

Vergaderjaar 2002–2003

24 445

Mest- en ammoniakbeleid

Nr. 65

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2003

Op 28 maart jongstleden hebben de minister van LNV en ik bij brief¹ toegezegd u deze zomer een voorstel voor een handreiking te doen toekomen voor de toetsing van ammoniakemissies uit veehouderijen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen² en de IPPC-richtlijn³. Daarbij hebben wij toen opgemerkt dat de Tweede Kamer inmiddels de motie Schreijer-Pierik c.s.⁴ had aangenomen, waarin de regering is verzocht de werkingssfeer van de Wet ammoniak en veehouderij te beperken tot de zeer kwetsbare natuur. Dit is nu ook in het Hoofdpijnenakkoord⁵ van het huidige kabinet vastgelegd. Het akkoord geeft ook aan dat de realisatie van de doelstellingen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2018 van vitaal belang is. Dit impliceert een adequate bescherming van de EHS. In deze brief presenteren wij een beoordelingskader voor bovengenoemde toetsing van ammoniakemissies en geven we voorts aan op welke wijze wij de motie Schreijer-Pierik zullen uitvoeren. Het beoordelingskader is gebaseerd op een zoneringsstelsel, zoals reeds is aangekondigd in onze brief van 28 maart jl.

Veel partijen waarmee de afgelopen maanden intensief is overlegd, benadrukken de relatie tussen het zoneringsbeleid en het generieke emissiebeleid. Daarom schetsen wij in deze brief een totaalbeeld van het generieke ammoniak emissiebeleid en de zoneringsaanpak.

1. Bescherming van natuurgebieden tegen ammoniak: emissiebeleid en aanvullend zoneringsbeleid

Wij zullen de lijn van de vorige kabinetten voortzetten om de bescherming van de voor ammoniak gevoelige natuur zoveel mogelijk te realiseren door middel van generiek emissiebeleid. Aanvullend op deze emissie-aanpak willen wij een aantal natuurgebieden extra beschermen door middel van zonering, waarbij uitbreiding en nieuwvestiging van emissie-

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XIV, nr. 122

² Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, PbEG L103 en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en -fauna, PbEG L206.

³ IPPC staat voor «Integrated Pollution Prevention and Control» de Engelse benaming voor Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEG L257.

⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XIV, nr. 86.

⁵ Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, blz. 16.

bronnen in zones rondom deze gebieden wordt tegengegaan. Ook de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) is op dit principe gebaseerd.

Uit diverse studies¹ wordt steeds meer duidelijk dat het terugdringen van de landelijke «ammoniakdeken» door middel van een landelijke emissie-aanpak de basis moet zijn van het beleid ter bescherming van natuurgebieden die gevoelig zijn voor ammoniak. Daarnaast is echter ook duidelijk dat voor bepaalde gebieden extra bescherming noodzakelijk is.

In de eerste plaats is extra bescherming noodzakelijk voor de kwetsbare natuurgebieden die zijn aangewezen in het kader van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR). De noodzaak tot aanvullende bescherming vloeit rechtstreeks voort uit de richtlijnen.

Naast deze gebieden, waarvoor wij dus in EU-verband een verplichting hebben tot het bieden van een hoog beschermingsniveau, willen wij ook de kwetsbare delen van beschermde natuurmonumenten en de kwetsbare natuurgebieden binnen de EHS aanvullend beschermen. Hierbij zijn wij, ter uitvoering van de motie Schreijer-Pierik, voornemens de Wav zodanig aan te passen, dat de minder kwetsbare delen van de EHS geen aanvullende bescherming meer krijgen.

Voor andere natuurgebieden dan de hierboven genoemde vinden wij aanvullende bescherming niet nodig. De gewenste natuurkwaliteit kan op termijn gerealiseerd worden door het generieke emissiebeleid, door reguliere beheersmaatregelen en de inzet van effectgerichte maatregelen en door bijvoorbeeld de uitvoering van anti-verdrogings-maatregelen. Niet uitgesloten kan worden dat daardoor de nagestreefde natuurkwaliteiten later dan voorzien gerealiseerd zullen worden.

2. Emissiebeleid

2.1 Doelstelling

Het emissiebeleid in deze kabinetsperiode zal er op zijn gericht om ten minste het plafond dat voor Nederland geldt op grond van de Europese NEC-richtlijn² niet te overschrijden. Dit plafond is 128 kton per jaar in het jaar 2010. Daarnaast handhaven wij de inspanningsverplichting uit het NMP-4 om in 2010 de nationale emissie te beperken tot 100 kton per jaar. Het aandeel in deze plafonds dat aan de landbouw wordt toegerekend, bedraagt 114 kton respectievelijk 86 kton.

2.2 Emissieprognose voor 2010

In de «Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002»³ die ik u eind 2002 heb toegezonden, was de prognose voor 2010 nog een geringe overschrijding van het NEC-plafond (132 kton/jr in plaats van 128 kton/jr), op grond van reeds vastgesteld beleid. Het aandeel van de landbouw hierin is 115 kton per jaar. Hierbij was reeds rekening gehouden met het in werking treden van het Besluit ammoniak-emissie huisvesting veehouderij (verder aangeduid als de AMvB Huisvesting).

In de Milieubalans 2003, die u 27 mei jl. is toegezonden, is de prognose gunstiger, met name als gevolg van nieuwe wetenschappelijke inzichten in de vervluchtiging die optreedt bij het uitrijden van drijfmest.⁴ De emissieprognose voor het aandeel van de landbouw in 2010 op grond van reeds vastgesteld beleid is nu 106 kton per jaar in plaats van 115 kton per jaar.

¹ Zie bijvoorbeeld het rapport van het Milieu en Natuur Planbureau, Quick scan van mogelijke gevolgen en effectiviteit van zoneringsvarianten rond VHR en WAV, juni 2003.

² NEC is de afkorting van «National Emission Ceilings» de Engelse benaming voor Richtlijn 2001/81/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, PbEG L309.

³ Rapport ministerie VROM, publicatienr. vrom 021107/02-03.17549/187.

⁴ Zie voor de onderbouwing het rapport van het LEI en het RIVM, Ammoniak 2010, Referentiescenario en effecten van bestaand beleid en mogelijke aanscherpingen, augustus 2003.

2.3 Beleidsvoornemens

Gezien het grote belang van het emissiebeleid voor de bescherming van natuurgebieden zijn wij voornemens aanvullende maatregelen te nemen. Het betreft het aanscherpen van de uitrijregels voor drijfmest en het toepassen van veevoermaatregelen in de melkrundveehouderij. Daarmee kan een extra reductie van circa 10,5 kton per jaar worden gerealiseerd, waardoor de totale emissie uit de landbouw in 2010 zou uitkomen op 95,5 kton per jaar (volgens de ramingen in de milieubalans 2003). Daarnaast zullen wij de AMvB Huisvesting zo spoedig mogelijk invoeren. Op deze wijze wordt niet alleen zeker gesteld dat de NEC-taakstelling voor 2010 wordt gehaald, maar wordt ook een forse inspanning geleverd in het licht van onze NMP-4 doelstelling. Een veilige marge ten opzichte van het NEC-plafond is ook van groot belang in verband met de onzekerheden in de emissieprognoses. Gelet op de doelstellingen van de NEC-richtlijn ten aanzien van het areaal te beschermen natuur, moet er bovendien rekening mee worden gehouden dat in de toekomst een verdergaande reductie nodig zal zijn. Naar onze mening zijn de voorgestelde extra maatregelen zeer kosteneffectief en passend in een totale aanpak waarbij de bescherming van de kwetsbare natuur zoveel mogelijk via het emissiespoor wordt gerealiseerd. Hieronder gaan wij achtereenvolgens op de genoemde onderwerpen in.

2.3.1 Uitrijregels voor drijfmest

De aanscherping waarover hierboven gesproken wordt, heeft betrekking op het uitrijden van drijfmest op bouwland. Vanaf 1 januari 2008 mag alleen nog maar in één werkgang worden uitgereden en ondergewerkt. Nu is het nog toegestaan in twee werkgangen uit te rijden en onder te werken. Recente berekeningen van het RIVM bij de Milieubalans 2003 laten zien dat deze aanscherping een reductie geeft van 6,5 kton per jaar. Met deze aanscherping wordt aangesloten bij ontwikkelingen in de praktijk. De uitgangspunten die door het RIVM gebruikt zijn voor de mesten ammoniakberekeningen 1999 t/m 2001, zoals gehanteerd in de Milieubalans van 2000 en 2001, laten zien dat in 2000 op bouwland 60% van de mest in één werkgang werd aangewend en ondergewerkt. Volgens de sector zal deze lijn zich doorzetten omdat het maatschappelijk niet meer verantwoord is mest in twee werkgangen onder te werken (geuroverlast en ammoniakemissie).

In 1998 is een aanscherping voor het aanwenden van mest op grasland op zandgronden aangekondigd.¹ Deze aanscherping zou vanaf 2004 ingaan. Aangezien al door meer dan de helft van de bedrijven de meest effectieve methode wordt toegepast, en een aanscherping op grasland op zandgronden slechts 1,5 kton per jaar extra reductie zou opleveren, is ervoor gekozen deze maatregel niet verplicht in te voeren.

2.3.2 Veevoerspoor melkrundveehouderij

Bij de behandeling van de Wav in november 2001 heeft de Kamer een motie aangenomen waarin de regering werd verzocht om in de AMvB Huisvesting geen emissie-eisen voor melkrundveestallen op te nemen, wanneer er beweiding plaatsvindt en het melkureumgetal beneden een bepaalde waarde ligt (motie-Ter Veer c.s.²). In zijn reactie op deze motie heeft de toenmalig minister van VROM aangegeven dat hij de motie wil uitvoeren, maar dat hij de wijze waarop de noodzakelijke emissiereductie in de melkrundveehouderij wordt gerealiseerd aan de sector zelf wenst over te laten en dat hij daarover met de sector afspraken wil maken. Met de sector is afgesproken dat een zodanige inspanning wordt geleverd dat het landelijk gemiddelde melkureumgetal in 2010 niet hoger zal zijn dan 20 mg per 100 g tankmelk. Berekeningen van het LEI en het RIVM bij de

¹ Kamerstukken II 1998/99, 24 445, nr. 44, blz. 19.

² Kamerstukken II 2001/02, 27 835 en 27 836, nr. 18.

Milieubalans 2003 laten zien dat dit, bovenop de reductie van ammoniak-emissies door reeds voorziene ontwikkelingen in de melkveehouderij (mineralenbeleid, vermindering aantal dieren bij gelijkblijvend melk-quotum), tot een reductie van 4 kton per jaar leidt. In 2008 zullen wij bezien of er voldoende voortgang is gemaakt. Indien dit niet het geval is zullen alsnog eisen voor deze sector in de AMvB Huisvesting worden opgenomen.

