

————— Veestallen stoten veel meer stikstof uit dan toegestaan. De controle daarop door gemeenten en provincies blijkt sterk versnipperd. Een rondgang door Noord-Brabant, Gelderland en Limburg. ‘Die informatie is niet voorhanden, omdat die niet op deze manier wordt geregistreerd.’

VERSNIPPERDE AANPAK PROVINCIE EN GEMEENTEN

TOEZICHT OP VEEHOUDERIJ RAMMELT



BINNENLANDS BESTUUR • WEEK 10 | 2020

Het toezicht op naleving van de natuurbeschermingsvergunningen van veehouderijen deugt niet, zo constateerde *De Groene Amsterdammer* in het artikel ‘De cijfers zijn wat diffuus’ van 11 december 2019. Zo vergeleek het tijdschrift milieuvergunningen van 58 megastallen met de ammoniakuitstoot die de veehouders hebben doorgegeven aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Daaruit zou blijken dat een derde van de veehouderijen de vergunningsgrenzen overschrijdt. ‘Deze stallen stoten veel meer stikstof uit dan toegestaan; soms zelfs vijf keer zoveel. De eigenaren overtreden de natuurbeschermingswet’, aldus *De Groene*.

De auteurs van het artikel noemen voorbeelden. Een pluimveehouder ‘met 47.750 kippen en een honderdtal paarden’, die een ammoniakuitstoot van 14.200 kilo aan de RVO had gerapporteerd, terwijl zijn vergunning goed was voor 2.122 kilo. Een varkenshouder ‘met 789 varkens en wat rundvee’ die bij de RVO 21.300 kilo ammoniakuitstoot in de boeken liet schrijven, terwijl hij een vergunning had voor 3.639 kilo ammoniak. Een boer met 84.000 kippen die bij de RVO 11.400 kilo ammoniak registreert, maar volgens de betrokken provincie slechts 2.940 kilo zou



‘We zijn niet in staat om vragen te beantwoorden’

uitstoten. De auteurs schrijven: ‘De ogenschijnlijk strenge normen worden vaak door de boeren genegeerd en door de overheid slap gecontroleerd.’

Wat is hier aan de hand? Gooien de provincies, in principe het bevoegd gezag bij de Wet natuurbescherming, er met de pet naar bij het toezicht op stikstofuitstoot?

Binnenlands Bestuur gaat te rade bij drie provincies die bekendstaan om hun intensieve veeteelt: Noord-Brabant, Limburg en Gelderland. Samen zijn ze goed voor 9,5 miljoen (van de 12 miljoen) Nederlandse varkens, 59 miljoen (van de 101 miljoen) Nederlandse kippen en 1,7 miljoen (van de 3,8 miljoen) Nederlandse runderen.

GEEN TIJD

Met het artikel in De Groene als startpunt lukt het niet om een gedeputeerde of een betrokken ambtenaar te spreken.

De Gelderse Gedeputeerde Peter Drenth wil best worden geïnterviewd ‘over hoe we in Gelderland bezig zijn met het stikstofvraagstuk’, mailt zijn woordvoester, nadat ze de vragen heeft ontvangen.

‘Als het gaat om alleen een reactie op het artikel in De Groene Amsterdammer, dan houden wij het op dit moment bij deze schriftelijke reactie.’ Ze doelt op een setje antwoorden waarvan de meeste korter zijn dan de vragen die ze beantwoorden.

Ook de woordvoester van de provincie Noord-Brabant wil, voordat er een afspraak met een betrokken ambtenaar kan worden gemaakt, eerst de vragen zien. De gemailede vragen leiden tot gemailede antwoorden die nieuwe vragen oproepen en na enig heen en weer mail rest er geen tijd meer voor een gesprek. De woordvoerder van de Limburgse gedeputeerde Hubert Mackus geeft meteen aan dat deze een drukke agenda heeft, maar hij zal de vragen ‘intern voorleggen’. Na ruim twee weken mailt hij: ‘We zijn druk bezig met een gebiedsanalyse, en niet in staat om vragen te beantwoorden.’

Wat uit de schriftelijke antwoorden van Noord-Brabant en Gelderland duidelijk wordt, is dat ze zich niet direct aangesproken voelen door het artikel in De Groene. ‘Dit is ook geen vraagstuk dat je zomaar bij of de gemeente, of de provincie, of het rijk kan neerleggen’, mailt de Gelderse woordvoester op de vraag of de provincie naar aanleiding van het artikel denkt steken te hebben laten vallen. ‘We hebben hier allemaal wat te doen.’ De Brabantse woord-

voester wijst op de rol van de gemeenten bij de Wet natuurbescherming (Wnb).

‘Gemeenten zijn voor nagenoeg alle veehouderijenbedrijven bevoegd gezag in het kader van de Wabo. De eerste toets of er een Wnb-plicht geldt ligt dan ook bij de gemeenten’, mailt ze.

Daarbij kan een veehouderij zelf kiezen wie toezichthouder wordt, blijkt uit de Brabantse antwoorden. De veehouder kan natuur namelijk opnemen in de Wabo-aanvraag, waarna de gemeente bij de provincie een goedkeuringsstempel, een zogenaamde ‘verklaring van geen bedenkingen’ (vvgb), moet vragen. Hij kan ook voor het natuurgedeelte een aparte aanvraag voor een Wnb-vergunning indienen bij de provincie. ‘In het eerste geval is de gemeente bevoegd gezag voor het afgeven van de Wabo-vergunning (inclusief onderdeel natuur) en ook verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving, inclusief het natuurdeel’, aldus Brabant. ‘In het tweede geval verleent de provincie de Wnb-vergunning en is hierbij verantwoordelijk voor toezicht en handhaving.’

STREVEN

In theorie is het, volgens de provincie Gelderland, mogelijk dat een bedrijf een milieuvergunning aanvraagt en krijgt, maar geen natuurvergunning aanvraagt. ‘Het bedrijf moet zorgen dat het over de juiste vergunningen beschikt’, laat ze weten. ‘Bij de vergunningsaanvraag wordt een stikstofberekening gevraagd. Die is gebaseerd op het diersoort, dierenaantal en stalsysteem. Indien vergunbaar worden deze als voorschrift aan de vergunning verbonden en daarmee de stikstofuitstoot gereguleerd.’

Dan naar toezicht en handhaving. Gelderland mailt: ‘Ons streven is om elk bedrijf eens in de drie jaar te controleren. Wij hebben sinds 2017 circa 900 bedrijven bezocht.’ Welk percentage dat is van het totaal aantal boerenbedrijven is onbekend, ‘omdat de bevoegdheid tot toezicht en handhaving verdeeld is over de provincie en gemeenten.’

Hoeveel veehouderijen voor de Wet natuurbescherming onder het gezag vallen van de provincie kan ze niet aangeven. ‘Die informatie is niet voorhanden, omdat die niet op deze manier wordt geregistreerd.’ Van de 900 Gelderse veehouderijen die sinds 2017 zijn gecontroleerd was 20 procent in overtreding. Na hercontro-



Provincie heeft planplicht niet op netvlies

Chris Backes, hoogleraar omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht, weet niet of provincies voldoende werk maken van toezicht en handhaving als het gaat om stikstofuitstoot van veehouderijen. 'Ik heb daar geen zicht op', laat hij desgevraagd weten. En dat toezicht en handhaving van de natuurbeschermingsregels versnipperd is over provincies en gemeenten, hoeft niet erg te zijn. 'Het is per geval wél duidelijk', stelt hij.

'Dat neemt niet weg', zo vervolgt Backes in één adem, 'dat de provincie hoofdverantwoordelijk is voor het toezicht op de kwaliteit van de natuur in beschermde gebieden.' Als die achteruitgaat en overtredingen mogelijk de oorzaak zijn, kan de provincie, aldus de hoogleraar, 'niet achteroverleunen. Als het ligt aan handhaving, dan móet de provincie er achteraan.'

Hij wijst verder op een recente rechtszaak over een veehouderij in Oost-Brabant die bijdraagt aan verslechtering van de kwaliteit van nabijgelegen natuur. 'Daar heeft de rechter de provincie opgedragen aan te geven hoe ze de achteruitgang gaat stopzetten en of dit mogelijk is zonder de vergunning van dit bedrijf in te trekken.' De zaak ligt nu bij de Raad van State. Volgens Backes bepaalt de Natuurbeschermingswet dat als een Natura 2000-gebied achteruitgaat, het bevoegd gezag niet op zijn handen mag zitten. 'Als er zo'n schadelijke ontwikkeling plaatsheeft, móet je beleid hebben, een plan dat duidelijk maakt hoe je dat keert', zo legt hij de taak van de provincie uit. 'Die juridische verplichting staat blijkbaar niet op het netvlies van de provincie.'

Dat verbaast hem. 'Tot nu toe is het in de stikstofdiscussie gegaan over noodmaatregelen om nieuwe activiteiten te kunnen blijven toelaten, maar er zijn geen echte plannen om de achteruitgang tegen te gaan.'

Die plannen kunnen het aanscherpen en intrekken van vergunningen voor veehouders behelzen, voorspelt hij. Zo is het immers geregeld in de Europese Habitatrichtlijn. 'Als de Raad van State de uitspraak over de veehouderij in Oost-Brabant in stand laat, moeten de provincies als een speer met plannen komen om de achteruitgang te stoppen.' Dat zal veehouderijen treffen. Backes: 'Dat kan niet anders.'

'Wij registreren overtredingen, maar niet onderverdeeld per afwijking'

les bleven er zeven bedrijven over die de overtreding niet hadden weggenomen en een dwangsom kregen opgelegd. Voor één bedrijf was ook dat niet genoeg om de overtreding te beëindigen, waarna de dwangsom verbeurd is.

De provincie Noord-Brabant lijkt meer grip te hebben op de naleving. Daar loopt van 2018 tot en met 2020 het project Intensivering Toezicht veehouderijen (ITV), waarbij de provincie samenwerkt met 43 van de 62 Brabantse gemeenten. 'Doel van het project is om binnen drie jaar 6.400 Brabantse veehouderijen op uniforme wijze te controleren op milieu- en natuurregeling. Dit zorgt niet alleen voor een gestandaardiseerde manier om resultaten op te slaan maar het betekent ook dat dat controles op veehouderijen frequenter plaats kunnen vinden', luidt de mail. Inspecteurs controleren dieraantallen en stalsystemen. In anderhalf jaar tijd, tot medio 2019, zijn 2.968 bedrijven bezocht. Overigens doen negentien Brabantse gemeenten niet mee, waardoor 2.800

veehouderijen buiten dit gezamenlijke toezichtproject vallen.

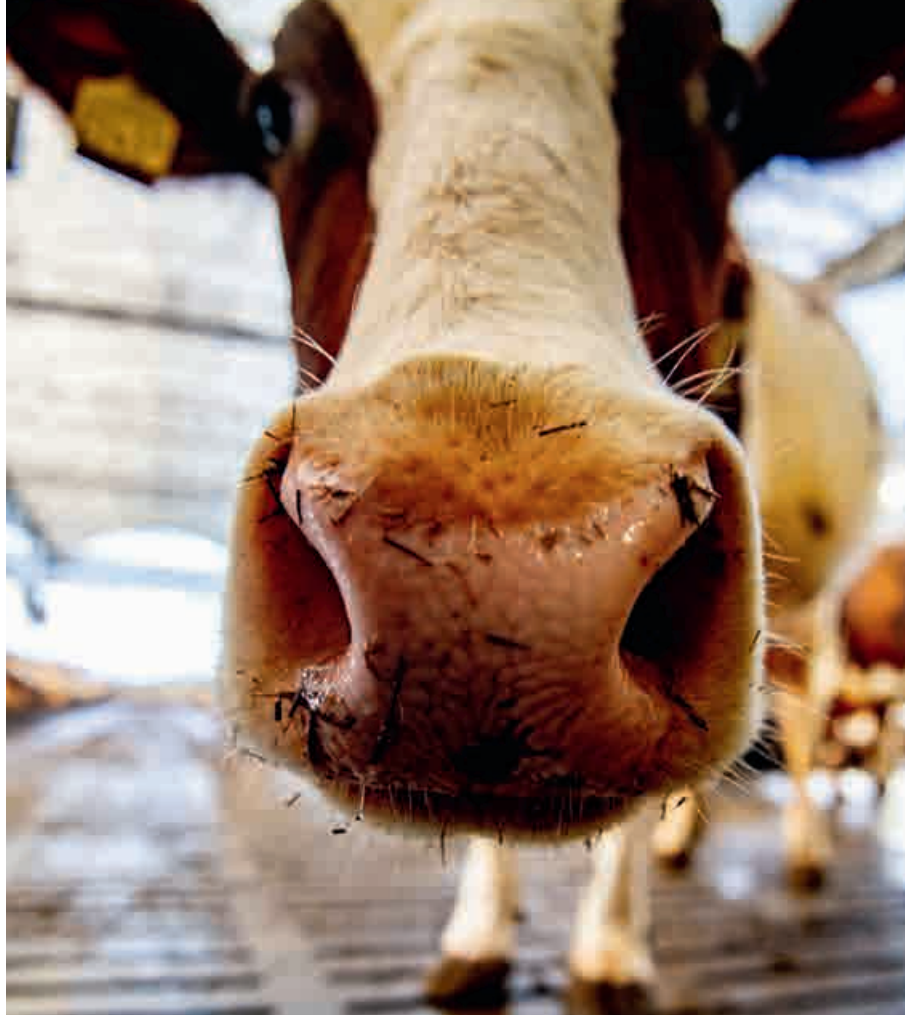
Waar in Gelderland één op de vijf veehouderijen in overtreding was, ging in Brabant bijna één op de twee veehouderijen in de periode 2018 tot medio 2019 in de fout bij milieu- en natuurwetten. Doorgaans ging het, aldus de woordvoerder, om kleine overtredingen. 'Slechts in 3,3 procent van de gevallen gaat het om te veel ammoniakuitstoot', mailt ze. Een rekensommetje leert dat het om 48 bedrijven gaat.

UITSTOOTREGISTER

De Groene kwam overschrijdingen van de stikstofuitstoot door veehouderijen onder andere op het spoor door het Europese Uitstootregister (E-PRTR) te raadplegen. De cijfers die de boeren aan de RVO rapporteren komen daar namelijk via het RIVM in terecht. Althans in het geval van grote ammoniakuitstoters. Dat waren er 72 voor Nederland. 'Van elf bedrijven konden de verantwoordelijke provincies binnen twee weken geen vergunningen

vinden en tonen', meldt De Groene. Onder die provincies ook Brabant, Gelderland en Limburg. Gelderland laat weten dat het de E-PRTR-cijfers links laat liggen. 'Die gegevens hebben wij niet nodig voor handhaving. Daarvoor biedt de vergunning voldoende handvatten', stelt de woordvoerder. Bewijs van overschrijding zou volgens De Groene ook komen uit rapportages over koeienboeren in Bergeijk. Daarvoor is het handig het volgende te weten: als koeien in de stal staan, belanden hun poep en plas bij elkaar. Het mengen van poep en plas leidt tot extra ammoniakuitstoot, iets wat niet het geval is bij koeien die in de wei staan. Boeren die hun koeien minstens 720 uur per jaar de wei insturen, mogen 5 procent van de ammoniakuitstoot aftrekken en kunnen daardoor meer koeien houden. Terug naar Bergeijk. Uit rapportages zou blijken dat 10 van de 21 rundveehouders die moesten beweiden, dit niet of nauwelijks deden. Ook elders zou dit gebeuren. Controleert de provincie dan niet op weidegang?

Gelderland niet, laat de woordvoerder weten. In Brabant maakt controle op beweiding deel uit van het project Intensivering Toezicht veehouderijen. 'Dit is een overtreding van de milieutoestemming of natuurtoestemming en daar wordt dan ook op aangeschreven', mailt de woordvoerder. 'Het beweiden is echter lastig controleerbaar omdat een controle een momentopname is. Wel wordt gekeken of de voorzieningen zoals een weidepad en wei in de



omgeving aanwezig zijn.' Hoeveel boeren zijn betrap op overtreding van de beweidingsplicht kan ze niet aangeven. 'Wij registreren overtredingen, maar niet onderverdeeld per afwijking.'

Overigens is in het geval Bergeijk de gemeente het bevoegd gezag. Bestuursadviseur Dominique Totté van de gemeente Bergeijk geeft aan dat er inderdaad controles hebben plaatsgevonden, naar aanleiding van een zaak bij de Raad van State. 'Op dat moment bleek dat een aantal boeren inderdaad minder aan beweiding deed.' Dat wil volgens Totté niet zeggen dat de boeren zich niet houden aan de vergunningvoorschriften. 'Om conclusies daaruit te trekken, moet je uitvoerig onderzoek doen. Dat is niet onze intentie.' Waarom niet? Ze verwijst naar landelijk onderzoek over beweiding dat dit jaar zou moeten plaatsvinden (in navolging van het advies van de commissie-Remkes). Maar wat te doen met de boeren die zich in de tussentijd niet houden aan de beweidingsplicht. Totté: 'Daar gaan we pas wat mee doen als daar duidelijkheid over is.' ●

ADVERTENTIE

COMMISSARIS VAN DE KONING JURIDISCH BELEIDSMEDEWERKER JURIDISCH
IT ONTWIKKELAAR/SPECIALIST TWEDE AFDELINGSHOOFD ADVISEUR STAATSSECRETARIS INKOPERMEDEWERKER
WETHOUDER MINISTER (PRESIDENT) FACILITY MEDEWERKER/

BINNENLANDS BESTUUR

ONMISBAAR (EN GRATIS)
VOOR **ALLE** AMBTENAREN EN
BESTUURDERS BIJ DE OVERHEID

Binnenlands Bestuur is hét journalistieke platform
voor hoger opgeleide ambtenaren en bestuurders
bij de overheid. Dagelijks onafhankelijk nieuws,
achtergronden en opinie over bestuur en beleid.

WWW.BINNENLANDSBESTUUR.NL/ABONNEMENTEN

RAADS
PROJECTM
LEDEN
DAGELIJKS
BESTUUR
DOCENT
CONSULTANT IT/
AUTOMATISERING
ADVISEUR
COLLEGE
DIJKGRAAF EN
HEEMRADEN
INFORMATIE
MANAGER
MILIEU
INSPEC-
TEUR
KORPS-
DISTRICT-
CHEF
POLITIE
ADJUNCT DIRECT
RAADSGRI
BRANDWEERCOMMA
OFFICIER VAN JUS
(CONCERN-)

PERSONEELS
FUNCTIONARIS
RECHTER
FACILITY
MANAGER
LID RAAD
VON
BESTUUR
KAM
MANAGER
DIRECTEUR-
GENERAL/
AFDE-
LINGS-
HOOFD
LSFUNCTIONARIS
ECTMANAGER
TE KAMERLID
DEEL DIRECTEUR
PROJECTMANAGER
ATSSECRETARIS
LID DIRECTEUR
AAD VAN CONSULTANT IT/
BESTUUR AUTOMATISERING

IT MANAGER/HOOFD AUTOMATISERING STATEN LID COLLEGE GEDEPUTEERDE STATEN
FACILITY MANAGER JURIST COMMUNICATIE/ INKOPER
PR ADVISEUR ADVISEUR GEMEENTESSECRETARIS DOCENT