

Besluit van

houdende wijziging van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij
(interne saldering)

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van ... 2007, nr. DJZ2007..., Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Gelet op artikel 8.44 van de Wet milieubeheer;

De Raad van State gehoord (advies van ..., nr. W...)

Gezien het nader rapport van Onze Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van nr. DJZ., 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 aan het eind na “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:
Aan het eerste lid wordt ook voldaan, indien de som van de ammoniakemissies uit de tot de veehouderij behorende huisvestingssystemen 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 de aanduiding “Het tweede lid” vervangen door: Het derde lid.

B

Na artikel 2 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2a

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.

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

Bijlage 1 bij het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij wordt als volgt gewijzigd:

In de vierde noot wordt “paragraaf 3.2 van het Legkippenbesluit 2003” vervangen door “paragraaf 3.1 van het Legkippenbesluit 2003”.

E

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

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking vier weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst.

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

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

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 ²
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 ¹	10.000
ouderdieren van vleeskuikens	1-1-2010 ¹	10.000
vleeskuikens	1-1-2010 ¹	25.000

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

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

NOTA VAN TOELICHTING

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 “intern salderen”

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

Vanuit de veehouderijsector en de Tweede Kamer is gevraagd om intern salderen 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. Uit een daartoe in opdracht van het ministerie van VROM uitgevoerd onderzoek door het LEI bleek dat dit inderdaad het geval was.¹ In verband daarmee is op 28 juni 2006 aan de Tweede Kamer toegezegd dat intern salderen mogelijk zal worden gemaakt.²

Ook uit het oogpunt van milieu kan intern salderen voordelen bieden. Het LEI verwacht dat intern salderen 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.

2. Laten vervallen datum 30 oktober 2007

Het Besluit huisvesting - waarin emissiegrenswaarden ten aanzien van de ammoniakemissie uit huisvestingssystemen worden gesteld - verplicht in bijlage 2 bij het besluit inrichtingen die vallen onder de IPPC-richtlijn³, hierna inrichtingen met gpbv-installaties genoemd, voor 30 oktober 2007 te voldoen aan maximale emissie-eisen. Het is mogelijk dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van de beste beschikbare technieken (BBT) op grond van het besluit bij een inrichting met een gpbv-installatie tot de conclusie komt dat een bestaand huisvestingssysteem ook nog na 30 oktober 2007 voor een bepaalde periode kan worden toegestaan zonder aanpassingen. Het huidige Besluit huisvesting biedt die mogelijkheid niet. Door de datum van 30 oktober 2007 te laten

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

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

³ 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.

vervallen in het besluit wordt een individuele beoordeling per inrichting door het bevoegd gezag op dit aspect mogelijk gemaakt. Een toezegging met deze strekking is op 31 oktober 2006 aan de Tweede Kamer gedaan.⁴

3. Introduceren afwijkingsbevoegdheid bij IPPC-veehouderijen

Op grond van recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over andere 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.

1.2 Intern salderen

In het huidige Besluit huisvesting is niet voorzien in de mogelijkheid van het zogenaamde intern salderen. Intern salderen 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 krijgen de inrichtinghouders de vrijheid en de verantwoordelijkheid om zelf te bepalen op welke wijze voldaan wordt aan deze emissie-eisen. De maximaal toegestane emissie uit de inrichting wordt 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 bepaald dat een Wm-vergunning 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 inrichtingen met gpbv-installaties betreft, aan de in de eventuele in de vergunning op te nemen strengere eisen in verband met de technische kenmerken en de geografische ligging van een installatie alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden. Met het regelen van intern salderen wordt het Besluit huisvesting in overeenstemming gebracht met de gewijzigde Wet ammoniak en veehouderij.

De mogelijkheid van intern salderen is speciaal bedoeld om te voorkomen dat kostbare investeringen moeten worden gedaan in bestaande huisvestingssystemen, terwijl dat

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

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, gemiddeld 15 à 25 jaar, en daarmee de vervanging in de tijd veelal is gespreid. Intern salderen 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 intern salderen met name voor grotere varkenshouderijen een belangrijke kostenbesparing kan opleveren. Het onderzoek geeft aan dat intern salderen 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 intern salderen. 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 intern salderen geen nadelen. Op inrichtingsniveau moet immers evenveel emissiereductie worden gerealiseerd dan wanneer alle huisvestingssystemen afzonderlijk aan de emissie-eisen van het besluit zouden voldoen. Bovendien wordt door het toestaan van intern salderen 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 intern salderen zou deze kans op een integrale aanpak van milieuproblemen waarschijnlijk worden gemist.

De werkwijze met betrekking tot intern salderen 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 intern salderen is tijdelijk. Nieuwe huisvestingssystemen zullen ook bij intern salderen moeten voldoen aan de emissienormen 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 veehouderij 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-richtlijn⁵.

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 is thans bepaald dat, in tegenstelling tot de overige inrichtingen, voor inrichtingen met gpbv-installaties 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 vòòr 31 oktober 2007 aan de richtlijn moet worden voldaan. Voor de overige inrichtingen gelden ruimere termijnen afhankelijk van het type huisvestingssysteem. Hierdoor moeten inrichtingen met gpbv-installaties eerder voldoen aan de generieke ammoniakemissie-eisen van het besluit dan de overige inrichtingen uit de sector.

De bepaling in bijlage 2 is aanleiding geweest voor discussie met de veehouderijsector, met als resultaat dat een toezegging is gedaan 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 “geschrapt” 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 gpbv-installaties 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 waartoe gpbv-installaties behoren, uiterlijk met ingang van 31 oktober 2007 in overeenstemming zijn met de IPPC-richtlijn. Wel ontstaat er door het laten vervallen van genoemde datum in het besluit ruimte voor het bevoegd gezag bij de beoordeling van BBT voor inrichtingen met gpbv-installaties. Indien het bevoegd gezag aan de hand van de vergunningaanvraag van oordeel is dat er voor bestaande huisvestingssystemen factoren zijn waardoor er ook ná 30 oktober 2007 met minder strenge emissie-eisen dan die van het besluit volstaan kan worden, is dat toegestaan. Dit kan aan de orde zijn indien inrichtingen gedwongen worden om veel eerder aanpassingen door te voeren dan de binnen de sector gebruikelijke afschrijvingstermijnen. Het bevoegd gezag krijgt nu de

⁵ 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.

mogelijkheid daar rekening mee te houden. Uiteraard zal in het kader van de vergunningverlening het eventuele verschuiven van de termijn van aanpassing van bestaande huisvestingssystemen tot na 30 oktober 2007 deugdelijk moeten worden gemotiveerd.

Uit het onderzoek van het LEI blijkt dat in de pluimveehouderij de technieken om de ammoniakemissie te verminderen vaak gekoppeld zijn aan de inrichting van de stal, het huisvestingssysteem. De binnen de pluimveesector gebruikelijke afschrijvingstermijn voor huisvestingssystemen bedraagt 10 à 12 jaar. Voor de varkenshouderij hangt de afschrijvingstermijn van meer factoren af. Ook het al of niet uitvoeren van technische aanpassingen en/of onderhoud kan van invloed zijn op de levensduur. Voor de varkenssector is 15 à 25 jaar gangbaar.

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. Voor sommige inrichtingen met gpbv-installaties 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 inrichtingen met gpbv-installaties 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. 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 emissie-eisen uit het Besluit huisvesting ten einde strengere emissie-eisen te stellen.

Een besluit op grond van artikel 8.44 Wet milieubeheer, zoals het onderhavige, laat een dergelijke afwijkingsbevoegdheid toe, mits dat op grond van artikel 8.44, vierde lid, expliciet is geregeld in het betreffende 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 inrichtingen met gpbv-installaties geregeld.

