

Vergaderjaar 2001–2002

27 836

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

Nr. 6

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 9 november 2001

Het voorstel van wet wordt gewijzigd als volgt.

A

Artikel 1 wordt gewijzigd als volgt.

1. In het eerste lid wordt na de omschrijving van «*dierplaats*» ingevoegd:

ecologische hoofdstructuur: ecologische hoofdstructuur, als bedoeld in het Natuurbeleidsplan (Kamerstukken II 1989/90, 21 149, nrs. 2–3), zoals deze is begrensd door het provinciaal bestuur, of, voorzover deze begrenzing nog niet heeft plaatsgevonden, zoals deze is aangegeven in een plan als bedoeld in artikel 2a, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening;

2. In het eerste lid vervalt in de definitie van «*maximale emissiewaarde*»: «8.11 of».

3. In het tweede lid wordt «dierplaatsen» vervangen door: dieren.

4. Na het tweede lid wordt een lid toegevoegd luidende:

3. Totdat een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 8.44 van de Wet milieubeheer, waarbij maximale emissiewaarden zijn vastgesteld, van kracht is, geldt voor de toepassing van deze wet als maximale emissiewaarde de waarde die als zodanig is vastgesteld bij ministeriële regeling. Voor een diercategorie waarvoor geen maximale emissiewaarde is vastgesteld, geldt als maximale emissiewaarde de emissiefactor behorende bij het betrokken huisvestingssysteem.

B

Artikel 2 wordt gewijzigd als volgt.

1. In het eerste lid vervalt «door het provinciaal bestuur vastgestelde».

2. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

2. Voor de toepassing van het eerste lid stellen gedeputeerde staten bij besluit vast welke gebieden in hun provincie deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur, voorzover dat onderscheidenlijk op zodanige wijze als noodzakelijk is om te kunnen vaststellen welke van de in het eerste lid, onder a of b, bedoelde gebieden als kwetsbaar moeten worden aangemerkt. Een zodanig besluit gaat vergezeld van een of meer kaarten.

3. In het derde lid wordt «de ecologische hoofdstructuur niet is vastgesteld» vervangen door: het in het tweede lid bedoelde besluit niet is bekend gemaakt.

4. Na het derde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Bij een wijziging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur die gevolgen kan hebben voor het aanmerken van de in het eerste lid, onder a of b, bedoelde gebieden als kwetsbaar gebied, wijzigen gedeputeerde staten tegelijkertijd ook het in het tweede lid bedoelde besluit. Deze wijziging wordt tegelijk met de wijziging van de begrenzing bekend gemaakt.

C

In artikel 3, eerste lid, wordt «Bij beslissingen inzake de vergunning voor een veehouderij» vervangen door: Bij beslissingen inzake de vergunning voor de oprichting of verandering van een veehouderij.

D

In de artikelen 5, eerste lid, onder c, 7, eerste lid, onder b, en 10, derde lid, onder b, en zesde lid, onder b, wordt «800 kg per jaar» vervangen door: de ammoniakemissie die een melkrundveehouderij met 110 stuks melkvee en 77 stuks vrouwelijk jongvee in geval van oprichting zou veroorzaken, indien de ammoniakemissie per dierplaats gelijk zou zijn aan de maximale emissiewaarde.

E

Artikel 10 wordt gewijzigd als volgt.

1. In het eerste en tweede lid wordt «met ingang van de dag waarop deze wet in werking treedt» telkens vervangen door: met ingang van de dag waarop een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 8.44 van de Wet milieubeheer, waarbij maximale emissiewaarden zijn vastgesteld, in werking treedt.

2. In het derde en zesde lid wordt, onder gelijktijdige verlettering van de onderdelen a tot en met e in b tot en met f, een onderdeel toegevoegd, luidende:

a. geen van de tot de veehouderij behorende dierenverblijven is gelegen in een kwetsbaar gebied, dan wel in een zone van 500 meter rond een zodanig gebied,.

Toelichting

Onderdeel A

Onder 1

De definitie van ecologische hoofdstructuur is ontleend aan de

omschrijving van de ecologische hoofdstructuur (EHS) in het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte. In het Natuurbeleidsplan wordt wat betreft de EHS onderscheid gemaakt tussen drie soorten gebieden: kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones. In de kerngebieden zijn opgenomen bestaande natuurterreinen, bossen en landgoederen, waardevolle cultuurlandschappen, beken en beekdalen, meren, grote wateren en de Noordzee.

De aanduiding van de EHS op de kaarten behorende bij het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte is aanzienlijk (afhankelijk van het soort gebied) ruimer aangegeven (de bruto EHS) dan de uiteindelijke omvang die de EHS na uitwerking door de provincies zou moeten hebben (de netto EHS). Dit werd nodig gevonden om ruimte te creëren voor een ecologische en bestuurlijke uitwerking van de EHS. Het was de bedoeling dat uiteindelijk een concrete begrenzing van de EHS in streek- en bestemmingsplannen zou plaatsvinden.

De concrete begrenzing van de EHS is momenteel nog niet volledig gerealiseerd. Voor die situaties wordt in de definitie van de EHS als terugvaloptie gekozen voor de aanduiding in een planologische kernbeslissing, in dit geval het vigerende Structuurschema Groene Ruimte. In deel 4 (de regeringsbeslissing) van dit structuurschema staat op de kaart de bruto EHS afgebeeld (kaart Ecologische Hoofdstructuur, LNV-kenmerk GRR-95 194).

Door bij het ontbreken van een concrete EHS-begrenzing aan te sluiten bij de aanduiding van de EHS zoals die voorkomt op de kaart bij het Structuurschema Groene Ruimte, wordt voorkomen dat een onduidelijke situatie ontstaat ten aanzien van welke gebieden in dat geval als kwetsbaar moeten worden aangemerkt. Op grond van het wetsvoorstel zouden voor de gebieden binnen de provincie waar de EHS nog niet is vastgesteld, alle voor verzuring gevoelige gebieden als kwetsbaar gebied moeten worden aangemerkt. Dit systeem zou in de praktijk echter tot grote uitvoeringsproblemen leiden, omdat niet duidelijk en kenbaar is in welke gebieden de EHS nog moet worden vastgesteld. Daardoor is ook niet duidelijk welke voor verzuring gevoelige gebieden als kwetsbaar gebied moeten worden aangemerkt.

Onder 2 en 4

Bij de toepassing van de wet moet ten behoeve van de vergunningverlening bij veehouderijen die gelegen zijn in de kwetsbare gebieden of de zones daaromheen een gecorrigeerd emissieplafond worden berekend. Dit emissieplafond wordt berekend door het aantal vergunde dieren te vermenigvuldigen met de ammoniakemissie die een dierplaats zou mogen veroorzaken, indien de maximale emissiewaarde van de toekomstige «amvb huisvesting» (het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij) al van toepassing zou zijn. De ammoniakemissie van de betreffende dierplaatsen behoeven daarbij dus feitelijk nog niet te voldoen aan de in het besluit opgenomen maximale emissiewaarden.

Om de gecorrigeerde ammoniakemissie vast te stellen, dient gerekend te worden met de maximale emissiewaarden van de «amvb huisvesting». Indien de wet evenwel in werking treedt voordat dit besluit van kracht is, zou er geen gecorrigeerde ammoniakemissie berekend kunnen worden. Door de toevoeging van het derde lid wordt in dit hiaat voorzien. Ingevolge dit artikellid kunnen bij ministeriële regeling waarden worden vastgesteld die als maximale emissiewaarden gelden totdat de «amvb huisvesting» van kracht is.

Tevens wordt in dit artikellid geregeld, dat voor diercategorieën waarvoor in de «amvb huisvesting» of de ministeriële regeling geen maximale emissiewaarde is vastgesteld, voor het berekenen van het gecorrigeerde emissieplafond als maximale emissiewaarde de emissie-

factor behorende bij het betreffende huisvestingssysteem dient te worden gehanteerd. In het wetsvoorstel was dit niet duidelijk geregeld.

Het gaat bij het berekenen van emissieplafonds dus om de emissiewaarde uit de «amvb huisvesting» en niet om de emissiewaarde die in een individueel geval met toepassing van het alara-beginsel van artikel 8.11 van de Wet milieubeheer van toepassing zou zijn. Daarom is de verwijzing naar dit artikel in de definitie van maximale emissiewaarde zoals opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel vervallen. Dit laat uiteraard onverlet dat, indien bij inwerkingtreding van de wet de «amvb huisvesting» nog niet van kracht zou zijn, er op grond van het alara-beginsel wel emissie-eisen kunnen worden gesteld.

Onder 3

De ammoniakemissie uit een veehouderij wordt thans, mede als gevolg van de jurisprudentie over de Interimwet ammoniak en veehouderij, berekend aan de hand van het aantal dieren in plaats van dierplaatsen. Zoals reeds uit de artikelsgewijze toelichting valt op te maken, is het niet de bedoeling om in deze wet een wezenlijke verandering in het systeem van berekening aan te brengen. Om onduidelijkheid hierover te voorkomen, wordt nu ook expliciet bepaald, dat bij het berekenen van de ammoniakemissie van een veehouderij met dieren en niet met dierplaatsen moet worden gerekend. Daar waar de term dierplaats wordt gehanteerd in relatie tot stalsystemen is deze term wel gehandhaafd, omdat in de «amvb huisvesting» de aan de huisvesting van de veehouderij te stellen emissie-eisen worden gerelateerd aan dierplaatsen.

Onderdeel B

Onder 1

Uit reactie op het wetsvoorstel van de zijde van provincies en gemeenten, bleek de in het wetsvoorstel gehanteerde aanduiding «door het provinciaal bestuur vastgestelde ecologische hoofdstructuur» niet eenduidig te zijn. Daarom is thans gekozen voor definiëring van het begrip ecologische hoofdstructuur in artikel 1, eerste lid. Voor de toelichting daarop zie onderdeel A, onder 1.

Onder 2

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, is er bij de totstandkoming van het wetsvoorstel van uitgegaan dat de vaststelling en begrenzing van de EHS door de provincies in 2001 zou zijn afgerond. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. Een nauwkeurige en concrete begrenzing door de provincies heeft in de praktijk slechts plaatsgevonden voor de reservaat- en beheersgebieden (in het kader van het relatienota-beleid) en bij natuurontwikkelingsprojecten. Juist de bestaande natuur- en bosgebieden (onderdeel van de kerngebieden van de EHS), waarbinnen het merendeel van de kwetsbare gebieden is gelegen, zijn veelal niet nauwkeurig begrensd. Wel zijn deze gebieden meestal vastgelegd in streekplannen, beheersplannen, gebiedsvisies en andere beleidsnota's. In sommige gevallen zijn deze gebieden tevens opgenomen in bestemmingsplannen. De vastlegging in streekplannen en dergelijke is in veel gevallen echter niet nauwkeurig en concreet genoeg om vast te kunnen stellen of een voor verzuring gevoelig gebied binnen of buiten de EHS is gelegen en uit dien hoofde als kwetsbaar gebied in de zin van deze wet moet worden aangemerkt.

Naar aanleiding van het commentaar van de Raad van State op het wetsvoorstel en de vragen hierover in het verslag van de Tweede Kamer is

alsnog besloten om in de wet zelf een regeling te treffen om duidelijkheid te verschaffen over de ligging van de EHS in relatie met de aanwijzing van de kwetsbare gebieden. Daarbij is geprobeerd enerzijds optimale duidelijkheid en zekerheid te verschaffen aan belanghebbenden en anderzijds zo veel mogelijk ruimte te laten aan de provincies en gemeenten ten aanzien van de wijze waarop deze een en ander willen uitwerken, door niet meer te regelen dan strikt noodzakelijk is.

De voorgestelde regeling houdt in dat gedeputeerde staten op kaarten de gebieden aangeven die deel uitmaken van de EHS en deze in een besluit vaststellen. Waar eerder een besluit over de begrenzing van de EHS door het provinciaal bestuur is genomen, in welke vorm dan ook – van een gedetailleerde begrenzing bij relatienotagebieden tot een meer globale begrenzing in een streekplan – zal de netto EHS worden weergegeven, daar waar een dergelijk besluit ontbreekt de bruto EHS zoals die in het Structuurschema Groene Ruimte is vastgelegd (zie de definitie van de EHS in artikel 1, eerste lid). Zowel in geval dat de vaststelling van de EHS-gebieden ontleend moet worden aan de kaart bij het structuurschema als wanneer de vaststelling gebaseerd moet worden op een streekplankaart of ander kaartmateriaal met een vergelijkbare nauwkeurigheid zal het, om te kunnen bepalen of een voor verzuring gevoelig gebied binnen of buiten de EHS valt, veelal nodig zijn om de begrenzing van deze EHS-gebieden op perceelsniveau weer te geven. Daarvoor zal een nadere concretisering van de begrenzing moeten plaatsvinden, hetgeen er mogelijk toe zal leiden dat gedeputeerde staten in concreto een besluit zullen nemen over de exacte ligging van de EHS-grenzen.

De weergave van de gebieden op de kaarten dient overigens niet overal op perceelsniveau te geschieden. Het is voldoende dat op basis van de kaarten bij het besluit kan worden vastgesteld, welke voor verzuring gevoelige gebieden als kwetsbaar worden aangemerkt. De vereiste nauwkeurigheid hangt daardoor af van de ligging van de voor verzuring gevoelige gebieden. Ook zullen niet altijd alle EHS-gebieden binnen een provincie behoeven te worden weergegeven. Indien zich binnen een EHS-gebied geen voor verzuring gevoelige gebieden bevinden (bijvoorbeeld in geval een EHS-gebied bestaat uit oppervlaktewater), is dit gebied voor de aanwijzing van kwetsbare gebieden niet relevant.

Bij deze regeling is er niet voor gekozen om de provincies of gemeenten ertoe te verplichten ook de kwetsbare gebieden zelf en de daarbij behorende zones op kaarten af te beelden. Daarvoor zijn twee redenen. Enerzijds beschikken veel gemeenten – in elk geval de gemeenten met een ammoniakreductieplan – reeds over goed kaartmateriaal van de voor verzuringgevoelige gebieden en is er in die gevallen slechts behoefte aan duidelijkheid ten aanzien van de EHS. Anderzijds zou zo'n verplichting ook valse verwachtingen kunnen wekken. Of een gebied als voor verzuring gevoelig moet worden aangemerkt is namelijk niet afhankelijk van al dan niet afbeelding op een kaart, maar vloeit direct voort uit de bepalingen in de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij.

Het voorgaande laat echter onverlet dat het voor de toepassing van de wet in de praktijk toch veel voordelen kan bieden, indien ook de kwetsbare gebieden en de bijbehorende zonerings op kaarten worden afgebeeld en belanghebbenden daarvan kennis kunnen nemen. In beginsel zou weergave van de kwetsbare gebieden kunnen plaatsvinden op de kaarten die gedeputeerde staten moeten vervaardigen voor de vaststelling van de EHS. Wij zouden het toejuichen als gemeenten en provincies hierover nadere afspraken zouden maken.

Ten aanzien van de te volgen procedure bij het besluit is in deze wet geen regeling getroffen. Het wordt aan de provincies overgelaten op welke wijze ze dit besluit wensen voor te bereiden en vorm te geven.

Onder 3

Zolang het besluit waarbij gedeputeerde staten de EHS-gebieden op kaarten aangeven, niet is bekend gemaakt, worden alle voor verzuring gevoelige gebieden als kwetsbaar gebied aangemerkt. Pas op dat moment kunnen gemeenten en andere belanghebbenden immers vast stellen of een voor verzuring gevoelig gebied binnen of buiten de EHS is gelegen. Ook vanuit het oogpunt van rechtszekerheid verdient het aanhaken bij de bekendmaking van het vaststellingsbesluit voordelen ten opzichte van de in het wetsvoorstel voorziene koppeling met de vaststelling van de EHS, juist omdat hierover geen duidelijkheid bestaat en deze thans voor belanghebbenden ook niet kenbaar is.

Onder 4

De regeling in vierde lid van artikel 2 beoogt te bewerkstelligen dat wijzigingen van de begrenzing van de EHS ook doorwerken in de bescherming van kwetsbare gebieden. Als gevolg van een dergelijke wijziging kan het aantal kwetsbare gebieden zowel afnemen als toenemen en als gevolg daarvan zullen in het eerste geval minder en in het tweede geval meer veehouderijen met de beperkingen van het aanvullend zoneringsbeleid te maken krijgen.

Van afname van het aantal kwetsbare gebieden zal sprake zijn, wanneer het provinciaal bestuur in een gebied waar dat nog niet is gebeurd, de begrenzing van de EHS vaststelt. Van toename van het aantal kwetsbare gebieden kan sprake zijn bij uitbreiding van de EHS. In het eerste geval zullen sommige voor verzuring gevoelige gebieden die binnen de bruto EHS vielen, niet binnen de netto EHS blijken te vallen en worden deze vanaf het moment dat een besluit daarover van gedeputeerde staten bekend wordt gemaakt, niet meer als kwetsbaar gebied in de zin van deze wet aangemerkt. In het tweede geval zal het omgekeerde zich voor doen. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat ingevolge de regeling in de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij geen nieuw ontwikkelde natuur – aangelegd of begrensd na 1 mei 1988 – als kwetsbaar gebied kan worden aangemerkt.

Onderdeel C

Deze wijziging is bedoeld om de reikwijdte van de wet te verduidelijken. Uit het verslag van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel bleek ondermeer onduidelijkheid te bestaan over de mogelijkheid om een vergunning waarvan gedurende lange tijd geen gebruik is gemaakt, in te trekken. Door de voorgestelde aanvulling blijkt nu duidelijker dat de wet alleen ziet op beslissingen over het oprichten of veranderen van een veehouderij in het kader van een vergunningaanvraag en dat voor andere besluiten over vergunningen, waaronder het wijzigen en intrekken van een vergunning, de Wet milieubeheer van toepassing blijft.

Onderdeel D

In het wetsvoorstel is voor melkrundveehouderijen een emissieplafond van 800 kg ammoniak per jaar opgenomen. Dit emissieplafond is afgeleid van een melkveehouderij, waar 110 stuks melkvee en 77 stuks vrouwelijk jongvee worden gehouden, waarbij het melkvee emissiearm is gehuisvest. De achtergrond van deze keuze is in de nota naar aanleiding van het verslag toegelicht.

Het opnemen van een plafond uitgedrukt in kg ammoniak in de wet heeft als nadeel, dat wanneer de emissiefactoren of de maximale emissiewaarde voor melkvee of vrouwelijk jongvee naar aanleiding van nieuwe wetenschappelijke inzichten of het beschikbaar komen van nieuwe

emissiearme stalsystemen veranderen, ook het plafond in de wet aangepast zou moeten worden. Met deze wijziging van het wetsvoorstel wordt dit probleem ondervangen.

Onderdeel E

Onder 1

Vergunningen die op of na 8 december 2000 zijn aangevraagd en verleend en die niet op grond van deze wet verleend zouden kunnen worden, komen van rechtswege te vervallen. Voorgesteld wordt om deze vergunningen niet meteen bij de inwerkingtreding van de wet te laten vervallen, maar pas bij de inwerkingtreding van de «amvb huisvesting». Op basis van de huidige stand van zaken – het ontwerp-besluit moet nog voor advies aan de Raad van State worden gezonden – wordt verwacht dat de «amvb huisvesting» niet voor medio 2002 in werking zal kunnen treden. Het gecorrigeerde emissieplafond kan dan bij in werking treden van de wet nog niet berekend worden aan de hand van de in het besluit op te nemen maximale emissiewaarden. Totdat de «amvb huisvesting» in werking treedt, dient de gecorrigeerde ammoniakemissie berekend te worden met behulp van de in een ministeriële regeling op te nemen waarden. Het zou kunnen voorkomen dat de maximale emissiewaarden zoals die uiteindelijk in de «amvb huisvesting» worden opgenomen, enigszins afwijken van de voorlopige waarden in de ministeriële regeling. Indien dat het geval zou zijn, zouden op basis van het huidige wetsvoorstel bij inwerkingtreding van de wet vergunningen vervallen die achteraf gezien in stand hadden kunnen blijven. Om dit te voorkomen wordt het vervallen van de vergunningen thans gekoppeld aan het in werking treden van de «amvb huisvesting».

Dat vergunningen niet meteen bij de inwerkingtreding van de wet vervallen, is eveneens wenselijk met het oog op de vaststelling door gedeputeerde staten van de EHS-gebieden. Het besluit met de daarbij behorende kaarten zal bij het in werking treden van de wet veelal nog niet bekend gemaakt zijn. Dat zou impliceren dat op dat moment alle zogenaamde «anticipatievergunningen» zouden vervallen, omdat dan nog niet bekend is of een voor verzuring gevoelig gebied binnen of buiten de EHS is gelegen. Daardoor zouden ook vergunningen van rechtswege vervallen, waarvan op een later tijdstip blijkt dat de veehouderij niet in een kwetsbaar gebied of een zone daaromheen is gelegen, omdat het betreffende voor verzuring gevoelig gebied buiten de EHS is gelegen.

Doordat het vervallen van vergunningen nu wordt gekoppeld aan het in werking treden van de «amvb huisvesting» hebben de provincies ook meer tijd om een besluit over de vaststelling van de EHS-gebieden te nemen en bekend te maken. Ervan uitgaande dat de «amvb huisvesting» niet voor medio 2002 in werking zal treden, lijkt deze periode ook voldoende voor het tot stand brengen van genoemd besluit.

Onder 2

Vergunningen aangevraagd en verleend op of na 8 december 2000 dienen alleen van rechtswege te vervallen indien ze niet in overeenstemming met de wet zijn. Vergunningen voor veehouderijen die op het moment van vergunningverlening gelegen zijn binnen 500 meter van een voor verzuring gevoelig gebied, maar waarbij dit gebied onder de werking van deze wet niet als een kwetsbaar gebied wordt aangemerkt omdat het is gelegen buiten de EHS, zijn niet in strijd met de wet en dienen daarom niet van rechtswege te vervallen. In het wetsvoorstel is niet voorzien in een regeling ter zake. Met deze wijziging wordt deze omissie alsnog hersteld.

Wanneer na het van rechtswege vervallen van een vergunning, een nieuwe vergunning is aangevraagd, zou het in beginsel kunnen voorkomen dat bij het nemen van de beslissing op deze aanvraag alsnog blijkt dat de veehouderij niet is gelegen in een kwetsbaar gebied of in de zone daaromheen. Dit zou het geval kunnen zijn, indien op het moment van inwerkingtreding van de «amvb huisvesting» het in artikel 2, tweede lid, bedoelde besluit van gedeputeerde staten nog niet bekend was gemaakt, maar op het moment van de beslissing op de aanvraag wel of wanneer het besluit daarna is gewijzigd tengevolge van een wijziging van de begrenzing van de EHS. In een dergelijk geval is er geen reden meer om een vergunning te weigeren omdat er meer dieren worden gehouden in de veehouderij dan op 8 december 2000 in de veehouderij mochten worden gehouden. De voorgestelde wijziging voorkomt dat in een dergelijke situatie de vergunning toch zou moeten worden geweigerd.

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

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