

Vergaderjaar 2005–2006

30 654

Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. ALGEMENE TOELICHTING	2
1. Inleiding	2
2. Inhoud van het wetsvoorstel	3
2.1. Algemeen	3
2.2. Aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden	4
2.3. Totstandkoming van het aanwijzingsbesluit	8
2.4. Verruiming ontwikkelingsmogelijkheden voor de melkrundveehouderij	11
2.5. Vervallen van de «anticipatieregeling»	13
2.6. Overgangsrecht	14
3. Verhouding tot de Wet milieubeheer (IPPC-richtlijn)	14
3.1. Huidige regeling	14
3.2. Ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving	15
3.3. Voorgestelde regeling	17
4. Verhouding tot de Natuurbeschermingswet 1998	17
4.1. Verschillen in toetsingskader en beschermingsniveau	17
4.2. Noodzaak tot aanvullende bescherming	18
4.3. Richtlijnconforme toepassing van de Natuurbeschermingswet 1998	19
4.4. Afstemming tussen milieuregelgeving en natuurbeschermingswetgeving	20
5. Verhouding tot de Reconstructiewet concentratiegebieden	21
5.1. Samenhang tussen Wav en Reconstructiewet	21
5.2. Gevolgen van het wetsvoorstel voor uitvoering van de reconstructie	22
6. Effecten voor het milieu	24
6.1. Gevolgen voor de bescherming van de kwetsbare natuur	24
6.2. Gevolgen voor de doelstellingen van de NEC-richtlijn	25
6.3. Overige milieu-effecten	26
7. Effecten voor het bedrijfsleven	27
7.1. Gevolgen voor de bedrijfsontwikkeling in de veehouderij	27
7.2. Administratieve lasten voor de veehouderij	28
8. Effecten voor de overheid	29

8.1. Uitvoeringslasten	29
8.2. Handhavingslasten	30
8.3. Gevolgen voor de rechterlijke macht	30

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING 30

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Inleiding

Op 8 mei 2002 is de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) in werking getreden als opvolger van de Interimwet ammoniak en veehouderij. De Wav biedt aanvullende bescherming aan kwetsbare gebieden, de voor verzuring gevoelige gebieden die binnen de ecologische hoofdstructuur (EHS) zijn gelegen. In deze gebieden en in een zone van 250 meter daaromheen is oprichting van nieuwe veehouderijen niet toegestaan en kunnen bestaande veehouderijen slechts binnen strenge voorwaarden uitbreiden. Deze maatregelen zijn aanvullend op het generieke emissiebeleid op het gebied van ammoniak, dat bestaat uit het emissiearm uitrijden van drijfmest (Besluit gebruik meststoffen), het toepassen van emissiearme technieken in stallen (Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij), het afdekken van mestopslagen (Besluit mestbassins milieubeheer) en het toepassen van voermaatregelen in de melkrundveehouderij.

Bij de totstandkoming van de wet was er veel discussie over de breedte van de zone en de hoeveelheid te beschermen gebieden. Het toenmalige wetsvoorstel voorzag nog in een zone van 500 meter, maar deze werd naar aanleiding van de parlementaire discussie teruggebracht tot 250 meter. Voorstellen om binnen de EHS alleen de meest kwetsbare natuur te beschermen, vonden daarentegen onvoldoende steun in het parlement. Daarmee bleek de discussie over de Wav echter niet gesloten. Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van LNV, op 2 december 2002, werd door de kamerleden Schreijer-Pierik (CDA), Van der Vlies (SGP) en Van den Brink (LPF) namelijk een motie ingediend waarin de regering werd verzocht de bescherming van de Wav te beperken tot de zeer kwetsbare natuur. Omdat in de Wav geen onderscheid wordt gemaakt naar de mate van kwetsbaarheid van de natuur, zouden naar de mening van de indieners van de motie relatief veel bedrijven verplaatst moeten worden, met alle financiële gevolgen van dien. De motie-Schreijer c.s. werd op 20 februari 2003 met een ruime meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen.¹ Bij het aantreden van het tweede kabinet Balkenende werd de strekking van deze motie overgenomen in het Hoofdlijnenakkoord.²

Het voorliggende wetsvoorstel dient ter uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord. Aan de totstandkoming van het wetsvoorstel is een langdurige en moeizame bestuurlijke en politieke discussie voorafgegaan. Complicerende factor daarbij vormde de onzekerheid over de mogelijke effecten van Europese regelgeving, i.c. de IPPC-richtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn, voor de veehouderij. Wel was duidelijk dat met het zoneringbeleid zoals dat is vormgegeven in de Wav, niet in alle situaties zou kunnen worden voldaan aan de eisen van deze Europese richtlijnen. In de brief van 11 september 2003 deed het kabinet aan de Kamer het voorstel om ter invulling van het regeerakkoord, opgaande naaldbossen zonder hoge actuele natuurwaarden uit de werkingssfeer van de Wav te halen. Voor de vormgeving van de ammoniaktoetsing in het kader van genoemde Europese richtlijnen werd een zoneringssystematiek voorgesteld die aansluit bij en aanvullend is op de zonering in de Wav.³

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XIV, nr. 86.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, blz. 16.

³ Brief van 11 september 2003, Kamerstukken II 2002/03, 24 445, nr. 65.

De provincies en gemeenten konden zich echter niet verenigen met het voorstel voor de opgaande naaldbossen. Zij waren onder andere van mening dat het voorstel moeilijk uitvoerbaar was. In een Algemeen Overleg daarover op 4 november 2003 drong de Kamer er bij de bewindslieden op aan met nieuwe voorstellen te komen, gebaseerd op een door het Interprovinciaal Overleg (IPO) gepresenteerd alternatief.¹ Naar aanleiding daarvan is aan het IPO gevraagd dat alternatief nader uit te werken. Op 5 maart 2004 heeft het IPO een uitgewerkt voorstel aangeboden, vergezeld van zogenaamde «proefkaarten» waarop per provincie de geselecteerde zeer kwetsbare gebieden stonden aangegeven. Dit voorstel werd door het IPO op verzoek van de Kamer toegelicht in een openbaar gesprek op 7 april 2004.

De bewindslieden lieten de Kamer op 2 juni 2004 weten dat het voorstel van het IPO een werkbare basis vormde voor de aanpassing van de Wav en dat ze voornemens waren om de provincies in de Wav de bevoegdheid te geven de zeer kwetsbare gebieden aan te wijzen aan de hand van in de wet opgenomen criteria, waarbij de door de provincies gehanteerde afwegingscriteria als uitgangspunt zouden worden genomen.² In een daaropvolgend Algemeen Overleg van 17 juni 2004 werd er vanuit de Kamer op aangedrongen de bescherming van de Wav te beperken tot de voor ammoniak gevoelige delen van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, de beschermde natuurmonumenten en de grote natuurkernen.³ Na consultatie van het IPO en de VNG hierover werd de Kamer mededeeld dat de voornemens ten aanzien van de wijziging van de Wav zoals neergelegd in de brief van 2 juni 2004, zouden worden gehandhaafd. Wel werd met de provincies afgesproken dat zij in overleg met LTO Nederland zouden treden om meer inzicht te verschaffen in de wijze waarop de proefkaarten tot stand waren gekomen. Bovendien werd toegezegd dat de regionale landbouw- en natuurorganisaties nauw zouden worden betrokken bij het vaststellen van de definitieve kaarten.⁴ Het overleg met LTO Nederland leidde evenwel niet tot het gewenste draagvlak voor de wijziging van de Wav. Daarbij speelde de onzekerheid over de mogelijke effecten van genoemde Europese richtlijnen voor de veehouderij een belangrijke rol, mede omdat inmiddels op basis van jurisprudentie duidelijk was geworden dat het in de brief van 11 september 2003 voorgestelde generieke zoneringssysteem juridisch niet houdbaar was.

Om deze impasse te doorbreken werden IPO, VNG en de betrokken maatschappelijke organisaties begin 2005 opnieuw geconsulteerd. Dit leidde uiteindelijk op 30 mei 2005 tot bestuurlijke overeenstemming met IPO, VNG, LTO Nederland en ZLTO over de te volgen aanpak, niet alleen voor wat betreft de selectie van de zeer kwetsbare gebieden, maar ook over de wijze waarop meer duidelijkheid zou worden geboden ten aanzien van de ontwikkelingsmogelijkheden voor veehouderijen nabij natuurbeschermingswet-gebieden en over de situaties waarin aanvullende eisen moeten worden gesteld aan veehouderijen die onder de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn vallen.⁵

2. Inhoud van het wetsvoorstel

2.1 Algemeen

Het wetsvoorstel is hoofdzakelijk de wetstechnische uitwerking van de bestuurlijke en politieke afspraken. Dit geldt met name voor de selectie van de zeer kwetsbare gebieden als invulling van het Hoofdlijnenakkoord en voor de bijbehorende procedure. Ten aanzien van de selectie van de zeer kwetsbare gebieden is overeengekomen dat de provincies deze zullen aanwijzen aan de hand van in de wet op te nemen afwegingscriteria. De voorstellen van de provincies en de door hen gehanteerde afwegingscriteria zullen daarbij het uitgangspunt vormen. De provinciale

¹ Verslag van een Algemeen Overleg, Kamerstukken II 2003/04, 24 445 en 29 200 XI, nr. 68.

² Brief van 2 juni 2004, Kamerstukken II 2003/04, 24 445, nr. 69.

³ Verslag van een Algemeen Overleg, Kamerstukken II 2003/04, 24 445, nr. 71.

⁴ Brief van 23 juli 2004, Kamerstukken II 2003/04, 24 445, nr. 70.

⁵ Brief van 31 mei 2005, Kamerstukken II 2004/05, 29 930 en 30 004, nr. 33.

aanwijzingsbesluiten zullen ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Minister van LNV.¹ In aanvulling daarop werd afgesproken dat bij de definitieve selectie bij knelpunten voor de veehouderij door middel van een maatwerk aanpak in nauw overleg met de regionale landbouw- en natuurorganisaties naar oplossingen zal worden gestreefd.² Tijdens de behandeling van de wijziging van de meststoffenwetgeving in de Tweede Kamer in mei 2005 werden de afwegingscriteria nog genuanceerd ten aanzien van de mogelijkheid van het aanwijzen van gebieden kleiner dan 50 ha. Ook is toen besloten om melkrundveehouderijen in de zones om de zeer kwetsbare gebieden, voorzover deze geen deel uitmaken van een natuurbeschermingswetgebied, de mogelijkheid te geven uit te breiden tot 200 melkkoeien met bijbehorend jongvee.³

Op de aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden en de procedure van totstandkoming van het aanwijzingsbesluit wordt achtereenvolgens nader ingegaan in de paragrafen 2.2 en 2.3. De uitbreiding van de ontwikkelingssmogelijkheden van de melkveehouderij komt aan de orde in paragraaf 2.4.

Daarnaast wordt voorgesteld de zogenaamde anticipatieregeling te laten vervallen en wordt voorzien in een overgangsregeling voor de periode dat de aanwijzingsbesluiten nog niet zijn vastgesteld. In paragraaf 2.5 respectievelijk paragraaf 2.6 worden deze onderwerpen toegelicht. Verder bevat het wetsvoorstel nog een voorstel tot verbetering van de afstemming met de Wet milieubeheer en de IPPC-richtlijn (zie hoofdstuk 3).

2.2 Aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden

Provinciale staten wijzen de zeer kwetsbare gebieden aan. Op verzoek van de provincies is gekozen voor aanwijzing door provinciale staten. Deze keuze lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met de dualiseringoperatie, waarbij de bestuursbevoegdheden zoveel mogelijk bij gedeputeerde staten worden geconcentreerd. Gezien de in het geding zijnde tegenstrijdige belangen, wordt in dit geval evenwel een sterke democratische legitimatie noodzakelijk geacht.⁴ Verder is er materieel gezien een sterke inhoudelijke relatie tussen de aanwijzingsbesluiten en de reconstructieplannen op grond van de Reconstructiewet concentratiegebieden. De vaststelling van reconstructieplannen is en blijft eveneens de bevoegdheid van provinciale staten. Evenals bij het opstellen van een reconstructieplan het geval is, vindt ook de voorbereiding van een aanwijzingsbesluit door gedeputeerde staten plaats.

Als zeer kwetsbare gebieden kunnen alleen voor verzuring gevoelige gebieden worden aangewezen die gelegen zijn binnen de ecologische hoofdstructuur (de kwetsbare gebieden uit de huidige Wav). Daarmee wordt voortgebouwd op het oorspronkelijke systeem uit de voormalige Interimwet ammoniak en veehouderij. De zeer kwetsbare gebieden vormen een deelverzameling van de kwetsbare gebieden, die op hun beurt weer een deelverzameling zijn van de voor verzuring gevoelige gebieden uit de voormalige Interimwet.

Toch is er juridisch gezien een groot verschil tussen de aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden en die van de huidige kwetsbare gebieden en van de voor verzuring gevoelige gebieden. Op grond van dit wetsvoorstel worden de zeer kwetsbare gebieden bij besluit van provinciale staten aangewezen. Provinciale staten bepalen dus uiteindelijk welke gebieden als zeer kwetsbaar moeten worden aangemerkt. In de huidige wet stellen gedeputeerde staten bij besluit alleen de EHS vast en de wet bepaalt vervolgens dat alle voor verzuring gevoelige gebieden die binnen de EHS liggen, als kwetsbaar gebied worden aangemerkt. Dat heeft het nadeel dat

¹ Brief van 2 juni 2004, Kamerstukken II 2003/04, 24 445, nr. 69, blz. 2 en 3.

² Brief van 23 juli 2004, Kamerstukken II 2003/04, 24 445, nr. 70, blz. 2.

³ Brief van 31 mei 2005, Kamerstukken II 2004/05, 29 930 en 30 004, nr. 33, blz. 2.

⁴ Zie het toetsingskader in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden, Kamerstukken II 2003/04, 29 316, nr. 3, blz. 2 en 3.

in latere vergunningprocedures discussie kan ontstaan of een bepaald gebied wel als voor verzuring gevoelig kan worden aangemerkt, ook al is dat gebied als zodanig weergegeven op de kaarten bij het EHS-besluit. Doordat in het wetsvoorstel provinciale staten de zeer kwetsbare gebieden aanwijzen en belanghebbenden daartegen beroep kunnen instellen, kan in een latere vergunningprocedure in beginsel niet meer worden tegengeworpen dat provinciale staten een gebied ten onrechte (niet) als zeer kwetsbaar gebied heeft aangewezen. Dat vloeit voort uit het beginsel van de formele rechtskracht.

Als de aanwijzing betrekking heeft op delen van beschermde natuurmonumenten of Vogel- of Habitatrichtlijngebieden die zijn aangewezen door de Minister van LNV, of nog niet zijn aangewezen, maar al wel zijn aangemeld en door de Europese Commissie van communautair belang zijn verklaard, zijn provinciale staten verplicht alle voor verzuring gevoelige gebieden als zeer kwetsbaar gebied aan te wijzen.

Als de aanwijzing betrekking heeft op andere natuurgebieden binnen de EHS hebben provinciale staten een zekere beleidsvrijheid. De aanwijzing gebeurt in dat geval aan de hand van een aantal in de wet genoemde afwegingsaspecten en voorwaarden. Deze afwegingsaspecten komen grotendeels overeen met de afwegingsaspecten die de provincies bij de voorlopige selectie van zeer kwetsbare gebieden (proefkaarten) hebben gehanteerd.

Afgezien van de bij de afwegingsaspecten genoemde voorwaarden, zijn alle afwegingsaspecten in beginsel gelijkwaardig. Het gaat om een integrale afweging rekening houdende met alle aspecten, waarbij op basis van de scores voor de verschillende aspecten zal worden beoordeeld of een voor verzuring gevoelig gebied als zeer kwetsbaar moet worden aangewezen. In de toelichting op hun besluit zullen provinciale staten dienen aan te geven op welke wijze met de verschillende afwegingsaspecten in de praktijk is rekening gehouden.

Hieronder worden de verschillende afwegingsaspecten kort toegelicht.

De gevoeligheid voor de effecten van ammoniak

Het gaat hierbij om de mate waarin de in het voor verzuring gevoelige gebied aanwezige natuur gevoelig is voor ammoniak (verzuring en vermisting). De gevoeligheid kan worden bepaald door de betreffende natuur te beoordelen aan de hand van de indeling in het Handboek Natuurdoeltypen (Wageningen 2001, Expertisecentrum LNV, tweede, geheel herzien uitgave). Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen kwetsbare natuurdoeltypen (met een kritische depositiewaarde tussen 1400 en 2400 mol N per ha per jaar) en zeer kwetsbare natuurdoeltypen (met een kritische depositiewaarde kleiner dan 1400 mol N per ha per jaar).

De aanwezige natuurwaarden

De aanwezige natuurwaarden worden voor een belangrijk deel bepaald door de zeldzaamheid van de aanwezige flora en fauna, en het belang van het behoud van deze natuur voor de realisatie van de EHS. Door middel van de aanleg van nieuwe natuur en het (agrarisch en particulier) natuurbeheer in de EHS worden natuurgebieden met elkaar verbonden. Daardoor kan er uitwisseling tussen die natuurgebieden ontstaan. Het gevolg daarvan is versterking en verspreiding van de flora en fauna in Nederland en daarmee een duurzaam behoud van biodiversiteit. Om dit doel te kunnen realiseren dienen de bestaande natuurgebieden tegen aantasting door ammoniak te worden beschermd.

Bij het bepalen van de natuurwaarden kan ook rekening worden gehouden met de potentie van het betreffende gebied om natuurwaarden te ontwikkelen of te herstellen. Daartoe zal met name aanleiding zijn in

situaties waar met overheidssubsidie effectgerichte maatregelen zijn of worden getroffen die zijn gericht op ontwikkeling of herstel van die natuurwaarden.

De ecologische samenhang

Onder ecologische samenhang wordt in dit verband verstaan de samenhang tussen planten- en diersoorten en de samenhang tussen leefgebieden van planten- en diersoorten in een gebied of regio. De samenhang wordt onder andere bepaald door de aanwezige deelpopulaties van een soort binnen een bepaald gebied. Bij gebrek aan stabiele bronpopulaties is het voortbestaan van een soort in een gebied of regio vaak afhankelijk van deelpopulaties op verschillende plaatsen. Sommige soorten kunnen alleen duurzaam voorkomen als er voldoende (kleinere) deelpopulaties binnen een netwerk aanwezig zijn.

De grootte van het voor verzuring gevoelig gebied

Ook bij de grootte van een gebied gaat het om een ecologisch aspect, in die zin dat hoe groter een aaneengesloten natuurgebied is, des te groter de ecologische potentie van een gebied is. Om die reden ligt het voor de hand om grote voor verzuring gevoelige gebieden als zeer kwetsbaar gebied aan te wijzen, ook al zijn de natuurwaarden minder groot of is de aanwezige natuur minder gevoelig voor ammoniak dan in andere kleinere voor verzuring gevoelige gebieden. Dat geldt zeker voor de zogenaamde natuurkernen, grote aaneengesloten natuurgebieden (of een samenstel van dergelijke gebieden die dichtbij elkaar zijn gelegen) die in totaal groter zijn dan 2000 ha in de concentratiegebieden en 1000 ha daarbuiten.

De gevolgen van de aanwijzing voor bestaande veehouderijen

Dit is een afwegingsaspect dat nieuw is ten opzichte van de door de provincies gehanteerde afwegingsaspecten. Het is, anders dan de andere aspecten, ook geen ecologisch criterium. Met dit aspect wordt invulling gegeven aan de bestuurlijke afspraak om bij de vaststelling en begrenzing van de zeer kwetsbare gebieden te trachten eventuele knelpunten via een maatwerk aanpak op te lossen. Maatwerk wordt vooral bij de randen van de gebieden noodzakelijk geacht om een onevenredige beperking van individuele veehouderijen in hun uitbreidingsmogelijkheden te voorkomen. Deze situaties doen zich in de praktijk veelal voor bij natuurgebieden die op basis van de wettelijke bepalingen als één voor verzuring gevoelig gebied moeten worden aangemerkt, maar waarvan een topografisch duidelijk begrensde gedeelte een afwijkende en beduidend mindere ecologische kwaliteit heeft dan de rest van dat gebied.

Aan het gebruik van dit afwegingsaspect zijn ecologische randvoorwaarden gesteld. Alleen als er geen belangrijke natuurwaarden verloren gaan en de ecologische samenhang niet wordt aangetast, kan dit aspect een rol spelen bij de begrenzing van de zeer kwetsbare gebieden. Dit zal per concrete situatie moeten worden beoordeeld.

Van belangrijke natuurwaarden kan bijvoorbeeld sprake zijn als in het gebied (ernstig) bedreigde, voor ammoniak gevoelige soorten voorkomen die op de door de Minister van LNV vastgestelde Rode lijsten flora en fauna voorkomen. In eerste instantie zal het daarbij gaan om plantensoorten, maar ook diersoorten kunnen relevant zijn als deze voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van de aanwezige flora.

Gebieden kleiner dan 50 ha

Ten aanzien van voor verzuring gevoelige gebieden die kleiner zijn dan 50

ha geldt het «nee, tenzij»-beginsel. Deze gebieden mogen alleen aangewezen worden als het een gebied betreft met zeer grote natuurwaarden of als er een zeer belangrijke ecologische samenhang met een of meer andere voor verzuring gevoelige gebieden bestaat die als zeer kwetsbaar worden aangewezen.

Overeenkomstig de bestuurlijke afspraken tussen het IPO en de landbouworganisaties (LTO en ZLTO) is in het wetsvoorstel uitgewerkt aan welke voorwaarden moet worden voldaan om als een gebied met zeer grote natuurwaarden te mogen worden aangemerkt. Er worden drie gevallen onderscheiden:

- gebieden waarin meerdere plantensoorten of diersoorten voorkomen die voorkomen op bijlage II van de Habitatrictlijn of op de door de Minister van LNV vastgestelde Rode lijsten met (ernstig) bedreigde, kwetsbare en gevoelige soorten. Daarbij moet het wel gaan om duidelijke voorkomens of groeiplaatsen gebaseerd op een recente natuurinventarisatie. Incidentele waarnemingen of de aanwezigheid van slechts enkele exemplaren van een beschermde soort zijn dus onvoldoende. Bovendien moeten deze plantensoorten of de leefomgeving van de betreffende diersoorten zeer gevoelig zijn voor ammoniak. Dat zal over het algemeen pas het geval zijn als de kritische depositiewaarde van de betreffende natuur 1400 mol of lager is.
- gebieden die door gedeputeerde staten op grond van artikel 19 van de Flora- en faunawet zijn aangewezen als een plaats die van wezenlijke betekenis is als leefomgeving voor een beschermde inheemse planten- of diersoort, waarbij deze leefomgeving bovendien zeer gevoelig moet zijn voor de effecten van ammoniak.
- andere gebieden waarover tussen alle betrokken maatschappelijke partijen, de betreffende provincie, gemeente(n) en de representatieve lokale of regionale natuuren landbouworganisaties, overeenstemming bestaat dat er sprake is van een gebied met zeer grote natuurwaarden. Gedeputeerde staten nemen een dergelijk gebied dan in het ontwerpbesluit op.

Provinciale staten zijn niet verplicht deze gebieden als zeer kwetsbaar gebied aan te wijzen. Zij besluiten daarover mede aan de hand van de inspraak op het ontwerpbesluit en zullen in de toelichting op het besluit hun keuze dienen te motiveren.

In het wetsvoorstel is niet gedefinieerd wat onder een zeer belangrijke ecologische samenhang moet worden verstaan. Provinciale staten zullen dat in het kader van het besluit nader moeten uitwerken. Het zal wel om bijzondere situaties moeten gaan. Het bestaan van een fysieke of geprojecteerde ecologische verbinding is daarvoor niet voldoende. Van een zeer belangrijke ecologische samenhang zal bijvoorbeeld sprake zijn als de ecologische samenhang Rode lijstsoorten betreft en het betreffende gebied van wezenlijk belang is voor het voortbestaan van die soort. Ook zou het kunnen gaan om een ecologisch nauw samenhangend stelsel van kleinere voor verzuring gevoelige gebieden, die al dan niet onderdeel uitmaken van een groter natuurgebied, waarbij het weglaten van een of meer van deze gebieden ernstig afbreuk doet aan de ecologische samenhang. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor in de Gelderse Vallei en in Oost-Twente.

Bij de aanwijzing van deze gebieden kan discussie ontstaan of het gaat om een aaneengesloten gebied van meer dan 50 ha of meerdere gebieden die elk kleiner zijn dan 50 ha. Deze discussie is vergelijkbaar met de discussie over het 5 ha-criterium bij de voor verzuring gevoelige gebieden. De jurisprudentie die daarover is ontstaan, kan een handvat vormen om vast te stellen of er in een concreet geval sprake is van een aaneengesloten gebied van meer dan 50 ha of van meerdere gebieden die

kleiner zijn dan 50 ha. Deze jurisprudentie is echter nogal casuïstisch, zodat daaraan geen harde criteria kunnen worden ontleend. Wel kan worden geconcludeerd dat de rechter bij de vaststelling of sprake is van één gebied of van meerdere gebieden met name kijkt naar de afstand tussen de gebieden, naar de aard van het tussenliggende gebied en naar de samenhang tussen de gebieden. Het feit dat een gebied doorsneden wordt door infrastructuur (wegen en waterlopen) hoeft op zichzelf dus nog geen reden te zijn om een gebied niet als een aaneengesloten gebied te beschouwen.

2.3 Totstandkoming van het aanwijzingsbesluit

Vorbereiding van het aanwijzingsbesluit

De voorbereiding van het aanwijzingsbesluit gebeurt overeenkomstig de nieuwe, uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht die op 1 juli 2005 van kracht is geworden. Gedeputeerde staten zijn met de voorbereiding belast. Gedeputeerde staten stellen een ontwerp-besluit op en leggen dat gedurende 6 weken ter inzage ten behoeve van de inspraak. Van de terinzagelegging wordt tevoren kennis gegeven in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze. Belanghebbenden kunnen in die periode hun zienswijze (bedenkingen) zowel schriftelijk als mondeling naar voren brengen.

In aanvulling op de regeling in de Algemene wet bestuursrecht is in het wetsvoorstel voorzien in overleg met de representatieve lokale of regionale natuur- en landbouworganisaties en met de gemeentebesturen die het aangaat. Dit overleg zal plaats dienen te vinden in het kader van de voorbereiding van het ontwerp-besluit en is met name van belang met het oog op de afwegingen die bij de selectie van de zeer kwetsbare gebieden zullen moeten worden gemaakt. Hoewel de natuurbelangen daarbij voorop staan, moet ook rekening worden gehouden met de belangen van de landbouw. Om tot een verantwoorde selectie en begrenzing van de gebieden te komen, is betrokkenheid van de natuur- en landbouworganisaties bij de voorbereiding onmisbaar. Alleen op die wijze kunnen knelpunten tussen landbouw en natuur op een optimale wijze worden opgelost. Gekozen is voor representatieve lokale en regionale organisaties omdat kennis van en betrokkenheid bij de lokale en provinciale problematiek een vereiste is. Daarbij kan worden gedacht aan provinciale organisaties (zoals de provinciale milieufederaties), maar ook aan meer streekgebonden organisaties (zoals sommige werkgroepen op het terrein van natuur en milieu) en boven-provinciale organisaties (zoals NLTO, ZLTO en natuurbeherende instanties die in het betreffende gebied natuurterreinen beheren). Welke organisaties op het terrein van natuur of landbouw voor het betreffende gebied representatief moeten worden geacht, wordt door gedeputeerde staten bepaald.

Dat ook met de betrokken gemeenten overleg moet worden gevoerd, heeft vooral te maken met hun kennis omtrent de ligging en de aard van de voor verzuring gevoelige gebieden. Ook hun kennis van de ruimtelijke ordening en de lokale milieusituatie kan in dit verband van belang zijn. Overigens zijn gedeputeerde staten vrij om, waar zij het nuttig oordelen, met ieder ander overleg te voeren.

Inhoud van het (ontwerp)besluit

Het aanwijzingsbesluit dient deugdelijk te worden gemotiveerd. Dit is van essentieel belang. Het betreft immers een integrale afweging, rekening houdend met een aantal vrij algemene aspecten, waarbij afgezien van sommige voorwaarden veel beleidsruimte voor de provincies overblijft.

Het wetsvoorstel bevat daarover geen regels, omdat de motiveringsplicht reeds in algemene zin is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 3.7).

In de toelichting op het besluit zal in ieder geval gemotiveerd moeten worden aangegeven hoe de integrale afweging binnen de verschillende aspecten bij de aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden heeft plaatsgevonden. Ook ligt het voor de hand om de resultaten van het hiervoor genoemde overleg met de representatieve lokale en regionale natuur- en landbouworganisaties en de betrokken gemeenten te vermelden. Zeker als het de selectie van gebieden kleiner dan 50 ha betreft, is het belang van een goede motivering groot. Als het daarbij gaat om de gebieden die worden aangewezen op basis van overeenstemming tussen de verschillende betrokken partijen, zal het bestaan van die overeenstemming moeten kunnen worden aangetoond. Het belang van een goede motivering geldt ook voor de in paragraaf 2.2 genoemde maatwerk aanpak bij het oplossen van knelpunten bij bestaande veehouderijen. Hier bestaat het risico dat belangentegenstellingen aanleiding zullen zijn tot veel geschillen en procedures. Door hiervoor tevoren in overleg met alle belanghebbende partijen een evenwichtig beleid te ontwikkelen en daar bij de motivering in concrete situaties op aan te sluiten, kan het betrokken provinciebestuur dat risico verkleinen.

Als de selectie van de gebieden deugdelijk wordt gemotiveerd, zal de rechter zich naar verwachting beperken tot een marginale toetsing van het besluit (de rechter beoordeelt dan of provinciale staten bij de «vertaling» van de in de wet genoemde aspecten in redelijkheid tot die concrete aanwijzing kon komen). Dat geldt uiteraard niet als het besluit in strijd zou zijn met de wettelijke eisen en voorwaarden, bijvoorbeeld als aangetoond wordt dat een gebied ten onrechte als voor verzuring gevoelig is aangemerkt of wanneer bij de gebieden kleiner dan 50 ha niet wordt voldaan aan de voorwaarden die worden gesteld om als gebied met zeer grote natuurwaarden te kunnen worden aangemerkt.

Daarnaast moet het besluit kaarten bevatten waarop de begrenzing van de zeer kwetsbare gebieden voldoende nauwkeurig wordt aangegeven. Dit is van groot belang voor de rechtszekerheid, met name van de bedrijven. Alleen als de kaarten voldoende nauwkeurig de begrenzing van de zeer kwetsbare gebieden weergeven, kan immers exact worden vastgesteld of een veehouderij binnen of buiten 250 meter van zo'n gebied is gelegen. Het wetsvoorstel schrijft niet voor dat ook de begrenzing van de EHS moet worden vastgesteld en weergegeven op de kaarten bij het besluit. Voor de aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden is een exacte vaststelling van de begrenzing van de EHS namelijk niet overal noodzakelijk en soms ook (nog) niet mogelijk. In sommige gevallen zal ook zonder precieze vastlegging van de begrenzing van de EHS toch wel duidelijk zijn dat het aangegeven zeer kwetsbare gebied binnen de EHS ligt. Daarnaast doet zich in de praktijk de situatie voor, dat het in het kader van de uitwerking van het natuurbeleid nog niet opportuun is de begrenzing van de EHS al exact vast te leggen. Het is dan voldoende dat de provincie in het aanwijzingsbesluit aangeeft dat een bepaald gebied in elk geval deel zal uitmaken van de EHS, zonder de begrenzing zelf nauwkeurig vast te stellen. Met het oog op het voorkomen van juridische procedures is het overigens wel wenselijk dat er zoveel mogelijk duidelijkheid is over de begrenzing van de EHS op het moment dat het aanwijzingsbesluit wordt vastgesteld. Dat geldt met name voor situaties waar de begrenzing van de EHS samenvalt met die van een zeer kwetsbaar gebied of waar twijfel over de ligging van de EHS zou kunnen bestaan. Voorzover de provinciebesturen in die gevallen niet kunnen terugvallen op een eerder besluit waarbij de EHS is vastgesteld, al dan niet in het kader van de Wav, zullen ze de begrenzing van de EHS alsnog dienen vast te stellen in het kader van het aanwijzingsbesluit. De meeste provincies hebben overigens op grond van de vigerende Wav

de EHS reeds vastgesteld. Bovendien is met de provincies afgesproken dat de definitieve begrenzing van de EHS zo spoedig mogelijk zal plaatsvinden, maar uiterlijk in 2009.

Goedkeuring van het aanwijzingsbesluit

Vanwege zijn algemene verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en de specifieke verantwoordelijkheid voor een correcte uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitat-richtlijn is voorzien in goedkeuring van het aanwijzingsbesluit door de Minister van LNV.

Op de goedkeuring is afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Omdat in het wetsvoorstel geen gronden worden genoemd, kan goedkeuring alleen worden onthouden wegens strijd met het recht, dat wil zeggen strijd met de wet (de Wav of andere wet) of met het ongeschreven recht (zoals sommige niet gecodificeerde beginselen van behoorlijk bestuur). Deze toetsingsgrond omvat dus mede de toetsing aan artikel 2 van het wetsvoorstel. Er is afgezien van het opnemen van aanvullende gronden, omdat dat op gespannen voet zou staan met de intentie om de goedkeuring te beperken tot een marginale toetsing.¹ In beginsel moet het aanwijzingsbesluit in het kader van de goedkeuring op alle aspecten van rechtmatigheid, zowel procedureel als materieel, worden onderzocht en beoordeeld. Als daarbij strijd met het recht wordt geconstateerd, kan goedkeuring worden onthouden maar verplicht is dat niet.

Een besluit over de goedkeuring moet binnen 13 weken nadat provinciale staten om goedkeuring hebben verzocht, worden genomen. Deze termijn kan met maximaal 13 weken worden verdaagd. Als binnen deze termijn (of bij verdaging na verstrijken van die termijn) geen besluit over de goedkeuring is genomen, wordt het aanwijzingsbesluit geacht te zijn goedgekeurd.

Bekendmaking van het aanwijzingsbesluit

Om in werking te kunnen treden, moet een besluit eerst op de voorgescreven wijze bekend worden gemaakt. Daarom dienen provinciale staten het aanwijzingsbesluit zo spoedig mogelijk nadat het is goedgekeurd, bekend te maken. Op deze bekendmaking is afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Bekendmaking gebeurt door kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud ervan in het provinciale publicatieblad of in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad of andere geschikte wijze. Daarnaast wordt het besluit medegedeeld aan degenen die bij de voorbereiding hun zienswijze naar voren hebben gebracht. Bij de bekendmaking en mededeling wordt tevens vermeld door wie, wanneer en bij welk orgaan beroep kan worden ingesteld.

Beroep tegen het aanwijzingsbesluit

Tegen het aanwijzingsbesluit – en de goedkeuring daarvan – is beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zoals hiervoor reeds aangegeven, is een deugdelijke motivering van het aanwijzingsbesluit van wezenlijk belang. Bovendien dient te worden verzekerd dat het aanwijzingsbesluit niet strijdig is met de formele vereisten en voorwaarden die in de wet worden gesteld ten aanzien van de aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden.

Als een besluit door de bestuursrechter geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd, zullen provinciale staten moeten zorg dragen voor een nieuw of een aangepast aanwijzingsbesluit met inachtneming van de rechterlijke uitspraak.

¹ Zie de brief van 2 juni 2004, Kamerstukken II 2003/04, 24 445, nr. 69, blz. 3.

In de praktijk kan het voorkomen dat de begrenzing van de EHS wijzigt. Zo is bijvoorbeeld in de Nota Ruimte voorzien in herbegrenzing van de EHS door de provincies, om de ruimtelijke samenhang van de EHS te verbeteren.¹ In dergelijke situaties kunnen (delen van) aangewezen natuurgebieden buiten de EHS komen te vallen of zouden bepaalde (delen van) natuurgebieden op grond van de criteria juist voor aanwijzing in aanmerking komen.

Ook kan het voorkomen dat als gevolg van inspraak of beroepsprocedures de begrenzing van de nog door de Minister van LNV aan te wijzen Habitatrichtlijngebieden wijzigt. Ook in die gevallen kan wijziging van het aanwijzingsbesluit door provinciale staten nodig zijn, bijvoorbeeld waar deze begrenzing samenvalt met die van een zeer kwetsbaar gebied of om te voldoen aan de wettelijke eis dat binnen een Habitatrichtlijngebied alle voor verzuring gevoelige gebieden als zeer kwetsbaar moeten worden aangewezen.

De verplichte wijziging van een aanwijzingsbesluit doorloopt dezelfde procedure als het oorspronkelijke besluit, met dien verstande dat voor een wijziging geen goedkeuring van de Minister van LNV is vereist. De reden daarvoor is dat het bij wijzigingsbesluiten zal gaan om relatief kleine veranderingen die bovendien het gevolg zijn van besluiten van de Minister van LNV zelf of waarbij deze is betrokken.

2.4 Verruiming ontwikkelingsmogelijkheden voor de melkrundveehouderij

Op basis van de huidige Wav kunnen melkrundveehouderijen uitbreiden tot een omvang van 110 melkkoeien met bijbehorend jongvee, hetgeen overeenkomt met een emissieplafond van 1345,3 kg ammoniak per jaar. Belangrijkste doel van deze uitzonderingsregeling was, voldoende toekomstperspectief te bieden aan volwaardige gezinsbedrijven. Ook werd de grondgebonden melkrundveehouderij van grote waarde geacht voor de kwaliteit van het landschap, zodat voortzetting van deze bedrijven ook in de toekomst moest worden gewaarborgd.²

Deze doelstellingen staan ook thans nog recht overeind. Geconstateerd wordt dat de gemiddelde omvang van de melkrundveehouderijen sinds de indiening van het toenmalige wetsvoorstel in 2002 (aanzienlijk) is toegenomen en dat een verdere schaalvergroting in de lijn der verwachtingen ligt. In sommige gevallen is het plafond van 110 melkkoeien nu reeds beperkend voor de ontwikkeling. Dat zou er toe kunnen leiden dat grondgebonden melkrundveehouderijen rond kwetsbare natuurgebieden hun bedrijf noodgedwongen moeten beëindigen of naar elders verplaatsen. Daarmee zou het beleid om juist rond kwetsbare natuurgebieden de extensieve veehouderij te bevorderen, met name in de extensiverings-gebieden van de reconstructie, worden doorkruist. Om die reden worden in het wetsvoorstel de uitbreidingsmogelijkheden voor melkrundveehouderijen verruimd. Het ammoniakplafond is zodanig verhoogd, dat bedrijven die uitsluitend melkrundvee houden 200 melkkoeien en bijbehorend jongvee kunnen houden. Met de keuze voor het aantal van 200 is aangesloten bij de wensen van de Tweede Kamer zoals die onder meer zijn geuit bij het Algemeen Overleg over het ontwerp-Besluit landbouw milieubeheer in januari 2005.³ Uitgaande van een verhouding van 10 staat tot 7 tussen melkvee en jongvee, komt dat neer op een emissieplafond van 2446 kg ammoniak per jaar. Verder is deze ruime uitbreidings-mogelijkheid ook beschikbaar voor bedrijven die ontmengen en hun intensieve veehouderijtak inwisselen voor melkrundvee. In de huidige Wav geldt het ruimere plafond alleen voor

¹ Nota Ruimte (Ruimte voor Ontwikkeling), par. 3.3.4, blz. 113.

² Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 836, nr. 3, blz. 15–17.

³ Verslag van een Algemeen Overleg, Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XI, nr. 100.

bedrijven die op 1 januari 2002 aangemerkt konden worden als een melkrundveehouderij.

Het is uiteraard niet de bedoeling dat de voorgenomen verruiming voor melkrundveehouderijen tot een substantiële toename van de ammoniakemissies in de zones gaat leiden. Dat zou het doel dat met het zoneringsregime wordt beoogd, wezenlijk ondergraven.

Het wetsvoorstel zelf bevat geen maatregelen die een toename van de ammoniakemissie als gevolg van het ruimere emissieplafond voor melkrundveehouderijen kunnen voorkomen. In theorie is dus een aanzienlijke emissietoename in de zones rond de zeer kwetsbare gebieden niet uitgesloten. Toch wordt een dergelijke toename niet verwacht. Dit is enerzijds een gevolg van het feit dat het bestaande systeem van melkquotering er voor zorgt dat de hoeveelheid melkkoeien op landelijk niveau niet groeit, maar zelfs afneemt. Anderzijds blijkt uit de ontwikkelingen van de afgelopen jaren dat ook een «verschuiving» van melkrundvee, en daarmee van ammoniakemissies, vanuit andere gebieden naar de zones rond de kwetsbare natuurgebieden niet waarschijnlijk is. In opdracht van het ministerie van LNV is namelijk een onderzoek verricht naar de ontwikkeling van de veehouderij rond een vijftal Habitatrichtlijngebieden in de periode van 1990 tot 2003.¹ Daaruit bleek dat het aantal melkrundveehouderijen in alle gebieden in die periode was afgenomen en dat in 4 gebieden ook het aantal stuks melkrundvee was afgenomen. In één gebied werd een geringe toename van het aantal stuks melkrundvee geconstateerd. Waarschijnlijk speelt hierbij het feit dat bij melkrundveehouderijen meestal sprake is van grondgebonden veehouderijen, een belangrijke rol. Vanuit die optiek zal de verwachte schaalvergroting in de zones veelal tot stand komen door samenvoeging van bedrijven of via overname van kleinere melkrundveehouderijen. Daarnaast zullen grotere melkrundveehouderijen ontstaan door specialisatie, waarbij een intensieve veehouderijtak wordt ingeruild voor extra melkrundvee.

Hoewel daarmee het risico op toename van de ammoniakemissie in de zones om de zeer kwetsbare gebieden zou kunnen worden beperkt, zijn ook in dit wetsvoorstel de verruimde uitbreidingsmogelijkheden voor de melkrundveehouderij niet gekoppeld aan het vereiste van grondgebondenheid. Zoals reeds uiteengezet in de toelichting op het toenmalige wetsvoorstel, zou dat tot een ingewikkeld systeem leiden en veel (administratieve) lasten voor het bedrijfsleven en de overheid met zich meebrengen.² Wel zal een bedrijf dat zijn koeien het gehele jaar door op stal houdt, binnen het ruimere emissieplafond minder melkrundvee kunnen houden dan een bedrijf dat beweiding toepast. Dat vloeit voort uit het feit dat voor melkkoeien die permanent op stal staan in de Regeling ammoniak en veehouderij hogere emissiefactoren gelden dan voor koeien die beweiden worden. Bij hetzelfde ruimere emissieplafond zal daardoor bij bedrijven die geen beweiding toepassen – en aangenomen dat ze niet over een emissiearm stalsysteem beschikken – «slechts» een uitbreiding tot ongeveer 180 melkkoeien mogelijk zijn.

In dit verband is het van belang dat het merendeel van de zeer kwetsbare gebieden (circa 62%) zal bestaan uit Nbwet-gebieden. Bij uitbreiding van melkrundveehouderijen in een zone rond een beschermd natuurmonument of een Habitatrichtlijngebied zal vanwege de mogelijk (significante) negatieve effecten van een dergelijke uitbreiding naast een milieuvergunning ook een Nbwet-vergunning nodig zijn. In dat kader zal een natuurtoets moeten worden uitgevoerd. Daarbij zal naar verwachting de mate van grondgebondenheid een belangrijk element vormen bij de beoordeling of de gevraagde uitbreiding vergund kan worden. Door het ministerie van LNV en de provincies zal worden onderzocht of en in welke mate ook rond de zeer kwetsbare Natuurbeschermingswetgebieden de in

¹ «Ontwikkelingen landbouwbedrijven rondom 5 Vogel- en Habitatgebieden tussen 1990 en 2003, Alterra, Wageningen, 2005.

² Kamerstukken II 2000/01, 27 836, nr. 3, blz. 16.

dit wetsvoorstel voorziene extra uitbreidingsruimte aan melkrundveehouderijen kan worden gegeven.¹

2.5 Vervallen van de «anticipatieregeling»

Op grond van dit wetsvoorstel komt de regeling die tot doel had ongewenst anticiperen op de Wav te voorkomen, te vervallen (artikel 10, eerste tot en met achtste lid). Indien deze regeling alsnog in werking zou treden, zou dat tot onbedoelde en ongewenste effecten leiden.

Deze zogenaamde «anticipatieregeling» is van toepassing op vergunningen die zijn aangevraagd op of voor 8 december 2000 en verleend voor de inwerkingtreding van de Wav op 8 mei 2002. De regeling houdt in dat deze vergunningen van rechtswege vervallen indien ze onder de Wav niet verleend hadden kunnen worden. Het was de bedoeling op deze wijze te voorkomen dat veehouderijen in de zones om de kwetsbare gebieden, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wav nog snel een uitbreidingsvergunning zouden realiseren. Daardoor zou de beoogde bescherming van de kwetsbare gebieden – de voor verzuring gevoelige gebieden die binnen de EHS liggen – ernstig worden ondergraven. Omdat bij het opstellen van het wetsvoorstel nog niet bekend was welke van de voor verzuring gevoelige gebieden binnen de EHS waren gelegen – daarvoor moesten gedeputeerde staten namelijk eerst nog de EHS vaststellen – kon de anticipatieregeling niet meteen bij de inwerkingtreding van de Wav in werking treden. In de Wav is daarom bepaald dat de anticipatieregeling tegelijk met het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij in werking treedt. Dat is tot nu toe niet gebeurd. Een aantal provincies heeft de EHS namelijk nog niet vastgesteld en van twee provincies is het besluit vernietigd. Inwerkingtreding van de anticipatieregeling zou er in deze situatie toe leiden dat ook vergunningen van bedrijven nabij voor verzuring gevoelige gebieden buiten de EHS vervallen, hetgeen uiteraard niet de bedoeling is omdat deze gebieden onder de Wav in beginsel geen aanvullende bescherming zouden krijgen.

Als gevolg van dit wetsvoorstel ontstaat er bovendien een nieuwe situatie. Slechts een deel van de voor verzuring gevoelige gebieden binnen de EHS (de kwetsbare gebieden in de huidige Wav) zal als zeer kwetsbaar gebied worden aangewezen. Indien de huidige anticipatieregeling na de wetswijziging alsnog in werking zou treden, zou dat tot gevolg hebben dat rond de voor verzuring gevoelige gebieden die niet als zeer kwetsbaar worden aangewezen, vergunningen die strijdig zijn met de huidige Wav – maar niet met de gewijzigde Wav – van rechtswege zouden vervallen. Ook dat is vanzelfsprekend niet gewenst. Om dat te voorkomen zou de anticipatieregeling moeten worden aangepast en pas in werking mogen treden nadat de provincies de zeer kwetsbare gebieden hebben aangewezen. Niet alleen zou dat tot complexe regelgeving leiden – vanwege sommige wijzigingen in de huidige Wav – maar bovendien zou daardoor de periode van rechtsonzekerheid over het al dan niet van rechtswege vervallen van vergunningen onaanvaardbaar lang worden.

Overigens heeft de anticipatieregeling wel degelijk het gewenste effect gehad. Naar schatting is er in slechts ongeveer 200 van de in potentie circa 4000 gevallen sprake geweest van ongewenste anticipatie. Daarvan zullen er na de aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden circa 100 overblijven. Een groot deel daarvan heeft echter inmiddels een revisievergunning verkregen, waardoor het effect van de anticipatieregeling wordt omzeild. De gemeentes hebben bij het verlenen van deze revisievergunningen veelal gebruik gemaakt van de mogelijkheid de vergunningvoorschriften aan te scherpen, waardoor er een voor het milieu (de natuur) gunstiger situatie is ontstaan. Het laten vervallen van de anticipatieregeling zal daardoor waarschijnlijk geen substantiële negatieve milieu-effecten hebben.

¹ Zie de brief van 31 mei 2005, Kamerstukken II 2004/05, 29 930 en 30 004, nr. 33, blz. 2.

Het vervallen van de anticipatieregeling heeft bovendien een gunstig effect op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Wav. Het zou niet eenvoudig geweest zijn om precies na te gaan welke vergunningen van rechtswege vervallen en vervolgens zonodig tot handhaving over te gaan. De anticipatieregeling kent voorts een overgangsregeling op grond waarvan het bedrijf nog enige tijd in werking kan blijven, op voorwaarde dat binnen 12 weken een nieuwe vergunning wordt aangevraagd (die om verleend te kunnen worden dan wel aan de Wav moet voldoen). Ook dat zou de nodige lasten met zich meebrengen, niet alleen voor de betrokken bedrijven maar met name voor het bevoegd gezag.

2.6 Overgangsrecht

In het wetsvoorstel is niet voorzien in overgangsrecht voor lopende vergunningsprocedures. Dat betekent dat deze wetswijziging 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. Dit lijkt geen probleem, omdat in veel gevallen de gewijzigde wet minder beperkend zal zijn dan de huidige. Dit geldt zowel voor veehouderijen die thans binnen een zone zijn gelegen rond een voor verzuring gevoelig gebied dat door de provincie niet wordt aangewezen als zeer kwetsbaar gebied, maar ook voor melkrundveehouderijen in de zones om de zeer kwetsbare gebieden die willen uitbreiden tot boven het huidige ammoniakplafond voor melkrundveehouderijen. Voor de zeldzame gevallen dat de gewijzigde wet strenger uitpakt, is dat het gevolg van de eisen die de Europese regelgeving stelt en gelden die strengere regels feitelijk ook nu al op grond van directe werking van deze richtlijnen (zie daarvoor hoofdstukken 3 en 4).

Wel is voorzien in een overgangsregeling voor de periode tussen de inwerkingtreding van de gewijzigde wet en het tijdstip dat het aanwijzingsbesluit van provinciale staten bekend is gemaakt. Tot op dat moment worden alle gebieden die voor de inwerkingtreding van de wetswijziging als kwetsbaar gebied werden aangemerkt, als zeer kwetsbaar gebied beschouwd. Als de provincies de EHS hebben vastgesteld worden in dat geval dus alle voor verzuring gevoelige gebieden binnen de EHS als zeer kwetsbaar gebied aangemerkt en wanneer de provincies ten aanzien van de EHS nog geen (geldig) besluit hebben genomen, geldt dat zelfs voor alle voor verzuring gevoelige gebieden, zowel binnen als buiten de EHS.

3. Verhouding tot de Wet milieubeheer (IPPC-richtlijn)

3.1 Huidige regeling

De Wav bevat het beoordelingskader voor de emissie van ammoniak uit dierenverblijven dat het bevoegd gezag moet toepassen bij het verlenen van milieuvergunningen. Alleen in de gevallen waarin de wet dat expliciet bepaalt, kan een vergunning worden geweigerd vanwege de nadelige gevolgen van de ammoniakemissie uit dierenverblijven. De Wav is daarmee te beschouwen als een «lex specialis» ten opzichte van de Wet milieubeheer.

In een aantal gevallen blijft de Wet milieubeheer evenwel op de emissie van ammoniak uit dierenverblijven van toepassing. Dit is onder meer het geval voor het stellen van voorschriften met toepassing van de artikelen 8.11, 8.44, 8.45 of 8.46 van de Wet milieubeheer (artikel 3, derde lid, Wav). Daarbij werd in de eerste plaats gedacht aan emissie-eisen op grond van artikel 8.44 van de Wet milieubeheer in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (verder «Besluit huisvesting»). Deze algemene

maatregel van bestuur bevat grenswaarden voor de ammoniakemissie uit dierenverblijven gebaseerd op «beste beschikbare technieken» (BBT).

Daarnaast is in de huidige Wav nog voorzien in een aanvullende toets voor veehouderijen die onder de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn¹ vallen en die gelegen zijn buiten de zones rond de kwetsbare gebieden. Gezien de bestaande overbelasting van natuurgebieden als gevolg van de hoge depositie met ammoniak, zou ondanks de toepassing van BBT ook buiten die zones een te grote belasting kunnen worden veroorzaakt. Om strijdigheid van de Wav met de IPPC-richtlijn te voorkomen is in de huidige artikelen 4, tweede lid, en 6, tweede lid, bepaald dat de milieuvergunning buiten de zones moet worden geweigerd als bij verlening van de vergunning als gevolg van de (toename van de) ammoniakemissie uit de dierenverblijven een belangrijke (toename van) verontreiniging zou ontstaan. Het begrip «belangrijke verontreiniging» is ontleend aan de algemene beginselen van artikel 3 van de IPPC-richtlijn.

Voor veehouderijen in de zones rond de kwetsbare gebieden werd zo'n aanvullende toets niet nodig geacht. In de Wav is namelijk bepaald dat daar geen nieuwe veehouderijen mogen worden opgericht en dat bestaande veehouderijen alleen mogen uitbreiden voorzover dat binnen hun voor de stand der techniek «gecorrigeerde» emissieplafond mogelijk is.² Als gevolg daarvan zal een veehouderij alleen maar kunnen uitbreiden door emissiearme staltechnieken toe te passen die verder gaan dan BBT.

Zoals in de memorie van toelichting op het toenmalige wetsvoorstel is aangegeven, werd aangenomen dat met de combinatie van bovengenoemde regelingen – de emissie-eisen uit het Besluit huisvesting (BBT), het oprichtingsverbod voor nieuwe veehouderijen en het «gecorrigeerde» emissieplafond voor bestaande veehouderijen in de kwetsbare gebieden en de zones daaromheen, samen met de aanvullende toets voor IPPC-veehouderijen buiten die zones – een tenminste gelijkwaardig niveau van bescherming zou worden gerealiseerd als in een situatie dat de IPPC-bedrijven aan een individuele beoordeling zouden worden onderworpen.³

3.2 Ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving

Sinds de inwerkingtreding van de Wav is er veel jurisprudentie over de IPPC-richtlijn ontstaan en is de Wet milieubeheer aangepast aan de IPPC-richtlijn. Deze ontwikkelingen werpen een nieuw licht op de verhouding tussen de ammoniakwetgeving en de IPPC-richtlijn. Hierna wordt een en ander toegelicht.

Het begrip belangrijke verontreiniging

In de Wav wordt het begrip belangrijke verontreiniging als harde norm gehanteerd; in geval van een belangrijke verontreiniging moet de vergunning worden geweigerd. In artikel 3 van de IPPC-richtlijn is «het voorkomen van belangrijke verontreiniging» een van de algemene beginselen waarmee het bevoegd gezag bij het verlenen van de vergunning rekening moet houden. De richtlijn zelf dwingt in een dergelijk geval niet tot weigering van de vergunning. Door een algemeen beginsel tot harde norm te «verheffen» is in de Wav eigenlijk een strenger toetsingskader gecreëerd dan de IPPC-richtlijn strict gezien vereist. In dit verband is ook van belang dat uit een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan worden afgeleid dat artikel 3 geen zelfstandige toetsingsnorm bevat naast artikel 9, derde en vierde lid, van de IPPC-richtlijn.⁴ Artikel 9, derde en vierde lid, bepalen – kort samengevat – dat de vergunning emissiegrenswaarden moeten bevatten voor de belangrijkste verontreinigingen die uit een installatie kunnen vrijkomen. Deze emissiegrenswaarden moeten worden gebaseerd op de «beste beschikbare tech-

¹ Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEG L 257.

² Het gecorrigeerde plafond komt tot stand door de emissie van de veehouderij te berekenen, uitgaande van de fictie dat de dierenverblijven exact voldoen aan de grenswaarden uit het Besluit huisvesting.

³ Kamerstukken II 2000/01, 27 836, nr. 3, blz. 22.

⁴ ABRvS 8 december 2004, nr. 200 402 877/1 (Hof van Twente), AB 2005, 188 m.nt. Backes.

nieren» (BBT), met inachtneming van de technische kenmerken en de geografische ligging van de installatie, alsmede met de plaatselijke milieumomstandigheden. Op welke wijze rekening moet worden gehouden met laatstgenoemde aspecten bepaalt de richtlijn niet. Wel volgt uit artikel 10 van de richtlijn dat ter voorkoming van overschrijding van Europese milieukwaliteitsnormen strengere voorwaarden moeten worden gesteld dan BBT en dat als niet aan de milieukwaliteitsnorm kan worden voldaan de vergunning moet worden geweigerd. In andere situaties lijkt er voor de overheid dus enige beleidsruimte te bestaan ten aanzien van het stellen van verdergaande eisen dan BBT of het eventueel weigeren van de vergunning.

Individuele toetsing

Ten aanzien van de aanvullende IPPC-toetsing in de artikelen 4 en 6 van de Wav is in 2003 voorgesteld om deze individuele beoordeling (evenals de habitattoets bij de Vogel- en Habitatrichtlijn) te vervangen door een generiek zoneringsstelsel in aanvulling op de 250-meter-zones in de Wav. Daarmee werd beoogd vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen aan veehouders en het bevoegd gezag over het effect van deze toetsing, en een beoordeling per individueel geval zoveel mogelijk te vermijden.¹ Inmiddels is uit de jurisprudentie duidelijk geworden dat de toetsing aan de richtlijn een gedegen motivering vereist waarbij op alle relevante aspecten moet worden ingegaan.² De conclusie is dan ook dat de voorgestelde generieke zoneringsstelsel te weinig rekening houdt met de diversiteit in milieusituaties en het verschil in kwetsbaarheid tussen natuurgebieden en dat een individuele beoordeling in alle situaties noodzakelijk is om tot een voldoende draagkrachtige motivering te komen.

Hiaat in de Wav

Reeds bij een eerste evaluatie van de Wav in 2002, waarbij uitvoeringsknelpunten in beeld werden gebracht, werd geconstateerd dat er een «lek» in het systeem van de Wav zat. Door (op papier) over te schakelen op andere stalsystemen of zogeheten nageschakelde technieken toe te voegen (in de pluimveehouderij) en de daarbij verkregen emissierechten vervolgens in te wisselen voor meer dieren (zonder dat het andere stalstelsel of de nageschakelde techniek wordt gerealiseerd), is het mogelijk in bepaalde situaties de strenge zoneringsbeperkingen van de Wav te omzeilen. De zoneringsbeperkingen van de Wav gelden namelijk alleen bij uitbreiding van het aantal dieren. Een dergelijke omschakeling of toevoeging van een nageschakelde techniek, kan in bepaalde gevallen wel tot een flinke toename van de ammoniakdepositie op een nabijgelegen natuurgebied leiden. Door daarvoor een vergunning zonder nader voorwaarden te verlenen, kan er strijdigheid met de IPPC-richtlijn ontstaan. Ook de bestuursrechter is onlangs tot die conclusie gekomen. Daarbij heeft de rechter de Wav (artikel 6) richtlijnconform uitgelegd en, hoewel de betrokken veehouderij gelegen was in de 250-meter-zone, daarop toch de aan de IPPC-richtlijn ontleende criteria toegepast.³

Wijziging van de Wet milieubeheer

In 2005 zijn de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gewijzigd met als doel de samenhang met de IPPC-richtlijn te verduidelijken (Kamerstukken 29 711).⁴ Daarbij is het begrippenkader afgestemd op de IPPC-richtlijn en zijn aan verschillende artikelen bepalingen uit de IPPC-richtlijn toegevoegd. Zo is bijvoorbeeld het alarmbeginsel in artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer vervangen door BBT en is in het tweede lid van artikel 10 een expliciete grond opge-

¹ Brief van 11 september 2003, Kamerstukken II 2002/03, 24 445, nr. 65, blz. 5 e.v.

² Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 november 2004, nr. 200304823/1 (Beuningen), AB 2005, 40 m.nt. JV.

³ ABRvS 8 juni 2005, nr. 200404155/1 (Sint-Oedenrode), AB 2005, 323 m.nt. JV, en ABRvS 9 november 2005, nr. 200503824/1 (Venray), JM 2006, 28 m.nt. Bokelaar

⁴ Wet van 16 juli 2005 (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken /vergunning op maat), Stb 2005, 432, in werking getreden op 1 december 2005 (Stb. 2005, 527).

nomen met betrekking tot het weigeren van de vergunning indien niet voldaan wordt aan BBT.

3.3 Voorgestelde regeling

In het licht van voornoemde ontwikkelingen wordt voorgesteld om de huidige bepalingen in zowel artikel 4, tweede lid, als in artikel 6, tweede lid, (belangrijke verontreiniging) te laten vervallen en te vervangen door een aanvullende bepaling in artikel 3, derde lid.

In het wetsvoorstel wordt bepaald dat bij IPPC-bedrijven de vergunning ook geweigerd moet worden als in verband met de technische kenmerken en de geografische ligging van de installatie of vanwege de plaatselijke milieuomstandigheden, eisen moeten worden gesteld die verder gaan dan BBT en de veehouderij kan of wil daar niet aan voldoen. In deze bepaling is aangesloten bij artikel 9, vierde lid, van de IPPC-richtlijn.

De mogelijkheid om verdergaande voorschriften te stellen dan BBT en de vergunning bij het niet voldoen daaraan te weigeren, is, anders dan in de Wet milieubeheer, beperkt tot IPPC-bedrijven. In lijn met de doelstellingen van de ammoniakwetgeving, een duidelijk beoordelingskader te bieden voor het bevoegd gezag en de veehouderij door middel van algemene regels, gelden voor andere veehouderijen de emissiegrenswaarden in het Besluit huisvesting als BBT.

Wat betreft de gevolgen van de gewijzigde regeling voor de praktijk het volgende. In de huidige regeling staat de vraag centraal, wanneer sprake is van een belangrijke verontreiniging. Als gevolg van de nieuwe regeling zal de vraag luiden, in welke gevallen vanwege de technische kenmerken en de geografische ligging van de veehouderij of de lokale milieusituatie voorschriften (emissienormen) moeten worden gesteld waardoor staltechnieken moeten worden toegepast die verder gaan dan BBT. Materieel gezien lijkt er niet zoveel verschil tussen deze bepaling en de huidige bepalingen in artikelen 4 en 6. Belangrijk verschil is wel dat weigeren van een vergunning pas aan de orde zal zijn als niet aan de strengere emissienormen kan worden voldaan. Daardoor zal naar verwachting een vergunning minder vaak hoeven te worden geweigerd dan bij de huidige regeling in de Wav. Bovendien geldt deze bepaling door de plaatsing in artikel 3 niet alleen voor de veehouderijen buiten de zones, maar ook voor veehouderijen daarbinnen. Een richtlijn conforme uitleg van de Wav is daardoor niet meer nodig.

Overigens geeft het wetsvoorstel geen antwoord op bovengestelde vraag (wanneer strengere emissienormen dan volgt uit de toepassing van BBT). Zoals hiervoor reeds is aangegeven, bepaalt de richtlijn zelf alleen (in artikel 10) dat om te voldoen aan Europese milieukwaliteitseisen, strengere voorschriften moeten worden gesteld. Ook bij de parlementaire behandeling van voornoemd wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer is die vraag regelmatig aan de orde geweest. Daarin wordt aangegeven dat BBT als regel de basis voor de vergunning vormt, maar dat in uitzonderingsgevallen verdergaande technieken moeten worden gebruikt.¹ Om die reden wordt verwacht dat ook bij uitbreiding van veehouderijen in de meeste gevallen met BBT kan worden volstaan. Om daarover ten behoeve van de vergunningverlening meer duidelijkheid te verschaffen, zal nader worden onderzocht in welke situaties aan veehouderijen aanvullende of strengere eisen zullen moeten worden gesteld.²

¹ Zie de brief van 24 maart 2005, Kamerstukken II 2004/05, 29 711, nr. 8 en de memorie van antwoord, Kamerstukken I 2004/05, 29 711, C.

² Zie de brief van 31 mei 2005, Kamerstukken II 2004/05, 29 930 en 30 004, nr. 33, blz. 2.

4. Verhouding tot de Natuurbeschermingswet 1998

4.1 Verschillen in toetsingskader en beschermingsniveau

Zowel de Wav als de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbwet 1998)

hebben tot doel kwetsbare natuurgebieden te beschermen. Wat betreft het soort gebieden, het toetsingskader en het beschermingsniveau zijn er echter grote verschillen. De Wav is beleidsmatig gezien een voortzetting van de voormalige ecologische richtlijnen en de Interimwet ammoniak en veehouderij. Alleen voor verzuring gevoelige gebieden worden beschermd, i.c. bossen, natuurterreinen en landschapselementen gelegen op voor verzuring gevoelige gronden en enkele voor eutrofiëring gevoelige natuurterreinen (schraalland, duinterrein en hoogveen) en het landschapselement bloemdijk, ook als ze niet op voor verzuring gevoelige grond zijn gelegen. Er wordt daarbij geen onderscheid in beschermingsniveau gehanteerd naar de mate van kwetsbaarheid van het natuurgebied. Bovendien geldt er een ondergrens van 5 ha – kleinere gebieden worden niet beschermd – en nieuw aangelegde natuurgebieden – gebieden aangelegd of begrensd na 1 mei 1988 – worden eveneens niet beschermd. De bescherming van de Nbwet 1998 richt zich op aangewezen natuurmonumenten en de gebieden die op grond van de Vogelrichtlijn¹ en de Habitatrichtlijn² zijn of worden aangewezen. De aanwijzing van deze gebieden vindt op geheel andere gronden plaats dan die van de voor verzuring gevoelige gebieden. Bij beschermde natuurmonumenten is de reden de natuurwetenschappelijke betekenis of het natuurschoon van het gebied. De Vogel- en Habitatrichtlijngebieden zijn of worden aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn met het oog op het behoud van de vogelstand respectievelijk de instandhouding van de natuurlijke habitats of populaties van in het wild levende dier- en plantensoorten. Ook het bijbehorende toetsingskader zoals dat is vastgelegd in artikel 16 respectievelijk de artikelen 19d tot en met 19k van de Nbwet 1998 is van een geheel andere aard dan dat van de Wav ten aanzien van de kwetsbare gebieden. In de Wav gelden algemene regels op grond waarvan een milieuvergunning, voorzover het om de ammoniakemissie uit dierenverblijven gaat, al dan niet kan worden verleend. De Nbwet 1998 kent een vergunningplicht voor schadelijke handelingen die niet worden verricht overeenkomstig een beheerplan (bij beschermde natuurmonumenten) en voor projecten en andere handelingen die niet overeenkomstig een beheerplan worden verricht en die de kwaliteit van habitats kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op soorten waarvoor een Vogel- of Habitatrichtlijngebied is aangewezen. Dit vereist een beoordeling per geval, waarbij onder meer de specifieke kenmerken van het natuurgebied (de kritische depositiewaarde e.d.) in aanmerking moeten worden genomen. Bovendien beperkt deze toetsing zich ook niet tot de gevolgen van de ammoniakemissie uit dierenverblijven, maar moeten alle relevante aspecten in beschouwing worden genomen.

4.2 Noodzaak tot aanvullende bescherming

Zoals uit voorgaande paragraaf blijkt, betreft de bescherming van de Wav en de Nbwet 1998 in beginsel verschillende gebieden. Voorzover bovengenoemde Natuurbeschermingswet-gebieden (hierna: Nbwet-gebieden) tevens voor verzuring gevoelig zijn, zullen beide soorten gebieden elkaar geheel of deels overlappen. In die gevallen zijn op hetzelfde gebied tegelijkertijd twee beschermingsregimes van toepassing. Duidelijk is dat met de zoneringsmaatregelen van de Wav in veel gevallen niet zal kunnen worden voldaan aan de eisen die met name de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen. In die gevallen zal de Nbwet 1998, gezien vanuit het perspectief van de Wav, aanvullende bescherming moeten bieden. Gezien de zoneringsbeperkingen nabij de voor ammoniak gevoelige delen van de richtlijngebieden, zal bij uitbreiding van intensieve veehouderijen in de zones over het algemeen geen sprake zijn van significante effecten. Buiten die zones is nieuwvestiging en uitbreiding op grond van de Wav in beginsel zonder beperkingen mogelijk, terwijl dit in de nabijheid van voor ammoniak gevoelige richtlijngebieden wel significante gevolgen kan

¹ Richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, PbEG L 103.

² Richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PbEG L 206.

hebben. In deze situaties zal oprichting of uitbreiding van een veehouderij, ondanks een verleende milieuvergunning, in strijd kunnen zijn met genoemde richtlijnen. Met name buiten de 250-meter-zones zullen dus aanvullende voorzieningen en beperkingen nodig zijn – of zal de Nbwet-vergunning zelfs moeten worden geweigerd – om strijdigheid met de Vogel- en Habitatrichtlijnen te voorkomen.

Aankankelijk werd daartoe een zoneringsstelsel voorgesteld dat aansloot bij en aanvullend was op de zoneringswet van de Wav. Bedoeling was om op deze wijze vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen aan veehouders en het bevoegd gezag over het effect van de habitattoets, en een beoordeling per individueel geval zoveel mogelijk te vermijden. De verwachting was dat met deze generieke aanpak in de meeste situaties kon worden voorkomen dat er significante effecten optraden en daardoor in strijd met de richtlijnen zou worden gehandeld.¹

Inmiddels is uit de jurisprudentie duidelijk geworden, dat de voorgestelde generieke zoneringswet weinig rekening houdt met de diversiteit in milieusituaties en met het verschil in kwetsbaarheid tussen natuurgebieden, en dat op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijnen een individuele beoordeling in alle situaties noodzakelijk is om tot een voldoende draagkrachtige motivering te komen.² In verband daarmee is afgesproken dat de Minister van LNV en de provincies aan de hand van een aantal praktijkgevallen zoveel mogelijk duidelijkheid zullen scheppen over de mogelijkheden voor intensieve veehouderij nabij de voor ammoniak gevoelige delen van de Natuurbeschermingswet-gebieden (verder Nbwet-gebieden). Tevens zullen zij onderzoeken of ook bij de zeer kwetsbare gebieden die onder de Nbwet 1998 vallen, extra ruimte voor melkrundveehouderijen kan worden geboden.³ Bedoeld wordt dat zal worden onderzocht of de verruimde ontwikkelingsmogelijkheden voor melkrundveehouderijen in dit wetsvoorstel (deels) ook kunnen gelden voor Nbwet-gebieden en onder welke voorwaarden. De Wav sluit deze gebieden weliswaar niet uit maar als een uitbreiding van melkrundveehouderijen significante gevolgen heeft voor een nabijgelegen Nbwet-gebied, zal de Nbwet-vergunning moeten worden geweigerd.

Een andere situatie waarin aanvullende bescherming op grond van de natuurbeschermingswetgeving nodig is, doet zich voor in die gevallen waarin Vogel- en Habitatrichtlijngebieden of beschermde natuurmonumenten buiten de EHS zijn gelegen. Zoals in paragraaf 2.2 reeds is aangegeven, kunnen in die gevallen eventuele voor verzuring gevoelige delen in deze gebieden niet als zeer kwetsbaar gebied worden aangewezen. Op deze gebieden zijn de zoneringsmaatregelen van de Wav dus niet van toepassing. In deze situaties zal niet alleen buiten de 250-meter-zones zoals hiervoor beschreven, maar ook binnen die zones met toepassing van de natuurbeschermingswetgeving aanvullend bescherming moeten worden geboden, bijvoorbeeld door voorschriften aan de vergunning te verbinden of deze te verlenen onder beperkingen.

4.3 Richtlijnconforme toepassing van de Natuurbeschermingswet 1998

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998. Daartoe heeft een wijziging van deze wet plaatsgevonden, waarbij onder meer de habitattoets (artikel 6 van de Habitatrichtlijn) onverkort is opgenomen. Bovendien is voorzien in een vergunningstelsel (artikel 19d); voor activiteiten die negatieve effecten kunnen hebben op aangewezen richtlijngebieden is een vergunning van gedeputeerde staten nodig.⁴ Voor beschermde natuurmonumenten bestond de vergunningplicht al veel eerder (thans artikel 16 Nbwet). De gewijzigde Nbwet 1998 is op 1 oktober 2005 in werking getreden. Voor zover het beschermde natuurmonumenten betreft en aangewezen richtlijngebieden, vindt de beoordeling van de effecten van vestiging en

¹ Brief van 11 september 2003, Kamerstukken II 2002/03, 24 445, nr. 65, blz. 5 e.v.

² Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 mei 2006, nr. 200507518/1 (Opsterland).

³ Brief van 31 mei 2005, Kamerstukken II 2004/2005, 29 930 en 30 004, nr. 33, blz. 2.

⁴ Het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Kamerstukken 28 171) is op 18 januari 2005 door de Eerste Kamer aangenomen en gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2005, 195).

uitbreiding van veehouderijen op deze natuurgebieden thans door gedeputeerde staten in het kader van de Nbwet-vergunningverlening plaats. De Habitatrichtlijngebieden zijn echter al wel door de Europese Commissie op de communautaire lijst geplaatst, maar nog niet door de Minister van LNV aangewezen. In verband daarmee vond de habitattoets aanvankelijk veelal op grond van de directe werking van de Habitatrichtlijn door het bevoegd gezag (meestal het college van B&W) bij de verlening van de milieuvergunning plaats.¹ Inmiddels heeft de minister van LNV het standpunt ingenomen dat de voorkeur moet worden gegeven aan een richtlijnconforme interpretatie van de artikelen 19d e.v. van de Nbwet 1998 boven rechtstreekse werking. Dit impliceert dat bij activiteiten die negatieve gevolgen kunnen hebben voor een op de communautaire lijst geplaatst Habitatrichtlijngebied, vooruitlopend op de aanwijzingsbesluiten nu al de vergunningplicht op grond van de Nbwet 1998 geldt.

Toetsing aan de criteria van de Habitatrichtlijn door het college van burgemeester en wethouders op grond van de Wet milieubeheer en Wav (rechtstreekse werking) is daarmee niet meer aan de orde.

4.4 Afstemming tussen milieuregelgeving en natuurbeschermingswetgeving

In de Wet milieubeheer was oorspronkelijk voorzien in een afstemmingsconstructie met de Nbwet 1998 door middel van een verklaring van geen bedenkingen. Indien voor een activiteit naast een milieuvergunning ook een Nbwet-vergunning was vereist, kon de milieuvergunning alleen worden verleend als het bevoegd gezag voor de Nbwet-vergunning, meestal gedeputeerde staten, had verklaard dat dit tegen verlening van de milieuvergunning geen bedenkingen had. Er was dan geen afzonderlijke Nbwet-vergunning meer nodig. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Nbwet is deze regeling echter vervallen, nog voor deze in werking kon treden.² Ten gevolge daarvan is de verhouding tussen de milieuwetgeving en de natuurbeschermingswetgeving momenteel niet geregeld.

Overwogen is om in dit wetsvoorstel te voorzien in een afstemmingsregeling tussen de Wav en de Natuurbeschermingswet 1998. Dit om te voorkomen dat een milieuvergunning wat het aspect ammoniak betreft vanwege het specifieke beoordelingskader in de Wav niet kan worden geweigerd, terwijl tegelijkertijd de vergunning die op grond van de Nbwet is vereist, juist vanwege ammoniak zou moeten worden geweigerd. Om verschillende redenen is daarvan afgezien. In de eerste plaats lijkt de Wav niet het meest geschikte kader voor een eventuele afstemmingsbepaling. Voor het aspect ammoniak zou dan zijn voorzien in een afstemming en voor andere milieuaspecten zou de onderlinge verhouding dan onduidelijk blijven. Dit probleem zou in beginsel kunnen worden opgelost door bij dit wetsvoorstel te voorzien in een wijziging van de Wet milieubeheer, waarbij de hiervoor genoemde verklaring van geen bedenkingen opnieuw zou kunnen worden ingevoerd. Hiervoor is echter niet gekozen. Inmiddels is namelijk voorzien in een afstemmingsregeling in het voorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dat wetsvoorstel komt tot stand in het kader van de herijking en modernisering van de VROM-regelgeving. Daarbij worden de verschillende vergunningstelsels geïntegreerd in een «omgevingsvergunning»; niet alleen de vergunningstelsels die de regelgeving van VROM betreffen – zoals de milieuvergunning en de bouwvergunning – maar ook de regelgeving van andere departementen en van die van provincies, gemeenten en waterschappen, voorzover deze betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Dat is ook het geval voor de vergunningstelsels op grond van de artikelen 16 (beschermde natuurmonumenten) en 19d (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden) van de Nbwet

¹ Zie de brief van 27 januari 2005, Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XIV, nr. 63.

² Amendement van het Kamerlid mw. Snijders-Hazelhoff, Kamerstukken II 2003/04, 28 171, nr. 39.

1998. Inmiddels is een voorontwerp wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht voor een brede inspraak verspreid. Daarin wordt de afstemming tussen de omgevingsvergunning en de Nbwet-vergunning geregeld door middel van een verklaring van geen bedenkingen. De omgevingsvergunning mag pas worden verleend als gedeputeerde staten, het bevoegd gezag voor de Nbwet-vergunning, hebben verklaard dat ze daartegen geen bedenkingen hebben. Op die wijze wordt bereikt dat het bevoegd gezag voor de Nbwet 1998 de beslissing neemt over de betrokken natuurbeschermingsaspecten van de omgevingsvergunning. Er is dan geen afzonderlijke Nbwet-vergunning meer nodig.¹ Deze regeling komt op hoofdlijnen overeen met de eerder genoemde inmiddels vervallen afstemmingsregeling in de Wet milieubeheer. Het is de bedoeling dat deze wet op 1 januari 2008 in werking treedt.

In de gewijzigde Nbwet 1998 is wel voorzien in procedurele coördinatie. Op grond van artikel 19ka Nbwet 1998 kan de veehouder die wil uitbreiden en naast de Nbwet-vergunning ook een milieuvergunning nodig heeft, bij gedeputeerde staten of het gemeentebestuur om coördinatie verzoeken. Ook kunnen betrokken bestuursorganen ambtshalve in onderling overleg tot coördinatie besluiten. Een van de betrokken bestuursorganen wordt dan tot coördinerend bestuursorgaan aangewezen met als taak, een doelmatige en samenhangende besluitvorming te bevorderen. Bij de beoordeling van aanvragen om uitbreiding van veehouderijen nabij voor ammoniak gevoelige beschermde natuurmonumenten en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden zal naast een milieuvergunning vaak ook een Nbwet-vergunning nodig zijn. Zolang de afstemming tussen beide niet formeel geregeld is, lijkt het daarom wenselijk dat tussen provincies en gemeenten structurele afspraken worden gemaakt over een gecoördineerde beoordeling van dergelijke aanvragen. Op die wijze kan worden gewaarborgd dat de natuurtoets gelijktijdig met de beoordeling van de aanvraag van de milieuvergunning plaatsvindt.

5. Verhouding tot de Reconstructiewet concentratiegebieden

5.1 Samenhang tussen Wav en Reconstructiewet²

De Reconstructiewet concentratiegebieden (hierna: Reconstructiewet) 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 verzuring en vermessing van natuurgebieden veroorzaakt door ammoniakemissies uit veehouderijen. Voor elk concentratiegebied dienen daartoe een of meer reconstructieplannen te worden vastgesteld. Daarbij wordt een reconstructiegebied ingedeeld in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden.

In een extensiveringsgebied ligt het primaat bij natuur of wonen. Uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van – in elk geval – intensieve veehouderij is in deze gebieden onmogelijk of zal in het kader van de reconstructie onmogelijk worden gemaakt. In verwevingsgebieden is sprake van verweving van landbouw, wonen en natuur. Hervestiging of uitbreiding van intensieve veehouderij is mogelijk, op voorwaarde dat de ruimtelijke kwaliteit en de functies van het gebied zich daartegen niet verzetten. In landbouwontwikkelingsgebieden ligt het primaat bij landbouw. Uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van (intensieve) veehouderij is mogelijk.

De Reconstructiewet laat de provincie een grote mate van vrijheid om binnen bepaalde randvoorwaarden de meest wenselijke ruimtelijke inrichting in reconstructieplannen vast te stellen. Een belangrijke randvoorwaarde wordt gevormd door de rijksuitgangspunten die zijn opgenomen

¹ Voorontwerp wetsvoorstel algemene bepalingen van omgevingsrecht, concept 03-05-2005, artikel 2.28 en par. 9.6 van de concept-memorie van toelichting.

² De tekst van deze paragraaf is grotendeels ontleend aan de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel Wav, Kamerstukken II 2000/01, 27 836, nr. 3, blz. 29–30.

in de bijlage bij de wet. In dit kader zijn met name de volgende rijks-uitgangspunten van belang. Het reconstructieplan moet de maatregelen en voorzieningen bevatten die vestiging en uitbreiding van intensieve veehouderij in de begrensde reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden en in de bestaande (voor verzuring gevoelige) bos- en natuurgebieden voorkomen respectievelijk beperken, evenals maatregelen en voorzieningen die beëindiging of verplaatsing bevorderen van intensieve veehouderijen die in genoemde gebieden gelegen zijn. De extensiveringsgebieden dienen aan te sluiten bij de zeer kwetsbare bos- en natuurgebieden.

De Wav vormt een wettelijke randvoorwaarde voor het reconstructieplan. De reconstructie op zijn beurt dient mede het ammoniakbeleid 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 in de EHS en van de extensiveringsgebieden. Dat kan onder andere worden gerealiseerd door vrijwillige bedrijfsbeëindiging van intensieve veehouderijen of verplaatsing van deze bedrijven naar landbouwonwikkelingsgebieden.

Zoals ook uit bovengenoemde rijksuitgangspunten blijkt, zullen de extensiveringsgebieden deels overlappen met de 250 meter zoneringszone van de Wav. Daarbij zullen de ruimtelijke beperkingen ten aanzien van de uitbreiding van intensieve veehouderijen over het algemeen verder gaan dan de beperkingen van het zoneringsregime van de Wav (binnen de wettelijke voorwaarden is bij de Wav nog uitbreiding mogelijk). Soms zal de begrenzing van een extensiveringsgebied samenvallen met de 250-meter-zone van de Wav. Dat is echter niet perse noodzakelijk. Ook (delen van) verwevingsgebieden kunnen binnen een Wav-zone van 250 meter zijn gesitueerd. In dat deel van zo'n verwevingsgebied is oprichting van veehouderijen niet mogelijk en uitbreiding alleen binnen de voorwaarden die de Wav daaraan stelt.

5.2 Gevolgen van het wetsvoorstel voor uitvoering van de reconstructie

Als gevolg van de wijziging van de Wav vervalt de bescherming van deze wet van die kwetsbare gebieden, die straks niet meer als zeer kwetsbaar gebied door de provincies zullen worden aangewezen. Naar verwachting zal het wetsvoorstel vooral gevolgen voor de uitvoering van de reconstructieplannen hebben, wanneer een kwetsbaar natuurgebied, al dan niet met bijbehorende zone, als extensiveringsgebied (met het primaat natuur) is aangewezen, momenteel nog wel maar straks niet meer door de Wav wordt beschermd. Doordat de gewijzigde Wav in en rond die gebieden geen beperkingen aan de vestiging en uitbreiding stelt, kan dat het halen van de doelstellingen van het reconstructieplan (het onmogelijk maken van uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van intensieve veehouderijen) bemoeilijken. Deze zullen in die situatie volledig via het ruimtelijke spoor moeten worden gerealiseerd.

Inmiddels zijn alle reconstructieplannen, in totaal 12, vastgesteld en goedgekeurd, zodat in principe voor elk plan de mogelijke gevolgen van dit wetsvoorstel in beeld kunnen worden gebracht. Bezien we de verschillende reconstructieplannen – op hoofdlijnen – dan levert dat het volgende beeld op.

- In sommige reconstructieplannen zijn hoofdzakelijk zeer kwetsbare (zeer verzuringgevoelige) natuurgebieden binnen de EHS als extensiveringsgebied begrensd. Dat is ondermeer het geval in het reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg, waarbij rond de zeer verzuringgevoelige delen van de EHS (de voormalige A-gebieden) een zone van 250 meter is geprojecteerd. In het reconstructieplan Veluwe

zijn zelfs alleen zeer kwetsbare natuurgebieden inclusief een zone van 250 meter aangewezen als extensiveringsgebied.

- Een belangrijk deel van de extensiveringsgebieden bestaat uit Habitatrichtlijngebieden of beschermde natuurmonumenten, waarbij eveneens zones van 250 meter worden gehanteerd. Dit is onder andere het geval bij het Centraal Veluws Natuurgebied dat deel uitmaakt van 3 reconstructieplannen, namelijk Veluwe, Gelderse Vallei/Utrecht-Oost en Achterhoek-Liemers. Ook in het reconstructieplan Salland-Twente bestaat een aanzienlijk deel van de extensiveringsgebieden uit zeer verzuring gevoelige Nbwet-gebieden met een zone van 250 meter.
- In een aantal reconstructieplannen geldt in de extensiveringsgebieden en de 250-meter-zones een streng planologisch regime, waardoor nauwelijks uitbreiding met stallen mogelijk is. Dat geldt met name voor de reconstructieplannen Veluwe, Achterhoek-Liemers en Salland-Twente, en in mindere mate voor de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost (vigerende bouwpercelen).
- In het reconstructieplan Salland-Twente is geanticipeerd op de wijziging van de Wav evenals ten aanzien van verwachte wijzigingen in het toetsingskader voor Nbwet-gebieden. Zodra daarover duidelijkheid bestaat wil men het reconstructieplan aanpassen door zo nodig een planherziening in procedure te brengen. Dit voornemen lijkt echter niet zozeer de Wav maar eerder de Nbwet-gebieden te betreffen.
- De 7 Brabantse reconstructieplannen kennen een enigszins afwijkende systematiek. Alle bestaande en nieuwe natuur (begrensde EHS) is aangewezen als extensiveringsgebied. Bij de zeer kwetsbare natuurgebieden (A-gebieden) maakt ook een zone van 250 meter rond die gebieden deel uit van het extensiveringsgebied. Bij de overige natuurgebieden die als extensiveringsgebied zijn aangemerkt, zijn de gebieden daaromheen meestal als verwevingsgebied aangewezen. Alleen als er sprake is van een gestapelde problematiek is er rond een dergelijk natuurgebied wel een zone van 250 meter binnen het extensiveringsgebied opgenomen. Over het algemeen laat het planologisch regime in de extensiveringsgebieden nog ruimte voor uitbreiding van intensieve veehouderijen.

In de reconstructiegebieden waar alleen zeer kwetsbare (zeer verzuring gevoelige) natuurgebieden als extensiveringsgebied zijn aangewezen zullen deze gebieden waarschijnlijk ook worden aangewezen als zeer kwetsbaar gebied in de Wav. Daar zal de wijziging van de Wav geen gevolgen voor de uitvoering van de reconstructie hebben. Hetzelfde geldt voor extensiveringsgebieden die bestaan uit gezoneerde Nbwet-gebieden. Alle verzuring gevoelige Nbwet-gebieden, voorzover binnen de EHS gelegen, moeten immers als zeer kwetsbaar gebied worden aangewezen. Ook voor de reconstructiegebieden met een streng planologisch regime in de extensiveringsgebieden en de bijbehorende zones zal het wetsvoorstel geen belangrijke gevolgen voor de uitvoering van de reconstructie hebben. Het strenge planologische regime zorgt er namelijk voor dat bij kwetsbare natuurgebieden die straks niet meer als zeer kwetsbaar gebied worden aangewezen, de ontwikkelingsruimte voor de daar aanwezige intensieve veehouderij niet toeneemt.

In die situaties waar de 250 m-meter-zone rond een kwetsbaar natuurgebied thans samenvalt met een verwevingsgebied, zal wanneer het zoneringsbescherming van de Wav vervalt, de ontwikkelingsruimte voor de intensieve veehouderij toenemen. Dat geldt ook voor de situaties waar die 250-meter-zone nu deel uitmaakt van een extensiveringsgebied en de zoneringsbescherming van de Wav vervalt, terwijl het planologisch regime ruimte voor uitbreiding biedt. Dit fenomeen doet zich met name voor in de Brabantse reconstructiegebieden. Op basis van de lopende discussie hierover wordt verwacht dat de wijziging van de Wav in deze gevallen niet

zal leiden tot aanvullende maatregelen en voorzieningen in de reconstructieplannen.

De conclusie luidt dan ook dat het wetsvoorstel waarschijnlijk niet zal leiden tot belangrijke gevolgen voor de uitvoering van de reconstructie.

6. Effecten voor het milieu

6.1 Gevolgen voor de bescherming van de kwetsbare natuur

Het wetsvoorstel heeft tot doel het areaal natuurgebieden dat op grond van de Wav wordt beschermd, in te perken en op die wijze het aantal bedrijven dat beperkingen van de Wav ondervindt, substantieel te verkleinen. Alleen nog de zeer kwetsbare gebieden krijgen de aanvullende bescherming via het zoneringsregime van deze wet. Vanzelfsprekend heeft deze keuze consequenties voor de bescherming van de kwetsbare natuur.

De selectie van de zeer kwetsbare gebieden zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, is gebaseerd op de voorstellen van de provincies van maart 2004. Laatstgenoemde voorstellen vormen daarom een goed uitgangspunt om de gevolgen van het wetsvoorstel voor de kwetsbare natuur in beeld te brengen.

In de voorstellen van de provincies neemt het areaal natuur waarop het zoneringsregime van de Wav van toepassing is, af met 18 % (van circa 382 000 ha naar ongeveer 313 000 ha), terwijl de hoeveelheid bedrijven waarop dat zoneringsregime van toepassing is, met 51% vermindert. Daarbij zijn de provincies echter uitgegaan van de situatie waarin de EHS nog niet is vastgesteld, waardoor alle voor verzuring gevoelige gebieden, zowel binnen als buiten de EHS, beschermd moeten worden. Als we overeenkomstig de doelstelling van de huidige Wav alleen de voor verzuring gevoelige gebieden binnen de EHS in aanmerking nemen, zou de afname van het areaal beschermd natuurgebied naar schatting 12% (circa 41 000 ha, namelijk van ongeveer 354 000 ha naar circa 313 000 ha) bedragen en het aantal bedrijven dat beperkingen ondervindt met 38% verminderen.

Eenzijds kan worden vastgesteld dat de doelstelling van het wetsvoorstel door de voorgestelde wijze van selectie op een efficiënte wijze wordt gerealiseerd, dat wil zeggen op een zodanige wijze dat de nadelige effecten voor de bescherming van de natuur zo beperkt mogelijk zijn. Dit geldt niet alleen voor de kwantitatieve gevolgen, gezien de gunstige verhouding tussen kosten (12% minder natuurgebied dat aanvullende bescherming krijgt) tot baten (38% minder bedrijven die beperkingen ondervinden), maar ook voor de kwalitatieve gevolgen. Van de circa 313 000 ha zeer kwetsbare natuur waarvoor het zoneringsregime van de Wav van toepassing blijft, bestaat volgens de provincies namelijk ongeveer 193 700 ha (62%) uit Vogel- en Habitatrichtlijngebieden of beschermde natuurmonumenten. De overige 119 300 ha worden aangewezen aan de hand van de in het wetsvoorstel opgenomen ecologische afwegingsaspecten. De meest kwetsbare gebieden zullen dus de aanvullende bescherming behouden.

Anderzijds moet ook worden geconcludeerd dat op grond van de voorstellen van de provincies ongeveer 41 000 ha kwetsbaar natuurgebied binnen de EHS geen aanvullende bescherming van de Wav meer zal krijgen. Dit is echter een bewuste keuze. De gewenste natuurkwaliteit zal in die gebieden moeten worden gerealiseerd door het generieke emissiebeleid, door reguliere beheersmaatregelen en de inzet van effect gerichte maatregelen zoals plaggen van heidegebieden. Het gevolg van deze keuze kan zijn dat de nagestreefde natuurkwaliteiten later dan voorzien zullen worden gerealiseerd.¹ In deze natuurgebieden en in de voormalige zones

¹ Zie de brief van 11 september 2003, Kamerstukken II 2002/03, 24 445, nr. 65, blz. 2.

daaromheen gelden geen beperkingen meer ten aanzien van de vestiging of uitbreiding van veehouderijen. Dat zou in beginsel kunnen leiden tot een toename van de ammoniakemissie ter plaatse van deze gebieden en mogelijk zelfs tot depositiepieken die de realisatie van de natuurdoelstellingen ook op langere termijn onmogelijk maakt. Verwacht wordt echter dat de negatieve milieueffecten zullen meevallen, omdat in de praktijk ook andere regelgeving beperkingen aan de uitbreidingen van veehouderijen stelt. Vanwege het bestaande stelsel van dierrechten (varkens en pluimvee) en het melkquoteringsstelsel (melkrundvee) zal het totaal aantal van deze dieren in Nederland bijvoorbeeld niet toenemen. Verder zullen in het kader van de ruimtelijke ordening en de reconstructie van de concentratiegebieden in elk geval beperkingen zijn of worden gesteld aan de vestiging van nieuwe veehouderijen rond deze kwetsbare natuurgebieden. Daarnaast zal de verplichting om emissiearme staltechnieken toe te passen, de eventuele toename van ammoniakemissie en daarmee ook de depositie op deze natuurgebieden beperken.

Bovendien zijn in dit wetsvoorstel de uitbreidingsmogelijkheden van melkrundveehouderijen in de zones rond de zeer kwetsbare gebieden vergroot. Deze bedrijven mogen straks in het kader van de Wav uitbreiden tot een omvang van 200 melkkoeien. Theoretisch gezien zou dit tot een aanzienlijke toename van de ammoniakemissie in deze zones kunnen leiden. Verwacht wordt echter dat een eventuele toename tengevolge van deze ruimere uitbreidingsmogelijkheid in de praktijk beperkt zal zijn. Zoals in paragraaf 2.4 is uiteengezet zorgt het bestaande systeem van melkquoting ervoor dat het aantal melkkoeien op landelijk niveau niet toeneemt en blijkt voorts uit recent onderzoek dat een «verplaatsing» van ammoniakemissies van andere gebieden naar de zones rond (zeer) kwetsbare natuurgebieden niet waarschijnlijk is. Het feit dat melkrundveehouderijen veelal grondgebonden veehouderijen zijn, is daarvoor waarschijnlijk een belangrijke oorzaak. Schaalvergroting zal daarom vaak tot stand komen door samenvoeging van bedrijven of via overname van kleinere melkrundveehouderijen in de zones. Soms zullen grotere melkrundveehouderijen ook ontstaan door specialisatie, waarbij een intensieve veehouderijtak wordt ingeruild voor extra melkrundvee. In dit verband is ook van belang dat een groot deel van de zeer kwetsbare gebieden onderdeel uitmaakt van natuurbeschermingswetgebieden (ongeveer 62%). Bij uitbreiding zal bij deze bedrijven een aanvullende natuurtoets moeten worden uitgevoerd. Het betreft naar schatting 2200 van de circa 3500 melkrundveehouderijen in de zones rond de zeer kwetsbare gebieden. Naar verwachting zal de mate van grondgebondenheid een belangrijke rol spelen bij het oordeel of een uitbreiding van een melkrundveehouderij in een concreet geval al dan niet negatieve gevolgen voor het natuurgebied heeft (zie hierover ook paragraaf 2.4).

6.2 Gevolgen voor de doelstellingen van de NEC-richtlijn

Op grond van de NEC-richtlijn¹ mag de totale omvang van de emissie van ammoniak in Nederland in 2010 niet meer dan 128 kiloton bedragen. Het aandeel van de landbouw daarin is 114 kiloton. Dit wetsvoorstel heeft nauwelijks gevolgen voor het bereiken van deze doelstelling. Weliswaar kunnen veehouderijen rond de kwetsbare gebieden in de EHS die niet meer beschermd worden door middel van het zoneringsregime van de Wav, op grond van dit wetsvoorstel in beginsel zonder beperking uitbreiden, maar daardoor zal de totale ammoniakemissie in Nederland toch niet substantieel toenemen. Dit komt doordat de totale hoeveelheid varkens, pluimvee en melkvee in Nederland aan maxima is gebonden. Voor varkens en pluimvee geldt een stelsel van dierrechten en voor de melkveehouderij gelden melkquota. Een uitbreiding met varkens, kippen of melkkoeien in de zones rond kwetsbare

¹ Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde verontreinigende stoffen, PbEG L 309.

natuurgebieden, gaat daardoor altijd gepaard met een afname van dieren elders. De totale ammoniakemissie blijft daarbij gelijk of kan zelfs afnemen vanwege het bij nieuwe huisvesting toepassen van emissiearme staltechnieken.

De voorgaande uiteenzetting is echter niet volledig. Hoewel de Wav niet specifiek gericht is op het reduceren van de ammoniakemissie, heeft het het zoneringsregime van de wet dat wel als neveneffect en draagt op die wijze, zij het in geringe mate, bij aan het behalen van de doelstelling van de NEC-richtlijn. Uitbreiding van intensieve veehouderijen in de kwetsbare gebieden en de zones van 250 meter daaromheen is immers slechts mogelijk als huisvestingssystemen worden toegepast met een lagere emissie dan de maximale emissiewaarde die is opgenomen in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij. Een uitbreiding van een intensieve veehouderij binnen een 250-meter-zone levert daardoor extra emissiereductie op vergeleken met een uitbreiding buiten die zone. Door het niet meer zoneren van een deel van de natuurgebieden zal ook een deel van de mogelijke emissiewinst verloren gaan. Hoe groot de «gemiste» emissiereductie zal bedragen is echter moeilijk in te schatten, omdat deze afhankelijk is van het aantal en de omvang van de uitbreidingen.

In opdracht van het ministerie van VROM heeft het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) onderzoek verricht naar de gevolgen van de voorgenomen wijziging van de Wav voor de doelstellingen uit de NEC-richtlijn.¹ Het MNP bevestigt de conclusie dat het wetsvoorstel nauwelijks van invloed is op de landelijke emissiedoelstelling. Naar schatting zal het wetsvoorstel tot een extra uitstoot van ammoniak leiden van minder dan 0,1 kiloton per jaar.

6.3 Overige milieu-effecten

Zoals hiervoor al is aangegeven, zal tengevolge van dit wetsvoorstel ongeveer 41 000 ha kwetsbaar natuurgebied niet meer onder het zoneringsregime van de Wav vallen. In deze natuurgebieden en in de voormalige zones daaromheen gelden daardoor geen beperkingen meer ten aanzien van de vestiging of uitbreiding van veehouderijen. Dit kan ook gevolgen hebben voor het gebruik van de fysieke ruimte in de betreffende gebieden, omdat er in de betreffende zones meer ontwikkelingsmogelijkheden voor de veehouderij ontstaan. De mate waarin dat gebeurt, zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de ruimte die daartoe in de vigerende bestemmingsplannen en reconstructieplannen aan veehouderijen wordt geboden. Naar verwachting zal vestiging van nieuwe bedrijven in en rond de betreffende natuurgebieden die deel uitmaken van de EHS, in de praktijk niet aan de orde zijn. Wel zal dit wetsvoorstel tot het gevolg hebben dat een deel van de bestaande veehouderijen als gevolg van de ontstane ontwikkelingsmogelijkheden een groter beslag zullen leggen op de beschikbare fysieke ruimte, met name door de bouw van nieuwe en grotere stallen.

Naast bovengenoemde gevolgen voor de bescherming van de kwetsbare natuur, zou het wetsvoorstel in beginsel ook negatieve gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. Depositie van ammoniak op oppervlaktewater kan immers tot verzuring en vermesting (eutrofiëring) leiden. Hoewel de effecten van het wetsvoorstel moeilijk te bepalen zijn – het betreft namelijk een mogelijke lokale toename van diffuse verontreiniging waarvan de exacte lokatie momenteel nog niet bekend is – is het aannemelijk dat het over het algemeen niet om substantiële effecten zal gaan. Als gevolg van het wegvallen van de zoneringsbeperkingen van de Wav rond een deel van de kwetsbare natuurgebieden in de EHS, zal daar uitbreiding van de intensieve veehouderij kunnen plaatsvinden met als gevolg meer depositie op nabijgelegen oppervlakte-

¹ «Gevolgen van aanpassingen in het ammoniakbeleid voor de intensieve veehouderij», LEI en MNP, Den Haag, mei 2006.

water. Vanwege het bestaande stelsel van dierrechten zal een uitbreiding op de ene plaats echter tot een inkrimping en dus tot vermindering van depositie elders leiden. De totale depositie op het oppervlaktewater zal dus niet toenemen. Door de verplichte toepassing van emissiearme staltechnieken zal een eventuele toename van depositie bovendien beperkt blijven. Voorts kan worden geconstateerd dat de bijdrage aan de eutrofiëring van het oppervlaktewater door toedoen van ammoniakdepositie in verhouding tot andere bronnen over het algemeen relatief gering is. De depositie van ammoniak kan wel substantiële effecten hebben als het ondiep, stilstaand oppervlaktewater betreft zoals vennen en duinrellen op kalkarme of kalkloze zandgronden, waar ammoniakdepositie de belangrijkste bron van verontreiniging is. Conform de Kaderrichtlijn Water¹ dient in dit soort situaties te worden afgewogen of een toename van de ammoniakdepositie niet resulteert in een achteruitgang van de waterkwaliteit. Vennen en duinrellen zijn echter landschapselementen die op grond van de voormalige Interimwet ammoniak en veehouderij als voor verzuring gevoelige gebieden zijn aangemerkt. Indien deze gebieden deel uitmaken van een Nbwet-gebied, blijft de bescherming van de Wav van kracht. Als dat niet het geval is zullen dergelijke gebieden veelal vanwege de grote natuurwaarden door de provincies als zeer kwetsbaar gebied worden aangewezen en blijft de zoneringsbescherming van de Wav eveneens bestaan. Alleen als een dergelijk landschapselement thans als een kwetsbaar gebied wordt aangemerkt en als gevolg van dit wetsvoorstel niet als zeer kwetsbaar gebied wordt aangewezen, kan het standstill beginsel van de Kaderrichtlijn water met zich meebrengen, dat bij een uitbreiding van een nabijgelegen veehouderij die aantoonbare negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit zou hebben, aanvullende emissie-eisen moeten worden gesteld om die verslechtering van de waterkwaliteit te voorkomen.

7. Effecten voor het bedrijfsleven

7.1 Gevolgen voor de bedrijfsontwikkeling in de veehouderij

Als gevolg van het zoneringsregime van de Wav kunnen bestaande bedrijven die in de (zeer) kwetsbare gebieden en de zone daaromheen zijn gelegen, alleen uitbreiden als ze vergaande emissiearme technieken toepassen. Daarmee zullen in veel gevallen hoge kosten zijn gemoeid, waardoor uitbreiding bedrijfseconomisch gezien niet altijd haalbaar zal blijken. Voor melkrundveehouderijen geldt in de huidige wet een gunstiger regeling. Deze kunnen doorgroeien tot een omvang van 110 melkkoeien.

Het areaal natuurgebied dat op grond van de Wav aanvullende bescherming krijgt zal tengevolge van dit wetsvoorstel kleiner worden. Daardoor zal ook de hoeveelheid veehouderijen die als gevolg van het zoneringsregime beperkingen ondervindt in hun ontwikkelingsmogelijkheden aanzienlijk afnemen.

De gevolgen van dit wetsvoorstel voor de veehouderij kunnen redelijk nauwkeurig worden ingeschat aan de hand van de voorstellen die de provincies in maart 2004 met betrekking tot de selectie van de zeer kwetsbare gebieden hebben gedaan. Het aantal bedrijven dat onder het zoneringsregime van de Wav valt, zou in die voorstellen afnemen van circa 9000 tot ongeveer 4450 (een reductie met 51%). Zoals hiervoor bij de beschouwing over de milieueffecten van het wetsvoorstel al is opgemerkt, zijn de provincies daarbij uitgegaan van de situatie waarin de EHS nog niet is vastgesteld, de voor de veehouderij meest ongunstige situatie. Als overeenkomstig de doelstelling van de huidige Wav alleen de voor verzuring gevoelige gebieden binnen de EHS in aanmerking worden genomen, dan bedraagt de reductie «slechts» 38%, namelijk een afname

¹ Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG L 327.

van 7300 tot 4450 veehouderijen. Daarvan uitgaande zullen als gevolg van dit wetsvoorstel ruim 2800 veehouderijen niet meer met de beperkingen van het zoneringsregime worden geconfronteerd. In werkelijkheid zal dit aantal waarschijnlijk groter zijn, omdat in het wetsvoorstel strenge voorwaarden worden gesteld ten aanzien van het aanwijzen van gebieden kleiner dan 50 ha en bovendien is voorzien in een maatwerkpaak om lokale knelpunten op te lossen. Anderzijds kunnen de grotere intensieve veehouderijen die onder de IPPC-richtlijn vallen en als gevolg van het wetsvoorstel geen zoneringsbeperkingen meer zullen ondervinden (naar schatting 100 bedrijven), afhankelijk van de plaatselijke milieusituatie nog wel met aanvullende (technische) eisen te maken krijgen.

Daarnaast zijn in dit wetsvoorstel ook de uitbreidingsmogelijkheden van melkrundvee-houderijen die in de zones rond de zeer kwetsbare gebieden liggen, vergroot. Deze bedrijven mogen straks in het kader van de Wav uitbreiden tot een omvang van 200 melkkoeien. Voor melkrundveehouderijen die in de zones rond Natuurbeschermingswet-gebieden liggen (circa 2200 van in totaal 3500 bedrijven) zal een aanvullende natuurtoets moeten worden uitgevoerd. Uitbreiding van melkrundveehouderijen rond deze gebieden zal in het algemeen alleen mogelijk zijn als er geen negatieve gevolgen voor het betreffende natuurgebied zijn.

7.2 Administratieve lasten voor de veehouderij

Zoals hiervoor is aangegeven zal het aantal veehouderijen dat beperkingen zal ondervinden van het zoneringsregime in de Wav tengevolge van dit wetsvoorstel substantieel afnemen. Voor de omvang van de administratieve lasten zal dat echter nauwelijks consequenties hebben. De invoering van de Wet ammoniak en veehouderij heeft geleid tot vermindering van de administratieve lasten voor de veehouderij. In het toenmalige wetsvoorstel was deze berekend op een bedrag van circa € 0,5 miljoen per jaar (fl. 1,11 miljoen). Deze reductie werd vooral bereikt door het vervallen van de salderingsmethodiek uit de voormalige Interimwet ammoniak en veehouderij (f 1,25 miljoen per jaar). Daartegenover stond een geringe lastenverzwaring van circa € 63 500 (f 140 000) per jaar vanwege het feit dat bedrijven in de kwetsbare gebieden en de zones daaromheen bij sommige veranderingen niet meer met een melding op grond van artikel 8.19 van de Wet milieubeheer konden volstaan.¹ Daarbij was nog uitgegaan van een zone van 500 meter rond kwetsbare gebieden. De breedte van deze zone is bij de behandeling van het wetsvoorstel echter teruggebracht tot 250 meter, waardoor de lastenverzwaring naar rato van het aantal betrokken bedrijven (van circa 14 000 tot ongeveer 7 300) is afgenomen tot naar schatting € 33 000 (wat een administratieve lastenreductie van circa € 30 000 impliceert). Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot gevolg dat nog meer bedrijven (circa 2800) met het melden van veranderingen zullen kunnen volstaan. Dit zal tot een verdere vermindering van de administratieve lasten met circa € 13 000 leiden.

Ook het vervallen van de zogenaamde «anticipatieregeling» (zie hierover paragraaf 2.5) levert enige reductie van de administratieve lasten op, in die zin dat het ontstaan van administratieve lasten bij het in werking treden van deze regeling wordt voorkomen. Bedrijven waarvan de milieuvergunning van rechtswege zou vervallen, konden op grond van deze regeling een nieuwe vergunning krijgen, mits de aanvraag voldeed aan de voorwaarden van de Wav. Het aanvragen van een nieuwe vergunning brengt uiteraard ook administratieve lasten met zich mee. Het zal in de praktijk waarschijnlijk slechts om enkele tientallen bedrijven gaan. Bovendien zijn deze lasten niet in voornoemde berekening van de administratieve lasten opgenomen, omdat de anticipatieregeling pas in een laat

¹ Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 836, nr. 3, par. 7.3 Administratieve lasten voor de veehouderij, blz. 26 t/m 28.

stadium aan het wetsvoorstel is toegevoegd. Om die redenen is ervan afgezien om deze administratieve lasten in het kader van dit wetsvoorstel alsnog te kwantificeren.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat voorts geen informatieverplichtingen voor veehouderijbedrijven en ook geen andere bepalingen die tot extra administratieve lasten zullen leiden. Per saldo heeft dit wetsvoorstel dus een vermindering, zij het van marginale omvang, van de administratieve lasten van de veehouderij tot gevolg.

8. Effecten voor de overheid

8.1 Uitvoeringslasten

De aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden zal vanwege de benodigde voorbereiding, de inspraak en de beroepsmogelijkheid, voor de provincies tot extra bestuurlijke lasten leiden. Deze lasten zijn vergelijkbaar met de uitvoeringslasten van het besluit tot vaststelling van de EHS in de huidige Wav.

Afgezien van eventuele latere wijzigingen van het aanwijzingsbesluit zijn deze uitvoeringslasten eenmalig. Het feit dat het aanwijzingsbesluit eigenlijk een nadere uitwerking is van de voorstellen en proefkaarten die de provincies in de aanloop van dit wetsvoorstel al hebben gemaakt, kan een matigende invloed hebben op de omvang van deze lasten. Voorzover provincies onder de huidige wet (nog) geen EHS-besluit hebben genomen, komen de uitvoeringslasten van het aanwijzingsbesluit daarvoor in de plaats.

Op basis van de ervaringen met de EHS-besluiten wordt de benodigde capaciteit voor het tot stand brengen van de aanwijzingsbesluiten voor de provincies geschat op in totaal 18 fte (voor de reconstructieprovincies circa 2 fte en voor de overige provincies circa 1 fte), hetgeen in geld uitgedrukt overeenkomt met een bedrag van circa € 1 440 000, variërend van ongeveer € 80 000 tot € 160 000 per provincie. Naast deze eenmalige lasten zullen ook eventuele latere wijzigingen van de aanwijzingsbesluiten uitvoeringslasten met zich meebrengen. Omdat het daarbij veelal om wijzigingen van de gebiedsgrenzen zal gaan die direct voortvloeien uit andere besluiten en in samenhang daarmee kunnen worden gerealiseerd, zullen deze lasten relatief gering zijn. Naar schatting zullen de lasten daarvan op jaarbasis ten hoogste 10% van de oorspronkelijke lasten bedragen. Voor de gezamenlijke provincies gaat het dan om een bedrag van € 144 000 per jaar, variërend van € 8 000 tot € 16 000 per provincie per jaar.

Omdat het hier relatief geringe bedragen betreft, die in beginsel uit de bestaande vergoedingen aan de Provincies voor de uitvoering van de milieu- en natuurbeschermingswetgeving zou moeten kunnen worden betaald, en de nieuwe regeling in de plaats komt van de huidige verplichting tot vaststelling van de EHS, is aan de provincies gevraagd af te zien van vergoeding van bovengenoemde kosten.

Naast een toename van de uitvoeringslasten voor de provincies, zijn er ook uitvoeringslasten voor de rijksoverheid. Deze worden veroorzaakt doordat in het wetsvoorstel is voorzien in goedkeuring van de provinciale aanwijzingsbesluiten door de Minister van LNV. Omdat het bij de goedkeuring om een marginale toetsing gaat, zullen deze uitvoeringslasten beperkt zijn. Bovendien zijn ze eenmalig, omdat voor eventuele latere wijzigingen van de aanwijzingsbesluiten geen goedkeuring is vereist.

Tegenover de toename van de, hoofdzakelijk eenmalige, uitvoeringslasten voor de provinciale en rijksoverheid staat ook een afname van de uitvoeringslasten voor de gemeenten en de provincies, voorzover deze

bevoegd gezag zijn bij de verlening van milieuvergunningen. Boven- genoemd aanwijzingsbesluit en de mogelijkheid daartegen beroep in te stellen, zal immers voorkomen dat in het kader van de milieuvergunning discussie ontstaat over het feit of een natuurgebied als zeer kwetsbaar moet worden aangemerkt. Daarnaast heeft het vervallen van de zogenaamde anticipatieregeling tot gevolg dat in de betreffende situaties geen nieuwe vergunningen hoeven te worden aangevraagd en door het bevoegd gezag moeten worden beoordeeld.

Een globale schatting levert een eenmalige besparing van 4 fte (€ 320 000) op als gevolg van het vervallen van de anticipatieregeling en een structurele besparing van 2 fte (€ 160 000) per jaar door de toegenomen rechtszekerheid ten gevolge van de aanwijzingsbesluiten.

De conclusie is dat als gevolg van dit wetsvoorstel de uitvoeringslasten voor de provincies tijdelijk, met name in het eerste jaar na de inwerking-treding, zullen toenemen en voor de gemeenten, meestal het bevoegd gezag bij de vergunningverlening, enigszins zullen afnemen.

8.2 Handhavingslasten

De handhaving van de Wav is een integraal onderdeel van het handhaven van milieuvergunningen in het kader van de Wet milieubeheer. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. Wel kan het vervallen van de zogenaamde anticipatieregeling voor wat betreft de bestuurlijke handhaving door het bevoegd gezag (meestal de gemeente) tot enige lastenverlichting leiden. Milieuvergunningen zullen niet meer van rechtswege vervallen en handhaving wegens het ontbreken van een vergunning (of het niet aanvragen van een nieuwe vergunning) is daardoor ook niet meer aan de orde.

8.3 Gevolgen voor de rechterlijke macht

In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid van beroep tegen het aanwijzingsbesluit van provinciale staten. In de huidige wet bestaat deze beroepsmogelijkheid ook met betrekking tot het besluit waarbij gedeputeerde staten de EHS vaststelt. Op basis van de ervaring met laatstgenoemde besluiten wordt een toename van het aantal beroepszaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verwacht met maximaal 12 zaken met totaal ongeveer 400 appellanten. Deze toename is, afgezien van eventuele latere wijzigingsbesluiten, echter eenmalig. Bovendien wordt verwacht dat deze beroepsprocedure tot minder beroepszaken bij toekomstige milieuvergunningprocedures zal leiden, omdat de ligging en de omvang van de zeer kwetsbare gebieden dan niet meer ter discussie staat.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

Aan artikel 1, eerste lid, worden enkele definities toegevoegd. Voor de definities van «beste beschikbare technieken» en «gpbv-installatie» wordt verwezen naar de Wet milieubeheer (Wm) zoals deze is gewijzigd in verband met de IPPC-richtlijn (wetsvoorstel 29 711). Onder «gpbv-installatie» wordt in artikel 1.1 Wm verstaan: installatie als bedoeld in bijlage 1 van de EG-richtlijn geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn). In deze bijlage zijn als gpbv-installaties ondermeer aangewezen «installaties» voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan 40 000 plaatsen voor pluimvee, 2000 plaatsen voor vleesvarkens of 750 plaatsen voor zeugen.

De inhoud van het begrip «voor verzuring gevoelig gebied» is geregeld in de artikelen 1 tot en met 3 van de voormalige Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij (Uav). Op grond van die regeling worden als voor verzuring gevoelig gebied aangemerkt:

- 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,
- 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.
- Daarnaast geldt voor zowel de onder a als b genoemde gebieden dat de aanleg of begrenzing ervan vóór 1 mei 1988 moet hebben plaatsgevonden. Nieuw aangelegde natuur kan dus nooit als voor verzuring gevoelig worden aangemerkt.
- Ook als voor een gebied bedoeld onder a of onder b een convenant van toepassing is waarin afspraken over onderhoud en beheer zijn gemaakt, wordt dat gebied niet als voor verzuring gevoelig aangemerkt.

Voor de gebieden kleiner dan 5 ha en voor de convenantgebieden geldt wel dat de betreffende verordening respectievelijk het convenant op het tijdstip dat de voormalige Interimwet ammoniak en veehouderij verviel (1 januari 2002), nog moesten gelden. In verband daarmee is de omschrijving van het begrip «voor verzuring gevoelig gebied» aangevuld ten opzicht van de omschrijving in artikel 2, eerste lid, van de huidige Wav. De onderdelen a en b betreffen de situatie dat de geldigheidsduur van de gemeentelijke verordening respectievelijk het convenant gekoppeld was aan de werkingsduur van de Interimwet ammoniak en veehouderij. Als gevolg daarvan gelden die verordening of dat convenant met ingang van 1 januari 2002 niet meer. Om te voorkomen dat een gebied kleiner dan 5 ha in die situatie na januari 2002 toch op grond van de begripsomschrijving in de Wav zou worden aangemerkt als een voor verzuring gevoelig gebied, is onderdeel a toegevoegd. Onderdeel b voorkomt op overeenkomstige wijze dat een gebied waarop een convenant van toepassing was dat per 1 januari 2002 zijn geldigheid heeft verloren, na dat tijdstip ten onrechte als niet voor verzuring gevoelig gebied zou worden aangemerkt.

Artikel I, onderdeel B

Het gewijzigde artikel 2 regelt de aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden.

Het eerste lid bepaalt dat de aanwijzing de bevoegdheid is van provinciale staten en het tweede lid dat alleen voor verzuring gevoelige gebieden die in de EHS liggen, kunnen worden aangewezen als zeer kwetsbaar gebied. In het derde lid wordt bepaald dat bij beschermde natuurmonumenten en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden alle voor verzuring gevoelige gebieden daarbinnen moeten worden aangewezen als zeer kwetsbaar gebied (op voorwaarde dat ze binnen de EHS liggen). Omdat aanwijzing van de Habitatrichtlijngebieden door de Minister van LNV niet vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal zijn gerealiseerd, wordt voor die gebieden verwezen naar de communautaire lijst waarin de door Nederland aangeelde Habitatrichtlijngebieden op 8 december 2004 door de Europese Commissie zijn vastgesteld.

Het vierde tot en met zesde lid bevatten de aspecten en daarbij behorende beperkingen waarmee provinciale staten rekening moeten houden, respectievelijk waaraan zij gebonden zijn, bij de selectie van de zeer

kwetsbare gebieden die niet zijn gelegen in een beschermd natuurmonument of een Vogel- of Habitatrichtlijngebied.

Verder wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van de Algemene toelichting.

Artikel I, onderdeel C

Het nieuwe artikel 2a regelt de procedure bij de aanwijzing van de zeer kwetsbare gebieden.

In het eerste lid wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing verklaard.

In aanvulling op de Awb wordt in het tweede lid voorzien in een verplicht overleg met de representatieve lokale en regionale natuur- en landbouworganisaties en met de betrokken gemeentebesturen.

Het derde lid stelt eisen ten aanzien van de inhoud van het besluit.

Bepaald wordt dat het aanwijzingsbesluit een of meer kaarten moet bevatten waarop de begrenzing van de zeer kwetsbare gebieden nauwkeurig moet zijn aangegeven.

Het vierde lid bepaalt dat voor het door provinciale staten vastgestelde aanwijzingsbesluit goedkeuring nodig is van de Minister van LNV. Op grond van artikel 10:27 van de Awb kan goedkeuring alleen worden onthouden wegens «strijd met het recht».

Op grond van het vijfde en zesde lid kunnen belanghebbenden tegen zowel het aanwijzingsbesluit als het besluit tot goedkeuring beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Instellen van beroep tegen het aanwijzingsbesluit is pas mogelijk nadat de Minister van LNV een beslissing heeft genomen omtrent de goedkeuring van het aanwijzingsbesluit (art. 6:8, derde lid, Awb).

In het zevende lid wordt de voorbereidingsprocedure – met uitzondering van het vereiste van goedkeuring – ook van toepassing verklaard op een wijziging van het aanwijzingsbesluit. Wijziging van het besluit kan noodzakelijk zijn vanwege een wijziging van de begrenzing van de EHS of in het geval dat de begrenzing wordt gewijzigd van een beschermd natuurmonument (artikel 10, eerste lid, van de Nbwet 1998) of van een Vogel- of Habitatrichtlijngebied (artikel 10a, eerste lid, van de Nbwet 1998)

Voorts wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van de Algemene toelichting.

Artikel I, onderdeel D

Dit artikel betreft een wijziging (aanvulling) van artikel 3, derde lid.

In de huidige artikelen 4 en 6 is in het tweede lid voorzien in een aanvullende toetsing aan de IPPC-richtlijn. Ook buiten de zones rondom de kwetsbare gebieden moet een vergunning worden geweigerd als er sprake is van een «belangrijke verontreiniging» in de zin van de IPPC-richtlijn. Vanwege de ontwikkelingen die inmiddels in de jurisprudentie en de wetgeving hebben plaatsgevonden, wordt voorgesteld de betreffende artikellieden te vervangen door een aanvullende bepaling in artikel 3, derde lid. Daarmee wordt beoogd een betere aansluiting te realiseren bij de systematiek van de (gewijzigde) Wet milieubeheer en de IPPC-richtlijn. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van de Algemene toelichting.

Artikel I, onderdeel E

Het tweede lid van artikel 4 komt te vervallen. De daar geregelde afstemming met de IPPC-richtlijn wordt vervangen door de voorgestelde regeling in artikel 3, derde lid.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel D (de wijziging van artikel 3, derde lid) en naar hoofdstuk 3 van de Algemene toelichting.

Artikel I, onderdeel F

Artikel 5, eerste lid, onder c, ziet op de situatie van een melkrundveehouderij die niet vergunningplichtig was (omdat deze onder het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer viel), maar die vanwege een verandering vergunningplichtig wordt. Bij uitbreiding kan een dergelijke veehouderij die is gelegen in een 250-meter-zone normaliter geen vergunning krijgen. Daarop wordt een uitzondering gemaakt voor de situatie dat uitsluitend met melkrundvee wordt uitgebreid. In dat geval kan onder de huidige Wav vergunning worden verleend tot een emissieplafond dat overeenkomt met een bedrijfsomvang van 110 melkkoeien met bijbehorend jongvee. In dit wetsvoorstel wordt deze uitbreidingsmogelijkheid verder verruimd tot 200 melkkoeien met bijbehorend jongvee. Uitgaande van de verhouding melkkoeien tot jongvee van 10 : 7 komt dit overeen met een emissieplafond van 2446 kg ammoniak per jaar (het huidige plafond is 1345,3 kg).

Artikel I, onderdeel G

Het tweede lid van artikel 6 komt te vervallen. De daar geregelde afstemming met de IPPC-richtlijn wordt vervangen door de voorgestelde regeling in artikel 3, derde lid.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel D (de wijziging van artikel 3, derde lid) en naar hoofdstuk 3 van de Algemene toelichting.

Artikel I, onderdeel H

In artikel 7, eerste lid, onder b, wordt op overeenkomstige wijze als in artikel 5, eerste lid, onder c, voorzien in een verruiming van de uitbreidingsmogelijkheden voor vergunningplichtige melkrundveehouderijen. De mogelijkheid om uit te breiden met uitsluitend melkrundvee wordt verruimd van 110 tot 200 melkkoeien met bijbehorend jongvee, hetgeen bij een verhouding melkkoeien tot jongvee van 10 : 7 overeenkomt met een emissieplafond van 2446 kg ammoniak per jaar (het huidige plafond is 1345,3 kg).

Daarnaast gaat deze verruiming ook gelden voor veehouderijen die zowel een melkrundveehouderijtak als een intensieve veehouderijtak (varkens of pluimvee) hebben en die geleidelijk willen omschakelen naar een gespecialiseerde melkrundveehouderij. Op voorwaarde dat bij het vervallen van de Interimwet ammoniak en veehouderij (op 1 januari 2002) melkrundvee werd gehouden en mits uitsluitend wordt uitgebreid in melkrundvee, kunnen deze veehouderijen eveneens gebruik maken van dit ruimere plafond.

Artikel I, onderdeel J

De regeling ter voorkoming van ongewenste anticipatie in artikel 10 (eerste tot en met achtste lid) komt te vervallen, omdat deze mede vanwege de nieuwe situatie die als gevolg van dit wetsvoorstel ontstaat, bij effectuering tot ongewenste effecten zou leiden.

Voor een verder toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.5 van de Algemene toelichting.

De overgangsbepaling in lid 9 blijft wel gehandhaafd. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel was er nog een klein aantal vergunningaanvragen van voor 8 december 2000 dat nog niet was afgehandeld.

Artikel II

Bij de inwerkingtreding zullen de zeer kwetsbare gebieden nog niet door provinciale staten zijn aangewezen. Dit overgangsartikel regelt daarom dat, tot het aanwijzingsbesluit is bekendgemaakt de beperkingen op grond van de artikelen 4 tot en met 8 gelden ten aanzien van alle «voor verzuring gevoelige gebieden» indien gedeputeerde staten de EHS nog niet hebben vastgesteld of voor alle «voor verzuring gevoelige gebieden» die in de EHS liggen indien gedeputeerde staten de EHS al wel hebben vastgesteld. Deze bepaling heeft dezelfde strekking als het huidige artikel 2, derde lid.

Artikel III

In dit artikel zijn de noodzakelijke aanpassingen in de Interimwet stad-en-milieubenadering opgenomen. Deze wet is op 1 februari 2006 in werking getreden (Stb. 2006, 38).

Artikel IV

In dit artikel wordt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geregeld. Het tijdstip van inwerkingtreding zal bij een afzonderlijk koninklijk besluit worden vastgesteld.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker