

Vergaderjaar 1999–2000

**26 356**

## **Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden)**

**Nr. 8**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 september 2000

Bij brief van 29 juni jl. heeft de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan mij en mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer medegedeeld dat zij het wetsvoorstel-Reconstructiewet concentratiegebieden gereed acht voor plenaire behandeling. Ten behoeve van deze plenaire behandeling zend ik u met dit schrijven nog enige aanvullende informatie op de nota naar aanleiding van het verslag betreffende de Reconstructiewet concentratiegebieden (kamerstukken II, 1999/2000, 26 356, nr. 5) en de brief van de minister van VROM d.d. 18 mei 2000 inzake toekomstig stank- en ammoniakbeleid (kamerstukken II, 1999/2000, 26 356, nr. 7) en het over deze brief gevoerde algemeen overleg op 25 en 31 mei 2000 (kamerstukken II, 1999/2000, 24 445, nrs. 53 en 54).

Mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan ik u het volgende berichten.

#### **1. Het stelsel van de Reconstructiewet**

De voorgestelde reconstructie beoogt door middel van een gewijzigde ruimtelijke inrichting van – delen van – de concentratiegebieden van de veehouderij een integrale en onderling samenhangende oplossing te bieden voor een aantal problemen waarmee deze gebieden te kampen hebben. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel-Reconstructiewet concentratiegebieden, en met name in hoofdstuk 2 van die memorie, is een uitvoerige beschouwing opgenomen van vraagstukken die in de concentratiegebieden een rol spelen en van de onderlinge samenhang van de genoemde probleempunten. In dat verband worden ondermeer de volgende punten genoemd:

- veterinaire risico's als gevolg van een grote concentratie van veehouderijen;
- een grote milieudruk op bos en natuur (met name verzuring, vermesting, verdroging) alsmede andere milieuproblematiek (in het

- bijzonder geurhinder), mede ten gevolge van de grote veehouderijconcentratie;
- verstening en verrommeling van het landschap; en
- vermindering van ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw.

De voorgestelde Reconstructiewet biedt een kader om door middel van een gewijzigde ruimtelijke inrichting van de concentratiegebieden een kwaliteitsimpuls te verwezenlijken, waarbij een nieuw evenwicht kan worden gevonden tussen de verschillende functies van het landelijk gebied. Dit zal gebeuren vanuit een integrale benadering, waarbij perspectief voor de landbouw, vermindering van veterinaire kwetsbaarheid, terugdringing van de milieubelasting en verbetering van de kwaliteit van water, landschap, bos en natuur hand in hand gaan.

Het wetsvoorstel laat de provincies een grote mate van vrijheid om in reconstructieplannen de meest wenselijke ruimtelijke inrichting van de te reconstrueren gebieden te definiëren, alsmede om de maatregelen en voorzieningen te bepalen die zullen worden getroffen om deze gewenste ruimtelijke inrichting te verwezenlijken. Eén en ander dient uiteraard wel te geschieden in overeenstemming met de inhoudelijke randvoorwaarden die in het wetsvoorstel en de bijbehorende rijksuitgangspunten zijn opgenomen. In dit verband wijzen wij er in het bijzonder op dat onderdeel van elk reconstructieplan in ieder geval dient te zijn de aanwijzing van een of meer varkensvrije zones en van ontwikkelingsgebieden voor de veehouderij (zie het voorgestelde artikel 11, vierde lid). Voorts dienen blijkens de onder punt D in de bijlage bij het wetsvoorstel opgenomen rijksuitgangspunten ook maatregelen en voorzieningen in het reconstructieplan te zijn opgenomen ter voorkoming van vestiging en beperking van uitbreiding van intensieve veehouderijbedrijven in bepaalde bos- en natuurgebieden.

Gelet op het voorgaande zullen voor ieder reconstructiegebied in het reconstructieplan op zijn minst een aantal deelgebieden zijn opgenomen waar vestiging en uitbreiding van varkenshouderijen ruimtelijk niet zal worden toegestaan – de varkensvrije zones –, alsmede gebieden waar voor intensieve veehouderijen ruimtelijke beperkingen ter zake van vestiging en uitbreiding zullen worden gesteld om redenen van natuur en landschap. Overlappendingen tussen deze twee categorieën van gebieden zijn mogelijk. Aan de andere kant zullen ook in elk reconstructieplan een of meer ontwikkelingsgebieden moeten worden aangewezen waar vestiging en uitbreiding van veehouderijen ruimtelijk juist zal worden toegestaan.

## **2. Verhouding tussen het wetsvoorstel en provinciale beleidsvoornemens met betrekking tot de integrale zonering**

Waar de vaste commissie voor LNV in bovengenoemde brief vraagt naar de verhouding van het wetsvoorstel met een aantal provinciale plannen voor her en der aan te wijzen zones, nemen wij aan dat daarbij in het bijzonder wordt bedoeld op het concept van de «integrale zonering», zoals dat momenteel door de reconstructieprovincies wordt gehanteerd bij de voorbereiding van het opstellen van reconstructieplannen, bij het opzetten van pilotprojecten reconstructie, dan wel bij voornemens tot een op de reconstructie vooruitlopende herziening van streekplannen.

Hieromtrent merk ik het volgende op. De basisgedachte van de integrale zonering is dezelfde als die aan de Reconstructiewet ten grondslag ligt, namelijk dat een gewijzigde ruimtelijke inrichting van een gebied moet worden gedefinieerd, rekening houdende met alle relevante vraagstukken op gebieden als veterinaire kwetsbaarheid, water en milieu, kwaliteit van bos, natuur en landschap, recreatief-toeristische kwaliteit en ontwikkelingsperspectief voor de landbouw.

De provinciale voornemens tot integrale zonering gaan uit van een

gebiedsdekkende indeling van de reconstructiegebieden in een beperkt aantal categorieën, die onderling verschillen in de na te streven ontwikkelingsrichting voor de desbetreffende delen van het reconstructiegebied.

Het zou te ver voeren om een volledige beschrijving te geven van deze gebiedscategorieën; op deze plaats kan worden volstaan met op te merken dat deze een reeks vormen, lopend van gebieden met een sterk accent op de landbouw met mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van (intensieve) veehouderij (aangeduid als perspectiefgebieden) tot gebieden met hoge natuur-, landschaps- en milieuwaarden, waar het ruimtelijk beleid is gericht op behoud en versterking van die waarden en hoogstens voor extensieve, grondgebonden landbouw plaats is (aangeduid als extensiveringsgebied).

Ofschoon de Reconstructiewet niet noopt tot een gebiedsdekkende indeling in een beperkt aantal gebiedscategorieën, zoals voorgestaan door de provincies die bij de voorbereiding en uitwerking van de reconstructie en de reconstructiepilots kiezen voor de integrale zonerings, is een dergelijke aanpak naar mijn oordeel niet met het wetsvoorstel in tegenspraak, zolang de aldus uitgewerkte provinciale beleidslijnen voldoen aan de randvoorwaarden die door de Reconstructiewet worden gesteld. Zo zullen bijvoorbeeld de in het kader van de reconstructie te realiseren varkensvrije zones kunnen worden opgenomen in de extensiveringsgebieden; de ontwikkelingsgebieden in de zin van de reconstructiewet zullen voornamelijk moeten worden gezocht in de perspectiefgebieden, hoewel het door de provincies uitgezette beleid niet uitsluit dat aan bestaande intensieve bedrijven ook in onderdelen van de plafondgebieden ontwikkelingsmogelijkheden kunnen worden geboden, mits zulks niet belemmerend werkt voor andere functies en vanzelfsprekend passend binnen de randvoorwaarden van de milieuregelgeving (waaronder ammoniak). Gelet op het voorgaande kom ik tot de conclusie dat enerzijds de Reconstructiewet geen belemmering vormt voor het vormgeven van een provinciaal ruimtelijk beleid door middel van integrale zonerings, terwijl anderzijds de integrale zonerings de uitvoering van de reconstructie niet in de weg staat. Integendeel, integrale zonerings ondersteunt de realisering van de doeleinden van de reconstructie.

### **3. Reconstructie en het nieuwe ammoniakbeleid**

Het nieuwe ammoniakbeleid, dat na het vervallen van de huidige Interimwet ammoniak en veehouderij (uiterlijk 1 januari 2002) van kracht moet worden, is in mei jongstleden met de Kamer besproken. Thans bereiden mijn ambtgenoot van VROM en ik op dit punt een wetsvoorstel voor, rekening houdende met de bevindingen van de Kamer over de besproken beleidsvoorstellen.

Wij streven naar een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor het toekomstige ammoniakbeleid. Wij hebben dan ook met belangstelling kennis genomen van het gezamenlijk standpunt van LTO-Nederland en Stichting Natuur en Milieu, dat wij op 3 juli jl. hebben ontvangen.

In het toekomstige ammoniakbeleid kiezen wij, mede gehoord de Kamer en beide genoemde maatschappelijke organisaties, voor een maximale inzet op het emissiespoor: verregaande emissiereductie door het nemen van technische maatregelen. Het emissiespoor zal voor een belangrijk deel worden vormgegeven door middel van de AMvB Huisvesting, die wij in de loop van volgend jaar aan de Kamer zullen voorleggen. Wij zijn van mening dat naast het emissiespoor een beperkt aanvullend gebiedsgericht ammoniakbeleid noodzakelijk is om kwetsbare natuur te

beschermen. Wij kiezen voor een eenvoudige en landelijk uniforme invulling van het aanvullende beleid om zodoende maximale duidelijkheid te bieden.

Het aanvullende beleid zal gaan gelden voor kwetsbare bos- en natuurgebieden en een vaste zone van 500 meter daaromheen. Bos- en natuurgebieden worden in dit geval als kwetsbaar aangemerkt als zij voldoen aan de volgende twee criteria:

- a. zij onder de huidige Interimwet ammoniak en veehouderij als voor verzuring gevoelig zijn aangemerkt (en dus voor 1 mei 1988 zijn aangelegd of begrensd) en
- b. zij deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur (EHS) die de provincies in de afgelopen jaren hebben begrensd dan wel binnenkort nog moeten begrenzen.

Vanuit het preventiebeginsel wordt het vestigen van alle typen veehouderijen aldaar verboden. Om vermindering van de ammoniakemissie vanuit deze zone te garanderen, zullen beperkingen worden gesteld aan de stalemmissie van bestaande bedrijven. Gedacht wordt aan een stalemmissieplafond per bedrijf dat wordt gebaseerd op de thans vergunde emissie met een correctie voor de stand der techniek conform de nieuwe AMvB Huisvesting. Een veehouder kan binnen dit plafond door het toepassen van verdergaande technieken dan op grond van de AMvB Huisvesting is vereist, extra dieren houden. Op deze systematiek wordt een uitzondering gemaakt voor melkrundveebedrijven. We willen moderne gezinsbedrijven met melkrundvee waarvan de stallen en de huiskavel in de nabijheid van natuurgebieden zijn gelegen, niet dwingen tot een verplaatsing van de stallen. Voor deze melkrundveebedrijven geldt dat voorzover het berekende stalemmissieplafond lager is dan een in de wet op te nemen emissiewaarde, de melkrundveehouder tot die hogere waarde kan uitbreiden. Het instrument van een stalemmissieplafond per bedrijf betekent een ontmoedigingsbeleid inzake de uitbreiding van intensieve bedrijven in kwetsbare natuurgebieden en in een zone daaromheen maar laat via bovengenoemde uitzondering voldoende ruimte voor een verdere ontwikkeling van bestaande melkrundveehouderijbedrijven met stallen en huiskavels die zijn gelegen in de zones rond kwetsbare natuurgebieden. Verder vervangt het stalemmissieplafond het eerder voorgestelde stelsel van saldering van ammoniakemissierechten.

Wij streven ernaar om de omgevingstoetsing voor het aspect ammoniak voor veehouderijbedrijven in het thans in voorbereiding zijnde wetsvoorstel te regelen. Daarmee wordt voorkomen dat na het vervallen van de Interimwet ammoniak en veehouderij de individuele omgevingstoets op basis van de Wet milieubeheer weer zal gaan gelden. Deze individuele omgevingstoets heeft de specifieke individuele situatie als uitgangspunt bij de besluitvorming over de milieuvergunning inzake vestiging of uitbreiding van een bedrijf. Dit betekent dat het bevoegd gezag (voor veehouderijen: de gemeente) bij de beslissing omtrent de milieuvergunning verplicht is om bij de toetsing van de effecten van de inrichting op de omgeving (de zogenaamde omgevingstoets) ook de ammoniakdepositie afkomstig van de aanvrager alsmede de depositie afkomstig van andere bedrijven op nabijgelegen voor verzuring gevoelige bos- en natuurgebieden én de achtergronddepositie in het betreffende gebied in de beschouwing te betrekken. De vele variabelen bij deze toetsing geven een veehouder onzekerheid over het wel of niet kunnen verkrijgen van de gewenste milieuvergunning. Wij streven naar een eenvoudiger oplossing die vooraf meer zekerheid en duidelijkheid biedt. Tegelijkertijd moet strijdigheid met verplichtingen ter zake van de omgevingstoets, die voortvloeien uit de IPPC-richtlijn (richtlijn 96/61/EG van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEG L257) alsmede uit de Mer-richtlijn (richtlijn

85/337/EEG van 27 juni 1085 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbaren en particuliere projecten (PbEG L175)), worden voorkomen. Wij zullen in het wetsvoorstel, dat wij thans voorbereiden, voorstellen om de individuele omgevingstoets voor het aspect ammoniak in te vullen door het boven omschreven aanvullend gebiedsgericht ammoniakbeleid met beperkingen in kwetsbare gebieden én in een zone van 500 meter daaromheen. Dit zal ook betrekking hebben op bedrijven met varkens en pluimvee die door hun omvang onder de werking van de IPPC- en de Mer-richtlijn en de daaruit voortvloeiende verplichting van een omgevingstoets vallen. Mocht bij de voorbereiding van het wetsvoorstel uit toetsing bij de Europese Commissie en de Raad van State blijken dat deze invulling van de omgevingstoets voor de IPPC-/Mer-bedrijven onvoldoende is, dan zal door ons in het wetsvoorstel dat wij begin volgend jaar aan de Kamer zullen aanbieden, een keuze worden gemaakt uit twee alternatieven: het verbreden van de zones rond kwetsbare natuurgebieden met beperkingen voor de IPPC-/Mer-bedrijven of een zo eenvoudig mogelijke, gestandaardiseerde omgevingstoets voor de IPPC-/Mer-bedrijven conform het principe van de Wet milieubeheer, die bedrijven op voorhand de nodige zekerheid verschafft omtrent het in acht te nemen stalemisplafond.

Ik hecht eraan op te merken dat ik een spoedige totstandkoming van de Reconstructiewet van belang acht. Om de thans aanwezige dynamiek in het reconstructieproces vast te kunnen houden is het noodzakelijk dat de provincies kunnen beschikken over het instrumentarium van de Reconstructiewet om de buitenwettelijk voorbereide reconstructievoornemens om te kunnen zetten in operationele reconstructieplannen. Gelet op het karakter van de voorgestelde Reconstructiewet, die vooral een procedureel kader biedt voor de voorgenomen reconstructie, is besluitvorming omtrent het wetsvoorstel ook zeer wel mogelijk zonder dat het laatste woord is gezegd over het wetsvoorstel inzake het aanvullend ammoniakbeleid. Om diezelfde reden hoeft met voortzetting van de behandeling van de Reconstructiewet niet te worden gewacht op de bevindingen van de commissie-Koopmans inzake de herstructurering van de melkveehouderij.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
L. J. Brinkhorst