



Adviescollege  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat  
Mevrouw drs. V.L.W.A. Heijnen  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**Onze referentie** MvH/RvZ/RS/bs/ATR2097/2022-U016

**Uw referentie**

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 1 maart 2022  
Betreft Wijziging Regeling geurhinder en veehouderij en Regeling ammoniak en veehouderij

Geachte mevrouw Heijnen,

Op 24 januari 2022 is een voorstel tot wijziging van de *Regeling geurhinder en veehouderij* en de *Regeling ammoniak en veehouderij* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel regelt een wijziging van de bijlagen bij de regelingen omdat hierin de emissiefactoren zijn opgenomen voor huisvestingssystemen en additionele technieken. Het voorstel:

- verhoogt voor één huisvestingssysteem de emissiefactor voor ammoniak;
- trekt voor één huisvestingssysteem en één additionele techniek de voorlopige emissiefactor (voor ammoniak) in;
- stelt voor drie nieuwe huisvestingssystemen een emissiefactor voor ammoniak vast;
- past voor twee huisvestingssystemen en één additionele techniek de beschrijvingen aan, en
- stelt voor één huisvestingssysteem een definitieve emissiefactor vast voor ammoniak en geur, deze is hoger dan de voorlopige emissiefactor.

### 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?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### 1. Nut en noodzaak

Het doel van de wijzigingen is om de emissiefactoren van huisvestingssystemen te baseren op recente wetenschappelijke inzichten. Daarnaast beoogt het voorstel dat nieuwe stalsystemen zo snel mogelijk kunnen worden toegepast in de praktijk en dat systeem-beschrijvingen in overeenstemming zijn met de werking van systemen en technieken in de praktijk. Het voorstel vormt zodoende een actualisatie van de bepalingen in de huidige regelingen. Het college stelt vast dat het voorstel nut en noodzaak van de wijzigingen in

de regelingen kwalitatief onderbouwt. Het ontbreekt echter aan een beeld van de mate waarin de vernieuwde emissiefactoren van huisvestingssystemen bijdragen aan de vermindering van ammoniakuitstoot. Bovendien merkt het college op dat de wetgeving in dit domein frequent wijzigt. Die wijzigingen betreffen vaak de regelgeving *op instrumentniveau* (huisvestingssystemen). De vele en elkaar snel opvolgende wijzigingen op instrumentniveau hebben negatieve consequenties voor ondernemers, omwonenden en bevoegde gezagen. Bovendien biedt de regelgeving maar beperkt ruimte voor het inzetten van andere/nieuwe instrumenten die mogelijk meer effect hebben op de ammoniakuitstoot en geurhinder. Het college geeft daarom in overweging toekomstige regelgeving over dit onderwerp nadrukkelijker te richten op de normstelling aan uitstootreductie en minder te richten op instrumentbepalingen (zoals over specifieke huisvestingssystemen). Daarmee kan meer zekerheid ontstaan over de mate van doelbereik van de regelgeving en wordt ruimte geboden voor innovatie. Daarnaast heeft dit als voordeel dat er minder rechtsonzekerheid en onzekerheid over (bedrijfs)investeringen ontstaat. Meer zekerheid over de regelgeving kan zodoende ook de doeltreffendheid ervan vergroten.

## 2. *Minder belastende alternatieven*

Het voorstel zorgt er voor dat enkele nieuwe stalsystemen zijn toegestaan. Dit draagt bij aan de keuzeruimte voor bedrijven bij de naleving van de regelgeving over onder andere de reductie van emissie van schadelijke stoffen.

Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten met betrekking tot minder belastende alternatieven.

## 3. *Werkbaarheid*

De regelgeving over ammoniak/stikstof bij agrarische bedrijven is de afgelopen jaren meermaals gewijzigd. Frequent wijzigende regelgeving kan resulteren in rechtsonzekerheid, knelpunten in de uitvoeringspraktijk en extra regeldruk voor ondernemers en burgers. Het college ziet daarom aanleiding voor enkele aandachtspunten met betrekking tot de werkbaarheid van de voorgenomen wijzigingen.

### Overgangssituatie

De wijzigingsregeling treedt in werking vanaf de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst. De toelichting geeft aan dat hiermee wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimum invoeringstermijn van twee maanden. Door deze afwijking worden volgens het voorstel aanmerkelijke ongewenste private en publieke nadelen voorkomen. Spoedige inwerkingtreding is ook nadrukkelijk de wens van de doelgroep zodat nieuwe inzichten en technische ontwikkelingen zo snel mogelijk kunnen worden benut. Voor wat betreft het kunnen toepassen van nieuwe stal-systemen onderschrijft het college het belang van spoedige inwerkingtreding. Voor wat betreft de gewijzigde emissiefactoren en het intrekken van de emissiefactoren ligt dit anders. Dit kan er namelijk voor zorgen dat voorgenomen bedrijfsinvesteringen mogelijk (in de laatste voorbereidingsfase) niet door kunnen gaan of ingrijpende aanpassing vergen. Het gaat hierbij veelal om forse bedrijfsinvesteringen waar soms jarenlange voorbereiding aan vooraf is gegaan. Als dergelijke investeringen niet meer mogelijk zijn, of alleen tegen meerkosten, lijken wel ongewenste private nadelen te ontstaan als gevolg van de inwerkingtredingsdatum. Een ruime(re) invoeringstermijn of overgangsrecht is dan gepast.

Aanvullend merkt het college op dat onduidelijkheid bestaat over welke regels op welk moment van toepassing zijn bij de beoordeling van bepaalde vergunningaanvragen. Enerzijds bestaat het beeld dat bevoegde gezagen bij besluiten over bepaalde vergunningaanvragen de regels dienen te hanteren die gelden *op het moment van besluitvorming*. Anderzijds bestaat het beeld dat bij enkele onderwerpen bij besluitvorming de regels worden gehanteerd die van toepassing waren *op het moment van indiening van de vergunningaanvraag*.<sup>1</sup> Gegeven de frequent wijzigende regelgeving is duidelijkheid hierover van belang voor ondernemers en bevoegde gezagen. Deze duidelijkheid is ook van belang omdat ondernemers bij bepaalde activiteiten gericht op uitbreiding of vernieuwing meerdere vergunningen nodig hebben. In dat geval ontstaat de vraag of dezelfde uitgangspunten voor besluitvorming over die vergunningen van toepassing zijn.

**3.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken of bij het beoordelen van plannen van agrarische bedrijven voor uitbreiding, wijziging of nieuwbouw de regels worden gebruikt die gelden op het moment van besluitvorming of de regels die gelden op het moment waarop de vergunning- of ontheffingsaanvraag is ingediend.**

**3.2 Het college adviseert de inwerkingtredingsdatum aan te passen of overgangsrecht te creëren, indien de plannen voor uitbreiding, wijziging of nieuwbouw worden getoetst op basis van de bepalingen die gelden op het moment van besluitvorming (en niet op het moment van de vergunnings- of ontheffingsaanvraag).**

Opvolging van 3.1 en 3.2 geeft voor alle partijen duidelijkheid over welke wettelijke bepalingen van toepassing zijn bij de besluitvorming over vergunningaanvragen. Dit draagt bij aan rechtszekerheid en de werkbaarheid van de regelgeving.

#### Duidelijkheid over wijzigingen bij samenloop van regelgeving

Het voorstel en het IAK maken duidelijk dat reeds vergunde situaties (op grond van een eerder vastgestelde emissiefactor) niet wijzigen. De gewijzigde emissiefactoren in het voorstel zijn van betekenis voor nieuwe of wijzigende situaties. Dit laatste kan het geval zijn als een agrarisch bedrijf wil uitbreiden.

Het college ziet – aanvullend op het overgangsrecht (3.2) – twee situaties waarbij de rechtszekerheid voor ondernemers en burgers in het geding is. Allereerst gaat dit over situaties waarin op grond van andere regelgeving (dan de Regeling ammoniak en veehouderij) mogelijk een (nieuwe) vergunning of ontheffing noodzakelijk is. Zo kan het zijn dat een agrarisch bedrijf bij wijziging van activiteiten een nieuwe vergunning of ontheffing moet aanvragen op grond van de Wet natuurbescherming. De emissiefactoren uit de Regeling ammoniak en veehouderij zijn niet direct voorgeschreven in de Wet natuurbescherming. Wel volgt uit bepalingen in de Regeling natuurbescherming dat deze

---

<sup>1</sup> Dit uitgangspunt volgt onder andere uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 november 2020 waarin zij stelt dat (in bepaalde situaties) “*het college gehouden is het recht toe te passen zoals dat gold ten tijde van het indienen van de aanvraag, als er op dat moment een rechtstreekse aanspraak om verlening van de omgevingsvergunning bestond*”. ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2619.

factoren indirect verplicht zijn aangewezen.<sup>2</sup> Hierdoor rijst de vraag wat de invloed is van de vernieuwde emissiefactoren uit het onderhavig voorstel voor de situaties waarin een vergunning of ontheffing moet worden aangevraagd op grond van de Wet natuurbescherming. Bijvoorbeeld of dit kan resulteren in verplichte aanpassingen van (bestaande) stal-systemen.

De toelichting bij het voorstel gaat niet in op de samenhang van de verplichtingen uit de verschillende wetgeving die van belang zijn voor dit onderwerp. Uit recente rechtszaken blijkt dat de samenloop van deze regelgeving regelmatig zorgt voor onduidelijke situaties, knelpunten in de praktijk en langdurende juridische kwesties voor ondernemers en omwonenden.

### **3.3 Het college adviseert te verduidelijken hoe de bepalingen ten aanzien van emissie(reductie) bij stalssystemen uit de verschillende wetgeving<sup>3</sup> zich tot elkaar verhouden en hoe wijzigingen in die bepalingen van invloed zijn op de verplichtingen waar bedrijven aan moeten voldoen.**

#### Rechtszekerheid bij bestaande situaties

Er kan bij ondernemers ook rechtsonzekerheid ontstaan in het geval een agrarisch bedrijf niet (of slechts beperkt) wijzigt. De onzekerheid over de emissiefactoren ontstaat als gevolg van recente jurisprudentie. Uit recente rechtelijke uitspraken volgt dat er (wetenschappelijke) twijfel kan bestaan over de waarde van de emissiefactoren. Dit kan voor onduidelijkheden zorgen bij bevoegde gezagen en voor rechtsonzekerheid bij ondernemers in het licht van het voldoen aan verplichtingen die volgen uit de regelgeving (onder andere uit de Wet natuurbescherming).

Daarnaast volgt uit recente jurisprudentie dat een wijziging van de emissiefactoren in de regelgeving (in de Regeling geurhinder en veehouderij) ook aanleiding kan vormen voor bevoegde gezagen om bestaande vergunningvoorschriften van agrarische bedrijven te wijzigen. Niet duidelijk is hoe deze ontwikkeling<sup>4</sup> zich verhoudt tot de toelichting bij het voorstel die aangeeft dat ondernemers met bestaande (vergunde) stalssystemen de voorheen geldende emissiefactoren kunnen blijven hanteren en er geen wijzigingen zullen optreden. Hierdoor ontstaat ook onzekerheid over hoe lang ondernemers en omwonenden rechtszekerheid kunnen ontlenen aan de emissiefactoren in de regelgeving. Dit bemoeilijkt ook investeringsbeslissingen van ondernemers.

De rechtsonzekerheid over de emissiefactoren in de regelgeving kan zodoende voor zowel voor agrarisch ondernemers, omwonenden als bevoegde gezagen tot knelpunten leiden.

