

Vergaderjaar 2003–2004

**24 445**

## **Mest- en ammoniakbeleid**

**Nr. 69**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2004

Op 4 november 2003 (24 445, nr. 68) hebben de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en ik in een Algemeen Overleg met uw Kamer gesproken over het ammoniakbeleid. In dit overleg is onder meer gesproken over ons voornemen tot inperking van het areaal kwetsbare natuur dat onder de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) wordt beschermd. Dit ter uitvoering van de motie Schreijer-Pierik en het Hoofdlijnenakkoord.

De Kamer heeft er bij ons op aangedrongen met nieuwe voorstellen te komen, gebaseerd op een door het Interprovinciaal Overleg (IPO) gepresenteerd alternatief.

Het IPO heeft dit alternatief nader uitgewerkt in een brief van 5 maart, die ook aan uw Kamer is toegezonden (LNV-04-110). Op verzoek van de Kamer heeft het IPO zijn voorstel toegelicht in een openbaar gesprek op 7 april jl.

Wij hebben over dit voorstel overleg gevoerd met het IPO en met de VNG. Onze gezamenlijke conclusie is, dat het IPO-voorstel de basis kan zijn voor de aanpassing van de Wav. Wij zijn dan ook voornemens een voorstel tot wijziging van de Wav voor te bereiden, waarin de provincies de bevoegdheid krijgen om de zeer kwetsbare natuurgebieden aan te wijzen en waarin de criteria worden opgenomen die de provincies dienen te hanteren bij de selectie van deze gebieden. Deze selectiecriteria zullen worden gebaseerd op het voorstel van het IPO, zoals neergelegd in de brief van 5 maart. Op voorwaarde dat de Kamer met ons voornemen instemt, zal de wijziging van de wet met spoed ter hand worden genomen.

In deze brief, die ik u mede namens de minister van LNV doe toekomen, licht ik het voornemen tot wijziging van de Wav nader toe. Allereerst wordt de wijziging in de context van het ammoniakbeleid als geheel geplaatst. Vervolgens komt het voorstel van het IPO aan de orde en de voorgenomen uitwerking daarvan in een wettelijke regeling. Tot slot

wordt ingegaan op de mogelijkheden om voor grondgebonden veehouderijen nabij Vogel- of Habitatrichtlijngebieden een uitzonderingsregeling te treffen.

## **1. Het ammoniakbeleid**

In de brief van 11 september 2003<sup>1</sup> hebben de minister van LNV en ik uw Kamer geïnformeerd over onze voornemens met betrekking tot het ammoniakbeleid. Centraal in onze aanpak staat het generieke beleid, gericht op het verminderen van emissies van ammoniak. Dit omdat het verlagen van het landelijke depositieniveau, ook wel de «ammoniak-deken» genoemd, de meest effectieve manier is om kwetsbare natuur te beschermen tegen de gevolgen van ammoniak. De belangrijkste instrumenten in dit generieke emissiebeleid zijn voorschriften voor het emissiearm uitrijden van drijfmest in het Besluit gebruik meststoffen, emissie-eisen voor stallen in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij en het door de rundveehouderijsector te ontwikkelen veevoerspoor.

Daarnaast hebben wij aangegeven dat een beperkte aanvullende bescherming van de meest kwetsbare natuurgebieden nodig is. Deze aanvullende bescherming wordt gerealiseerd door middel van de zoneringsmaatregelen in de Wav. Ter uitvoering van de motie Schreijer-Pierik en het Hoofdpijnenakkoord hebben wij in onze brief een voorstel gedaan tot inperking van het areaal natuur waarop deze zoneringsmaatregelen van toepassing zijn.

Voorts staat in bovengenoemde brief aangegeven hoe wij de zoneringsaanpak ook willen gaan toepassen om de beoordeling van de gevolgen van emissies van ammoniak uit veehouderijen die vereist is op grond van de Europese richtlijnen (de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de IPPC-richtlijn), zoveel mogelijk te stroomlijnen. Kort samengevat komt ons voorstel neer op een combinatie van een in de wet vastgelegde zone van een beperkte omvang rondom de desbetreffende natuurgebieden waarin vergaande beperkingen voor bedrijven gelden, en een in een handreiking vastgelegde ruimere zone daaromheen waarin bedrijven tot een nader bepaalde emissieomvang kunnen uitbreiden. Bij brief van 12 december 2003 aan uw Kamer hebben wij een nadere toelichting gegeven op de betekenis en de reikwijdte van deze zonering, in het licht van het toetsingskader van de Habitatrichtlijn.<sup>2</sup>

## **2. Het IPO-voorstel tot inperking van de Wav.**

In het Algemeen Overleg van 4 november 2003 heeft de Kamer kritiek geuit op ons voorstel om de opgaande naaldbossen uit de werkingssfeer van de Wav te halen. Deze kritiek was mede ingegeven door kritiek vanuit provincies op dit voorstel. Naar aanleiding van dit overleg hebben wij het IPO verzocht om het door hem aangekondigde alternatief uit te werken, en om voor 1 maart 2004 kaartmateriaal gereed te hebben. Hierover hebben wij uw Kamer bij brief van 4 december 2003 geïnformeerd.<sup>3</sup>

Op 5 maart 2004 heeft het IPO ons een uitgewerkt voorstel, voorzien van kaarten voor alle provincies, aangeboden. Het IPO heeft dit voorstel ook toegezonden aan de vaste commissies voor LNV en VROM van de Tweede Kamer, en heeft dit op uitnodiging van deze commissies op 7 april jl. toegelicht in een openbaar gesprek.

Wij hebben over dit voorstel overleg gevoerd met het IPO en met VNG. Onze gezamenlijke conclusie is dat het voorstel van het IPO een werkbaar basis is voor de aanpassing van de Wav. Wij zijn daarom voornemens in de Wav te regelen dat de provincies de bevoegdheid krijgen om de zeer

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 24 445, nr. 65.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 28 171, nr. 50.

<sup>3</sup> Brief van 4-12-2003, kenmerk DN. 2003/4905.

kwetsbare gebieden aan te wijzen. In de wet zullen criteria worden opgenomen die de provincies bij die aanwijzing moeten hanteren. Daarbij zullen de afwegingscriteria die de provincies hebben gehanteerd bij de selectie van de natuurgebieden, als uitgangspunt dienen. Wel zullen deze afwegingscriteria in overleg met het IPO en de VNG nog nader worden uitgewerkt en aangevuld, zodat ze een voldoende basis vormen voor een wettelijke regeling.

Ten aanzien van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden is een afweging op basis van de hiervoor bedoelde criteria niet aan de orde. Met het oog op de instandhouding van deze gebieden zouden in beginsel alle voor ammoniak gevoelige delen van deze gebieden als zeer kwetsbaar moeten worden aangewezen.

Het IPO geeft in zijn brief aan, van mening te zijn dat het de taak van de rijksoverheid is om concreet vast te stellen welke delen van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden als zeer kwetsbaar moeten worden beschouwd. Wij hebben begrip voor dit standpunt. Probleem is echter dat pas uit de beheersplannen die op grond van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 voor deze gebieden moeten worden opgesteld, precies zal blijken welke delen van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden bescherming behoeven tegen de gevolgen van ammoniak. In de meeste gevallen zullen de provincies deze plannen dienen te maken. De totstandkoming van de beheersplannen zal echter nog enkele jaren in beslag nemen en de daarvoor benodigde instandhoudingsdoelstellingen zijn momenteel voor de Habitatrichtlijngebieden nog niet bekend. Daarom stellen wij voor om, in elk geval voor de tussenliggende periode, met betrekking tot de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden alle gebieden die op grond van de huidige Wav als kwetsbaar moeten worden aangemerkt, als zeer kwetsbaar aan te wijzen. Dit komt overeen met de gebiedsselectie die in het voorstel van IPO is gehanteerd. Een nadeel van deze aanpak is dat op deze wijze niet is gewaarborgd dat alle voor ammoniak gevoelige natuur die met het oog op de instandhouding van deze gebieden zou moeten worden beschermd, ook onder het zoneringsregime van de Wav valt. Voor de situaties waarbij de Wav die bescherming niet biedt, kan de Natuurbeschermingswet 1998 in dat hiaat voorzien. In dit verband zal op termijn worden bezien of de inhoud van de beheersplannen aanleiding geeft om de aanwijzingsbesluiten van de provincies aan te passen.

Met het oog op de algemene verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en de specifieke verantwoordelijkheid voor een correcte uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijnen zal bovendien in de Wav worden geregeld dat de aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden door de provincies de goedkeuring van de minister van LNV behoeft. Het is overigens de bedoeling het aanwijzingsbesluit van de provincies slechts marginaal te toetsen.

Ten aanzien van de omvang van het in de toekomst te beschermen areaal natuur en de daarmee samenhangende beperking van de aantallen bedrijven die door het zoneringsbeleid worden beïnvloed, willen wij nog het volgende opmerken.

In het voorstel van de provincies neemt het areaal te beschermen natuur in de Wav af met 18% tot circa 313 000 hectare. Het aantal bedrijven dat onder het zoneringsregime van de Wav valt vermindert met ruim 50% (van circa 9000 tot ongeveer 4500 bedrijven) ten opzichte van de situatie die onder de voormalige Interimwet ammoniak en veehouderij gold. Daarbij is uitgegaan van een zone van 250 meter. Bij verbreding van de zone rondom de voor ammoniak gevoelige delen van de Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden van 250 tot 500 meter, zoals voorgesteld in de brief van 11 september 2003, blijft de afname van het aantal bedrijven dat onder het zoneringsregime van de Wav valt beperkt tot 33% (van ongeveer 9000 tot circa 6050 bedrijven). Het IPO is daarbij uitgegaan van de

voor verzuring gevoelige gebieden overeenkomstig de Interimwet ammoniak en veehouderij.

Ook buiten de zones van 500 (bij ammoniakgevoelige delen van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden) respectievelijk 250 meter (bij overige zeer kwetsbare gebieden) zullen bedrijven als gevolg van de doorwerking van de Europese richtlijnen met beperkingen te maken krijgen, zij het minder vergaande. Hoewel op basis van het IPO-voorstel deels andere natuurgebieden als zeer kwetsbaar zullen worden aangewezen dan op grond van ons voorstel van 11 september 2003, zal dat naar verwachting geen grote wijziging brengen in het aantal bedrijven dat buiten genoemde zones wordt beperkt in zijn uitbreidingsmogelijkheden.

Het voorstel van het IPO komt naar onze mening voldoende tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om het aantal bedrijven dat met de zone-ringsmaatregelen van de Wav te maken heeft, aanzienlijk te verminderen. Anderzijds is gewaarborgd dat voor de meest kwetsbare natuurgebieden de noodzakelijke aanvullende bescherming gehandhaafd blijft.

### **3. Uitzondering voor grondgebonden veehouderij.**

Van verschillende zijden is aangedrongen op een uitzondering voor extensieve, lokaal grondgebonden bedrijven in de zones rondom de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. In de brief van 11 september vorig jaar hebben wij reeds aangegeven dat de mogelijkheden hiertoe, zowel juridisch als uitvoeringstechnisch gezien, zeer beperkt lijken.

Door Alterra en TNO is een verkennend onderzoek verricht naar de effecten die de ammoniakemissie van lokaal grondgebonden bedrijven op kwetsbare natuurgebieden veroorzaken. Uit deze verkenning blijkt dat wanneer alle veehouderijen in een dergelijke zone aan de eisen van grondgebondenheid (een maximale veebezetting en grond in de directe omgeving van de dierenverblijven) zouden voldoen, de totale ammoniakbelasting op de kwetsbare natuur vanuit die zone tot een aanvaardbaar niveau wordt gelimiteerd. In de praktijk zijn in de directe omgeving van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden echter ook andere, niet-grondgebonden bedrijven aanwezig. Bij de beoordeling of er in een concreet geval bij uitbreiding van een grondgebonden veehouderij sprake is van een significant effect, zullen ook de cumulatieve effecten, als gevolg van de aanwezigheid van de andere veehouderijen in die zone, moeten worden betrokken.

Hoewel een benadering die uitgaat van de eis van grondgebondenheid dus zijn beperkingen heeft, willen wij toch proberen enige ontwikkelingsruimte voor lokaal grondgebonden bedrijven te creëren. Nog gezien zal worden in hoeverre het nieuwe mestbeleid dat in het kader van het nitraatdossier wordt ontwikkeld, aanknopingspunten biedt voor een uitzonderingsregeling.

Het opnemen van criteria voor lokale grondgebondenheid in de Wav zelf, achten wij overigens niet gewenst. Dat zou niet alleen leiden tot een zeer gedetailleerde en moeilijk uitvoerbare regeling, maar bovendien het risico van strijdigheid met het toetsingskader van de Habitatrichtlijn met zich meebrengen. Het kan namelijk niet worden uitgesloten dat in bijzondere gevallen een uitbreiding van een veehouderij die voldoet aan de vereisten van een generieke uitzonderingsregeling voor grondgebonden veehouderijen, toch significante gevolgen voor een Vogel- of Habitatrichtlijngebied heeft. Wel is het mogelijk om in de Wav in algemene zin te bepalen dat grondgebonden veehouderijen, met name melkveehouderijen, mogen uitbreiden, onder de voorwaarde dat er geen sprake is van significante effecten op Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Op deze wijze wordt voorkomen dat er strijd met het toetsingskader van de Habitatrichtlijn ontstaat. Het beoordelingskader, met daarin de eisen voor grondgebondenheid, kan

dan worden opgenomen in de handreiking, waarin overeenkomstig de brief van 11 september 2003 ook het zoneringsregime voor de bedrijven buiten de zone van 500 meter zal worden uitgewerkt.

Een uitzondering voor grondgebonden veehouderijen is vooral van belang voor melkrundveehouderijen die binnen de zone van 500 meter rondom een Vogel- of Habitatrichtlijngebied zijn gelegen. Voor de bedrijven in de zone van 500 tot 1500 meter is in eerder genoemde brief van 11 september een emissieplafond van 2000 kilogram ammoniak voorgesteld. Dit plafond biedt melkrundveehouderijen over het algemeen nog voldoende ontwikkelingsruimte.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel