

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EK DEN HAAG

Datum
1 juni 2018

Onderwerp
Regeling geurhinder en
veehouderij en Regeling
ammoniak en
veehouderij

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/bs/
ATR0250/2018-U084

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 7 mei 2018 heeft u een voorstel tot wijziging van de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv) en van de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor toetsing.

De wijziging van de Regeling geurhinder en veehouderij volgt op de resultaten van het onderzoek van de universiteit Wageningen naar de effectiviteit van (gecombineerde) luchtwassystemen in de veehouderij. Bepaalde typen luchtwassystemen beperken geuremissie minder dan oorspronkelijk berekend. De emissiefactoren voor geur worden daarom in de regeling aangepast zodat deze overeenkomen met de geuremissie in de praktijk. Het gaat om de emissiefactoren voor gecombineerde en biologische luchtwassystemen met hoge reductiepercentages (> 50%). De wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij omvat enkele aanpassingen in emissiefactoren voor ammoniak. Deze wijzigingen passen binnen de halfjaarlijkse aanpassingen met het oog op nieuw beschikbare technieken om te voldoen aan de normen.

In voorbereiding op dit advies heeft constructief overleg met uw ministerie plaatsgevonden. In reactie op de adviespunten onder toetsvraag 2, 3 en 4 uit het ATR-toetskader is ambtelijk reeds aangegeven dat de toelichting bij het voorstel wordt aangevuld.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
 4. Zijn de gevolgen voor de regel druk volledig en juist in beeld gebracht?
- Gelet op de aard en inhoud van de onderhavige wijzigingsvoorstellen, gaat ATR met onderstaand advies hoofdzakelijk in op de wijzigingen van de Regeling geurhinder en veehouderij.

1. Nut en noodzaak

Om de emissies van geur, ammoniak en fijnstof van veehouderijen te beperken, is de afgelopen jaren een breed pallet aan maatregelen gerealiseerd. Een belangrijke techniek daarbij is de luchtwasser. Met een gecombineerd luchtwassysteem (combi luchtwasser) kunnen zowel de emissies van geur, ammoniak als fijnstof sterk afnemen. Luchtwassers komen met name voor bij varkenshouderijen en vleeskalverhouderijen. Van alle luchtwassers is bijna de helft combi luchtwasser.

In 2015 is in opdracht de toenmalig minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) een evaluatie gestart van de wet- en regelgeving met betrekking tot de geurhinder bij de veehouderij. Daarin zijn twijfels geuit over de prestaties van luchtwassers. Dit heeft geleid tot onderzoek van de universiteit Wageningen (WUR) in opdracht van het toenmalige Ministerie van IenM naar de rendementen voor geurverwijdering van de luchtwassers. Uit het onderzoek blijkt dat de prestaties van enkelvoudige luchtwassers overeenkomen met de in de regelgeving opgenomen waarden. Voor combi luchtwassers is de prestatie echter fors lager dan waar in de regelgeving van wordt uitgegaan. De gemiddelde geurverwijdering van de combi luchtwassers was 40%. Dit is de helft van de verwachte gemiddelde reductie van 81%. Voor ammoniakverwijdering is de gemiddeld gemeten reductie 59%, ten opzichte van een verwachte reductie van 85%.¹

Het voorgaande betekent dat veehouderijen waarin combi luchtwassystemen zijn toegepast meer geur en ammoniak uitstoten dan waarvan is uitgegaan bij de verlening van een omgevingsvergunning milieu. De geurnormen in de Wet geurhinder en veehouderij en in het Activiteitenbesluit milieubeheer worden weliswaar in de vergunning en “op papier” door veehouderijen niet overschreden, maar in een aantal praktijksituaties wel.

De voorgestelde wijziging van de Regeling geurhinder en veehouderij brengt de geuremissiefactoren in de regelgeving in lijn met de uitstoot in de praktijk. Gelet op het voorgaande zijn naar het oordeel van het college nut en noodzaak van aanpassingen in de regelgeving onderbouwd.

2. Minder belastende alternatieven

Uw kamerbrief van 3 april 2018 besteedt aandacht aan de oorzaken van de verschillen in reductiepercentages tussen enerzijds de test- en laboratoria-resultaten van luchtwassystemen waarop de emissiefactoren in de regelgeving zijn vastgesteld en anderzijds de nieuwe meetresultaten uit het onderzoek van de universiteit Wageningen. De Kamerbrief constateert dat er grote verschillen bestaan tussen de resultaten van de Duitse laboratoriummetingen en de Nederlandse laboratoriummetingen.

¹ Bron: *Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen. Deel 2: Steekproef rendement luchtwassers in de praktijk*. Wageningen Livestock Research (maart 2018).

Het WUR-rapport noemt drie mogelijke andere oorzaken voor lagere prestaties van de combi-luchtwassersystemen ten opzichte van de oorspronkelijke berekeningen. Het gaat daarbij om a) het ontwerp van de luchtwasser, b) niet uitgevoerd onderhoud, en c) onvoldoende procesbewaking en processturing. Het WUR-onderzoek bevat geen nadere uitwerking en analyse over deze mogelijke oorzaken voor de verschillen. De toelichting bij het onderhavige wijzigingsvoorstel besteedt geen aandacht aan deze mogelijke oorzaken voor de verschillen tussen de emissiefactoren in de regelgeving en de in de praktijk gemeten reducties.

Het college acht deze toelichting van belang, aangezien deze oorzaken mogelijk een deel van de geconstateerde verschillen kunnen verklaren en wegnemen. Deze analyse kan tevens bijdragen aan gerichte(re) keuzes om de geurreducties in de praktijk te realiseren. Als bijvoorbeeld de geurreductie van een gecombineerde luchtwasser toeneemt als deze nauwkeurig(er) wordt onderhouden, kan de gewenste geurreductie (gedeeltelijk) worden bereikt door in te zetten op verbetering van onderhoud van de systemen door ondernemers. Aanscherping van onderhoudsvorschriften van luchtwassersystemen behoort dan ook tot de mogelijke beleidsalternatieven.

Indien alternatieve beleidsinterventies bijdragen aan optimalisatie van de werking van luchtwassers en daarmee vermindering van de geurhinder, kan mogelijk worden volstaan met een minder ingrijpende aanpassing van de emissiefactoren in de Regeling. Een dergelijk alternatief kan, afhankelijk van de uitwerking, zowel voor omwonenden in de huidige situatie als voor ondernemers die willen uitbreiden mogelijk positieve effecten hebben.²

2.1 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel aandacht te besteden aan de door de WUR genoemde mogelijke andere oorzaken voor de lagere geurreducties van gecombineerde luchtwassers.

2.2 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel aandacht te besteden aan het onderzoek naar de mate waarin de oorzaken leiden tot beperking van geur-reductie en de wijze waarop met de uitkomsten van het onderzoek wordt omgegaan.³

2.3 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel aandacht te besteden aan overwogen (minder belastende) maatregelen om de oorzaken die leiden tot de beperktere effecten van de gecombineerde luchtwassers aan te pakken, en indien niet voor deze maatregelen is gekozen te motiveren waarom niet.

3. Werkbare uitvoeringswijze

De toelichting bij het wijzigingsvoorstel maakt duidelijk dat de aangepaste emissiefactoren van toepassing worden op nieuwe situaties. Voor bestaande situaties vindt geen aanpassing plaats. De verhoging van de emissiefactoren voor geur bij een gecombineerd luchtwassersysteem of een biologisch luchtwassersysteem kan resulteren in minder uitbreidingsmogelijkheden voor veehouderijen met dergelijke luchtwassersystemen. De wijziging raakt zodoende voornamelijk varkens-

² In ambtelijk overleg is door medewerkers van uw ministerie aangegeven dat de door de WUR genoemde oorzaken voor de verschillen in reductie-prestaties van de gecombineerde luchtwassers slechts een beperkt deel van de verschillen kunnen verklaren. De toelichting bij het voorstel, het rapport van de WUR, noch de kamerbrief van 3 april 2018 bevatten echter een nadere onderbouwing van de mate waarin de genoemde oorzaken de verschillen al dan niet kunnen verklaren.

³ In de Kamerbrief van 3 april 2018 is toegezegd dat aanvullend onderzoek wordt uitgevoerd om na te gaan wat op korte termijn kan bijdragen aan een betere werking van combi luchtwassers. Kamerbrief met Kenmerk: IENW/BSK-2018/49980.

houderijen en vleeskalverhouderijen die willen uitbreiden, omdat deze veehouderijen veelal de betreffende luchtwassystemen toepassen.

De toelichting maakt duidelijk dat veehouderijen met voornemens tot uitbreiding mogelijk extra maatregelen moeten nemen om de geurbelasting naar beneden te brengen. Deze reductie van geur is onder de nieuwe regelgeving lastiger “omdat de huidige techniek met de hoogste geurreductie (gecombineerde luchtwasser), met de onderhavige wijzigingen een lager reductiepercentage opleveren.” De toelichting maakt niet expliciet duidelijk hoe in de nieuwe situatie veehouderijen alsnog kunnen voorkomen dat zij de geurnormen overschrijden. Ook in de Kamerbrief van 3 april 2018 wordt aangegeven dat “de mogelijkheden voor uitbreiding beperkter zullen zijn, omdat het geur-reducerend effect van de combi luchtwasser lager is en er op dit moment geen effectievere geur-reducerende maatregelen beschikbaar zijn.”

3.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken op welke wijze bedrijven met uitbreidingsplannen of nieuwe vestigingsplannen in de nieuwe situatie kunnen voldoen aan de bepalingen met betrekking tot geur(hinder). Het adviseert daarbij ook expliciet aandacht te besteden aan nieuwe technologische mogelijkheden.

Nieuwe situaties worden volgens het wijzigingsvoorstel beoordeeld aan de hand van de voorgestelde gewijzigde emissiefactoren. Indien het hierbij gaat om vergunningplichtige activiteiten is geen overgangsrecht voorzien voor lopende aanvragen. Dit betekent dat de gewijzigde emissiefactoren voor geur ook gelden als er een omgevingsvergunning milieu voor een nieuw huisvestingssysteem of een uitbreiding van een bestaand systeem is aangevraagd, maar door de gemeente nog niet is verleend. Bij het nemen van een besluit op de aanvraag dient de geurbelasting van de gehele veehouderij berekend te worden met de nieuwe emissiefactoren. Indien de geurnormen daarbij worden overschreden, kan dit leiden tot afwijzing van de aanvraag. De voorgenomen bepalingen kunnen betekenen dat een veehouder die wenst uit te breiden a) een geheel nieuwe aanvraag moet indienen, b) de ingediende aanvraag dient aan te passen, of c) niet kan uitbreiden omdat de uitbreidingsplannen niet binnen de normen mogelijk is.

De toelichting bij het wijzigingsvoorstel maakt duidelijk dat een snelle invoering van de gewijzigde emissiefactoren is beoogd. Dit betekent dat lopende vergunningprocedures of voorgenomen vergunningaanvragen naar verwachting worden beoordeeld aan de hand van de aangescherpte emissiefactoren. De toelichting bevat geen analyse van het aantal lopende vergunningprocedures, noch van de te verwachten extra kosten voor veehouderijen die wensen uit te breiden, als gevolg van de aangescherpte emissiefactoren. De toelichting besteedt geen aandacht aan verkende mitigerende maatregelen om eventuele negatieve bedrijfseffecten als gevolg van de onderhavige wijzigingen te compenseren.

Een snelle inwerkingtreding van de voorgenomen wijzigingen zal bijdragen aan de gewenste milieueffecten en biedt tijdig duidelijkheid voor alle betrokken partijen. Het kan echter ook betekenen dat een uitbreiding van een veehouderij, waar reeds een vergunningaanvraag voor is ingediend en waar soms jarenlange voorbereiding aan vooraf is gegaan, niet of slechts tegen forse hogere kosten kan doorgaan. Om deze reden is de inwerkingtredingsdatum, en eventuele (andere) mitigerende maatregelen bij de voorgestelde wijzigingen van grote invloed op de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving in de praktijk. Volgens het college dient daarom de analyse over de werkbaarheid en uitvoerbaarheid (inclusief kosten) van de regelgeving, naast de snelheid waarmee de beoogde effecten van de regeling worden bereikt, een belangrijke rol te spelen bij de definitieve bepaling van de inwerkingtredingsdatum.

3.2 Het college adviseert de inwerkingtredingsdatum te bepalen, zodanig dat sprake is van werkbare en uitvoerbare regelgeving voor partijen die in de praktijk moeten voldoen aan de wettelijke bepalingen. Het college adviseert daarbij een zorgvuldige analyse te betrekken van de lopende vergunningsprocedures en de betekenis daarvan voor alle betrokken partijen.

4. Regeldrukgevolgen

Een gedegen analyse van de regeldrukeffecten is van belang voor de beoordeling van de proportionaliteit van de regeldruk als gevolg van het onderhavige wijzigingsvoorstel. Twee belangrijke elementen daarbij zijn de omvang van de doelgroep die geconfronteerd wordt met de wijzigingen (Q) en de kosten voor partijen om aan de wijzigende verplichtingen te voldoen (P).

Het college merkt naar aanleiding van de paragraaf “gevolgen” in de toelichting bij het wijzigingsvoorstel het volgende op:

- In de uitwerking van de te verwachten effecten ontbreekt een analyse van de omvang van de doelgroep waarvoor de wijzigingen effecten heeft. Daarbij gaat het onder andere om de doelgroep van veehouderijen die reeds een vergunningaanvraag heeft ingediend voor uitbreiding of nieuwvestiging, of dit voornemens is op korte termijn te doen. Ook is geen duiding opgenomen van de omvang van de doelgroep omwonenden waarvoor de wijzigingen effecten kunnen hebben.
- In de uitwerking van de te verwachten (regeldruk)effecten is geen analyse opgenomen van de extra te verwachten nalevingskosten voor bedrijven die conform de nieuwe emissiefactoren bedrijfsactiviteiten willen uitbreiden.^{4,5}
- De analyse van de omvang van de doelgroepen waarvoor het voorstel effect heeft en de analyse van de omvang van de regeldruk en (kosten)effecten acht het college van groot belang, omdat deze analyse de basis vormt voor de beoordeling van de proportionaliteit van de regeldruk als gevolg van de onderhavige wijzigingen.
- Voor de analyse van de administratieve lasten van een (nieuwe of gewijzigde) aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu is uitgegaan van het bedrag van € 3.253,-. Dit getal is ontleend aan het bedrag dat voor de aanvraag op grond van de Wet milieubeheer werd berekend in het rapport “Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007 Ministerie van VROM”. Onduidelijk is in hoeverre de procedure en indieningsvereisten voor een aanvraag van een omgevingsvergunning milieu nog gelijk zijn aan de situatie in 2007 of dat procedures inmiddels zijn vereenvoudigd en minder regeldruk tot gevolg hebben. Verder merkt het college op dat de “Nulmeting AL bedrijven” uit 2007 al enige tijd niet meer geldt als ijkpunt voor het bepalen van de regeldrukeffecten van wet- en regelgeving.

⁴ Bij de inhoudelijke nalevingskosten als gevolg van de regeling gaat om mogelijke extra kosten die partijen moeten maken om bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld uitbreiding van een veehouderij) conform de nieuwe regelgeving te kunnen uitvoeren. Het gaat daarbij om het verschil in kosten voor deze activiteiten conform de regelgeving tussen enerzijds de oude situatie en anderzijds de nieuwe situatie. Bij regeldrukkosten wordt uitgegaan van de delta-benadering.

⁵ Het college merkt op dat de ervaren lasten als gevolg van de regeling voor ondernemers hoger kunnen uitvallen dan de regeldrukkosten zoals deze worden berkeend conform de Rijksbrede methodiek. In het bijzonder de opportuniteitskosten als gevolg van de onderhavige regeling kunnen als (forse) lasten worden ervaren.

- De wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij wijst nieuwe huisvestingsystemen aan. Hierdoor krijgen veehouders meer mogelijkheden om te kiezen tussen huisvestings-systemen, om zodoende te voldoen aan de emissiewaarden voor ammoniak. De toelichting maakt niet duidelijk in hoeverre regeldrukkosten (kunnen) afnemen, als gevolg van de extra keuzemogelijkheden die worden geboden in de Regeling.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van van de voorgestelde wijzigingen in de toelichting in kaart te brengen conform de Rijksbrede methodiek voor de analyse van regeldruk-gevolgen. Het college adviseert hiervoor in overleg te treden met de gemeenten waar vergunningaanvragen door veehouderijen aan de orde zijn.

Dictum

Gelet op de inhoud en de onderbouwing van het voorstel, en de hiervoor genoemde adviespunten, is het advies van het college bij het voorstel tot wijziging van de Regeling geurhinder en veehouderij en de Regeling ammoniak en veehouderij:

De regelingen niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum volgt uit de toetsing van de consultatieversie van het onderhavige voorstel aan de hand van de vier toetsvragen uit het ATR-toetskader en geen inhoudelijke oordeel is over de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen, noch over de inhoudelijke richting en keuzes in de belangentegenstelling met betrekking tot geuremissie en geurhinder.

Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorliggende wijzigingen volgens ATR aanvulling behoeft, alvorens de besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder wijst het college daarbij op het belang van een gedegen oorzaak-analyse (zie de adviespunten onder 2) en een kwalitatieve en kwantitatieve effecten-analyse bij de impact van de onderhavige wijzigingen voor alle relevante partijen waarvoor het voorstel effecten heeft (zie de adviespunten onder 3).

Door opvolging te geven aan de adviespunten is het tevens mogelijk de proportionaliteit van de regeldruk te beoordelen, omdat zowel kosten als baten van het voorstel in beeld zijn.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris