

Milieuproblemen in de landbouw: falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen

Verslag van een VMR Themamiddag, 26 september 2019

M en R 2019/104

Op 26 september 2019 gaven vijf sprekers hun visie op milieuproblemen in de landbouw tijdens de themamiddag van de Vereniging voor Milieurecht (VMR). Aanleiding voor de themamiddag was de bundel: *Milieuproblemen in de landbouw: falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen*. De bundel geeft met dertien hoofdstukken een gevarieerd overzicht van de actualiteiten op het gebied van milieu en landbouw: van mestfraude tot klimaatverandering en van de PAS tot de Europese Gewasbeschermingsmiddelen Verordening. Tijdens de themamiddag gingen sprekers, auteurs van de bundel en aanwezigen met elkaar in discussie over de verschillende onderwerpen.

1. Introductie

Het thema *milieuproblemen in de landbouw* is actueler dan ooit: het advies van de commissie Remkes omtrent de stikstofproblematiek is toevallig de dag voorgaand aan de themamiddag gepubliceerd. Chris Backes, hoogleraar omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht en de dagvoorzitter, benadrukt bij de aftrap echter dat de middag niet alleen zal gaan over stikstofproblematiek, maar dat dit slechts een klein onderdeel is van de verschillende thema's omtrent milieu en landbouw. Geen onterechte waarschuwing, gezien de discussie gedurende de middag veelal naar dit onderwerp dreigde te raken. Naast de stikstofproblematiek waren ook de andere actualiteiten die worden behandeld in de bundel een voldoende inspiratiebron voor de sprekers om kritische kanttekeningen te plaatsen bij overheidsbeleid en wetgeving met betrekking tot milieu en landbouw.

2. Inleidingen: van successen in de landbouw naar halvering van de veestapel

Jonathan Verschuuren, hoogleraar internationaal en Europees milieurecht aan de Universiteit Tilburg, beet het spits af met een inleiding over de achtergrond en het doel van de bundel. Verschuuren leidt in dat de voedselproductie in Nederland efficiënt is. Zo efficiënt zelfs dat Nederland de op een na grootste landbouwexporteur ter wereld is. Dit hoge productieniveau gaat echter ook gepaard met een hoge milieudruk. Nederland scoort aanzienlijk slechter met betrekking tot bepaalde milieuproblemen (zoals stikstof) dan de rest van Europa. Een kleine greep uit de belangrijkste problemen die door de landbouw worden veroorzaakt zijn

biodiversiteitsverlies, kwaliteitsverlies van bodem-, grond- en oppervlaktewater door onder andere meststoffen en bestrijdingsmiddelen en gezondheidsrisico's voor de mens door uitstoot van fijnstof, ammoniak en antibioticagebruik in de intensieve veehouderij.

Kortom, de successen in de landbouw veroorzaken een opeenstapeling van milieuproblemen. Verschuuren vraagt zich af hoe het komt dat het op zoveel verschillende milieudossiers binnen de landbouw zo slecht gaat, terwijl er juist zoveel wetgeving is om de hiervoor genoemde problemen te voorkomen of te verhelpen. De vraag of de huidige landbouwwetgeving daar de oorzaak van is, is een vraag waar de auteurs in de bundel uitvoerig op ingaan. De overkoepelende conclusie is kort samengevat: de huidige wetgeving voldoet niet. Verschuuren benoemt de drie centrale tekortkomingen waardoor het systeem niet naar behoren lijkt te werken: (i) de regelgeving is gefragmenteerd en complex, (ii) in de uitvoering gaat het mis door te weinig naleving en (iii) de wetgever blijft zoeken naar mogelijkheden voor groei, terwijl daar geen ruimte voor is. Dit terwijl er al enige decennia aandacht is voor het inperken van de veehouderij. Zijn conclusie is dan ook: de politiek is te afwachtend en heeft het oplossen van problemen te veel overgelaten aan de samenleving. Dit is een houding die volgens Verschuuren niet meer houdbaar is.

Gelukkig heeft de overheid recent een aantal stappen gezet. In beleidsdocumenten van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: ministerie van LNV) wordt meer nadruk gelegd op hervormingen in de landbouw en de minister van LNV benadrukt het belang van kringlooplandbouw. Dat is in de ogen van Verschuuren een goed begin, maar het nadeel blijft dat het kabinet te veel vertrouwt op de samenleving en voor zichzelf een beperkte rol weggelegd ziet. Daarmee onderschat zij het probleem van de voedseltransitie, waarvan volgens Verschuuren onvermijdelijk sprake is en waarin de hele keten moet verduurzamen. Als het aan Verschuuren ligt, moet dit niet uit de samenleving zelf komen, maar zijn op alle niveaus van regulering dwingende en faciliterende instrumenten nodig om dit te bereiken.

Ook de tweede spreker die het thema introduceert, Willem Bruil, bijzonder hoogleraar agrarisch recht aan de Rijksuniversiteit Groningen, legt deels de nadruk op overheidsinterventie. Zijn boodschap: we moeten serieus nadenken over de halvering van de veestapel, mits dit op een rechtvaardige wijze wordt uitgevoerd met een eerlijke compensatie. Overigens is het uitkopen van veehouderijen volgens Bruil niet de enige methode om de veestapel te re-

¹ Dit verslag is opgesteld door Sandra Putting, advocaat bij Stibbe. Met dank aan Meike Pakkert, student-stagiair bij Stibbe.

duceren. Eenieder kan dierrechten (varkens-, pluimvee- of fosfaatrechten) kopen. Als natuurverenigingen willen zouden ze op deze manier rechten kunnen afkopen van veehouders en daarmee de veestapel ook kunnen reduceren, zo wordt met een knipoog geopperd.

3. Het milieubeleid vanuit de provincie

Na de inleidingen is Anne-Marie Spierings, gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant, de eerste spreker. Spierings kan zich goed vinden in de conclusies van de bundel, die erop neerkomen dat de huidige regelgeving de genoemde problemen niet zal kunnen oplossen en dat regelgeving bovendien te gefragmenteerd is. Een sentiment dat gedurende de middag vaker te horen is.

Met haar achtergrond kan Spierings uitgebreid toelichten hoe de provincie Noord-Brabant milieuproblemen in de landbouw aanpakt. Een provincie die onvermijdelijk veel te maken krijgt met deze uitdaging gezien de grote hoeveelheid veehouderijen rondom steden, dorpen en natuurgebieden. De provincie wil de verschillende thema's op het gebied van milieu en landbouw het liefst zo integraal mogelijk aanpakken, maar wordt daarin beperkt door gefragmenteerde bevoegdheden. De provincie is immers slechts bevoegd te handelen op grond van het ruimtelijke ordenings- en natuurbeschermingsrecht waardoor zij voor bepaalde onderwerpen geen regelgeving mag vaststellen, omdat dit al op landelijk of gemeentelijk niveau wordt geregeld.

Dat betekent niet dat de provincie stilzit. Spierings geeft vanuit de praktijk vele voorbeelden van maatregelen die de provincie de afgelopen jaren heeft kunnen implementeren om de milieueffecten vanuit de landbouw in te perken. Een enkele greep uit de voorbeelden: de *Brabantse zorgvuldigheidsscore veehouderij*, op grond waarvan een veehouderij, om te kunnen uitbreiden, een bepaalde score moet behalen op een maatlat waarin zowel maatschappelijke- als milieuthema's zijn opgenomen. Op deze wijze zijn er voorwaarden verbonden aan de uitbreiding. Spierings geeft overigens aan dat men zich kan afvragen of alle aspecten waarop gescoord kan worden nog wel onder ruimtelijke ordening vallen, maar vermeldt daarbij ook dat de maatregel inmiddels is versleuteld in de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) en nooit onderuit is gegaan. Een tweede voorbeeld is het vaststellen van de *Beleidsregel volksgezondheid en mestbewerkingsinstallaties*, om ervoor te zorgen dat mestbewerkingsinstallaties volledig zijn afgesloten en op die manier minder geuremissies of emissies die schadelijk zijn voor de gezondheid uitstoten. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van een endotoxine toetsingskader: een vertaling van onderzoeken gericht op de omgang met endotoxine bij vergunningverlening. Dit toetsingskader is niet geformaliseerd maar kan door de gemeenten vrijwillig worden gehanteerd. Dit zijn slechts enkele van de voorbeelden genoemd door Spierings.

Zoals besproken is de provincie slechts bevoegd om te handelen op grond van het ruimtelijke ordenings- en natuurrecht. Dit heeft tot gevolg dat zij bevoegd is regelgeving omtrent ammoniak op te stellen, maar geen regels met betrekking tot bijvoorbeeld geur, methaan of endotoxine kan vaststellen. Dat beperkt de integraliteit aan eisen die de provincie in het kader van milieu aan de boeren op zou willen leggen. De provincie probeert dit op te lossen door middel van het stimuleren van verdergaande maatregelen dan slechts ammoniakreductie. Dit kan aldus alleen op vrijwillige basis gebeuren, waardoor men altijd afhankelijk is van pioniers.

De conclusie van het verhaal: versnippering van bevoegdheden maakt het reguleren ingewikkeld. Een vraag die Spierings, net als andere sprekers, aan de kaak stelt is of de Omgevingswet, het instrument dat in principe een integrale en duidelijke aanpak beoogt, dit gaat oplossen. Spierings merkt op dat onder de Omgevingswet verschillende milieuaspecten nog steeds vallen onder verschillende ministeries en alles bij elkaar komt bij nóg een ministerie: Binnenlandse Zaken (hierna: BZK). Haar conclusie is dan ook dat de wetgeving, de beoordeling en de handhaving gefragmenteerd blijven. Met de Omgevingswet wordt geen integrale aanpak ontwikkeld en het probleem niet opgelost. Een mening die Spierings niet als enige is toegedaan, zo zal gedurende de middag blijken.

In de discussieronde die volgt op het betoog van Spierings komen met name vragen naar voren die zijn gericht op praktische oplossingen: hoe kunnen we bepaalde problemen in de praktijk verhelpen en hoe kan wetgeving beter worden vormgegeven? Spierings benadrukt dat regelgeving zou moeten worden opgesteld met de activiteit als uitgangspunt. Er moet meer bottom-up worden geredeneerd en worden gedacht vanuit de mensen die met de regelgeving worden geconfronteerd. Ook komt het oplossen van gebreken over de band van de Chw ter sprake. Volgens Spierings is dit echter niet een ideale oplossing. Het is tijdrovend, door het lange overleg met de politiek en het bevoegd gezag, en de vraag is bovendien of we daadwerkelijk elk gebrek in regelgeving willen oplossen met een nieuw tranche in de Chw.

4. Tijd voor een integrale visie

Annelies Freriks, advocaat bij ELEMENT advocaten, beschouwt de bundel als een mooie probleemanalyse en onderstreept in haar presentatie de belangrijkste vragen die de bundel oproept op het gebied van milieuproblemen in de landbouw. Volgens Freriks is 1) de wetgeving en het juridisch instrumentarium complex, 2) volgen regels elkaar in rap tempo op en 3) zijn veel regelingen gericht op incidentmanagement. Zij observeert dat de discussie rondom milieuproblematiek in de landbouw voor een groot deel is gericht op het juridisch instrumentarium en de vraag vanuit welke bestuurslaag iets gereguleerd moet worden.

Wat zijn volgens haar de uitdagingen vanuit de probleem-analyse? Freriks stelt vast dat het omgevingsrecht zeer versnipperd tot stand is gekomen en dit niet altijd even adequaat werkt. In lijn met andere sprekers en auteurs concludeert zij dat integraliteit het antwoord is. Daarmee doelt zij niet per se op het aanpakken van de grote diversiteit aan instrumentaria. Door de grote verscheidenheid aan problematiek is dit immers niet altijd te voorkomen. Volgens Freriks moet de integraliteit juist komen vanuit één visie. De wetgeving is steeds maar aan het veranderen. De uitdaging is daarboven juist een visie tot stand te brengen, gericht op de korte en lange termijn, waarmee voor bedrijven duidelijk wordt wat de stip op de horizon is en welke opgave we tegemoet gaan. Naast een duidelijke visie pleit Freriks voor stimulerende wet- en regelgeving. Als voorbeeld haalt zij het realisatieplan van het ministerie van LNV aan. Dit plan bevat veel zachte instrumenten. Freriks vraagt zich af of het niet nodig is dat de overheid met de vuist op tafel slaat en wat dwingendere instrumenten worden toegepast. Daartegenover plaatst zij echter ook een bottum-up benadering. We moeten niet alleen naar de overheid kijken. De consument staat dan misschien wel aan het eind van de voedselketen, maar mogelijk ook aan het begin van het omkeren van die keten. De boodschap is: ook consumenten moeten hun gedrag aanpassen.

Ook in de visie van Freriks is de Omgevingswet niet toereikend om de problemen het hoofd te bieden. De Omgevingswet probeert vooral op het procedurele vlak te integreren, maar dat is niet voldoende. Bovendien stapelen de uitvoeringsregelingen zich inmiddels op en wordt het systeem alsmat meer versnipperd en ingewikkelder. De Omgevingswet beoogt dan wel integratie, maar ook Freriks vraagt zich af of dit daadwerkelijk wordt bewerkstelligd. In reactie op Freriks wordt echter ook een positief geluid over de Omgevingswet gegeven: met de Omgevingswet kan men beleid vastleggen in visies en programma's, decentrale overheden kunnen per gebied bekijken wat ze willen bereiken en er kan maatwerk worden geleverd. Of deze mogelijkheden volledig zullen worden ingezet is wellicht meer een politiek probleem dan een probleem van het instrument. Een visie waar Freriks en ook andere aanwezigen hun twijfels bij hebben.

5. Advies commissie-Remkes

Freriks gaat in haar presentatie kort in op het adviesrapport van de commissie-Remkes over het terugdringen van de stikstofuitstoot. Op verzoek, want Freriks is zelf lid van dit adviescollege en er was op voorhand verwacht dat de aanwezigen veel interesse zouden hebben in een toelichting. Freriks meldt daarbij dat zij het advies kort zal toelichten, maar dat dit niet de plek is om over de inhoud in discussie te gaan. Zij is immers niet de woordvoerder van het adviescollege. De taak van het adviescollege was om maatregelen voor te stellen die de stikstofuitstoot reduceren. Het adviescollege hanteert ten eerste het uitgangspunt dat er niet meer moet worden gezocht naar juridische trucs, maar dat

de overheid daadwerkelijk moet nadenken over oplossingen die het herstel van Natura-2000 gebieden met zich mee brengen. Een tweede uitgangspunt in het advies is dat er een bijdrage van alle sectoren moet komen. Freriks vat samen dat de hoofdlijnen van de maatregelen genoemd door het adviescollege zien op een aanzienlijke emissiereductie en een versneld en intensief herstel van Natura 2000-gebieden. Belangrijkste conclusie: er is een forse inspanning nodig.

6. De intentie tot handhaving en de dynamiek van het handhavingssysteem

Ook Rob de Rijck, landelijk coördinerend officier van justitie bij het Openbaar Ministerie, gaat in het bijzonder in op handhaving van milieuwetgeving binnen, de landbouwsector, maar ook in algemene zin. In de bundel gaan twee hoofdstukken expliciet over handhaving, binnen de thema's mestfraude en gewasbeschermingsmiddelen. De Rijck haalt uit de literatuur over handhaving in Nederland twee belangrijke noties. Ten eerste de 'handhavingssysteem': een algemeen aanvaard idee dat bij een reguleringsstelsel altijd sanctionering hoort. Ten tweede het idee dat handhaving een papieren fictie is: er wordt helemaal niet voldoende gehandhaafd, maar te vaak onderhandeld.

Waar ligt dit aan? De twee noties roepen volgens De Rijck twee vragen op: (i) is er een intentie om te handhaven en (ii) hoe zit het met de dynamiek van het handhavingssysteem? De Rijck concludeert dat met regelmaat gezegd wordt dat het in Nederland vaak schort aan die intentie en voorts, dat het handhavingssysteem niet optimaal werkt. Als voorbeeld van dit laatste verwijst De Rijck naar enkele strafrechtprocedures in mestfraudezaken; de zeer lange looptijd tussen de uitspraak in eerste instantie en een einduitspraak van de Hoge Raad duidt op een weinig dynamisch systeem. Volgens De Rijck zijn de intentie tot handhaving en de dynamiek van het handhavingssysteem belangrijker dan de kwaliteit van de materiële regelgeving of de aanwezige 'intelligente'. Beter wetgeving is aldus niet per se nodig, maar het systeem moet dynamischer worden. Hoe? Daar heeft De Rijck, net als de auteurs in de bundel overigens, niet direct een antwoord op. In de discussie die volgt wordt geopperd dat het tekort aan handhaving ook kan liggen aan een tekort aan mankracht, wat het gevolg is van een overgang van vergunningen naar een stelsel van algemene regels. De Rijck ziet hierin juist een bevestiging van zijn punt: ook de hoeveelheid menskracht ten behoeve van handhaving is een politieke keuze.

7. Conclusie

De sprekers op de themamiddag kwamen allen uit verschillende hoeken van de praktijk. Dat neemt niet weg dat er gedurende de middag veel consensus was over de oorzaak en de mogelijke aanpak van de huidige milieuproblemen in de landbouw. Het toverwoord van de middag was integraliteit: de besproken problemen moeten integraal worden aange-

pakt en wetgeving en bevoegdheden zouden minder gefragmenteerd moet zijn. Daarnaast was men het erover eens dat de wetgever meer moet ingrijpen en de politiek niet alles moet overlaten aan de samenleving. Dit zou zich onder andere moeten vertalen in een intentie om daadwerkelijk tot handhaving over te gaan. Hoewel overheidsingrijpen veel aandacht kreeg, benadrukten de meeste sprekers dat het niet alleen aan de overheid is: ook de consument moet concessies doen om de milieuproblemen in de landbouw te kunnen beperken.