

Vergaderjaar 1998–1999

26 370

Wijziging van de Interimwet ammoniak en veehouderij (verlenging; einde legalisering)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

§ 1. Inleiding

De Interimwet ammoniak en veehouderij (hierna: de Interimwet) bevat regels die een gemeente moet hanteren bij de beslissing inzake milieuvergunningen voor veehouderijen. Die regels treden in de plaats van het reguliere toetsingskader van de Wet milieubeheer met betrekking tot de beoordeling van de milieugevolgen van door een veehouderij veroorzaakte ammoniakdepositie op voor verzuring gevoelige gebieden.

De Interimwet is in werking getreden met ingang van 26 augustus 1994, met als doel een aantal problemen in de vergunningverlening door gemeenten op te lossen en een kader te bieden voor het gemeentelijk en regionaal ammoniakreductiebeleid. Aanleiding voor de Interimwet was jurisprudentie van de toenmalige Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. De rechter oordeelde de toepassing door het bevoegd gezag van het toetsingskader voor de aanvaardbaarheid van ammoniakemissie en -depositie zoals dat was aangereikt in de richtlijn Ammoniak en Veehouderij 1991 (de «tweede ecologische richtlijn»), op enkele belangrijke onderdelen in strijd met de Hinderwet. Dat leidde tot de volgende knelpunten:

1. het gemeentelijk beleid gericht op het op peil brengen van het achtergebleven vergunningenbestand van veehouders (legalisering) werd voor een belangrijk deel geblokkeerd;
2. de onzekerheid over de mogelijkheid van vergunningverlening voor oprichting en uitbreiding van veehouderijbedrijven in de concentratiegebieden legde de introductie van emissiearme stallen vrijwel volledig stil;
3. de met de richtlijn geïntroduceerde saldomethode werd in haar toepassing sterk beperkt.

Om deze knelpunten op te lossen biedt de Interimwet aan gemeenten een toetsingskader voor de aanvaardbaarheid van legalisering, oprichting of uitbreiding van veehouderijbedrijven. Dit toetsingskader geeft aan tot welke waarden van de ammoniakdepositie voor deze situaties vergunning kan worden verleend. Daarbij kan, in het geval van een door een veehouder gewenste toename van de ammoniakdepositie, toepassing gegeven worden aan een gebiedsgerichte saldomethode.

Naast het oplossen van bovengeschetste problemen is de Interimwet

bedoeld om een planmatige aanpak van de vergunningverlening te stimuleren. Daartoe bevat de Interimwet een wettelijke basis voor gemeentelijke ammoniakreductieplannen.

De werkingsduur van de huidige Interimwet is beperkt tot vijf jaar, zodat de wet expireert met ingang van 26 augustus 1999. Destijds is gekozen voor een tijdelijke wet, om zo snel mogelijk het hoofd te kunnen bieden aan de genoemde problemen. De verwachting dat de legalisering binnen deze periode van vijf jaar voltooid zou kunnen worden, zal naar alle waarschijnlijkheid uitkomen. Het realiseren van een definitieve opvolger voor de huidige Interimwet blijkt echter meer tijd te vergen dan indertijd is voorzien. De met dit wetsvoorstel beoogde verlenging van de werkingsduur van de Interimwet heeft tot doel om daarvoor alsnog voldoende tijdsruimte te creëren.

§ 2. Beëindiging legalisering

Met het wetsvoorstel wordt geen verlenging beoogd van de mogelijkheid van legalisering van de ammoniakdepositie afkomstig van bestaande veehouderijen zonder (toereikende) milieuvergunning. Wij stellen derhalve voor om aan die mogelijkheid per 26 augustus 1999 een einde te laten komen. Vanaf die datum zullen voor bedrijven zonder vergunning dezelfde regels gaan gelden als voor nieuw op te richten dan wel uit te breiden bedrijven.

De artikelen 6 en 7 van de huidige Interimwet voorzien in de mogelijkheid van vergunningverlening voor veehouderijen die ten tijde van de inwerkingtreding van de Interimwet niet over een (toereikende) milieuvergunning beschikten. Aan die legalisering liggen drie uitgangspunten ten grondslag:

1. iedere veehouderij opgericht voor 1 januari 1987 komt, althans wat betreft de milieugevolgen van ammoniakdepositie, in aanmerking voor een milieuvergunning;
2. de ammoniakdepositie die maximaal kan worden toegestaan, wordt berekend aan de hand van het aantal binnen de veehouderij aanwezige dieren op een bepaalde peildatum in het verleden;
3. als bij legalisering een hogere waarde wordt toegestaan dan 15 mol, dan dient de depositie binnen vijf jaar te worden verminderd tot de laagste waarde die in het betrokken geval in redelijkheid kan worden gevergd; deze vermindering kan behalve door het nemen van maatregelen ook geëffectueerd worden door (gedeeltelijk) beëindigen van het bedrijf.

Reeds bij de totstandkoming van de huidige Interimwet is er mee rekening gehouden dat waarschijnlijk niet aan alle illegale bedrijven binnen de looptijd van de Interimwet een toereikende vergunning verleend zou kunnen worden. Daarover wordt in de memorie van toelichting bij de Interimwet opgemerkt: «Het geringe aantal bedrijven zonder vergunning, dat na vijf jaar nog zal resteren, zal als gevolg van deze ontwikkeling met aanzienlijk minder bestuurslasten daadwerkelijk te sluiten zijn of op korte termijn zelf stoppen, te meer daar dit perspectiefloze bedrijven zijn. Het bedrijfsleven «rond» deze veehouders zal geen enkel lange termijnvertrouwen in hen hebben, waar het gaat om kredietverlening en leveranties.»¹

Deze prognose uit 1993 kan worden afgezet tegen de door de Inspectie Milieuhygiëne sinds 1994 verzamelde cijfers over veehouderijbedrijven die (nog) niet over een vergunning beschikken. Uit deze gegevens blijkt dat in 1994 volgens opgave van gemeenten ongeveer 6900 bedrijven geen toereikende vergunning hadden. Tot 1 februari 1998 zijn van deze groep circa 4500 bedrijven gelegaliseerd. Om de situatie na te gaan rond de

¹ Kamerstukken II 1992/93, 23 221, nr. 3, blz. 15.

resterende 2400 bedrijven heeft de Inspectie Milieuhygiëne in 1997 en in februari van 1998 aanvullende inventarisaties uitgevoerd. Hieruit bleek dat van de resterende bedrijven vele gestopt zijn. Verder blijkt een groot aantal bedrijven tot de categorie «hobby-boer» te behoren, dat wil zeggen dat de bedrijfsomvang zo klein is dat zij niet vergunningplichtig zijn. Uitgaande van deze gegevens is ingeschat dat de achterstand in vergunningverlening per 1 maart 1998 nog ruim 800 veehouderijbedrijven betrof. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om relatief kleinere veehouderijen. Gelet op het feit dat voor een groot aantal van deze bedrijven op 1 maart 1998 nog vergunningsprocedures liepen, is het waarschijnlijk dat inmiddels de legalisering voor deze bedrijven grotendeels is afgerond. Tot deze groep van ruim 800 behoren daarnaast veehouderijen die op grond van artikel 6 van de Interimwet weliswaar gelegaliseerd zouden kunnen worden voor zover het de door hen veroorzaakte ammoniakdepositie betreft, maar die een zodanige stankhinder veroorzaken dat de milieuvergunning uiteindelijk toch niet verleend kan worden. Verlenging van de legaliseringsmogelijkheid van de Interimwet biedt deze bedrijven geen soelaas. Het gaat om een groep van enkele tientallen tot ten hoogste honderd bedrijven (zie ook hierna).

De verwachting is dus dat aan alle veehouders die hun bedrijf wensen voort te zetten en waarvoor de legaliseringsmogelijkheid van de Interimwet soelaas biedt, op 26 augustus 1999 daadwerkelijk vergunning zal zijn verleend. Er is dus geen reden om de werkingsduur van de legaliseringsbepalingen te verlengen. Wij stellen dan ook voor, overeenkomstig het gestelde in de brief van 24 april 1997 van onze ambtsvoorgangers inzake de evaluatie van de Interimwet,¹ om de legaliseringsregeling te beëindigen. De huidige artikelen 6 en 7 worden vervangen door een nieuw artikel 6, waarin met betrekking tot veehouderijen waarvoor een milieuvergunning is verleend met toepassing van artikel 6 zoals dat luidde voor 26 augustus 1999, de waarde van de depositie die bij een latere milieuvergunning ten hoogste kan worden toegestaan, in beginsel² wordt gefixeerd op de waarde van de depositie die volgt uit de eerstbedoelde vergunning.

Wat betreft de hierboven bedoelde stankknelpunten zij nog het volgende opgemerkt. Het is onwenselijk dat illegale situaties, met de daarmee gepaard gaande rechtsonzekerheid voor zowel de betrokken bedrijven als hun omgeving, in stand blijven. De veehouderijen die op 26 augustus 1999 nog niet over een toereikende milieuvergunning zullen beschikken, zullen derhalve actief moeten worden aangepakt. Dat is uiteraard in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (de gemeente). In de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996 zijn het bevoegd gezag suggesties aangereikt over de in deze gevallen mogelijke acties. Centraal hierbij staat een maatwerkbenadering waarbij in overleg tussen gemeente en veehouder wordt vastgesteld hoe de stankhinder binnen een redelijke termijn tot een aanvaardbaar niveau kan worden teruggebracht. Dit kan door het nemen van (gefaseerde) technische maatregelen of door (na een eventuele overgangstermijn) beëindiging van het bedrijf. Gezien het beperkte aantal bedrijven waarvoor dit geldt, lijkt het niet noodzakelijk om hiervoor nog extra landelijke afspraken te maken. Als het mogelijk is om de stankhinder alsnog tot een aanvaardbaar niveau te reduceren, dan zal vervolgens wat ammoniak betreft moeten worden uitgegaan van de regels voor oprichting of uitbreiding van bedrijven. Toepassing van de saldomethode van artikel 8, vierde lid, van de Interimwet zou dan alsnog soelaas kunnen bieden.

¹ Zie blz. 10, onder punt 3, van de brief van 24 april 1997, kenmerk DWL/97090875, aan de voorzitter van de vaste commissie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer inzake Evaluatie Interimwet Ammoniak en Veehouderij (niet gedrukt als kamerstuk).

² Namelijk behoudens toepassing in een gemeentelijk ammoniakreductieplan van artikel 8, tweede of vierde lid, van de Interimwet. Zie hiervoor de toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 6 van de Interimwet (artikel I, onder B).

§ 3. Verlenging werkingsduur

Ingevolge artikel 15 van de huidige Interimwet vervalt de wet met ingang van 26 augustus 1999. In 1996 is de Interimwet geëvalueerd. In het daarover uitgebrachte verslag¹ werd geconstateerd dat er nog slechts een beperkte evaluatie mogelijk was, en dat voor het verkrijgen van meer exacte kennis van de landelijke en regionale ontwikkelingen en mogelijke knelpunten rond de vergunningverlening en handhaving op grond van de Interimwet, een diepgaander onderzoek nodig zou zijn over een langere periode. Deze kennis is ook nodig om te komen tot de voorbereiding van het ammoniakinstrumentarium na expiratie van de huidige Interimwet.

In 1997 hebben tussen rijksoverheid, provincies, gemeenten en overige betrokken partijen uitvoerige discussies plaatsgevonden over het toekomstige ammoniakinstrumentarium. Lange tijd waaierde de discussie breed uit over de mogelijke alternatieven, vooral vanwege het feit dat het ammoniakvraagstuk door de betrokken partijen en in de regio's sterk wisselend wordt ervaren. In het regeerakkoord (zomer 1998) zijn afspraken gemaakt over het ammoniakbeleid en het beleid inzake de veehouderij. Deze afspraken vormden het uitgangspunt voor het overleg tussen Rijk, provincies en gemeenten over de hoofdlijnen van het toekomstig ammoniakbeleid voor de concentratiegebieden. In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel Reconstructiewet concentratiegebieden is hierover recent overeenstemming bereikt.

In het ammoniakbeleid komt het accent te liggen op de emissie van ammoniak. Daaraan wordt invulling gegeven door generieke technische eisen te stellen. Voor bescherming van voor verzuring gevoelige gebieden van de Ecologische Hoofdstructuur zijn daarnaast aanvullende maatregelen noodzakelijk. Deze maatregelen zullen een begrenzing inhouden van de omvang van de varkens- en pluimveestapel nabij deze gebieden. Deze begrenzing zal niet meer worden gerealiseerd met een stelsel van depositienormen, zoals nu in de Interimwet, maar door een regeling op basis van varkens- en pluimveerechten. Dit aanvullend ammoniakbeleid voor de concentratiegebieden zal in 1999 worden uitgewerkt in wetsvoorstellen, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan de Wet milieubeheer, de Meststoffenwet en de Wet herstructurering varkenshouderij.

Over het toekomstig ammoniakbeleid buiten de concentratiegebieden zal begin 1999 verder worden overlegd met de provincies, gemeenten en de overige betrokken partijen. Nadat ook daarover overeenstemming is bereikt, zullen de gemaakte afspraken in de hierboven genoemde wetsvoorstellen worden verwerkt, dan wel in aparte wetsvoorstellen worden uitgewerkt.

Het bovenstaande schetst in het kort de stand van zaken rond de ontwikkeling van het toekomstig ammoniakbeleid. Voor de concentratiegebieden kan begin 1999 aan de voorbereiding van de wetsvoorstellen worden begonnen en voor de niet-concentratiegebieden in de tweede helft van dat jaar. Voor de daarop volgende wettelijke procedure tot en met inwerkingtreding van het nieuwe ammoniakinstrumentarium is echter de resterende werkingsperiode van de Interimwet tot 26 augustus 1999 te kort. Wij stellen daarom voor om de expiratiedatum van de Interimwet te verlengen tot 1 januari 2002. Hierbij is het uitdrukkelijk niet onze intentie om de wet in elk geval tot deze datum te laten doorlopen. Als het lukt om de vervangende toekomstige ammoniakregelgeving eerder in werking te laten treden, dan zal, met toepassing van het gewijzigde artikel 15 van de Interimwet, bij koninklijk besluit een eerder tijdstip worden bepaald waarop de wet vervalt.

¹ Zie de brief van 24 april 1997, kenmerk DWL/97090875, aan de voorzitter van de vaste commissie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer inzake Evaluatie Interimwet Ammoniak en Veehouderij (niet gedrukt als kamerstuk).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onder A (wijziging artikel 5)

Door de wijziging van artikel 6 is het niet meer nodig om in artikel 5 de werkingssfeer van dit artikel expliciet uit te sluiten voor de in artikel 6 bedoelde gevallen: na de wijziging heeft artikel 6 betrekking op veehouderijen waarvoor eerst op of na 26 augustus 1994 een toereikende milieuvergunning is verleend, terwijl artikel 5 betrekking heeft op veehouderijen waarvoor op 26 augustus 1994 reeds een toereikende milieuvergunning gold.

Artikel I, onderdelen B en C (wijziging artikel 6 en schrappen artikel 7)

Het voorgestelde artikel 6 komt in de plaats van de huidige artikelen 6 en 7 van de Interimwet. Ingevolge het huidige artikel 6 moet de in artikel 3 bedoelde depositiegrenswaarde worden bepaald aan de hand van de feitelijke depositie op één of meer in het verleden gelegen peildata, waarbij artikel 7 in beginsel verplicht tot het voorschrijven van reducerende maatregelen indien de op deze wijze bepaalde grenswaarde hoger is dan 15 mol. Ingevolge het voorgestelde artikel 6 is de grenswaarde in beginsel gelijk aan de grenswaarde die volgt uit de vergunning die is verleend met toepassing van de huidige artikelen 6 en 7, dat wil zeggen de beschikking waarbij de gemeente voor de veehouderij voor het eerst een (toereikende) milieuvergunning heeft verstrekt. De maximale depositiewaarde die ingevolge de legaliseringsbeslissing is toegestaan, geldt in beginsel dus ook als grenswaarde voor latere beslissingen tot vergunningverlening. Deze depositiegrenswaarde kan ingevolge een gemeentelijk ammoniakreductieplan echter worden verhoogd met toepassing van de saldomethode van artikel 8, vierde lid, van de Interimwet, of worden verlaagd met toepassing van artikel 8, tweede lid, het laatste althans na aanvaarding door het parlement van het wetsvoorstel tot wijziging van de Interimwet ammoniak en veehouderij (reparatie ten behoeve van gemeentelijk ammoniakreductiebeleid, kamerstukken II 1997/98, 26 118, nr. 2). Deze verlaging is bedoeld als gehele of gedeeltelijke «afoming» van vervuilingruimte naar gelang van de ontwikkeling van de (stal)techniek, indien een veehouder zelf het initiatief neemt tot een zodanige uitbreiding of wijziging van zijn bedrijf dat de vergunningsprocedure opnieuw gevolgd moet worden.

Met de zinsnede «waarvoor een vergunning is verleend met inachtneming van dit artikel zoals dat luidde voor 26 augustus 1999» wordt mede bedoeld op de situatie dat een vergunning niet alleen gebaseerd is op het huidige artikel 6, maar tevens op het huidige artikel 7 en/of op artikel 8, tweede of vierde lid. Als bijvoorbeeld de ingevolge het huidige artikel 6 geldende depositiewaarde is verlaagd met toepassing van de reductieverplichting van artikel 7, dan is die lagere waarde (zoals die is af te leiden uit de legaliseringsvergunning) de ingevolge het voorgestelde artikel 6 geldende depositiewaarde.

Als de gemeente artikel 6 toepast op een manier die later door de rechter wordt vernietigd (de gemeente weigert bijvoorbeeld ten onrechte legalisering), en de gemeente op of na 26 augustus 1999 opnieuw een beslissing op de aanvraag neemt, dient zij daarbij uit te gaan van de Interimwet zoals deze luidde vóór 26 augustus 1999. Ingevolge het voorgestelde artikel 6 is ook in die gevallen de uiteindelijke, onherroepelijk geworden, legaliseringsvergunning bepalend voor de depositiegrenswaarde.

Artikel I, onder D (wijziging artikel 8)

Ook het reeds bij de Tweede Kamer ingediende, in onderdeel 1 van dit wijzigingsartikel genoemde (reparatie)wetsvoorstel bevat een wijziging van artikel 8, tweede lid, van de Interimwet. Indien dat wetsvoorstel wordt aanvaard, zal het naar verwachting, na tot wet te zijn verheven, eerder in werking treden dan het onderhavige wetsvoorstel. Mocht die verwachting niet uitkomen, dan zal voor onderdeel 1 een nota van wijziging worden voorgesteld. Het reparatiewetsvoorstel bevat ook een wijziging van artikel 8, vierde lid, van de Interimwet: «ingevolge de artikelen 4 tot en met 7» wordt vervangen door «ingevolge de artikelen 4 tot en met 7 of het tweede lid» en «in onmiddellijke samenhang» wordt vervangen door: in samenhang. De nu voorgestelde wijziging van artikel 8, vierde lid, kan echter ook in werking treden in het geval dat het reparatiewetsvoorstel niet zou worden aanvaard. Daarom is onderdeel 2 van dit wijzigingsartikel, anders dan onderdeel 1, niet voorwaardelijk geformuleerd. Mocht het onderhavige wetsvoorstel het reparatiewetsvoorstel echter «inhalen», dan zal een nota van wijziging worden voorgesteld voor artikel I, onderdeel D, onder 2, van het reparatiewetsvoorstel.

Artikel I, onder F (wijziging artikel 15)

De verlenging van de werkingsduur van de Interimwet heeft niet automatisch tot gevolg dat ook de werkingsduur van alle bestaande ammoniakreductieplannen wordt verlengd. Dat hangt namelijk af van de formulering van het plan. Als het plan bepaalt dat het geldt zolang de Interimwet geldt, dan blijft het plan ook gelden na 26 augustus 1999. Wordt in het plan echter bepaald dat het een geldigheidsduur heeft «overeenkomstig de Interimwet namelijk tot uiterlijk 26 augustus 1999», dan bestaat het risico dat het plan geacht moet worden met ingang van 26 augustus 1999 van rechtswege te vervallen, ook al wordt de werkingsduur van de Interimwet voordien verlengd. In een dergelijk geval moet het plan derhalve tijdig vóór 26 augustus 1999 opnieuw worden vastgesteld en goedgekeurd, tenminste als de betrokken gemeenteraad of gemeenteraden het wenselijk vindt of vinden dat voor zijn of hun gemeenten ook na 26 augustus 1999 een ammoniakreductieplan geldt.

Artikel II

Deze bepaling betekent dat aan veehouderijen waarvoor een legaliseringsvergunning is aangevraagd vóór 1 maart 1999, ook op of na 26 augustus 1999 nog een legaliseringsvergunning kan worden verleend. Zonder deze bepaling zou de gemeente alle op 26 augustus 1999 nog niet afgehandelde aanvragen (inclusief aanvragen waarop de gemeente ingevolge een rechterlijke uitspraak opnieuw een beschikking moet geven) moeten afdoen met toepassing van het nieuwe recht, dat geen ruimte meer laat voor legalisering.

Veehouders die hun aanvraag op of na 1 maart 1999 indienen, kunnen er dus niet meer op rekenen dat zij nog voor legalisering in aanmerking komen. Voor deze datum is gekozen omdat veehouders al sinds de totstandkoming van de huidige Interimwet weten dat op 26 augustus 1999 een einde komt aan de mogelijkheid tot legalisering. Gezien de in beginsel geldende maximale beslistermijn van zes maanden (artikel 3:28 van de Algemene wet bestuursrecht) vinden wij het redelijk om de voorwaarde te stellen dat veehouders hun aanvraag een half jaar eerder dan 26 augustus 1999 ingediend moeten hebben. Aan deze bepaling hebben wij tegelijkertijd met de indiening van dit wetsvoorstel brede bekendheid gegeven.

Artikel III

Met uitzondering van artikel I, onderdeel F, van dit wetsvoorstel (wijziging van de expiratiedatum van de Interimwet) hebben alle wijzigingen betrekking op het vervallen van de legaliseringsregeling van de huidige artikelen 6 en 7.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
H. H. Apotheker