

Vergaderjaar 2007–2008

30 654

Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2008

Overeenkomstig het verzoek van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ga ik in deze brief in op de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 maart 2008 over het «toetsingskader ammoniak en Natura 2000»¹. Verder informeer ik u over het advies van de Raad van State over het ontwerp van een amvb ammoniak².

Uitspraak en advies maken duidelijk dat het toetsingskader ammoniak niet de beoogde zekerheid kan bieden aan veehouderijbedrijven over de kaders waarbinnen uitbreiding en nieuwvestiging van veehouderijbedrijven kan worden toegestaan. Dat knelt temeer waar het toetsingskader past binnen het kabinetsbeleid om binnen de kaders van de Habitatrichtlijn voor alle economische sectoren tot een zo hanteerbaar mogelijke implementatie van Natura 2000 te komen. De recente ontwikkelingen zijn aanleiding tot zorg.

Ik zal hierna ingaan op de uitspraak en het advies van de van de Raad van State. Daarna zal ik aangeven langs welke lijnen ik mogelijke oplossingen wil zoeken.

1. Kader

Met het toetsingskader ammoniak en met de amvb ammoniak werd beoogd een voorziening te treffen voor de periode tot voor elk individueel Natura 2000-gebied een beheerplan is vastgesteld. Het doel was de sector in de tussenliggende periode duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheden tot oprichting of uitbreiding van veehouderijbedrijven. In een beheerplan wordt onder meer duidelijkheid verschaft over welke bestaande (en eventueel voorgenoemd) activiteiten niet schadelijk zijn in relatie tot het realiseren van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen en welke activiteiten vergunningplichtig zijn. Activiteiten kunnen in het beheerplan opgenomen worden wanneer deze – in combinatie met de

¹ Zaak nr. 200800289/1; www.raadvanstate.nl/ uitspraken.

² Voluit: het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de toevoeging van categorieën van projecten en andere handelingen waarop het vergunningvereiste van de Natuurbeschermingswet 1998 niet van toepassing is.

andere activiteiten in en nabij het betreffende Natura 2000-gebied en in combinatie met de in het beheerplan afgesproken maatregelen – niet schadelijk zijn in relatie tot het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.

Het toetsingskader ammoniak houdt in dat een vergunning voor een uitbreiding van een veehouderij kan worden verleend als de ammoniakdepositie door een veehouderij op de dichtstbijzijnde rand van het Natura 2000-gebied na uitbreiding niet hoger is dan 5% van de kritische depositiewaarde voor het gebied.

Met de amvb ammoniak werd beoogd onder voorwaarden een generieke vrijstelling van de vergunningplicht uit de Natuurbeschermingswet 1998 te verlenen voor de ammoniakdepositie die het gevolg is van de vestiging of uitbreiding van veehouderijen. Daarmee werd het toetsingskader ammoniak wettelijk verankerd in de amvb. Tot de inwerkingtreding van de amvb zou het toetsingskader ammoniak dan als handreiking bij de vergunningverlening kunnen worden gehanteerd.

2. Uitspraak

Eind 2007 hebben gedeputeerde staten van Noord-Brabant op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 een vergunning verleend voor de uitbreiding/wijziging van het melkrundveebestand van een pelsdier- en rundveehouderij. Het bedrijf ligt op circa 850 meter van het Natura 2000-gebied «Kampina en Oisterwijkse Vennen». Gedeputeerde staten hebben de vergunningaanvraag getoetst aan het «toetsingskader ammoniak en Natura 2000». Nu de ammoniakdepositie van het bedrijf na uitbreiding ver onder de drempelwaarde van 5% zou blijven, hebben gedeputeerde staten zich op het standpunt gesteld dat de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 kon worden verleend. Twee milieuorganisaties hebben tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Hangende dat bezwaar hebben zij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Bij de uitspraak van 26 maart 2008 heeft de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak de vergunning geschorst.

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft ernstige twijfel of het toetsingskader «voldoende waarborg biedt dat de vergunde uitbreiding geen significante gevolgen heeft». Bij potentieel significante effecten moet op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 eerst een passende beoordeling worden gemaakt, op basis waarvan alleen toestemming voor de uitbreiding mag worden verleend als er zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast. De Voorzitter verwijst ter motivering van zijn twijfel naar het Alterra-rapport waarop het toetsingskader is gebaseerd. Daarin wordt gesteld:

- dat wordt uitgegaan van het gemiddelde depositieniveau op het totale natuurgebied;
- dat de deposities lokaal sterk kunnen afwijken;
- dat langs de randen van een natuurgebied op sommige plekken de piekbelasting 5 tot 10 keer zo groot is als de gemiddelde depositiewaarde.

De Voorzitter komt op grond hiervan tot het voorlopige oordeel dat «niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van het gebied Kampina en Oisterwijkse Vennen niet zullen worden aangetast indien de ammoniakdepositie van de bestaande pelsdier- en rundveehouderij inclusief uitbreiding de drempelwaarde van 5% van de kritische depositiewaarde niet overschrijdt». Daarbij neemt hij in aanmerking dat ter plaatse al sprake is van een overbelaste situatie en dat tussen partijen niet in geschil is dat de uitbreiding leidt tot een toename van de

ammoniakdepositie van het bedrijf op het gebied. Tegen deze achtergrond schorst de Voorzitter de vergunning.

Het gaat om een voorlopige uitspraak van de Voorzitter en deze is niet bindend in de bodemprocedure.

3. Ontwerpbesluit ammoniak

De Raad van State heeft tevens advies uitgebracht over het ontwerp van een amvb ammoniak, waaruit ondubbelzinnig is af te leiden dat het toetsingskader ammoniak in de huidige vorm niet haalbaar is.

In december 2007 heeft de ministerraad ingestemd met een adviesaanvraag aan de Raad van State over de ontwerp amvb ammoniak. Op 29 februari 2008 heeft de Raad van State advies uitgebracht over de ontwerp amvb. De Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van de ontwerp amvb en heeft in overweging gegeven niet aldus te besluiten. Het advies van de Raad van State, het nader rapport en de ontwerp amvb zijn geheim, totdat de Koningin in vervolg op besluitvorming in de ministerraad het nader rapport heeft bekrachtigd. Op 18 april 2008 is het nader rapport bekrachtigd. Tegelijk met de verzending van deze brief aan de Tweede Kamer, worden de stukken openbaar gemaakt door terinzagelegging op het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Bijgevoegd treft u het advies van de Raad van State en het nader rapport aan¹. In aanvulling daarop geef ik de volgende samenvatting van het advies van de Raad van State.

Het advies berust op twee pijlers:

1. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn

Blijkens het Kokkelvisserij-arrest van het Europese Hof moet voor een plan of «project» (daaronder valt vestiging of uitbreiding van een veehouderij) een passende beoordeling worden gemaakt, als op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied. Alleen wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor een Natura 2000-gebied kan toestemming worden verleend voor het plan of project (voorzorgsbeginsel). De Raad hanteert – samengevat – het uitgangspunt dat een generieke opheffing van de vergunningplicht voor vestiging of uitbreiding van veehouderijen weliswaar denkbaar is, maar alleen indien op voorhand door de voorwaarden en beperkingen van het ontwerpbesluit ten aanzien van elk individueel plan of project in relatie tot elk individueel Natura 2000-gebied is zeker gesteld dat zich geen significante gevolgen voordoen. Wetenschappelijk onderzoek moet daarover zekerheid bieden. Dit criterium was ook het uitgangspunt bij de opstelling van het toetsingskader ammoniak en de amvb, maar gegeven het aan de ontwerp amvb ten grondslag liggende onderzoek van Alterra is de Raad van oordeel dat aan dit vereiste niet is voldaan. De Raad van State verwijst daarbij naar vergelijkbare punten als de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak.

2. Contraproductief effect

De Raad constateert verder dat de noodzakelijke afname van de ammoniakdepositie die nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen ingevolge de Habitatrictlijn te realiseren afhankelijk is van andere maatregelen die een eventuele toename van de depositie die het gevolg is van het ontwerp besluit nog zullen moeten compenseren. Hij acht daarmee het ontwerpbesluit contraproductief gezien de huidige stand van de ammoniakdepositie en daarom in strijd met de Habitat-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

richtlijn en het standstillprincipe van de Kaderrichtlijn water, mede in het licht van het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan het gemeenschapsrecht.

4. Motie Van der Vlies

De ontwerp amvb gaf invulling aan een motie van de heer Van der Vlies, die is aanvaard bij de behandeling van het toetsingskader ammoniak in de Tweede Kamer¹. Deze motie riep de regering op duidelijkheid te verschaffen door onderdelen van het toetsingskader ammoniak op te nemen in een amvb.

Helaas is mij gebleken dat aanvullend wetenschappelijk onderzoek op korte termijn niet tegemoet kan komen aan de bezwaren van de Raad van State en dat de ontwerp amvb tegen deze achtergrond niet de oplossing voor de veehouderijsector kan bieden die was beoogd. Gelet hierop kan ik nu geen uitvoering geven aan de motie-Van der Vlies.

De Koningin heeft, op voorstel van de ministerraad, overeenkomstig het advies van de Raad van State de ontwerp amvb niet bekrachtigd en heeft ermee ingestemd dat het nader rapport inzake de amvb ammoniak, tezamen met het advies van de Raad van State, de ontwerp amvb en de daarbij behorende nota van toelichting, openbaar wordt gemaakt. Deze stukken worden vandaag op mijn ministerie ter inzage gelegd.

5. Gevolgen voor veehouderijen

Ik wil er op wijzen dat uit de uitspraak en het advies van de Raad van State niet de conclusie kan worden getrokken dat uitbreiding van veehouderijbedrijven niet meer mogelijk is. Het gevolg van de uitspraak en het advies van de Raad van State is wel, dat voor nieuwvestiging of uitbreiding van veehouderijen met potentieel significante effecten steeds in het kader van de vergunningverlening een afzonderlijke toets in de vorm van een passende beoordeling zal moeten plaatsvinden naar de effecten daarvan voor het Natura 2000-gebied.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, recent bevestigd in een uitspraak van 2 april 2008², zijn van een plan of project waarvan de ammoniakemmissie endepositie afneemt ten opzichte van het bij de onderliggende vergunning vergunde veebestand geen negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied te verwachten. De Habitatrictlijn staat in zo'n geval niet aan verlening van een vergunning in de weg.

6. Vervolgtraject

Op zeer korte termijn vindt bestuurlijk overleg plaats met alle betrokkenen (LTO, natuurorganisaties en overheden) om met elkaar te bespreken hoe we tot werkbare en juridisch houdbare oplossingen voor de korte en langere termijn kunnen komen. Ik zal u op korte termijn informeren over de uitkomst van deze bijeenkomst en over de wijze waarop in de nabije toekomst aan oplossingen wordt gewerkt.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 654, nr. 38.

² Zaak nr. 200703386/1, www.raadvanstate.nl/uitspraken.