2.3.3 AMvB Huisvesting

Het ontwerp van de AMvB Huisvesting¹ is reeds in de Kamer besproken tijdens de behandeling van de Wav in november 2001. Naar aanleiding van de motie-Ter Veer c.s. zullen wij in de AMvB alleen staleisen voor de melkveehouderij opnemen bij nieuwbouw van stallen in situaties waarbij er geen beweiding plaatsvindt. Daarnaast zal het ontwerpbesluit naar aanleiding van de inspraakreacties, de behandeling in de Eerste Kamer en recent bestuurlijk overleg op een aantal punten nog worden aangepast. Het betreft onder meer een betere afstemming met de dierenwelzijns-wetgeving en het verwerken van nieuwe inzichten met betrekking tot de kosten en de toepasbaarheid van emissiereducerende systemen in de praktijk.

3. Aanvullend zoneringsbeleid.

Wij maken bij het aanvullend zoneringsbeleid nadrukkelijk onderscheid tussen natuurgebieden waarvoor wij in EU-verband verplichtingen hebben, en natuurgebieden die wij op basis van ons nationale natuurbeleid aanvullend willen beschermen.

De eerstgenoemde natuurgebieden zijn de gebieden die zijn aangewezen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Het beschermingsniveau dat wij realiseren met de zoneringsaanpak zal moeten voldoen aan de eisen van de richtlijn.

Bij de laatstgenoemde gebieden heeft de nationale overheid een zekere mate van vrijheid bij de keuze van de te beschermen gebieden en het niveau van bescherming in die gebieden. Deze keuze is op zijn beurt weer bepalend voor de mate waarin aanvullende eisen moeten worden gesteld aan bedrijven die onder de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn vallen.

Hieronder gaan wij allereerst in op de keuze die wij maken bij de inperking van het areaal natuur dat wij willen beschermen met zoneringsmaatregelen: de inperking van de werkingssfeer van de Wav zoals gevraagd in de motie Schreijer-Pierik. Daarna zetten wij uiteen welke eisen voortvloeien uit de genoemde richtlijnen en hoe wij deze eisen vertalen in een zoneringsstelsel.

3.1 Uitvoering motie Schreijer-Pierik

In onze brief van 28 maart jl. hebben wij aangegeven dat onderzocht zou worden of de werkingssfeer van de Wav conform de motie gewijzigd zou kunnen worden. Daarbij zou worden nagegaan of het mogelijk is de Wav toe te passen op voor verzuring gevoelige natuurdoeltypen, in plaats van voor verzuring gevoelige gronden. Vervolgens zou dan het gevraagde onderscheid tussen zeer kwetsbare en kwetsbare natuurdoeltypen kunnen worden gemaakt.

Dit onderzoek, dat wij hebben uitgevoerd met het IPO en de VNG, en waarover ook met LTO Nederland en SNM is overlegd, heeft het volgende opgeleverd.

¹ Ontwerp-Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij, Stcrt. 2001/99.

Onderscheid maken naar natuurdoeltypen doet het meeste recht aan de motie. Uit een quick-scan van het Milieu- en Natuurplanbureau¹ blijkt echter dat deze benadering nog niet bruikbaar is in de praktijk. De provincies hanteren geen uniforme definities van natuurdoeltypen. De natuurdoeltypen zijn niet op perceelsniveau begrensd. Bovendien zijn de natuurdoeltypekaarten, zoals die wel beschikbaar zijn, niet opgesteld om voor externe werking te gebruiken. Er zal daarom een nieuwe vaststellingsprocedure van de natuurdoeltypen moeten worden doorlopen.

Wij hebben daarom gezocht naar een andere benadering, die recht doet aan de bedoeling van de motie, en die op korte termijn toepasbaar is. Die benadering houdt in dat het opgaande naaldbos uit de werkingssfeer van de Wav wordt gehaald. De actuele natuurkwaliteit van de naaldbossen is in het algemeen beperkt. De natuurwaarde van deze bossen is veelal gelegen in de faunistische betekenis. Deze hangt vooral samen met de structuur van de vegetatie, welke slechts in zeer beperkte mate wordt beïnvloed door ammoniak.

Hierbij moeten uitzonderingen worden gemaakt voor de naaldbossen met hoge actuele natuurwaarden en voor naaldbossen die spontaan zijn ontstaan. Van hoge actuele natuurwaarden in naaldbossen is bijvoorbeeld sprake daar waar bijzondere vaatplanten (zoals dennenorchissen), korstmossen en/of paddestoelen voorkomen. Voorzover naaldbossen onderdeel zijn van kwetsbare delen van vogelrichtlijn- en habitatgebieden of van beschermde natuurmonumenten, zullen deze eveneens niet uit de werkingssfeer van de Wav worden gehaald.

Hiertoe is een heldere definitie van naaldbos vereist. Ook moeten de desbetreffende bosgebieden voldoende nauwkeurig begrensd zijn. Dit is op korte termijn te realiseren. Het voordeel van het uitsluiten van naaldbossen van de werkingssfeer van de wet is voorts dat het om de actuele situatie gaat, en dat deze goed en objectief zichtbaar is in het veld.

De instandhouding van de naaldbossen zal naar verwachting niet in het gedrang komen. Door de inzet van het generieke ammoniakbeleid, effectgerichte maatregelen en andere inspanningen zal het waarschijnlijk toch mogelijk zijn op termijn de gewenste kwaliteitsdoelstellingen te realiseren.

Door het Expertisecentrum van LNV en Alterra is onderzocht hoeveel hectare natuur hiermee uit de werkingssfeer van de Wav wordt gehaald, en hoeveel veehouderijen dan nog binnen de 250 meter zones vallen. Het areaal natuur dat een aanvullende bescherming krijgt, zal in dat geval afnemen van 352 000 ha tot 167 000 ha. Het aantal hokdierbedrijven in de zone van 250 meter vermindert dan van ongeveer 1450 tot circa 550 en het aantal graasdierbedrijven van ongeveer 5850 tot circa 3000.

Wij streven er naar om deze inperking van de werkingssfeer van de Wav op zo kort mogelijke termijn te realiseren. Wij zullen met provincies overleggen of het eenduidig vastleggen van de desbetreffende naaldbossen via besluitvorming op provinciaal niveau moet geschieden.

3.2 Europese richtlijnen en de Wet ammoniak en veehouderij

3.2.1 De IPPC-richtlijn

De IPPC-richtlijn beoogt een geïntegreerde preventie en beperking van verontreiniging door industriële activiteiten en zo een hoog niveau van bescherming van het milieu in het geheel te bereiken. De richtlijn is van toepassing op de grotere veehouderijen (met meer dan 2000 plaatsen voor vleesvarkens of 750 plaatsen voor zeugen of 40 000 plaatsen voor pluimvee).

Op grond van de richtlijn moeten alle passende maatregelen tegen

¹ Zie voetnoot 6.

verontreiniging worden getroffen, met name door toepassing van de «beste beschikbare technieken» (BAT) en mag bovendien geen «belangrijke verontreiniging» worden veroorzaakt. Dit moet worden gerealiseerd door in de milieuvergunning emissiegrenswaarden (of gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen) voor verontreinigende stoffen op te nemen, gebaseerd op BAT en met inachtneming van de geografische ligging van de veehouderij en de plaatselijke milieu-omstandigheden. Dit impliceert dat in sommige situaties het toepassen van BAT alleen niet voldoende is, maar dat verdergaande emissie-eisen of aanvullende voorschriften nodig zijn om te voorkomen dat een «belangrijke verontreiniging» plaatsvindt. Indien dat niet mogelijk is, zal de vergunning moeten worden geweigerd.

De IPPC-richtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer. De verplichting om BAT toe te passen ten aanzien van de ammoniakemissie uit dierenverblijven zal algemeen worden geregeld in de AMvB Huisvesting, een algemene maatregel van bestuur die is gebaseerd op de Wet milieubeheer. Daarnaast geldt voor beoordeling van deze ammoniakemissies de Wav, een «lex specialis» ten opzichte van de Wet milieubeheer. Op grond van de Wav is nieuwvestiging van veehouderijen in kwetsbare gebieden en een zone van 250 m daaromheen niet mogelijk en is uitbreiding van bestaande veehouderijen aan strenge beperkingen gebonden (gecorrigeerd emissieplafond). Hiermee wordt voor bedrijven binnen die 250 m-zones voldaan aan de IPPC-richtlijn. Buiten de zones van 250 meter gelden in beginsel geen beperkingen.

Bij de totstandkoming van de Wav is geconstateerd dat uitbreiding en nieuwvestiging van grote intensieve veehouderijen buiten de 250-meter-zones, vooral nabij die zonegrens, strijdig zou kunnen zijn met de IPPC-richtlijn. Om strijdigheid met de IPPC-richtlijn te voorkomen, is in de Wav voorzien in een aanvullende toetsing (IPPC-toets). Deze houdt in dat ook buiten 250 meter van een kwetsbaar gebied de milieuvergunning voor oprichting of uitbreiding van een IPPC-veehouderij moet worden geweigerd, als deze zou leiden tot een «belangrijke (toename van) verontreiniging».

3.2.2 De Vogel- en Habitatrichtlijnen

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn hebben tot doel de natuurlijke habitats en de wilde flora en (avi)fauna in stand te houden en zo bij te dragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit. In het kader van de uitvoering van deze richtlijnen zijn er inmiddels vogelrichtlijn-gebieden aangewezen en heeft de aanmelding van habitatgebieden aan de Europese Commissie onlangs zijn beslag gekregen. Nadat de Commissie op basis van de aanmeldingen van de lidstaten een lijst van gebieden van communautair belang heeft vastgesteld, kan de formele aanwijzing van de habitatgebieden plaatsvinden. Voor de aangewezen gebieden geldt een specifiek beschermingsregime dat is neergelegd in artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Op grond daarvan moet ondermeer een «passende beoordeling» plaatsvinden van plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een vogelrichtlijn- of habitatgebied (habitattoets). Als significante gevolgen worden verwacht, mag voor zo'n plan of project in beginsel geen toestemming worden verleend. Ten aanzien van het «bestaand gebruik» (d.w.z. de bestaande bedrijven) geldt dat daardoor geen kwaliteitsverslechtering mag optreden.

Momenteel ligt er een voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998¹ bij de Tweede Kamer voor, waarin dit beschermingsregime onverkort is overgenomen. Het voorstel voorziet er ook in dat de habitattoets wordt geïntegreerd in de besluitvormingsprocedure die op grond van andere wetten plaatsvindt. Dit impliceert dat bij significante

¹ Voorstel 28 171 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen.

gevolgen voor een vogelrichtlijn- of habitatgebied een milieuvergunning in beginsel moet worden geweigerd, zelfs al zou de vergunning op grond van de Wet milieubeheer of de Wet ammoniak en veehouderij kunnen of moeten worden verleend. Het beschermingsregime van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 kan op deze wijze het beoordelingskader van de Wav doorbreken.

Doorbreking van het stelsel van de Wav zal in de praktijk ook daadwerkelijk voorkomen. Evenals bij de IPPC-richtlijn, moet namelijk worden aangenomen dat ook buiten de 250-meter-zonering van de Wav, significante effecten kunnen optreden bij nieuwvestiging of uitbreiding van veehouderijen en dat het verlenen van een milieuvergunning daardoor strijdig zou kunnen zijn met de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Anders dan bij de IPPC-richtlijn is deze mogelijke strijdigheid niet beperkt tot IPPC-bedrijven, maar kan deze ook andere (grote) veehouderijen betreffen. Bovendien is het twijfelachtig of de uitzonderingen die ten aanzien van het zoneringsregime in de Wav gelden, met name die voor melkrundveehouderijen en biologische bedrijven, wel verdedigbaar zijn in het licht van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

3.2.3 Samenhang tussen Vogel- en Habitatrichtlijnen en IPPC-richtlijn

Wat onder de begrippen «significant gevolg» of «belangrijke verontreiniging» moet worden verstaan, is in genoemde richtlijnen niet uitgewerkt. Uit de toelichting van de Europese Commissie op artikel 6 van de Habitatrichtlijn blijkt dat het begrip «significant gevolg» moet worden beoordeeld aan de hand van de instandhoudingsdoelstelling waarvoor het betreffende gebied is aangemeld of aangewezen. Verder kan uit de context van de IPPC-richtlijn worden afgeleid dat bij de concrete invulling van het begrip «belangrijke verontreiniging» de lokale milieuomstandigheden en de geografische ligging van de veehouderij een belangrijke rol spelen. Daarom zullen zowel bij de habitattoets als bij de IPPC-toets de kwetsbaarheid van het betrokken natuurgebied (kritische depositiewaarde), de aanwezigheid van andere veehouderijen in de omgeving (cumulatieveffect), de aanwezige achtergronddepositie en de te verwachten ontwikkelingen in het betreffende gebied in beschouwing moeten worden genomen. Bij vogelrichtlijn- of habitatgebieden zullen de uitkomsten van beide toetsen mede daardoor naar verwachting dezelfde zijn.

3.3 Zoneringsaanpak ammoniaktoetsing

3.3.1 Zonering

Omwille van het beperken van de bestuurslast en het verschaffen van een zo groot mogelijke duidelijkheid vooraf aan bedrijven en bevoegd gezag, kiezen wij bij de vormgeving van de ammoniaktoetsing voor een zoneringsaanpak. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het zoneringstelsel van de Wav.

Rondom de vogelrichtlijn- en habitatgebieden (VHR-gebieden) zal de zonering er in moeten voorzien dat significant negatieve gevolgen worden voorkomen. Het uitgangspunt hierbij is dat het kritische depositieniveau van de kwetsbare delen van deze natuurgebieden niet wordt overschreden. Omdat in Nederland de achtergronddepositie nu en in de komende jaren al hoger is dan de kritische depositieniveaus van nagenoeg alle kwetsbare natuurgebieden, betekent dit dat een toename van de overschrijding van deze kritische depositieniveaus zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Aangezien elke verhoging van de ammoniakemissie leidt tot een verhoging van de depositie, zou dit betekenen dat in beginsel geen enkele toename van emissie kan worden toegestaan. Anderzijds

moet worden opgemerkt dat niet iedere toename van de depositie tot een aantoonbare achteruitgang van de natuurwaarden zal leiden. Een te ondernemen activiteit die slechts tot een zeer geringe toename van de depositie leidt, zal daarom niet als significant kunnen worden aangemerkt. Welke toename in een bepaalde situatie nog aanvaardbaar is, hangt niet alleen af van de aanwezige achtergronddepositie, maar ook van de plaatselijke milieuomstandigheden en de ontwikkelingen in het betreffende gebied. In dat verband is van belang dat met het generieke emissiebeleid en het aanvullende zoneringsbeleid een aanzienlijke verlaging van de depositieniveaus zal worden bereikt. Ook zal, gelet op de tendens tot schaalvergroting in de veehouderij samen met het feit dat het totaal aantal dieren in Nederland niet zal toenemen, elke toename van emissie gepaard gaan met een afname elders. Het voorgestane zoneringsstelsel zal daarbij naar verwachting resulteren in een afwaartse beweging vanuit de zones.

Tegen die achtergrond wordt in individuele gevallen, bij vergunningverlening, een toename die overeenkomt met 1% van de gemiddelde kritische depositiewaarde van kwetsbare natuurgebieden aanvaardbaar geacht.

Indien geen enkele toename van emissie zou worden toegestaan, zou dat bovendien leiden tot het belemmeren van ontwikkelingen in de veehouderij. Om een afwaartse beweging van veehouderijen (weg van kwetsbare natuurgebieden) te bewerkstelligen, is een zekere mate van dynamiek in de veehouderij noodzakelijk.

Voor de VHR-gebieden worden de volgende zoneringsmaatregelen genomen.

In een zone van 500 meter rondom de kwetsbare delen van deze natuurgebieden wordt geen nieuwvestiging van veehouderijen toegestaan, en worden uitbreidingen van bestaande veehouderijen alleen toegestaan voor zover deze passen binnen een gecorrigeerd emissieplafond¹ zoals gedefinieerd in de Wav.

In een zone van 500 tot 1500 meter worden nieuwvestigingen alleen toegestaan tot een emissieplafond van 2000 kg ammoniak per jaar. Voor bestaande bedrijven worden uitbreidingen alleen toegestaan als de emissie daardoor niet toeneemt (niet-gecorrigeerd emissieplafond) of als de emissie niet hoger wordt dan 2000 kg per jaar.

De toegestane emissietoenames, tot maximaal 2000 kg ammoniak per jaar per individueel bedrijf, leiden per geval tot een toename van de overschrijding van het gemiddelde kritische depositieniveau van de kwetsbare gebieden in de orde van grootte van 1%, gemiddeld over de zone van 500 tot 1500 meter. In de meest ongunstige situatie, wanneer het bedrijf dicht bij de 500 meter grens is gelegen, kan dit maximaal enkele procenten zijn. Ook een dergelijke toename leidt naar onze mening niet tot significante effecten, omdat deze onderdeel uitmaakt van een generieke benadering voor de zone in zijn totaliteit, die er voor zorgt dat gemiddelde toename van de depositie niet hoger is dan circa 1%.

¹ Met «gecorrigeerd emissieplafond» wordt in het kader van de Wav bedoeld: het emissieplafond van een veehouderij waarboven deze niet mag uitbreiden en dat wordt bepaald door de ammoniakemissie die de veehouderij mag veroorzaken (op basis van zijn vergunning of anderszins) te corrigeren voor de «stand der techniek»: dit is de emissie die een veehouderij zou veroorzaken als hij emissiearme stallen zou toepassen die precies voldoen aan de maximale emissiewaarden die zijn vastgelegd in de AMvB Huisvesting.

Van verschillende zijden is aangedrongen op een uitzondering voor extensieve veehouderijen in de zones rondom de VHR-gebieden. De mogelijkheden daartoe lijken echter, zowel juridisch als uitvoeringstechnisch gezien, zeer beperkt. Desalniettemin willen wij in overleg met de VNG en anderen trachten invulling te geven aan een uitzondering voor extensieve, lokaal grondgebonden bedrijven.

Buiten de grens van 1500 meter behoeven geen beperkingen te worden opgelegd aan bedrijven, zolang de emissie lager blijft dan circa 10 000 kg ammoniak per jaar. Tot aan deze omvang blijft per individueel bedrijf de

toename van de overschrijding van het gemiddelde kritische depositie-niveau, ook wanneer het bedrijf is gelegen dicht bij de 1500 meter grens, beperkt tot ten hoogste enkele procenten van de gemiddelde kritische depositiewaarde. Vergunningaanvragen voor veehouderijen met een hogere ammoniakemissie dan 10 000 kg zullen in Nederland zeer zelden voorkomen. Wij gaan ervan uit dat bij dergelijke grote bedrijven de meest vergaande emissiereducerende technieken zullen worden toegepast. Als de emissie niettemin meer zou bedragen dan circa 10 000 kg, zal de beoordeling daarvan niet meer kunnen plaatsvinden binnen dit generieke kader. In die gevallen zal per situatie afzonderlijk moeten worden beoordeeld of er significante effecten optreden.

Voor de kwetsbare delen van beschermde natuurmonumenten wordt eenzelfde regime ingesteld als rond de VHR-gebieden. Het betreft een relatief beperkt aantal gebieden waar in de huidige situatie een afstandscriterium van 3000 meter wordt aangehouden en een toetsingsnorm van 15 mol depositie. In de huidige uitvoeringspraktijk bestaat de neiging een zelfde benadering te hanteren als voor de vogelrichtlijn- en habitat-gebieden.

Bovenbeschreven regime geldt ook voor nieuwvestiging en uitbreiding van IPPC-bedrijven binnen de 1500 meter zones rond VHR-gebieden en beschermde natuurmonumenten. Aangezien deze beperkingen naar onze mening afdoende zijn om significante negatieve effecten te voorkomen, wordt hiermee ook voldaan aan de IPPC-richtlijn. Omdat buiten de zone de gevolgen van vestiging en uitbreiding van alle IPPC-bedrijven, behalve de zeer grote, in het kader van de VHR niet significant worden geacht, is het in het kader van de IPPC-richtlijn niet nodig dat aanvullende voorschriften worden gesteld, mits in de veehouderij «beste bestaande technieken» (BAT) worden toegepast.

Voor de IPPC-bedrijven rondom de kwetsbare natuurgebieden die geen VHR-gebied of beschermd natuurmonument zijn, maar die wel op grond van de Wav aanvullend worden beschermd, wordt aansluitend aan de zone van 250 meter eveneens een aanvullende zonering tot 1500 meter ingesteld met eenzelfde regime als voor de bedrijven in de 1500 meter-zone rond de VHR-gebieden. Er is immers vanuit het oogpunt van gevoeligheid voor ammoniak geen verschil tussen de gebieden die wel en die niet onder de VHR vallen. Omdat een bestaand bedrijf van IPPC-omvang meestal een hogere emissie zal hebben dan 2000 kg, betekent dit regime voor de meeste IPPC-bedrijven dat hun huidige (hogere) emissie als plafond geldt.

Voor IPPC-bedrijven in de nabijheid van andere kwetsbare natuurgebieden geldt dat de nadelige gevolgen van de emissies van ammoniak worden voorkomen indien voldaan wordt aan het BAT-vereiste. De in deze gebieden voorkomende natuurwaarden worden naar onze mening op termijn voldoende beschermd met het generieke emissiebeleid, in combinatie met effectgerichte maatregelen.

In afwijking van bovengenoemd beoordelingskader kan in de zone tussen 250 en 1500, respectievelijk 500 en 1500 meter wel een vergunning worden verleend voor uitbreiding of van nieuwvestiging van een veehouderij, als deze past binnen een gebiedsplan (bijvoorbeeld een reconstructieplan) dat per saldo een afname van de belasting op een desbetreffend natuurgebied oplevert.

Op basis van voorlopige berekeningen van het Expertisecentrum van LNV en Alterra en inschattingen van mogelijke overlap tussen de zones wordt hier een indicatie gegeven voor het aantal bedrijven dat mogelijk met het

zoneringstelsel te maken krijgt. In de zone van 500 meter rond VHR-gebieden gaat het bij benadering om 420 hokdierbedrijven, waarvan circa 60 IPPC-bedrijven, en 2040 graasdierbedrijven. In de zone van 500 tot 1500 meter rondom deze gebieden liggen ongeveer 1020 hokdierbedrijven, waarvan circa 210 IPPC-bedrijven, en 5010 graasdierbedrijven. Het aantal bedrijven in de zone van 250 meter rond de overige kwetsbare gebieden, bedraagt bij benadering 300 hokdierbedrijven, waarvan circa 90 IPPC-bedrijven, en 1850 graasdierbedrijven. In de zone van 250 tot 1500 meter om deze gebieden liggen ongeveer 3590 hokdierbedrijven, waarvan circa 840 IPPC-bedrijven.

3.3.2 Instrumentkeuze

Zoals in onze brief van 28 maart jl. is aangegeven, zou de vormgeving van de ammoniaktoetsing worden neergelegd in een handreiking. Van de zijde van de VNG is evenwel aangedrongen op een wettelijke regeling met het oog op mogelijke beroepsprocedures als gevolg van de toepassing van het voorgestelde beoordelingskader. De SNM en de LTO ondersteunen deze wens. In het algemeen biedt een wettelijke regeling op dat punt inderdaad meer zekerheid dan een handreiking. Vastlegging van de voorgestelde zoneringssystematiek in een wettelijke regeling heeft echter ook nadelen en levert in dit geval ook risico's op. Een generieke zonering is per definitie enigszins ongenueanceerd en kan geen rekening houden met de grote diversiteit aan situaties die in de praktijk voorkomen. De behoefte om ook met die specifieke situaties rekening te houden, leidt al snel tot zeer gedetailleerde en ingewikkelde regelgeving. Een handreiking is op dat punt veel flexibeler; een handreiking biedt immers de mogelijkheid om er in uitzonderlijke situaties van af te wijken en kan desgewenst snel worden aangepast. Bovendien gaan zowel de VHR als IPPC-richtlijn uit van een individuele toetsing. De voorgestelde generieke zonering is daarbij naar onze mening in het merendeel van de situaties goed verdedigbaar maar zal in bijzondere gevallen tekort schieten. Dit maakt een wettelijk beoordelingskader voor ammoniak kwetsbaar bij een eventuele toetsing door de rechter.

Voor die onderdelen van het voorgestelde zoneringssysteem waar genoemde nadelen niet of in mindere mate gelden, willen we echter toch tegemoet komen aan de wens om het beoordelingskader wettelijk te regelen. Dit geldt op de eerste plaats voor de aanwijzing van de gebieden die een aanvullende bescherming krijgen. In verband met de uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord c.q. de motie Schreijer-Pierik wordt de Wav op dit punt toch al aangepast. Door in de wet ook de kwetsbare delen van de VHR-gebieden en beschermde natuurmonumenten als kwetsbaar gebied aan te merken die aanvullende bescherming krijgen, ontstaat een overzichtelijker en duidelijker systeem. Het ligt dan voor de hand om ook het bij die gebieden behorende beschermingsniveau in de wet vast te leggen, zoals dat ook is gebeurd bij de huidige kwetsbare gebieden. Naast de huidige zone van 250 meter rond de «gewone» kwetsbare gebieden wordt dus ook de zone van 500 meter rond de kwetsbare delen van de VHR-gebieden en beschermde natuurmonumenten met de bijbehorende beperkingen zoals beschreven in paragraaf 3.3.1 opgenomen in de Wav.

In dit verband moet worden opgemerkt dat formeel gezien, op grond van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998, in alle gevallen, ook wanneer bovenbedoeld beschermingsregime in de Wav wordt vastgelegd, een habitattoets moet worden uitgevoerd. Daarbij moet allereerst worden nagegaan of er significante effecten kunnen optreden. Omdat bestaande bedrijven in de zone van 500 meter slechts mogen uitbreiden binnen hun «gecorrigeerd» emissieplafond en er daardoor geen toename van ammoniakemissie kan plaatsvinden, zal er op dat punt ook geen sprake

zijn van significante negatieve effecten. Een nadere beoordeling («passende beoordeling» in de terminologie van de Habitatrichtlijn) kan dan achterwege blijven. Het is echter niet uitgesloten dat andere milieu-aspecten of het zogenaamde «bestaande gebruik» (met inbegrip van de ammoniakemissie die het bedrijf reeds vóór de uitbreiding veroorzaakte) wel tot significante negatieve effecten leiden en alsnog een nadere beoordeling nodig maken.

Het beschermingsregime voor de 1500 meter-zone wordt vastgelegd in een handreiking. De voorgestelde normering leent zich niet voor regeling in de Wav om de redenen die hiervoor zijn genoemd. Ook is een handreiking in lijn met de huidige regeling die in de Wav voor IPPC-bedrijven buiten de zone van 250 meter is opgenomen.

Samenvattend:

Op bovenomschreven wijze ontstaat een eenvoudig zoneringsstelsel, waarmee aan de vereisten van de VHR en de IPPC-richtlijn wordt voldaan.

- Rondom de kwetsbare gebieden die na wijziging van de Wav als zodanig worden aangemerkt (dus zonder opgaande naaldbossen), is in de wet een zone van 250 meter vastgelegd waarbinnen voor alle bestaande bedrijven een «gecorrigeerd» emissieplafond geldt en waar nieuwvestiging is uitgesloten (behoudens een aantal specifieke uitzonderingen).
- Rondom de kwetsbare VHR-gebieden en de kwetsbare delen van de beschermde natuurmonumenten wordt in de Wav een zone van 500 meter opgenomen, waarbinnen, evenals in bovengenoemde zone van 250 meter, voor alle bestaande bedrijven een «gecorrigeerd emissieplafond» geldt en waar nieuwvestiging is uitgesloten (eventueel met uitzondering voor lokaal grondgebonden bedrijven). Voor de VHR-gebieden en beschermde natuurmonumenten die thans reeds onder de Wav vallen betekent dat een verbreding van de zone tot 500 meter.
- Rondom de hierboven genoemde zones van 250 en 500 meter komt een zone tot 1500 meter, waarbinnen het bevoegd gezag op grond van de handreiking in het algemeen geen vergunning verleent voor nieuwvestiging en voor uitbreidingen van bestaande bedrijven, indien de ammoniakemissie van het bedrijf daardoor groter zou worden dan 2000 kg per jaar (eventueel met uitzondering voor lokaal grondgebonden bedrijven). Als de emissie van een bestaand bedrijf al hoger is dan 2000 kg per jaar, geldt die emissie als plafond. Bij de zone van 250 tot 1500 meter rond de kwetsbare gebieden geldt dit regime alleen voor de IPPC-bedrijven.
- Buiten de zones van 1500 meter gelden geen verdere beperkingen, behoudens voor uitbreidingen of nieuwvestigingen die leiden tot een ammoniakemissie van meer dan 10 000 kg per jaar (in de zone van 250 tot 1500 meter rond de kwetsbare gebieden geldt dit alleen voor de IPPC-bedrijven). In die gevallen zal een afzonderlijke beoordeling moeten plaatsvinden.

In schema levert dat het volgende beeld op:

Gebied Zone	Kwetsbare delen van VHR-gebieden en van beschermde natuurmonumenten	Overige kwetsbare gebieden	Overige natuur
0–250 m	«Verbod» op nieuwvestiging en «gecorrigeerd» bedrijfsemissieplafond (eventueel uitzondering lokaal grondgebonden)	«Verbod» op nieuwvestiging en «gecorrigeerd» emissieplafond (met specifieke uitzonderingen)	Generiek emissiebeleid
250–500 m		Nieuwvestiging van IPPC-bedrijven: max. 2 000 kg emissie Bestaande IPPC-bedrijven: max. 2000 kg of (indien hoger) huidige emissie (uitzondering via gebiedsplan)	
500–1500 m	Nieuwe bedrijven: max. 2000 kg Bestaande bedrijven: max. 2000 kg of (indien hoger) huidige emissie (eventueel uitzondering lokaal grondgebonden) (uitzondering via gebiedsplan)		
1500 m e.v.	Generiek emissiebeleid. Bedrijven boven 10 000 kg emissie afzonderlijke beoordeling		

Deze zoneringsaanpak biedt een aantal voordelen voor het bedrijfsleven en voor betrokken overheden.

- Het aantal bedrijven dat beperkingen ondervindt van de Wav wordt sterk beperkt, en de inperking wordt zodanig vorm gegeven dat de uitvoeringslasten voor gemeenten zoveel mogelijk worden beperkt.
- Het gekozen zoneringsstelsel geeft invulling aan de eisen die de EU richtlijnen stellen, terwijl de lasten die voortkomen uit de noodzakelijke individuele beoordeling zoveel mogelijk worden beperkt.
- Mogelijkheden voor dynamiek in de veehouderij blijven behouden. Het reconstructieproces kan met kracht worden voortgezet.
- Bedrijven gaan in het algemeen niet op slot, maar behouden groei-mogelijkheden door inzet van techniek.

Bovenstaande voorstellen passen in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet, waarin realisatie van de doelstellingen van de EHS van vitaal belang is, en waarin is vastgelegd dat de werkingssfeer van de Wet ammoniak en veehouderij zal worden ingeperkt.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-beheer,
P. L. B. A. van Geel

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman