

Tilburg University

Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij niet in strijd met IPPC-richtlijn

Verschuuren, J.M.

Publication date:
2009

Document Version
Early version, also known as pre-print

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Verschuuren, J. M., (2009). *Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij niet in strijd met IPPC-richtlijn*, No. 87, Mar 18, 2009. (Milieu & recht; Vol. (35)9, No. p. 590-593).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Titel: Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij niet in strijd met IPPC-richtlijn

Instantie:	ABRvS
Datum; rolnummer:	18 maart 2009; zaaknr. 2008004663/1
Annotatie:	Verschuuren
Rechters:	Mrs. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, M.W.L. Simons-Vinckx, G.N. Roes
Vindplaatsen elders - zo (veel) mogelijk:	
Wetsartikelen	IPPC-richtlijn art. 9 lid 4, Wet ammoniak en veehouderij art. 3 lid 3
Samenvatting uitspraak	De Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij (2007) overschrijdt niet de beoordelingsmarge die de IPPC-richtlijn aan lidstaten laat om te bepalen hoe in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de technische kenmerken, de geografische ligging en de plaatselijke milieumomstandigheden.
Appellanten	Stichting Werkgroep Behoud de Peel, te Deurne, Stichting Milieufederatie Limburg, te Maastricht
Verweerder	College van B&W van Venray

ABRvS (m.nt. JV)

18 maart 2009; 200804663/1

(Mrs. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, M.W.L. Simons-Vinckx, G.N. Roes)

IPPC-richtlijn art. 9 lid 4, Wet ammoniak en veehouderij art. 3 lid 3

De Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij (2007) overschrijdt niet de beoordelingsmarge die de IPPC-richtlijn aan lidstaten laat om te bepalen hoe in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de technische kenmerken, de geografische ligging en de plaatselijke milieumomstandigheden.

Stichting Werkgroep Behoud de Peel, te Deurne,

Stichting Milieufederatie Limburg, te Maastricht

tegen

het college van burgemeester en wethouders van Venray

1. Procesverloop

Bij besluit van 3 december 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Venray (hierna: het college) aan [vergunninghoudster] (hierna: de maatschap) een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het veranderen van een varkenshouderij gelegen aan de [locatie] te [plaats]. Dit besluit is op 7 december 2007 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben de stichting Stichting Werkgroep Behoud de Peel en de stichting Stichting Milieufederatie Limburg (hierna: de stichtingen) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 17 januari 2008, beroep ingesteld.

2. Overwegingen

2.1. Bij het bestreden besluit is vergunning verleend voor het houden van 2640 extra vleesvarkens in een uitbreiding van een bestaande stal en in een nieuwe stal.

2.2. De stichtingen voeren aan dat de vergunning met toepassing van artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij had moeten worden geweigerd vanwege de bijdrage die de inrichting zal leveren aan de achtergronddepositie van ammoniak in de regio De Peel (bijvoorbeeld in het natuurgebied Maria- en Deurnesepeel) en vanwege de toename van ammoniakdepositie op het nabijgelegen bosgebied Valkenberg. Zij stellen dat de wijze waarop het college artikel 3, derde lid, heeft toegepast niet overeenstemt met richtlijn 96/61/EG (thans: 2008/1/EG, hierna: de IPPC-richtlijn). Wanneer deze bepaling conform artikel 3, eerste lid, onder b, van de IPPC-richtlijn zou worden uitgelegd en toegepast, dan zou dit volgens hen nopen tot het weigeren van de vergunning omdat er een toename van de ammoniakdepositie in de omgeving plaatsvindt.

2.3. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet ammoniak en veehouderij betreft het bevoegd gezag bij de beslissing inzake de vergunning voor de oprichting of verandering van een veehouderij de gevolgen van ammoniakemissie uit de tot de veehouderij behorende dierenverblijven uitsluitend op de wijze die is aangegeven bij of krachtens de artikelen 4 tot en met 7.

Ingevolge artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij, voor zover hier van belang, wordt een vergunning voor een gpbv-installatie - zoals hier aan de orde - in afwijking van het eerste lid eveneens geweigerd, indien niet kan worden voldaan aan voorschriften die vanwege de technische kenmerken en de geografische ligging van de installatie of vanwege de plaatselijke milieuomstandigheden aan de milieuvergunning moeten worden verbonden, maar die niet met toepassing van de in aanmerking komende beste beschikbare technieken kunnen worden gerealiseerd.

2.4. Het college heeft bij de toepassing van artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij aansluiting gezocht bij de Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij van 25 juni 2007 van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de beleidslijn). Ingevolge artikel 5a.1, tweede lid, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer samen met de Regeling aanwijzing BBT-documenten, is het college verplicht bij vergunningverlening rekening te houden met de beleidslijn.

2.5. De beleidslijn houdt, voor zover thans van belang en in de woorden van de Afdeling weergegeven, het volgende in.

Wanneer er in de omgeving van een veehouderij een kwetsbaar natuurgebied is, of wanneer de achtergronddepositie ter plaatse (te) hoog is, kan aanleiding bestaan om te verlangen dat deze veehouderij een lagere ammoniakemissie veroorzaakt dan die welke zou optreden wanneer de beste beschikbare technieken worden toegepast.

In dat geval geldt de volgende beleidslijn:

- Bij uitbreiding kan worden volstaan met toepassing van de beste beschikbare technieken (waarbij de emissie overeenkomt met de in bijlage 1 bij het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij gestelde maximale emissiewaarde), zolang de totale jaarlijkse ammoniakemissie niet meer bedraagt dan 5.000 kg.

- Bedraagt de jaarlijkse ammoniakemissie na uitbreiding, uitgaande van toepassing van de beste beschikbare technieken, meer dan 5.000 kg, dan dient boven het meerdere een extra reductie ten opzichte van toepassing van de beste beschikbare technieken te worden gerealiseerd. In tabel 1 van de beleidslijn is voor een aantal diercategorieën de vereiste reductie weergegeven.

- Bedraagt de jaarlijkse ammoniakemissie na uitbreiding met toepassing van de beste beschikbare technieken (tot 5.000 kg), en met verdergaande technieken zoals hiervoor weergegeven (vanaf 5.000 kg) meer dan 10.000 kg, dan dient boven het meerdere een reductie van ongeveer 85% ten opzichte van de emissie van een traditionele stal te

worden gerealiseerd.

In de beleidslijn wordt benadrukt dat de lokale milieusituatie aanleiding kan zijn om van de gekozen grenzen af te wijken. Er wordt onder meer geadviseerd om bij veehouderijen die in de vergunde situatie bij toepassing van de beste beschikbare technieken een ammoniakemissie van minder dan 5.000 kg per jaar hebben en die op relatief korte afstand van een kwetsbaar natuurgebied zijn gelegen, bij uitbreiding te bezien of er in de concrete situatie redenen zijn om de strengere emissiegrenswaarde al vanaf het vergunde niveau te hanteren.

2.6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 28 mei 2008 in zaak nr. [200704876/1](#), is geen plaats voor het aan de milieuvergunning verbinden van nadere ammoniakvoorschriften ter bescherming van gebieden die onder de werking van de Natuurbeschermingswet 1998 vallen.

Voor zover de stichtingen in hun beroep en ter zitting hebben gewezen op de gevolgen van de inrichting voor dergelijke gebieden, zoals het gebied de Maria- en Deurnesepeel, kan dit dan ook niet leiden tot het oordeel dat voorschriften in de zin van artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij zouden moeten worden gesteld dan wel dat de vergunning met toepassing van dat artikellid zou moeten worden geweigerd.

2.7. Vervolgens staat ter beoordeling of de door het college uitgevoerde toets aan artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij, wat de rest van de omgeving van de inrichting betreft, rechtmatig is.

2.7.1. Het betoog van de stichtingen komt er in de kern op neer dat een IPPC-richtlijnconforme uitleg van artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij ertoe dwingt een milieuvergunning te weigeren wanneer een (belangrijke) verontreiniging van de omgeving wordt veroorzaakt. Volgens de stichtingen is de beleidslijn, dan wel toepassing ervan, in strijd met artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij voor zover deze ondanks zo'n verontreiniging niet in de weg staat aan vergunningverlening.

2.7.2. In artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de IPPC-richtlijn is als algemeen beginsel vermeld dat een installatie zo moet worden geëxploiteerd dat geen belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt. In het tweede lid is verduidelijkt dat het voor de naleving van het eerste lid voldoende is dat de lidstaten ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteiten bij de vaststelling van de vergunningvoorwaarden rekening houden met dat beginsel. De wijze waarop dat moet gebeuren is, voor zover thans van belang, nader geregeld in artikel 9, vierde lid, van de IPPC-richtlijn.

In artikel 9, vierde lid, van de IPPC-richtlijn is, voor zover hier van belang, bepaald dat de emissiegrenswaarden, de parameters of de gelijkwaardige technische maatregelen moeten zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken, met inachtneming van de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden (hierna: de omgevingstoets).

Voor een richtlijnconforme interpretatie van de in artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij neergelegde omgevingstoets moet gezien het voorgaande niet artikel 3, eerste lid, maar artikel 9, vierde lid, van de IPPC-richtlijn als maatstaf worden genomen.

2.7.3. De wijze waarop de omgevingstoets moet worden uitgevoerd is in de IPPC-richtlijn niet geregeld. Dit breng mee dat - zoals ook in overweging 19 van de preambule bij de richtlijn is benadrukt - het de taak van de lidstaten is om te bepalen hoe in voorkomend geval rekening kan worden gehouden met de technische kenmerken, de geografische ligging en de plaatselijke milieuomstandigheden. In het

huidige geding staat ter beoordeling of deze beoordelingsmarge wordt overschreden door artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij toe te passen op de in de beleidslijn geadviseerde wijze.

2.7.4. De IPPC-richtlijn heeft, zoals ook in overweging 29 van de preambule bij de richtlijn wordt opgemerkt, betrekking op installaties die een groot verontreinigingspotentieel hebben. Deze installaties veroorzaken door hun aard en omvang bijna per definitie binnen een of meerdere milieucompartmenten aanzienlijke emissies en daarmee verontreiniging van de omgeving. Dit gegeven is op zichzelf geen reden om vergunningverlening voor dergelijke installaties in strijd met de (doelstelling van de) IPPC-richtlijn te achten. Een richtlijnconforme uitleg van artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij noopt dan ook niet tot een omgevingstoets waarbij het feit dat de omgeving (al dan niet aanzienlijk) wordt belast zonder meer dwingt tot het weigeren van een vergunning. In zoverre is er geen aanleiding voor het oordeel dat de beleidsnota, voor zover die in een dergelijke situatie vergunningverlening mogelijk acht, in strijd is met artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij.

2.7.5. In de beleidslijn is uiteengezet dat bij het opstellen van de daarin geadviseerde omgevingstoets zo veel mogelijk is aangesloten bij het geldende natuur- en ammoniakbeleid. Enerzijds door, tegen de achtergrond van de hoge achtergrondconcentraties van ammoniak in Nederland, te kiezen voor aanvullende generieke emissiegerichte maatregelen en anderzijds door wat de te beschermen gebieden betreft zo veel mogelijk aan te sluiten bij de keuzes die in het ammoniak- en natuurbeleid zijn gemaakt. Bij het opstellen van de beleidslijn is mede betrokken dat de gelding van de maximale emissiewaarden uit het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij over het algemeen al een hoog niveau van bescherming garandeert, omdat deze zijn gebaseerd op de meest vergaande technieken uit het BREF-document Intensieve pluimvee- en varkenshouderij, en in sommige gevallen nog verder gaan. Verder is daarbij betrokken dat het stelsel van dierenrechten in de Meststoffenwet ervoor zorgt dat een eventuele toename van ammoniakemissie als gevolg van uitbreiding van varkens- en pluimveehouderijen wordt gecompenseerd door een afname van de emissie elders, en dat de natuurgebieden in Nederland mede beschermd worden op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en via het nationaal ruimtelijk beleid, zoals neergelegd in de planologische kernbeslissing Nota Ruimte.

2.7.6. De Afdeling ziet, mede gelet op de onder 2.7.4 weergegeven onderbouwing, geen grond voor het oordeel dat de in de beleidslijn gekozen wijze van uitvoering van de omgevingstoets de door de IPPC-richtlijn gelaten beroordelingsmarge overschrijdt. De Afdeling neemt daarbij mede in aanmerking dat de beleidslijn de ruimte laat om op basis van de specifieke omstandigheden in de omgeving van de veehouderij verdergaande eisen te stellen dan voortvloeien uit het generieke stelsel van de beleidslijn. Het toepassen van de onder 2.5 genoemde onderdelen van de beleidslijn is naar het oordeel van de Afdeling dan ook niet in strijd met het richtlijnconform geïnterpreteerde artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij.

2.7.7. Het college heeft de beleidslijn als volgt toegepast. Gezien de aanwezigheid van het bosgebied 'Valkenberg' in de omgeving van de veehouderij, en gezien de in de omgeving bestaande hoge achtergronddepositie, is er volgens het college aanleiding om meer reductie van ammoniakemissie te eisen dan voortvloeit uit het standaard toetsingskader van de beleidslijn. Het college is van mening dat voor de ammoniakemissie van alle vleesvarkens waarmee de veehouderij wordt uitgebreid, en niet slechts voor dat deel dat ervoor zorgt dat de ammoniakemissie van de veehouderij in totaal meer dan 5.000 kg per jaar bedraagt, moet worden geëist dat deze lager is

dan de emissie die voortvloeit uit toepassing van de beste beschikbare technieken. Voor de gehele uitbreiding geldt daarom volgens het college dat de emissie per vleesvarken niet meer mag bedragen dan de in tabel 1 van de beleidslijn opgenomen 1,1 kg per jaar. Nu de vleesvarkens waarmee de veehouderij wordt uitgebreid worden gehouden in een stalsysteem dat een ammoniakemissie per dierplaats van 1,0 kg per jaar heeft, wordt voldaan aan de door het college gehanteerde waarde. Daarom geeft toepassing van de omgevingstoets het college geen aanleiding om de vergunning te weigeren.

De Afdeling ziet in het beroep, noch het verhandelde ter zitting, aanleiding voor het oordeel dat het college hiermee onvoldoende gemotiveerd of op onjuiste wijze toepassing heeft gegeven aan de beleidslijn. Het college heeft in redelijkheid kunnen oordelen dat de omgevingstoets geen aanleiding geeft om de vergunning te weigeren.

NOOT

Een belangrijke uitspraak voor de praktijk omdat hiermee de Afdeling heeft vastgesteld dat de Beleidslijn IPPC-Omgevingstoets ammoniak en veehouderij van de Minister van VROM uit 2007 niet in strijd is met de IPPC-richtlijn. In de Beleidslijn wordt aangegeven hoe bij veehouderijen kan worden omgegaan met de zogenaamde 'omgevingstoets' uit de IPPC-richtlijn. Deze richtlijn vereist in art. 9 lid 4 dat strengere emissiegrenswaarden dan die uit de beste beschikbare technieken (bbt) voortkomen aan de vergunning worden verbonden indien dat nodig is vanwege de technische kenmerken en de geografische ligging van de installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden. In art. 3 lid 3 Wav is dit in ongeveer gelijke bewoordingen overgenomen. Aangenomen wordt dat deze bepaling vooral ziet op de aanwezigheid van gevoelige functies in de omgeving van de installatie (bijvoorbeeld natuur- of woonfuncties). In de Beleidslijn is een drietrapsraket neergelegd: tot 5.000 kg jaarlijkse ammoniakemissie dient bbt te worden toegepast, tussen 5.000 en 10.000 moet een extra reductie over het meerdere worden toegepast ten opzichte van de toepassing van bbt, en boven de 10.000 een reductie van 85% ten opzichte van de emissie van een traditionele stal. De Afdeling stelt vast dat de richtlijn zelf niet regelt hoe de omgevingstoets moet worden uitgevoerd en dat de Beleidslijn ook niet in strijd is met het BREF-document voor de intensieve pluimvee- en varkenshouderij. Overigens mag het bevoegd gezag ook een eigen invulling geven aan de omgevingstoets, al lijkt het me daarbij nu wel verstandig om minimaal de Beleidslijn te volgen en alleen in strengere zin daarvan af te wijken indien daarvoor aanleiding bestaat. De praktijk zal blij zijn met deze vastigheid na alle juridische geharrewar van de laatste jaren rond de vergunningverlening aan veehouderijen. Voor alle duidelijkheid vermeld ik nog maar even dat dit alles alleen de implementatie van de IPPC-richtlijn betreft. Het 'natuurspoor', de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, verloopt geheel gescheiden hiervan, en in dat spoor is de onzekerheid nog groot (zie ABRvS 24 september 2008, M en R 2008/10, nr. 104, m.nt. De Bruijn, en ABRvS 1 april 2009, M en R 2009/5, nr. 51, m.nt. JV).

Verschuuren