⁶⁶ NvT Bal, Stb. 2018, 293, p. 1217.

¹⁶⁷ NvT Bkl, Stb. 2018, 292, p. 826.

¹⁶⁸ Indien er geen regels in de Omgevingsverordening zijn opgenomen, hoeft niet getoetst te worden op de gevolgen van ammoniak. Vgl. art. 8.21 Bkl. Provincies kunnen bovendien – binnen de grenzen van het Bkl – bijvoorbeeld aangeven op welke locaties uitbreiding of nieuwvestiging van veehouderijen mogelijk is. Ook kan de provincie in de omgevingsvisie motiveren waarom er voorwaarden gelden bij (uitbreiding van) veehouderijen. Desgewenst kan de provincie haar eigen gewenste beschermingsniveau bepalen.

¹⁶⁹ NvT Bkl, Stb. 2018, 292, p. 233. De provincies hebben bij de thans geldende Wet natuurbescherming al het primaat bij de bescherming van de natuur.

¹⁷⁰ NvT Bkl, Stb. 2018, 292, p. 267.

genomen bij het (al dan niet) verlenen van een omgevingsvergunning, ofwel er instructieregels voor het omgevingsplan worden gesteld door de provincie.

In artikel 7.14 Bkl is bepaald dat de beoordelingsregels van artikel 4.22 Ow ook van toepassing zijn op deze mogelijkheid om provinciale beoordelingsregels te stellen. Dit betekent dat de provinciale regels betrekking moeten hebben op de oogmerken en de criteria uit dat artikel. Inhoudelijk biedt dit een mogelijkheid voor de provincies om te regelen dat bij het beslissen over een maatwerkvoorschrift en bij de behandeling van een vergunningaanvraag voor een MBA een beoordeling moet plaatsvinden van de gevolgen van die MBA op concreet uitgewerkte doelstellingen of maatregelen uit het provinciaal beleid.

3.9 Resumé; het stellen van emissiegrenswaarden onder toekomstig recht

In de voorgaande paragrafen van dit derde hoofdstuk is uiteengezet wat de juridische grondslag is voor het stellen van vergunningvoorschriften ten aanzien van emissies naar de lucht voor de branche veehouderij onder het toekomstige omgevingsrecht. Daarbij is specifiek gekeken naar de emissie van ammoniak en fijnstof. In onderstaande tabel hebben wij onze belangrijkste bevindingen samengevat. Daarbij hebben wij artikel 4.22 Ow een centrale plaats gegeven, aangezien dit artikel twee aspecten introduceert die relevant zijn voor het verrichten van een milieubelastende activiteit (MBA) en voor het stellen van emissiegrenswaarden. Het gaat om oogmerken en om criteria voor het stellen van rijksregels. Ter uitwerking van de beoordelingsregels van artikel 4.22 Ow, zijn de algemene regels voor een MBA in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal vervat.

Ter herinnering: Voor een deel van de MBA geldt een vergunningplicht. Die vergunningplicht wordt eveneens telkens expliciet aangegeven in de richtingaanwijzer van hoofdstuk 3 Bal. Onder de Omgevingswet zullen vrijwel alle veehouderijen een omgevingsvergunning voor een MBA nodig hebben. Voor wat betreft IPPC-installaties geldt dat altijd een omgevingsvergunning voor een MBA nodig.

Grondslag	
Artikel 4.22 Ow	
Hoofdstuk 2 -5 Besluit activiteiten leefomgeving	
Ammoniak	- Artikel 2.11 Bal (specifieke zorgplicht); - § 4.82 (inhoudelijk vrijwel gelijk met de eisen die nu in het Activiteitenbesluit en het Besluit emissiearme huisvesting zijn beschreven); eisen aan de maximale emissie van ammoniak en fijnstof uit huisvestingssystemen bij veehouderijen; - Artikel 8.21 Bkl (beoordelingsregels voor een MBA indien het de depositie van ammoniak betreft); - (De)centrale omgevingswaarden; - Een 'maatwerk-vergunningvoorschrift' in een omgevingsvergunning (Bij maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van de in het Bal gestelde emissie-eisen voor ammoniak en fijnstof. Zie o.a. § 8.5.2 Bkl, waarin instructieregels voor het stellen van voorschriften in de vergunning zijn neergelegd);

	- Op basis van het Bal kan het lokale bevoegd gezag via maatwerk toestemming geven voor het toepassen van innovatieve stalsystemen (en zodoende een eigen emissiefactor voor ammoniak vaststellen); - Voorschriften in een Omgevingsverordening; - Maatwerk in het Omgevingsplan.
Fijnstof	- Artikel 2.11 Bal (specifieke zorgplicht); - § 4.82 (inhoudelijk vrijwel gelijk met de eisen die nu in het Activiteitenbesluit en het Besluit emissiearme huisvesting zijn beschreven); eisen aan de maximale emissie van ammoniak en fijnstof uit huisvestingssystemen bij veehouderijen; - Artikel 8.17 Bkl (toetsing van omgevingsvergunning MBA aan omgevingswaarden fijnstof); - (De)centrale omgevingswaarden; - o Artikel 5.51 Bkl bevat een apart regime voor zogenaamde aandachtsgebieden. Voor activiteiten die gevolgen hebben voor deze aandachtsgebieden is een instructieregel opgenomen. Bij het toelaten van activiteiten of werken in een omgevingsplan waarbij een verhoging van (onder meer) fijnstof optreedt in een aandachtsgebied, moeten de rijksomgevingswaarden voor die stoffen in acht worden genomen. - Een 'maatwerk-vergunningvoorschrift' in een omgevingsvergunning (Bij maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van de in het Bal gestelde emissie-eisen voor ammoniak en fijnstof. Zie o.a. § 8.5.2 Bkl, waarin instructieregels voor het stellen van voorschriften in de vergunning zijn neergelegd); - Op basis van het Bal, kan het lokale bevoegd gezag via maatwerk toestemming geven voor het toepassen van innovatieve stalsystemen (en zodoende een eigen emissiefactor voor fijnstof vaststellen); - Maatwerkregels in het Omgevingsplan.

4. Scherpste op basis van het toekomstige omgevingsrecht

4.1 Inleiding

In het tweede en derde hoofdstuk is op hoofdlijnen beschreven wat de juridische grondslag is in het huidige en toekomstige omgevingsrecht om een grenswaarde te stellen aan de emissie van ammoniak en fijnstof, vanuit een veehouderij, met het oog op het belang van een hoog niveau van bescherming van milieu en gezondheid. In dit hoofdstuk beschrijven wij de mogelijkheden om die emissiegrenswaarde streng te formuleren in verband met het resultaat dat wordt beoogd: schone lucht. Daarbij zoomen wij met name in op de mogelijkheden onder de toekomstige Omgevingswet en wordt slechts sporadisch naar de mogelijkheden onder het huidige recht verwezen.

4.2 Beslissingsruimte; een cruciaal begrip voor scherpste

In het rapport *“Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies”*¹⁷¹ is beargumenteerd dat en waarom het begrip beslissingsruimte van belang is voor het (kunnen) stellen van grenswaarden voor de emissies naar de lucht. Het voert in het kader van dit rapport te ver om de precieze reikwijdte van dit begrip (nogmaals) uiteen te zetten. Daarom verwijzen wij graag naar hoofdstuk 4 van eerdergenoemd rapport en beperken wij ons in deze paragraaf tot een beknopte weergave van de hoofdlijnen.

Sinds 1993 voorziet de wet (in eerste instantie de Wet milieubeheer, vanaf 2010 de Wabo) in beslissingsruimte voor het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de regulering van een bedrijfsmatige activiteit. Daarmee gaat het juridische stelsel uit van een consequente bedoeling; er moet sprake zijn van een zo hoog mogelijk niveau van bescherming van het milieubelang. Dit is (en blijft – ook met de toekomstige Omgevingswet¹⁷² –) de essentie van het milieurecht.

Dit gezegd hebbende, geldt dat het enkele bezit van toebedeelde beslissingsruimte al veronderstelt dat het bevoegd gezag daadwerkelijk gebruik maakt van die beslissingsruimte in relatie tot het deel van de bevoegdheid. Er is, met andere woorden, een verband te leggen tussen het doel van de gezondheids- en milieuoogmerken (e.g. preventie), de toedeling van beslissingsruimte en het feitelijk bestuurlijk gebruik van die ruimte. Beslissingsruimte is daarmee voorwaardelijk voor de resultaatgerichtheid van de grenswaarden voor emissies naar de lucht van ammoniak en fijnstof. Anders gezegd: het gaat erom dat het bestuursorgaan de aan haar toebedeelde wettelijke beslissingsruimte zo goed mogelijk gebruikt om resultaat te boeken met de bescherming van de gezondheid en het milieu.

Gelet op deze bedoeling, moet het bestuursorgaan zelf de feiten, de rechtsregels en de beleidsdoelstellingen in hun onderlinge samenhang interpreteren, om te bepalen wat in een concreet geval

¹⁷¹ Rapport *“Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies”*, p. 24 e.v.

¹⁷² Vgl. de artikelen 4.22 en 5.26 Ow.

nodig is in het belang van milieu en gezondheid.¹⁷³ Hierbij gelden (vanzelfsprekend) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de regels uit de Algemene wet bestuursrecht.¹⁷⁴

Ook het SLA – dat kan worden beschouwd als een beleidsmatige afspraak – dient in deze afweging en interpretatie te worden betrokken. Het SLA past bij en geeft uitdrukking aan de wettelijke eis dat altijd sprake moet zijn van een zo hoog mogelijk niveau van bescherming van de gezondheid en van het milieu. Deze eis is essentieel in het huidige milieurecht, maar zeker ook in het toekomstige stelsel van de Omgevingswet. Overheden die het SLA hebben getekend, committeren zich daarmee om hun beslissingsruimte op een dusdanige manier te gebruiken dat ze altijd zo streng mogelijke emissiegrenswaarden stellen voor de bedrijven in hun gebied.¹⁷⁵ Het commitment aan het SLA veronderstelt immers dat het bevoegd gezag zijn beslissingsruimte zal benutten om de best mogelijke beslissing te nemen over emissiegrenswaarden die resultaat opleveren voor schone lucht. Dit geldt temeer nu de WHO recent haar advieswaarden naar beneden heeft bijgesteld en in het SLA is geëxpliciteerd dat wordt toegewerkt naar de WHO-waarden in 2030.¹⁷⁶ De WHO advieswaarden definiëren wat ‘schone lucht’ is.

De doorwerking van SLA naar de praktijk van de regulering van emissies van ammoniak en fijnstof door veehouderijen vereist dat ieder bevoegd gezag optimaal gebruik maakt van de aan hem toekomende beslissingsruimte. Hoe deze beslissingsruimte onder het toekomstige omgevingsrecht kan worden ingezet met het oog op strenge emissiegrenswaarden voor ammoniak en fijnstof vanuit veehouderijen, lichten wij hieronder nader toe.

Daarbij merken wij op dat (het stelsel van) de Omgevingswet meer mogelijkheden biedt dan het huidige milieurecht om resultaatgerichte emissiegrenswaarden te stellen voor ammoniak en fijnstof en aanzien van het doel van schone lucht. Dit komt omdat onder het huidige milieurecht een vergunningaanvraag in de regel wordt gehonoreerd indien er geen onaanvaardbare milieugevolgen optreden en aan de BBT wordt voldaan, ook als dat aan de (minder gunstige) bovenkant is van een prestatierange. Anders gezegd: indien de aanvrager van een vergunning kan aantonen dat aan een bepaalde grenswaarde binnen de BBT-range wordt voldaan, staat het bevoegd gezag volgens huidig recht voor de lastige vraag of er aanleiding is voor het stellen van strengere grenswaarden. Hoewel het SLA voor het bevoegd gezag reden kan zijn om streng te willen zijn, is de ondertekening van het SLA een commitment van het bevoegd gezag aan zichzelf (zelfbinding) en kan de ondertekening niet zonder meer als basis dienen voor het stellen van strengere emissiegrenswaarden. Om deze leemte tussen de wet en het SLA op te vullen, is een activerend beleid nodig dat gebaseerd is op juridische, technische en beleidsmatige kennis. In het activerend beleid moeten

¹⁷³ Borgers 2012, p. 179.

¹⁷⁴ Dit gaat over rechtmatigheid, zorgvuldigheid, belangenafweging en deugdelijke motivering.

¹⁷⁵ De uitwerking hiervan kan uiteraard verschillen per gebied en per bedrijf. Maatwerk blijft noodzakelijk, maar dat is ook de essentie van het beschikbaar hebben van beslissingsruimte.

¹⁷⁶ Ten tijde van het ondertekenen van het SLA (2020), golden de oude WHO-advieswaarden. In een brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 oktober (*Kamerstukken II*, 30 175, nr. 390) heeft staatssecretaris Van Weyenberg van Infrastructuur en Waterstaat vermeld dat in de voortgangsrapportage (waarin staat of de WHO-advieswaarden al dan niet worden gehaald) weliswaar wordt getoetst aan de oude WHO-advieswaarden (uit 2005), maar dat daarbij ook de nieuwe advieswaarden worden betrokken.

de principes en kaders uit het SLA doorwerken naar de uitvoering van de bevoegdheden van het bevoegd gezag om emissiegrenswaarden te stellen. Het beleid kan aanzetten tot actualisatie van de voorschriften voor bestaande activiteiten en tot het streng beoordelen van nieuwe activiteiten. Het beleidsuitgangspunt zou moeten zijn dat het bestuur erop stuurt dat ieder bedrijf de best presterende BBT toepast, zodat het bevoegd gezag daadwerkelijk de strengst mogelijke emissiegrenswaarden kan stellen. Het uitgangspunt van de toepassing van de best presterende BBT is dus ongeacht de mate waarin de milieukwaliteit concreet in het geding is en ongeacht de kosteneffectiviteit van de maatregelen, behalve bij zeer excessieve kosten. Bijkomend voordeel van het opstellen van dit beleid is dat op een meer onderbouwde wijze kan worden voldaan aan het motiveringsvereiste van artikel 3:46 Awb bij het stellen van strenge grenswaarden. Met verwijzing naar het beleid kan immers worden onderbouwd waarom en hoe dit is gedaan, met het oog op schone lucht.

Een andere mogelijkheid die het huidige recht biedt voor het stellen van strenge emissiegrenswaarden, is het gebruik van de beoordeling van een (dreigende) overschrijding van richtwaarden (op grond van de Wm). Als deze richtwaarden in het geding zijn, is dat aanleiding voor een emissiegrenswaarde die de overschrijding voorkomt. Dit is onafhankelijk van BBT. Om de beoordeling van de richtwaarden te versterken, kan het bevoegd gezag beleid voeren waarin geëxpliciteerd wordt wat een bepaalde richtwaarde inhoudt en hoe daar in een concreet geval – met het oog op schone lucht – rekening zal worden gehouden.

Omdat de Omgevingswet naar verwachting op 1 juli 2022 in werking treedt, ligt de focus van dit rapport op de mogelijkheden tot het stellen van resultaatgerichte emissiegrenswaarden ten aanzien van ammoniak en fijnstof onder de toekomstige Omgevingswet. Daarop gaan wij nader uit in onderstaande paragrafen.

Voor de volledigheid merken wij ten slotte nog op dat het begrip beslissingsruimte kan worden uitgesplitst in de termen ‘beleidsruimte’, ‘beoordelingsruimte’ en ‘gebonden beoordelingsruimte’.¹⁷⁷ Hoe deze drie termen kunnen worden toegepast in een voor zowel het milieurecht als het bestuursrecht gangbare terminologie c.q. toepassing, is weergegeven in onderstaande tabel.¹⁷⁸

Milieudoctrine	Bestuursrechtdoctrine	Toepassing
Betrekken bij	Beleidsruimte	De mate waarin het bestuur doelstellingen concretiseert en belangen afweegt bij de realisatie van doelstellingen.
Rekening houden	Beoordelingsruimte	De mate waarin het bestuur juridische voorwaarden mag beoordelen ten aanzien van de feiten, belangen of regels.
In acht nemen	Gebonden beoordeling	De mate waarin het bestuur een norm correct toepast.

¹⁷⁷ Zie hiervoor hoofdstuk 4, paragraaf 3 van het rapport “Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies” (p. 25 e.v.).

¹⁷⁸ Deze tabel is ook opgenomen in het rapport “Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies” (p. 26).

4.3 Scherpte in het toekomstige omgevingsrecht

In deze paragraaf beschrijven wij de mogelijkheden om scherpe emissiegrenswaarden voor fijnstof en ammoniak vanuit veehouderijen te stellen.

4.3.1 Beslissingsruimte op basis van oogmerken en beoordelingscriteria

Gelet op de vorige paragrafen, dient zich de vraag aan hoe het bevoegd gezag onder de Omgevingswet zo scherp mogelijke eisen kan stellen voor de emissies van fijnstof en ammoniak, met het oog op het belang van een hoog niveau van bescherming van milieu en gezondheid. Om dat de kunnen onderzoeken, is het allereerst relevant om te kijken naar de beslissingsruimte die artikel 4.22 Ow biedt (ook in vergelijking met artikel 2.14 Wabo). Dit beschrijven wij in deze paragraaf.

Zoals in hoofdstuk 3 besproken, bevat artikel 4.22 Ow de beoordelingsregels voor een MBA. Dit artikel sluit expliciet en welbewust aan bij de Richtlijn Industriële Emissies.¹⁷⁹ Dit is relevant om te vermelden, omdat dit consequenties heeft voor de beslissingsruimte voor het belang van schone lucht. De beoordelingsregels van artikel 4.22 Ow zijn gebaseerd op twee kernelementen van de RIE.¹⁸⁰ Die elementen zijn helder toegelicht in de overwegingen 2 en 12 van de RIE:

1. Dat verontreiniging geïntegreerd moet worden voorkomen, of bestreden wanneer voorkomen niet mogelijk is. Geïntegreerd wil zeggen dat door middel van het stellen van voorwaarden een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel wordt gerealiseerd.¹⁸¹
2. Dat alle noodzakelijke maatregelen worden getroffen om een hoog beschermingsniveau van het milieu als geheel tot stand te brengen.¹⁸²

Deze twee kernelementen werken door in de bepalingen van de RIE, zoals de bepalingen 3 (definities), 11 (algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant), 14 (vergunningvoorwaarden),¹⁸³ 18 (milieukwaliteitsnormen) en 21 (actualisatie van de voorwaarden). Deze bepalingen vormen de blauwdruk voor de regels in het stelsel van de Omgevingswet voor MBA.

Volgens de nieuw geformuleerde beoordelingsregels in de Ow moet bij iedere MBA worden geborgd dat alle passende preventieve maatregelen worden getroffen tegen de aantasting van de gezondheid,¹⁸⁴ naast het treffen van alle passende preventieve maatregelen tegen de verontreiniging van het milieu als zodanig. Met andere woorden, het oogmerk van milieubescherming en van het beschermen van de gezondheid van de mens zijn onder de Ow nevensgeschikt en zij verdienen krachtens artikel 4.22 Ow hun eigen beoordeling door het bevoegd gezag.

¹⁷⁹ De expliciete keus van de wetgever om aan te sluiten bij de EU-systematiek (RIE) wordt uitgebreid toegelicht in § 11.6.1.1 van de NvT bij het Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 429 e.v.

¹⁸⁰ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 431.

¹⁸¹ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 403.

¹⁸² Dat sprake moet zijn van een hoog niveau van milieubescherming blijkt ook uit de definitie van 'beste' in het criterium BBT, zoals beschreven in artikel 3, lid 10 onder c van de RIE.

¹⁸³ Waarbij artikel 6 RIE de ruimte biedt voor algemene regels in de plaats van vergunningvoorwaarden.

¹⁸⁴ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 246.

Naast de twee kernelementen en de serie met kernbepalingen is in de RIE sprake van een aantal criteria dat moet borgen dat een installatie (in NL: een MBA) wordt geëxploiteerd conform de fundamentele verplichting dat wordt voldaan aan het beginsel dat de vervuiler betaalt en het beginsel van preventie van verontreiniging, met voorrang voor het nemen van maatregelen aan de bron en een zorgvuldig beheer van natuurlijke hulpbronnen.¹⁸⁵ Voorts gaat het om het stellen van emissiegrenswaarden voor verontreinigende stoffen of gelijkwaardige parameters of technische maatregelen,¹⁸⁶ alsook monitoringsvoorschriften. Daarbij dienen voorwaarden te worden gesteld op basis van ten minste de beste beschikbare technieken. Ook dit aspect van de RIE is dus in de Ow uitgewerkt, ongeacht of dat gaat om een IPPC-installatie of een niet-IPPC installatie. Bij die uitwerking krijgt het bevoegd gezag beslissingsruimte om adequate regels te stellen aan MBA. Die ruimte ontstaat binnen het kader van artikel 4.22 Ow, met een beslissing over de oogmerken waarmee de regels gesteld worden en met een beslissing op basis van meerdere criteria voor het stellen van regels die nodig zijn vanwege de oogmerken:

- Alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen.
- Alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen.
- De beste beschikbare technieken worden toegepast.
- Geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt.
- Naast deze vier criteria bevat artikel 4.22 nog meer criteria,¹⁸⁷ maar die zijn niet relevant voor dit advies over emissie-eisen voor schone lucht. Om die reden worden zij hier niet vermeld en besproken.

Hoe deze beslissingsruimte kan worden gebruikt, verschilt per onderdeel van artikel 4.22 Ow. Dit wordt in onderstaande paragrafen nader uitgewerkt. Bij onderstaande tekst gaat het niet alleen om de beoordeling van een nieuwe MBA maar tevens om de actualisatie van een reeds bestaande MBA.

4.4 Scherpte bij de verschillende onderdelen van art. 4.22 Ow

4.4.1 Alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging

Vooropgesteld: een hoog niveau van bescherming van het milieu (in zijn geheel) is één van de centrale doelstellingen onder de Ow.¹⁸⁸ Daartoe dienen alle passende maatregelen te worden getroffen tegen verontreiniging én verbetering van het milieu. Wat precies een passende maatregel is, verschilt per individueel bedrijf. Evenwel is duidelijk dat (de noodzaak tot) preventie niet afhankelijk is van bepaalde technische mogelijkheden in een bepaalde sector, het is een beginsel dat te allen tijde geldt.¹⁸⁹ Het voorgaande betekent dat het bevoegd gezag bij de beoordeling welke maatregelen passend zijn, geen

¹⁸⁵ Deze beginselen en de voorrang zijn genoemd in Overweging 2 bij de RIE. In Overweging 11 wordt naar de fundamentele beginselen verwezen.

¹⁸⁶ De RIE noemt hierbij tevens het vereiste van passende voorschriften ter bescherming van de bodem en het grondwater, maar dat noemen wij hier niet vanwege de focus in dit rapport op emissies naar de lucht.

¹⁸⁷ Artikel 4.22, tweede lid Ow, onder e tot en met h.

¹⁸⁸ NvT Bkl, Stb. 2018, 292, p. 431.

¹⁸⁹ Dit in tegenstelling tot het vereiste dat een bedrijf BBT toepast, waarbij het wel gaat om (het treffen van) maatregelen die economisch en technisch haalbaar zijn in een bepaalde situatie.

beleidsruimte heeft: het gaat niet om een afweging of *wel of niet* een maatregel moet worden genomen met oog op preventie, want dat moet namelijk! Er is wel sprake van beoordelingsruimte: het gaat om de vraag *welke* maatregel resultaat oplevert in termen van preventie, met oog op de bescherming én verbetering van het milieu.

Voor veehouderijen zijn algemene regels gesteld in het Bal. Dit impliceert dat de regering een beoordeling heeft gemaakt van ieder onderdeel van artikel 4.22 Omgevingswet, waaronder ook het vereiste van preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging. Deze beoordeling is gemaakt voor de totale branche van veehouderijen en is niet bedrijfs- of locatiespecifiek. Het bevoegd gezag voor een bepaalde veehouderij staat alsnog voor de vraag, óf de algemene regels van het Bal in het concrete geval inderdaad afdoende zijn voor het oordeel “ja, er is sprake van voldoende resultaatgerichte preventieve maatregelen”. Deze vraag kan en moet het bevoegd gezag behandelen met toepassing van de maatwerkinstrumenten uit de Omgevingswet. Maatwerk is immers onderdeel van de verdeling van verantwoordelijkheden in het stelsel van de Omgevingswet, waarbij het telkens gaat om ‘decentraal tenzij’.

- De eerste optie is dat de provincie krachtens de Omgevingswet een beoordelingskader voor ammoniak opneemt in de omgevingsverordening. Dit kader is aanvullend op het kader van artikel 4.22 Omgevingswet. Zie over deze optie §3.3 hierboven. Als sprake is van provinciale regels voor ammoniak, dan dient de beoordeling van een vergunningaanvraag van een veehouderij aan dat kader te worden getoetst. Ook de actualisatie van een bestaande vergunning dient te worden gebaseerd op dit aanvullende provinciale kader, naast het kader van artikel 4.22 Ow uiteraard.
- Een tweede optie is dat een maatwerkregel wordt gesteld in het gemeentelijk omgevingsplan, bijvoorbeeld voor gebieden met een verhoogde milieudruk. Zo kan een gemeente, indien zij een vinger aan de pols wenst te houden, maatwerkregels stellen in het Omgevingsplan voor een groep van veehouderijen of voor een bepaald gebied, die afwijken van de regels uit het Bal.
- Ten derde kan voor een specifieke MBA een maatwerkvoorschrift worden gesteld, middels een maatwerkbeschikking of in een vergunningvoorschrift als sprake is van een vergunningplichtige veehouderij. Het bevoegd gezag kan zo alle passende preventieve maatregelen voorschrijven, die nodig zijn om verontreiniging van de lucht te voorkomen of zoveel als mogelijk is te beperken. Wij schrijven bewust ‘zoveel als mogelijk is’ en dus niet ‘zoveel als nodig is’. Dit laatste zou impliceren dat het voldoende is om maatregelen te treffen tot aan een bepaald “nodig” niveau van milieuverontreiniging, maar dat strookt volgens ons niet met het preventiebeginsel en met het doel van een hoog niveau van bescherming van het milieu. Dit vereist dat alle mogelijke maatregelen getroffen moeten worden en niet alleen de hoog nodige.

Naast maatwerk is er nog een andere mogelijkheid om scherpere te krijgen in de emissiegrenswaarden voor veehouderijen, in verband met het criterium van de passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging. Die mogelijkheid bestaat uit het stellen van strenge decentrale omgevingswaarden. Gemeenten en provincies kunnen, zoals hierboven in §3.5 is benoemd, omgevingswaarden stellen die scherper zijn dan de rijksomgevingswaarde. Voor fijnstof kunnen decentrale overheden scherpere lokale

omgevingswaarden opstellen en als uitgangspunt voor besluitvorming hanteren. Hierdoor kan lokaal verder gewerkt worden aan een verbetering van de luchtkwaliteit, ook beneden het niveau van de rijksomgevingswaarde. Ook is het mogelijk om een aanvullende omgevingswaarde vast te stellen voor een parameter die niet door het Rijk is genormeerd. Een andere mogelijkheid is dat voor een inspanningsplicht in het Bkl een resultaatsverplichting voor een rijksomgevingswaarde wordt.

4.4.2 Alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid

Met het oog op (het waarborgen van) de lokale gezondheid kunnen eveneens aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn, net als vanwege bovengenoemd criterium van de milieuverontreiniging (§ 4.4.1). De gezondheid kan in het gedrang komen door bijvoorbeeld cumulatie. Dat wil zeggen dat individuele veehouderijen wel voldoen aan de normen voor hun bedrijf, maar dat collectief sprake is van een ongezonde leefomgeving. Dat is aanleiding om regels te stellen met het oog op de lokale omgevingskwaliteit. Naast cumulatie kan ook de ambitie van de decentrale overheid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving aanleiding zijn tot het stellen van regels ter bescherming van de gezondheid. Die ambitie komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de Omgevingsvisie of in een programma, maar kan zeker ook worden gevonden in het SLA. Om het doel (de ambitie) te realiseren kan het bevoegd gezag emissiegrenswaarden voor fijnstof en ammoniak aan een veehouderij voorschrijven die strenger zijn dan de algemene rijksregels. Via maatwerk (een maatwerkvoorschrift, een maatwerkregel of een maatwerk-vergunningvoorschrift) wordt in dat geval vanwege decentraal strenger beleid gestuurd op het oogmerk van gezondheid, zoals bedoeld in artikel 4.22 Ow. Dit vereist uiteraard een deugdelijke motivering waarom bij een bepaalde veehouderij een strengere emissiegrenswaarde op zijn plaats is gelet op de lokale gezondheid.

4.4.3 De beste beschikbare technieken worden toegepast

Een veehouderij is in §3.6 Bal aangemerkt als MBA. Bij iedere MBA (en dus bij iedere veehouderij) dient sprake te zijn van de toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT).¹⁹⁰ Zoals in §5.2 van het rapport *“Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies”* is beschreven, biedt het toekomstige milieurecht in het stelsel van de Omgevingswet mogelijkheden voor scherpe emissiegrenswaarden in relatie tot het toepassen van BBT. In de kern komt het erop neer dat in de huidige jurisprudentie het uitgangspunt (b)lijkt te zijn dat elke grenswaarde die binnen de prestatierange (bandbreedte) ligt, voldoende waarborgt dat BBT worden toegepast bij de desbetreffende veehouderij (MBA). Het is volgens deze jurisprudentie irrelevant of de emissiegrenswaarde aan de uiterste bovenkant van een prestatierange ligt, of op een lager niveau. Aldus staat de vergunningverlener machteloos als een aanvrager van een omgevingsvergunning niet streeft naar een zo minimaal mogelijke emissiegrenswaarde binnen een range. Dit zien wij veranderen onder de Omgevingswet en wij menen dat de jurisprudentie van de Raad van State achterhaald is. Dat komt door de wijziging in de beslissingsruimte, die volgt uit artikel 4.22 Omgevingswet. Het bevoegd gezag moet tot een beslissing komen die niet uitgaat van een vrije keuzeruimte voor de aanvrager binnen de emissierange van een BBT, omdat de aanvrager van de

¹⁹⁰ Met dit vereiste sluit de wetgever aan bij artikel 11 RIE, met de bedoeling dat hier sprake is van voortzetting van de regeling uit artikel 2.14 Wabo met betrekking tot het in acht nemen van BBT.

vergunning een emissie moet aanvragen die zo min mogelijk gevolgen veroorzaakt in het belang van de bescherming van de gezondheid en van de bescherming én verbetering van het milieu. De crux zit in de opdracht tot verbetering van het milieu. Die verbetering ontstaat niet als wordt uitgegaan van de onderkant van een emissierange. Er komt een einde aan die keuzevrijheid voor de aanvrager van de vergunning. Een moeilijkheid die in dit verband vaak opduikt in het huidige recht, is de bewijslast die op het bevoegd gezag rust om aan te tonen dat een bepaalde BBT in een vergunningaanvraag weliswaar leidt tot een binnen de range liggende concentratie van bijvoorbeeld fijnstof of ammoniak, doch dat strengere maatregelen noodzakelijk zijn met het oog op het milieu en de gezondheid. Onder het nieuwe milieu- en omgevingsrecht van de Omgevingswet is het logisch dat de bewijslast zich omkeert (eventueel voorafgegaan door nadere regulering via beleidsregels van het bevoegd gezag en als onderdeel van de vergunningsstrategie, zodat de vergunninghouder weet heeft van zijn bewijslast). Hierdoor wordt de dialoog met een bedrijf over de vergunningaanvraag voortaan niet beperkt tot de keus van een BBT en de optimale emissiewaarde binnen de range, maar heeft die dialoog ook betrekking op de realisatie van een zo hoog mogelijk niveau van bescherming van de gezondheid en van bescherming en verbetering van het milieu. Dit legitimeert het bevoegd gezag om alleen nog de *best presterende* BBT als referentiepunt te accepteren voor het bepalen van een daarmee geassocieerde emissiegrenswaarde.

Onder huidig recht geldt reeds dat er verplicht getoetst moet worden aan de grenswaarden voor milieukwaliteitseisen (Wet milieubeheer). Deze toetsing blijft ook bestaan onder de Omgevingswet, waarbij het dan gaat over omgevingswaarden in plaats van milieukwaliteitseisen.¹⁹¹ Dit kan ertoe leiden dat strengere emissiegrenswaarden worden gesteld dan op grond van BBT nodig zou zijn geweest. In feite vormen de milieukwaliteitseisen de tweede aanleiding voor een strenge emissiegrenswaarde, naast en aanvullend op de toepassing van BBT. Dit is ook letterlijk zo bedoeld in artikel 18 van de RIE. In aansluiting bij op artikel 18 RIE voorziet de Omgevingswet in artikel 8.30, lid 3 in nog een reden voor een strengere voorwaarde dan de emissiegrenswaarde die volgt uit de toepassing van BBT. Kort gezegd, gaat dit om het bereiken van een omgevingswaarde die op basis van artikel 2.15 Ow door het Rijk wordt gesteld, waaronder de omgevingswaarden vanwege (het verbeteren van) de luchtkwaliteit.¹⁹²

Artikel 8.30 Bkl, lid 1 verschaft het bevoegd gezag bovendien de mogelijkheid om strengere voorwaarden aan een omgevingsvergunning te verbinden dan de emissiegrenswaarden die gebaseerd kunnen worden op BBT-conclusies.¹⁹³ De beslissing om strenger te zijn, is niet geheel beleidsvrij, maar moet voldoen aan de criteria die zijn genoemd in artikel 8.10, lid 2 Bkl. Wat interessant is, is dat in de toelichting bij het Bkl wordt vermeld dat de mogelijkheid tot het stellen van strengere eisen op grond van artikel 8.30 Bkl kan worden ondersteund op nationaal niveau (bijvoorbeeld door het aanwijzen van Nederlandse informatiedocumenten over BBT), waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden bij het stellen van eventueel strengere eisen. Uit artikel 8.30, lid 1 Bkl volgt aldus de noodzaak voor het bevoegd gezag om

¹⁹¹ Artikel 8.17 Bkl.

¹⁹² Het hoeft hierbij niet om een emissie-eis te gaan. Andere strengere voorwaarden zijn ook mogelijk.

¹⁹³ Het gaat hier over de mogelijkheid uit artikel 14, lid 4 van de RIE.

eigen beleid te voeren voor de toepassing van artikel 8.30 Bkl, met strenge(re) emissiegrenswaarden dan de eis die volgt uit het toepassen van BBT.

4.4.4 Geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt

Een andere aanleiding om strengere emissiegrenswaarden te stellen, is het voorkomen van significante verontreiniging. Bij het beoordelen van de significantie van een verontreiniging door een veehouderij moet het bevoegd gezag aandacht besteden aan de bestaande toestand van het milieu en de gevolgen die de veehouderij kan veroorzaken voor het milieu, de gezondheid en de veiligheid. Of sprake is van een significante verontreiniging, hangt af van de kwetsbaarheid van het gebied of het object dat te maken krijgt met de verontreiniging en dient te worden beoordeeld door het bevoegd gezag.

Het bevoegd gezag heeft volgens ons beleidsruimte bij de beoordeling van de significantie van een verontreiniging. Dit betekent dat de beoordeling van de significantie ook betrekking kan hebben op de impact van een MBA op de decentrale ambities (aspiraties) voor een gezonde fysieke leefomgeving. Het is dan wel noodzakelijk dat het ambitieniveau beleidsmatig is uitgewerkt met concrete doelstellingen die relevant zijn voor de beslissing of een bepaalde MBA een significant effect veroorzaakt.

Bij het beoordelen van de vraag of sprake is van significante milieuverontreiniging door een veehouderij speelt het omgevingsplan een belangrijke rol. Dit volgt mede uit artikel 8.9, lid 3, Bkl. Het omgevingsplan zal regels bevatten voor de milieugevolgen van de veehouderij. Denkbaar is dat de gemeente in het omgevingsplan een eigen omgevingswaarde opneemt en die vervolgens betreft bij de beoordeling van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een verzoek tot wijziging van het omgevingsplan. Als een decentrale omgevingswaarde is gesteld (in het omgevingsplan dan wel de omgevingsverordening), moet het bevoegd gezag daarmee rekening houden bij het stellen van vergunningvoorschriften of maatwerkvoorschriften voor een MBA.¹⁹⁴ Ook kan het omgevingsplan regels bevatten om de functies van de leefomgeving evenwichtig toe te delen (art. 4.2 Ow). Een gemeente kan dit doen door een integrale beoordeling van het gebied te maken, om zo de beschikbare ruimte evenwichtig over meerdere activiteiten te kunnen verdelen.

4.4.5 Overige mogelijkheden voor scherpe emissiegrenswaarden

Met verwijzing naar het rapport *“Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies”*, benoemen wij nog twee mogelijkheden om strenge emissiegrenswaarden te formuleren voor de emissies van fijnstof en ammoniak.

Allereerst de milieueffectrapportage. Het bevoegd gezag kan de MER benutten om strengere emissiegrenswaarden te stellen, omdat met het MER breder naar de effecten van een veehouderij wordt gekeken dan vanuit louter milieutechnisch oogpunt. Het MER kijkt breder naar de impact van de veehouderij dan de beoordelingsregels die in het Bkl zijn aangegeven. Dit staat expliciet in artikel 16.53

¹⁹⁴ Art. 8.9, lid 3 Bkl, in het geval van een vergunningplichtige MBA. Voor een niet-vergunningplichtige MBA geldt dit artikellid ook: zie art. 2.13 lid 5 Bal.

Omgevingswet. Op basis van de brede informatie in de MER kan het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning alle maatregelen voorschrijven die nodig zijn voor het beschermen van het breed afgewogen belang van de bescherming van het milieu en de leefomgeving, ongeacht eventuele beperkingen voor die beoordeling uit het gangbare wettelijke kader voor het besluit. Met andere woorden: in geval van een milieueffectrapportage is de uitkomst van de beoordeling door het bevoegd gezag niet gebonden aan een eventuele beperkingen uit artikel 4.22 Ow, zoals met betrekking tot de toetsing of ten minste wordt voldaan aan BBT. Wij zien hierin een toepassingsmogelijkheid van de MER die momenteel nog niet gangbaar is in de vergunningpraktijk.

Ten tweede noemen wij nog de mogelijkheid tot participatie en het benutten van het oplossend vermogen van betrokken derden. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar §6.8 van ons eerdere rapport.

4.5 Conclusie

Het is goed mogelijk om scherpe emissiegrenswaarden te stellen voor de emissie vanuit veehouderijen. Het gaat om grenswaarden die resultaat opleveren voor schone lucht. Dat vereist een weloverwogen toepassing van de beslissingsruimte van het bevoegd gezag. Die ruimte is wat ons betreft niet voor niets toegekend in de Omgevingswet. Het is van belang om op te merken dat die beslissingsruimte niet alleen over BBT gaat, maar over alle onderdelen van het beoordelingskader voor veehouderijen (zie artikel 4.22 Omgevingswet). Bovendien hintten wij erop dat de milieueffectrapportage kan worden benut om scherpere in de grenswaarden te vinden. Daarnaast wijzen wij erop dat de ondernemer een ‘omgekeerde’ bewijslast zou moeten hebben. Dat wil zeggen dat het bedrijf moet aantonen dat voldaan wordt aan de beginselen van preventie, de verantwoordelijkheid van de vervuiler en aanpak van vervuiling bij de bron, in gevallen waarin dat bedrijf niet uit zichzelf al de allerscherpste emissiegrenswaarde aanvraagt. Deze omkering is een oplossing voor het bewijstekort van de vergunningverlener ten opzichte van de ondernemer, die over het algemeen (veel) meer kennis heeft van zijn bedrijfsactiviteiten en -mogelijkheden.

De mogelijkheden voor scherpere in de emissiegrenswaarden staan samengevat in onderstaande tabel. De onderbouwing en uitleg bij deze mogelijkheden staan in bovenstaand hoofdstuk. Meer in detail hebben we dit ook behandeld in de hoofdstukken 5 en 6 van het rapport Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies.¹⁹⁵

Beslissingsruimte	Mogelijkheden voor scherpere
1. Preventie milieuverontreiniging	• Provinciaal beoordelingskader in verband met ammoniak. • Gemeentelijke maatwerkregel met oog op de preventie van milieudruk in een gebied, bij een categorie van veehouderijen of bij specifieke locaties.

¹⁹⁵ https://iplo.nl/publish/pages/188724/20210208-rapport_-_schone-lucht-dankzij-resultaatgerichte-grenswaarden-voor-industriele-emissies_1.pdf

	Maatwerk- of vergunningvoorschrift bij een individuele veehouderij om zoveel mogelijk preventie te plegen met het oog op de bescherming en verbetering van het milieu.
2. Preventie gezondheid	- Gemeentelijke maatwerkregel met oog op de preventie van gezondheid in een gebied, bij categorieën van veehouderijen of bij specifieke locaties. - Maatwerk- of vergunningvoorschrift bij een individuele veehouderij om zoveel mogelijk preventie te plegen met het oog op de gezondheid van omwonenden.
3. Scherpste bij toepassen BBT	Via maatwerk- of vergunningvoorschrift de strengst mogelijke emissiegrenswaarde voorschrijven, uitgaande van de associatie van die strenge grenswaarde met de keuze van de <i>best presterende</i> BBT voor dat bedrijf.
4. Significant effect vermijden	Vaststellen van een omgevingswaarde op provinciaal of gemeentelijk niveau, die strenger is dan de rijks-omgevingswaarde voor fijnstof. Ook kan decentraal een omgevingswaarde voor ammoniak worden gesteld. Deze omgevingswaarden zijn vervolgens onderdeel van de beoordeling (maatwerk, vergunning) van de emissies door bedrijven in het gebied waar die waarden gelden. Dit leidt ertoe dat strengere emissiegrenswaarden moeten worden gesteld (<i>gebonden beoordelingsruimte!</i>) dan op grond van BBT op het eerste gezicht nodig zou zijn geweest.
Overige opties	- Gevolg trekken uit het milieueffectrapport voor de scherpste van de emissiegrenswaarde. - Vrijwillige scherpste op basis van participatie en het oplossend vermogen van de ondernemer.

5. Concluderende beschouwing; uitgangspunten VTH-beleid

5.1 Inleiding

Dit rapport vormt de juridische onderlegger van de Nota-VTH en de concepttekst voor die nota. In dit hoofdstuk brengen wij de kennis uit de hoofdstukken 2, 3 en 4 bij elkaar en formuleren wij inhoudelijke uitgangspunten en aandachtspunten die van belang zijn voor de Nota-VTH.

5.2 Uitgangspunten voor het VTH-beleid veehouderij

De centrale doelstelling van de regels in de Ow over het belang van het milieu is dat altijd sprake is van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel en dat wordt gestreefd naar verbetering van de milieukwaliteit. Tevens is expliciet sprake van de doelstelling dat de gezondheid wordt beschermd. Gelet op deze doelstellingen (oogmerken) strekt artikel 4.22, lid 2 onder a en b Ow ertoe dat in ieder geval alle passende maatregelen worden getroffen ter bescherming van de gezondheid en ter bescherming én verbetering van het milieu. Dit gaat onder andere over het vermijden van verontreiniging van de lucht. Dit legt de relatie met het Schone Lucht Akkoord. De afspraken in het SLA zijn erop gericht dat in 2030 sprake is van minder gezondheidsschade door luchtvervuiling door emissies in de sectoren die de meeste impact hebben op schone lucht: (weg)verkeer, landbouw, scheepvaart, industrie, huishoudens en luchtvaart.

Het SLA gaat ervan uit dat de gezondheidswinst is te behalen door de beleidseffectiviteit te versterken, onder andere door strengere emissiegrenswaarden te stellen voor de agrarische sector. In de praktijk wordt dit ook wel aangeduid met *strenger vergunnen*. De deelnemende partijen aan het SLA hebben afgesproken dat emissiegrenswaarden worden gesteld die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-range liggen.¹⁹⁶ Dat moet gebeuren bij nieuwe en te actualiseren vergunningen, die vanaf 2021 worden afgegeven. Wij menen echter dat het woord 'vergunnen' de lading niet dekt, omdat er meerdere instrumenten beschikbaar zijn voor het minimaliseren van emissies. Het gaat ook om de algemene rijksregels, de provinciale omgevingsverordening, het gemeentelijk omgevingsplan, de individuele beschikking met maatwerkvoorschriften en de milieueffectrapportage. Wij adviseren daarom VTH-beleid te voeren dat bijdraagt aan het werkelijke doel van SLA, namelijk de bescherming van gezondheid en de bescherming en verbetering van het milieu. Dat vereist dat het bevoegd gezag zich richt op de volgende beleidsuitgangspunten voor emissies van ammoniak en fijnstof door veehouderijen:

¹⁹⁶ Het betreft een maatregel die in het kader van de uitvoeringsagenda SLA-industrie is voorgesteld. Dit onderzoek betreft de vraag naar de toepassing van deze maatregel op de branche veehouderij.

- Zoveel mogelijk preventie realiseren, ook als dat tot scherpere grenswaarden leidt dan de onderkant van een BBT-range;
- Niet concentreren op de vergunning als instrument, maar op de inhoudelijke opdracht om een scherpe grenswaarde te stellen met toepassing van alle daarvoor geschikte instrumenten en bevoegdheden uit de Omgevingswet;
- Voldoen aan decentrale omgevingswaarden voor ammoniak en fijnstof;
- Het bedrijf laten aantonen (bewijslast) wáárom het *eventueel* niet lukt om de emissie zoveel als mogelijk te beperken en er dus een emissiegrenswaarde wordt aangevraagd die niet de allerscherpste is;
- Gevolg geven aan de informatie in milieueffectrapportages;
- Eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf verwachten, en daar ook de ruimte voor bieden.
- Beleid in de Nota VTH voor resultaatgerichte grenswaarden voor de emissie van ammoniak en fijnstof door veehouderijen

Het is een verantwoordelijkheid en bevoegdheid van iedere provincie en gemeente om beleid te voeren voor de emissies van ammoniak en fijnstof door veehouderijen. Dat beleid is richtinggevend voor de beslissingen en de onderbouwing door het bevoegd gezag over de scherpste van emissiegrenswaarden. Om dit beleid vast te stellen, kan de volgende tekst worden opgenomen in de *Nota VTH* van iedere gemeente en provincie.

- **Doel: strenge emissiegrenswaarden met het oog op milieukwaliteit en gezondheid**

Voor alle veehouderijen wordt een emissiegrenswaarde bepaald die uitgaat van de meest doeltreffende toepassing van de beslissingsruimte van het bevoegd gezag uit het beoordelingskader van artikel 4.22 Omgevingswet en eventueel uit het aanvullende beoordelingskader in de provinciale omgevingsverordening. Het doel is dat resultaat wordt geboekt voor schone lucht. Daarom wordt voor iedere veehouderij de scherpst mogelijke grenswaarde gesteld voor emissies van ammoniak en fijnstof. Dit wil zeggen dat een beslissing wordt genomen die resultaatgericht is op basis van de volgende beoordelingen en afwegingen:

- Zoveel mogelijk preventie op basis van maatregelen die milieuschade voorkomen;
- Zoveel mogelijk preventie op basis van maatregelen die gezondheidsrisico's vermijden;
- Toepassing van de best presterende BBT (dus niet onderkant van een emissie-range) om tot de scherpst mogelijke emissiegrenswaarde te komen die geassocieerd kan worden met die best presterende BBT;
- Vermijden van significante effecten in de omgeving van het bedrijf, gelet op de geldende omgevingswaarden voor fijnstof en ammoniak, alsmede gelet op de regels in het omgevingsplan die gesteld zijn vanwege het evenwicht tussen de functies in het gebied.

- **Nieuwe activiteiten en bestaande activiteiten**

Het doel van strenge emissiegrenswaarden geldt zowel voor de beoordeling van nieuwe activiteiten als voor bestaande activiteiten. Bij nieuwe activiteiten gaat het om de uitbreiding van een veehouderij of de oprichting van een nieuwe veehouderij. In dergelijke situaties worden alle beslissingen die het bevoegd

daarover neemt, gebaseerd op het doel van schone lucht. Bij bestaande activiteiten gaat het om bedrijfsactiviteiten die ongewijzigd plaatsvinden op een locatie. Voor die veehouderijen wordt de bestaande emissiegrenswaarde vervangen door een nieuwe scherpe grenswaarde, indien sprake is van nieuwe BBT-conclusies (uiterlijk 4 jaar na publicatie daarvan) en indien informatie over de bedrijfsactiviteiten (uit toezicht of uit monitoring en onderzoekverplichtingen) tot het bestuurlijk inzicht leidt dat een bestaande emissiegrenswaarde niet voldoet aan het doel van strenge emissiegrenswaarden met het oog op milieukwaliteit en gezondheidsbescherming. Als dit laatste het geval is, gaat het bevoegd gezag ambtshalve over tot het treffen van maatwerk.

- **Ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en keuzes van de veehouderij**

Bij het omgaan met de beslissingsruimte van het bevoegd gezag volgens dit VTH-beleid is er ruimte voor eigen keuzes bij de invulling van de eigen verantwoordelijkheid van de veehouderij. Dit vindt plaats op basis van eigen initiatief, via overleg en via directe participatie bij de beslissingen van het bevoegd gezag. Indien een bedrijf van mening is dat de onderkant van de BBT-range niet haalbaar is, moet dit door het bedrijf technisch en economisch worden onderbouwd, omdat de bewijslast hiervan bij het bedrijf ligt. Als een aanvraag van een veehouderij om een afwijkende, minder strenge, grenswaarde onvoldoende informatie bevat om tot een besluit te komen wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten.

De centrale doelstelling van de regels in de Ow over de bescherming van het belang van het milieu is dat altijd sprake is van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. Gelet op dit doel, strekt artikel 4.22, lid 2 onder a Ow ertoe dat in ieder geval alle passende maatregelen worden getroffen ter bescherming van de gezondheid en ter bescherming én verbetering van het milieu. Dit gaat onder andere over het vermijden van verontreiniging van de lucht.

Bijlage I: Lijst met bestudeerde documenten

Literatuur

Beijen 2010

B.A. Beijen, *De kwaliteit van milieuriichtlijnen; Europese wetgeving als oorzaak van implementatieproblemen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Bodden 2017

P.J.J. Bodden, 'De normering van geur in het Besluit kwaliteit leefomgeving', *Tijdschrift voor Agrarisch recht* 2017, p. 357-363.

Borgers 2012

H.C. Borgers, *'Duurzaam handelen', Een onderzoek naar een normatieve grondslag van het milieurecht*, Den Haag: Sdu.

Bröring

H.E. Bröring, 'Richtlijnen, beleidsregels, BREF's: mooi, mooier, mooist?' in: H. Borgers, e.a., *Nederlandse milieuriichtlijnen en beste beschikbare technieken*. Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007, p. 11-26.

Jongma 2002

M.P. Jongma, *De Milieuvergunning - Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften*, Deventer: Kluwer 2002.

Leemans 2007

T.C. Leemans, 'De Nederlandse milieuriichtlijnen en BBT: de toetsing door de rechter' in: H. Borgers, e.a., *Nederlandse milieuriichtlijnen en beste beschikbare technieken*. Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007, p. 47-62.

Leemans 2008

T.C. Leemans, *De toetsing door de bestuursrechter in milieugeschillen - Over rechterlijke toetsingsintensiteit, bestuurlijke beslissingsruimte en deskundigenadvisering*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

Van Rossem 2011

Van Rossem 2011 A. van Rossem, 'RIE vervangt IPPC: Is de toepassing van BBT nu wel gewaarborgd?', *NtEr* 2011, p. 232-239.

Wet- en regelgeving

Kamerstukken II 1991/1992, 21 087, nr. 3.

Kamerstukken II 2001/2002, 27 836, nr. 18.

Kamerstukken II 2001/2002, 27 836, nr. 3.

Kamerstukken II 2003/2004, 29 711, 3.

Nota van Toelichting bij het Activiteitenbesluit milieubeheer, *Stb.* 2012, 441.

Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), *Stb.* 2018, 292.

Nota van Toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), *Stb.* 2018, 293.

Nota van toelichting bij het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (eenentwintigste tranche), *Stb.* 2021, 193.

Jurisprudentie

ABRvS 15 oktober 2008 ECLI:NL:RVS:2008:BF8966

ABRvS 19 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG4697

ABRvS 26 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5367

ABRvS 18 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH6356

ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:18

ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:285

ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4190

ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2736

ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2522

ABRvS 28 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH1132

ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:285

Overig

Rapport “*Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies*”.