Om ten behoeve van vergunningverlening aan inrichtingen met gpbv-installaties meer duidelijkheid te verschaffen in situaties waarin strengere emissie-eisen moeten worden gesteld dan volgt uit de toepassing van BBT wordt een beleidslijn voor de toepassing van de IPPC-richtlijn voor de beoordeling van de ammoniakemissie vanuit veehouderijen ontwikkeld.⁶

1.5 Verhouding tot de IPPC-richtlijn

Het Besluit huisvesting geeft generieke ammoniakemissie-eisen voor

⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29 930 en 30 004, nr. 33.

huisvestingssystemen. Op grond van artikel 9, achtste lid, van de IPPC-richtlijn kunnen de Lid-Staten voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen vaststellen in dwingende algemene voorschriften en niet in de vergunningsvoorwaarden, mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn. Dit laat onverlet dat bij Wm-vergunningverlening de technische kenmerken van de installatie, de geografische ligging van de inrichting en de plaatselijke milieumomstandigheden in acht genomen moeten kunnen worden. Met het voorgenomen wijzigingsbesluit wordt aan het bevoegd gezag de bevoegdheid gegeven verdergaande ammoniakemissie-eisen op te kunnen leggen dan gesteld in het besluit indien de technische kenmerken, de geografische ligging van de inrichting en de plaatselijke milieumomstandigheden hiertoe nopen.

1.6 Uitvoering en effecten

1.6.1 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 2006⁷ geeft aan dat er in 2005 ca. 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.

Het LEI⁸ 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 intern salderen relevant kunnen zijn. Voor de pluimveehouderij geldt dat intern salderen 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 intern salderen 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.

⁷ Land- en tuinbouwcijfers 2006, Landbouw-Economisch Instituut/Centraal Bureau voor de Statistiek, Rapport J-29/2006.

⁸ Gevolgen van aanpassingen in het ammoniakbeleid voor de intensieve veehouderij, LEI en MNP, Den Haag, mei 2006.

De toename van de administratieve lasten bij intern salderen is beperkt omdat de hiervoor noodzakelijke gegevens reeds deel uitmaken van de verplicht te overleggen gegevens bij een Wm-vergunningsaanvraag. 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 intern salderen 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.

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 inrichtingen met gpbv-installaties tot het gevolg kunnen hebben dat de afname van de lasten ná inwerkingtreding van het besluit geringer wordt.

Het ontwerp-wijzigingsbesluit 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 pluimvee-sector. Met intern salderen 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 intern salderen komt 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 de emissiebeperking voor (een deel van) de dierplaatsen en afhankelijk van de bedrijfssituatie zullen deze inrichtingen nog baat hebben bij intern salderen. 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 emissiebeperking voor deze dierplaatsen in de varkenshouderij bedragen € 53 miljoen zonder intern salderen en € 49 miljoen met intern salderen. Het effect van intern salderen 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 intern salderen is niet gelijk verdeeld over de inrichtingen in de sector. Varkensbedrijven verschillen qua leeftijd, bouwsituatie, aantal stallen en omvang. Intern salderen 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 intern salderen zullen kunnen profiteren. Daar tegenover staat dat inrichtingen die in het verleden al hebben geïnvesteerd in emissiearme stallen die beter presteren dan de emissienormen in het besluit, het overschot (de extra reductie) alsnog kunnen benutten bij intern salderen.

1.6.2 Effecten voor de overheid

Uitvoeringslasten

Intern salderen kan leiden tot een lichte toename van de lasten. Deze bestaat uit de controle van de bij de vergunningsaanvraag in te dienen berekening om aan te tonen dat gesaldeerd kan worden. Het gaat hier 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 voor 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 enkel het toepassen van het besluit. In het geval van inrichtingen met gpbv-installaties 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 gpbv-inrichtingen die in het wijzigingsvoorstel 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 een beleidslijn ontwikkeld voor de toepassing van de IPPC-richtlijn bij de beoordeling van de ammoniakemissie vanuit veehouderijen. 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 huidige besluit, aan de hand van de verleende Wm-vergunning. Dit wijzigingsvoorstel brengt daar geen verandering in en leidt daarom ook niet tot extra handhavingslasten.

1.6.3 Gevolgen voor het milieu

Het toestaan van intern salderen 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 LEI9 heeft onderzoek gedaan naar het effect van intern salderen op de ammoniakemissie. Geconcludeerd wordt dat de ammoniakemissie tot 2010 vanwege intern salderen iets minder kan dalen.

Zonder intern salderen 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 intern salderen de emissiebeperking na 2010 sterker daalt dan wanneer intern salderen niet wordt toegestaan. Deze verwachting baseert het LEI op de aanname 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 intern salderen 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

⁹ Gevolgen van aanpassingen in het ammoniakbeleid voor de intensieve veehouderij, LEI en MNP, Den Haag, mei 2006.

onderzoek van ECN10 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 ammoniak en fijn stof emissies 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 ammoniakemissie die na verloop van tijd via chemische reacties omgezet wordt in de atmosfeer) is niet afzonderlijk bepaald in deze studie.

Benadrukt moet worden dat intern salderen 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 of de Natuurbeschermingswet 1998 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 inrichtingen met gpbv-installaties kan ertoe leiden dat de met het besluit te realiseren emissiereductie vanwege het NEC-plafond enigszins vertraagt. Voor de einddatum van 2010 dienen alle inrichtingen met gpbv-installaties 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 gpbv-installatie, dan wel de lokale milieuomstandigheden daartoe aanleiding geven.

1.7 Inspraak ontwerpbesluit
Pm

1.8 Notificatie
Pm

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Op grond van het eerste lid mogen in veehouderijen geen huisvestingssystemen 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

¹⁰ Fijn stof uit stallen, Berekeningen in het kader van het NSL, Energieonderzoek Centrum Nederland, november 2006, ECN-E--06-045.

opzichte van het Besluit huisvesting is dit niet veranderd. Vanwege de in het nieuwe artikel 2a opgenomen afwijkingsbevoegdheid met betrekking tot veehouderijen met een gpbv-installatie wordt, indien daar gebruik van wordt gemaakt, in plaats van de bovengenoemde maximale emissiewaarde, de maximale emissiewaarde genomen die door het bevoegd gezag is vastgesteld. Dit is eveneens in het eerste lid geregeld.

Met het nieuwe tweede lid wordt intern salderen binnen een inrichting toegestaan. Voor een toelichting op intern salderen 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. De grondslag van deze afwijkingsbevoegdheid is gelegen in artikel 8.44, vierde lid, Wet milieubeheer. De afwijkingsbevoegdheid is uitsluitend bedoeld voor inrichtingen waartoe een gpbv-installatie behoort omdat de IPPC-richtlijn een dergelijke bevoegdheid op grond van artikel 9, vierde lid, van de 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 veehouderijen met een gpbv-installatie 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 veehouderijen met een gpbv-installatie, komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel D

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

Artikel I, onderdeel E

Onderdeel F betreft een aangepaste bijlage 2. In bijlage 2 is per diercategorie de datum aangegeven waarop bestaande huisvestingssystemen die niet voldoen aan de maximale emissiewaarden, uiterlijk moeten zijn aangepast dan wel vervangen. De datum waarop de huisvestingssystemen moeten voldoen aan de maximale emissiewaarde, is voor de meeste diercategorieën gesteld op 1 januari 2010. Voor huisvestingssystemen van veehouderijen met een gpbv-installatie 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 1.2 van de algemene toelichting

Artikel II

In verband met de aanpassing van het Besluit huisvesting aan de vereisten van de IPPC-richtlijn, is het wenselijk dat onderhavig besluit zo spoedig mogelijk in werking treedt. Vanwege de verplichte “nahang” op grond van artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer is inwerkingtreding niet eerder mogelijk dan vier weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wijzigingsbesluit wordt geplaatst.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,