---

<sup>2</sup> Dit volgt onder andere uit artikel 2.1 van de Regeling natuurbescherming waarin is bepaald dat de stikstofdepositie van een project wordt berekend met AERIUS Calculator. Voor het berekenen van de ammoniakemissies uit stallen bij veehouderijen werkt AERIUS calculator met de emissiefactoren uit de Regeling ammoniak en veehouderij.

<sup>3</sup> Bij de verschillende wetgeving gaat het in ieder geval om bepalingen uit de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet Milieubeheer en de Wet natuurbescherming, inclusief de lagere regelgeving bij deze wetten.

<sup>4</sup> Dat wijzigingen in emissiefactoren in de regelgeving aanleiding kunnen zijn voor aanpassing van bestaande vergunningvoorschriften, volgt onder andere uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 januari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:108).

### **3.4 Het college adviseert duidelijk te maken dat ondernemers en burgers rechtszekerheid kunnen ontlenen aan de emissiefactoren in de Regeling ammoniak en veehouderij (ook in relatie tot de verplichtingen die volgen uit de Wet natuurbescherming).**

Aanvullend op 3.4 merkt het college op dat het voor de werkbaarheid van belang is dat duidelijkheid bestaat over hoe lang betrokkenen rechtszekerheid kunnen ontlenen aan de emissiefactoren in de regelgeving. Dit maakt het mogelijk dat ondernemers onderbouwde (investerings)beslissingen kunnen nemen met zekerheid over de emissiefactoren. Dit voorkomt ook dat de terugverdientijd en de doeltreffendheid van investeringen wordt beïnvloed door wijzigende bepalingen.

#### *4. Gevolgen regeldruk*

Het voorstel bevat een kwalitatieve beschrijving van de gevolgen. De toelichting geeft aan dat de situatie niet wijzigt voor bestaande systemen.

Voor nieuwe situaties kunnen de wijzigingen wel gevolgen hebben. Bijvoorbeeld omdat bepaalde stalsystemen een beperktere emissiereductie opleveren. Het kan in die situaties voorkomen dat een ondernemer bij wijzigingen of nieuwe initiatieven aanvullende maatregelen moeten treffen om aan de emissienormen te kunnen voldoen.

Het college onderkent dat de omvang van de lasteneffecten van de wijzigingen sterk situatie-afhankelijk zijn. Het voorstel bevat echter geen enkele kwantitatieve duiding, waardoor de impact en reikwijdte van het voorstel niet duidelijk zijn. Concreet gaat het bijvoorbeeld om de vraag hoeveel bedrijven en (lopende) vergunningprocedures mogelijk geraakt worden door het voorstel en wat bij benadering de kosteneffecten kunnen zijn van de wijzigingen voor bedrijven.

#### **4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten in kaart te brengen conform de Rijksbrede methodiek.**

Het college geeft in overweging om bij de opvolging van adviespunt 4.1 te werken met bandbreedtes of gerichte indicaties. Ook als exacte kwantitatieve gegevens ontbreken, is het daarmee mogelijk een beeld te geven van de te verwachten impact van het voorstel. Deze informatie is volgens het college van belang voor onderbouwde besluitvorming.

#### *Dictum*

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

#### **De regeling niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.**

Het dictum brengt tot uitdrukking dat de toelichting bij het voorstel op dit moment onvoldoende is en aanvulling behoeft, alvorens besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het daarbij om tekortkomingen inzake de rechtszekerheid voor ondernemers en burgers en daarmee de werkbaarheid van de bepalingen.

Het college merkt op dat de aandachtspunten in dit advies ook relevant zijn voor toekomstige maatregelen ten aanzien van stikstof. Bij de toetsing van die maatregelen zal ATR deze aandachtspunten ook betrekken.

Omdat de regulering van emissiereductie bij veehouderijen verloopt via regelgeving van uw ministerie (onder andere Wet ammoniak en veehouderij) en dat van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (onder andere Wet natuurbescherming), sturen wij een afschrift van dit advies naar de minister voor Natuur en Stikstof.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris