

---

## 6

### **Besluit van 13 december 2007, houdende wijziging van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (interne saldering)**

---

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 18 juli 2007, nr. DJZ2007069090, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving,  
gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

Gelet op artikel 8.40 van de Wet milieubeheer en ten aanzien van artikel 2, tweede lid, mede op artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij;

De Raad van State gehoord (advies van 21 september 2007, nr. W08.07.0252/IV)

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 10 december 2007, nr. DJZ2007119611, Directie Juridische Zaken, afdeling Wetgeving, uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **ARTIKEL I**

Het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na «deze maximale emissiewaarde» ingevoegd: dan wel de emissiewaarde die het bevoegd gezag heeft vastgesteld op grond van artikel 2a, eerste lid.

2. Na het eerste lid wordt een nieuw tweede lid ingevoegd onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid:

2. Aan het eerste lid wordt ook voldaan indien de som van de ammoniakemissies uit de tot de veehouderij behorende huisvestings-systemen niet groter is dan de som van de ammoniakemissies die deze

huisvestingssystemen zouden veroorzaken indien voldaan wordt aan het eerste lid. Een huisvestingssysteem dat op 1 januari 2007 nog niet in de veehouderij aanwezig was, voldoet afzonderlijk aan het eerste lid.

3. In het nieuwe vierde lid wordt «Het tweede lid» vervangen door: Het derde lid.

B

Na artikel 2 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 2a**

1. Indien tot een in artikel 2, eerste lid, bedoelde veehouderij een gpbv-installatie behoort en met de in artikel 2, eerste lid, bedoelde maximale emissiewaarde niet wordt voldaan aan de artikelen 8.8 en 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer, stelt het bevoegd gezag voor een tot de gpbv-installatie behorend huisvestingssysteem een strengere emissiewaarde vast.

2. Indien tot een in artikel 2, eerste lid, bedoelde veehouderij een gpbv-installatie behoort en met de in artikel 4, eerste lid, bedoelde tijdstippen voor de aanpassing van een bestaand huisvestingssysteem niet wordt voldaan aan de artikelen 8.8 en 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer, stelt het bevoegd gezag voor een tot de gpbv-installatie behorend huisvestingssysteem een eerder tijdstip vast.

C

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na «aangegeven» ingevoegd: , dan wel tot het tijdstip dat het bevoegd gezag heeft vastgesteld op grond van artikel 2a, tweede lid.

2. In het tweede lid vervalt «en het een veehouderij betreft die niet valt onder de werkingssfeer van de Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L257)».

D

In de bij het besluit behorende bijlage 1 wordt in noot 4 «paragraaf 3.2 van het Legkippenbesluit 2003» vervangen door: paragraaf 3.1 van het Legkippenbesluit 2003.

E

De bij het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij behorende Bijlage 2 wordt vervangen door de bij dit besluit behorende bijlage.

#### **ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door ter inzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 12 februari 2008, nr. 30.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende bijlage en nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 13 december 2007

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer

Uitgegeven de *tiende* januari 2008

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

## Bijlage 2 bij het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij

Diercategorie	Datum aanpassing bestaande huisvestings- systemen, bedoeld in artikel 4, eerste lid	Aantal dieren bedoeld in artikel 4, tweede lid
hoofdcategorie varkens		
biggenopfok (gespeende biggen)	1-1-2010	360
kraamzeugen (incl. biggen tot spenen)	1-1-2010	100 <sup>2</sup>
guste en dragende zeugen	1-1-2010	
vleesvarkens, opfokberen van circa 25 kg tot 7 maanden, opfokzeugen van ca. 25 kg tot eerste dekking	1-1-2010	250
hoofdcategorie kippen		
opfokhennen en hanen van legrassen; jonger dan 18 weken	1-1-2010	20.000
legkippen en (groot-) ouderdieren van legrassen	batterijhuisvesting: 1-1-2010 niet-batterijhuisvesting: 1-1-2010 <sup>1</sup>	10.000
ouderdieren van vleeskuikens	1-1-2010 <sup>1</sup>	10.000
vleeskuikens	1-1-2010 <sup>1</sup>	25.000

<sup>1</sup> Indien het een huisvestingssysteem betreft waarvoor de vergunning is verleend na 1-1-1997, geldt als datum 1-1-2012.

<sup>2</sup> Voor de bepaling van het aantal dieren worden de bij de kraamzeugen behorende biggen (de niet-gespeende biggen) niet meegeteld.

## 1 ALGEMENE TOELICHTING

### 1.1 Doel en aanleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (hierna: Besluit huisvesting) op een drietal onderdelen.

#### 1. Mogelijk maken van «interne saldering»

Interne saldering betekent dat als in een deel van de huisvestings-systemen van een inrichting een techniek wordt toegepast die een lagere emissie tot gevolg heeft dan wettelijk vereist is, overige huisvestings-systemen (voorlopig) niet behoeven te worden aangepast, op voorwaarde dat tenminste dezelfde reductie wordt bereikt als de huisvestings-systemen afzonderlijk zouden voldoen aan de emissienormen.

Vanuit de veehouderijsector en de Tweede Kamer is herhaaldelijk gevraagd om interne saldering mogelijk te maken, omdat daarmee aanzienlijke kostenvoordelen zouden zijn te behalen ten opzichte van een systeem waarbij alle huisvestingssystemen afzonderlijk aan de emissie-eisen van het Besluit huisvesting moeten voldoen. Naar aanleiding daarvan heeft de minister van VROM aan het LEI en het MNP opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de economische voordelen respectievelijk de consequenties voor de milieudoelstelling (de haalbaarheid van het NEC-plafond in 2010). Uit dat onderzoek bleek dat interne saldering tot belangrijke kostenvoordelen zou leiden, terwijl het effect op het bereiken van de NEC-doelstelling voor 2010 verwaarloosbaar was.<sup>1</sup> Tevens bleek dat het aanpassen van bestaande stallen aan de eisen van het Besluit huisvesting in sommige gevallen aanzienlijk meer zou kosten dan eerder was geraamd. Naast deze kostenvoordelen die vooral op korte termijn spelen, levert interne saldering op langere termijn milieuvoordelen op. Het LEI verwacht dat interne saldering namelijk zal leiden tot het toepassen van meer duurzame technieken en tot het vaker toepassen van luchtwassers. Dat zal tot gevolg hebben dat tegelijk met de reductie van de emissie van ammoniak ook een aanzienlijke reductie van geur en (fijn) stof zal plaatsvinden.

Mede in verband met deze onderzoeksresultaten is op 28 juni 2006 aan de Tweede Kamer toegezegd dat interne saldering mogelijk zal worden gemaakt.<sup>2</sup>

#### 2. Laten vervallen datum 30 oktober 2007

Het Besluit huisvesting – waarin emissiegrenswaarden (maximale emissiewaarden genoemd) ten aanzien van de ammoniakemissie uit huisvestingssystemen worden gesteld – verplicht in bijlage 2 bij het besluit inrichtingen met gpbv-installaties<sup>3</sup>, hierna IPPC-inrichtingen genoemd, uiterlijk op 30 oktober 2007 te voldoen aan maximale emissiewaarden. Voor de meeste andere inrichtingen geldt 1 januari 2010 als uiterste datum.

Het is mogelijk dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van de beste beschikbare technieken (BBT) op grond van artikel 22.1a Wm bij een IPPC-inrichting tot de conclusie komt dat een bestaand huisvestings-systeem ook nog na 30 oktober 2007 voor een bepaalde periode kan worden toegestaan zonder aanpassingen. Het betreffende systeem voldoet dan wel aan BBT, maar niet aan de maximale emissiewaarden van het besluit. Door de datum van 30 oktober 2007 te laten vervallen in het besluit hoeft op die datum niet aan de normen van het besluit te worden

<sup>1</sup> Gevolgen van aanpassingen in het ammoniakbeleid voor de intensieve veehouderij, LEI en MNP, Den Haag, mei 2006.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 453, nr. 21.

<sup>3</sup> Inrichtingen die vallen onder richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEG L 257.

voldaan, maar alleen voor zover dat binnen het kader van de IPPC-richtlijn mogelijk is. Een toezegging met deze strekking is op 31 oktober 2006 aan de Tweede Kamer gedaan.<sup>4</sup>

### *3. Introduceren afwijkingsbevoegdheid bij IPPC-veehouderijen*

Op grond van recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State over 8.44-amvb's moet worden aangenomen dat de IPPC-richtlijn in alle gevallen een individuele beoordeling vereist, waarbij zonodig wordt afgeweken van de algemene regels. Dit geldt zowel met betrekking tot het vaststellen van het niveau van BBT als ook ten aanzien van de mogelijkheid om vanwege de technische kenmerken en de geografische ligging van een installatie alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden strengere emissie-eisen op te leggen dan op grond van BBT gerealiseerd kunnen worden. Het huidige Besluit huisvesting kent deze vereiste afwijkingsbevoegdheid niet.

In dezen is van belang op te merken dat per 1 januari 2008 de Wet modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen (Stb. 2006, 606) in werking treedt. Deze wet wijzigt de Wet milieubeheer op een aantal punten. Eén ervan betreft het intrekken van artikel 8.44. Dit artikel bood tot 1 januari 2008 de grondslag voor de zogenaamde 8.44 amvb's die de algemene regels voor vergunningplichtige inrichtingen bevatten. Door middel van deze wetwijziging wordt artikel 8.44 Wm samengevoegd met 8.40 Wm tot een nieuw artikel 8.40 Wm. Vandaar dat het onderhavige wijzigingsbesluit – anders dan het ontwerpbesluit waarin artikel 8.44 Wm als grondslag stond genoemd – gebaseerd is op artikel 8.40 Wm. De bovengenoemde afwijkingsbevoegdheid, oorspronkelijk geregeld in 8.44, vierde lid, Wm wordt opgenomen in een nieuw artikel 8.42, derde lid, Wm.

#### **1.2 Interne saldering**

In het huidige Besluit huisvesting is niet voorzien in de mogelijkheid van zogenaamde interne saldering. Interne saldering is één van de instrumenten waarmee invulling gegeven kan worden aan het streven dat in artikel 8.12 Wet milieubeheer is neergelegd om bij vergunningverlening doelvoorschriften (waaronder emissie-eisen) te stellen boven middelvoorschriften. Het stellen van emissie-eisen zonder dat daarbij een bepaalde techniek wordt voorgeschreven is overigens ook een belangrijke eis van de IPPC-richtlijn (artikel 9, derde en vierde lid IPPC-richtlijn). Bij de wijziging van de Wet milieubeheer vanwege de verduidelijking in verband met de IPPC-richtlijn is artikel 8.12 Wet milieubeheer daarop aangepast. Door het stellen van doelvoorschriften in de vorm van emissie-eisen op inrichtingsniveau krijgen de inrichtinghouders de vrijheid en de verantwoordelijkheid om zelf te bepalen op welke wijze voldaan wordt aan deze emissie-eisen. Bij interne saldering wordt de maximaal toegestane emissie uit de inrichting bepaald aan de hand de maximale emissiewaarden van het Besluit huisvesting. De feitelijke invulling geschiedt door de inrichtinghouder zelf aan de hand van zijn eigen bedrijfssituatie.

Het spreekt voor zich dat ten tijde van de vergunningverlening voldoende zekerheid moet bestaan dat de maximaal toegestane ammoniakemissie niet wordt overschreden. Om op dit punt duidelijkheid en zekerheid te verschaffen aan het bevoegd gezag is in de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) bepaald dat een milieuvergunning niet mag worden geweigerd als de totale ammoniakemissie uit de huisvestingssystemen van een inrichting niet groter is dan wanneer elk huisvestingssysteem afzonderlijk zou voldoen aan de maximale emissiewaarden van het Besluit huisvesting of, voor zover het IPPC-inrichtingen betreft, aan de in de eventuele in de vergunning op te nemen strengere eisen in verband met

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 654, nr. 23.

de technische kenmerken en de geografische ligging van een installatie alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden.

Met het regelen van interne saldering wordt het Besluit huisvesting in overeenstemming gebracht met de gewijzigde Wav.

De mogelijkheid van interne saldering is speciaal bedoeld om te voorkomen dat kostbare investeringen moeten worden gedaan in bestaande huisvestingssystemen, terwijl dat bedrijfseconomisch gezien ongunstig uitwerkt. In meer dan de helft van de veehouderijen zijn meerdere huisvestingssystemen aanwezig die veelal verschillend van ouderdom zijn. Dit betekent dat de afschrijvingstermijnen en daarmee de vervanging in de tijd veelal is gespreid. Interne saldering kan ertoe bijdragen dat emissiereducerende technieken in een inrichting als geheel eerder economisch haalbaar zijn dan wanneer rekening zou worden gehouden met de kosten en de baten om bestaande huisvestingssystemen elk afzonderlijk aan de emissie-eisen aan te passen. Nieuwe huisvestingssystemen moeten overigens wel direct voldoen aan de voornoemde ammoniakemissie-eisen.

Uit eerder genoemd onderzoek van het LEI blijkt dat het toestaan van interne saldering met name voor grotere varkenshouderijen een belangrijke kostenbesparing kan opleveren. Het onderzoek geeft aan dat interne saldering voor pluimveehouderijen momenteel nog weinig perspectief biedt. Door het beschikbaar komen van nieuwe ammoniakarme systemen zal het in de toekomst waarschijnlijk ook voor pluimveehouderijen economisch aantrekkelijker worden om intern te salderen.

Naast directe kostenbesparing zijn er meer voordelen verbonden aan interne saldering. Het LEI noemt in zijn onderzoeksrapport: minder kapitaalvernietiging, een betere financierbaarheid vanwege een lagere investeringsbehoefte en, in het algemeen, meer ruimte voor ondernemerschap in de vorm van meer keuzevrijheid.

Vanuit het perspectief van het milieu heeft interne saldering geen nadelen. Op inrichtingsniveau moet immers evenveel emissiereductie worden gerealiseerd als wanneer alle huisvestingssystemen afzonderlijk aan de emissie-eisen van het besluit zouden voldoen. Bovendien wordt door het toestaan van interne saldering de toepassing van innovatieve technieken zoals (gecombineerde) luchtwassers bevorderd. Daardoor zal naar verwachting tegelijk met de reductie van de ammoniakemissie ook een aanzienlijke reductie van geur en (fijn) stof worden bewerkstelligd. Zonder de mogelijkheid van interne saldering zou deze kans op een integrale aanpak van milieuproblemen waarschijnlijk worden gemist.

De werkwijze met betrekking tot interne saldering is als volgt.

Eerst wordt aan de hand van de aangevraagde huisvestingssystemen en het aantal en soort te houden dieren een optelsom gemaakt van de ammoniakemissies uit de afzonderlijke huisvestingssystemen. Dit resulteert in de totale ammoniakemissie van de inrichting in de aangevraagde situatie. Deze ammoniakemissie wordt vergeleken met de totale omvang van de ammoniakemissie die de inrichting zou veroorzaken als alle huisvestingssystemen exact aan de maximale emissiewaarden van het Besluit huisvesting zouden voldoen. Deze wordt berekend door het aantal te houden dieren te vermenigvuldigen met de voor de betreffende diercategorie geldende maximale emissiewaarde in bijlage 1 van het besluit. Indien de ammoniakemissie uit de inrichting op basis van de aangevraagde situatie gelijk is aan of lager is dan deze berekende ammoniakemissie, wordt voldaan aan de eisen van dit gewijzigde Besluit huisvesting. Er zijn dan ook geen verdere aanpassingen van de huisvestingssystemen nodig. In de oorspronkelijke situatie zou elk afzonderlijk huisvestingssysteem moeten voldoen aan de maximale emissiewaarden. Dat impliceert dat elk huisvestingssysteem dat daaraan

niet voldoet, zou moeten worden aangepast dan wel vernieuwd teneinde te kunnen voldoen aan het besluit.

Het voordeel van interne saldering is tijdelijk. Nieuwe huisvestings-systemen zullen ook bij interne saldering moeten voldoen aan de emissie-normen van het besluit. Na verloop van tijd zullen alle huisvestingssystemen aan vervanging toe zijn. Het LEI verwacht dat als gevolg daarvan alle huisvestingssystemen uiterlijk in 2030 emissiearm zullen zijn uitgevoerd.

### **1.3 Vervallen datum 30 oktober 2007**

Het Besluit huisvesting legt generiek BBT voor 2010 vast. Bij de bepaling daarvan is naast het BBT-referentiedocument voor de intensieve pluimvee- en varkenshouderij<sup>5</sup>, hierna de BREF en de aspecten die in bijlage IV van de IPPC-richtlijn worden genoemd ook rekening gehouden met de specifieke Nederlandse ammoniakproblematiek in relatie tot de verplichtingen die voortvloeien uit de NEC-richtlijn.<sup>6</sup>

In bijlage 2 van het Besluit huisvesting is per diercategorie de datum aangegeven waarop bestaande huisvestingssystemen die niet voldoen aan de maximale emissiewaarden, uiterlijk moeten zijn aangepast dan wel vervangen. In deze bijlage was tot nu toe bepaald dat, in tegenstelling tot de overige inrichtingen, voor IPPC-inrichtingen 30 oktober 2007 als uiterste datum geldt waarop bestaande huisvestingssystemen moeten voldoen aan de ammoniakemissie-eisen van het besluit. Dit in verband met de IPPC-richtlijn waarin is bepaald dat vóór 31 oktober 2007 aan de richtlijn moet worden voldaan. Voor de overige inrichtingen gelden ruimere termijnen afhankelijk van het type huisvestingssysteem. Hierdoor moeten IPPC-inrichtingen eerder voldoen aan de generieke ammoniak-emissie-eisen van het besluit dan de overige inrichtingen uit de sector. De overgangstermijnen van het besluit voor bestaande huisvestingssystemen van bijlage 2 zijn aanleiding geweest voor discussie met de veehouderij-sector. Hierbij ging het met name om inrichtingen die wel voldoen aan de BREF maar nog niet aan de eisen van het Besluit huisvesting. Dit kunnen inrichtingen zijn met relatief nieuwe huisvestingssystemen omdat het Besluit huisvesting weliswaar als ontwerp in 2001 al bestond maar pas in december 2005 is vastgesteld en gepubliceerd. Voor dergelijke inrichtingen kan de verplichte aanpassing aan het Besluit huisvesting vóór 31 oktober 2007 in plaats van de in het besluit genoemde termijnen onevenredig nadelig zijn. De discussie met de sector heeft geresulteerd in een toezegging door middel van een brief aan de Tweede Kamer van 31 oktober 2006. De toezegging komt erop neer dat de datum van 30 oktober 2007 wordt «geschrapd» uit bijlage 2 bij het Besluit huisvesting. Het vervallen van genoemde datum in het besluit, betekent overigens niet dat die datum niet meer van belang is. Uiterlijk 30 oktober 2007 zullen alle IPPC-inrichtingen aan de IPPC-richtlijn moeten voldoen. In artikel 22.1a van de Wet milieubeheer is namelijk bepaald dat het bevoegd gezag ervoor moet zorgen dat milieuvergunningen van IPPC-inrichtingen, uiterlijk met ingang van 31 oktober 2007 in overeenstemming zijn met de IPPC-richtlijn. Het laten vervallen van de datum is enkel bedoeld om gemeenten de mogelijkheid te geven om veehouderijen waarvan de bestaande huisvestingssystemen die wel voldoen aan BBT maar nog niet aan de eisen van het Besluit huisvesting extra tijd, uiterlijk tot 1 januari 2010, te gunnen om te voldoen aan de eisen van het besluit. Dat kan door een langere aanpassingstermijn voor dergelijke huisvestingssystemen op te nemen in de milieuvergunning. Hierbij geldt uitdrukkelijk als randvoorwaarde dat voldaan moet worden aan de emissie-eisen en termijnen van het Besluit huisvesting. Ook als het gaat om traditionele huisvestingssystemen die tussen 1997 en 2003 zijn vergund, toen de BREF nog niet was gepubliceerd, kan het, met het oog op de gebruikelijke afschrijvingstermijnen, redelijk zijn zo te handelen.

<sup>5</sup> BREF voor de intensieve pluimvee- en varkenshouderij vastgesteld op 7 juli 2003, Pb EU C 170 (nr. 2003/C 170/03).

<sup>6</sup> Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, PbEG L 309.



Voor overige traditionele huisvestingssystemen bestaan er in beginsel geen valide argumenten om aanpassing of vernieuwing uit te stellen. Aanpassing kan in die gevallen slechts uitgesteld worden wanneer er ruimte is of wordt gecreëerd om intern te kunnen salderen. Afspraken daaromtrent dienen vooraf in de milieuvergunning te worden vastgelegd. In de circulaire over de wijziging van de ammoniakwetgeving en uitvoering van de IPPC-richtlijn van 31 juli 2007 (kenmerk BWL/2007065530) die aan alle gemeente- en provinciebesturen is toegezonden, wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop het bevoegd gezag de beoordeling van BBT voor IPPC-inrichtingen in relatie tot de datum van 30 oktober 2007 dient uit te voeren.

#### **1.4 Afwijkingsbevoegdheid bij IPPC-veehouderijen**

Met het Besluit huisvesting is BBT met betrekking tot ammoniakemissie in de vorm van concrete emissie-eisen per diercategorie generiek voor de sector gegeven. Daarbij is rekening gehouden met de ernst en de aard van de ammoniakproblematiek.<sup>7</sup> Voor sommige IPPC-veehouderijen kan dit echter nog onvoldoende zijn om te kunnen voldoen aan het noodzakelijke beschermingsniveau van de IPPC-richtlijn.

In de afgelopen jaren is uit diverse uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gebleken dat het bevoegd gezag voor IPPC-inrichtingen in het kader van vergunningverlening niet zonder meer kan verwijzen naar algemene regels, maar dat bij elke vergunning een expliciete toetsing dient plaats te vinden aan het in het kader van de IPPC-richtlijn vereiste beschermingsniveau.<sup>8</sup> Dit is met name van belang in verband met het vereiste in artikel 9, vierde lid IPPC-richtlijn. Hierin is bepaald dat de technische kenmerken en de geografische ligging van een installatie alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden aanleiding kunnen zijn om strengere emissie-eisen op te leggen dan op grond van BBT gerealiseerd kan worden. Dit betekent dat het bevoegd gezag zonodig moet kunnen afwijken van de maximale emissiewaarden uit het Besluit huisvesting ten einde strengere emissie-eisen te stellen. Dit is temeer van belang nu het, ten gevolge de wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij, niet meer mogelijk is een milieuvergunning te weigeren als er sprake is van een «belangrijke (toename van) de verontreiniging» (zie paragraaf 1.5).

Artikel 9, vierde lid IPPC-richtlijn biedt overigens niet de mogelijkheid minder strenge eisen dan BBT te stellen. Dat blijkt niet alleen uit artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij zoals die met ingang van 1 mei 2007 luidt, maar ook uit het voorgestelde artikel 2a op basis waarvan ten aanzien van een IPPC-installatie alleen strengere eisen dan BBT mogelijk zijn. Ook uit het derde lid van artikel 8.11, waarnaar in voornoemde artikelen wordt verwezen, vloeit voort dat minder strenge eisen dan BBT in een milieuvergunning niet mogelijk zijn.

De afwijkingsbevoegdheid is ook noodzakelijk vanwege het schrappen van de datum van 30 oktober 2007. Zonder de mogelijkheid af te kunnen wijken van de maximale emissiewaarden en overgangstermijnen van het Besluit huisvesting, zou het, na inwerkingtreding van het gewijzigde besluit, bijvoorbeeld niet mogelijk zijn te eisen dat een bestaand traditioneel huisvestingssysteem van een IPPC-veehouderij (dat al lang is afgeschreven en ook volgens de BREF niet als BBT wordt aangemerkt) op 30 oktober 2007 voldoet aan de betreffende maximale emissiewaarde van het besluit (die in dat concrete geval als BBT worden beschouwd). Volgens het besluit (zonder afwijkingsbevoegdheid) zou dan immers op zijn vroegst op 1 januari 2010 aan de maximale emissiewaarden moeten worden voldaan.

Een besluit op grond van artikel 8.40 Wet milieubeheer, zoals het onderhavige, laat een dergelijke afwijkingsbevoegdheid toe, mits dat op grond van artikel 8.42, derde lid, expliciet is geregeld in het betreffende

<sup>7</sup> Zie de nota van toelichting bij het Besluit huisvesting, Stb. 2005, 675, blz. 24.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 april 2005, nr. 200405315/1 (PPG Industries).

besluit. In het huidige Besluit huisvesting is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Met dit wijzigingsbesluit wordt in lijn met de verplichtingen vanuit IPPC-richtlijn de afwijkingsbevoegdheid ten aanzien van IPPC-inrichtingen geregeld.

Om ten behoeve van vergunningverlening aan IPPC-inrichtingen meer duidelijkheid te verschaffen in situaties waarin strengere emissie-eisen moeten worden gesteld dan volgt uit de toepassing van BBT is een beleidslijn voor de toepassing van de IPPC-richtlijn voor de beoordeling van de ammoniakemissie vanuit veehouderijen ontwikkeld.<sup>9</sup>

### 1.5 Verhouding tot de Wet ammoniak en veehouderij

Het Besluit huisvesting veehouderij vormt samen met de Wav het wettelijk instrumentarium ter beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu die de emissie van ammoniak uit veehouderijen veroorzaakt. Het besluit stelt grenzen aan de ammoniakemissie uit huisvestings-systemen, terwijl de wet het kader biedt voor aanvullende bescherming van de zeer kwetsbare gebieden: voor verzuring gevoelige natuurgebieden die binnen de ecologische hoofdstructuur (EHS) zijn gelegen en als zeer kwetsbaar gebied zijn aangewezen door de provincies. Beide instrumenten, wet en besluit, zijn niet alleen inhoudelijk complementair, maar juridisch ook nauw met elkaar verweven. Dat komt onder meer tot uiting in het feit dat bij de berekening van de emissieplafonds van veehouderijen in de beschermingszones rond de zeer kwetsbare gebieden, gebruik moet worden gemaakt van de maximale emissiewaarden van het Besluit huisvesting (art. 5, eerste lid, en art. 7, eerste lid, van de Wav).

Voor de recente wijziging van de Wav was bovendien in aanvulling op het Besluit huisvesting in de Wav geregeld, dat (buiten de beschermingszones) een milieuvergunning voor het oprichten of wijzigen (uitbreiden) van een IPPC-veehouderij moest worden geweigerd indien de verlening ervan een «belangrijke (toename van de) verontreiniging» zou veroorzaken (voormalig art. 4, tweede lid, respectievelijk art. 6, tweede lid, van de Wav). Als sprake was van een «belangrijke (toename van de) verontreiniging» kon weigeren van de vergunning worden voorkomen door verdergaande technieken toe te passen dan op basis van de maximale emissiewaarden van het Besluit huisvesting was vereist. Deze regeling in de Wav gaf daarmee dus invulling aan de verplichting uit de IPPC-richtlijn om rekening te houden met de geografische ligging van de inrichting en de plaatselijke milieusituatie. Bij de inwerkingtreding van de wijziging van de Wav<sup>10</sup> is deze regeling vervallen en vervangen door een bepaling die beter aansluit bij de systematiek van de IPPC-richtlijn en de implementatie daarvan in de Wet milieubeheer.<sup>11</sup> Thans is in de gewijzigde Wav expliciet geregeld dat, indien dat vanwege onder meer de plaatselijke milieumomstandigheden noodzakelijk is, bij IPPC-veehouderijen, strengere emissie-eisen dan BBT in de vergunning moeten worden opgenomen (art. 3, derde lid, derde volzin, van de Wav). Door in het onderhavige wijzigingsbesluit een overeenkomstige verplichting op te nemen (in het nieuwe artikel 2a) wordt het Besluit huisvesting in overeenstemming gebracht met de gewijzigde Wav.

Daarnaast is bij de behandeling van het wetsvoorstel Geurhinder en veehouderij in de Tweede Kamer op 28 juni 2006 toegezegd dat interne saldering bij stallen binnen één inrichting mogelijk gemaakt zou worden.<sup>12</sup> In verband hiermee is in artikel 3 van de Wav, dat handelt over wijze waarop het bevoegd gezag de gevolgen van de ammoniakemissie uit de tot de veehouderij behorende dierenverblijven dient te beoordelen, aangepast. In het derde lid (tweede volzin) is de mogelijkheid van interne saldering opgenomen. Door via dit wijzigingsbesluit ook in het Besluit huisvesting interne saldering expliciet te regelen (in het nieuwe tweede lid

<sup>9</sup> De «Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij», vastgesteld op 25 juni 2007.

<sup>10</sup> De wijziging van de Wav (Stb. 2007, 103) is op 1 mei 2007 in werking getreden (Stb. 2007, 156).

<sup>11</sup> Voor de reden van deze wijziging zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wav, Kamerstukken II 2005/06, 30 654, nr. 3, blz. 14-17.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 453, nr. 21.

van artikel 2) worden ook op dit onderdeel Wav en besluit met elkaar in overeenstemming gebracht.

## 1.6 Verhouding tot de IPPC-richtlijn

Van verschillende zijden zijn vraagtekens geplaatst bij het toepassen van interne saldering in relatie tot de IPPC-richtlijn (zie bijvoorbeeld de inspraakreactie van de Stichting Natuur en Milieu, paragraaf 1.8). In de nota van wijziging bij het wetvoorstel tot wijziging van de Wav waarbij de bepaling over interne saldering in het wetsvoorstel is opgenomen, is reeds uitgebreid uiteengezet waarom interne saldering niet strijdig wordt geacht met de IPPC-richtlijn.<sup>13</sup> De essentie van de argumentatie komt op het volgende neer.

Artikel 9, derde lid van de richtlijn biedt de mogelijkheid om in plaats van emissiegrenswaarden gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen in de milieuvergunning op te nemen. Evenals de emissiegrenswaarden moeten de parameters of technische maatregelen op grond van artikel 9, vierde lid van de richtlijn gebaseerd zijn op BBT en rekening houden met de kenmerken en geografische ligging van de inrichting, en met de plaatselijk milieusituatie.

Bij interne saldering wordt aan de hand van de maximale emissiewaarden van het Besluit huisvesting - of eventuele strengere emissie-eisen als het om IPPC-veehouderijen gaat - voor de betreffende veehouderij de maximaal toegestane ammoniakemissie berekend. De aldus berekende maximaal toegestane emissie voor de inrichting komt daarmee overeen met de ammoniakemissie die de veehouderij zou emitteren als alle huisvestingssystemen precies zouden voldoen aan de emissiegrenswaarden (de maximale emissiewaarden of de strengere emissiewaarden). De maximaal toegestane ammoniakemissie kan daarom beschouwd worden als een parameter die gelijkwaardig is aan de emissiegrenswaarden voor een installatie zoals bedoeld in het derde lid van artikel 9 IPPC-richtlijn. Het feit dat bij interne saldering de maximaal toegestane ammoniakemissie wordt berekend aan de hand van de maximale emissiewaarden en/of de strengere emissiewaarden, die op hun beurt weer zijn gebaseerd op BBT of strenger dan BBT (vanwege lokale milieuomstandigheden), waarborgt dat tevens voldaan wordt aan het vierde lid van artikel 9 van de richtlijn.

Het voorgaande geldt met betrekking tot de emissie uit een installatie in de zin van de richtlijn. Artikel 2, onder 3 definieert dit als «een vaste technische eenheid is waarin één of meer van de in bijlage I van de richtlijn vermelde activiteiten en processen alsmede andere daarmee rechtsreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissie en de verontreiniging».

In de intensieve veehouderij valt het begrip installatie veelal samen met het begrip inrichting. Grotere intensieve veehouderijen zoals die onder de reikwijdte van de IPPC-richtlijn vallen, beschikken over het algemeen over meerdere stallen. In een stal kunnen, afhankelijk van de diercategorie, weer meerdere huisvestingssystemen zijn toegepast (bij varkens bijvoorbeeld per afdeling). Vanwege de onderlinge technische samenhang tussen de stallen (en huisvestingssystemen), worden de verschillende stallen (en huisvestingssystemen) binnen een varkens- of pluimveebedrijf in de jurisprudentie als één installatie aangemerkt.<sup>14</sup> Ook wanneer binnen een veehouderij verschillende soorten dieren worden gehouden, bijvoorbeeld varkens en pluimvee of varkens en (melk)rundvee, is het nauwelijks denkbaar dat de verschillende huisvestingssystemen niet zouden kunnen worden aangemerkt als één installatie in de zin van de IPPC-richtlijn. In de praktijk zal er namelijk vrijwel altijd sprake zijn van activiteiten die technisch met elkaar in verband staan, bijvoorbeeld via het voersysteem of de aanwezigheid van een gezamenlijke nutsvoorziening.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 654, nr. 22.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 januari 2006, nr. 200500188/1 (Olst-Wijhe), JM 2006, 31.

Voor die bijzondere situatie dat in een veehouderij meerdere installaties voorkomen, kan het volgende worden opgemerkt. De normering in de IPPC-richtlijn en de BREF's zijn weliswaar geënt op installaties maar artikel 2, onder 9, van de richtlijn geeft aan dat een vergunning betrekking kan hebben op een of meer installaties of delen daarvan die zich op dezelfde locatie bevinden en die door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd. Bovendien wordt in de considerans van de richtlijn op meerdere plaatsen uitdrukkelijk bepaald dat bij de vergunningverlening gestreefd moet worden naar een geïntegreerde benadering ter beperking van verontreiniging. Dit duidt erop dat ook in het geval van meerdere installaties binnen één inrichting gestreefd moet worden naar een geïntegreerde aanpak. Daarom kan worden gesteld dat, als zich binnen één inrichting meerdere huisvestingssystemen zouden bevinden die niet als één installatie in de zin van de IPPC-richtlijn kunnen worden aangemerkt, de IPPC-richtlijn zich niet verzet tegen een vergunning die interne saldering toestaat, mits de gehanteerde emissiegrenswaarden zijn gebaseerd op BBT (of strenger als de plaatselijke milieusituatie dat vereist).

Ook het laten vervallen van de datum 30 oktober 2007 is niet strijdig met de IPPC-richtlijn. IPPC-veehouderijen zullen namelijk op dat tijdstip wel moeten voldoen aan de vereisten van de richtlijn, waaronder de toepassing van BBT. Voor de wijze waarop dat kan worden gerealiseerd, kan worden verwezen naar de uiteenzetting daarover in paragraaf 1.3.

Het regelen van de bevoegdheid om ten aanzien van IPPC-veehouderijen af te kunnen wijken van de maximale emissiewaarden en de overgangstermijnen is eveneens in lijn met de IPPC-richtlijn. Deze bevoegdheid wordt in de eerste plaats opgenomen om de mogelijkheid te scheppen vanwege de technische kenmerken en geografische ligging van de inrichting en de plaatselijke milieusituatie strengere eisen te kunnen stellen dan de eisen die voortvloeien uit de toepassing van BBT. Daarnaast is de bevoegdheid ook bedoeld om te kunnen waarborgen dat IPPC-veehouderijen op 30 oktober 2007 voldoen aan de richtlijn (BBT). Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 1.4.

## **1.7 Uitvoering en effecten**

### *1.7.1 Effecten voor bedrijven*

#### *Administratieve lasten*

De administratieve lasten voor de veehouderijen liggen met name op het vlak van vergunningverlening. Deze lasten zijn gekwantificeerd en meegenomen in de Nulmeting VROM 2002 (Cluster 3b Inrichtingen IVB onder 3.6.8). Bij de latere wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de IPPC-richtlijn is vastgesteld dat er geen sprake is van wijziging van deze lasten bij IPPC-inrichtingen.

Het Besluit huisvesting stelt eisen aan de ammoniakemissie van veehouderijen. Dit leidt tot een vereenvoudiging in de vergunningverlening wat betreft ammoniakemissie-eisen. De afname van de lasten vanwege deze vereenvoudiging is bij de totstandkoming van het besluit niet gekwantificeerd.

Onderhavig wijzigingsbesluit kan een geringe toename van de lasten tot gevolg hebben. Deze toename ontstaat indien gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om intern te salderen en kan als volgt worden gekwantificeerd.

Het rapport Land- en tuinbouw cijfers 2006<sup>15</sup> geeft aan dat er in 2005 circa 6100 gespecialiseerde varkens- en pluimveebedrijven bestonden. Dit rapport is gebaseerd op cijfers uit de Landbouwtelling van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze cijfers zijn vervolgens bewerkt door het LEI.

<sup>15</sup> Land- en tuinbouwcijfers 2006, Landbouw-Economisch Instituut/Centraal Bureau voor de Statistiek, Rapport J-29/2006.

Het LEI<sup>16</sup> schat dat 62 % van de zeugenplaatsen en 63% van de vleesvarkenplaatsen in verband met het huidige Besluit huisvesting nog moeten worden aangepast. Voor deze inrichtingen zou interne saldering relevant kunnen zijn. Voor de pluimveehouderij geldt dat interne saldering vooralsnog alleen voor de grote inrichtingen extra mogelijkheden biedt.

Het LEI concludeert daarom dat voor meer dan de helft van de dierplaatsen in de varkens- en pluimveehouderij interne saldering relevant zou kunnen zijn. Daarbij geldt dat dit afhangt van de technische of economische haalbaarheid. Dit betekent dat in de praktijk circa 3050 inrichtingen gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om intern te salderen. Vanwege verschillen in technische en economische haalbaarheid zal het aantal inrichtingen dat daadwerkelijk gebruik zal maken van de mogelijkheid om te salderen lager liggen.

De toename van de administratieve lasten bij interne saldering is beperkt omdat de hiervoor noodzakelijke gegevens reeds deel uitmaken van de verplicht te overleggen gegevens bij een milieuvergunningaanvraag. Het verschil zit in de benodigde berekening om aan te tonen dat de ammoniakemissie uit de inrichting als geheel lager of gelijk is aan de emissie-eisen van het besluit. Nu geschiedt dat per huisvestingssysteem afzonderlijk. De belangenorganisaties hebben aangegeven dat het aanleveren van de berekening tot relatief weinig extra lasten zal leiden omdat deze grotendeels al gemaakt moeten worden bij kostenberekeningen voor besluiten over aanpassingen en de daarvoor benodigde investeringen. Geschat wordt dat een uur ruimschoots voldoende moet zijn om de berekening uit te kunnen voeren.

Indien alle inrichtingen waarvoor interne saldering relevant kan zijn daadwerkelijk gebruik zouden maken van de mogelijkheid, bedragen de administratieve lasten bij een uurtarief van € 45:  $3050 \times 1 \times 45 = € 137.250,00$ . Uitgaande van het feit dat de betreffende bedrijven gemiddeld eenmaal per 5 jaar een wijzigings- of revisievergunning zullen aanvragen, bedragen de extra administratieve lasten dan 1/5 deel, dus € 27.450,- per jaar.

De eventuele extra lasten worden overigens ruimschoots gecompenseerd met de verkregen flexibiliteit, vooral vanwege de mogelijkheid om investeringen gunstiger te kunnen spreiden. Hierbij moet worden benadrukt dat er geen verplichting is tot interne saldering, de keuze om al of niet gebruik te maken van de mogelijkheid is vrij.

Het laten vervallen van de datum van 30 oktober 2007 en het opnemen van de afwijkingsbevoegdheid heeft geen invloed op de administratieve lasten omdat het Besluit huisvesting nog niet inwerking is getreden. Wel zal het wijzigingsbesluit voor de circa 1500 IPPC-inrichtingen tot het gevolg kunnen hebben dat de afname van de lasten ná inwerkingtreding van het besluit geringer wordt.

Het ontwerpwijzigingsbesluit is ter advies voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL). Het College heeft op 15 februari 2007 besloten dat de toename van de administratieve lasten dermate laag is dat verder advies niet nodig is.

#### *Overige effecten*

Uit het reeds aangehaalde onderzoek van het LEI blijkt dat als wordt aangenomen dat in alle situaties de technieken worden gekozen met de laagste jaarkosten, de totale jaarkosten voor ammoniakemissiereductie uitkomen op € 98 miljoen. Hiervan komt € 85 miljoen voor rekening van de varkenssector en € 13 miljoen voor de pluimveesector. Met interne saldering komen de totale kosten voor de onderzochte sectoren op € 91 miljoen per jaar, waarvan € 78 miljoen voor de varkenssector. De geschatte directe besparing in de kosten met interne saldering komt

<sup>16</sup> Gevolgen van aanpassingen in het ammoniakbeleid voor de intensieve veehouderij, LEI en MNP, Den Haag, mei 2006.

daarmee uit op circa € 7 miljoen per jaar. Deze besparing komt praktisch volledig ten goede aan de varkenshouderij. Een deel van de inrichtingen heeft echter al geïnvesteerd in emissiereductie voor (een deel van) de dierplaatsen en afhankelijk van de bedrijfssituatie zullen deze inrichtingen nog baat hebben bij interne saldering. Geschat is dat, tot het jaar 2010, nog 62% van de zeugenplaatsen en 63% van de vleesvarkenplaatsen aangepast moeten worden om aan het Besluit huisvesting te voldoen. De totale jaarkosten van emissiereductie voor deze dierplaatsen in de varkenshouderij bedragen € 53 miljoen zonder interne saldering en € 49 miljoen met interne saldering. Het effect van interne saldering voor deze inrichtingen bedraagt dus € 4 miljoen per jaar. De daadwerkelijk gerealiseerde kostenbesparing hangt echter af van een aantal onzekere factoren rondom de in het onderzoek gehanteerde aannames, bijvoorbeeld het aandeel vleesvarkensbedrijven waar geen putaanpassing nodig is of het aantal inrichtingen dat al werkt met emissiearme huisvesting.

De directe kostenbesparing van interne saldering is niet gelijk verdeeld over de inrichtingen in de sector. Varkensbedrijven verschillen qua leeftijd, bouwsituatie, aantal stallen en omvang. Interne saldering zal naar verwachting voor een deel van de inrichtingen financieel en bedrijfseconomisch een noodzaak zijn om emissiebeperking te kunnen toepassen. Voor andere inrichtingen is de noodzaak minder sterk aanwezig. Bovendien zullen met name de inrichtingen die in de nabijheid van zeer kwetsbare natuurgebieden zijn gelegen met de strengere emissienormen op grond van de Wet ammoniak en veehouderij (in de zones van 250 meter, en buiten die zones vanwege de IPPC-richtlijn) en de Natuurbeschermingswet 1998 (implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn) worden geconfronteerd, waardoor zij niet of in mindere mate van de voordelen van interne saldering zullen kunnen profiteren. Daar tegenover staat dat inrichtingen die in het verleden al hebben geïnvesteerd in emissiearme huisvestingssystemen die beter presteren dan de emissienormen in het besluit, het overschot (de extra reductie) alsnog kunnen benutten bij interne saldering.

#### *1.7.2 Effecten voor de overheid*

##### *Uitvoeringslasten*

Interne saldering kan leiden tot een toename van de lasten. Deze bestaat met name uit de controle van de bij de vergunningsaanvraag in te dienen berekening om aan te tonen dat gesaldeerd kan worden. Over het algemeen is deze berekening relatief eenvoudig te maken. Vergunningsaanvragen van IPPC-veehouderijen die willen uitbreiden en waarbij strengere emissienormen moeten worden opgenomen vereisen ingewikkeldere berekeningen. Om deze eventuele extra uitvoeringslasten zoveel mogelijk te beperken is in de in paragraaf 1.3 genoemde circulaire een aparte bijlage gewijd aan de systematiek van interne saldering.

Het gaat hier overigens enkel om aanvragen van inrichtingen die gebruik willen maken van de mogelijkheid om intern te salderen, voor inrichtingen die geen gebruik willen maken van deze mogelijkheid blijven de lasten ongewijzigd.

Het «schrappen» van de datum van 30 oktober 2007 uit de tabel van bijlage 2 bij het besluit heeft geen effect op de lasten van het bevoegd gezag. Deze liggen hoofdzakelijk bij het vaststellen van BBT in het kader van de vergunningverlening hetgeen thans ook al dient te gebeuren. Het schrappen van de datum kan in bepaalde gevallen een voor inrichtingen gunstiger uitkomst van BBT opleveren maar heeft geen gevolgen voor het uitvoeren van de beoordeling zelf.

Het Besluit huisvesting geeft generieke emissie-eisen voor ammoniak. Het bepalen van BBT bij vergunningverlening door het bevoegd gezag is daardoor vereenvoudigd. Het bevoegd gezag kan meestal volstaan met het toepassen van het besluit. In het geval van IPPC-inrichtingen zal het bevoegd gezag echter altijd een individuele afweging moeten maken. Daarbij kan het bevoegd gezag tot het oordeel komen dat er factoren zijn die het toelaten dat er voor de periode ná 30 oktober 2007 volstaan kan worden met minder strenge emissie-eisen.

De afwijkingsbevoegdheid voor IPPC-inrichtingen die in de wijziging is opgenomen is nieuw. Deze bevoegdheid vraagt om een aanvullende individuele beoordeling door het bevoegd gezag bij vergunningverlening. Deze beoordeling kan in een beperkt aantal gevallen leiden tot extra lasten bij het bevoegd gezag. Omdat de IPPC-richtlijn deze bevoegdheid vereist moet deze in het Besluit huisvesting zijn opgenomen en kunnen de eventuele hiermee gepaard gaande extra lasten niet worden vermeden. Om de lasten van het bevoegd gezag zoveel mogelijk te reduceren is de «Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij» ontwikkeld. Met deze beleidslijn wordt aan het bevoegd gezag een hulpmiddel aangereikt om te kunnen bepalen of en wanneer er reden kan zijn verdergaande emissie-eisen op te leggen. Daarbij wordt ook aangegeven op welke wijze zulke eisen kunnen worden opgesteld en hoe deze kunnen worden gemotiveerd.

#### *Handhavingslasten*

De handhaving van het Besluit huisvesting is een integraal onderdeel van de handhaving in het kader van de Wet milieubeheer. Het toezicht en de eventuele handhaving geschiedt, net zoals bij het aanvankelijke besluit, aan de hand van de verleende milieuvergunning. De onderhavige wijziging brengt daar geen verandering in en leidt daarom ook niet tot extra handhavingslasten.

#### *1.7.3 Gevolgen voor het milieu*

Het toestaan van interne saldering heeft in principe geen gevolgen voor het realiseren van de doelstellingen van de NEC-richtlijn. Het niet aanpassen van bestaande systemen wordt immers gecompenseerd door lagere emissies van systemen met een veel verdergaande ammoniakreductie. In de praktijk blijken er kleine discrepanties te kunnen ontstaan. Het LEI<sup>17</sup> heeft onderzoek gedaan naar het effect van interne saldering op de ammoniakemissie. Geconcludeerd wordt dat de ammoniakemissie tot 2010 vanwege interne saldering iets minder kan dalen.

Zonder interne saldering kan eventuele emissieruimte niet worden gebruikt voor het compenseren van bestaande huisvestingssystemen, waardoor de totale emissiereductie circa 0,7 miljoen lager uitkomt dan de reductie die op basis van het besluit zou worden gerealiseerd.

Overigens is in de prognoses van het RIVM met betrekking tot het realiseren van de eisen van de NEC-richtlijn met deze 0,7 miljoen kg ammoniak extra reductie geen rekening gehouden.

Bovendien wordt verwacht dat door het toestaan van interne saldering de ammoniakemissie na 2010 sterker daalt dan wanneer interne saldering niet wordt toegestaan. In eerste instantie wordt de extra reductie door nieuwe huisvestingssystemen benut om de emissieoverschrijding van de bestaande oudere huisvestingssystemen binnen de inrichting te compenseren. Echter, ook deze oudere systemen worden op den duur vervangen omdat ze technisch en economisch zijn afgeschreven. Voor die huisvestingssystemen gelden dan de – eventueel in verband met de voortschrijding van de stand van de techniek aangescherpte – maximale emissiewaarden van het Besluit huisvesting. Dit betekent dat wanneer een bestaande oudere stal op termijn wordt vernieuwd of vervangen,

<sup>17</sup> Gevolgen van aanpassingen in het ammoniakbeleid voor de intensieve veehouderij, LEI en MNP, Den Haag, mei 2006.

compensatie van de ammoniakemissie voor de desbetreffende stal niet meer nodig is. Het gevolg hiervan is dat de extra reductie die voor interne saldering nodig was, nu een extra reductie ten opzichte van de maximale emissiewaarden van het Besluit huisvesting oplevert. Op langere termijn levert een systeem met interne saldering dus meer ammoniakreductie op dan een systeem zonder de mogelijkheid van interne saldering.

Het LEI verwacht bovendien dat ondernemers zich er bewust van zijn dat ze na 2010 verdere investeringen zullen moeten doen om de emissie te verlagen tot beneden het plafond van 2010. Vanuit dat perspectief kiest men momenteel liever voor het toepassen van verdergaande technieken in een deel van de huisvestingssystemen, waarbij de overige bestaande systemen dan na 2010, op het tijdstip dat ze economisch gezien zijn afgeschreven, zullen worden gerenoveerd of vervangen.

Het LEI verwacht dat vanwege het toestaan van interne saldering het toepassen van luchtwassers fors zal toenemen. Luchtwassers hebben naast het reduceren de uitstoot van ammoniak ook een beperkende invloed op de uitstoot van (fijn) stof en geur. Uit onderzoek van ECN<sup>18</sup> blijkt dat de implementatie van het Besluit huisvesting geen gevolgen heeft voor de emissie van fijn stof. Wel wordt bevestigd dat de inzet van luchtwassers gezien kan worden als een belangrijke mogelijkheid om de emissie van ammoniak en fijn stof verder terug te dringen. Het onderzoek van ECN was overigens gericht op het vrijkomen van primair fijn stof uit individuele stallen. De bijdrage van secundair fijn stof (de ammoniak-emissie die na verloop van tijd via chemische reacties omgezet wordt in de atmosfeer) is niet afzonderlijk bepaald in deze studie.

Benadrukt moet worden dat interne saldering betekent dat het mogelijk wordt om binnen één inrichting (tussen de verschillende huisvestingssystemen onderling) te salderen. Er is dus geen sprake saldering tussen inrichtingen onderling binnen een bepaald gebied zoals dat bijvoorbeeld op grond van het Besluit luchtkwaliteit 2005 is toegestaan. Bij de vergunningverlening aan veehouderijen zal niet alleen beoordeeld moeten worden of voldaan wordt aan de normen van het Besluit huisvesting (emissie-eisen voor ammoniak) maar ook aan de normen van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (luchtkwaliteitseisen voor fijn stof).

Het laten vervallen van de datum van 30 oktober 2007 voor IPPC-inrichtingen kan ertoe leiden dat de met het besluit te realiseren emissiereductie vanwege het NEC-plafond enigszins vertraagt. Voor de einddatum van 2010 dienen alle IPPC-veehouderijen echter te voldoen aan het besluit. Dit betekent dat het laten vervallen van de datum van 30 oktober 2007 geen gevolgen heeft voor de met het besluit te realiseren reducties in verband met de NEC-richtlijn.

Het opnemen van de afwijkingsbevoegdheid kan enkel een positief effect op het milieu hebben. Deze bevoegdheid is namelijk vooral bedoeld om het bevoegd gezag de mogelijkheid te geven om strengere eisen te kunnen stellen dan die voortvloeien uit het besluit (BBT), indien de technische kenmerken of de geografische ligging van de IPPC-installatie, dan wel de lokale milieuomstandigheden daartoe aanleiding geven.

### **1.8 Inspraak ontwerpbesluit**

Het ontwerp van dit besluit is gepubliceerd in de Staatscourant van 27 maart 2007 (Stcrt. 2007, 61, pag. 12). Er zijn schriftelijke reacties ontvangen van LTO-Nederland en van de Stichting Natuur en Milieu.

<sup>18</sup> Fijn stof uit stallen, Berekeningen in het kader van het NSL, Energieonderzoek Centrum Nederland, november 2006, ECN-E-06-045.



LTO-Nederland neemt met instemming kennis van de regeling met betrekking tot interne saldering maar uit zorg over de ruimte die gemeenten krijgen om strengere eisen te kunnen stellen vanwege locatiespecifieke omstandigheden. LTO-Nederland stelt voor om deze ruimte middels de beleidslijn voor de toepassing van de IPPC-richtlijn in te perken tot nieuwe stallen en bepaalde gebieden. Daarbij wordt gevraagd om ook bedrijfseconomische motieven te betrekken bij de afweging voor strengere eisen.

De mogelijkheid om strengere emissie-eisen te stellen dan BBT in verband met locatiespecifieke factoren is een verplichting vanuit de IPPC-richtlijn. Het is lidstaten niet toegestaan de reikwijdte te limiteren tot bepaalde installaties of gebieden. Afwegingen dienen gebaseerd te zijn op relevante milieuaspecten. De IPPC-richtlijn biedt in beginsel geen ruimte om daarbij ook bedrijfseconomische aspecten te betrekken. Wel zullen de strengere eisen proportioneel moeten zijn, dat wil zeggen redelijk in verhouding tot de ernst van de milieuproblematiek. Daarbij worden de bedrijfseconomische belangen van het betrokken bedrijf buiten beschouwing gelaten. Het bevoegd gezag zal dit uiteraard gedegen moeten motiveren in de milieuvergunning. Hiertegen staat bovendien inspraak en beroep open. De beleidslijn is bedoeld als handreiking voor de vergunningverleners. Aan de hand daarvan kunnen deze bepalen of en wanneer strengere emissie-eisen nodig zijn en hoe deze zouden kunnen luiden. Er is bij de vaststelling van de beleidslijn gebruik gemaakt van de inspraakreactie van LTO-Nederland.

De Stichting Natuur en Milieu vraagt zich af of de IPPC-richtlijn ruimte biedt voor het uitstellen van de datum waarop de installaties geheel moeten voldoen aan de eisen van de richtlijn en of de IPPC-richtlijn ruimte biedt om interne saldering toe te staan.

Het laten vervallen van de datum 30 oktober 2007 in het Besluit huisvesting, laat onverlet dat op die datum alle inrichtingen die onder de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn vallen, moeten voldoen aan de eisen van die richtlijn waaronder de toepassing van BBT. Het laten vervallen van de genoemde datum is bedoeld om het bevoegd gezag de mogelijkheid te geven om veehouderijen waarvan de huisvestingssystemen wel voldoen aan BBT maar nog niet aan de maximale emissiewaarden van het Besluit huisvesting extra tijd te gunnen om te voldoen aan het besluit. De maximale emissiewaarden van het Besluit huisvesting zijn namelijk vanwege de nationale ammoniakproblematiek voor de meeste diercategorieën strenger dan het niveau van BBT dat in de BREF is vastgelegd.

Wat betreft interne saldering kan worden opgemerkt dat er geen strijd is met de IPPC-richtlijn. Voor een nadere toelichting hierover wordt verwezen naar paragraaf 1.6.

Voorts heeft de vaste commissie voor VROM in de Tweede Kamer op 3 mei 2007 een aantal vragen gesteld inzake het ontwerpwijzigingsbesluit. In hoofdzaak werd geïnformeerd naar de verhouding van het ontwerpwijzigingsbesluit ten opzichte van de IPPC-richtlijn en de Natuurbeschermingswet 1998. Verder werden enkele feitelijke vragen gesteld over het ontwerpwijzigingsbesluit en de werking ervan in de praktijk. In de antwoorden is uiteengezet dat het ontwerpwijzigingsbesluit niet strijdig is met de IPPC-richtlijn en wordt de positie ten opzichte van de Natuurbeschermingswet 1998 aangegeven.<sup>19</sup>

### **1.9 Notificatie**

Het ontwerpbesluit is op 24 juli 2007 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (notificatienummer 2007/423/NL) ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2006/07, 22 343, nr. 172.

betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217).

Het ontwerpbesluit bevat mogelijk technische voorschriften in de artikelen 2, eerste en tweede lid, 2a, eerste en tweede lid, 4, eerste lid, en in bijlage 2.

Deze bepalingen zijn verenigbaar met het vrije verkeer van goederen; ze zijn evenredig en, daar waar nodig, voorzien van een gelijkwaardigheidsbepaling met het oog op de wederzijdse erkenning. Er zijn naar aanleiding van de notificatie geen reacties ontvangen.

Het ontwerpbesluit is niet aan de WTO gemeld, omdat het in dat kader geen significante gevolgen heeft.

## **2. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### *Artikel I, onderdeel A*

Op grond van het eerste lid mogen in veehouderijen geen huisvestings-systemen meer worden toegepast die een emissiefactor hebben die hoger is dan de maximale emissiewaarde die in bijlage 1 voor de betreffende diercategorie is aangegeven. Ten opzichte van het Besluit huisvesting is dit niet veranderd. Vanwege de in het nieuwe artikel 2a opgenomen afwijkingsbevoegdheid met betrekking tot IPPC-veehouderijen wordt, indien daar gebruik van wordt gemaakt, in plaats van de bovengenoemde maximale emissiewaarde, de emissiewaarde genomen die door het bevoegd gezag is vastgesteld. Dit is eveneens in het eerste lid geregeld.

Met het nieuwe tweede lid wordt interne saldering binnen een inrichting toegestaan. Voor een toelichting op interne saldering wordt verwezen naar paragraaf 1.3 van de algemene toelichting.

### *Artikel I, onderdeel B*

Met het nieuwe artikel 2a wordt aan het bevoegd gezag de bevoegdheid gegeven om strengere eisen te kunnen stellen dan het besluit indien niet voldaan wordt aan artikelen 8.8 jo. 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer. In deze artikelen is onder meer bepaald dat bij vergunningverlening de technische kenmerken en de geografische ligging van de inrichting moeten worden betrokken en dat ten minste de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast.

De grondslag van deze afwijkingsbevoegdheid is gelegen in artikel 8.42, derde lid, Wet milieubeheer. De afwijkingsbevoegdheid is uitsluitend bedoeld voor IPPC-inrichtingen omdat de richtlijn een dergelijke bevoegdheid op grond van artikel 9, vierde lid, IPPC-richtlijn vereist.

Het artikel bestaat uit twee leden. Het eerste lid betreft de emissiewaarden van artikel 2, het tweede lid de tijdstippen waarop artikel 4 betrekking heeft.

### *Artikel I, onderdeel C*

In verband met de in het nieuwe artikel 2a opgenomen afwijkingsbevoegdheid met betrekking tot IPPC-veehouderijen wordt, indien daar gebruik van wordt gemaakt, in plaats van het op grond van artikel 4 bepaalde tijdstip, het tijdstip genomen dat door het bevoegd gezag is vastgesteld. Dit is geregeld in artikel 4, eerste lid.

In verband met de in het nieuwe artikel 2a opgenomen afwijkingsbevoegdheid kan het deel van de tweede volzin van artikel 4, tweede lid, dat handelt over IPPC-veehouderijen, komen te vervallen.

*Artikel I, onderdeel D*

Onderdeel D betreft het herstel van een foutieve verwijzing naar het Legkippenbesluit 2003.

*Artikel I, onderdeel E*

Onderdeel E betreft een aangepaste bijlage 2. In bijlage 2 is per diercategorie de datum aangegeven waarop bestaande huisvestings-systemen die niet voldoen aan de maximale emissiewaarden, uiterlijk moeten zijn aangepast dan wel vervangen. De datum waarop de huisvestingsystemen moeten voldoen aan de maximale emissiewaarde, is voor de meeste diercategorieën gesteld op 1 januari 2010. Voor huisvestingsystemen van IPPC-veehouderijen was 30 oktober 2007 opgenomen. In de aangepaste bijlage 2 is deze termijn komen te vervallen. Hiertoe is de eerste noot van de bijlage verwijderd en zijn de resterende twee noten vernummerd. Dit wordt toegelicht in paragraaf 1.3 van de algemene toelichting.

*Artikel II*

Het wijzigingsbesluit zal tegelijk met het Besluit huisvesting in werking treden. Daarom is gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer