

Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
Fax (073) 614 11 15
info@brabant.nl
www.brabant.nl
Bank ING 67.45.60.043

Inspectierapport IBT omgevingsrecht

‘Gemeentelijk toezicht
op emissies van veehouderijen’

Contactpersoon

Team IBT omgevingsrecht:
R. Bloemsma
R. Damme
M. Groot Zevert
S. Hogenbosch-Kramer
R. Wibier

Afdeling

Interbestuurlijk Toezicht

Email

IBTomgevingsrecht@brabant.nl

Datum

19 juni 2017

Voorwoord

Noord-Brabant is een provincie met sterke stedelijke ontwikkeling en een buitengebied waarin natuur, wonen en agrarisch platteland verweven zijn. Veehouderijen zijn een belangrijk onderdeel van dat buitengebied. De emissies van geur, fijnstof, ammoniak en biologisch actieve stoffen (vb. endotoxine) van veehouderijen kunnen ontoelaatbare negatieve effecten hebben op de natuur en de gezondheid van mensen.

In deze tijd is de gezondheid van omwonenden van veehouderijen een belangrijk maatschappelijk en politiek thema. Een recent gepubliceerd onderzoek naar de gezondheid van omwonenden (RIVM (VGO), 2016¹) concludeert het volgende: *"In de buurt van veehouderijen hebben COPD-patiënten meer complicaties van hun ziekte. Daarnaast zien onderzoekers in het onderzoeksgebied een vermindering van de longfunctie door de uitstoot van ammoniak, en komen longontstekingen vaker voor. Daarentegen is er dichtbij veehouderijen minder astma en allergie. Dat zijn de belangrijkste resultaten uit het onderzoek Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (VGO)."*

Hoewel nog niet precies duidelijk is welke stoffen dan en hoe deze stoffen de gevonden effecten veroorzaken, is wel duidelijk dat deze stoffen uit veehouderijen afkomstig zijn. Ammoniak heeft niet alleen een negatieve invloed op de volksgezondheid, maar ook op bereiken van natuurdoelen. Een overmatige depositie aan ammoniak belemmert de gewenste natuurontwikkeling.

De afdeling Interbestuurlijk toezicht van de provincie vindt het belangrijk om na te gaan of gemeentelijk toezicht op emissies uit veehouderijen adequaat is en heeft daarom dit themaonderzoek uitgevoerd.

Het themaonderzoek laat zien in hoeverre de vijftien geselecteerde gemeenten adequaat toezicht houden. Wat wordt verstaan onder adequaat toezicht, wordt in de jurisprudentie aan de hand van casuïstiek steeds meer ingekleurd. De toezicht-frequentie, de ingezette toezichtmethoden en de diepgang moeten samenhangen met de risico's gelet op het te beschermen belang. Het toezicht dient op beleid gestoeld te zijn. Er mag geen sprake zijn van toezichtfalen (een zodanig lage toezichtinzet dat er eigenlijk sprake is van het ontbreken van toezicht gedurende een te lange periode). Daar waar nodig moeten toezicht en handhaving worden verbeterd.

Het toezicht omgevingsrecht bij bedrijven wordt in de praktijk veelal uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten, waar ook het basistakenpakket is ondergebracht. Gemeenten blijven – als opdrachtgever – verantwoordelijk. Sommige gemeenten kiezen ervoor om een deel van de VTH-taken zelf te blijven uitvoeren.

Het onderzoek bestaat uit vier onderdelen. Nagegaan wordt in hoeverre toezicht op emissies van veehouderijen van betekenis is in het beleidsplan en het uitvoerings-programma. Daarnaast worden per gemeente twee praktijkcontroles uitgevoerd, die bestaan uit een controle van de VTH-dossiers² en een bezoek ter plaatse van twee

¹

http://rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Algemeen_Actueel/Nieuwsberichten/2016/Veehouderij_heeft_effect_op_longfunctie_omwonenden

² VTH: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

veehouderijen. Tot slot wordt een reality check³ uitgevoerd bij de gemeente om de verkregen indruk te verifiëren.

Voor de praktijkcontroles zijn elf (melk)rundveebedrijven, acht varkenshouderijen, zeven pluimveebedrijven en vier gemengde bedrijven (melkrundvee en varkens dan wel leghennen met rundvee) bezocht.

Aandachtspunten zijn de vergunde stalsystemen, de vergunde dieraantallen en, voor zover toegepast, de emissiebeperkende maatregelen.

Tevens zijn bij varkenshouderijen bij luchtwassers metingen verricht om indicatief het reinigingsrendement te bepalen.

Hoewel het onderzoek een momentopname is en bij minder dan een kwart van het aantal Brabantse gemeenten is uitgevoerd, geeft het een beeld van de mate waarin de betrokken Brabantse gemeenten toezicht houden op veehouderijen.

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de belangeloze medewerking van de veesector zelf. Menig Brabantse veehouder was zondermeer bereid mee te werken; anderen hadden wat meer overtuigingskracht nodig.

Met genoegen hebben de betrokken toezichthouders zich laten rondleiden op de erven en in de stallen, waar veehouders vol trots en met passie over hun bedrijf vertelden. Veehouders die aandacht hebben voor dierenwelzijn, innovatie, hygiëne in hun bedrijf, milieubewust ondernemen. Maar helaas ook een enkeling die het niet zo nauw ziet of die veehouder, die het de afgelopen jaren niet gemakkelijk heeft gehad. Wij kwamen ze allemaal tegen.

Daarom ook een woord van dank aan onze Brabantse veehouders!

³ Reality check: een controle, waarbij wordt nagegaan of de bevindingen uit het systematisch toezicht overeenkomen met de praktijk.

Samenvatting

Inleiding

Het themaonderzoek 'Gemeentelijk toezicht op emissies van veehouderijen' heeft als doel inzicht te krijgen in de kwaliteit van het toezicht door gemeenten en om gemeenten te stimuleren het toezicht daar waar nodig te verbeteren.

Opzet van het onderzoek

Vijftien Brabantse gemeenten zijn betrokken bij dit onderzoek, onder andere vanwege het grote aantal veehouderijen binnen hun grenzen. Per gemeente zijn twee veehouderijen bezocht voor een praktijkcontrole.

Naast een onderzoek van het VTH-dossier van het bedrijf zijn aan de hand van leaflets (= stalbeschrijvingen) stalsystemen en emissiebeperkende maatregelen en technieken gecontroleerd. Ook is met stallijsten nagegaan of het aantal aanwezige dieren de vergunde aantallen niet overschrijdt.

Resultaten

Uit de VTH-dossiers van de bezochte veehouderijen blijkt onder meer dat correspondentie in 10 van de 15 gemeenten niet op orde is. Vaak duurt het langer dan 4 weken, voordat een brief met bezoekverslag naar de veehouder wordt verzonden. Controles worden niet overeenkomstig de gebruikelijke frequentie uitgevoerd en hercontroles worden ruim na de hersteltermijn of zelfs niet uitgevoerd. Dit tast de geloofwaardigheid van toezicht en handhaving aan.

In 12 van de onderzochte 15 gemeenten zijn afwijkingen van de vergunde situatie geconstateerd, die van invloed zijn op de emissies.

Deze afwijkingen hebben bijvoorbeeld betrekking op:

- een ander stalsysteem, luchtwasser of luchtbehandelingssysteem dan vergund;
- het houden van meer/minder dieren dan toegestaan;
- het huisvesten van dieren op andere stalsystemen dan aangevraagd en vergund;
- technische voorzieningen;
- gewijzigde emissiepunten;
- opslag van (kippen)mest.

Sinds 1 januari 2016 is het verplicht dat luchtwassers op elektronische wijze gemonitord worden. Daarnaast moeten emissiebeperkende voorzieningen, zoals luchtwassers, mestbanden en mestschuiven, voorzien zijn van registratieapparatuur om de draaiuren bij te houden. Bij 10 van de bezochte bedrijven was er óf in het geheel geen sprake van elektronische monitoring dan wel was de registratieapparatuur nog niet op orde.

In vier gemeenten maken evenzoveel bedrijven gebruik van de Stoppersregeling. Na de indiening van de kennisgeving Stoppersmaatregelen is bij drie van de gemeenten tijdens de eerstvolgende controles toezicht uitgevoerd over de naleving van de daarmee samenhangende regelgeving. Twee gemeenten doen dat op correcte wijze; de andere twee schieten daarbij tekort door niet te handhaven of zelfs geen toezicht uit te oefenen.

Gevolgen voor emissies

Indien andere stalsystemen of luchtbehandelingssystemen zijn toegepast dan vergund, dan zijn mogelijk andere emissiefactoren gebruikt bij het maken van emissie- en geurberekeningen.

Niet in alle gevallen heeft dat een negatieve invloed. In een enkel geval is een beter stalsysteem toegepast dan op het moment van aanvraag beschikbaar was.

In 40% van de gemeenten is sprake van een toename van ammoniakemissie als gevolg van het houden van meer dieren dan vergund. In andere gevallen is er weliswaar een wijziging van aantal dieren, maar heeft dat geen of slechts in geringe mate invloed op de emissies, omdat de betreffende stallen werden aangesloten op luchtwassers waar dat nog niet eerder het geval was.

Waar bij melkrundvee en varkens de emissie van ammoniak de boventoon voert, is in de pluimveesector het aspect 'fijnstof' een belangrijk aandachtspunt.

Het wijzigen van technische voorzieningen betekent vaak ook een wijziging in emissiepunt of verspreidingsmodel. Met name bij pluimveebedrijven was sprake van andere systemen dan vergund.

Verder laat de opslag van mest – volgens voorschrift in een afgesloten container of afgesloten compartiment – bij enkele bedrijven veel te wensen over, waardoor sprake is van verhoogde ammoniakemissies.

Verbeterpunten

Beleidsplannen dienen op onderdelen te worden verbeterd. Vaak zijn de gestelde doelen bedrijfsmatig van aard en ontbreken de beleidsdoelen.

Door een goede analyse van de problemen die zich kunnen voordoen bij de naleving van wet- en regelgeving, ontstaat inzicht in de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van overtredingen en de kansen dat overtredingen zich voordoen.

Op basis van deze analyse kunnen beleidsdoelen worden gesteld en vertaald in concrete activiteiten.

Er is zorg dat gemeenten onvoldoende capaciteit hebben om hun toezichts- en handhavingstaken adequaat uit te voeren. Om het toezicht- en handavingsprogramma volledig uit te voeren zouden gemeenten het beschikbare budget moeten verhogen. Bovendien ontbreekt in een aantal gemeenten een flexibel budget om incidenteel benodigde capaciteit in te zetten.

Er zijn meerdere oorzaken te benoemen voor het niet op orde zijn van de VTH-dossiers en het niet tijdig uitvoeren van (her)controles.

Om een oplossing te bereiken voor deze knelpunten gaan omgevingsdiensten over op andere systemen om processen beter te beheersen. Daarnaast wordt voorgesteld dat gemeenten hun mandaat aan de omgevingsdiensten verruimen, waardoor termijnen voor de administratieve afwikkeling van controles worden verkort.

Het toezicht op varkenshouderijen die gebruik maken van de Stoppersregeling dient te worden aangescherpt. De regeling eindigt op 31 december 2019. De vraag is in hoeverre gemeenten toegerust zijn om toezicht te houden dat op die datum alle activiteiten in de betreffende stallen bij die varkenshouderijen daadwerkelijk zijn beëindigd. Momenteel wordt onder het speerpunt Transitie Zorgvuldige Veehouderij van het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht een aanpak ontwikkeld voor de afronding door de gemeenten van het Actieplan Ammoniak, waaronder de stoppersregeling valt. Deze aanpak wordt medio 2017 aan alle gemeenten aangeboden.

De bedrijven moeten óf op 1 januari 2020 gestopt zijn, óf in werking zijn overeenkomstig het Besluit emissiearme huisvesting (vergund én gebouwd).

Ten slotte wordt aan de gemeenteraden de aanbeveling gedaan om op bovengenoemde aspecten hun kaderstellende en controlerende rol op te pakken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	3
Inhoudsopgave	6
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond en aanleiding	7
1.2 Doelstelling van het onderzoek	7
1.3 Werkwijze IBT en aanpak van het onderzoek	8
1.4 Afbakening	9
1.5 Leeswijzer	9
2 Opzet van het onderzoek	10
2.1 Onderzoeksgebied	10
2.2 Algemene aanpak	10
2.3 Wet- en regelgeving voor veehouderijen	11
2.4 Onderzoek VTH-dossier	13
2.5 Praktijkcontrole	13
2.6 Reality check	14
3 Resultaten	15
3.1 VTH-dossiers	15
3.2 Praktijkcontrole	16
3.3 Reality check	17
3.4 Conclusie	19
4 Verbeterpunten	21
Bijlage 1: Resultaten per gemeente	23

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Het bestuursakkoord van VVD, SP, D66 en PvdA voor de periode 2015-2019, getiteld 'Beweging in Brabant', geeft in 10 thema's de hoofdlijnen van beleid. Eén van die thema's is 'Brabant verduurzaamt'.

Van oudsher hebben we in Brabant een breed palet aan land- en tuinbouwactiviteiten: van akkerbouw tot boomteelt en van (glas)tuinbouw tot veeteelt. Het verduurzamen van de primaire landbouwsector is een urgente maatschappelijke opgave. Daar komt bij dat steeds meer agrariërs in Brabant besluiten met hun bedrijf te stoppen.⁴

In het bestuursakkoord is verder opgenomen dat men de overlast (fijnstof en stank) van de intensieve veehouderij tot een aanvaardbaar niveau wil laten afnemen.

Met het huidige ruimtelijke beleid in de Verordening Ruimte (2014) wordt de verduurzaming van de landbouw via het ruimtelijke spoor gestuurd.

De omgeving (omwonenden) van veehouderijen ondervindt hinder van de emissies van de veehouderijen, zo blijkt uit klachten. Ook de natuur heeft te maken met de nadelige effecten van veehouderijen.

Houdt de gemeente adequaat toezicht om deze hinder en nadelige effecten zoveel mogelijk te beperken? Onderzoek moet aantonen in hoeverre gemeente voldoende toezicht houden en daar waar nodig moet toezicht worden verbeterd.

Dat emissies van veehouderijen volop in de belangstelling staan, blijkt wel uit de reacties op het RIVM-rapport 'Veehouderij en gezondheid omwonenden', dat in het najaar van 2016 werd gepubliceerd.

Parallel aan het IBT-themaonderzoek loopt het project 'Intensivering toezicht veehouderijen'. Doel van dit project is het toezicht houden op naleving van regelgeving en het verkrijgen van informatie over een sector die in transitie is. Deze informatie is van belang om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid te kunnen vaststellen en zo nodig te kunnen bijstellen.

De intensivering van controles moet er toe bijdragen dat veehouderijen luchtwassers gebruiken als ze daartoe verplicht zijn, dat in kaart wordt gebracht waar asbestdaken zijn en dat 'achterblijvers' er toe worden aangezet om milieumaatregelen te nemen. Verder wordt gecontroleerd op de naleving van de 'stoppersregeling' en op het nakomen van verplichtingen in de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). Met dit project wordt getracht een gelijkwaardig speelveld te creëren, zodat boeren die hun zaken op orde hebben geen economisch nadeel ondervinden van de degenen die zich niet aan de regels houden.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Goed toezicht door gemeenten draagt bij aan beter naleefgedrag van bedrijven. Dit helpt de transitie van de veehouderij en de gewenste wijzigingen naar een betere leefomgeving die de provincie nastreeft.

Het doel van het onderzoek is dan ook om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het toezicht door gemeenten en om gemeenten te stimuleren het toezicht daar waar nodig te verbeteren. Iedere betrokken gemeente heeft een terugkoppeling gehad van de door de provincie uitgevoerde reality check met de opdracht de verbeterpunten ter hand te nemen.

⁴ Bestuursakkoord 2015-2019 'Beweging in Brabant'

Daarnaast wordt het rapport toegestuurd aan elke Brabantse gemeente om hen een handreiking te doen het toezicht op veehouderijen waar nodig te verbeteren.

1.3 Werkwijze IBT en aanpak van het onderzoek

Algemeen

Gemeenten en waterschappen hebben veel wettelijke medebewindstaken op het terrein van het omgevingsrecht. De provincies hebben sinds 1 oktober 2012 de wettelijke taak gekregen als interbestuurlijk toezichthouder omgevingsrecht. Dat wil zeggen dat de provincies bekijken of een gemeente of waterschap haar taken op het terrein van het omgevingsrecht goed uitvoert.

In Brabant richten wij ons daarbij in hoofdzaak op de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving. En wel vooral daar waar er sprake is van risico's voor veiligheid en volksgezondheid of kans op onherstelbare schade. Ook doen wij op alle gemeenten en waterschappen een check op tijdige bestuurlijke vaststelling van de handhavingsdocumenten. Tijdige vaststelling is een wettelijke eis en belangrijk voor een goede sturing op de handhavingsbeleidscyclus en de instandhouding van een professionele handhavingsstructuur.

Tevens omvat het systematisch toezicht een inhoudelijke toets.

Wanneer een gemeente of waterschap die taken niet goed uitvoert, kunnen Gedeputeerde Staten maatregelen nemen. In het uiterste geval kunnen wij op kosten van een gemeente of waterschap een taak zelf uitvoeren (indeplaatsstelling) of aan de minister vragen om een genomen besluit te schorsen en te vernietigen. Daarnaast behandelen wij klachten en signalen van burgers en bedrijven over mogelijke taakverwaarlozing door een gemeente of waterschap. Ook richten wij ons op het stimuleren en faciliteren van de spontane naleving door een gemeente of waterschap met het oog op de voorbeeldfunctie die de overheid heeft richting burgers en bedrijven. Dit doen wij onder meer door het plaatsen van goede voorbeelddocumenten van gemeenten en waterschappen (naming) op een voor het omgevingsrecht gemaakte digitale werkomgeving op Sharepoint 'IBT omgevingsrecht'. Daar staat ook relevante achtergrondinformatie over interbestuurlijk toezicht, een checklist met de kwaliteitseisen handhaving en blanco formats van beleidsplan, uitvoeringsprogramma en evaluatieverslag.

Het Beleidsplan IBT 2016-2019 bevat onze doelen en prioriteiten voor het interbestuurlijk toezicht. Die beleidsdoelen worden vertaald naar activiteiten in een jaarlijks Uitvoeringsprogramma IBT. Dit betekende in 2016 voor het omgevingsrecht onder meer dat wij van 15 gemeenten de handhavingsdocumenten beoordeelden en bij die gemeenten tevens een reality check uitvoerden. Bij de betreffende gemeenten deden wij ook een onderzoek naar het risicothema 'Gemeentelijk toezicht op emissies van veehouderijen', onder meer door het uitvoeren van een praktijkcontrole bij twee veehouderijen. De bevindingen van de praktijkcontrole zijn tijdens het bezoek meegedeeld aan de gemeente.

Systematisch toezicht

Het doel van een reality check is om te onderzoeken of de uitvoeringspraktijk bij gemeenten overeenkomt met de vastgestelde handhavingsdocumenten van de betrokken gemeente op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en bijbehorende uitvoeringsregelingen.

Voorafgaand aan het bezoek aan de gemeente zijn onderstaande handhavingsdocumenten in het kader van het systematisch toezicht beoordeeld in het licht van de wettelijke kwaliteitscriteria handhaving:

- Handhavingsbeleidsplan;
- Handhavingsuitvoeringsprogramma 2016;
- Jaarverslag 2015.

Praktijkcontrole

Voor het themaonderzoek is een onderverdeling gemaakt voor het type te bezoeken veehouderij: elf (melk)rundveebedrijven, acht varkenshouderijen, zeven pluimveebedrijven en vier gemengde bedrijven (melkrundvee en varkens dan wel leghennen met rundvee). Per type veehouderij is vervolgens aan de hand van de Rav-codering een selectie gemaakt op zo veel mogelijk verschillende typen stalsysteem, eventueel aangevuld met een additioneel systeem met emissiebeperkende werking. Daarnaast is gekeken naar de omvang van het bedrijf. Zo zijn zowel kleine als grote bedrijven bezocht.

Enkele varkensbedrijven, die gebruik maken van de zogenaamde Stoppersregeling, zijn eveneens opgenomen in de lijst van te bezoeken bedrijven.

Voorafgaand aan het bezoek aan de gemeente is een aantal VTH-dossiers (VTH: vergunningverlening, toezicht en handhaving) opgevraagd van de veehouderijen. Daarbij is gekeken naar de gevolgde vergunningprocedures en de wijze waarop gemeenten toezicht hebben gehouden.

Reality Check

Tijdens het bezoek aan de gemeente is aan de hand van controlevragen nagegaan of de bevindingen uit het systematisch toezicht overeen komen met de praktijk. De gegeven ambtelijke toelichting kan dan aanleiding zijn om de bevindingen bij te stellen.

Tevens zijn de resultaten van de praktijkcontrole meegedeeld.

1.4 Afbakening

Bij de praktijkbezoeken wordt alleen het toezicht, waarvoor de gemeente bevoegd is (Wabo), beoordeeld. Het toezicht op regels met betrekking tot luchtmissies is beoordeeld, niet het toezicht op overige na te leven regels, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is.

Met nadruk wordt opgemerkt, dat de praktijkcontroles bij de bedrijven niet gericht waren op de mate waarin de bedrijven de milieuvorschriften hebben nageleefd.

De veehouders zijn zowel vooraf als achteraf geïnformeerd dat het bezoek bedoeld is om de toezichtwerkzaamheden van de gemeente te controleren. Veehouders krijgen dan ook geen verslag van dit bezoek.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport zijn alleen de essentiële resultaten beschreven. Voor gedetailleerde resultaten wordt verwezen naar de bijlage, waarop deze informatie per gemeente te vinden is.

In hoofdstuk 2 wordt de opzet van het onderzoek en de van toepassing zijnde wet- en regelgeving beschreven. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van het onderzoek op basis van dossieronderzoek en de praktijkcontroles bij veehouderijen.

Het rapport wordt afgesloten met verbeterpunten in hoofdstuk 4.

2 Opzet van het onderzoek

2.1 Onderzoeksgebied

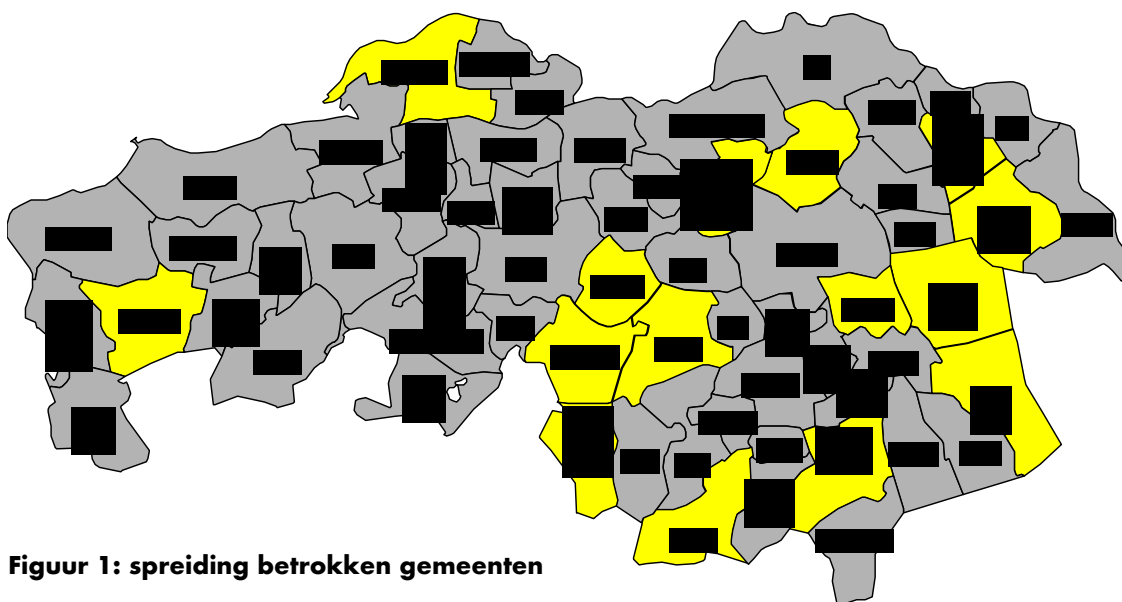
Bij het themaonderzoek waren oorspronkelijk 17 gemeenten betrokken. Sint-Oedenrode en Schijndel hebben in het najaar van 2016 verzocht om buiten het onderzoek te worden gelaten. Op 1 januari 2017 zijn deze gemeenten gefuseerd met Veghel tot de nieuwe gemeente Meierijstad. Verondersteld werd dat deelname aan het onderzoek een te grote belasting zou zijn, naast dit fusieproces.

De resterende vijftien gemeenten zijn geselecteerd op basis van diverse factoren of een combinatie daarvan. De aanwezigheid van een groot aantal intensieve veehouderijen was vanzelfsprekend er een van. Eveneens speelde mee de mate waarin de gemeente een achterblijver is in het samenwerkingsconvenant⁵. Signalen vanuit het Urgentieteam veehouderij speelden ook een rol bij de selectie.

Het zwaartepunt van het onderzoek ligt in Oost-Brabant. Uit het werkgebied van de Omgevingsdienst Brabant Noord zijn betrokken de gemeenten: *Bernheze*, Mill en Sint Hubert, Sint Anthonis en Sint-Michielsgestel.

Bergeijk, Deurne, Gemert-Bakel, Laarbeek, Heeze-Leende, *Oirschot*, *Reusel-de Mierden* participeren in het werkgebied van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant. In het werkgebied van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant nemen deel: *Hilvarenbeek*, *Oisterwijk*, Roosendaal en *Werkendam*.

De *cursief* weergegeven gemeenten hebben zich aangemeld voor de pilot 'Intensivering toezicht veehouderijen'.



Figuur 1: spreiding betrokken gemeenten

2.2 Algemene aanpak

Het themaonderzoek bestaat uit een praktijkcontrole bij twee veehouderijen en een reality check bij de betrokken gemeente.

Het doel van een praktijkcontrole is om inzicht te krijgen in de wijze waarop door of namens gemeenten het toezicht op veehouderijen wordt uitgevoerd. Het onderzoek is grofweg te verdelen in een VTH-dossieronderzoek en een milieuonderzoek op het bedrijf.

⁵ Samenwerkingsconvenant 'Samen Sterk in Brabant'.

In het dossieronderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende gegevens:

1) vergunningsgeschiedenis; 2) toezichthistorie; en 3) gegevens van toegepaste stalsystemen.

Ter plaatse van het bedrijf heeft het bezoek zich toegespitst op de aanwezige stalsystemen, de toegepaste emissiebeperkende maatregelen en de dieraantallen. De reality check dient om helderheid te verschaffen bij eventuele vragen die er zijn over de handhavingsdocumenten. Nagegaan wordt in hoeverre de handhavingsdocumenten overeen komen met de werkelijke situatie. Zijn er knelpunten? Hoe wordt de gemeenteraad, als horizontaal toezichthouder, betrokken in het proces?

2.3 Wet- en regelgeving voor veehouderijen

Voor een goede beoordeling van het VTH-dossier is het essentieel om kennis te hebben van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving vanwege de belangrijkste emissies bij veehouderijen: ammoniak en, met name bij pluimveebedrijven, fijnstof.

Activiteitenbesluit milieubeheer

Het Activiteitenbesluit geeft voorschriften, die gericht zijn op het zoveel mogelijk beperken van de emissies van ammoniak door agrarische bedrijven. Het gaat om eisen voor de activiteiten 'veehouden' en 'mestbassins'.

De voorschriften in het Activiteitenbesluit voor ammoniak gelden echter niet altijd. Het agrarisch bedrijf dient soms over de nodige vergunningen te beschikken die de wet verlangt gelet op de (beoogde) bedrijfsactiviteiten. Voor het houden van dieren in dierenverblijven geldt dan de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) en het Besluit emissiearme huisvesting⁶.

Wet ammoniak en veehouderij

De Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) is gebaseerd op de Wet ammoniak en veehouderij. In bijlage 1 van deze ministeriële regeling staan alle unieke stalbeschrijvingen (leaflets) vermeld.

Daaronder staan per (hoofd)categorieën voor alle diercategorieën van de Rav de factoren voor de emissie vanuit het dierenverblijf: de ammoniakfactoren van de Rav, de geuremissiefactoren van de Rgv en de emissiefactoren voor fijn stof.

Vergunningverlening

De 'Handreiking fijnstof en veehouderijen' is een hulpmiddel voor het bevoegd gezag om fijnstof te beoordelen bij het verlenen van een omgevingsvergunning milieu en een Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets (OBM) fijn stof.

Bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu moet het bevoegd gezag toetsen aan de luchtkwaliteitseisen uit de Wet milieubeheer (Wm). Datzelfde geldt bij de beoordeling voor fijnstof van een veehouderij die een OBM voor fijnstof nodig heeft. De verplichting om fijnstof te toetsen bij de omgevingsvergunning milieu, volgt uit artikel 2.14 onder c 2e lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Voor de beoordeling van een OBM staat dit in artikel 5.13b van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Het toetsingskader voor de luchtkwaliteit staat in artikel 5.16 Wm.

⁶ Bron: Kenniscentrum InfoMil

Voorschriften

Bij het houden van vee zijn er voorschriften voor:

- *Stalbeschrijvingen*

Bij stalsystemen gaat het om de verplichting te voldoen aan de betreffende stalsysteembeschrijving (leaflet). Bij elk huisvestingssysteem hoort een bepaalde ammoniakfactor. In een groot aantal gevallen is er een uitgebreide systeembeschrijving (leaflet). De veehouder moet zich aan de eisen voor uitvoering en gebruik houden, om van de bijbehorende ammoniakfactor gebruik te kunnen maken.

- *Luchtwassers*

Voor luchtwassers gelden eisen aan uitvoering en gebruik. Dit om een goede werking van de luchtwasser te waarborgen. Voor het bevoegd gezag is een aantal aandachtspunten opgesteld voor toezicht op de luchtwassers. Voor bestaande luchtwassers geldt overgangsrecht.

- *Bescherming van zeer kwetsbare gebieden*

De bescherming van zeer kwetsbare gebieden betreft een verbod om nieuwe dierenverblijven op te richten en verbod tot uitbreiding en wijziging, als de inrichting binnen zo'n zeer kwetsbaar gebied ligt, of in een zone van 250 meter rondom zo'n gebied. Voor bestaande bedrijven geldt overgangsrecht.

Besluit emissiearme huisvesting

Veehouderijen moeten naast het Activiteitenbesluit milieubeheer ook aan de eisen van het Besluit emissiearme huisvesting voldoen. Indien emissiearme huisvestingssystemen beschikbaar zijn, dan dient volgens het Besluit emissiearme huisvesting dierenverblijven als zodanig te worden uitgevoerd. Het Besluit bevat maximale emissiewaarden: alleen huisvestingssystemen met een emissiefactor die lager is dan of gelijk is aan de maximale emissiewaarde, zijn toegestaan. De maximale emissiewaarden (ammoniak/fijnstof) gelden voor melkvee, vleeskalveren, varkens, kippen, vleeskalkoenen en vleeseenden.

Het beperken van de stalemissies is één van de maatregelen in het kader van Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).



Sinds de inwerkingtreding van het (oude)Besluit huisvesting zijn er ontwikkelingen in de stand der techniek (toepassen van Beste Beschikbare Technieken), waardoor diverse nieuwe emissiearme systemen beschikbaar zijn gekomen. Deze systemen maken aanscherpen van de maximale emissiewaarden mogelijk.

In het Besluit is ook opgenomen de maximale emissiewaarden voor fijn stof. Dit zorgt op termijn voor verlaging van de fijn stofemissies. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) neemt deze op als maatregel om de lokaal hoge achtergrondconcentraties aan te pakken.

Werking

Het besluit geldt voor:

- type B-bedrijven (die volledig onder het Activiteitenbesluit vallen)
- type C-bedrijven (die daarnaast een omgevingsvergunning milieu hebben).

Het is direct werkend: de regels gelden voor de veehouderijen automatisch (van rechtswege) naast de voorschriften van het Activiteitenbesluit of de omgevingsvergunning milieu. Veehouders moeten zich dus aan het Besluit houden zonder dat het bevoegd gezag dit apart nog hoeft te bepalen.

2.4 Onderzoek VTH-dossier

Voorafgaand aan de praktijkcontrole op het bedrijf is het VTH-dossier van de veehouderij beoordeeld. Daarbij is gekeken naar de actuele vergunningssituatie dan wel of de bedrijfsactiviteiten vallen onder het Activiteitenbesluit en de wijze waarop gemeenten toezicht hebben gehouden.

Voor het aspect 'Toezicht en Handhaving' zijn de bezoekverslagen en daarmee samenhangende correspondentie bekeken. Een belangrijk onderdeel tijdens controles namens de gemeente door de omgevingsdienst is het invullen van de zogenaamde leaflet. Op de leaflet wordt bijgehouden in hoeverre het toegepaste stalsysteem voldoet aan de beschrijving. De toezichthouder baseert zich hierbij op de verleende omgevingsvergunning milieu of de melding op basis van het Activiteitenbesluit. Tijdens de reality check bij de gemeente zijn eveneens ten minste drie VTH-dossiers beoordeeld.

2.5 Praktijkcontrole

Tijdens de praktijkcontrole werd aan de hand van de verschillende leaflets de aanwezige stalsystemen beoordeeld. Daarnaast zijn actuele stallijsten met dieraantallen opgevraagd.

In de pluimveesector wordt gebruik gemaakt van luchtbehandelingsinstallaties en mestdroogtunnels. Deze installaties hebben onder andere tot doel de uitstoot van fijnstof te reduceren.



Bij de (melk)rundveebedrijven zijn behalve de aangebrachte vloeren, ook mestschuiven, mestrobots of andere emissiebeperkende technieken beoordeeld. Daarbij was er ook aandacht voor de registratieapparatuur.

Bij varkenshouderijen is de werking van de luchtwasser(s) en de bijbehorende registratieapparatuur gecontroleerd. Ter verificatie zijn bij sommige luchtwassers indicatieve metingen verricht om het rendement te bepalen. Van bedrijven die gebruik maken van de stoppersregeling zijn de toegepaste maatregelen beoordeeld en hoe gemeenten hebben gehandeld bij deze bedrijven.

Nagegaan is in hoeverre chemische en biologische luchtwassers, mestrobots, mestschuiven en andere emissiebeperkende technieken zijn voorzien van registratieapparatuur, die het mogelijk maakt om gegevens elektronisch uit te lezen. Vanaf 1 januari 2016 moet elke luchtwasser beschikken over elektronische monitoring.

Nummer systeem		BWL 2010.01	
Naam systeem		Drijvende ballen in het mestoppervlak	
Diercategorie		Kraamzeugen, gespeende biggen, guste en dragende zeugen, dekberen en vleesvarkens (inclusief opfokberen en opfokzeugen)	
Systeembeschrijving van		Juni 2010	
Werkingprincipe		Ammoniakemissiebeperking is gebaseerd op het beperken van putemissie door het verkleinen van het emitterend mestoppervlak door het laten drijven van ballen in het mestoppervlak. Wanneer mest op de bal valt kantelt deze en valt de mest onder de bal in de mestkelder.	
DE TECHNISCHE UITVOERING VAN HET SYSTEEM; BOUWKUNDIG			
Onderdeel	Uitvoeringseis	Uitvoering project	Akkoord
1	Mestkanaal is voorzien van verticale wanden	Akkoord	Ja
2	Voor het overige geen bijzondere eisen aan bouwkundige onderdelen ¹ .		
DE TECHNISCHE UITVOERING VAN HET SYSTEEM; TECHNISCHE VOORZIENINGEN			
Onderdeel	Uitvoeringseis	Uitvoering project	Akkoord
3a	Ballen gemaakt van HDPE en zijn niet metaanhechtend	Akkoord	
3b	hebben een diameter van 225 mm	Niet gecontroleerd	
3c	zijn voorzien van een glad oppervlak	Akkoord	
3d	zijn voor ongeveer de helft gevuld met water, de vulling is zodanig dat de ballen voor de helft in het mestoppervlak drijven	Akkoord	
3e	zijn lek vrij en mestbestendig	Akkoord	
4a	Mestkanaal onder de roosters het gehele emitterend oppervlak is voorzien van ballen, de ballen liggen verspreid en naast elkaar	Tijdens de controle is geconstateerd dat de mestballen in de mest dreven.	
4b	is voorzien van minimaal 18 ballen per m ² emitterend mestoppervlak	Akkoord	
5	Afvoer mest het mestkanaal mag niet zijn voorzien van een rioolsysteem voor de afvoer van de mest	Akkoord	
HET GEBRUIK VAN HET SYSTEEM			
Onderdeel	Gebruikseis	Gebruik project	Akkoord
a	Vulling mestkanaal het mestkanaal mag niet maximaal met mest zijn gevuld, de ballen die in het mestoppervlak drijven moeten zich altijd vrij kunnen bewegen	Akkoord	

¹ Deze maatregel wordt altijd gecombineerd met een ander huisvestingssysteem. Dit andere huisvestingssysteem moet in overeenstemming met de eisen zijn uitgevoerd die zijn opgenomen in de systeembeschrijving van dit huisvestingssysteem (indien beschikbaar). Wanneer geen systeembeschrijving beschikbaar is voor het andere systeem dan gelden geen specifieke eisen. In bijlage 1 bij de Rv is opgenomen welke combinaties mogelijk zijn en hoe de ammoniakemissie uit deze combinatie moet worden berekend.

2.6 Reality check

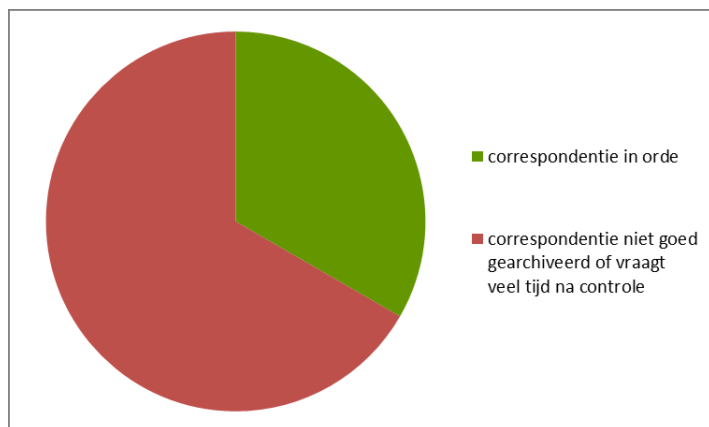
De reality check dient om inzicht te verkrijgen in de handhavingsdocumenten. Nagegaan wordt bijvoorbeeld welke (beleids)doelen de gemeente zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Is het beleidsplan gebaseerd op een probleemanalyse en welke prioriteiten zijn gesteld? Zijn in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma eerdergenoemde beleidsdoelen opgenomen? En hoe zijn de benodigde personele en financiële middelen bepaald en hoe is dat geborgd in de begroting? Ook wordt aan gemeenten gevraagd in welke mate de aanwezigheid van en klachten over veehouderijen van invloed zijn op het handhavingsbeleid en hoe dit is teruggekomen in het uitvoeringsprogramma? Veehouderijen hebben ook invloed in de ruimtelijke ordening. Daarom zijn ook vragen gesteld over de inpassing van de regels uit de Verordening Ruimte in de bestemmingsplannen. Tenslotte zijn tijdens de reality check bij de gemeente ten minste drie VTH-dossiers beoordeeld.

3 Resultaten

3.1 VTH-dossiers

Correspondentie niet op orde

Uit de geraadpleegde VTH-dossiers van bedrijven, die betrokken zijn bij de praktijkcontroles, blijkt dat de archivering van correspondentie in 10 van de 15 gemeenten niet op orde is. Brieven over (her)controles zijn niet altijd terug te vinden in de dossiers of het versturen van een brief met bijbehorend controleverslag blijft achterwege. Gemeenten verzuimen in enkele gevallen een ontvangstbevestiging te versturen of een inhoudelijke reactie te geven, nadat documentatie (lees: meldingen of toezending gegevens) is toegestuurd door de veehouder.



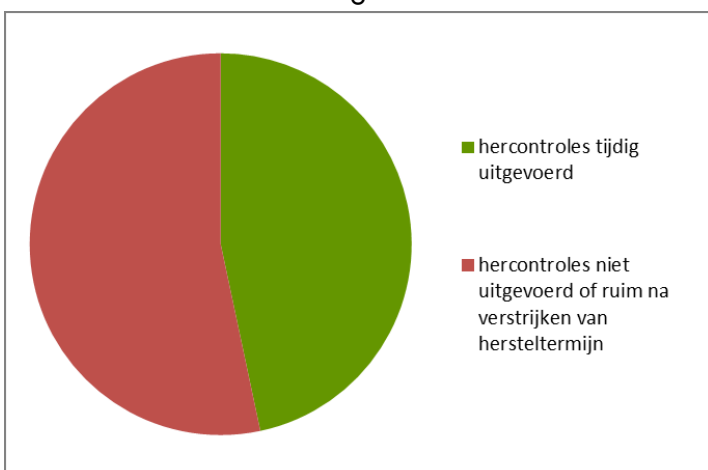
Figuur 2: gemeenten en correspondentie

Daarnaast valt op dat in veel gevallen het langer dan 4 weken duurt, voordat na een controlebezoek een brief met verslag wordt verstuurd aan de veehouder.

Onregelmatig controlefrequentie

De frequentie van reguliere controles wijkt af van wat in beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's is aangegeven. In 5 gemeenten is er een tijdsbestek van 7 tot 13 jaar tussen voorlaatste en laatste controle. Afwijkingen van de vergunde situatie blijven, evenals ongewenste ontwikkelingen, dan lang buiten beeld.

Aangekondigde hercontroles worden soms niet uitgevoerd of pas nadat de hersteltermijn maanden is verstreken (53% van de gemeenten). Dit tast de geloofwaardigheid van toezicht en handhaving aan.



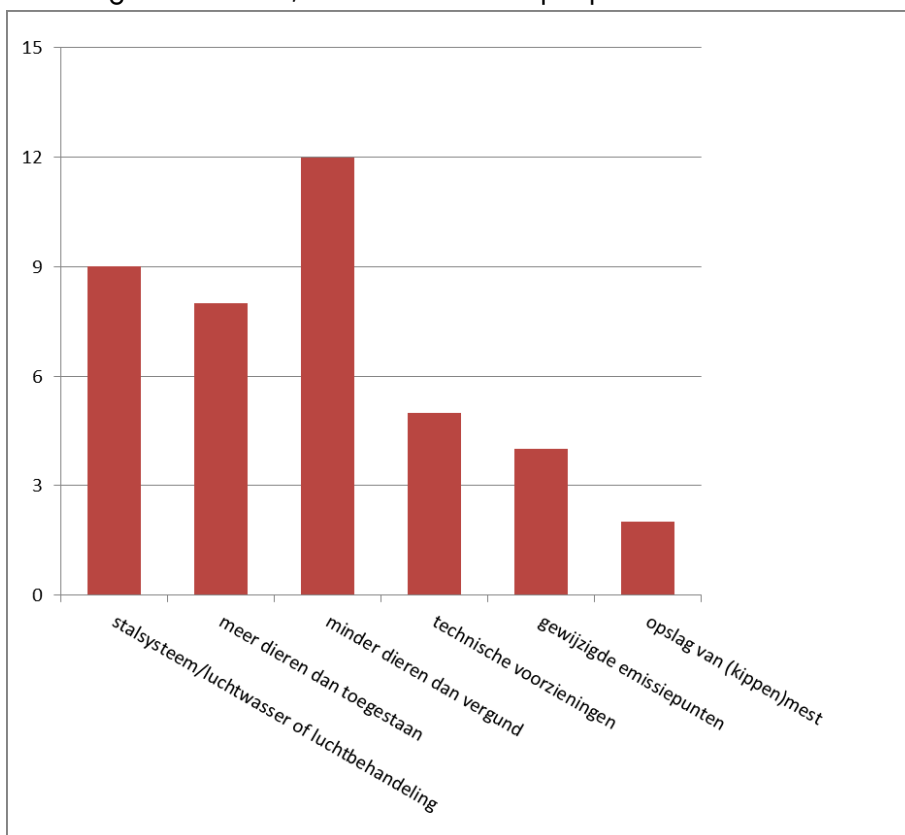
Opleveringscontroles blijven achterwege na gereedkomen van een stal of bedrijfsuitbreiding of volgen pas geruime tijd na ingebruikname van een stal. In enkele gevallen worden opleveringscontroles uitgevoerd na 2 jaar. Afwijkingen komen dan dus laat aan het licht.

Figuur 3: veehouderijen met hercontroles en hersteltermijnen

3.2 Praktijkcontrole

Afwijkingen van de vergunde situatie

In een vergunde aanvraag zijn stalsystemen en bijbehorende diertypen benoemd. In 12 van de onderzochte 15 gemeenten (80 %) zijn afwijkingen van de vergunde situatie geconstateerd, die van invloed zijn op de emissies.



Figuur 4: aantal veehouderijen met afwijkingen

Deze afwijkingen hebben bijvoorbeeld betrekking op:

- een ander stalsysteem, luchtwater of luchtbehandelingssysteem dan vergund;
- het houden van meer/minder dieren dan toegestaan;
- het huisvesten van andere dieren op stalsystemen dan aangevraagd en vergund;
- technische voorzieningen;
- gewijzigde emissiepunten;
- opslag van (kippen)mest.

Elektronische monitoring of registratieapparatuur niet in orde

Emissiebeperkende voorzieningen moeten zijn voorzien van registratieapparatuur om achteraf de draaiuren te kunnen controleren.

Voor (melk)rundveebedrijven is dit van toepassing op bijvoorbeeld de mestschuif of mestrobot.

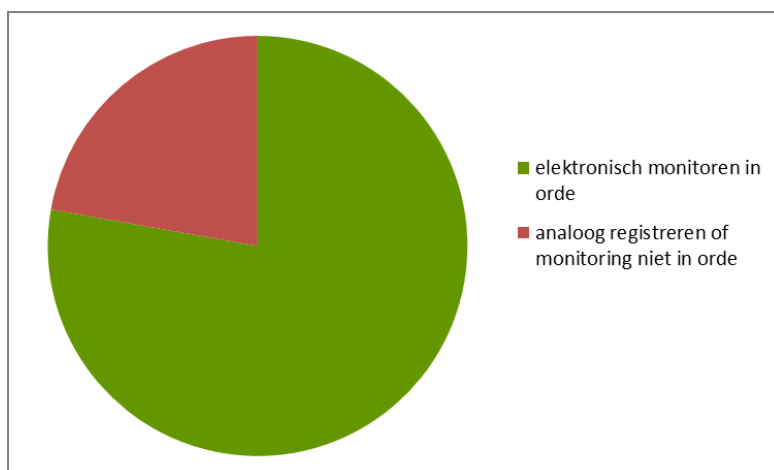
In de pluimveesector maakt men gebruik van onder andere mestbanden of warmtewisselaars. Bij 8 van deze bezochte pluimvee- en melkveebedrijven was de registratieapparatuur defect of (nog) niet op orde. Controle op een correcte werking van de emissiebeperkende



voorziening, zoals een mestband, is dan niet goed mogelijk.

Sinds 1 januari 2016 moeten luchtwassers bij varkenshouderijen voorzien zijn van elektronische monitoring. Tijdens milieucontroles namens de gemeenten is dit aspect altijd beoordeeld. Meerdere malen leidde dat bij een geconstateerde tekortkoming tot een hercontrole of zelfs een tweede hercontrole.

Van de negen bezochte varkenshouderijen zijn er zeven die een luchtwasser hebben, die voorzien is van elektronische monitoring. Bij twee bedrijven was dit nog niet geïnstalleerd.



Figuur 5: varkenshouderijen en elektronische monitoring

Stoppersregeling blijft onderbelicht

Er zijn 4 bedrijven die zich hebben gemeld voor de Stoppersregeling.

In drie gemeenten is er na de indiening van de kennisgeving Stoppersmaatregelen bij de eerstvolgende controles toezicht uitgevoerd over de naleving van de daarmee samenhangende regelgeving. In één van deze drie gemeenten is gevraagd om een aanpassing van de melding en het opnieuw indienen ervan. De varkenshouder heeft echter niet opnieuw gemeld en vervolgens heeft de gemeente niet gehandhaafd op het uitblijven van de melding.

In de vierde gemeente is na de indiening van de melding (in 2013) nog geen toezichtcontrole uitgevoerd.

3.3 Reality check

Handhavingsbeleidsplan vaak gebaseerd op bedrijfsmatige uitgangspunten

Bij een aantal gemeenten is de aanwezigheid van veehouderijen aanleiding om hier extra aandacht aan te besteden in het beleidsplan en het uitvoeringsprogramma. Voor andere gemeenten zijn veehouderijen echter geen bijzonder aandachtspunt en komt het niet terug in de probleemanalyse. Klachten uit de omgeving zijn in enkele gevallen wel reden om veehouderijen te controleren.

Veelal vormen bedrijfskundige uitgangspunten de basis voor het handhavingsbeleid.

Ontoereikende financiële en personele middelen

Hoewel het Besluit omgevingsrecht aangeeft dat voor de uitvoering van het toezicht- en handhavingprogramma voldoende benodigde financiële en personele middelen beschikbaar moeten zijn, is de praktijk anders. In nagenoeg alle gemeenten is het beschikbare budget leidend en doet de omgevingsdienst op basis van het beschikbare bedrag een voorstel voor het uitvoeringsprogramma. Het gevolg is dat lang niet altijd het volledige programma kan worden uitgevoerd, omdat in incidentele gevallen meer tijd benodigd is. Een groot aantal gemeenten heeft in hun begroting echter niet de mogelijkheid open gelaten om aanvullend budget beschikbaar te stellen.

Mandaat omgevingsdiensten verschillend

Tijdens de reality check zijn aanvullend enkele vragen gesteld over de rol van de omgevingsdiensten bij toezicht en handhaving omgevingsrecht bij veehouderijen. Een aantal gemeenten heeft volledig mandaat verleend aan de omgevingsdiensten. Dat betekent dat de omgevingsdienst na een controlebezoek het administratieve proces in eigen beheer uitvoert. Bij geconstateerde, voortdurende overtreding tijdens een hercontrole onderneemt de omgevingsdienst ook actie in het handhavingstraject. Enkele gemeenten geven de voorkeur aan een beperkt mandaat. Dat wil zeggen dat de gebruikelijke correspondentie nog wel door de omgevingsdienst wordt gevoerd, maar zodra er sprake is van handhaving (na een hercontrole), dan neemt de gemeente het proces over. Ook zijn er gemeenten die alles in eigen hand houden. De omgevingsdienst schrijft een conceptbrief, voegt daaraan het controleverslag toe en verzendt dit concept naar de gemeente. Vervolgens gaat de correspondentie op briefpapier met gemeentelogo naar het bedrijf.

Deskundige personele capaciteit is aandachtspunt

Enige zorg is er over de personele capaciteit. Tijdens reality checks is aangegeven dat het aantal toezichthouders met deskundigheid op het gebied van veehouderijen beperkt is. In verband hiermee worden werkzaamheden uitbesteed aan de markt. Vaak gaat het om ZZP-ers of kleine adviesbureaus. Maar omgevingsdiensten vissen allemaal in dezelfde vijver: door het geringe aantal deskundigen is er veel vraag naar toezichthouders met specifieke deskundigheid van de agrarische sector.

Hygiëneprotocol frustreert uitvoeringsprogramma

Behalve personele capaciteit speelt ook het hygiëneprotocol een rol bij toezicht op veehouderijen. Het protocol heeft tot doel om besmetting van bedrijven te voorkomen. Hierdoor kunnen toezichthouders maar één veehouderij per dag bezoeken. In het uitvoeringsprogramma is wel rekening gehouden met reguliere controles en een beperkt aantal hercontroles. Maar wanneer het aantal hercontroles groter is dan gepland, dan ontstaat een capaciteitsprobleem. Het gevolg is dat hercontroles niet of pas in het nieuwe jaar worden uitgevoerd, dan wel dat reguliere controles worden door geschoven naar het nieuwe jaar.

Veehouderijen en Verordening Ruimte 2014

Tenslotte zijn ook vragen gesteld over de inpassing van de regels uit de Verordening Ruimte in de bestemmingsplannen.

In hoeverre zijn de regels uit de Verordening Ruimte geïmplementeerd in de bestemmingsplannen? Voor zover nog niet gebeurt, hoe is bij vergunningverlening geborgd dat de rechtstreeks werkende regels uit de Verordening Ruimte (en de BZV) worden toegepast? En hoe is de samenhang met de Wet natuurbescherming geborgd in het vergunningverleningsproces? Legt de gemeente ook de koppeling naar het nodig zijn van een Natuurbeschermingswetvergunning in een vergunningsprocedure?

De regels uit de Verordening Ruimte 2014 zijn slechts in enkele gemeenten volledig geïmplementeerd in de bestemmingsplannen. In veel gemeenten is dat echter nog niet het geval. In vergunningprocedures wordt dan rechtstreeks getoetst aan de rechtstreeks werkende regels (inclusief Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij) en wordt zo nodig advies ingewonnen bij de omgevingsdienst.

In een enkel geval gaf men zelfs aan geen inzicht te hebben in de ruimtelijke aspecten. Bij alle gemeenten wordt wel een Verklaring van geen bezwaar (Vvgb) aangevraagd in het vergunningverleningsproces. Vervolgens kan de provincie op grond van een natuurtoetsing een Vvgb afgeven (al dan niet onder voorwaarden) of weigeren. Deze Vvgb is inhoudelijk gelijk aan een ontheffing of vergunning Wet natuurbescherming. De Vvgb maakt integraal onderdeel uit van de omgevingsvergunning. Als de provincie geen Vvgb kan verlenen, moet de gemeente ook de omgevingsvergunning weigeren.

3.4 Conclusie

Veehouderijen worden nog niet in alle onderzochte gemeenten gezien als een probleem. Het toezicht op deze bedrijfstak wordt weliswaar uitgevoerd, maar heeft in sommige gemeenten (nog) geen hoge prioriteit.

De beschikbare financiële en personele middelen komen niet overeen met wat in werkelijkheid benodigd is.

Uit de praktijkcontroles blijkt dat andere stalsystemen of luchtbehandelingssystemen zijn toegepast dan vergund. Mogelijk zijn dan ook andere emissiefactoren gebruikt bij het maken van emissie- en geurberekeningen.

Niet in alle gevallen heeft dat een negatieve invloed. In een enkel geval is een beter stalsysteem toegepast dan op het moment van aanvraag beschikbaar was.

In 40% van de gemeenten is sprake van een toename van ammoniakemissie als gevolg van het houden van meer dieren dan vergund. Dat komt vaker voor bij varkensbedrijven dan bij melkrundveehouderijen. In andere gevallen is er weliswaar een wijziging van aantal dieren, maar heeft dat geen of slechts in geringe mate invloed op de emissies, omdat de betreffende stallen werden aangesloten op luchtwassers waar dat nog niet eerder het geval was.

Bij melkrundvee kan de veehouder kiezen voor opstallen of weidegang. In drie gevallen was de situatie anders dan vergund. In twee daarvan betekent het dat het opstallen een grotere ammoniakemissie tot gevolg heeft.

In de pluimveesector is het aspect 'fijnstof' een belangrijk aandachtspunt. Het wijzigen van technische voorzieningen betekent voor dit aspect vaak ook een wijziging in emissiepunt of verspreidingsmodel. Met name bij pluimveebedrijven was sprake van andere systemen dan vergund.



Ook zijn ventilatieopeningen in stallen waargenomen, terwijl die niet staan aangegeven op de aanvraag. Feitelijk zijn dan extra emissiepunten voor de verspreiding van fijnstof aanwezig.

Verder viel op dat de opslag van mest bij enkele pluimveebedrijven niet volgens voorschrift in een afgesloten container of afgesloten compartiment plaatsvindt. Ook dit heeft nadelige gevolgen voor de emissie.

Er valt het nodige te verbeteren aan het toezicht en handhaving van veehouderijen door of namens gemeenten in Brabant. Hier zal zeker een positieve invloed van uitgaan op de afname van emissies van ammoniak, geur en fijnstof. De mate van positieve invloed kan echter op basis van deze steekproef niet worden ingeschat.

4 Verbeterpunten

Beleid

Probleemanalyse als basis voor handhavingsbeleid

De basis voor een goed handhavingsbeleid is een grondige analyse van mogelijke problemen in de naleving van wet- en regelgeving en het hebben van inzicht in de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van overtredingen. Zorg dus voor een handhavingsbeleid op grond van een risicoanalyse, waarbij specifieke aandacht wordt besteed aan veehouderij, en met een toereikende controle frequentie.

Beschikbaarheid financiële en personele middelen

Daarnaast is het beschikbaar hebben van voldoende financiële en personele middelen een voorwaarde voor een betrouwbaar handhavingsbeleid. In een aantal gemeenten ontbreekt een flexibel budget om incidenteel benodigde capaciteit in te zetten. Zorg voor een flexibel budget om tijdig hercontroles uit te kunnen voeren zonder dat dit ten koste gaat van het reguliere uitvoeringsprogramma.

Dossiervorming

VTH-dossier op orde

Gelet op de geconstateerde tekortkomingen in de VTH-dossiers dient hiervoor meer aandacht te zijn. Zorg voor een correct opgebouwd dossier dat een goed beeld geeft van het naleefgedrag van de inrichting.

Efficiënte administratieve afwikkeling controles

Voorkom dat een hersteltermijn voorafgaand aan een hercontrole onnodig wordt opgerekt. Zorg er voor dat correspondentie bij voorkeur binnen 2 weken na een (her)controle wordt gevoerd.

Toezicht en handhaving

Geloofwaardig toezicht en handhaving

Gebruikelijk is dat na gereedkomen van een stal of bedrijfsuitbreiding binnen een redelijke termijn een opleveringscontrole wordt uitgevoerd. Het is aan te bevelen om dat te doen vóór ingebruikname door zowel toezichthouder bouwen als milieu gezamenlijk.

Indien bij controles tekortkomingen worden opgemerkt, dan dienen redelijke hersteltermijnen te worden gegeven om die tekortkoming ongedaan te maken. Het komt de handhaving en geloofwaardigheid van de gemeente ten goede als aangekondigde hercontroles ook kort na de hersteltermijn worden uitgevoerd. Uiteraard met bijbehorende correspondentie.

Vergunningverlening en toezicht

Integraal toezicht, ook tijdens de bouw

Afwijkingen van vergunde situaties kunnen worden voorkomen door tijdens de bouw of aanpassing van een stal tussentijdse controles uit te voeren. Communicatie tussen vergunninghouder en bevoegd gezag over (niet-geplande) wijzigingen voorkomt dat in een later stadium de toezichthouder wordt verrast met een andere situatie dan is vergund. Tijdens het vooroverleg van de vergunningaanvraag zou dit een terugkerend aandachtspunt moeten zijn.

Andere wijzigingen in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door het houden van minder dieren of het wijzigen van veevoeder, kunnen van invloed zijn op de ammoniakemissie.

Ook hier is communicatie met de gemeente of de omgevingsdienst van belang om problemen tijdens een controle te voorkomen.

Bijlage 1: Resultaten per gemeente

Als in onderstaande tabel een "ja" staat, zijn in het onderzoek een of meer van de genoemde tekortkomingen geconstateerd.

Wanneer geen opmerking is geplaatst, dan is dat aspect in orde bevonden.

Geconstateerde tekortkomingen per gemeente					
Gemeente	Dossier	Controles	Voorzieningen	Dieraantallen	Emissies
Bergeijk	ja			ja	ja
Bernheze	ja	ja	ja		ja
Deurne		ja	ja	ja	ja
Gemert-Bakel	ja		ja	ja	ja
Heeze-Leende	ja	ja	ja		ja
Hilvarenbeek	ja	ja	ja	ja	ja
Laarbeek	ja	ja			
Mill en St. Hubert		ja	ja	ja	ja
Oirschot	ja	ja	ja	ja	ja
Oisterwijk	ja	ja	ja		ja
Reusel - De Mierden	ja	ja	ja	ja	ja
Roosendaal	ja	ja	ja		ja
Sint Anthonis	ja	ja		ja	ja
Sint-Michielsgestel	ja				
Werkendam		ja			

Dossier

- De correspondentie over uitgevoerde controles is niet of lastig terug te vinden.
- Correspondentie over controles (controleverslag) laat lang op zich wachten (> 1 maand na controle).
- Controle vindt plaats op verouderde vergunning.
- De controledossiers zijn onvolledig, actuele vergunde situatie ontbreekt.
- Wijzigingen in de bedrijfsvoering worden niet getoetst door de gemeente, waardoor afwijking van vergunde situatie kan ontstaan.
- De geurberekening is niet correct uitgevoerd, waardoor de berekende geurbelasting afwijkt van de feitelijke situatie.
- Rendementsberekening van toegepaste emissiebeperkende voorzieningen ontbreekt.

Controles

- Hercontroles worden niet of pas geruime tijd na de hersteltermijn uitgevoerd (> 6 weken na hersteltermijn).
- Na gereedkomen van stallen of definitief worden van vergunning vindt geen (integrale) opleveringscontrole plaats vóór of binnen 1 maand na in gebruikneming.

- De controles zijn minder vaak uitgevoerd dan vastgelegd in eigen beleid en uitvoeringsprogramma.

Voorzieningen

- In de vergunning is sprake van een ander type stalsysteem dan toegepast.
- Registratieapparatuur van luchtwassers, mestrobots of mestschuiven is niet aanwezig, functioneert niet of onvoldoende.
- Luchtwassers functioneren niet of onvoldoende.
- Luchtwassers zijn(nog) niet voorzien van elektronische monitoring

Dieraantallen

- De dieraantallen wijken af van de vergunde situatie.
- Dieren zijn op andere plekken gehuisvest dan volgens vergunning.
- Rundvee wordt beweid in plaats van opgestald of omgekeerd.
- Emissiepunten zijn gewijzigd ten opzichte van de vergunde situatie.
- Voldoende functioneren van mestschuif/mestrobot is niet na te gaan.

Emissies

De geconstateerde tekortkomingen kunnen leiden tot afwijkingen van emissies, zowel positief als negatief.