

Vergaderjaar 2000–2001

27 836

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I	Algemeen	2	3.6	Verhouding tot de Interimwet ammoniak en veehouderij	17
1.	Inleiding	2	3.7	Regeling in verband met anticipatie	17
1.1	Aanleiding en doel	2	3.8	Overgangsrecht	19
1.2	Waarom een bijzondere wettelijke regeling	2			
2.	Van depositie- naar emissiebeleid	4	4.	Verhouding tot de Reconstructiewet concentratiegebieden	20
2.1	De gevolgen van ammoniakemissie voor het milieu	4	5.	Verhouding tot Europese regelgeving	21
2.2	De normstelling tot nu toe	5	5.1	Verhouding tot IPPC- en MER-richtlijnen	21
2.3	De totstandkoming van het nieuwe ammoniak-beleid	6	5.2	Verhouding tot NEC-richtlijn	23
2.4	Het emissiebeleid	9	6.	Effecten voor het milieu	24
2.5	Het aanvullend zoneringsbeleid	9	7.	Bedrijfseffecten	25
3.	Inhoud van het wetsvoorstel	12	7.1	Algemeen	25
3.1	Reikwijdte en verhouding tot de Wet milieubeheer	12	7.2	Gevolgen voor bedrijfsontwikkeling	25
3.2	Aanwijzing kwetsbare gebieden	13	7.3	Administratieve lasten voor de veehouderij	26
3.3	Oprichtingsverbod voor nieuwe veehouderijen	14	8.	Uitvoering en handhaving	28
3.4	Emissieplafond voor bestaande veehouderijen	14	II	Artikelsgewijs	28
3.5	Regeling voor veehouderijen waar dieren grondgebonden worden gehouden	15			

I ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Het onderhavige wetsvoorstel bevat bijzondere regels voor de beoordeling van de gevolgen van ammoniakemissie van veehouderijen bij de verlening van milieuvergunningen. Samen met de emissie-eisen die op grond van de Wet milieubeheer aan de huisvesting van dieren zullen worden gesteld, vormt de voorgestelde wet het nieuwe wettelijke instrumentarium voor het aspect ammoniak.

Het wetsvoorstel vormt de weerslag van een langdurige discussie over de inhoud en vorm van een nieuw ammoniakbeleid. De eerste voorstellen daartoe dateren van december 1998 en werden beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reconstructiewet concentratiegebieden¹. In verband met nieuwe ontwikkelingen, onder meer bij het mestbeleid, zijn deze voorstellen in de periode 1999 tot maart 2000 na uitgebreid overleg met betrokken overheden en belanghebbende maatschappelijke organisaties aangepast. Overleg met de Tweede Kamer over de aangepaste voorstellen resulteerde tenslotte in het nieuwe ammoniakbeleid zoals dat in hoofdlijnen staat beschreven in de brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer van 7 september 2000².

Dit nieuwe instrumentarium komt in de plaats van de Interimwet ammoniak en veehouderij (hierna: de Interimwet). Anders dan de Interimwet waarbij het depositie-aspect van ammoniak centraal staat, kent het nieuwe wettelijke instrumentarium een meer op emissie gerichte benadering van de ammoniakproblematiek. Daarmee wordt invulling gegeven aan de afspraak in het regeerakkoord om het depositiebeleid te vervangen door emissiebeleid³.

Evenals de Interimwet bevat de voorgestelde wet een exclusief beoordelingskader dat, voorzover het gevolgen van de emissie van ammoniak uit dierenverblijven betreft, in de plaats treedt van de toetsing die anders bij de vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer zou moeten worden uitgevoerd. Daarmee wordt optimale duidelijkheid verschaft aan alle betrokkenen over de mogelijke consequenties van deze ammoniakemissie voor het verlenen van een milieuvergunning.

1.2 Waarom een bijzondere wettelijke regeling

Sedert 26 augustus 1994 vormt de Interimwet het wettelijk kader waaraan wat betreft de aspecten ammoniakemissie en ammoniakdepositie bij de verlening van milieuvergunningen aan veehouderijen exclusief moet worden getoetst. Zonder dit wetsvoorstel zouden na het vervallen van de Interimwet de beslissingen inzake vergunningen voor veehouderijen voor het aspect ammoniak weer moeten plaatsvinden overeenkomstig het bepaalde in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. De kenmerken van de ammoniakproblematiek in Nederland leiden er dan naar verwachting toe, dat wanneer een veehouderij in of in de nabijheid van kwetsbare (voor verzuring gevoelige) gebieden is gelegen, de uitkomst van de vergunningprocedure bepaald zou worden door een beoordeling van de door de veehouderij veroorzaakte depositie op die gebieden. Immers, met het vervallen van de Interimwet zal wel de verplichting vervallen om de gevolgen van de depositie op de bij de Interimwet bepaalde wijze te beoordelen, maar daarvoor in de plaats zou dan op grond van de Wet milieubeheer de verplichting ontstaan om bij de vergunningverlening te bezien of de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan

¹ Kamerstukken II, 1998/1999, 26 356, nr. 3, blz. 21–23.

² Kamerstukken II, 2000/2001, 26 356, nr. 8, blz. 3–5.

³ Kamerstukken II, 1997/1998, 26 024, nr. 10, blz. 58.

veroorzaken (en voorzover het ammoniak betreft gebeurt dat hoofdzakelijk door depositie) door het stellen van voorschriften en beperkingen voldoende kunnen worden beperkt, dan wel dat de vergunning moet worden geweigerd. De depositietoetsing van de Interimwet zou daarmee worden vervangen door een depositietoetsing op basis van de Wet milieubeheer.

Een dergelijke individuele toetsing zal het bevoegd gezag voor lastige afwegingsproblemen plaatsen. Dit is met name het gevolg van ingewikkeldheid van de ammoniakproblematiek en de onvoorspelbaarheid van het effect van de toekomstige ontwikkelingen in de veehouderij. Weliswaar zal de komende jaren de emissie van ammoniak als gevolg van het nieuwe ammoniakbeleid, het mestbeleid en andere ontwikkelingen in de veehouderij over het geheel genomen substantieel dalen. Deze daling zal echter niet gelijkmatig verlopen en kan zich bovendien per gebied verschillend ontwikkelen. Sommige maatregelen zullen snel worden ingevoerd, bij andere zoals de emissiearme huisvesting van dieren zal dat gefaseerd gebeuren en mede afhankelijk zijn van de mate waarin bedrijven nieuwe investeringen zullen plegen. Ook zal een relatief groot aantal bedrijven stoppen, terwijl andere juist zullen groeien of worden verplaatst. Waar deze beëindigingen, uitbreidingen en verplaatsingen precies zullen plaatsvinden is niet op voorhand duidelijk. Deze ontwikkeling zal er in elk geval toe leiden dat, naast een algemene trend van emissie- en depositieverlaging, de huidige verdeling van de totale emissie over de individuele bedrijven (en bedrijfslocaties) in de loop van de tijd gaat veranderen.

Dit maakt het moeilijk om bij het beoordelen van een emissietoename van een individueel bedrijf uitspraken te doen over de milieuhygiënische aanvaardbaarheid daarvan. De individuele omgevingstoetsing zal als gevolg daarvan gepaard gaan met een grote mate van onzekerheid voor alle betrokkenen (veehouders, derden-belanghebbenden en het bevoegd gezag) over het wel of niet kunnen verkrijgen of verlenen van een milieuvergunning. Dat zal er weer toe leiden dat in veel gevallen een beroep zal worden gedaan op de bestuursrechter om een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de plaatsgevonden afweging.

Een dergelijke individuele omgevingstoetsing voor alle bedrijven acht de regering uit het oogpunt van uitvoerbaarheid en rechtszekerheid ongewenst en bovendien in strijd met de afspraken over het ammoniakbeleid in het regeerakkoord. Daarom heeft de regering besloten tot het vastleggen van het beoordelingskader voor ammoniakemissie in algemene regels die het bevoegd gezag moet hanteren bij het verlenen van milieuvergunningen.

Omdat een dergelijke regeling niet mogelijk is met het huidige instrumentarium van de Wet milieubeheer, is gekozen voor een afzonderlijke wettelijke regeling.

De Wet milieubeheer biedt niet de mogelijkheid om het bevoegd gezag instructies te geven over het al dan niet weigeren van de vergunning. Op grond van artikel 8.45 van die wet kunnen slechts instructies worden gegeven ten aanzien van het in de vergunning aanbrengen van beperkingen respectievelijk het aan de vergunning verbinden van voorschriften. Wanneer voor een gebied een milieukwaliteitseis is gesteld, biedt een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 5.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer wel de mogelijkheid voor een zekere sturing van het bevoegd gezag met betrekking tot het al dan niet weigeren van een vergunning. Voor het stellen van milieukwaliteitseisen ten aanzien van ammoniak in de buitenlucht is echter op dit moment niet gekozen. Het toetsen van vergunningaanvragen aan milieukwaliteitseisen blijkt in de praktijk niet eenvoudig. Bovendien zal een dergelijke toetsing zich niet kunnen beperken tot veehouderijen, maar zich ook dienen uit te strekken

tot andere inrichtingen waarbij sprake is van ammoniakemissie. Omdat de beoogde sturing ten aanzien van de werkingssfeer en reikwijdte van de Wet milieubeheer maar een zeer beperkt gebied betreft, ligt opnemng van de regeling in de Wet milieubeheer zelf niet voor de hand.

Uit het voorgaande blijkt dat de keuze voor een afzonderlijke wet vooral een instrumentele keuze is.

2. Van depositie- naar emissiebeleid

2.1 De gevolgen van ammoniakemissie voor het milieu

De nadelige gevolgen voor het milieu van emissie van ammoniak zijn uitgebreid beschreven in de wetenschappelijke literatuur. Een overzicht daarvan is onder andere gegeven in de rapporten «Ammoniak: de feiten»¹, «Effecten van stikstofhoudende luchtverontreiniging op vegetaties»², «Evaluatie van de verzuringsdoelstellingen: de onderbouwing; samenvatting»³ en «De stikstofproblematiek op lokale en regionale schaal nader onderzocht»⁴.

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de belangrijkste nadelige gevolgen van de emissie van ammoniak voor het milieu.

De effecten van een overmaat aan ammoniak op ecosystemen zijn veelzijdig. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen directe bovengrondse effecten en indirecte effecten als gevolg van processen die in de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater optreden.

Directe effecten treden op doordat planten ammoniak direct uit de lucht op kunnen nemen via de bladeren en naalden. Dit kan leiden tot ontregeling van de fysiologie en bij erg hoge concentraties van ammoniak in de lucht tot beschadiging van de bladeren en naalden. Dergelijke hoge concentraties treden alleen in de directe nabijheid van de bronnen op (tot op enkele tientallen meters van de bron).

De indirecte effecten van ammoniak zijn in de Nederlandse situatie veel belangrijker. De ammoniak die naar de lucht wordt uitgestoten (emissie), komt voor een belangrijk deel uiteindelijk weer op de bodem en het oppervlaktewater terecht (depositie). Een overmatige depositie van ammoniak op de bodem kan leiden tot veranderingen ten gevolge van bodemverzuring en tot een geleidelijke opeenhoping van stikstofverbindingen. Dat kan vervolgens verstoring van de voedingsstoffenbalans, verontreiniging van het grondwater met aluminium en nitraat en het verdwijnen van karakteristieke soorten in bossen en natuurterreinen tot gevolg hebben. Daarnaast kan de ammoniakdepositie leiden tot een toegenomen gevoeligheid van bomen en planten voor secundaire stressfactoren als plagen en vorst- of droogteschade. Wanneer depositie van ammoniak op oppervlaktewater plaatsvindt, kan dit eveneens verzuring en vermisting tot gevolg hebben.

De hoeveelheid depositie die een ecosysteem nog kan verdragen zonder schade te ondervinden, wordt de kritische depositiewaarde of kritische belasting genoemd. Vanwege de belangrijke effecten die door stikstof worden veroorzaakt, zijn er voor stikstof aparte waarden bepaald. Het meest kwetsbaar zijn hoogvenen en ondiepe zachtwatermeren (kritische waarden 400 tot 700 mol stikstof per hectare per jaar), gevolgd door bos-ecosystemen (500 tot 1400 mol stikstof per hectare per jaar) en soortenrijke graslanden en heiden (700 tot 1800 mol stikstof per hectare per jaar).

¹ Rapport nr. 300-06, IKC Landbouw/RIVM, april 1995.

² Technische commissie bodembescherming; Rapport nr. TCB R13, februari 1999.

³ RIVM-notitie LLO/1118/99, november 1999.

⁴ ECN rapport no. C-99-094, RIVM rapport no. 725 601 002, december 1999.

De depositie van stikstof is een optelsom van depositie van ammoniak en stikstofoxiden. De uit metingen afgeleide gemiddelde depositie over heel Nederland bedraagt rond de 3000 mol stikstof per hectare per jaar. Deze is sinds het begin van de jaren tachtig vrijwel niet veranderd.¹ Van deze stikstofdepositie is ongeveer 55% het gevolg van ammoniakemissies uit de Nederlandse landbouw. Iets minder dan de helft daarvan is afkomstig uit dierenverblijven bij veehouderijen, die daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de stikstofdepositie.

Op dit moment is in nagenoeg heel Nederland de stikstofdepositie aanzienlijk hoger dan de kritische depositiewaarden. Slechts 20% van het areaal aan natuur is momenteel voldoende beschermd. Hoe groot in een bepaald gebied het daadwerkelijke verschil is tussen de depositie en de kritische waarden hangt mede af van de lokale en regionale omstandigheden.

Dit is vooral het gevolg van het verspreidingspatroon van ammoniak. Tien tot vijftien procent van de geëmitteerde ammoniak wordt reeds in de eerste 100 meter rondom het emissiepunt gedeponeerd, twintig tot dertig procent binnen één kilometer, dertig tot veertig procent binnen vijf kilometer. Omgerekend per oppervlakte-eenheid is de depositie van ammoniak in de eerste honderden meters veel hoger dan op grotere afstanden en kan daardoor bepalend zijn voor de totale waarde van de stikstofdepositie, en daarmee ook de schade aan het ecosysteem.

Het grootste deel van de geëmitteerde ammoniak deponeren op grotere afstanden – tot honderden kilometers – van de bron. De depositie per oppervlakte-eenheid veroorzaakt door een individuele bron is daarbij gering, maar het totaal van al deze geringe bijdragen kan toch aanzienlijk zijn. Dit totaal, veroorzaakt door bronnen op grotere afstand, wordt met de term achtergronddepositie aangeduid. De verspreiding van ammoniak leidt er toe, dat in gebieden waar geen emissies plaatsvinden, toch depositie van ammoniak plaatsvindt.

De stikstofdepositie op een bepaald gebied is aldus een optelsom van de depositie veroorzaakt door bronnen in de omgeving en de achtergronddepositie. Als gevolg daarvan verschilt de stikstofdepositie van regio tot regio, afhankelijk van het aantal en de omvang van de bronnen. De hoogste stikstofdeposities, variërend van 4000 tot 6000 mol stikstof per hectare per jaar, worden gevonden in de concentratiegebieden van de veehouderij, met name Oost-Brabant, Noord-Limburg, de Gelderse Vallei en delen van de Achterhoek en Twente. Veel voor stikstofdepositie gevoelige natuurgebieden liggen juist in deze gebieden.

2.2 De normstelling tot nu toe

Met ingang van 1 november 1981 is de werkingssfeer van de toenmalige Hinderwet voor de beoordeling van aanvragen om een vergunning voor een inrichting verruimd. Als gevolg daarvan moest bij de vergunningverlening voortaan ook rekening worden gehouden met de depositie van ammoniak op voor verzuring gevoelige gebieden. Om te bevorderen dat de beoordeling van vergunningaanvragen ten aanzien van ammoniakdepositie op uniforme wijze zou gebeuren, is de Richtlijn Ammoniak en Veehouderij 1987 uitgebracht.

In 1991 is deze richtlijn herzien (Richtlijn Ammoniak en Veehouderij 1991). Het milieuhygiënisch uitgangspunt dat een toename van ammoniakdepositie op voor verzuring gevoelige gebieden moet worden voorkomen (stand-still) is vertaald in een criterium voor «marginale depositie-(toename)», dit om te voorkomen dat elke nieuwvestiging of uitbreiding van een veehouderij onmogelijk werd. De waarde voor de marginale depositietoename is gesteld op 15 mol voor nieuwe veehouderijen. Voor

¹ Milieubalans 2000, RIVM, blz. 101–102.

bestaande veehouderijen mocht bij uitbreiding de depositie, wanneer deze lager was dan 30 mol, tot die waarde toenemen. Een dergelijke toename werd, gegeven de hoge achtergronddepositie, verwaarloosbaar geacht.

Bij de toepassing van de richtlijn kwamen drie problemen naar voren:

- De Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State oordeelde in 1992 dat – anders dan in de richtlijn was gesteld – niet zonder meer voorbijgegaan kon worden aan het bij de beoordeling betrekken van de achtergronddepositie;
- Ook de saldomethode, die in de Richtlijn Ammoniak en Veehouderij 1991 was uitgewerkt, werd door de Afdeling onverenigbaar geacht met de systematiek van de Hinderwet;
- Volgens de vaste jurisprudentie diende voor bestaande bedrijven zonder hinderwetvergunning bij de eerste toets in kader van de Hinderwet het beleid voor nieuwe bedrijven te worden toegepast. Voor een aanzienlijk aantal veehouderijen die nog niet over een geldige Hinderwetvergunning beschikten, zou dit tot weigeren van de vergunning leiden.

Met de Interimwet werd in 1994 beoogd een oplossing te bieden voor boven geschetste problemen. Daarbij was de Interimwet niet bedoeld om de ammoniakemissie substantieel terug te dringen, maar om via de vergunningverlening een stand-still-situatie te realiseren.

De Interimwet volgt daartoe een vergelijkbare benadering als de Richtlijn Ammoniak en Veehouderij 1991, en werkt dus ook met een waarde voor «marginale depositie(toename)».

Daarnaast beoogt de Interimwet een planmatige aanpak van de vergunningverlening te stimuleren. Hiertoe is in de Interimwet de figuur van het ammoniakreductieplan opgenomen. Het plan dient te leiden tot emissiereductie en tevens tot depositievermindering op de voor verzuring gevoelige gebieden. Door middel van het plan biedt de Interimwet mogelijkheid van saldering. Tegenover een afname van depositie op een of meer in het plan aangegeven voor verzuring gevoelige gebieden mag toename (ook groter dan «marginale») van depositie op dezelfde of andere voor verzuring gevoelige gebieden worden voorzien, mits de afname per saldo groter is dan de toename.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat toepassing van de milieuwetgeving met betrekking tot het aspect ammoniakemissie uit veehouderijen tot nu toe hoofdzakelijk was gericht op het bereiken van een stand-still-situatie.

Het daarbij in de Richtlijn Ammoniak en Veehouderij 1991 en de Interimwet gebruikte criterium van 15 respectievelijk 30 mol moet worden gezien als een maat voor «marginale depositie(toename)», en niet als een maat voor aanvaardbaarheid van de depositie veroorzaakt door een concrete veehouderij op het meest nabij gelegen kwetsbaar gebied. Nu de komende jaren een daling van de ammoniakemissie zal plaatsvinden, is dit criterium niet meer bruikbaar voor de invulling van het beoordelingskader voor ammoniakemissie bij het verlenen van milieuvergunningen.

2.3 De totstandkoming van het nieuwe ammoniakbeleid

Het depositiebeleid is reeds vanaf de aanvang op weerstand bij het landbouwbedrijfsleven gestuit. Het verschil in behandeling tussen veehouderijen dat afhangt van de «toevallige» ligging ten opzichte van voor verzuring gevoelige gebieden, wordt vooral voor bestaande bedrijven als onrechtvaardig beschouwd. Daarbij heeft de steeds terugkerende discussie over de wetenschappelijke onderbouwing van het ammoniakbeleid zeker niet bijgedragen aan een vergroting van het draagvlak voor dit beleid. Onder de Interimwet werden de mogelijkheden voor

bedrijfsontwikkeling via de ammoniakreductieplannen weliswaar in aanzienlijke mate verruimd, maar de kosten van de aankoop van «ammoniakrechten» en de complexiteit van de ammoniakregelgeving en de daarmee gepaard gaande uitvoeringsproblemen vergrootten daarentegen de weerstand tegen het depositiebeleid. Ook de jurisprudentie over de reikwijdte van de Interimwet en de daarop gebaseerde ammoniakreductieplannen heeft ongetwijfeld aan dit negatieve beeld bijgedragen. Zo kunnen tot nu toe aan veehouderijen die verder dan 3 km van een voor verzuring gevoelig gebied zijn gelegen, geen beperkingen of voorschriften worden opgelegd ter vermindering van de ammoniakemissie, terwijl aan veehouderijen binnen die zone bij uitbreiding of vestiging soms vergaande eisen worden gesteld.

Het gebrek aan draagvlak in de veehouderijsector voor het depositiebeleid was aanleiding voor de Tweede Kamer om de regering te verzoeken het depositiebeleid na het verstrijken van de werkingsduur van de Interimwet om te zetten in emissiebeleid. Op 14 april 1998 werd, in het kader van het overleg over de tweede voortgangsrapportage van de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid, een daartoe strekkende motie door de Kamer aangenomen (motie Meijer)¹. De toenmalige minister van VROM heeft als reactie op deze motie te kennen gegeven dat naast emissiebeleid ook depositiebeleid nodig zal blijven, maar tevens verklaard bereid te zijn de inhoud en de reikwijdte van het depositiebeleid aan te passen.

Korte tijd daarna werden er bij de vorming van het nieuwe kabinet ook afspraken over het mest- en ammoniakbeleid gemaakt. In het regeerakkoord van augustus 1998 is daarover de volgende passage opgenomen: *Het mest- en mineralenbeleid wordt langs de bestaande lijn voortgezet, het ammoniakbeleid zal uitsluitend worden gebaseerd op het emissiespoor. Belangrijke milieudoelstellingen kunnen hiermee in grote delen van het land worden gerealiseerd, maar met name voor de kwetsbare zandgronden is aanvullend beleid noodzakelijk, mede met het oog op de EU-Nitraatrichtlijn. Hiervoor zal een stimulerend pakket maatregelen worden opgesteld, inclusief een financiële ondersteuning vanuit de ICES-middelen.*²

Op basis van het regeerakkoord werd het ammoniakbeleid in het najaar van 1998 op hoofdlijnen uitgewerkt voor de concentratiegebieden. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reconstructiewet concentratiegebieden is in dat verband aangegeven dat het accent komt te liggen op emissiebeleid, maar dat daarnaast aanvullend beleid nodig is om waardevolle natuurgebieden te beschermen.³ Het voorgestelde aanvullend beleid bestond uit het vee-arm maken van de voor verzuring gevoelige delen van de ecologische hoofdstructuur (hierna aangeduid als EHS) en bij de meest kwetsbare gebieden ook van een zone van 250 meter daaromheen. Dit zou onder meer worden geëffectueerd door middel van een vestigings- en uitbreidingsverbod voor varkens- en pluimveebedrijven. Daarnaast bevatte het beleid een bevestiging van het aantal dieren in een zone van 250 tot 500 meter om de meest kwetsbare gebieden en in een zone van 500 meter om de kwetsbare gebieden. Uitbreiding van bestaande bedrijven in de zones zou mogelijk zijn op basis van saldering van dierrechten. Het systeem van saldering met depositie en emissie van ammoniak zou dan verdwijnen.

Naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen is dit zoneringsbeleid in de periode 1999 tot maart 2000 aangepast en verder uitgewerkt. De belangrijkste ontwikkelingen vormden in dit kader de wijzigingen in het mestbeleid. In verband met de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten zullen de mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten per 1 januari 2005 vervallen. Daarom werd in het aange-

¹ Kamerstukken II, 1997/1998, 24 445, nr. 41.

² Kamerstukken II, 1997/1998, 26 024, nr. 10, blz. 58.

³ Kamerstukken II, 1998/1999, 26 356, nr. 3, blz. 21–23.

paste zoneringsbeleid gekozen voor saldering met emissierechten, die werden «gecorrigeerd» voor de stand der techniek om te voorkomen dat de omvang van de veestapel in de betreffende zone zou toenemen. Verder maakte de aanscherping van het aanvullend stikstofbeleid, waarbij werd afgezien van een maximale veebezettingnorm voor de melkrundveehouderij, het noodzakelijk om ook de melkrundveehouderij in het zoneringsbeleid te betrekken. Voor de reconstructiegebieden werd een afwijkend, meer flexibel, zoneringsbeleid voorgesteld. Over de aanpassing van het voorgestelde ammoniakbeleid is intensief overleg gevoerd met de provincies, de VNG, de LTO en de Stichting Natuur en Milieu.

De Tweede Kamer werd bij brief van 18 mei 2000 over het aangepaste voorstel voor aanvullend ammoniakbeleid geïnformeerd.¹ In het daarop volgende algemeen overleg bleek de Kamer in meerderheid van mening dat in de beleidsvoorstellen het accent nog te veel op depositie lag en dat daarmee onvoldoende recht werd gedaan aan de afspraken in het regeerakkoord.² Als reactie daarop hebben de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij toegezegd bij het opstellen van de nieuwe ammoniakwet rekening te houden met de bevindingen van de Kamer.

Bij brief van 7 september 2000 werd de Tweede Kamer met het oog op de behandeling van het wetsvoorstel Reconstructiewet concentratiegebieden nader geïnformeerd over de inhoud van het nieuwe ammoniakbeleid.³ Bij dit beleid staat een maximale inzet op het emissiespoor voorop: gestreefd wordt naar een vergaande emissiereductie door het voorschrijven van technische maatregelen. Ter bescherming van de kwetsbare natuur wordt in aanvulling daarop een beperkt aanvullend zoneringsbeleid voorgesteld. Bij de uitwerking van dit aanvullende beleid zijn de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden gehanteerd:

- aan alle betrokkenen dient voorafgaand aan de vergunningprocedure zo veel mogelijk duidelijkheid te worden geboden. De individuele omgevingstoetsing moet zo mogelijk vervallen;
- de regeling moet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de IPPC- en de MER- richtlijnen;
- de regeling mag enerzijds niet te beperkend zijn voor de ruimtelijke herinrichting van de reconstructiegebieden; anderzijds moet voor de noodzakelijke bescherming van de kwetsbare natuur niet een te zware last worden gelegd op het instrumentarium van de ruimtelijke ordening.

Uitgaande van deze uitgangspunten en randvoorwaarden is gekozen voor een beperkt zoneringsbeleid, dat geldt voor de kwetsbare gebieden en een zone van 500 meter daaromheen. In de volgende paragraaf wordt zowel het emissiebeleid als het aanvullend beleid, dat de basis vormt voor het onderhavige wetsvoorstel, nader uiteengezet.

Op 16 januari 2001 is in de Tweede Kamer de motie Oplaat c.s.⁴ aangenomen, waarin de regering wordt verzocht het zoneringsbeleid in het wetsvoorstel te beperken tot ten hoogste 250 meter rondom de zeer kwetsbare natuurgebieden, welke door de provincies worden aangewezen. De regering achtte het niet opportuun het wetsvoorstel in dit stadium van de procedure aan te passen. Dit betekent evenwel niet, dat de regering niet open zou staan voor alternatieven van aanvullend beleid. De regering is ten volle bereid constructief met de Tweede Kamer van gedachten te wisselen over andere varianten van zoning, mits die voldoen aan bovengenoemde uitgangspunten en randvoorwaarden. Voor ons telt het te bereiken milieuresultaat- een afdoende bescherming van verzuringsgevoelige bos- en natuurgebieden – niet de weg waarlangs dat milieuresultaat wordt bereikt.

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 356, nr. 7.

² Algemeen overleg op 25 en 31 mei 2000, kamerstukken II, 1999/2000, 24 445, nrs. 53 en 54.

³ Kamerstukken II, 2000/2001, 26 356, nr. 8, blz. 3–5.

⁴ Kamerstukken II, 2000/2001, 26 356, nr. 30.

2.4 Het emissiebeleid

Het gedrag van ammoniak in de atmosfeer, zoals beschreven in paragraaf 2.1, leidt er toe, dat elke emissie in Nederland bijdraagt aan de belasting van het milieu. De som van alle emissies in Nederland is daarbij op dit moment zo hoog, dat kritische depositiewaarden van kwetsbare gebieden worden overschreden. Het ammoniakbeleid is daarom in de komende jaren gericht op een zo groot mogelijke verlaging van de ammoniakemissie uit alle bronnen ongeacht de ligging. Essentieel onderdeel van dit beleid is het stellen van eisen aan de emissie uit dierenverblijven aan de hand van de «stand der techniek». Hiermee wordt wat betreft dat aspect invulling gegeven aan de verplichting van de Wet milieubeheer, om voorschriften te stellen die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen de nadelige gevolgen voor het milieu en redelijkerwijs gevergd kunnen worden. Voor vergunningplichtige veehouderijen worden deze eisen gesteld door middel van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (hierna: de «amvb huisvesting»), waarvan het ontwerp op 23 mei 2001 in de Staatscourant is gepubliceerd. Het is de bedoeling dat het besluit tegelijk met deze wet in werking zal treden. Voor veehouderijen die onder een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer vallen, worden die gesteld in de betreffende besluiten. Een ontwerp-wijzigingsbesluit daartoe is tegelijk met voornoemd ontwerp-besluit in de Staatscourant gepubliceerd.

Naast eisen aan de emissie uit dierenverblijven worden ter voorkoming van ammoniakemissie thans reeds op grond van de Wet milieubeheer generieke eisen gesteld aan de opslag van mest (door middel van het Besluit mestbassins milieubeheer).

Een ander belangrijk instrument van het emissiebeleid zijn de regels met betrekking tot de wijze van aanwending van dierlijke mest in het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998.

In dit verband is voorts van belang dat het aantal dieren en daardoor ook de ammoniakemissie zullen afnemen in verband met de aanscherping van het mest- en mineralenbeleid zoals dat wordt vormgegeven via de Meststoffenwet¹ (met name door middel van de bijgestelde verliesnormen en het toekomstig stelsel van mestafzetovereenkomsten) in samenhang met het flankerend mestbeleid (vooral door middel van de Regeling beëindiging veehouderijtakken).

Als gevolg van dit emissiebeleid (en het mestbeleid) zal de emissie in Nederland de komende jaren gemiddeld dalen, waardoor het overschrijden van kritische depositiewaarden zowel wat aantal als omvang betreft op termijn zal afnemen.

2.5 Het aanvullend zoneringsbeleid

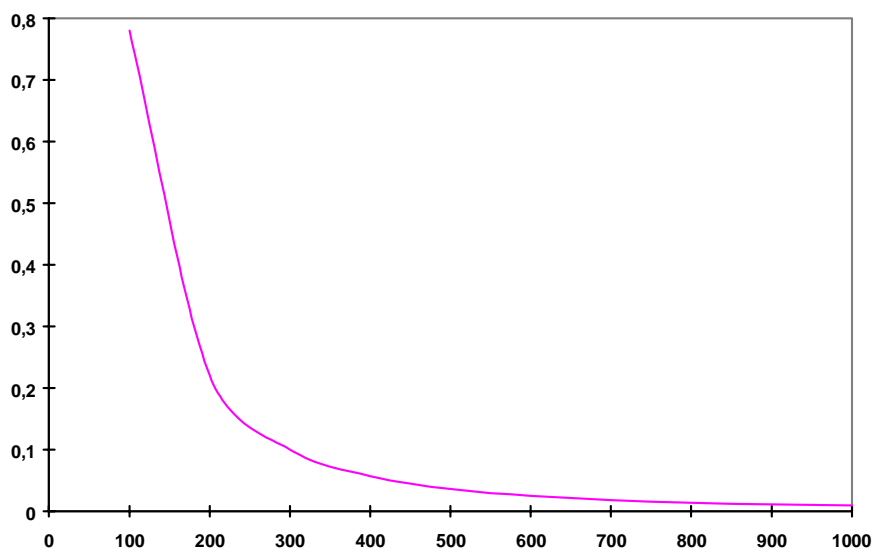
Zoals in paragraaf 2.1 reeds is aangegeven, heeft ammoniak een kenmerkend verspreidingspatroon, als gevolg waarvan de belasting van het milieu per oppervlakte-eenheid dicht bij het emissiepunt vele malen hoger is dan op grotere afstanden. Dit brengt het risico met zich mee, dat de depositiedaling als gevolg van de landelijke inspanningen om de emissie van ammoniak te beperken zoals beschreven in de voorgaande paragraaf tenietgedaan wordt door een toename van de emissie op korte afstand van kwetsbare gebieden. Dit effect kan, gelet op de grote invloed op korte afstand, al optreden bij een betrekkelijk geringe uitbreiding van een veehouderij. Om te waarborgen dat de inspanningen op het gebied van emissiebeperking daadwerkelijk leiden tot verlaging van depositie op kwetsbare gebieden is voor bedrijven gelegen in die gebieden en in een zone van 500 meter daaromheen aanvullend beleid geformuleerd.

¹ Wijziging van de Meststoffenwet in verband met een aanscherping van de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten, kamerstukken II, 1999/2000, 27 276.

Als instrument voor het aanvullend zoneringsbeleid is gekozen voor een oprichtingsverbod voor nieuwe veehouderijen en een emissieplafond voor elke bestaande veehouderij afzonderlijk. Dit emissieplafond heeft als uitgangspunt de emissie bij het vervallen van de Interimwet, gecorrigeerd op toepassing van de stand der techniek.

Met het oprichtingsverbod wordt voorkomen, dat in de directe nabijheid van kwetsbare gebieden zich nieuwe veehouderijen vestigen en daardoor een te hoge ammoniakbelasting op die gebieden zouden veroorzaken. Door het stellen van een emissieplafond per veehouderij wordt voor de meeste veehouderijen gegarandeerd, dat de emissie per veehouderij niet toeneemt, en dat waar de stand der techniek nog niet is toegepast, de emissiewinst die ontstaat door het toepassen daarvan niet ongedaan wordt gemaakt door een eventuele uitbreiding van de veehouderij. Voor de melkrundveehouderijen wordt een afwijkend emissieplafond gehanteerd, waardoor de meeste melkrundveebedrijven enigszins ruimere uitbreidingsmogelijkheden hebben. Ook voor andere veehouderijen waar dieren grondgebonden worden gehouden is een afwijkende regeling opgenomen.

De keuze van de breedte van de zone is afgeleid van het verspreidingspatroon van ammoniak. In onderstaand grafiek is de berekende depositie op bos (in mol per hectare per jaar) als gevolg van de emissie van 1 kg ammoniak uitgezet als functie van de afstand van de bron (in meters). Uit de grafiek blijkt, dat de depositie in de eerste honderd meter vanaf de bron naar verhouding zeer hoog is, maar ook zeer snel daalt. Vanaf een afstand van ongeveer 250 meter begint de daling af te vlakken. Tussen 250 en 500 meter daalt de depositie dan nog met een factor vier, voorbij de 500 meter is de invloed van de afstand geleidelijk steeds minder belangrijk.



Het belang van zonebeleid in de eerste 500 meter rondom een kwetsbaar gebied wordt bevestigd door berekeningen van TNO¹ voor een viertal studiegebieden gelegen in Friesland, Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant. Berekend is, welk aandeel van de gebiedsdepositie (dit is de depositie afkomstig uit een gebied van 10 bij 10 kilometer rondom het natuurgebied) afkomstig is van emissiebronnen gelegen in het natuurgebied of binnen 500 meter daarvan. Afhankelijk van verschillen in aantal en type bedrijven, veedichtheid (aantal dierplaatsen in stallen) en de omvang en ligging van de natuurgebieden (grote eenheden of versnippering over

¹ De invloed van de uitbreiding van natuurgebieden op de ammoniakdepositie TNO-MEP rapport no. R97/222.

meerdere kleine) bedraagt dit aandeel 35 tot 60%. Dit terwijl in deze TNO-studie slechts 7 tot 19% van de bedrijven in of binnen een afstand van 500 meter van de natuurgebieden zijn gelegen.

Het is voor het op termijn ongedaan maken van overschrijdingen van kritische depositiewaarden van wezenlijk belang dat dit reeds hoge aandeel van de depositie uit een kwetsbaar gebied en een zone van 500 meter daaromheen niet verder toeneemt maar juist gaat afnemen. Wanneer geen zoneringsbeleid op titel van ammoniak zou worden gevoerd, is het risico groot dat er een toestroom van dieren in de richting van kwetsbare gebieden plaatsvindt, omdat elders in een regio vanwege het stankbeleid of ruimtelijke overwegingen (ook) beperkingen worden gesteld aan de uitbreidingsmogelijkheden van de veehouderij.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is gezien, of het aanvullende beleid bij een zone van 500 meter ook voldoende bescherming biedt tegen gevolgen van emissies uit grote intensieve veehouderijen. Als grote veehouderijen zijn daarbij beschouwd veehouderijen met ten minste 2000 mestvarkens of 40 000 kippen. Dergelijke grote bedrijven vallen onder de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn¹ en meestal ook onder die van de MER-richtlijn² (zie daarvoor paragraaf 5.1). Gezien de ontwikkelingen in de veehouderij zullen de toekomstige bedrijven naar verwachting veelal deze omvang hebben, en daarbij een emissie veroorzaken in de orde van grootte van 2000 kg ammoniak per jaar. Wanneer het emissiepunt van een dergelijke veehouderij exact op 500 meter van een kwetsbaar bosgebied zou zijn gelegen, zou de depositie op de rand van dat gebied 72 mol per hectare per jaar bedragen. Afgezet tegen de doelstellingen als verwoord in het NMP3 (afgeleide richtwaarde NHx depositie 600 mol per ha per jaar in 2010) is dit een aanzienlijke hoeveelheid. Anderzijds moet worden gesteld dat een depositie van 72 mol op de rand van een kwetsbaar gebied op zichzelf nog niet leidt tot een ontoelaatbare verontreiniging. Bij een dergelijk niveau van depositie is niet de invloed van de individuele bron, maar de cumulatie van verschillende bronnen bepalend voor het kunnen bereiken van de doelstellingen.

Het is daarom van belang, dat in de directe nabijheid van de zonegrens geen, met het oog op de ammoniakbelasting ongewenste concentratie van grote intensieve veehouderijen ontstaat. Dit kan door een adequate inzet van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening worden tegengegaan. De ruimtelijke ordening is immers het primaire kader om vestiging van (milieubelastende) activiteiten te kanaliseren. Het bestemmingsplan fungeert daarbij als primaire beslissingsgrondslag om de vestiging van intensieve veehouderijen te reguleren. Overigens worden ook thans reeds in veel streek- en bestemmingsplannen beperkingen gesteld aan de vestiging en uitbreiding van de intensieve veehouderij. Het stellen van dergelijke beperkingen in het ruimtelijke ordeningsplan wordt wat betreft de reconstructiegebieden ondersteund door de toekomstige Reconstructiewet concentratiegebieden.

In de huidige situatie kan echter niet worden gegarandeerd dat door middel van de ruimtelijke ordening in alle gevallen wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de IPPC- en MER-richtlijnen (zie daarvoor paragraaf 5.1). In verband met de verantwoordelijkheid van de Staat voor een correcte uitvoering van die richtlijnen is ten aanzien van veehouderijen die onder het bereik van de IPPC-richtlijn vallen, in aanvulling op datgene wat hierboven omtrent de inzet van het ruimtelijk instrumentarium is gesteld, in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om de vergunning te weigeren, indien het verlenen daarvan een belangrijke verontreiniging zou veroorzaken.

Voorts is geregeld dat bij veehouderijen waarvoor een milieu-effectrapportage moet worden opgesteld, bij de beslissing op de aanvraag rekening moet worden gehouden met de uitkomsten daarvan, ook ten aanzien van

¹ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEG L257.

² Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, PbEG L175.

de ammoniakemissie uit dierenverblijven. Op grond van het aanvullend zoneringsbeleid geldt binnen de kwetsbare gebieden en de zones daaromheen voor (intensieve) veehouderijen een oprichtingsverbod en is uitbreiding van dergelijke bedrijven alleen binnen hun emissieplafond mogelijk. Daarmee wordt voorkomen dat bij vestiging of uitbreiding van intensieve veehouderijen in die gebieden als gevolg van de ammoniakemissie ontoelaatbare gevolgen voor het milieu optreden. Als de uitbreiding van een veehouderij binnen het emissieplafond plaatsvindt, mag een uitbreidingsvergunning dan ook niet worden geweigerd.

Ook buiten de zone van 500 meter behoeft deze toets, daar waar de inzet van het ruimtelijke instrumentarium adequaat is, geen gevolgen te hebben. Mochten de beperkingen vanuit het ruimtelijke instrumentarium onvoldoende zijn om belangrijke verontreinigingen te voorkomen, dan kan door het aan de vergunning verbinden van voorwaarden en beperkingen alsnog aan de verplichtingen van genoemde richtlijnen worden voldaan. Alleen als ook dat niet afdoende is, zal de milieuvergunning moeten worden geweigerd.

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.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Reikwijdte en verhouding tot Wet milieubeheer

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de emissie van ammoniak uit de tot veehouderijen behorende dierenverblijven. Op andere milieubelastende activiteiten binnen een veehouderij blijft de Wet milieubeheer van toepassing. Dit geldt ook voor activiteiten waarbij ammoniak kan vrijkomen, zoals bewerking of verwerking van mest en de opslag van mest buiten een dierenverblijf.

De voorgestelde wet bevat bindende aanwijzingen aan het bevoegd gezag met betrekking tot het verlenen van milieuvergunningen. Slechts in de gevallen waarin de wet dat bepaalt, kan een vergunning worden geweigerd vanwege de nadelige gevolgen van ammoniakemissie uit dierenverblijven.

Daarmee wordt in zekere zin de systematiek van de Interimwet gecontinueerd. Anders dan bij de Interimwet evenwel, is het mogelijk om daarnaast op grond van de Wet milieubeheer voorschriften aan de vergunning te verbinden ter beperking van de ammoniakemissie uit dierenverblijven, zoals het stellen van emissie-eisen door middel van de toekomstige «amvb huisvesting». Wat systeem en inhoud betreft sluit deze wet dan ook veel nauwer aan bij de Wet milieubeheer dan de Interimwet.

Het exclusieve karakter van dit wetsvoorstel voorzover het ammoniakemissie uit dierenverblijven betreft, kent echter één uitzondering: het aspect «directe ammoniakschade». De schade die wordt veroorzaakt door directe opname door planten en bomen van ammoniak geëmitteerd uit dierenverblijven, moet worden beoordeeld met toepassing van de Wet milieubeheer. Daarmee wordt de bestaande praktijk voortgezet, want op basis van de jurisprudentie over de Interimwet is de Wet milieubeheer ook thans reeds van toepassing op directe ammoniakschade. Bovendien leidt de beoordeling van directe ammoniakemissie bij de vergunningverlening niet tot bijzondere afwegingsproblemen, zodat ook dat geen aanleiding vormt om dit milieuaspect in het onderhavige wetsvoorstel te regelen. Op de directe effecten van ammoniak is reeds ingegaan in paragraaf 2.1, waarbij is aangegeven dat deze alleen bij erg hoge concentraties in de directe nabijheid van bronnen optreden. Van directe ammoniakschade

blijkt in de praktijk vooral sprake bij coniferen en fruitbomen dicht bij varkens- of kippenstallen.¹

Op grond van dit wetsvoorstel is weigeren van een milieuvergunning, wat de gevolgen van emissie van ammoniak uit dierenverblijven betreft, alleen mogelijk als een veehouderij is gelegen in een kwetsbaar gebied of in de zone van 500 meter daaromheen. Uitzondering hierop vormen veehouderijen die onder het bereik van de IPPC- of MER-richtlijn vallen. Daarbij kan ook buiten de zone de vergunning geweigerd worden, indien het stellen van voorschriften of beperkingen niet voldoende is om aan de verplichtingen van deze richtlijnen te voldoen. Voor overige veehouderijen waarvan de dierenverblijven verder dan 500 meter van een kwetsbaar gebied zijn gelegen moet de milieuvergunning in beginsel worden verleend, tenzij niet wordt voldaan aan de eisen van de toekomstige «amvb huisvesting».

3.2 Aanwijzing kwetsbare gebieden

Welke gebieden met het oog op de gevolgen van de ammoniakemissie vanuit veehouderijen als kwetsbaar moeten worden aangemerkt, is geregeld in het wetsvoorstel zelf. Deze regeling is gebaseerd op de aanwijzing van voor verzuring gevoelige gebieden zoals die onder de Interimwet bij de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij heeft plaatsgevonden. De aanwijzing van kwetsbare gebieden wordt ten opzichte van de Interimwet beperkt tot gebieden die onderdeel uitmaken van de door de provincies vastgestelde EHS.

Voorzover bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de EHS in delen van de provincies nog niet zou zijn vastgesteld, worden tot die vaststelling heeft plaatsgevonden in die gebieden alle voor verzuring gevoelige gebieden zoals die onder de Interimwet waren aangewezen beschermd.

De mogelijkheid voor de gemeenteraad om bij verordening krachtens de Gemeentewet kwetsbare gebieden aan te wijzen, zoals die bestond op grond van voornoemde uitvoeringsregeling, wordt in dit wetsvoorstel niet meer geboden. Wel worden de gebieden die onmiddellijk voorafgaand aan het vervallen van de Interimwet bij een dergelijke verordening waren aangewezen en gelegen zijn binnen de EHS als kwetsbaar aangemerkt. Hiermee blijven deze gebieden wat betreft de gevolgen van ammoniakemissie een beschermde status houden.

Evenals onder de Interimwet het geval was, worden slechts gebieden waarvan de aanleg of begrenzing heeft plaatsgevonden vóór 1 mei 1988 als kwetsbaar aangemerkt.

Ook ten aanzien van de gebieden waarvoor op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een convenant van toepassing is, dat voldoet aan de eisen van de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij, wordt het systeem van de Interimwet gecontinueerd. Deze gebieden worden niet als kwetsbaar aangemerkt zolang de instandhouding wordt gewaarborgd door middel van afspraken tussen betrokken partijen over het onderhoud en het beheer, welke zijn vastgelegd in een convenant. Zodra een dergelijk convenant evenwel na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ophoudt te gelden, wordt het betreffende gebied als dat gelegen is binnen de vastgestelde EHS vanaf dat tijdstip weer als kwetsbaar gebied aangemerkt. Op dat moment is immers de instandhouding van dat gebied niet langer meer gegarandeerd. In het wetsvoorstel is niet voorzien in de mogelijkheid om nieuwe convenanten af te sluiten.

Uit het oogpunt van rechtszekerheid is het van belang dat voor belanghebbenden voldoende kenbaar is welke gebieden als kwetsbaar zijn aangemerkt. We zullen bevorderen dat provincies en gemeenten de begrenzing van de EHS en van de kwetsbare gebieden, voorafgaand aan

¹ IPO-rapport R-254, Stallucht en planten, Wageningen 1981.

de inwerkingtreding van de wet op voor eenieder te raadplegen kaarten van voldoende nauwkeurigheid zullen aangeven. Ten aanzien van de voor verzuring gevoelige gebieden van de Interimwet is dat in het verleden veelal gebeurd op kaarten die deel uitmaakten van de (inter)gemeentelijke ammoniakreductieplannen. Het ligt voor de hand dat weergave van de kwetsbare gebieden en de daarbij behorende zonering in elk geval ook zal plaatsvinden op de kaarten die onderdeel uitmaken van de toekomstige reconstructieplannen op basis van de voorgestelde Reconstructiewet concentratiegebieden.

Of een gebied als kwetsbaar moet worden aangemerkt is overigens niet afhankelijk van aanduiding in een plan of kaart, maar vloeit, net als bij de voor verzuring gevoelige gebieden van de Interimwet, rechtstreeks uit de wet zelf voort.

3.3 Oprichtingsverbod voor nieuwe veehouderijen

Met het oog op de bescherming van kwetsbare gebieden tegen de nadelige gevolgen van ammoniakemissie is vestiging van nieuwe veehouderijen in deze gebieden en de daaromheen liggende zones van 500 meter ongewenst. In paragraaf 2.5 is uiteengezet waarom in het aanvullend beleid gekozen is voor zones met een breedte van 500 meter. In deze gebieden en zones moet daarom een vergunning voor het oprichten van een nieuwe veehouderij worden geweigerd. Enige uitzondering hierop vormt een veehouderij waarin dieren worden gehouden uitsluitend of in hoofdzaak ten behoeve van natuurbeheer.

Ook de Interimwet kent, materieel gezien, een oprichtingsverbod voor nieuwe veehouderijen. Deze geldt voor alle gemeenten die zijn gelegen in een concentratiegebied, zolang er geen ammoniakreductieplan is vastgesteld. Omdat voor het overgrote deel van de concentratiegebieden ammoniakreductieplannen zijn vastgesteld, heeft dat verbod in de praktijk slechts beperkte gevolgen voor de vestigingsmogelijkheden van veehouderijen gehad. De ammoniakreductieplannen bieden in de meeste gevallen, door middel van saldering met andere veehouderijen, nog ruime mogelijkheden voor nieuwvestiging, ook in de directe nabijheid van kwetsbare gebieden.

Uit jurisprudentie over de Wet milieubeheer vloeit voort dat ook als «oprichting» van een veehouderij moet worden aangemerkt: het (weer) vergunningplichtig worden van een veehouderij die tot dat moment niet vergunningplichtig was omdat de veehouderij viel onder de werkingssfeer van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer. Feitelijk is er in zo'n geval natuurlijk geen sprake van vestiging van een nieuwe veehouderij. Voor deze situatie gelden daarom overeenkomstige regels als bij uitbreiding van een bestaande vergunningplichtige veehouderij.

Een dergelijke situatie kan zowel ontstaan door toedoen van de veehouder zelf maar ook tengevolge van feiten die buiten zijn macht liggen. Het eerste doet zich voor als de veehouderij door uitbreiding of door wijziging van de inrichting buiten de reikwijdte van het besluit komt te vallen. Het tweede geval kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer de reikwijdtebepalingen van het besluit worden gewijzigd en de inrichting daardoor buiten de werkingssfeer van het besluit terecht komt.

3.4 Emissieplafond voor bestaande veehouderijen

Voor veehouderijen waarvan de dierenverblijven geheel of gedeeltelijk zijn gelegen binnen een kwetsbaar gebied of in de zone van 500 meter daaromheen geldt bij uitbreiding van het aantal dieren (van een of meer diercategorieën) een emissieplafond.

Voor een adequate bescherming van de kwetsbare gebieden wordt elke toename van emissie in die gebieden en in de 500 meter-zones ongewenst geacht, ook als deze toename tijdelijk zou zijn. Daarom zijn bij het vaststellen van emissieplafonds de volgende uitgangspunten gehanteerd. Het eerste uitgangspunt is, dat de vergunde emissie, zoals die geldt onmiddellijk voorafgaand aan het vervallen van de Interimwet, nimmer mag toenemen als gevolg van uitbreiding van het aantal dieren. Het tweede uitgangspunt luidt, dat de emissiewinst die met toepassing van de stand der techniek – zoals die zal worden vastgelegd in de «amvb huisvesting»-mogelijk is, ook daadwerkelijk moet worden gerealiseerd, en niet ongedaan mag worden gemaakt als gevolg van uitbreiding van het aantal dieren.

In de meeste gevallen is de emissie uit de dierenverblijven nog hoger dan deze zou zijn met toepassing van de stand der techniek. In die gevallen wordt de vergunde emissie omgerekend naar een emissie, zoals die zou zijn als de stand der techniek zou worden toegepast. Deze omgerekende emissie vormt het plafond, waaraan bij de uitbreiding wordt getoetst. Bij sommige veehouderijen is de stand der techniek reeds toegepast, of zijn zelfs verdergaande emissiearme technieken toegepast, met als gevolg een lagere emissie. Dit kan wanneer de ondernemer in het verleden (noodgedwongen) heeft gekozen voor toepassing van vergaande emissiearme technieken. In die gevallen geldt op grond van voornoemde uitgangspunten de vergunde emissie als emissieplafond.

Het voorgaande houdt in dat uitbreiding van de veehouderij wel mogelijk is, maar alleen indien daarvoor emissieruimte gecreëerd wordt door toepassing van verdergaande technieken. Het is aan de ondernemer om de (bedrijfseconomische) afweging te maken of hij uitbreiding van zijn bedrijf uitstelt tot het moment dat hij verplicht is de dierenverblijven aan de stand der techniek aan te passen, of dat hij de aanpassing – en uitbreiding – eerder laat plaatsvinden.

In het geval dat de dierenverblijven al voldoen aan de stand der techniek is uitbreiding van het aantal dieren in de praktijk alleen mogelijk, indien verdergaande emissiearme technieken worden toegepast dan in de veehouderij reeds aanwezig zijn. Ook hier is het de keuze van de ondernemer, hoe de uitbreiding wordt afgestemd op de afschrijvingstermijnen van de huidige dierenverblijven.

Bij de bepaling van emissieplafonds voor melkrundveehouderijen en bij andere veehouderijen waarin dieren grondgebonden worden gehouden, worden voornoemde uitgangspunten overigens niet onverkort toegepast en geldt een afwijkende regeling. Daarop wordt in de hierna volgende paragraaf nader ingegaan.

3.5 Regeling voor veehouderijen waar dieren grondgebonden worden gehouden

Voor melkrundveehouderijen geldt een emissieplafond van 800 kg ammoniak per jaar. De hoogte van dit emissieplafond is zo vastgesteld dat voldoende toekomstperspectief wordt geboden aan volwaardige gezinsbedrijven. Daarbij is ervan uitgegaan dat de dierenverblijven emissiearm zullen worden uitgevoerd. Het plafond is bepaald uitgaande van de emissiefactoren voor melken kalfkoeien uit de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij. De emissiefactoren worden op dit moment in het licht van recente onderzoeksresultaten geëvalueerd. Daarbij wordt tevens beschouwd in hoeverre het mogelijk is een factor voor de jaaremisse vast te stellen. Als gevolg van deze evaluatie is het mogelijk dat de emissiefactoren zullen worden gewijzigd. Indien dit het geval zal zijn, zal ook het emissieplafond dienovereenkomstig wijzigen.

Melkrundveehouderijen waarbij de ammoniakemissie uit de dierenverblijven minder dan 800 kg ammoniak per jaar bedraagt, kunnen dus nog uitbreiden tot dat plafond. De grondgebonden melkrundveehouderij wordt van grote waarde geacht voor de kwaliteit van het landschap. Het is daarom van groot belang dat grondgebonden melkrundveehouderijen, ook wanneer deze zijn gelegen in een kwetsbaar gebied of een zone van 500 meter daaromheen, zich kunnen ontwikkelen tot een omvang die voortzetting van het bedrijf ook in de toekomst mogelijk maakt. Een afwijkende regeling voor deze categorie veehouderijen is uit milieuhygiënisch oogpunt aanvaardbaar, omdat de nadelige gevolgen die de grondgebonden melkrundveehouderij voor de kwetsbare gebieden veroorzaakt ten opzichte van intensieve veehouderij anders van karakter zijn. Bij de grondgebonden melkrundveehouderijen zijn de emissies vanuit de dierenverblijven relatief lager dan in de intensieve veehouderij. Het grondgebonden karakter voorkomt, dat op een bepaalde locatie in de nabijheid van het kwetsbaar gebied een grote concentratie van dierenverblijven, en daarmee van emissiepieken, kan ontstaan. Immers, de beschikbaarheid van grond in de directe nabijheid van de veehouderij vormt, samen met het melkquotum, voor deze bedrijven het limiterend criterium wat de omvang betreft. Dat heeft tot gevolg, dat niet elk melkveebedrijf dat op dit moment in de kwetsbare gebieden of de directe omgeving daarvan ligt zich ongelimiteerd zal kunnen ontwikkelen. De regering gaat er van uit, dat uiteindelijk door het proces van schaalvergroting, bedrijfsbeëindiging en verplaatsing in de melkrundveehouderij een situatie ontstaat, waarbij het aantal dieren in de kwetsbare gebieden en de directe nabijheid daarvan zal corresponderen met het areaal landbouwgrond, dat in de directe omgeving voor de melkrundveehouderij beschikbaar is. Bij intensieve veehouderijen is dit anders. Voor die bedrijven is niet beschikbaarheid van grond in de directe nabijheid, maar beschikbaarheid en omvang van bouwblokken waar ruimtelijk vestiging van veehouderijen is toegestaan limiterend. Dat maakt in potentie een veel grotere ontwikkeling en concentratie van intensieve veehouderijen mogelijk met, als gevolg van het cumulatieve effect, een veel grotere impact op het milieu. Bovengenoemde overwegingen zijn aanleiding geweest om in het wetsvoorstel te differentiëren in de regels die voor melkrundveehouderijen enerzijds en overige veehouderijen anderzijds zullen gelden.

Overwogen is om aan de regeling voor de melkrundveehouderijen het vereiste van grondgebondenheid te koppelen. Uiteindelijk is hiervan afgezien, omdat geconcludeerd is, dat daardoor een ingewikkeld systeem zou ontstaan, waarbij bij vergunningverlening voor de inrichting ook rekening gehouden zou moeten worden met aanwezigheid van landbouwgronden, die gelet op de jurisprudentie omtrent het begrip inrichting niet tot de inrichting worden gerekend. Dit systeem zou hoge administratieve lasten met zich meebrengen, zowel voor de betrokken ondernemers als voor de overheid.

Bij bovenvermelde evaluatie van de emissiefactoren wordt tevens onderzocht of het mogelijk is om bij het vaststellen van stalemisseries onderscheid te maken tussen bedrijven waarbij het melkvee continu op stal staat (intensieve, niet-grondgebonden melkrundveehouderijen) en bedrijven waarbij dat alleen in de winterperiode gebeurt. Tot nu toe wordt een dergelijk onderscheid niet gemaakt, hoewel de emissie per melkkoe uit een stal bij een intensief melkrundveebedrijf duidelijk hoger zal zijn. Door het maken van dit onderscheid zouden niet-grondgebonden melkrundveehouderijen binnen het emissieplafond van 800 kg minder kunnen groeien dan de grondgebonden melkrundveehouderijen.

Melkrundveehouderijen die, na correctie voor de stand der techniek al een emissie hebben die gelijk is aan of hoger is dan 800 kg NH₃ per jaar kunnen alleen uitbreiden op de wijze als beschreven in paragraaf 3.4.

Behalve voor melkrundveehouderijen geldt ook voor andere veehouderijen waar dieren grondgebonden worden gehouden, een afwijkende regeling. Deze 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 van die dieren bij een veehouderij toeneemt, hoeft niet te worden getoetst aan een emissieplafond.

3.6 Verhouding tot de Interimwet ammoniak en veehouderij

Uitgangspunt bij dit wetsvoorstel is dat de bestaande milieurechten zoals die voortvloeien uit de Interimwet worden gerespecteerd. Wel worden de ammoniakemissies van veehouderijen die zijn gelegen in kwetsbare gebieden of in de zone van 500 meter daaromheen, in geval van uitbreiding gecorrigeerd naar de stand der techniek. Dat houdt in dat uitbreiding in aantal dieren slechts mogelijk is als in de veehouderij technieken worden toegepast die verder gaan dan de techniek die op grond van het alara-beginsel van de Wet milieubeheer is vereist. Het is voor deze bedrijven dus niet zonder meer mogelijk om de door de toepassing van emissiearme technieken ontstane ruimte te benutten voor het houden van extra dieren. In paragraaf 3.4 is hierop reeds uitgebreid ingegaan. Van een actieve aanpassing van vergunde emissies is hier in elk geval geen sprake. Slechts als een veehouder meer dieren wil gaan houden dan op grond van zijn vergunning is toegestaan, wordt de mogelijkheid tot uitbreiding vastgesteld aan de hand van een berekening van de gecorrigeerde emissie. Het recht om de eerder vergunde hoeveelheid dieren te houden wordt niet aangetast. Het berekenen van op basis van de stand der techniek gecorrigeerde emissies moet worden gezien als een wettelijke regeling van de verplichting tot actualisering die het bevoegd gezag ook thans al heeft op grond van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer. Ook op termijn zouden de bestaande dierenverblijven overigens op grond van de «amvb huisvesting» emissiearm moeten worden gemaakt. Afhankelijk van de gewenste uitbreiding zal een veehouder nu zijn dieren eerder emissiearm moeten huisvesten en daarbij gebruik moeten maken van geavanceerdere technieken.

Een belangrijke consequentie van dit wetsvoorstel is dat bij vestiging en uitbreiding van een veehouderij geen saldering met ammoniakemissies van beëindigende of inkrimpende bedrijven meer is vereist. Daarmee komt tegelijkertijd een einde aan de handel in «ammoniakrechten» die onder de Interimwet als gevolg van deze salderingsverplichting was ontstaan. Formeel-juridisch gezien kent de Interimwet overigens geen verhandelbare ammoniakrechten. In de praktijk is deze handel ontstaan doordat in de gebieden met een ammoniakreductieplan een milieuvergunning voor het oprichten of uitbreiden van een veehouderij alleen kon worden verkregen als tegelijkertijd de totale depositie en emissie van ammoniak in het plangebied zou afnemen. Daarvoor moest de milieuvergunning van een andere veehouderij worden ingetrokken of gewijzigd. In de praktijk is aan deze zogenaamde «rechten» weliswaar een zekere economische waarde toegekend, maar de veehouders mochten en konden er niet op vertrouwen dat het systeem van saldering zou worden gecontinueerd. Reeds bij de inwerkingtreding van de Interimwet in 1994 was kenbaar dat deze wet en de daarop gebaseerde ammoniakreductieplannen maar voor een beperkte tijd zouden gelden. Dit is nog eens expliciet bevestigd toen de werkingsduur van de Interimwet in 1999 werd verlengd.¹

¹ Wijziging van de Interimwet ammoniak en veehouderij (verlenging; einde legalisering), kamerstukken II, 1998/1999, 26 370, nr. 3, blz. 4.

3.7 Regeling in verband met anticipatie

In het wetsvoorstel is een regeling opgenomen die de gevolgen van het

ongewenst anticiperen op dit wetsvoorstel regelt. Op de achtergronden van deze regeling is ingegaan in de brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer van 8 december 2000.¹

De regeling is van toepassing op vergunningen voor nieuwvestiging of uitbreiding van het aantal dieren met betrekking tot een veehouderij, waarvoor de aanvraag op of na 8 december 2000 is gedaan en die is gelegen in een voor verzuring gevoelig gebied als bedoeld in de Interimwet of in een zone van 500 meter daaromheen.

Deze regeling houdt in dat de betreffende vergunningen na het in werking treden van dit wetsvoorstel vervallen, tenzij deze vergunningen ook met toepassing van het in dit wetsvoorstel opgenomen toetsingskader verleend hadden kunnen worden. Bij deze toetsing vormt de situatie op 8 december 2000 het uitgangspunt.

Materieel gezien heeft de onderhavige wet daarmee ten aanzien van de hiervoor genoemde aanvragen terugwerkende kracht tot en met 8 december 2000. Dit wordt noodzakelijk geacht, omdat anders de emissiewinst die door toepassing van de stand der techniek in en nabij de kwetsbare natuur kan worden gerealiseerd als gevolg van ongewenst anticiperen verloren zou gaan. Bovendien is een dergelijke terugwerking niet onredelijk, omdat de betreffende regeling op en kort na 8 december 2000 uitgebreid bekend is gemaakt en de veehouders hiervan dus op de hoogte konden zijn.

Doordat de regeling niet van toepassing is op aanvragen gedaan vóór 8 december, wordt in beginsel gewaarborgd dat geen onomkeerbare investeringsverplichtingen door de betreffende veehouders zijn aangegaan, er van uitgaande dat de veehouder de zorgvuldigheid in acht heeft genomen die bij dergelijke investeringen past.

In de regeling is voorzien in overgangsrecht, waardoor de veehouderij, ondanks dat de vergunning is vervallen, nog gedurende een bepaalde tijd in werking mag worden gehouden en de betreffende veehouder de gelegenheid krijgt om een nieuwe vergunning aan te vragen. Indien de veehouder binnen twaalf weken na het tijdstip van het vervallen van de vergunning een nieuwe vergunning aanvraagt, mag de veehouderij of het betreffende deel van de veehouderij tot acht weken na het tijdstip waarop de beschikking op die aanvraag in werking is getreden, zonder vergunning in werking worden gehouden mits de voorschriften die krachtens de vervallen vergunning golden worden nageleefd.

De wijze waarop een dergelijke aanvraag ingevolge dit wetsvoorstel moet worden getoetst, komt inhoudelijk overeen met het toetsingskader dat voor «normale» aanvragen geldt.

In geval van een uitbreiding kan een nieuwe aanvraag een oplossing bieden, indien de veehouder aanpassingen doorvoert waardoor de vergunning alsnog kan worden verleend. Zo kan de veehouder een verdergaande emissiearme staltechniek toepassen of minder dieren gaan houden. Beide opties kunnen er toe leiden dat aan het voor de betreffende veehouderij geldende emissieplafond wordt voldaan.

Als het gaat om een oprichtingsvergunning voor een nieuwe veehouderij, zal een nieuwe aanvraag altijd moeten worden geweigerd. In het kader van het aanvullend zoneringsbeleid is nieuwvestiging in kwetsbare gebieden of in de zone van 500 meter daaromheen immers niet toegestaan.

Een oprichtingsvergunning voor een veehouderij die buiten de werkingssfeer van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer is komen te vallen, kan daarentegen wel worden

¹ Kamerstukken II, 2000/2001, 24 445, nr. 59.

verleend, mits de ammoniakemissie van de veehouderij niet meer bedraagt dan het voor de betreffende veehouderij geldende plafond.

Voor het geval dat tegen een vergunning waarin wordt geanticipeerd op dit wetsvoorstel op het moment van inwerkingtreding een beroep aanhangig is of na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt ingesteld, is geregeld dat dit beroep moet worden afgedaan met inachtneming van deze wet.

De hiervoor beschreven regeling strekt zich ook uit tot de voor verzuring gevoelige gebieden die geen onderdeel uitmaken van de EHS. Dit was nodig omdat bij de bekendmaking van deze regeling op 8 december 2000 de begrenzing van de EHS door de provincies nog niet was afgerond. Wel voorziet de regeling erin dat een vergunning in stand blijft, wanneer bij het in werking treden van deze wet blijkt dat het betreffende voor verzuring gevoelige gebied niet binnen de EHS is gelegen.

In sommige gevallen is bij uitbreiding van een veehouderij het aanvragen van een vergunning niet nodig, omdat met een melding als bedoeld in artikel 8.19 van de Wet milieubeheer kan worden volstaan. Voor meldingen die zijn gedaan op of na 8 december 2000 en die betrekking hebben op uitbreiding van het aantal dieren in een veehouderij, is in het wetsvoorstel een soortgelijke regeling opgenomen als voor uitbreidingsvergunningen.

3.8 Overgangsrecht

Naast de bijzondere overgangsbepalingen die in de hiervoor beschreven anticipatieregeling zijn opgenomen, is in dit wetsvoorstel niet voorzien in overgangsrecht. Dit betekent dat deze wet ten aanzien van aanvragen die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog in behandeling zijn, onmiddellijke werking heeft. Deze aanvragen moeten met toepassing van de nieuwe wet worden afgehandeld.

Indien het aanvragen betreft voor veehouderijen die zijn gelegen in een voor verzuring gevoelig gebied of in een zone van 500 meter daaromheen, zou een overgangsregeling die bepaalt dat de aanvraag volgens het «oude» recht (de Interimwet) moet worden afgedaan in verband met het voorkomen van ongewenst anticiperen ook niet wenselijk zijn. Dit laatste geldt niet voor aanvragen van vóór 8 december 2000, die dus niet onder de anticipatieregeling vallen. Maar ook in dergelijke gevallen is naar onze mening geen overgangsrecht nodig. Het kan weliswaar voorkomen dat een gemeente bij de afgifte van vergunningen een afwachtende houding aanneemt, maar de aanvrager hoeft zich daar niet bij neer te leggen. Hij kan immers desgewenst de beschikbare juridische mogelijkheden benutten om een tijdige verlening van de vergunning te bewerkstelligen. Over het algemeen zal na verloop van 6 maanden sprake zijn van een fictieve weigering (artikel 6.2, juncto artikel 3.28 van de Algemene wet bestuursrecht), waartegen beroep op de bestuursrechter openstaat. Vervolgens kan de aanvrager via een (spoedeisende) procedure bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een voorlopige voorziening vragen, waarbij de gemeente wordt verplicht binnen een bepaalde termijn te beslissen over de vergunningaanvraag. Bovendien is het, nu het hierbij zal gaan om aanvragen die ouder zijn dan een jaar, in het licht van het nieuwe ammoniakbeleid ook niet wenselijk dat een dergelijke aanvraag nog volgens het oude recht zou worden afgehandeld.

Voor het merendeel van de veehouderijen gelegen buiten de zone van 500 meter rondom voor verzuring gevoelige gebieden bevat dit wetsvoorstel,

anders dan de Interimwet, geen beperkingen. De door de veehouder veroorzaakte depositie op een kwetsbaar gebied speelt immers geen rol meer bij de beoordeling van de aanvraag. Wel zal vanwege het vervallen van de Interimwet voor de nog niet afgehandelde aanvragen gelden dat de betreffende dierenverblijven op basis van de Wet milieubeheer conform de stand der techniek zullen moeten worden uitgevoerd.

4. Verhouding tot de Reconstructiewet concentratiegebieden

Het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot reconstructie van de concentratiegebieden¹ beoogt door middel van wijziging van de ruimtelijke inrichting een integrale en samenhangende oplossing te bieden voor een aantal structurele problemen waarmee de concentratiegebieden te kampen hebben, waaronder de milieuproblemen veroorzaakt door ammoniakemissies uit veehouderijen (verzuring en vermessing). Voor elk concentratiegebied dienen daartoe een of meer reconstructieplannen te worden vastgesteld, waarin het reconstructiegebied onder andere dient te worden ingedeeld in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. In het extensiveringsgebied ligt het primaat bij wonen en natuur. Uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij is onmogelijk of zal in het kader van de reconstructie onmogelijk worden gemaakt. In verwevingsgebieden is er sprake van verweving van landbouw, wonen en natuur. Hervestiging of uitbreiding van intensieve veehouderij is mogelijk mits de ruimtelijke kwaliteit en functies van het gebied zich daartegen niet verzetten. In landbouwontwikkelingsgebieden ligt het primaat bij landbouw. Uitbreiding, hervestiging en nieuwvestiging van (intensieve) veehouderij is mogelijk.

In het wetsvoorstel wordt aan de provincies een grote mate van vrijheid gelaten om binnen bepaalde randvoorwaarden de meest wenselijke ruimtelijke inrichting in reconstructieplannen vast te stellen. Tot die randvoorwaarden behoren ook de rijksuitgangspunten die zijn opgenomen in de bijlage bij het wetsvoorstel. Daarvan zijn in dit verband met name de uitgangspunten op het gebied van milieu en natuur en landschap van belang. Het reconstructieplan moet onder meer maatregelen en voorzieningen bevatten die vestiging en uitbreiding van intensieve veehouderij in de begrensde reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden en de bestaande (voor verzuring gevoelige) bos- en natuurgebieden voorkomen respectievelijk beperken evenals maatregelen en voorzieningen die de beëindiging of verplaatsing van intensieve veehouderijen die in genoemde gebieden gelegen zijn, bevorderen. De extensiveringsgebieden dienen aan te sluiten bij de zeer kwetsbare bos- en natuurgebieden. Daarnaast moet in het reconstructieplan inzicht worden gegeven in de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen van de voorgenomen maatregelen en voorzieningen voor de voor verzuring gevoelige delen van de EHS.

Het aanvullend ammoniakbeleid zoals geregeld in dit wetsvoorstel moet worden beschouwd als een wettelijke randvoorwaarde voor het opstellen van een reconstructieplan. In een reconstructieplan kan daarvan niet worden afgeweken, ook niet ten aanzien van de aanwijzing van kwetsbare gebieden, wat in eerdere beleidsvoorstellen wel mogelijk was. De reconstructie dient dit beleid te ondersteunen en aan te vullen. Het reconstructieplan biedt daartoe een kader voor een planmatige aanpak voor het vee-arm maken van de kwetsbare natuurgebieden van de EHS en de extensiveringsgebieden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van een aantal instrumenten, waaronder (vrijwillige) beëindiging van intensieve veehouderijen of verplaatsing daarvan naar locaties die verder van die kwetsbare gebieden zijn gelegen.

¹ Kamerstukken I, 2000/2001, 26 356, nr. 169.

Zoals ook uit bovengenoemd rijksuitgangspunt blijkt, zullen de extensiveringsgebieden deels overlappen met de 500 meter zonerings van het aanvullend ammoniakbeleid. Daarbij zullen de ruimtelijke beperkingen ten aanzien van uitbreiding van intensieve veehouderijen zoals die volgen uit de definitie van de extensiveringsgebieden veelal verder gaan dan de beperkingen op grond van onderhavig wetsvoorstel (dat immers ook in de kwetsbare gebieden en de 500 meter daaromheen een mogelijkheid tot een zekere mate van uitbreiding biedt).

Het aanvullend ammoniakbeleid uit het onderhavige wetsvoorstel betekent niet, dat extensiveringsgebieden altijd de gehele zone van 500 meter rondom een kwetsbaar gebied zouden moeten omvatten. Binnen deze zone kunnen ook verwevingsgebieden gesitueerd worden. Oprichting van intensieve veehouderijen is dan in dergelijke delen van verwevingsgebieden niet mogelijk, een uitbreiding binnen de randvoorwaarden van dit wetsvoorstel wel.

Voor vestiging en substantiële uitbreiding van veehouderijen komen in de eerste plaats de in het reconstructieplan aan te wijzen ontwikkelingsgebieden in aanmerking. Deze gebieden of locaties zullen zo moeten worden gekozen dat ze op voldoende afstand zijn gelegen van de kwetsbare gebieden. Daarbij kan er niet zonder meer van worden uitgegaan dat een afstand van 500 meter tot een kwetsbaar gebied altijd voldoende is. Dat zal sterk afhangen van de ammoniakproblematiek in dat gebied in samenhang met de verwachte ontwikkelingen en de maatregelen en voorzieningen die in het reconstructieplan worden opgenomen. In dit kader is het van bijzondere betekenis dat voor een reconstructieplan een milieu-effectrapport moet worden opgesteld. Met name uit dit rapport zal moeten blijken of met het reconstructieplan een voldoende bescherming van de kwetsbare gebieden kan worden gerealiseerd. In het kader van de goedkeuring van een vastgesteld reconstructieplan zullen de betrokken ministers bij de beoordeling of aan de (wettelijke) randvoorwaarden is voldaan daarom ook de uitkomsten van de milieu-effectrapportage in beschouwing nemen.

5. Verhouding tot Europese regelgeving

5.1 Verhouding tot de IPPC- en MER-richtlijnen

Bij de voorbereiding van het nieuwe ammoniakbeleid zijn er vragen gerezen over de verenigbaarheid van dit beleid met de Europese regelgeving. Ook tijdens het algemeen overleg met de Tweede Kamer over het voorgenomen beleid is dit onderwerp van discussie geweest. Het gaat daarbij om de vraag hoe het nieuwe ammoniakbeleid zich verhoudt tot de verplichtingen die voortvloeien uit de IPPC-richtlijn alsmede de MER-richtlijn om bij het verlenen van een milieuvergunning ook de effecten van de inrichting op de directe omgeving in beschouwing te nemen, de zogenaamde «omgevingstoetsing». Naar aanleiding daarvan heeft de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in zijn brief aan de Tweede Kamer van 7 september 2000 te kennen gegeven er naar te streven de «omgevingstoetsing» voor het aspect ammoniak bij veehouderijen in het nieuwe wetsvoorstel te regelen op zodanige wijze dat strijdigheid met voornoemde richtlijnen wordt voorkomen.¹ Hierna wordt uiteengezet waarom wij van mening zijn dat de voorgestelde ammoniakregelgeving past binnen de kaders van de IPPC- en MER-richtlijnen.

De IPPC-richtlijn beoogt een geïntegreerde preventie en beperking van verontreiniging door in de richtlijn aangewezen activiteiten. Als zodanig zijn onder meer aangewezen: «installaties» voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan 40 000 plaatsen voor pluimvee, 2 000

¹ Kamerstukken II, 2000/2001, 26 356, nr. 8, blz. 4-5.

plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg) of 750 plaatsen voor zeugen. Voor activiteiten die onder de richtlijn vallen moet een vergunning-procedure worden doorlopen die aan bepaalde eisen voldoet. Dat in dat kader ook een «omgevingstoetsing» moet worden uitgevoerd volgt met name uit de in de richtlijn opgenomen algemene beginselen en vergunningsvoorwaarden. Op basis daarvan dient een «installatie» zo te worden geëxploiteerd dat geen belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt. Ook moet de vergunning emissiegrenswaarden, gelijkwaardige parameters of technische maatregelen bevatten, gebaseerd op de «beste beschikbare technieken» en met inachtneming van de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken «installatie» en de plaatselijke milieuomstandigheden. Als een «installatie» niet voldoet aan de eisen van de richtlijn moet de vergunning worden geweigerd.

De richtlijn verplicht echter niet tot een individuele «omgevingstoetsing». De Lid-Staten mogen voor bijzondere categorieën «installaties» bijzondere verplichtingen vaststellen in dwingende algemene voorschriften in plaats van in vergunningsvoorwaarden, mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel zijn gewaarborgd.

Van deze mogelijkheid wordt in het onderhavige wetsvoorstel en de in voorbereiding zijnde «amvb huisvesting» gebruik gemaakt. Deze wettelijke regelingen bevatten algemene regels met betrekking tot ammoniak-emissie waaraan het bevoegd gezag bij de vergunningverlening moet toetsen. Op basis van de «amvb huisvesting» zullen in heel Nederland de «beste beschikbare technieken» moeten worden toegepast, terwijl daarnaast op grond van dit wetsvoorstel een oprichtingsvergunning voor een nieuwe veehouderij in een kwetsbaar gebied of in een daaromheen liggende zone van 500 meter moet worden geweigerd en uitbreiding van bestaande veehouderijen slechts onder bepaalde voorwaarden mag worden toegestaan. In paragraaf 1.2 is uiteengezet waarom bij deze categorie inrichtingen voor het aspect ammoniak gekozen is voor een afzonderlijke wettelijke regeling. Paragraaf 2.5 bevat voorts een milieuhygiënische onderbouwing voor de gekozen zonering, waarbij nog specifiek wordt ingegaan op de milieueffecten van de grotere intensieve veehouderijen en de noodzaak om voor veehouderijen die onder het bereik van de IPPC-richtlijn vallen en buiten de zone van 500 meter zijn gelegen een aanvullende toets verplicht te stellen.

Naar de mening van de regering wordt door de combinatie van bovenbeschreven regelingen – de «amvb huisvesting», het oprichtingsverbod voor nieuwe en het emissieplafond voor bestaande veehouderijen binnen de kwetsbare gebieden en de zones daaromheen en de aanvullende toets voor IPPC-veehouderijen buiten die zones – voor het milieu in zijn geheel een tenminste gelijkwaardig niveau van bescherming gerealiseerd in vergelijking met een situatie waarin alle IPPC-bedrijven aan een individuele beoordeling zouden worden onderworpen, zowel wat betreft de toepassing van «beste beschikbare technieken» als effecten op de omgeving. Voor de overige milieuaspecten blijft de individuele omgevingstoetsing voor intensieve veehouderijen overigens gehandhaafd.

Tussen de IPPC-richtlijn en de MER-richtlijn bestaat een directe samenhang. Beide richtlijnen stellen de eis van vergunningplicht voor de activiteiten die onder hun werkingssfeer vallen. Voorts regelt zowel de IPPC-richtlijn als de MER-richtlijn dat in de gevallen waarin een milieu-effectrapportage verplicht is, de daarbij verkregen gegevens en conclusies in aanmerking moeten worden genomen bij de vergunningverlening. Op grond van de MER-richtlijn moet een milieu-effectrapportage plaatsvinden bij nieuwe «installaties» voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan 85 000 plaatsen voor mesthoenders, 60 000 plaatsen voor hennen, 3 000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg) of 900 plaatsen voor zeugen. Voor de overige intensieve veehouderijen –

en voor wijziging of uitbreiding van intensieve veehouderijen waarvoor al eerder een milieuvergunning is afgegeven – moet door middel van onderzoek per geval of aan de hand van door de Lid-Staten vastgestelde drempelwaarden of criteria worden bepaald of een milieu-effectrapportage moet plaatsvinden. In de Wet milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage 1994 is in dat verband geregeld dat een dergelijke beoordeling verplicht is bij de oprichting of uitbreiding van een pluimvee- of varkenshouderij die betrekking heeft op 60 000 of meer plaatsen voor mesthoenders, 45 000 of meer plaatsen voor hennen, 2 200 of meer plaatsen voor mestvarkens of 350 of meer plaatsen voor zeugen. Voor het merendeel van de veehouderijen die onder de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn vallen, moet dus een milieu-effectrapportage plaatsvinden dan wel dient beoordeeld te worden of een milieu-effectrapportage nodig is. Met de resultaten van een milieu-effectrapportage moet in het kader van de vergunningprocedure rekening worden gehouden.

Aan de verplichting tot het verrichten van een milieu-effectrapportage, wordt in dit wetsvoorstel niet getornd. De gevolgen die daaraan in de vergunningprocedure moeten worden verbonden, worden evenwel, wat betreft het aspect ammoniak, grotendeels geregeld in dit wetsvoorstel en in de toekomstige «amvb huisvesting». Zoals hiervoor is aangegeven opent de IPPC-richtlijn expliciet de mogelijkheid van algemeen verbindende regels. Buiten de zone van 500 meter echter kan op basis van de milieu-effectrapportage wel aanvullend bescherming worden geboden. In verband daarmee en gezien het niveau van bescherming dat met de nieuwe ammoniakregelgeving wordt geboden, acht de regering dit wetsvoorstel niet alleen verenigbaar met de IPPC-richtlijn maar ook in overeenstemming met inhoud en strekking van de MER-richtlijn.

5.2 Verhouding tot de NEC-richtlijn

Op 22 juni 2000 heeft de Europese Milieuraad ingestemd met een voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake nationale emissiemaxima voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (NEC-richtlijn)¹. Het Europees Parlement heeft zich recent geschaard achter de ammoniakplafonds zoals voorgesteld in het gemeenschappelijk standpunt.

Nader is bezien of de eisen van de voorgestelde richtlijn op ongewenste wijze kunnen interfereren met het onderhavige wetsvoorstel. Daarvan is volgens de regering geen sprake. De voorgestelde richtlijn voorziet voor Nederland in een ammoniakemissieplafond van 128 kiloton in het jaar 2010.

Met de maatregelen die voorzien zijn in het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet² en het voorgestelde ammoniakbeleid zoals beschreven in de paragrafen 2.4 en 2.5 kan naar onze overtuiging in 2010 een zodanige vermindering van de ammoniakemissie in Nederland worden gerealiseerd dat het voorgestelde emissieplafond niet wordt overschreden. Zoals in de memorie van toelichting bij voornoemd wetsvoorstel reeds is opgemerkt, bewerkstelligen de maatregelen die in dat wetsvoorstel zijn voorzien al een zodanige krimp van de veestapel, dat naar verwachting uit hoofde van het ammoniakbeleid tot 2010 op landelijk niveau geen extra krimp nodig is.

In dit verband kan voorts nog worden opgemerkt dat de voorgestelde NEC-richtlijn niet voorschrijft hoe de verdeling van dit nationale emissieplafond voor ammoniak over Nederland eruit moet zien. Wel zal Nederland aan de Europese Commissie moeten rapporteren in hoeverre de achterliggende milieudoelstelling waar het nationale maximum op is gebaseerd wordt gehaald. De Milieuraad heeft in 1997 in Raadsconclusies inzake de EU-Verzuringstrategie vastgelegd dat er naar wordt gestreefd

¹ COM 99 125 def.

² Kamerstukken II, 27 276.

dat op de lange termijn de kritische belasting voor verzuring niet meer overschreden wordt. Het jaar 2010 geldt daarbij als een eerste tussenstap.

6. Effecten voor het milieu

De gevolgen voor het milieu van de emissie van ammoniak uit veehouderijen worden in de komende jaren via een aantal sporen beperkt. De «amvb huisvesting», het mestbeleid, de reconstructie en het ruimtelijke beleid spelen daarbij naast de autonome ontwikkelingen in de veehouderij een belangrijke rol. In het onderstaande wordt aangegeven, welke bijdrage dit wetsvoorstel geeft aan de bescherming van het milieu tegen de gevolgen van ammoniakemissie uit veehouderijen. Deze bijdrage is verschillend binnen de 500 meter zone en daarbuiten.

Milieueffecten binnen de 500 meter zones

Dit wetsvoorstel stelt beperkingen aan de emissie uit dierenverblijven die zijn gelegen in kwetsbare gebieden en een zone van 500 meter daaromheen. Het vestigingsverbod voor nieuwe veehouderijen en het systeem van emissieplafonds voor bestaande veehouderijen leidt er toe dat de totale emissie uit deze dierenverblijven over het algemeen afneemt met de voortgang van de techniek. Omdat de emissie afkomstig van dierenverblijven gelegen in de kwetsbare gebieden en de eerste 500 meter daaromheen naar verhouding de meeste depositie op deze kwetsbare gebieden veroorzaakt, is de beoogde emissiedaling uit het oogpunt van het ongedaan maken van overschrijdingen van kritische depositiewaarden van groot belang.

Milieueffecten buiten de 500 meter zones

Gevolg van dit wetsvoorstel is dat wat de ammoniakemissie uit dierenverblijven betreft bij het verlenen van milieuvergunningen buiten de 500 meter zone bovenop de stand der techniek in beginsel geen aanvullende eisen mogen worden gesteld. Wanneer in een bepaald gebied net buiten de 500 meter zone een grote toename van het aantal dieren zou plaatsvinden, kan de stijging van de emissie als gevolg daarvan in theorie groter zijn dan de daling van emissie uit bestaande dierenverblijven als gevolg van de toepassing van de stand der techniek. Per saldo zou dan de emissie kunnen stijgen, met als gevolg ook een toename van de depositie. De verwachting is dat dit niet optreedt, mede gelet op de mogelijkheden van een planmatige aanpak van de problematiek in het kader van de reconstructie van de concentratiegebieden. Buiten de concentratiegebieden zullen veelal in het kader van de ruimtelijke ordening beperkingen aan de vestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij worden gesteld. Waar dat in onvoldoende mate gebeurt moeten, voorzover het veehouderijen betreft die onder de werkingssfeer van de IPPC- of MER-richtlijnen vallen, aan de milieuvergunning aanvullende voorschriften of beperkingen worden verbonden. Indien desondanks ontoelaatbare gevolgen voor natuur en milieu zouden optreden, zal de vergunning zelfs moeten worden geweigerd.

Het gebruik van de fysieke ruimte

Gevolg van dit wetsvoorstel is dat in de kwetsbare gebieden en in de zone van 500 meter daar omheen geen nieuwvestiging van veehouderijen mag plaatsvinden. Omdat vigerende streek- en bestemmingsplannen in de praktijk nieuwvestiging op basis van het ruimtelijk beleid in deze zones veelal reeds uitsluiten, zijn de gevolgen voor het gebruik van de fysieke ruimte beperkt. Buiten de 500 meter zones stelt dit wetsvoorstel in beginsel geen beperkingen aan eventuele nieuwvestigingen van

bedrijven. In deze gebieden zijn de gemeentelijke bestemmingsplannen en voorzover van toepassing de reconstructieplannen in het kader van de toekomstige Reconstructiewet concentratiegebieden, bepalend voor de mogelijkheden van nieuwvestiging.

7. Bedrijfseffecten

7.1 Algemeen

Het wetsvoorstel heeft betrekking op alle veehouderijen die op grond van de Wet milieubeheer vergunningplichtig zijn. In totaal gaat het daarbij om circa 52 000 bedrijven. Van deze bedrijven zijn er ongeveer 14 000 gelegen in kwetsbare gebieden of in een zone van 500 meter rond een kwetsbaar gebied. Naar schatting 4 000 bedrijven die binnen een zone van 500 meter rondom een kwetsbaar gebied liggen zijn melkrundveebedrijven, veehouderijen met als hoofdactiviteit het houden van melkrundvee.

Zolang de samenstelling van het veebestand binnen een veehouderij niet wijzigt heeft dit wetsvoorstel geen directe gevolgen voor een individuele veehouderij. Wanneer een veehouderij echter meer dieren (of dieren van een andere categorie) wil gaan houden, kan de voorgestelde wet wel tot bedrijfseffecten leiden. Deze effecten zullen verschillen, afhankelijk van het feit of de veehouderij binnen of buiten de zone van 500 meter om een kwetsbaar gebied ligt.

7.2 Gevolgen voor bedrijfsontwikkeling

Met betrekking tot de gevolgen voor de ontwikkelingsmogelijkheden van veehouderijen moet onderscheid worden gemaakt tussen bedrijven die zijn gelegen binnen de 500 meter zones en bedrijven daarbuiten.

Bedrijfsontwikkeling buiten de 500 meter zones Buiten de zones van 500 meter rondom de kwetsbare gebieden gelden er ingevolge dit wetsvoorstel in beginsel geen emissieof depositieplafonds voor individuele bedrijven.

Dit betekent dus dat de omvang van de ammoniakemissie of depositie van een bedrijf in deze gebieden niet tot weigering van een milieuvergunning kan leiden, tenzij het een bedrijf betreft dat onder de werkingssfeer van de IPPC- of MER-richtlijn valt en dat bedrijf belangrijke verontreiniging veroorzaakt (zie paragraaf 2.5).

Ten opzichte van de Interimwet is een belangrijk effect hiervan, dat op bedrijfsniveau toename van de emissie als gevolg van uitbreiding van het aantal dieren mogelijk is zonder dat tegelijkertijd een andere veehouderij zijn activiteiten beëindigt of inkrimpt via de zogenaamde salderingsmethode. Ingevolge de Interimwet kan in veel gevallen een uitbreiding van de ammoniakdepositie boven het reeds vergunde depositieniveau alleen plaatsvinden, indien in samenhang daarmee de ammoniakdepositie op een andere locatie afneemt door intrekking van de vergunning op die locatie. De salderingsmethode is uitgewerkt in een (inter)gemeentelijk ammoniakreductieplan. Op circa 95% van de veehouderijen, waaronder ook veel veehouderijen op grotere afstand dan 500 meter van een kwetsbaar gebied, is in concentratiegebieden een ammoniakreductieplan met daarin opgenomen een salderingsregeling van toepassing. In de praktijk komt de toepassing van de salderingsmethode er op neer dat bedrijven die willen uitbreiden andere veehouders betalen om hun vergunning in te laten trekken. Feitelijk komt dit neer op een handel in «ammoniakrechten». De marktprijs van deze zogenaamde «ammoniakrechten» varieert, afhankelijk van vraag en aanbod, sterk in de tijd en per gebied: van minder dan f 10,- tot meer dan f 100,- gulden per kg ammoniak. Omdat in de voorgestelde wet ten aanzien van een uitbreiding niet meer de voorwaarde wordt gesteld dat elders een vergunning ingetrokken moet worden, komt

daarmee een eind aan de praktijk van handel in «ammoniakrechten». Bedrijven kunnen de financiële middelen die met de aankoop van ammoniakrechten gemoeid zijn dan voor andere doeleinden gebruiken, bijvoorbeeld voor investeringen in emissiearme staltechnieken. Overigens betekent het bovenstaande niet dat veehouderijen hierdoor altijd en onbeperkt kunnen uitbreiden of zich altijd en overal kunnen vestigen. Een vergunningaanvraag zal ook op andere milieuaspecten, zoals stankhinder beoordeeld worden. Bovendien zal een veehouderij bij uitbreiding of nieuwvestiging ook in deze gebieden moeten voldoen aan de emissie-eisen van de toekomstige «amvb huisvesting» en aan de eisen die de mestwetgeving stelt (benodigde dierrechten of op termijn mestafzetcontracten). Tenslotte kunnen er ook in het kader van de ruimtelijke ordening beperkingen gelden ten aanzien van nieuwvestiging of uitbreiding van (intensieve) veehouderijen.

Bedrijfsontwikkeling binnen de 500 meter zones Binnen de kwetsbare gebieden en een zone van 500 meter daaromheen worden de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling wel beperkt door de voorgestelde wet. Nieuwvestiging is in die gebieden voor alle categorieën veehouderijen (met uitzondering van veehouderijen waar dieren worden gehouden uitsluitend of in hoofdzaak ten behoeve van natuurbeheer) niet toegestaan. Wat ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande bedrijven betreft, moet onderscheid worden gemaakt tussen melkrundveehouderijen, veehouderijen waar dieren grondgebonden worden gehouden en overige veehouderijen.

Voor een groot deel van de gezinsbedrijven met melkrundvee blijven voldoende groeimogelijkheden bestaan. Voor deze melkrundveehouderijen geldt namelijk een emissieplafond van 800 kg NH₃ per jaar (zie daarover uitgebreider paragraaf 3.5). Voor deze bedrijven zijn de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling daarom over het algemeen beter dan onder de Interimwet. Voor andere veehouderijen waar dieren grondgebonden worden gehouden bestaan er eveneens uitbreidingsmogelijkheden. Er hoeft in die gevallen namelijk niet aan het emissieplafond getoetst te worden.

Voor de overige veehouderijen geldt een emissieplafond dat is afgeleid van de vergunde emissie, maar gecorrigeerd voor de stand der techniek zoals die vastgelegd wordt in de «amvb huisvesting». Daardoor is uitbreiding van het aantal dieren alleen mogelijk als er emissiereducerende technieken toegepast worden die verder gaan dan de stand der techniek (zie hiervoor paragraaf 3.4). Ook is het daardoor niet meer mogelijk door middel van saldering met andere veehouderijen, zoals hiervoor beschreven, emissieruimte voor uitbreiding te creëren. Ten opzichte van de Interimwet worden de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling, kort samengevat, dus als volgt ingeperkt:

- het benutten van emissieruimte die is ontstaan door toepassing van de stand der techniek is niet meer toegestaan. Voor het creëren van de benodigde emissieruimte moeten verdergaande technieken worden toegepast.
- saldering van ammoniakemissies met andere bedrijven, en daarmee het creëren van emissieruimte voor uitbreiding, is niet meer mogelijk.

De mogelijkheid tot uitbreiding zal daarom vooral afhangen van het beschikbaar zijn van geavanceerde emissiearme technieken en de bedrijfs-economische haalbaarheid daarvan in het specifieke geval.

7.3 Administratieve lasten voor de veehouderij

De voorgestelde wet bevat geen expliciete informatieverplichtingen voor veehouderijen. Wel zullen bij de aanvraag van een milieuvergunning aan

het bevoegd gezag gegevens moeten worden verstrekt om een beoordeling van de milieugevolgen mogelijk te maken. Dit is geregeld in het op de Wet milieubeheer gebaseerde Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Voor een veehouderij betekent dit dat altijd bepaalde basisgegevens zullen moeten worden verstrekt, zoals gegevens over het soort en het aantal dieren, gegevens (tekeningen) van de stal en het gehanteerde stalsysteem en de afstanden tot gevoelige objecten in de omgeving. Voor de toepassing van de onderhavige wet kan met voornoemde basisgegevens worden volstaan. Op dit punt leidt het wetsvoorstel dus niet tot een toename van administratieve lasten.

Wel is de voorgestelde ammoniakwet eenvoudiger en doorzichtiger dan de Interimwet. Niet alleen is de normstelling in de wet zelf eenduidiger, maar ook hebben bedrijven niet meer te maken met vaak ingewikkelde (inter)gemeentelijke ammoniakreductieplannen. Dit betekent dat aanvragen voor een milieuvergunning wat het aspect ammoniak betreft vaak minder gedetailleerde informatie kunnen bevatten. Ook het vervallen van de salderingsmethodiek brengt een verlichting in administratieve lasten met zich mee. Het is niet meer nodig om aan het bevoegd gezag te tonen dat de benodigde «ammoniakrechten» zijn verworven en dat een andere milieuvergunning tijdig is ingetrokken of aangepast. Op basis van gegevens over de gemiddelde looptijd van milieuvergunningen, het aantal malen dat de salderingsmethode in de praktijk wordt toegepast en de kosten van saldering, is berekend dat dit jaarlijks een besparing aan administratieve lasten van circa 1,25 miljoen gulden oplevert.

Daartegenover staat dat als gevolg van dit wetsvoorstel de mogelijkheden om bepaalde veranderingen met een melding als bedoeld in artikel 8.19 van de Wet milieubeheer af te doen, enigszins worden ingeperkt. De gevolgen voor de omvang van de administratieve lasten zullen echter gering zijn en wel om de volgende redenen:

- op andere wijzigingen in een veehouderij dan uitbreidingen of wijzigingen in dieren blijft artikel 8.19 van de Wet milieubeheer gewoon van toepassing;
- bij uitbreiding van een veehouderij zal in veel gevallen niet met een melding kunnen worden volstaan, omdat veelal sprake zal zijn van nieuwbouw of ingrijpende aanpassing van stallen waarvoor in de milieuvergunning specifieke voorschriften zullen moeten worden opgenomen;
- ook bij een melding zal een veehouder gegevens aan het bevoegd moeten verstrekken waaruit blijkt dat de milieubelasting die volgens de vergunning veroorzaakt mag worden, niet wordt overschreden;
- ook tegen een besluit een melding al dan niet te accepteren kan bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld.

In verband daarmee wordt verwacht dat veehouderijen in de kwetsbare gebieden en de zones van 500 meter daaromheen in de helft van het aantal gevallen waarin anders met een melding zou kunnen worden volstaan, als gevolg van dit wetsvoorstel een wijzigingsvergunning aan zullen moeten vragen. Aan de hand van gegevens over de frequentie van wijzigingen in milieuvergunningen en over de kostenbesparing van meldingen ten opzichte van vergunningen, is berekend dat de administratieve lasten hierdoor met circa f 140 000,- per jaar zullen toenemen.

Per saldo wordt als gevolg van dit wetsvoorstel dus een vermindering aan administratieve lasten van 1,11 miljoen gulden per jaar verwacht. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de positieve effecten op de administratieve lasten tengevolge van de vereenvoudiging van de regelgeving en de daarmee samenhangende verwachte afname van het aantal bezwaren en beroepen tegen verleende milieuvergunningen.

De Adviescommissie voor de administratieve lasten (Actal) heeft positief geadviseerd over het wetsvoorstel.¹

8. Uitvoering en handhaving

De uitvoering en handhaving van de voorgestelde wet zal plaatsvinden als integraal onderdeel van het verlenen en handhaven van milieuvergunningen in het kader van de Wet milieubeheer.

Het onderhavige wetsvoorstel is qua opzet en normstelling eenvoudiger en doorzichtiger dan de regeling van de Interimwet en de daarop gebaseerde (inter)gemeentelijke ammoniakreductieplannen. Door deze vereenvoudiging van de regelgeving kan een milieuvergunning met minder inspanning en daardoor ook sneller tot stand komen. Dit betekent een duidelijke lastenverlichting voor het bevoegde gezag.

Ook hoeven er geen ammoniakreductieplannen meer worden opgesteld. Dat brengt niet alleen voor gemeenten, maar ook voor provincies een aanzienlijke vermindering van uitvoeringslasten mee. Deze plannen vereisten een intensieve voorbereiding en totstandkoming via een uitgebreide procedure. De provincies vervulden daarbij veelal een coördinerende en faciliterende rol en kregen deze plannen voorts ter goedkeuring voorgelegd.

De vereenvoudiging van de ammoniakwetgeving zal naar verwachting ook leiden tot minder bezwaar- en beroepsprocedures bij de vergunningverlening, terwijl in geval van bezwaar of beroep de procedures op het punt van ammoniak minder complex zullen zijn dan onder de Interimwet. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de uitvoeringslasten voor de overheid als geheel door de voorgestelde wet substantieel zullen afnemen.

Het wetsvoorstel zal wat handhaving betreft geen extra uitvoeringslasten met zich mee brengen. Het aspect ammoniak is onderdeel van de milieuvergunning waaraan in de reguliere Wet milieubeheercontroles door het bevoegd gezag aandacht besteed moet worden.

Het onderhavige wetsvoorstel voegt geen nieuwe aspecten toe aan de handhaving, zodat van de handhaver niet meer of andere expertise verwacht wordt dan onder de Interimwet reeds aanwezig moest zijn.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Eerste lid

De definitie van *ammoniakemissie* sluit aan bij de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij, waar voor de berekening de emissie ook in kg NH₃ per jaar werd uitgedrukt.

Een *dierenverblijf* zal meestal bestaan uit een stal. Tot een dierenverblijf wordt in elk geval ook gerekend een bij een stal behorende uitloop voor vee. Binnen een dierenverblijf kunnen verschillende *huisvestings-systemen* worden toegepast. De ammoniakemissie uit dierenverblijven wordt in belangrijke mate bepaald door de keuze van het huisvestings-systeem. De hoeveelheid ammoniak die per dierplaats wordt geëmitteerd, verschilt namelijk per huisvestings-systeem.

Voor de definitie van *emissiefactor* is aangesloten bij de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij die gebaseerd is op artikel 1, derde lid, van de Interimwet. In deze regeling zijn emissiefactoren opgenomen voor

¹ Advies van 8 december 2000, kenmerk RL/MPS/2000/99.

de thans beschikbare huisvestingssystemen. De emissiefactor geeft de uitstoot van ammoniak vanuit dat huisvestingssysteem per dierplaats weer, zoals dat onder gestandaardiseerde omstandigheden is gemeten. Daarnaast biedt de regeling de minister de mogelijkheid om voor een proefstal een bijzondere emissiefactor vast te stellen. De ministeriële regeling op grond van dit artikellid zal een vergelijkbare opzet hebben. In artikel 9 is bepaald dat de ministeriële regeling wordt vastgesteld door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overeenstemming met de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De definities van *melkrundvee* en *melkrundveehouderij* zijn ontleend aan de definities van het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer. Vrouwelijk jongvee is in de definitie van dat besluit uitgezonderd. Die uitzondering heeft te maken met de werkingssfeer: het besluit is niet van toepassing op inrichtingen met meer dan 100 stuks melkrundvee, waarbij het vrouwelijk jongvee niet meetelt. Omdat het vrouwelijk jongvee wel bijdraagt aan de ammoniakemissie vanuit de veehouderij wordt het voor het bepalen daarvan wel meegeteld, en is het om die reden in dit wetsvoorstel wel in de definitie opgenomen.

De omschrijving van *veehouderij* sluit aan bij de omschrijving van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer en leidt er toe, dat niet alleen inrichtingen waar uitsluitend of in hoofdzaak dieren worden gekweekt, dan wel gefokt, gemest, gehouden, verhandeld, verladen of gewogen een veehouderij zijn, maar ook de overige inrichtingen die «bestemd zijn voor» deze handelingen. Deze situatie deed zich ook reeds voor onder de Interimwet.

Tweede lid

In het tweede lid van artikel 1 is bepaald op welke wijze de emissie uit dierenverblijven wordt berekend. De bepaling is ontleend aan de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij. De ammoniakemissie van een veehouderij wordt berekend door het aantal dierplaatsen dat op de veehouderij aanwezig is te vermenigvuldigen met de emissiefactoren voor de desbetreffende diercategorieën en huisvestingssystemen. Evenals bij de toepassing van de uitvoeringsregeling, zal in de praktijk veelal met dieren in plaats van met dierplaatsen moeten worden gerekend. Niet altijd zal uit de (oude) vergunning blijken hoeveel dierplaatsen zijn vergund, terwijl over het algemeen wel duidelijk is hoeveel dieren vergund zijn en welk huisvestingssysteem is toegepast. Ervan uitgaande dat in beginsel voor alle dieren huisvesting aanwezig is, kan dan zonder bezwaar met dieren in plaats van dierplaatsen worden gerekend. Daarbij komt nog dat, zoals uit de definitie in het eerste lid van dit artikel blijkt, het begrip dierplaats geen scherp omlijnd begrip is. Gezien de in de praktijk voorkomende situaties is dit ook niet goed mogelijk. Bij de huisvesting van hokdieren zal een dierplaats vaak een fysieke eenheid zijn, maar bij scharreldieren bijvoorbeeld is dat al veel minder duidelijk. Bij andere diersoorten zoals struisvogels die veelal in een open ruimte worden gehuisvest, is het begrip dierplaats louter nog een rekenkundige eenheid. Dit hoeft echter voor de toepassing van de regeling geen probleem te vormen. Uit de bijlage met huisvestingssystemen in de uitvoeringsregeling blijkt meestal duidelijk om welk huisvestingssysteem het in een bepaald geval gaat en daardoor is ook duidelijk met welke emissiefactor moet worden gerekend.

Artikel 2

Eerste lid

In dit artikellid wordt bepaald welke gebieden voor de toepassing van het onderhavige wetsvoorstel als kwetsbaar worden beschouwd. De aanwijzing van kwetsbare gebieden is gebaseerd op de aanwijzing van verzuring gevoelige gebieden in de artikelen 2 en 3 van de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij. Onder de Interimwet waren als voor verzuring gevoelig aangemerkt:

- a. bossen, natuurterreinen en landschapselementen die gelegen zijn op voor verzuring gevoelige grond en een oppervlakte hebben van ten minste 5 ha of door de gemeenteraad bij verordening krachtens de Gemeentewet op een bij die verordening behorende kaart als voor verzuring gevoelig gebied zijn aangewezen;
- b. de natuurterreinen «schraalland», «duinterrein» en «hoogveen» en het landschapselement «bloemdijk» die een oppervlakte hebben van ten minste 5 ha of door de gemeenteraad bij verordening krachtens de Gemeentewet op een bij die verordening behorende kaart als voor verzuring gevoelig gebied zijn aangewezen.

Evenals onder de Interimwet het geval was, worden slechts gebieden waarvan de aanleg of begrenzing heeft plaatsgevonden voor 1 mei 1988 als kwetsbaar aangemerkt.

Voorzover deze gebieden deel uitmaken van de door de provincie vastgestelde EHS en, waar het gaat om gebieden kleiner dan 5 hectare, onmiddellijk voorafgaand aan het vervallen van de Interimwet door de gemeenteraad bij verordening krachtens de gemeentewet op een bij die verordening behorende kaart als voor verzuring gevoelig gebied waren aangewezen, worden deze in artikel 2 van dit wetsvoorstel eveneens als kwetsbaar aangemerkt (aanhef en onder a).

Evenals onder de werkingssfeer van de Interimwet worden de gebieden waarop op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een convenant van toepassing is, waarin met het oog op de instandhouding van die gebieden afspraken zijn gemaakt over het onderhoud en het beheer, niet als kwetsbaar aangemerkt. Indien een dergelijk convenant evenwel naderhand ophoudt te gelden, wordt vanaf dat tijdstip het betreffende gebied, voorzover gelegen in de EHS, wel als kwetsbaar aangemerkt (artikel 2, aanhef en onder b).

Tweede lid

Indien bij de inwerkingtreding van deze wet in een provincie de EHS nog niet volledig is vastgesteld, bepaalt dit artikellid, dat voor die delen van de provincie tot het moment van vaststelling alle gebieden die krachtens de Interimwet als voor verzuring gevoelig waren aangewezen, als kwetsbaar gebied worden beschermd.

Artikel 3

Eerste en tweede lid

Voor een toelichting op artikel 3, eerste en tweede lid, wordt verwezen naar paragraaf 3.1.

Derde lid

Het derde lid van artikel 3 maakt het mogelijk dat ook op basis van de Wet milieubeheer voorschriften worden gesteld ten aanzien van ammoniak-

emissie uit dierenverblijven. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan emissie-eisen op grond van artikel 8.44 (de toekomstige «amvb huisvesting»). Indien dergelijke algemene regels nog niet van kracht zijn, kunnen vergelijkbare emissie-eisen worden gesteld op grond van het alara-beginsel van artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer. Daarnaast biedt dit artikellid de mogelijkheid om aanvullende voorschriften te verbinden aan de milieuvergunning die zich richten op een goede bedrijfsvoering van emissiearme stalsystemen – bijvoorbeeld het regelmatig aanzuren of verwijderen van mest – zodat de in de vergunning voorziene (theoretische) emissieprestatie in de praktijk ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Vierde lid

Dit artikellid regelt dat in het geval er bij de oprichting of uitbreiding van een veehouderij een milieu-effectrapportage moet plaatsvinden, in afwijking van het eerste lid bij de beslissing over een vergunningaanvraag met de uitkomsten daarvan rekening moet worden gehouden.

In de kwetsbare gebieden en de zones daaromheen zal dat in de praktijk weinig consequenties kunnen hebben. Artikel 4 bepaalt immers al, dat een oprichtingsvergunning moet worden geweigerd en op grond van de artikelen 6 en 7 is uitbreiding van een intensieve veehouderij is alleen mogelijk binnen het voor dat bedrijf geldende emissieplafond. Als gevolg daarvan zal de emissie van de veehouderij bij uitbreiding niet toenemen (in de meeste gevallen zelfs afnemen), zodat de uitbreiding ook niet kan leiden tot «ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu» zoals bedoeld in artikel 7.35, derde lid, onder b, van de Wet milieubeheer. Als bij de uitbreiding van een intensieve veehouderij wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 7, mag de vergunning op grond van dit artikellid dan ook niet worden geweigerd.

Artikel 4

Eerste lid

Dit artikellid bevat een oprichtingsverbod voor veehouderijen, waarvan een of meer dierenverblijven (deels) zijn gelegen binnen een kwetsbaar gebied of in de zone van 500 meter daaromheen.

Wanneer uit een aanvraag blijkt dat een dierenverblijf na oprichting geheel of voor een deel in een kwetsbaar gebied of in de zone van 500 meter daaromheen zal komen te liggen, moet de vergunning voor de hele inrichting worden geweigerd, ook al zouden de eventuele andere op te richten dierenverblijven buiten de zone van 500 meter zijn gelegen. Het ligt voor de hand dat een locatie voor vestiging van een nieuw bedrijf zo wordt gekozen dat een dergelijk probleem zich niet voordoet.

Tweede lid

Op basis van dit artikellid zal bij de oprichting van een intensieve veehouderij die valt onder het bereik van de IPPC-richtlijn buiten de zone van 500 meter, beoordeeld moeten worden of er sprake is van een belangrijke verontreiniging. Het begrip «belangrijke verontreiniging» is ontleend aan de algemene beginselen uit artikel 3 van de IPPC-richtlijn. Op de achtergrond van deze toetsing is in de paragrafen 2.5 en 5.1 reeds uitvoerig ingegaan. Of sprake is van belangrijke verontreiniging zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden. Leidend daarbij is het antwoord op de vraag, of de emissie van de veehouderij het op termijn bereiken van de gewenste milieukwaliteit in de weg staat. Dit is naast de emissie van de veehouderij zelf ook afhankelijk van andere emissies in de directe omgeving. In het geval er een milieu-effectrapportage plaatsvindt, zal daaruit

moeten blijken of in dat concrete geval sprake is van een belangrijke verontreiniging.

Artikel 5

Eerste lid

Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet worden aangenomen dat ook als «oprichting» van een veehouderij moet worden aangemerkt: het geval dat een bestaande veehouderij die onder een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer valt, buiten de reikwijdte van dat besluit komt te vallen en daardoor (weer) vergunningplichtig wordt.

Deze situatie kan verschillende oorzaken hebben:

1. een bestaande veehouderij kan, zonder dat deze verandert, buiten een 8.40-amvb komen te vallen als gevolg van een wijziging van de werkingssfeerbepaling van dat besluit;
2. een bestaande veehouderij kan, zonder dat deze verandert, buiten een 8.40-amvb komen te vallen doordat de omgeving van de veehouderij verandert;
3. een bestaande veehouderij kan, als gevolg van een verandering van die veehouderij die niet betreft een uitbreiding van het aantal dieren, buiten een 8.40-amvb komen te vallen;
4. een bestaande veehouderij kan als gevolg van de uitbreiding van het aantal dieren buiten een 8.40-amvb komen te vallen.

In de gevallen bedoeld onder 1, 2 en 3 voorziet het eerste lid, onder a, er in dat de oprichtingsvergunning verleend kan worden.

In het onder 4 bedoelde geval kunnen zich twee situaties voordoen. Allereerst het algemene geval dat geregeld is in het eerste lid, onder b. Daarbij wordt de emissie die de veehouderij op het moment van het ontstaan van de vergunningplicht mocht veroorzaken, gecorrigeerd naar de «stand der techniek» zoals die wordt vastgelegd in de toekomstige «amvb huisvesting». In dat geval kan de veehouder alleen door het toepassen van verdergaande emissiereducerende technieken, emissieruimte creëren voor de uitbreiding van het aantal dieren. Zolang het, in het eerste lid, onder b, bedoelde emissieplafond niet wordt overschreden, is het niet van belang op welke diercategorie de uitbreiding betrekking heeft.

Daarnaast bevat het eerste lid, onder c, een bijzondere regeling voor melkrundveehouderijen.

Wanneer de uitbreiding uitsluitend melkrundvee betreft en de ammoniakemissie na de uitbreiding niet meer bedraagt dan 800 kg per jaar, voorziet deze regeling er in, dat de oprichtingsvergunning verleend kan worden. De toepassing van verdergaande emissiearme technieken is hierbij dus geen vereiste en, afhankelijk van het emissieniveau van de veehouderij, zal uitbreiding zelfs mogelijk zijn zonder aanpassing van bestaande dierenverblijven. Nieuwe dierenverblijven zullen uiteraard wel aan de eisen van de toekomstige «amvb huisvesting» moeten voldoen. Voor melkrundveehouderijen die, na correctie voor de «stand der techniek», al een emissie hebben die gelijk is aan of hoger dan 800 kg, geldt de algemene regeling van het eerste lid, onder b. Voor deze bedrijven geldt het aldus berekende emissieniveau als plafond en zal uitbreiding alleen mogelijk zijn door het toepassen van verdergaande emissiereducerende maatregelen.

Onder d tot en met f is een bijzondere regeling opgenomen voor veehouderijen waar dieren grondgebonden worden gehouden. Wanneer bij een

veehouderij het aantal van deze dieren toeneemt, behoeft daarvoor niet te worden getoetst aan een emissieplafond.

Tweede lid

In het kader van natuurbeheer speelt begrazing soms een belangrijke rol bij de instandhouding van de natuur. Zo is beweiding door schapen essentieel voor de instandhouding van heidegebieden. De regeling in dit artikellid maakt het mogelijk om ten behoeve van dergelijke activiteiten ook binnen de kwetsbare gebieden en de zones daaromheen een oprichtingsvergunning te verlenen.

Artikel 6

Eerste lid

Artikel 6 impliceert een uitbreidingsverbod ten aanzien van veehouderijen gelegen in een kwetsbaar gebied of een zone van 500 meter daaromheen. Als criterium geldt daarbij uitbreiding van het aantal dieren van «een of meer diercategorieën», dit om te voorkomen dat het mogelijk wordt zonder toename van het totale aantal dieren veranderingen in aantallen dieren tussen verschillende diercategorieën door te voeren, die uit oogpunt van verlaging van de ammoniakemissie per saldo nadelig zijn.

De betekenis van de begrippen «veranderen» (in artikel 6) en «oprichten» (in artikel 4) moet worden beschouwd in de context van de Wet milieubeheer (artikel 8.1, eerste lid) met inachtneming van de jurisprudentie terzake. Daaruit volgt dat, indien ingevolge artikel 8.4 van de Wet milieubeheer een revisievergunning wordt aangevraagd, dit als een aanvraag voor het «veranderen van een veehouderij» als bedoeld in dit artikel moet worden gekwalificeerd en niet als een vergunning voor het «oprichten van een veehouderij» als bedoeld in artikel 4.

Onder «veranderen van een veehouderij» moet ook worden begrepen een omschakeling van diersoort binnen een bestaande veehouderij, zoals het veranderen van een varkenshouderij in een pluimveehouderij. Met betrekking tot de ammoniakemissie is een dergelijke verandering geen «oprichting» in de betekenis van de Wet milieubeheer. De veehouderij blijft immers tot dezelfde categorie van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit behoren en ook de aard en omvang van de milieugevolgen, gelet op de in dit wetsvoorstel opgenomen voorwaarden met betrekking tot uitbreiding, veranderen, indien de ammoniakemissie niet of nauwelijks wijzigt, niet wezenlijk.

Een bijzonder geval vormt nog het samenvoegen van twee veehouderijen tot één veehouderij. Op grond van de jurisprudentie moet een dergelijke samentrekking eveneens als het «veranderen van een veehouderij» worden beschouwd.

Tweede lid

Bij de uitbreiding van een intensieve veehouderij die valt onder het bereik van de IPPC-richtlijn buiten de zone van 500 meter, moet op grond van dit artikellid worden beoordeeld, of de verontreiniging als gevolg van de uitbreiding belangrijk toeneemt. Wat terminologie betreft is daarbij aangesloten bij artikel 4, tweede lid, waarbij het aan de IPPC-richtlijn ontleende begrip «belangrijke verontreiniging» wordt gebruikt. De IPPC-richtlijn zelf spreekt evenwel in geval van wijzigingen (artikel 12, tweede lid) over een «belangrijke wijziging in de exploitatie van de installatie in de zin van artikel 10, punt 2». Een «belangrijke wijziging» wordt daarbij gedefinieerd

als een wijziging in de installatie die volgens de bevoegde autoriteit negatieve en significante effecten kan hebben op mens en dier.

Voor een verdere toelichting kan worden verwezen naar de toelichting op het tweede lid van artikel 4.

Artikel 7

Eerste lid

In dit artikellid wordt aangegeven onder welke voorwaarden afgeweken kan worden van het uitbreidingsverbod van artikel 6.

De regeling is vergelijkbaar met de regeling die in artikel 5 is uitgewerkt voor bestaande veehouderijen die vergunningplichtig worden omdat ze buiten de werkingssfeer van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer komen te vallen.

Op basis van het eerste lid, onder a, onderdeel 1°, geldt bij uitbreiding van het aantal dieren een emissieplafond dat wordt vastgesteld door de vergunde emissie te corrigeren naar de «stand der techniek». Uitbreiding is alleen mogelijk door het toepassen van verdergaande emissiearme technieken.

Door het in het eerste lid, onder a, onderdeel 2°, bepaalde, wordt voorkomen dat de emissie kan toenemen bij een veehouderij die reeds een lagere emissie heeft dan overeenkomt met toepassing van de stand der techniek.

Het eerste lid, onder b, bevat de bijzondere regeling voor melkrundveehouderijen. Op deze regeling is reeds uitgebreid ingegaan in de toelichting op artikel 5, eerste lid, onder c.

Onder c tot en met e is evenals in artikel 5 een bijzondere regeling opgenomen voor veehouderijen waar dieren grondgebonden worden gehouden.

Tweede lid

Voor melkrundveehouderijen geldt op basis van artikel 5, eerste lid, onder c, en artikel 7, eerste lid, onder b, een afwijkend emissieplafond. Daarmee is beoogd om ten aanzien van veehouderijen met als hoofdactiviteit het houden van melkrundvee, uitbreiding tot een volwaardig bedrijf mogelijk te maken, ook indien deze leidt tot een toename van de ammoniakemissie. Ook voor veehouderijen waar dieren grondgebonden worden gehouden geldt een afwijkende regeling. Met het tweede lid wordt voorkomen, dat wanneer met gebruikmaking van de afwijkende regeling voor melkrundveehouderijen of die voor veehouderijen waar dieren grondgebonden worden gehouden het aantal dieren is uitgebreid, de met deze uitbreiding samenhangende emissietoename later door middel van een wijziging van de vergunning voor het houden van andere diercategorieën, zoals varkens of kippen, wordt gebruikt. Daarmee wordt oneigenlijk gebruik van de regeling tegengegaan.

Artikel 8

Op 1 oktober 2000 is de wijziging van de Wet milieubeheer met betrekking tot het meldingenstelsel van artikel 8.19 in werking getreden. Daardoor kan in veel meer situaties dan onder de werking van het «oude» artikel 8.19 bij verandering van een inrichting met een melding worden volstaan. Ook een uitbreiding van het aantal dieren zonder toename van de ammoniakemissie kan onder de gewijzigde wet worden afgedaan met een melding. Dit wordt onwenselijk geacht, omdat opvulling van emissieruimte, ontstaan door toepassing van de stand der techniek, op grond van het aanvullend zoneringsbeleid niet is toegestaan.

Artikel 10

Dit artikel bevat een bijzondere regeling die de gevolgen van het ongewenst anticiperen op dit wetsvoorstel regelt. In paragraaf 3.7 wordt uitgebreider op inhoud en achtergrond van deze regeling ingegaan.

Eerste lid

Ingevolge het eerste lid vervalt een vergunning voor de oprichting of voor uitbreiding van het aantal dieren, indien die vergunning is aangevraagd op of na 8 december 2000 en de veehouderij is gelegen in een voor verzuring gevoelig gebied als bedoeld in de Interimwet of in de zone van 500 meter daaromheen. De vergunning vervalt met ingang van de dag dat deze wet in werking treedt.

Tweede lid

In aanvulling op het eerste lid bepaalt dit artikellid dat, wanneer de uitbreiding van de veehouderij via een melding op grond van artikel 8.19 van de Wet milieubeheer is gerealiseerd, de rechtsgevolgen daarvan eveneens vervallen op de datum van inwerkingtreding van deze wet. Dit geldt ook voor de rechtsgevolgen van de verklaring van het bevoegd gezag naar aanleiding van die melding.

Derde lid

De bepaling in het derde lid zorgt er voor dat vergunningen en de rechtsgevolgen van de melding en de verklaring niet vervallen indien deze na de inwerkingtreding van de wet blijken te voldoen aan de criteria van de nieuwe wet. In de gevallen onder a en b wordt voldaan aan het emissieplafond van onderhavig wetsvoorstel. Of wordt voldaan aan de criteria van de nieuwe wet wordt beoordeeld naar de situatie van 8 december 2000. In de praktijk zal deze situatie dezelfde zijn als de situatie die gold op grond van de «oude» vergunning die voorafging aan de vergunning (of melding) die bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op grond van dit artikel vervalt.

Vierde lid

Dit artikellid bevat een overgangsregeling waardoor de veehouderij na het vervallen van de vergunning c.q. het vervallen van de rechtsgevolgen van de melding en de afgegeven verklaring nog gedurende enige tijd in werking mag worden gehouden en de veehouder de gelegenheid krijgt een nieuwe vergunning aan te vragen.

Vijfde lid

Het vijfde lid komt overeen met de regeling in artikel 6. Deze bepaling impliceert dat ook een aanvraag voor een oprichtingsvergunning voor een nieuwe veehouderij moet worden geweigerd.

Zesde lid

In dit artikellid wordt aangegeven onder welke voorwaarden na het vervallen van de vergunning een nieuwe vergunning kan worden verleend. De regeling komt overeen met de regeling in artikel 7 (en artikel 5). Evenals in het derde lid wordt bij de toetsing van de nieuwe aanvraag uitgegaan van de situatie op 8 december 2000.

Zevende lid

Voor het geval dat tegen een vergunning waarin wordt geanticipeerd op dit wetsvoorstel op het moment van inwerkingtreding een beroep aanhangig is of na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt ingesteld, is in het zevende lid bepaald dat dit beroep moet worden afgedaan met inachtneming van deze wet.

Achtste lid

In dit artikellid is ten aanzien van een melding een soortgelijke regeling opgenomen als in het zevende lid voor het geval dat tegen een melding op het tijdstip van of na de inwerkingtreding van deze wet bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld.

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

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