

Vergaderjaar 2000–2001

27 836

Regels inzake ammoniakemissie uit tot veehouderijen behorende dierenverblijven (Wet ammoniak en veehouderij)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 april 2001 en het nader rapport d.d. 26 juni 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 januari 2001, no. 01.000306, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende regels inzake ammoniakemissie uit tot veehouderijen behorende dierenverblijven (Wet ammoniak en veehouderij).

Het wetsvoorstel bevat bijzondere regels voor de beoordeling van de gevolgen van ammoniakemissie van veehouderijen bij de verlening van milieuvergunningen. De nieuwe regeling komt in de plaats van de Interimwet ammoniak en veehouderij (lav), waarbij het depositie-aspect van ammoniak centraal staat. Deze koerswijziging vloeit voort uit de afspraak in het regeerakkoord om het depositiebeleid te vervangen door emissiebeleid.² Samen met de emissie-eisen die op grond van een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet milieubeheer (WMB) aan de huisvesting van dieren (hierna: huisvestings-amvb) zullen worden gesteld, vormen de voorgestelde bepalingen het kader voor de beoordeling van het aspect ammoniak bij het verlenen van een vergunning op grond van de WMB. De voorgestelde bepalingen richten zich vooral op bescherming tegen de emissie in kwetsbare gebieden en in een zone van 500 m daaromheen. Binnen dat gebied geldt een emissieplafond in die zin dat de emissie niet meer mag worden dan deze zal zijn op het moment van in werking treden van de voorliggende bepalingen, waarbij voor extensieve melkveebedrijven een afwijkend emissieplafond geldt. Voor veehouderijen buiten dit gebied gelden geen beperkingen anders dan die welke zullen voortvloeien uit de toekomstige huisvestings-amvb. Op andere milieubelastende activiteiten dan de emissie uit dierenverblijven blijft de WMB van toepassing. Dat geldt voor directe ammoniakschade voor planten en gewassen, en voor activiteiten waarbij ammoniak kan vrijkomen, zoals bewerking of verwerking van mest en de opslag van mest buiten een dierenverblijf.

De Raad van State kan de behoefte aan een regeling begrijpen in het licht van het streven naar een transparante aanpak van de ammoniakproblematiek. De voorgestelde regeling vormt evenwel een drastische wijziging ten opzichte van de huidige lav, waarvoor slechts beperkt een motivering wordt gegeven. Dit klemt temeer waar de voorgestelde regeling mede bedrijven betreft waarvoor de bepalingen van richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 1997/98, 26 024, 10, blz. 58.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 januari 2001, nr. 01 000306, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies gedateerd 19 april 2001, No. W08.01.0040/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Reikwijdte

1. Blijkens de memorie van toelichting is beoogd met het nieuwe stelsel optimale duidelijkheid te verschaffen. In zoverre de wet zelf de kwetsbare gebieden aanwijst en de emissieplafonds die daarbinnen zullen gelden, wordt dit inderdaad gerealiseerd. Dergelijke duidelijkheid, die inhoudt dat nog slechts door wetswijziging het beleid of de reikwijdte daarvan kunnen worden veranderd, veronderstelt zekerheid omtrent de effecten van ammoniak op het milieu. Er kan worden vastgesteld dat het beleid in de afgelopen tien jaar volop in verandering is geweest. Bovendien is de veehouderij sterk in ontwikkeling als gevolg van de varkenspest, de BSE-crisis en de uitbraak van mond- en klauwzeer, en de beoogde reconstructie van de varkenssector. Het voorliggende wetsvoorstel zelf bevat ook weer een drastische wijziging van het beleid ten opzichte van de lav. Niet alleen worden de beschermde gebieden aanzienlijk beperkt, maar vervolgens wordt het gebied waarbinnen de emissie wordt geregeld ook beperkt tot 500 m rond die gebieden (het onderscheid tussen overbelaste gebieden en andere vervalt geheel). In het licht van al deze ontwikkelingen rijst de vraag waar de zekerheid op berust dat het beleid nu in de wet kan worden verankerd. In de memorie van toelichting wordt vooral ingegaan op de breedte van de zone rond kwetsbare gebieden, maar niet op de vraag waarom de kwetsbare gebieden eens en voor altijd kunnen worden aangewezen.

De Raad meent dat in de toelichting nader moet worden ingegaan op de opportuniteit om thans met een wettelijke regeling te komen alsmede op de vraag op basis van welke inzichten met zekerheid kan worden aangenomen dat zich in de voorzienbare toekomst geen zodanige ontwikkelingen van inzicht of anderszins meer zullen voordoen dat het beleidskader nu vrij hecht in de wet kan worden verankerd.

1. De Raad constateert terecht dat de voorgestelde regeling een drastische wijziging vormt ten opzichte van de Interimwet ammoniak en veehouderij. Deze drastische wijziging is ook beoogd. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, was het beleid met betrekking tot de ammoniakemissie uit dierenverblijven tot nu toe hoofdzakelijk gericht op het bereiken van een stand-still-situatie, waarbij beoordeling van de door de veehouderij veroorzaakte depositie een doorslaggevende rol speelde. Conform de afspraken in het Regeerakkoord wordt middels onderhavig wetsvoorstel in samenhang met het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij, waarvan het ontwerp op 23 mei in de Staatscourant is gepubliceerd, een op beperking van de emissie gericht beleid ingezet. Door de maximale inzet op het emissiespoor, en het daarmee op landelijke schaal verlagen van de druk op het milieu, kan het aanvullend beleid beperkter dan tot nu toe worden ingezet. Alleen in die situaties, waar uitbreiding of vestiging van veehouderijen in de nabijheid van de natuur het positief effect van het emissiebeleid teniet zou kunnen doen, zijn aanvullende maatregelen nodig.

Het veel meer dan tot nu toe nadruk leggen op het emissiespoor is ook in lijn met de IPPC-richtlijn, gelet op het daaruit voortvloeiende vereiste van toepassing van «beste beschikbare technieken».

Het moment van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel wordt mede bepaald door het feit dat de Interimwet ammoniak en veehouderij (verder te noemen: de Interimwet) met ingang van 1 januari 2002 vervalt. Indien de Interimwet niet door een andere wettelijke regeling wordt opgevolgd, zou de Wet milieubeheer het wettelijk kader worden voor de beoordeling van de

¹ Installaties genoemd in bijlage I, onder 6.6.

effecten van ammoniakemissie uit dierenverblijven op het milieu. Zoals in paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting is aangegeven, wordt dit uit het oogpunt van uitvoerbaarheid en rechtszekerheid ongewenst geacht. Verder beoogt het wetsvoorstel duidelijkheid te scheppen ten behoeve van de reconstructie van de concentratiegebieden, zoals die in de Reconstructiewet concentratiegebieden is voorzien. Ook hiervoor is inwerkingtreding per 1 januari 2002 van belang, gelet op de te verwachten datum van inwerkingtreding van de Reconstructiewet.

Ten slotte bestaat er inmiddels duidelijkheid over de verplichtingen die in internationaal verband voor Nederland met betrekking tot de ammoniakemissie op de middellange termijn zullen gelden, zodat het toekomstig beleid daarop kan worden afgestemd.

Wat betreft de vraag van de Raad of het beleidskader nu vrij hecht in de wet kan worden verankerd merk ik op, dat de gevolgen van de ammoniakemissie zoals die zijn beschreven in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting, naar mijn mening in voldoende mate wetenschappelijk zijn aangetoond. Die wetenschappelijke onderbouwing vormt een voldoende hechte basis voor het ammoniakbeleid en daarmee ook voor de voorgestelde regeling. Er is geen reden om te veronderstellen, dat de wetenschappelijke inzichten binnen afzienbare tijd zodanig zouden wijzigen, dat het beleidskader zou moeten veranderen.

Mede in het licht van de IPPC-richtlijn kan ook voor langere termijn met zekerheid worden gesteld, dat de omslag van depositie- naar hoofdzakelijk emissiebeleid blijvend is. Ook de noodzaak van een zekere mate van aanvullend beleid zal (– mede in het licht van de IPPC-richtlijn –) blijven bestaan.

Nu in ieder geval tot 2010 helderheid bestaat over de verplichtingen die in internationaal kader ten aanzien van beperking van ammoniakemissie voor Nederland zullen gelden, behoeft er bovendien niet voor te worden gevreesd, dat in verband met die verplichtingen het beleid op korte termijn zou moeten worden aangepast.

Gegeven het bovenstaande liggen de hoofdlijnen van het beleid voor de komende periode in grote mate vast.

2. Met de voorgestelde bepalingen wordt weliswaar beoogd zekerheid te scheppen, toch schuilen er in de voorgestelde bepalingen onduidelijkheden. In dat verband kan op het volgende worden gewezen.

a. Ingevolge artikel 2 zullen eerder onder de vigeur van de lav als voor verzuring gevoelig gebied aangewezen gebieden of gebieden waarvoor een convenant geldt in de zin van de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij, als kwetsbaar gebied in de zin van dit wetsvoorstel kunnen worden aangemerkt, indien zij deel uitmaken van de door het provinciaal bestuur vastgestelde ecologische hoofdstructuur. Gelet op het feit dat de ligging van een veehouderij binnen of buiten de kwetsbare gebieden en de omliggende 500 m ingrijpende gevolgen heeft voor de mogelijkheden van oprichting en/of uitbreiding, vereist de rechtszekerheid dat de grenzen van de bedoelde gebieden ondubbelzinnig vastliggen. Aangezien het enkele feit dat een gedeelte van een stal binnen het gebied of de zone ligt ingevolge de artikelen 4 en 6 tot gevolg heeft dat de hele veehouderij wordt beschouwd als gelegen binnen het gebied, vereist dit een tot op de meter nauwkeurige vaststelling. Vooralnog is dit niet het geval bij de aanwijzing van de ecologische hoofdstructuur en van kwetsbare gebieden. De Raad wijst erop dat aanduidingen op kaarten thans veelal slechts indicatief van aard zijn en bestemd zijn om in gemeentelijke bestemmingsplannen nader te worden aangegeven. Ook ontstaat door mogelijke wijziging in de toekomst van de ecologische hoofdstructuur verdere onzekerheid; alsdan zal immers nagetrokken moeten worden welke gebieden op het moment van in werking treden waren aangewezen en welke niet.

De Raad adviseert tegen deze achtergrond dat bevorderd wordt dat, alvorens de wet in werking treedt, er een inventaris wordt opgesteld van de betrokken gebieden, waarbij deze zodanig in kaart zijn gebracht dat de ligging van de grenzen van de betrokken gebieden ondubbelzinnig en op de meter nauwkeurig kan worden bepaald.

b. De voorgestelde regeling spreekt in de artikelen 4 en 6 van oprichten en veranderen van inrichtingen. Het betreft daarbij begrippen waarvan de betekenis wordt bepaald in de context van de WMB. Deze begrippen zijn minder ondubbelzinnig dan het lijkt. In het bijzonder rijst de vraag hoe de revisievergunning in dit verband beschouwd moet worden en of het samen-trekken van twee bestaande inrichtingen tot één inrichting beschouwd moet worden als verandering van een bestaande inrichting of de oprichting van een nieuwe.

Het is minder zinvol om deze begrippen voor de toepassing van de voorlig-gende regeling nader te preciseren nu dit in het kader van de vergunning-verlening op grond van de WMB moet plaatsvinden. Aangezien het begrip inrichting voor de toepassing evenwel een elementaire eenheid van beleid zal zijn, adviseert de Raad om in de memorie van toelichting op dit punt meer duidelijkheid te bieden.

c. Terwijl zowel de aanwijzing van kwetsbare gebieden als de beleidsnorm bij wet worden vastgelegd, wordt de meet- en rekenmethode bij ministeriële regeling vastgesteld (artikel 1, eerste lid). Daarmee dreigt de rechtszekerheid van regeling bij wet een reus met lemen voeten te worden; deze methode bepaalt immers de werkelijke werking van de regeling. De Raad adviseert om tegen deze achtergrond ten minste de uitgangspunten en hoofdlijnen van de meet- en rekenmethode bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen.

d. Beoogd wordt een exclusief beoordelingskader te geven voor de toetsing in het kader van een milieuvergunning van het aspect van ammoniakemissie uit dierenverblijven. In de toelichting op artikel 3, derde lid, wordt uiteengezet dat dit artikellid het weliswaar mogelijk maakt dat ook in het kader van de vergunningverlening op basis van de WMB voorschriften ten aanzien van ammoniakemissie uit dierenverblijven kunnen worden gesteld, maar deze niet zover mogen gaan dat zij neerkomen op het weigeren van een vergunning. Nog afgezien van de mogelijke onverenigbaarheid van een zodanige toepassing van artikel 3, derde lid, juncto artikel 8.11 WMB met de IPPC-richtlijn, wijst de Raad erop dat artikel 3, derde lid, zich niet verzet tegen een weigering van de vergunning op grond van artikel 8.10, tweede lid, juncto artikel 8.11, derde lid, WMB.

2a. De opmerking van de Raad kan worden onderschreven. De door de Raad bedoelde duidelijkheid over de exacte grenzen van de gebieden is ook van belang met het oog op de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling. Overeenkomstig het advies van de Raad zal bevorderd worden dat een inventaris van betrokken gebieden wordt opgesteld, waarbij de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur (verder te noemen: EHS) en de kwetsbare gebieden op kaarten met voldoende nauwkeurigheid wordt weergegeven. In dat verband zal tevens worden bezien op welke wijze ten behoeve van belanghebbenden in een adequate bekendmaking kan worden voorzien.

Overigens is het – zoals de Raad ook opmerkt – niet zo dat bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor eens en altijd vastligt welke concrete gebieden beschermd worden. Immers, de EHS kan na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wijziging ondergaan. Wat wel vastligt, is de keuze om uitsluitend de gebieden die gelegen zijn binnen de EHS door middel van aanvullend beleid te beschermen.

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad is aan artikel 2 van het wetsvoorstel een tweede lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat, zolang vaststelling van de EHS nog niet heeft plaatsgevonden, alle gebieden die krachtens de Interimwet waren aangewezen omdat ze voor verzuring gevoelig zijn, ook onder de nieuwe wet beschermd worden. Deze regeling biedt ook indien de EHS nog niet is vastgesteld, bescherming aan de natuur.

b. Het advies van de Raad wordt gevolgd. De artikelsgewijze toelichting op artikel 6 is verduidelijkt.

c. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in het tweede lid van artikel 1 de hoofdlijn van de berekening aangegeven. Een nadere uitleg wordt gegeven in de artikelsgewijze toelichting op dit artikellid.

d. Met het wetsvoorstel wordt inderdaad beoogd een exclusief beoordelingskader te geven voor de toetsing in het kader van de verlening van een milieuvergunning voorzover het de ammoniakemissie uit dierenverblijven betreft. Anders dan de Raad uit de toelichting heeft begrepen, is het echter wel degelijk de bedoeling dat een vergunning ook op grond van artikel 8.10, tweede lid, juncto artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer kan worden geweigerd. In geval dat bij de inwerkingtreding van deze wet nog geen regels zouden gelden op grond van artikel 8.44 van de Wet milieubeheer waarbij het toepassen van emissiearme technieken verplicht wordt, kunnen terzake voorschriften worden gesteld op grond van artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer. Wanneer het stellen van dergelijke voorschriften in het specifieke geval materieel gezien zou neerkomen op het weigeren van de vergunning, dan dient – conform jurisprudentie – de vergunning op grond van artikel 8.10, tweede lid, juncto artikel 8.11, derde lid, te worden geweigerd. Mede om die reden is het derde lid van artikel 3 als een uitzondering op het eerste lid geformuleerd. Ook indien bij het verlenen van de vergunning strijd zou ontstaan met regels die gelden op grond van artikel 8.44 van de Wet milieubeheer of met eventuele vergunningvoorschriften ter uitvoering van regels krachtens artikel 8.45 of 8.46 van de Wet milieubeheer die het bevoegd gezag in acht moet nemen, zal de vergunning op grond van artikel 3, derde lid, juncto artikel 8.10, tweede lid, van de Wet milieubeheer moeten worden geweigerd. Op deze wijze wordt tevens gewaarborgd dat de «beste bestaande technieken» als bedoeld in de IPPC-richtlijn worden toegepast en wordt aldus mogelijke strijdigheid met deze richtlijn voorkomen. Naast het voorschrijven van emissiearme technieken, kunnen op grond van artikel 3, derde lid, juncto artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer, zo nodig aanvullende voorschriften worden opgenomen die gericht zijn op een goede bedrijfsvoering van emissiearme stalsystemen. Dergelijke voorschriften worden ook thans reeds veelvuldig bij de toepassing van Groen-Labelstalsystemen in de vergunning opgenomen. Omdat het hierbij slechts om aanvullende maatregelen gaat die bovendien in redelijkheid van de veehouder kunnen worden gevergd, zal het weigeren van de vergunning hier niet aan de orde zijn.

De toelichting op artikel 3, derde lid, is aangepast.

De IPPC-richtlijn

3. De voorgestelde regeling heeft mede betrekking op installaties in de zin van de IPPC-richtlijn, namelijk de grotere varkens- en pluimveebedrijven bedoeld in punt 6.6 van bijlage I van die richtlijn. De systematiek van het wetsvoorstel dient dan ook te worden bezien in het licht van deze EG-richtlijn. Deze schrijft een individuele vergunningverlening voor waarbij in de vergunningvoorwaarden acht wordt geslagen op een aantal algemene beginselen en de emissiegrenswaarden moeten worden gebaseerd op de beste beschikbare technieken (artikel 9, vierde lid). Artikel 9, achtste lid, maakt het evenwel mogelijk om ten aanzien van bepaalde categorieën installaties een generieke normstelling te hanteren. Wel zal dan een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu moeten zijn gewaarborgd. In de memorie van toelichting¹ wordt ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel en de nog op te stellen huisvestings-amvb tot de IPPC-richtlijn. Uiteengezet wordt dat door de omgevingstoets voor het aspect ammoniak algemeen te regelen, voor het milieu in zijn geheel een niveau van bescherming wordt gerealiseerd dat ten minste gelijkwaardig is aan de situatie dat dit aspect individueel zou worden getoetst. Bedoelde algemene benadering bestaat in de voorgestelde zonerings plus het voorschrijven van de «best beschikbare technieken» in de huisvestings-amvb.

Met betrekking tot de verhouding van de voorgestelde regeling en de IPPC-richtlijn maakt de Raad de volgende kanttekeningen.

a. In de uiteenzetting in de memorie van toelichting ligt besloten dat het voorliggende wetsvoorstel niet zonder de huisvestings-amvb in werking zal kunnen treden. Pas deze laatste regeling beoogt een niveau te waarborgen dat gelijkwaardig is aan een individuele beoordeling waarbij wordt uitgegaan van de best beschikbare technieken. Voor IPPC-bedrijven buiten de zones die thans wel onder de lav vallen, heeft het in werking treden van de voorliggende regeling zonder dat de huisvestings-amvb er is tot gevolg dat iedere beperking

¹ Zie paragraaf 5.1

wegvalt, hoewel deze blijkt de toelichting en de richtlijn voor de bescherming van het milieu wel vereist is.

b. Nu ingevolge het bepaalde in deze wet (artikel 3, eerste lid) het deelaspect van de ammoniakemissie uitsluitend in het kader van het voorliggende wetsvoorstel en de nog vast te stellen huisvestings-amvb zal mogen worden geregeld, betekent dit dat de vraag of voldaan wordt aan de eisen van de IPPC-richtlijn afhangt van de te nemen algemene maatregel van bestuur. Uit het bepaalde in artikel 3 kan bovendien worden opgemaakt dat behalve in gevallen van directe ammoniakschade (artikel 3, tweede lid) het de bedoeling is dat de emissie uit dierenverblijven buiten de 500 m-zones slechts mag worden getoetst aan de eisen van de stand der techniek, zoals die zullen worden opgenomen in de huisvestings-amvb en dat dus in het kader van de vergunningverlening niet zodanige voorschriften met betrekking tot de emissie van ammoniak mogen worden gesteld dat de vergunning de facto wordt geweigerd. Er wordt voor deze gebieden dus zwaar ingezet op de bescherming door middel van algemene regels. Dit betekent dat het standstill-beginsel niet zal worden toegepast voor voor verzuring gevoelige gebieden die buiten de Ecologische Hoofdstructuur vallen (artikel 2) en dat met het zoneringsbeleid niet via het verlenen van vergunningen kan worden voorkomen dat in de nabijheid van de zonegrens, met het oog op de ammoniakbelasting ongewenste concentraties van grote intensieve veehouderijen ontstaan (onder andere slot paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting). De oplossing zal volgens de toelichting moeten worden gezocht in bestemmingsplannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en, waar het voor verzuring gevoelige gebieden betreft die onder de Reconstructiewet concentratiegebieden vallen, in op grond van die wet vastgestelde reconstructieplannen. Het komt er aldus op neer dat de bescherming van het milieu met betrekking tot ammoniakemissie en in het bijzonder de bescherming van voor verzuring gevoelige gebieden, af zal hangen van de toepassing van ten minste drie regelingen. Uit de nauwe samenhang daartussen zal voldoende verzekerd moeten zijn dat de IPPC-richtlijn wordt uitgevoerd.

Gelet op de verantwoordelijkheid van de staat voor de uitvoering van de IPPC-richtlijn zal naar de mening van de Raad in de toelichting niet met een verwijzing naar dit instrumentarium kunnen worden volstaan. De vraag rijst of niet een te zware wissel wordt getrokken op het bestaande instrumentarium van de WRO. Ten minste zal moeten worden aangegeven of dit instrumentarium wel voldoende mogelijkheden biedt om mede uitvoering van de richtlijn te kunnen waarborgen en het noodzakelijke resultaat te kunnen verzekeren. Ook los daarvan dient te worden gezien of integratie van de verschillende regelingen tot één omvattende regeling niet te prefereren valt; uitvoering van het beleid door middel van drie regelingen zal praktisch op grote bezwaren stuiten.

c. De IPPC-richtlijn gaat uit van een coördinatie van de milieuvergunningen zodat bij de behandeling van deelaspecten het integrale milieutoetsingskader in acht wordt genomen. Een en ander komt tot uitdrukking in artikel 7 van de richtlijn. Dit brengt mee dat verzekerd moet zijn dat aan een installatie verbonden milieuaspecten die niet in het kader van de WMB-vergunning aan de orde komen, zoals bijvoorbeeld de uit- en afspoeling van nitraten bij het gebruik van dierlijke meststoffen, elders een adequate behandeling krijgen, die onderdeel vormt van één gecoördineerde en geïntegreerde aanpak. Ten slotte zal bij elke (deel)vergunning de bescherming van lucht, water en bodem gewaarborgd moeten zijn (artikel 9, eerste lid). Dit betekent dat ook de resultaten van verschillende procedures voor de behandeling van milieuaspecten niet mogen interfereren. Hiervoor is een wettelijke afstemming van procedures nodig, bijvoorbeeld met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en met de Meststoffenwet. De Raad adviseert hierin zo nodig nader te voorzien.

d. In samenhang met het voorgaande onderdeel wijst de Raad op artikel 10 van de IPPC-richtlijn en de eisen die voortvloeien uit de zogenaamde Nitraatrichtlijn.¹ De Raad adviseert nader in te gaan op de vraag hoe wordt voorkomen dat vergunningverlening leidt tot overschrijding van de normen die uit die richtlijn voortvloeien.

¹ Richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375).

e. In de toelichting wordt wat betreft de samenhang tussen de IPPC-richtlijn en de MER-richtlijn¹ uiteengezet dat het kabinet het wetsvoorstel in overeenstemming acht met inhoud en strekking van de MER-richtlijn. De MER-richtlijn voorziet in een milieubeoordelingsplicht ten aanzien van (individuele) projecten. Tussen de MER-richtlijn en de IPPC-richtlijn bestaat, zoals ook in de toelichting wordt opgemerkt, een samenhang. Zo is in artikel 2, lid 2a, van de MER-richtlijn bepaald dat de lidstaten kunnen voorzien in een enkelvoudige procedure om te voldoen aan de eisen van de MER-richtlijn en die van de IPPC-richtlijn. Uit artikel 1 van de IPPC-richtlijn blijkt dat de IPPC-richtlijn de verplichtingen die voortvloeien uit de MER-richtlijn, onverlet laat. De Raad wijst erop dat ingevolge artikel 8 van de MER-richtlijn in de vergunningsprocedure rekening moet worden gehouden met de resultaten van de verrichte milieueffectrapportage. Het voorgestelde stelsel ware daarom nader te bezien op zijn geschiktheid aan die verplichting uitvoering te geven.

3a. Het streven van de regering is er inderdaad op gericht dat het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij gelijktijdig met de onderhavige wet op 1 januari 2002 in werking treedt. Het ontwerp van het besluit is gepubliceerd in de Staatscourant van 23 mei jl.

Anders dan de Raad veronderstelt, is het echter niet zo dat de onderhavige wet zonder genoemd besluit niet in werking zou kunnen treden. Immers, wanneer na het vervallen van de Interimwet het besluit nog niet in werking zou zijn getreden, zullen op grond van artikel 3, derde lid, van de wet, juncto artikel 8.11, derde lid van de Wet milieubeheer, aan de vergunning voorschriften moeten worden verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen de gevolgen voor het milieu, die een veehouderij kan veroorzaken, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevegd (het alara-beginsel). Bij deze beoordeling zal moeten worden uitgegaan van de «beste beschikbare technieken» als bedoeld in de IPPC-richtlijn. Op deze wijze zal met een individuele toepassing van het alara-beginsel naar verwachting een vergelijkbaar niveau van bescherming worden gerealiseerd als wanneer het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij van kracht zou zijn.

Het voorgaande geldt zowel binnen als buiten de kwetsbare gebieden en zones én voor alle veehouderij, ongeacht of ze onder de werkingsfeer van de IPPC-richtlijn vallen. De vrees van de Raad dat zonder vernoemd besluit iedere beperking voor IPPC-bedrijven buiten de zones zal wegvallen, is dan ook ongegrond.

b. In de memorie van toelichting is aangegeven dat met het zoneringsbeleid niet via het verlenen van milieuvergunningen kan worden voorkomen dat in de nabijheid van de zonegrens, met het oog op de ammoniakbelasting ongewenste concentraties van grote intensieve veehouderijen ontstaan. Voor die gevallen zou zo nodig het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en dat van de Reconstructiewet concentratiegebieden moeten worden ingezet. De achterliggende gedachte daarbij was dat dit probleem in de reconstructiegebieden naar verwachting voldoende zal worden onderhouden door de in het kader van de Reconstructiewet op te stellen reconstructieplannen en dat het daarbuiten slechts om een beperkt aantal gevallen zal gaan, omdat thans reeds in veel streek- en bestemmingsplannen beperkingen worden gesteld aan de vestiging en uitbreiding van de intensieve veehouderij. Naar aanleiding van het advies van de Raad heb ik besloten om het wetsvoorstel aan te passen in die zin dat buiten de zones de verlening van een milieuvergunning voor een IPPC-inrichting ook kan worden geweigerd, indien deze tot een belangrijke verontreiniging zou leiden. Op deze wijze wordt een correcte uitvoering van de IPPC-richtlijn voldoende gewaarborgd, terwijl deze bepaling bij een adequate inzet van het instrumentarium van de WRO en Reconstructiewet niet tot het weigeren van vergunningen zal leiden. Zo mag er bij de beoordeling van een vergunning die past binnen een vastgesteld reconstructieplan (waarbij vaststelling mede op basis van een milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden) vanuit worden gegaan dat geen belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt.

Door deze aanpassing van het wetsvoorstel wordt tevens bereikt dat de beoordeling van de gevolgen van de ammoniakemissie uit stallen, en daarmee ook de uitvoering van de IPPC-richtlijn, voor dat onderdeel volledig plaats zal vinden op grond van een nauw samenhangend stelsel van regels dat gevormd

¹ Richtlijn nr. 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175), zoals gewijzigd bij richtlijn nr.97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PbEG L 73).

wordt door de voorliggende wet en het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij.

Overigens moet nog worden opgemerkt dat, anders dan de Raad kennelijk veronderstelt, ik er niet vanuit ga dat de voor verzuring gevoelige gebieden die buiten de EHS vallen – en daarom geen aanvullende bescherming op grond van dit wetsvoorstel krijgen – deze bescherming alsnog via het instrumentarium van de WRO zal worden geboden.

c. Allereerst zij opgemerkt, dat onderhavig wetsvoorstel uitsluitend betreft de beoordeling van de aanvaardbaarheid van ammoniakemissie uit dierenverblijven in het kader van het verlenen van milieuvergunningen. Met betrekking tot de beoordeling van andere aan de inrichting gerelateerde aspecten, zoals de uit- en afspoeling van nitraat bij het gebruik van meststoffen, brengt onderhavig wetsvoorstel geen wijziging met zich mee. Ook de afstemming van procedures tussen de milieuvergunning en andere procedures voor de behandeling van milieuaspecten wijzigt niet.

Ik ga er vanuit, dat met betrekking tot inrichtingen die onder de reikwijdte van de IPPC-richtlijn vallen, het stelsel van de Wet milieubeheer in samenhang met de regels die zijn gesteld op grond van de Meststoffenwet, de Wet bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in overeenstemming is met de vereisten van de IPPC-richtlijn. In dit verband kan voorts worden verwezen naar de memorie van toelichting bij de wijziging van de Meststoffenwet, waarin naar aanleiding van het advies van de Raad uitgebreid is ingegaan op de relatie tussen de mestwetgeving en de komende wetgeving op het gebied van ammoniak en stank in het licht van de eisen van de IPPC-richtlijn (Kamerstukken II, 1999/2000, 27 276, nr. 3, blz. 17–19). Daarbij werd geconcludeerd dat er van ongewenste interferentie geen sprake is. Wat betreft de IPPC-richtlijn werd daarbij nog opgemerkt dat de combinatie van regels gesteld bij of krachtens de gewijzigde Meststoffenwet, de Wet bodembescherming en in voorkomend geval bij provinciale milieuverordening, voor de fosfaat- en stikstofemissies bij gebruik van mest op landbouwgrond een adequaat beschermingsniveau voor de omgeving biedt, zodat de omgevings- toets van de IPPC-richtlijn ten aanzien van die emissies niet tot aanvullende maatregelen behoeft te leiden.

Ik zie daarom op dit moment geen aanleiding om te voorzien in een nadere afstemming van procedures tussen deze wetten.

d. Ammoniakemissie uit de dierenverblijven leidt tot ammoniakdepositie, en draagt daarmee inderdaad bij aan de belasting van het milieu met stikstof. Mede op grond daarvan wordt landelijk maximaal op het emissiebeleid ingezet.

Aanwijsbare overschrijdingen van de Nitraatrichtlijn als gevolg van uitbreiding of vestiging van een individuele veehouderij zou in theorie aan de orde kunnen zijn, indien de ammoniakemissie uit de dierenverblijven dusdanig hoog is, dat de daardoor optredende depositie tot gevolg heeft, dat de normen in de directe nabijheid van de veehouderij worden overschreden. In een dergelijk geval zou – naast de maximale inzet op het emissiespoor – het stellen van aanvullende eisen aan de individuele veehouderij, gelet op de Nitraatrichtlijn voor de hand liggen. Ik ga er vanuit dat dergelijke gevallen zich niet voordoen. Daarbij merken wij nog op, dat binnen de kwetsbare natuur en de zone van 500 meter daaromheen de emissies van intensieve veehouderijen als gevolg van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij en dit wetsvoorstel zullen dalen. Mocht dit probleem zich in een incidenteel geval bij een grote veehouderij gelegen buiten de zone van 500 meter toch voordoen, dan kan dit worden gezien als een geval van belangrijke verontreiniging en biedt de naar aanleiding van opmerking 3b van de Raad opgenomen aanvullende toets voor IPPC-bedrijven de mogelijkheid om de vergunning te weigeren.

e. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is het wetsvoorstel opnieuw bezien in het licht van de MER-richtlijn. Dat heeft ertoe geleid dat, in samenhang met de bij onderdeel 3b aangebrachte wijziging ten aanzien van veehouderijen die onder de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn vallen, het wetsvoorstel ook op dit punt is aangepast. In het wetsvoorstel wordt thans via een verwijzing naar artikel 7.35 van de Wet milieubeheer geregeld dat, indien een milieu-effectrapportage moet worden gemaakt, met de uitkomsten daarvan,

ook voor het aspect ammoniakemissie uit de dierenverblijven rekening moet worden gehouden bij de beslissing over de aangevraagde vergunning. Op deze wijze kan bij de milieu-effectrapportage een integrale beschouwing van alle relevante milieu-effecten plaatsvinden, hetgeen niet alleen op basis van de MER-richtlijn, maar ook op grond van de IPPC-richtlijn is vereist. Binnen de kwetsbare gebieden en de zones daaromheen is op grond van dit wetsvoorstel nieuwvestiging van een intensieve veehouderij niet mogelijk en is uitbreiding van een dergelijk bedrijf slechts toegestaan voorzover het voor die veehouderij geldende emissieplafond, dat in de meeste gevallen zelfs lager is dan de huidige emissie, niet wordt overschreden. Daarmee wordt voorkomen dat bij uitbreiding van intensieve veehouderijen als gevolg van de ammoniakemissie ontoelaatbare gevolgen voor het milieu optreden. Gelet daarop is het niet nodig om in andere dan in het wetsvoorstel voorziene gevallen de vergunning te weigeren. Dit is in het wetsvoorstel vastgelegd. Ook buiten de 500 meter zones zal een vergunning niet geweigerd behoeven te worden, op voorwaarde dat waar nodig het bestemmingsplan of het reconstructieplan voldoende waarborgen voor de bescherming van de kwetsbare natuurgebieden bevat. Zo dat niet het geval is zal, indien ook aanvullende voorschriften of verdere beperkingen geen soelaas bieden en vergunningverlening zou leiden tot ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu, de vergunning geweigerd moeten worden. Gezien de drempels die worden gehanteerd bij de beoordeling of een milieu-effectrapportage moet plaatsvinden, zal het in de praktijk veelal gaan om IPPC-bedrijven. In dat geval zal uit de desbetreffende milieu-effectrapportage moeten blijken of er sprake is van een belangrijke verontreiniging in de zin van de IPPC-richtlijn.

Overige punten

4a. Artikel 5, eerste lid, maakt in kwetsbare en omliggende 500 meter zone-gebieden opvulling van het aantal gehouden dieren mogelijk tot de in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 WMB toegestane ruimte. Aldus wordt, anders dan bijvoorbeeld in artikel 8 (emissie-neutrale uitbreiding binnen vergunning niet mogelijk) geen consequente toepassing gegeven aan het standstill-beginsel dat wordt voorgestaan voor de verzuringgevoelige gebieden en de daaromheen liggende zones. De Raad adviseert artikel 5, eerste lid, aan te passen.

b. Voor melkveehouderijen wordt in de artikelen 5 (oprichtingsvergunning), 7 (veranderingsvergunning) en 10 (verval) een uitzondering op het strenge regime gemaakt zolang de ammoniakemissie niet meer bedraagt dan 800 kg per jaar. Dit in verband met het sterk grondgebonden karakter van deze bedrijven. Gelet daarop ligt het in de rede dat ook andere veehouderijen met een vergelijkbare mate van grondgebondenheid tot diezelfde grens worden ontzien (zoals weidebedrijven met slachtvee).

4a. Het advies van de Raad is niet overgenomen. Voor vergunningplichtige veehouderijen en veehouderijen die onder een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer vallen, geldt hetzelfde uitgangspunt: het aantal dieren dat onmiddellijk voorafgaand aan het vervallen van de Interimwet (of, wanneer dit volgt uit artikel 10 van onderhavig wetsvoorstel, op 8 december 2000) op de specifieke locatie op grond van de vergunning of de algemene maatregel van bestuur mocht worden gehouden. Voor veehouderijen die vallen onder een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer wordt dit bewerkstelligd door het aanpassen van de werkingssfeer van de betreffende algemene maatregelen van bestuur. Een ontwerp-besluit daartoe is op 23 mei jl. in de Staatscourant gepubliceerd. De daarin voorgestelde regeling gaat er vanuit, dat de vergunningplicht niet wordt opgeheven voor veehouderijen die zijn opgericht op of na 1 januari 2002 en gelegen zijn in een kwetsbaar gebied als bedoeld in de Wet ammoniak en veehouderij of in een zone van 500 meter daaromheen. Voor bestaande veehouderijen gelegen in een kwetsbaar gebied of een zone van 500 meter daaromheen is bepalend, of het aantal dieren van één van de diercategorieën hoger is dan op 31 december 2001 overeenkomstig het besluit dat op dat moment op de veehouderij van toepassing was, in de veehouderij aanwezig mocht zijn. Is het aantal van één van de diercategorieën hoger, dan wordt de veehouderij vergunningplichtig. In de vergunningprocedure wordt

vervolgens getoetst aan het bepaalde in onderhavige wet. Daarmee is gelijke behandeling van vergunningplichtige veehouderijen en veehouderijen die vallen onder een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer gewaarborgd.

b. De opmerking van de Raad is gevolgd. Naast de regeling voor melkrundveehouderijen is ook voor andere dieren die grondgebonden worden gehouden, een afwijkende regeling opgenomen. De regeling heeft betrekking op schapen en paarden, dieren die worden gehouden overeenkomstig de biologische productiemethoden, en dieren die worden gehouden ten behoeve van natuurbeheer. Wanneer het aantal daarvan bij een veehouderij toeneemt, hoeft niet te worden getoetst aan een emissieplafond. Indien bij een veehouderij dieren worden gehouden uitsluitend of in hoofdzaak ten behoeve van natuurbeheer, kan ook in het kwetsbaar gebied en een zone van 500 meter daaromheen een oprichtingsvergunning worden verleend.

5. Er wordt in artikel 10 van het wetsvoorstel geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat gemeentebesturen bij de afgifte van vergunningen een afwachtende houding zullen aannemen, zolang de wet nog niet in werking is getreden. Daarom kan, anders dan in paragraaf 3.8 van de memorie van toelichting wordt gesteld, niet zonder meer worden aangenomen dat de aanvragen van vóór 8 december 2000 ook voor de inwerkingtreding van de wet zijn afgehandeld en dat het wetsvoorstel dus geen onmiddellijke werking ten aanzien van die aanvragen zal hebben. In ieder geval zal hierop in de toelichting moeten worden ingegaan.

5. Naar mijn mening staan de belanghebbenden voldoende mogelijkheden ter beschikking om desgewenst te bewerkstelligen dat een aanvraag gedaan voor 8 december 2000 voor de inwerkingtreding van deze wet is afgehandeld. Daarom is geen specifieke overgangsregeling nodig. Overeenkomstig het advies van de Raad wordt hierop in de memorie van toelichting nader ingegaan.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De eerste redactionele kanttekening van de Raad is verwerkt. De tweede redactionele kanttekening van de Raad is niet overgenomen. Zoals onder punt 3a reeds is aangegeven, kan het nodig zijn om op grond van artikel 8.11, derde lid, emissiearme technieken voor te schrijven in het geval dat het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij niet tegelijkertijd met het wetsvoorstel in werking kan treden. Ook is het niet uitgesloten dat naar aanleiding van de inspraakreacties op voornoemd ontwerp-besluit voor bepaalde categorieën van veehouderijen toch gekozen wordt voor individuele invulling van het alara-beginsel bij het verlenen van een milieuvergunning door ze buiten de werkingssfeer van het besluit te brengen. De huidige redactie van artikel 3, derde lid, biedt daartoe de mogelijkheid.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de wet en de memorie van toelichting op een aantal plaatsen te actualiseren en redactionele onvolkomenheden te corrigeren.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 19 april 2001,
no. W08.01.0040/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 5, eerste lid, onder a, b en c spreken van: te houden dieren.
- In de artikelen 5, eerste lid, onder b, 7, eerste lid, onder a1, 10, derde en zesde lid, onder a1, de verwijzing naar artikel 3, derde lid, toespitsen op de bedoelde emissie-amvb op grond van artikel 8.44 van de Wet milieubeheer.