

Vergaderjaar 1999–2000

26 356

Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden)

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 2000

De vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft mijn collega van LNV en mij op 4 april jl. per brief (kenmerk: 9-LNV) gevraagd om in aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging betreffende de Reconstructiewet concentratiegebieden (kamerstuk 26 356, nr. 5) een (vervolg)brief te zenden over het voorgenomen stank- en ammoniakbeleid. De vaste commissies voor LNV en voor VROM hebben voorts een algemeen overleg over het stank- en ammoniakbeleid gepland voor donderdag 25 mei a.s. van 14.00–16.00 uur.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reconstructiewet concentratiegebieden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 356, nr. 3) zijn de hoofdlijnen van het toekomstig ammoniakbeleid in de concentratiegebieden aangegeven.

Mijn collega van LNV en ik hebben u reeds per brief op 25 februari 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 729, nr. 19) en op 17 maart 2000 (kamerstuk 26 729, nr. 20) geïnformeerd over de nieuwe afspraken met de provincies en de gemeenten alsmede met LTO-Nederland over het toekomstige stank- en ammoniakbeleid.

In deze vervolgbrief wil ik in de eerste plaats een overzicht geven van de samenhang van het totale ammoniakbeleid (zie paragraaf 1). Ik verwacht daarmee ook inzicht te kunnen geven in de overwegingen die ten grondslag liggen aan het bestuurlijk afspraken kader van LNV, VROM, de provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg en de VNG van 15 maart 2000. Voor de onderdelen stank en ammoniak van dit bestuurlijk afspraken kader bestond de delegatie van de provincies naast vertegenwoordigers van de 5 reconstructieprovincies uit vertegenwoordigers van de 7 overige provincies.

Vervolgens wil ik nader ingaan op de afspraken die voor het agrarisch stankbeleid voor de reconstructiegebieden zijn gemaakt. Tevens zal aandacht worden besteed aan de algehele vernieuwing van het agrarisch stankbeleid, hetgeen vooral van belang is voor de niet-reconstructiegebieden (zie paragraaf 2)

Op dit moment wordt gewerkt aan het vertalen van het bestuurlijk afspraken kader in een wettelijke regeling inzake het stankbeleid voor de reconstructiegebieden en het aanvullende ammoniakbeleid voor heel Nederland. Mijn collega van LNV en ik hebben met de provincies en de VNG afgesproken dat wij ons zullen inzetten om deze regeling nog voor 21 juni van dit jaar voor advies aan te bieden aan de Raad van State. Over de uitwerking zal eind mei/begin juni overleg plaatsvinden met de provincies, de VNG en de betrokken maatschappelijke organisaties.

1. Toekomstig Ammoniakbeleid

1.1 Inleiding

In paragraaf 1.2 wordt kort ingegaan op de ammoniakproblematiek in Nederland. In 1.3 worden de mogelijkheden tot vermindering van de ammoniakemissies door generiek, landelijk beleid geschetst. Gegeven de beperkingen van het generiek, landelijk beleid wordt met inachtneming van de gemaakte bestuurlijke afspraken met de provincies en de gemeenten in 1.4 aangegeven wat middels aanvullend regionaal en gebiedsgericht beleid kan worden gedaan om de ammoniakproblematiek te verminderen. In 1.5 wordt een overzicht gegeven van het nieuwe zoningsbeleid. In 1.6 wordt de specifieke zonering voor de reconstructiegebieden geschetst. In 1.7 wordt ingegaan op de omgevingstoets van de Wet milieubeheer en de Europese regelgeving. Tenslotte wordt in 1.8 nog ingegaan op de betekenis van het nationale emissieplafond voor de reconstructiegebieden.

1.2 De ammoniakproblematiek in Nederland

Om bos- en natuurgebieden afdoende te beschermen tegen verzuring en vermisting dient de neerslag (depositie) van stikstof afkomstig van ammoniak fors te verminderen. De veehouderij is de belangrijkste bron van de totale stikstofdepositie (momenteel circa 70%).

Ammoniak heeft een kenmerkend verspreidingspatroon dat afwijkt van dat van andere verzurende stoffen zoals zwaveldioxide en stikstofoxiden die vooral afkomstig zijn uit de industrie en het verkeer. Een belangrijk deel van ammoniak slaat reeds op korte afstand van de bron neer. Zo komt 30% binnen een afstand van vijf kilometer van de bron neer en de helft daarvan zelfs binnen een afstand van 500 meter. In regio's of zones met veel bedrijven en een hoge veedichtheid komt aanzienlijk meer ammoniak op de daar aanwezige bos en natuurgebieden terecht dan in regio's of zones met een lage veedichtheid. De bronnen in de directe nabijheid van bos- en natuurgebieden kunnen op zich een zodanige neerslag veroorzaken dat de kritische waarde voor stikstofdepositie wordt overschreden.

Niet alle bossen en natuurgebieden zijn even gevoelig voor ammoniak. De grondsoort en de vegetatie zijn daarvoor onder meer bepalend. Zo zijn bijvoorbeeld hoogveen en vennen veel gevoeliger voor stikstofdepositie dan loofbos. Natuurgebieden en bossen op voor verzuring gevoelige zandgronden blijken snel en sterk schade te ondervinden. Deze zandgronden bevinden zich voor een belangrijk deel in het oosten en het zuiden van het land die grotendeels samenvallen met de concentratiegebieden voor de intensieve veehouderij. Daarbuiten zijn deze zandgronden vooral in de provincies Drenthe en Friesland aanwezig.

Het specifieke verspreidingspatroon van ammoniak, de ongelijke verdeling van de veestapel gevoegd bij de ongelijke verdeling van de voor verzuring gevoelige bos- en natuurgebieden over Nederland vraagt

derhalve zowel een landelijke- als een regionale en gebiedsgerichte aanpak van de ammoniakproblematiek.

1.3 Beperking van emissie door generiek, landelijk beleid

De ammoniakproblematiek vraagt om een forse reductie van de ammoniakemissies. In de afgelopen jaren zijn allerlei reductiemogelijkheden onderzocht en ontwikkeld. Zo kunnen alle bedrijven (veehouderij en akkerbouw) die dierlijke mest gebruiken de ammoniakuitstoot verminderen door de mest emissie-arm uit te rijden. Daarnaast wordt door het afdekken van mestsilo's de emissie beperkt en zijn diverse emissie-arme stalsystemen ontwikkeld. De effectiviteit van emissie-arme stallen in de rundveehouderij is, vanwege de aard van het houderijsysteem (natuurlijke ventilatie en weidegang), minder dan in andere sectoren als varkens- en pluimveehouderij. De ammoniakemissie kan ook worden gereduceerd door aanpassingen van het veevoer. Tenslotte zijn er voor de rundveebedrijven nog een aantal specifieke mogelijkheden. Dit betreft het vergroten van de melkproductie per koe, bemestingsmaatregelen en aanpassingen van het beweidingssysteem.

De emissiereductie en de meerkosten van al deze technische maatregelen verschillen sterk.

De reductiemaatregelen die vanaf 1987 worden voorgeschreven, zijn vastgesteld op basis van een afweging tussen kosten en milieu-effectiviteit. De eisen worden met de voortgang der techniek en de verwachte verlaging van de kostprijs regelmatig geactualiseerd, waarbij rekening wordt gehouden met acceptabele afschrijvingstermijnen. Technisch gezien zijn er in sommige gevallen verdergaande technieken mogelijk dan op dit moment wettelijk is vereist of door het bevoegd gezag in individuele gevallen bij de vergunningsverlening wordt voorgeschreven. Vooral de kosten van verdergaande staltechnieken zijn soms nog erg hoog. Het landelijk voorschrijven van deze technieken kan nog een duidelijke emissiereductie geven maar is door de ongelijke verdeling van de ammoniakproblematiek over Nederland weinig kosteneffectief. Zelfs als deze verdergaande technieken overal zouden worden voorgeschreven biedt dit voor het overgrote deel van het areaal van verzuringgevoelige bos- en natuurgebieden nog onvoldoende bescherming tegen ammoniak. Een voorbeeld moge dit toelichten: de grote veedichtheid in de concentratiegebieden leidt daar tot zeer hoge stikstofbelastingen van 4000–6000 mol per hectare in het jaar 1997. Met het stellen van technische eisen kan de stikstofdepositie in het jaar 2010 tot 2800–4000 mol per hectare per jaar dalen. Dit ligt aanzienlijk boven de voor bos- en natuurgebieden vastgestelde kritische depositiewaarden. Zo kunnen hoogveen en vennen maximaal 370–700 mol per hectare per jaar verdragen zonder schade te ondervinden. Voor loofbos mag de belasting maximaal 1100–1400 mol per hectare per jaar zijn.

Het mest- en nitraatbeleid stelt reeds hoge eisen aan de veehouderijsector. Een krimp van de veestapel is in dat kader nodig. Om die reden hebben mijn collega van LNV en ik besloten om ons in Europees verband in te zetten voor een ammoniakemissieplafond dat tot 2010 geen extra krimp vraagt. Ten behoeve van de periode na 2010 zal bij het uitblijven van nieuwe technologie tijdig moeten worden beoordeeld of aan een verdere inkrimping niet valt te ontkomen. Wij kiezen daarmee voor een gefaseerde aanpak. Het ammoniakbeleid blijft, zoals verwoord in het NMP3, gericht op volledige bescherming van bos- en natuurgebieden tegen een te hoge ammoniakdepositie op de langere termijn.

Naast de reeds bestaande regels met betrekking tot emissiearme mestaanwending en -opslag zullen technische eisen worden gesteld aan de

huisvesting van dieren ter vermindering van de ammoniakemissie uit stallen in de op de Wet milieubeheer te baseren «Amvb-huisvesting». Deze Amvb zal bij het vervallen van de Interimwet ammoniak en veehouderij (IAV) in werking treden. Bestaande stallen hoeven niet meteen aan de nieuwe eisen te voldoen. Hiertoe zal een nader vast te stellen overgangstermijn worden gehanteerd.

Voorts zullen, zoals reeds in de tweede voortgangsrapportage Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (januari 1998) is aangekondigd, de eisen voor het emissiearm uitrijden van dierlijke mest worden aangescherpt. Middels aanpassing van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (BgdM) wordt geregeld dat voor grasland op zandgronden alleen technieken worden toegestaan die de mest in de grond werken. De meest effectieve technieken kunnen op grasland op klei- en veengronden nog niet (algemeen) worden toegepast. Om zoveel mogelijk kapitaalvernietiging bij loonwerkers en boeren te vermijden, is een overgangstermijn ingesteld tot 1 januari 2004. Voorts zal zo spoedig mogelijk voor bouwland, braakland en niet-beteelde grond worden voorgeschreven dat ingeval de mest in twee werkgangen wordt aangewend en ondergewerkt de tijd tussen het aanwenden en het onderwerken zo kort mogelijk is. Deze aanpassing zal in de loop van dit jaar in een volgende wijziging van het BgdM worden vastgelegd.

1.4 Aanvullend regionaal en gebiedsgericht beleid

In regio's of zones rond bos- en natuurgebieden met veel bedrijven en een hoge veedichtheid komt aanzienlijk meer ammoniak op de daar aanwezige bos en natuurgebieden terecht dan in regio's of zones met een lage veedichtheid. Dit kan een reden zijn om daar verdergaande technieken voor te schrijven dan in minder zwaar belaste situaties. Daartoe zullen in aanvulling op de Amvb-huisvesting, waarbij minimum staleisen worden gesteld, de provincies de bevoegdheid krijgen om in door hen aan te wijzen regio's en gebieden verdergaande eisen te stellen die gemeenten als bevoegd gezag bij de vergunningverlening moeten hanteren. Een andere mogelijkheid om de emissie en depositie te verminderen is het verplaatsen van vee uit de zwaarbelaste regio's of zones naar de regio's waar nog «ammoniakruimte» is (en waar ook geen beperkingen vanuit andere overwegingen gelden). Hierbij kan worden aangesloten bij de voorgenomen herstructurering van de melkveehouderij in het kader van het nitraatbeleid.

Omdat de bronnen in de directe nabijheid van bos- en natuurgebieden op zich een zodanige neerslag kunnen veroorzaken dat de kritische waarde voor stikstofdepositie wordt overschreden, is het ammoniakbeleid er reeds jarenlang op gericht om de intensiteit van veehouderij in en rond bos en natuurgebieden te verminderen. Dit wordt depositiebeleid genoemd.

De Tweede Kamer heeft op 14 april 1998 een motie van het lid Meijer (CDA) aangenomen waarin zij de regering verzoekt om na het verstrijken van de huidige Interimwet ammoniak en veehouderij (IAV) het depositiebeleid om te zetten in emissiebeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 445, nr. 41).

In het regeerakkoord (zomer 1998) is over het mest- en ammoniakbeleid de volgende passage opgenomen: «Het mest- en mineralenbeleid wordt langs de bestaande lijn voortgezet, het ammoniakbeleid zal uitsluitend worden gebaseerd op het emissiespoor. Belangrijke milieudoelstellingen kunnen hiermee in grote delen van het land worden gerealiseerd, maar met name voor de kwetsbare zandgronden is aanvullend beleid noodzakelijk, mede met het oog op de EU-Nitraatrichtlijn. Hiervoor zal een stimulerend pakket maatregelen worden opgesteld, inclusief een financiële ondersteuning vanuit de ICES middelen.»

Eind 1998 hebben wij samen met de provincies en de VNG in ons overleg over de reconstructie van de concentratiegebieden en het toekomstig stank- en ammoniakbeleid de conclusie getrokken dat voor het oplossen van de ammoniakproblematiek een zoneringsbeleid niet gemist kan worden. Wij hebben deze conclusie als volgt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Reconstructiewet concentratiegebieden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 356, nr. 3) weergegeven «voor de bescherming van de natuurwaarden binnen de voor verzuring gevoelige gebieden van de EHS zijn naast technische eisen aanvullende maatregelen noodzakelijk. Deze maatregelen moeten bescherming bieden tegen de ammoniakbelasting die wordt veroorzaakt door nabij dergelijke gebieden gelegen veehouderijen. Dit vereist een sturing op de omvang en de locatie van de veestapel nabij deze gebieden.» In het afgelopen jaar hebben er belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden, die hebben geleid tot een andere uitwerking van het hoofdprincipe van zoneringsbeleid. Wij hebben deze uitwerking wederom in samenspraak met de provincies en de VNG uitgevoerd. Dit heeft geleid tot een aangepast zoneringsbeleid. In dit zoneringsbeleid worden beperkingen opgelegd aan vestiging en uitbreiding van veehouderijbedrijven in en rond voor verzuring gevoelige bos- en natuurgebieden die behoren tot de door de provincies vastgelegde ecologische hoofdstructuur en die zijn aangelegd of begrensd voor 1 mei 1988. Omdat een uitbreidingsverbod voor bestaande bedrijven voor de betrokken veehouders en hun gezinnen grote sociale en economische gevolgen kan hebben, hebben mijn collega van LNV en ik besloten om een zekere differentiatie in de beperkingen aan te brengen teneinde tot een maatschappelijk aanvaardbaar evenwicht te komen tussen het (individuele) landbouwbelang en het (collectieve) natuurbelang. Zo blijft de werkingssfeer van het zoneringsbeleid beperkt tot dat deel van de voor verzuring gevoelige bos- en natuurgebieden, dat ook thans al wordt beschermd door de werking van de Interimwet ammoniak en veehouderij (IAV) én die deel uitmaken van de door de provincies vastgestelde ecologische hoofdstructuur. Voor deze bos- en natuurgebieden wordt vervolgens onderscheid gemaakt naar de mate van kwetsbaarheid. Voorts worden de zones niet groter dan strikt noodzakelijk gemaakt. Ook wordt er rekening gehouden met het karakter van de melkrundveehouderij mede in relatie tot de kwaliteit van het landschap. Al deze overwegingen hebben geleid tot een zoneringsbeleid dat zo eenvoudig mogelijk is maar dat wel op onderdelen verschillend zal moeten worden uitgewerkt, rekening houdend met de grote verschillen die er zijn tussen de concentratiegebieden en de niet-concentratiegebieden, alsmede met de voorgenomen reconstructie in de concentratiegebieden.

Met de provincies en de gemeenten die zijn betrokken bij de reconstructie is vanwege het bijzondere karakter van deze reconstructie afgesproken om bijzondere regels voor de zoneringsbeleid toe te passen in de gebieden waarvoor een reconstructieplan is goedgekeurd. In de volgende paragraaf 1.5 zal nader op de systematiek van het zoneringsbeleid worden ingegaan. In paragraaf 1.6 worden de specifieke voorzieningen in verband met de reconstructie toegelicht.

1.5 Zoneringsbeleid

Gelet op de beperkingen van de thans beschikbare techniek en die van de in de komende jaren nog te verwachten technologische ontwikkelingen alsmede de grenzen die maatschappelijk worden gesteld aan een inkringing van de veestapel is zoneringsbeleid het meest kosteneffectieve instrument om kwetsbare bos- en natuurgebieden te beschermen. Tevens kan met zoneringsbeleid een toestroom van dieren in de richting van kwetsbare bos- en natuurgebieden worden voorkomen, teneinde het oplossen van de

ammoniakproblematiek in de toekomst niet nog moeilijker te maken dan op dit moment reeds het geval is.

De provincies zullen de bos- en natuurgebieden die thans in aanmerking worden genomen voor de toepassing van de Interimwet ammoniak en veehouderij (IAV) én die deel uitmaken van de door de provincies vastgestelde ecologische hoofdstructuur aan de hand van de bestemming en kritische depositiewaarde aanmerken als zeer kwetsbaar gebied (zogenoemd A-gebied) of als kwetsbaar gebied (verder aan te duiden als B-gebied). De ministers kunnen hiervoor nadere criteria stellen. Rondom deze bos- en natuurgebieden worden zones met vaste afstanden van 250 en 500 meter gehanteerd.

Er geldt een mix van beleidsmaatregelen:

- het vee-vrij maken van de aangewezen bos- en natuurgebieden (de A- en B-gebieden)
- het vee-arm maken van een zone van 0 tot 250 meter om de meest kwetsbare gebieden (de zogenoemde A1-zones)
- het tenminste stabiel houden en het zo mogelijk laten dalen van het huidige aantal dieren dat gehuisvest is in een bredere zone (250–500 meter) rond een meest kwetsbaar gebied (verder aan te duiden als A2-zone) of in een zone (0–500 meter) rond de kwetsbare gebieden (verder B-zone te noemen).

Om dat te bereiken zal bij wet worden geregeld:

- een vestigingsverbod voor bedrijven met vee in de A- en B-gebieden én in alle zones (A1, A2 en B zones) daaromheen
- een uitbreidingsverbod voor bestaande bedrijven met vee die zijn gelegen in de A- en B-gebieden of in de A1-zone
- uitbreiding van bestaande bedrijven met vee die gelegen zijn in een A2-zone of in een B-zone, is slechts toegestaan indien dit gepaard gaat met tenminste een dienovereenkomstige daling van de ammoniak-emissie in dezelfde zone. Daarbij wordt gecorrigeerd voor de stand der techniek zodat de omvang van de veestapel in de betreffende zone niet toeneemt.

In de A- en B-gebieden en in de A1-zone waar bestaande bedrijven niet mogen uitbreiden, zal om redenen van ammoniak op zich geen sprake zijn van gedwongen bedrijfsbeëindiging of gedwongen bedrijfsverplaatsing. In ieder geval mag het huidig aantal dieren op het bedrijf worden voortgezet, waarbij vanzelfsprekend moet worden voldaan aan de technische eisen. Wij zijn ons er van bewust dat het in de veehouderij een normaal proces is geworden dat om bedrijfseconomische redenen uitbreiding van het aantal dieren nodig dan wel wenselijk is (schaalvergroting). Wij zullen daarom binnen de beschikbare budgetten van de reconstructie en de herstructurering van de veehouderij ook gelet op de ammoniakproblematiek vrijwillige bedrijfsbeëindiging of bedrijfsverplaatsing uit de A- en B-gebieden en de A1-zone zoveel mogelijk stimuleren en ondersteunen. Door ervoor te zorgen dat er in de zones rondom de te beschermen bos- en natuurgebieden op bedrijfsniveau respectievelijk zoneniveau geen uitbreiding van het aantal dieren kan plaatsvinden, kunnen de beschikbare rijksmiddelen ook effectief worden ingezet.

Het nieuwe zoneringsbeleid zal gaan gelden voor alle diersoorten dus naast varkens en pluimvee ook voor melkrundvee, pelsdieren, eenden, schapen, geiten, etc.

Wij stellen voor een uitzondering te maken voor reeds bestaande relatief kleine melkveehouderijbedrijven gelegen in de A1-zone. Deze bedrijven mogen uitbreiden tot een stalemissie van maximaal 300 kilo (dit betekent circa 30 melkkoeien met bijbehorend jongvee in een traditionele loopstal

óf circa 60 melkkoeien met bijbehorend jongvee in een emissiearme stal met 50% emissiereductie t.o.v. een traditionele loopstal). Door deze uitzonderingsbepaling kunnen een aantal van deze melkveehouderij-bedrijven die van grote waarde worden geacht voor de kwaliteit van het landschap – eventueel in combinatie met het creëren van neveninkomsten – blijven bestaan.

Dit zoneringsbeleid betekent voor de veehouderijsector dat voor een belangrijk deel van de kleinere en middelgrote veehouderijbedrijven, die thans onder het regiem van de Interimwet ammoniak en veehouderij (IAV) of daarop gebaseerde ammoniakreductieplannen (Arp's) vallen, geen beperkingen meer vanwege het aanvullend ammoniakbeleid zullen gelden. En voor de bedrijven die wel onder het nieuwe zoneringsbeleid vallen, geldt dat een belangrijk deel de mogelijkheid krijgt om het aantal dieren op bedrijfsniveau toch uit te breiden.

1.6 Zonering in de reconstructiegebieden

Mijn collega van LNV en ik willen met het ammoniakbeleid aansluiten bij de voorgenomen reconstructie van de concentratiegebieden. De reconstructie heeft een meervoudige doelstelling, waaronder het bijdragen aan het verbeteren van de milieukwaliteit en het verbeteren van de economische structuur. Voor het ammoniakbeleid betekent dit dat de reconstructie moet leiden tot een aanzienlijke vermindering van de ammoniakproblematiek in deze overwegend zwaarbelaste regio's. Anderzijds mag de uitvoering van het ammoniakbeleid er niet toe leiden dat de uitvoering van de reconstructiebeleid en die van het mestbeleid worden belemmerd. Dit mestbeleid is er immers op gericht om te voldoen aan de EU-Nitraatrichtlijn. De herinrichting van deze regio's moet vanuit het oogmerk van ammoniak er vooral toe leiden dat de bedrijven van de toekomst op de vanuit ammoniakhoogpunt meest optimale plek zijn of worden gevestigd. Er moet geen vestiging of uitbreiding mogelijk worden gemaakt op plaatsen waar dat vanuit het toekomstperspectief voor deze regio's voor de periode na 2010 vanuit natuur en milieu ongewenst is.

Gebleken is dat de uniforme zones van 250 en 500 meter om A- en B-gebieden alsmede de aanwezigheid van veel, soms relatief kleine B-gebieden een adequate ruimtelijke herinrichting van de reconstructiegebieden in de weg kan staan.

De uniforme zones zijn in de reconstructiegebieden ook niet nodig omdat de Reconstructiewet andere instrumenten biedt gericht op inrichting en beheer van het landelijk gebied die elders niet gelden. In de reconstructiegebieden zal uit het milieueffectrapport voor het reconstructieplan moeten blijken of door een mix van het landelijke en het regionale en gebiedsgerichte ammoniakbeleid voldoende bescherming van de voor verzuring gevoelige bos- en natuurgebieden wordt geboden.

Om deze redenen krijgen de betrokken provincies de mogelijkheid om een flexibeler zonering te hanteren. De zonering is onderdeel van de reconstructieplanprocedure en gaat pas gelden vanaf het moment dat het reconstructieplan is goedgekeurd. Tot dat moment geldt het zoneringsbeleid zoals dat is beschreven in de vorige paragraaf.

Het wetsvoorstel Reconstructiewet concentratiegebieden laat toe dat niet het gehele concentratiegebied wordt «bedekt» met reconstructieplannen. Voor die delen van de concentratiegebieden waar geen reconstructie wordt uitgevoerd, blijft het zoneringsbeleid gelden dat in de vorige paragraaf is beschreven.

Het zoneringsbeleid voor de reconstructiegebieden betreft:

- één of meer B-gebieden kunnen als niet-kwetsbaar worden aangemerkt, op voorwaarde dat in het reconstructieplan één of meer andere

B-gebieden als A-gebied worden aangewezen, of één of meer andere bestaande of te ontwikkelen bos- of natuurgebieden die zijn gelegen op voor verzuring gevoelige grond als B-gebied worden aangewezen. Over de omvang van de compensatie vindt nog overleg met de provincies en de gemeenten plaats.

- in de aangewezen A- en B-gebieden geldt een vestigings- en uitbreidingsverbod
- er worden rond de A- gebieden en de B-gebieden zones aangewezen waar een vestigings- en uitbreidingsverbod geldt (dus dezelfde regels als elders in de A1-zones gelden)
- de breedte van de zones rond de A-gebieden bedraagt tenminste 250 meter
- voor de zones rond de B-gebieden is geen minimum breedte aangegeven en mogen kleiner dan 250 meter zijn
- de omvang van de zones rond de A- en B-gebieden wordt evenwel zodanig gekozen dat, in samenhang met andere maatregelen en voorzieningen, met betrekking tot het reconstructieplangebied een aanzienlijke reductie kan worden bereikt van zowel de ammoniakemissie afkomstig uit de zones als ook van de depositie op elk van de A- en B-gebieden. Een en ander zal moeten blijken uit het milieueffectrapport dat voor het reconstructieplan moet worden opgesteld.
- voor de zones rond de A- en B-gebieden geldt voor relatief kleine melk- rundveehouderijen dezelfde uitzondering als elders in de A1-zones geldt.

In de reconstructiegebieden zal dus geen sprake zijn van (A2- en B-) zones met een salderingssystematiek. Na het vervallen van de dier- en mest-productierechten zal per reconstructiegebied een systeem van emissiesaldering tussen een bedrijf dat wil groeien en één of meer bedrijven die stoppen of krimpen worden ingevoerd. Dit om te vermijden dat het vervallen van de dierrechtenstelsels zal leiden tot een verhoging van de totale ammoniakemissie in de reconstructiegebieden. Deze emissiesaldering zal dan ook van toepassing zijn op de relatief kleine melk- rundveehouderijen die tot een stalemissie van maximaal 300 kilo mogen uitbreiden.

1.7 Omgevingstoets van de Wet milieubeheer

De Interimwet ammoniak en veehouderij, waarin is vastgelegd hoe bij het verlenen van milieuvergunningen met het aspect ammoniak moet worden omgegaan, zal uiterlijk per 1 januari 2002 vervallen. Daarmee komt het aspect ammoniak weer geheel te vallen onder het regime van de Wet milieubeheer hetgeen mede inhoudt dat het bevoegd gezag bij de beslissing omtrent de milieuvergunning voor een veehouderij verplicht is om bij de toetsing van de effecten van de inrichting op de omgeving (de zogenaamde omgevingstoets) ook de ammoniakdepositie afkomstig van de aanvrager alsmede de depositie afkomstig van andere bedrijven op nabijgelegen voor verzuring gevoelige bos- en natuurgebieden én de achtergronddepositie in het betreffende gebied in de beschouwing te betrekken.

Uit toetsing aan Europees recht is gebleken, dat voor bedrijven met varkens en pluimvee boven de IPPC/Mer-omvang de verplichting tot individuele omgevingstoetsing niet alleen uit de Nederlandse regelgeving (Wet milieubeheer) volgt, maar ook uit Europese regelgeving. Wij wijzen in dat verband op Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175; verder: de Mer-richtlijn) en Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257; verder: de IPPC-richtlijn).

Om strijd met de bovengenoemde richtlijnen te voorkomen, moet de omgevingstoets met betrekking tot ammoniak in ieder geval worden gehandhaafd bij de verlening van een milieuvergunning voor bedrijven met een omvang van tenminste 2 000 plaatsen voor mestvarkens, 750 plaatsen voor zeugen en 40 000 plaatsen voor pluimvee. In de Nederlandse situatie heeft dat op dit moment betrekking op ongeveer 30% van de intensieve veehouderijen. Dit percentage zal in komende jaren vanwege de schaalvergroting naar verwachting sterk toenemen. Gelet op het voorgaande hebben wij in overleg met de provincies en de VNG geconcludeerd dat de omgevingstoets, ook waar het de depositie van ammoniak betreft, uit de Wet milieubeheer van toepassing blijft op alle veehouderijen. Voor de IPPC/Mer-bedrijven is dit verplicht op basis van Europees recht. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid is de omgevingstoets ook noodzakelijk voor bedrijven, die niet onder de IPPC/Mer-richtlijnen vallen, maar evenveel of meer ammoniak emitteren. Dat betekent echter niet, dat de omgevingstoetsing tot het weigeren van milieuvergunningen hoeft te leiden.

Wij gaan er met de betrokken provincies en gemeenten vanuit dat in de reconstructieplannen de gebieden en de locaties waar vestiging of uitbreiding van de veehouderij ruimtelijk mogelijk zal worden gemaakt, zodanig worden geselecteerd dat zij op voldoende afstand zijn gelegen van een natuurgebied. Zo kan worden voorkomen dat de omgevingstoetsing nog het gevolg zou kunnen hebben dat een milieuvergunning zou moeten worden geweigerd aan een veehouder die in het ruimtelijk spoor de mogelijkheid tot uitbreiding of vestiging wordt geboden. Er is voor de reconstructieplannen in een milieu-effect-rapportage (mer) voorzien. Verwacht wordt dat de in een reconstructieplan gemaakte afweging tussen de effecten van ammoniak op de natuurgebieden enerzijds en alle andere belangen anderzijds via een milieu-effect-rapportage wordt ondersteund.

Buiten de reconstructiegebieden biedt de voorgestelde uniforme zonerings met bijbehorende beperkingen naar verwachting voldoende milieubescherming voorzover het gaat om veehouderijbedrijven die kleiner zijn dan de omvang die wordt genoemd in de IPPC/Mer-richtlijnen. Voor grote bedrijven kan niet worden uitgesloten dat de toets tot het weigeren van de milieuvergunning leidt. Voor zover er een individuele mer-plicht bestaat, geeft deze de voor een omgevingstoetsing noodzakelijke informatie.

1.8 Emissieplafonds voor de reconstructiegebieden

Mijn collega van LNV en ik hebben u reeds per brief op 25 februari jl. en op 17 maart jl. geïnformeerd over onze afspraken met de provincies, de gemeenten en LTO-Nederland over onze inzet bij de Europese onderhandelingen inzake de hoogte van het emissieplafond in 2010.

De Kamer heeft ons op 4 april jl. in een motie van de leden Van der Vlies en Meijer (kamerstuk 26 729, nr. 30) gevraagd in de EU-onderhandelingen over de vaststelling van nationale ammoniakemissieplafonds voor Nederland «strak vast te houden aan 128 kton» Wij hebben voordien op 30 maart jl. in de Kamer aangegeven dat wij in deze motie een inspanningsverplichting en géén resultaatsverplichting lezen en om die reden geen grote bezwaren tegen de motie hebben.

De provincies die betrokken zijn bij de reconstructie van de concentratiegebieden willen als uitgangspunt voor de op te stellen reconstructieplannen een ammoniakemissieplafond voor het jaar 2010 meegeven. Dat regionale ammoniakemissieplafond zal worden afgeleid van een nationaal emissieplafond. Omdat de EU-onderhandelingen naar verwachting pas volgend jaar worden afgerond, moet voorlopig worden gewerkt met een «werkafpraak». Wij hebben met de provincies en de gemeenten afge-

sproken dat voorlopig wordt uitgegaan van 104 kiloton in 2010 met daarbovenop een nog nader vast te stellen bandbreedte.

Het nationale emissieplafond zal door het rijk over de 12 provincies worden verdeeld, waarbij rekening wordt gehouden met het onderscheid concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden. De toedeling voor de concentratiegebieden vindt tot 2010 plaats op basis van de huidige aantallen dieren. Het «huidige» aantal dieren zal worden gecorrigeerd met een schatting van de inkrimping van de veestapel tot 2010 als gevolg van het nieuwe mestbeleid. Voorts wordt een schatting gemaakt van de emissiereductie die in 2010 zal worden bereikt door inzet van de in paragraaf 1.3 beschreven emissiereducerende maatregelen.

Verdeling van het nationale plafond na 2010 zal ook voor de concentratiegebieden steeds meer plaatsvinden op basis van aanwezige natuurwaarden.

2. Stankbeleid

2.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 wordt kort ingegaan op de aanleiding voor de herziening van het stankbeleid, waarna in 2.3 het hinderbelevingsonderzoek, dat het afgelopen jaar heeft plaatsgevonden, aan de orde komt. In 2.4 wordt kort ingegaan op de landelijke herziening van het stankbeleid, vooral van belang voor de niet-reconstructiegebieden. Tenslotte wordt in 2.5 aangegeven wat ik, ten behoeve van een snelle uitvoering van de reconstructie, voornemens ben speciaal voor de reconstructiegebieden te gaan regelen. Hierbij ga ik apart in op de cumulatiemethodiek.

2.2 Aanleiding voor de herziening van het stankbeleid

In 1996 hebben de toenmalige ministers van VROM en LNV de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996 (hierna te noemen Richtlijn 1996) vastgesteld. Met de Richtlijn 1996 werd aan gemeenten een aangepaste methode aangereikt om bij de behandeling van vergunningsaanvragen voor veehouderijen het stankaspect op een objectieve manier te kunnen beoordelen.

De Richtlijn 1996 is de opvolger van de Brochure Veehouderij en Hinderwet uit 1985 (hierna te noemen Brochure 1985). Essentie van zowel de Brochure 1985 als van de Richtlijn 1996 is dat tussen een veehouderijbedrijf van een bepaalde omvang en een te beschermen object een bepaalde minimum afstand dient te worden aangehouden, om het te beschermen object op die manier te beschermen tegen onaanvaardbare geurhinder. Hierbij zijn de te beschermen objecten onderverdeeld in vier verschillende categorieën, met elk een verschillend beschermingsniveau. Volgens de Tweede Kamer en het landbouwbedrijfsleven veroorzaakte de Brochure 1985 onbedoelde knelpunten voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de intensieve veehouderij. Daarom is in de Richtlijn 1996, t.o.v. de Brochure 1985, een aantal versoepelingen doorgevoerd:

- Wijziging van de categorie-indeling van stankgevoelige objecten, waarbij een aantal te beschermen objecten in een categorie met een lager beschermingsniveau is ingedeeld. Belangrijkste voorbeeld hiervan is de verschuiving van verspreid liggende burgerwoningen in het landelijk gebied van categorie III naar categorie IV.
- Wijziging van de zogenaamde cumulatiemethodiek: dit is de methode ter berekening van de totale stankbelasting, wanneer meer dan één bron verantwoordelijk is voor de op een te beschermen object veroorzaakte stankbelasting. Ook de stankbelasting afkomstig van meerdere bronnen die op een te beschermen object mag rusten, is aan bepaalde maxima gebonden.

In 1998 oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een aantal beroepszaken dat een deel van de versoepelingen van de Richtlijn 1996 wetenschappelijk onvoldoende was onderbouwd. Dit geldt onder andere voor de wijziging in de categorie-indeling en voor de vereenvoudigde cumulatiemethodiek. Gevolg van deze uitspraken is dat gemeenten bij vergunningverlening voor een belangrijk deel terug moeten vallen op de Brochure 1985.

In de Richtlijn 1996 heeft mijn voorgangster al aangekondigd om op termijn te willen komen tot een fundamentele herbezinning op het stankbeleid voor de veehouderij. Door de uitspraken van de Raad van State is deze herbezinning in een stroomversnelling gekomen. Ter voorbereiding hiervan heb ik eind 1998 een zogenaamd hinderbelevingsonderzoek op laten starten dat eind 1999 is afgerond en dat de wetenschappelijke basis moet gaan vormen voor het nieuwe agrarisch stankbeleid.

2.3 Het hinderbelevingsonderzoek

Het onderzoek legt de relatie tussen de zogenaamde geurbelasting die stallen van de intensieve veehouderij bij omwonenden veroorzaken en de hinder die daarvan door de omwonenden wordt ondervonden. Voor een groot aantal woningen in de nabijheid van intensieve veehouderijen is de geurbelasting vastgesteld. Deze geurbelasting is berekend met een gevalideerd verspreidingsmodel, waarbij alle geurbronnen (stallen) die voor een woning relevant zijn worden meegenomen. De geuruitstoot van de stallen, afhankelijk van het type stal en het aantal dieren, is bekend. Vervolgens zijn de bewoners van de desbetreffende woningen geënquêteerd, waarbij is geïnventariseerd hoeveel bewoners hinder van stank uit stallen ondervinden. Voor elk van de verschillende omgevingscategorieën zijn een groot aantal enquêtes uitgevoerd. Door het grote aantal enquêtes is een zo objectief mogelijke relatie geurbelasting-hinder gevonden. Met deze onderzoeksopzet is aangesloten bij hetgeen al jaren wordt gebruikt ten behoeve van (de normstelling in) het geurhinderbeleid voor de industrie.

Met het onderzoek is in eerste instantie getoetst of de indeling in vier omgevingscategorieën (vier «beschermingsniveaus») gerechtvaardigd en noodzakelijk is. Daarnaast is getracht om meer inzicht te krijgen in cumulatiesituaties. Kort samengevat kunnen de volgende conclusies uit het onderzoek worden getrokken:

- Indeling in omgevingscategorieën. Er blijkt geen significant verschil in hinderbeleving te bestaan tussen de verschillende omgevingscategorieën. Een hoog percentage geënquêteerden, die zijn blootgesteld aan de stankbelasting die is toegestaan in categorie IV (de categorie met het laagste beschermingsniveau), blijken hinder te hebben van stank uit stallen.
- Cumulatie. In situaties waarbij de stank door meerdere bronnen wordt veroorzaakt, de zogenaamde cumulatiesituaties die in de concentratiegebieden veelvuldig voorkomen, blijkt de berekende, gecumuleerde stank minder hinder te veroorzaken dan dezelfde hoeveelheid stank veroorzaakt door één bron. Dit is aanleiding geweest om een nadere analyse te plegen van de grote hoeveelheid gegevens die het onderzoek heeft opgeleverd. Deze nadere analyse is inmiddels afgerond, en bevestigt het beeld dat cumulatie-situaties soepeler kunnen worden beoordeeld dan tot nu toe gebeurt.

In bovengenoemde nadere analyse is ook gekeken naar een mogelijk verschil in hinderbeleving tussen de concentratiegebieden en de niet-concentratiegebieden. Het blijkt dat geënquêteerden in de concentratiegebieden minder hinder ondervinden van eenzelfde hoeveelheid stank dan geënquêteerden van de niet-concentratiegebieden. Deze voorlopige

conclusie betrek ik bij mijn beleidsvoornemen voor de reconstructiegebieden.

2.4 Landelijke herziening van het stankbeleid

De conclusies die getrokken kunnen worden uit het hinderbelevingsonderzoek, en die in 2.3 kort zijn samengevat, geven aanleiding tot herziening van het vigerende stankbeleid. Hierbij zal ik, in vergelijking met het huidige stankbeleid, in ieder geval een beslissing nemen over de volgende punten:

- de indeling in omgevingscategorieën,
- de toe te passen normering,
- het verschil in hinderbeleving tussen inwoners van de concentratiegebieden en inwoners van de niet-concentratiegebieden,
- de toe te passen cumulatiemethodiek.

Deze totale herziening zal naar verwachting nog minimaal twee jaar in beslag nemen. Tot die tijd zal bij de vergunningverlening de Richtlijn 1996 moeten worden gehanteerd met inachtneming van de jurisprudentie daarover. Dit betekent dat voor belangrijke onderdelen moet worden teruggevallen op de Brochure 1985.

De bestuurders van provincies en gemeenten buiten de reconstructiegebieden hebben aangegeven akkoord te zijn met het handhaven van Brochure 1985 en Richtlijn 1996 gedurende de periode tot de inwerkingtreding van het nieuwe stankbeleid.

Voor de reconstructiegebieden zal ik echter op korte termijn een aantal wijzigingen in de regelgeving doorvoeren, op basis van het bestuurlijke afsprakenkader waarover ik u eerder informeerde. In de volgende paragraaf ga ik hierop nader in.

Mijn ambtgenoot van LNV en ik zijn voornemens om u eind dit jaar nader te informeren over onze beleidsvoornemens omtrent de totale herziening van het agrarisch stankbeleid.

2.5 Agrarisch stankbeleid in de reconstructiegebieden

2.5.1 Individuele toetsing

Samen met mijn ambtgenoot van LNV, de gedeputeerden van de betrokken provincies, de VNG en de LTO heb ik besloten om specifiek voor de reconstructiegebieden versneld een wettelijke regeling voor stank te maken. Daarbij zijn er afspraken gemaakt omtrent de normering die in deze wettelijke regeling voor de reconstructiegebieden wordt opgenomen. Belangrijk uitgangspunt hierbij is geweest dat het stankbeleid met bijbehorende normering een succesvolle uitvoering van de reconstructie en het nieuwe mestbeleid niet in de weg mag staan. De reconstructie heeft een meervoudige doelstelling die zo goed mogelijk moet kunnen worden gerealiseerd. Dit vereist onder andere voor de stanknormering in de reconstructiegebieden een zorgvuldig uitgebalanceerde normstelling die, rekening houdend met een vermindering van het aantal geurgehinderden als gevolg van de reconstructie, past binnen de NMP3-doelstelling. Naar onze mening hebben wij in de gemaakte afspraken de juiste balans gevonden.

Gezien de korte termijn waarop de wettelijke regeling tot stand moet komen en in werking moet treden, wordt de (bekende) systematiek van de Richtlijn 1996 en de Brochure 1985 gevolgd. Dit houdt onder andere in dat de indeling in categorieën van stankgevoelige objecten en het hanteren van de afstandsgrafiek gehandhaafd blijft.

Kort samengevat zal voor de reconstructiegebieden het volgende gaan gelden:

- a. Voor de gebieden en locaties, waar uitbreiding of vestiging van vormen van veehouderij ruimtelijk is toegestaan of in het kader van de reconstructie mogelijk zal worden gemaakt:
- De ruimere normering van de Richtlijn 1996 . Dit betekent dus dat de indeling van omgevingscategorieën uit de Richtlijn 1996 hier (weer) zal gelden. Dit zal in de wettelijke regeling worden vastgelegd.
 - Als in het kader van de ruimte-voor-ruimte regeling, één of enkele nieuwe burgerwoningen op de bedrijfskavel van een ex-intensieve veehouderij worden gebouwd, dan geldt voor deze burgerwoning(en) dezelfde bescherming als die gold voor de voormalige intensieve veehouderij (het zogenaamde Duitse systeem). De minimumafstand die moet worden aangehouden tussen de gevel van de burgerwoning en het emissiepunt van een naburig intensieve veehouderij is 50 meter. Ook in de gevallen waar niet wordt gesloopt, maar de voormalige bedrijfswoning door de ex-veehouder of een ander wordt bewoond en daarmee volgens het vigerende stankbeleid (Brochure 1985 én Richtlijn 1996) een burgerwoning wordt, zal dit in deze onderdelen van het reconstructiegebied niet meer leiden tot een wijziging van het niveau van bescherming. Dit zal ook in de wettelijke regeling worden vastgelegd.
 - Voor kleinschalige nevenactiviteiten op agrarische bedrijven zal hetzelfde beschermingsniveau gelden als voor een bij dat bedrijf behorende woning.
- b. Voor de rest van de reconstructiegebieden zal geen wettelijke voorziening worden getroffen. Dit betekent dat bij de vergunningverlening de Brochure 1985 en die onderdelen van de Richtlijn 1996 die niet door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ter discussie zijn gesteld, zullen moeten worden gehanteerd

2.5.2 Cumulatiemethodiek voor reconstructiegebieden

Naast de bovengenoemde afspraken op het gebied van normstelling, hebben wij met de gedeputeerden van de reconstructie-provincies, de VNG en de LTO ook afspraken gemaakt over cumulatie. Afgesproken is dat er een nieuwe cumulatiemethodiek wordt ontwikkeld, die ook in de wettelijke regeling voor de reconstructiegebieden wordt opgenomen. Hierover kunnen wij u het volgende meedelen.

Zoals hierboven al aangegeven heeft het hinderbelevingsonderzoek aanleiding gegeven om cumulatiesituaties nader te analyseren. Deze nadere analyse is inmiddels afgerond en zal voor de landelijke herziening van het stankbeleid leiden tot een andere opzet van de cumulatiemethodiek. Om een snelle uitvoer van de reconstructie mogelijk te maken hebben mijn ambtgenoot van LNV en ik er voor gekozen om voor de gebieden en -locaties, zoals bedoeld onder a van paragraaf 2.5.1, zoveel mogelijk aan te sluiten bij de methodiek uit de Richtlijn 1996. Bij het vaststellen van de nieuwe toetsingswaarde waaraan in cumulatiesituaties moet worden voldaan, zal rekening worden gehouden met de resultaten van het hinderbelevingsonderzoek. De aanpassingen die in vergelijking met de methodiek uit de Richtlijn 1996 worden doorgevoerd zullen leiden tot een soepelere benadering van cumulatiesituaties.

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