

Vergaderjaar 2003–2004

28 171

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen

Nr. 50

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 december 2003

In het wetgevingsoverleg van 8 december jl. inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 heb ik toegezegd de Kamer nader te informeren over de betekenis en reikwijdte van zonerings, dit mede in het licht van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav). Deze brief, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voorziet hierin.

Achtereenvolgens komen de navolgende onderwerpen aan de orde:

1. Habitatrictlijn/reikwijdte externe werking;
2. Duidelijkheid over externe werking/betekenis zonerings in het licht van het wetsontwerp 28 171;
3. Samenloop wetsvoorstel 28 171 en Wav;
4. Voorgestelde zonerings Wet ammoniak en veehouderij;
5. Conclusies.

1. Habitatrictlijn/externe werking gedefinieerd

De Habitatrictlijn verplicht activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor een Vogel- of Habitatrictlijngebied op hun gevolgen voor dat gebied te beoordelen. Het maakt daarbij niet uit of deze activiteiten in of buiten het richtlijngebied zijn gelegen. Voor zover activiteiten buiten een Vogel- of Habitatrictlijngebied op hun gevolgen voor dat gebied moeten worden beoordeeld, is sprake van externe werking.

Ik teken hierbij het volgende aan. Richtlijngebieden worden aangewezen op basis van specifieke natuurwaarden. In het kader van de Habitatrictlijn vragen niet alle activiteiten buiten een gebied om een beoordeling op grond van de Habitatrictlijn maar alleen activiteiten die gevolgen hebben voor de specifieke natuurwaarden waarvoor het betrokken richtlijngebied is aangewezen. Verder zijn de aard en omvang van de concrete activiteit en de kwetsbaarheid van de betrokken natuurwaarde bepalend voor de vraag of er sprake is van schadelijke gevolgen. Hieruit volgt dat over de

reikwijdte van de externe werking voor alle gebieden of per gebied dan ook moeilijk een algemene uitspraak kan worden gedaan.

Dit betekent echter niet dat op voorhand in het geheel geen helderheid aan de praktijk kan worden gegeven.

2. Verduidelijking externe werking/betekenis zonering in het licht van wetsvoorstel 28 171

Teneinde de uitvoeringspraktijk een handvat te geven wanneer nu wel of niet getoetst moet worden, is jaren geleden al geopperd te komen tot een zonering rond Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. De gedachte achter deze voorstellen is dat activiteiten in een dergelijke zone getoetst moeten worden; daarbuiten is van een schadelijk gevolg naar alle waarschijnlijkheid geen sprake en kan een individuele beoordeling achterwege blijven.

De Habitatrichtlijn zelf voorziet niet in een dergelijke zonering. De gebiedsbescherming ingevolge de vereisten van artikel 6 van de Habitatrichtlijn noopt in beginsel tot maatwerk. Artikel 6 gaat ervan uit dat plannen en projecten steeds van geval tot geval worden getoetst.

Betekent dit dat van het instrument zonering in het licht van het wetsvoorstel 28 171 dan maar geheel moet worden afgezien?

In uw Kamer is geopperd om dan maar uit te gaan van een nulmeterzonering, inhoudende dat in alle gevallen individuele toetsing plaatsvindt. Ik wil zover niet gaan omdat ik van oordeel ben dat zones bevorderlijk zijn voor de duidelijkheid waar de uitvoeringspraktijk om vraagt en vanwege een beperking van de administratieve belasting. Een lastig punt hierbij is dat in het kader van de Habitatrichtlijn aan een zonering alleen bindende juridische gevolgen kunnen worden toegekend als voor alle denkbare gevallen geen risico's ontstaan in het licht van de ingevolge artikel 6 van deze richtlijn vereiste toets. Dit betekent dat absolute zekerheid bestaat dat geen significante effecten zullen optreden of anderszins de kwaliteit van het gebied zal verslechteren.

Of anders gezegd, in de gevallen dat die absolute zekerheid niet kan worden gegeven kan zonering in het wetsvoorstel 28 171 geen harde juridische status verkrijgen, immers niet uitgesloten is dat in concrete gevallen een individuele toets ingevolge de Habitatrichtlijn vereist is. In uw Kamer is daarop aangegeven dat zonering in deze gevallen meer weg heeft van een schijnzekerheid. Ik ben het daar niet zondermeer mee eens. Als de zonering goed is onderbouwd en het risico dat ervan moet worden afgeweken zo klein mogelijk wordt gehouden, is het een nuttig hulpmiddel voor de uitvoeringspraktijk. Dat kan naar mijn oordeel – in het in het wetsvoorstel 28 171 voorziene – beheersplan goed worden uitgewerkt en toegespitst op de specifieke situatie van het gebied en de specifieke activiteiten in en rond dat gebied.

Voor wat betreft de rol van het beheersplan in het wetsvoorstel mag ik voor het overige korthedshalve verwijzen naar mijn antwoorden op vragen van uw Kamer d.d. 3 november 2003 (TK 28 171, nr. 25).

3. Samenloop wetsvoorstel 28 171 en Wet ammoniak en veehouderij

De Wet ammoniak en veehouderij beoogt kwetsbare, voor verzuring-gevoelige gebieden tegen aantasting door ammoniak te beschermen. De Wet ammoniak en veehouderij biedt hiertoe een wettelijk toetsingskader voor de beoordeling van de milieugevolgen van de uitstoot van ammoniak in de veehouderij buiten deze gebieden. Deze externe werking is,

anders dan in het wetsvoorstel 28 171, in de huidige Wet ammoniak en veehouderij zelve in een zoneringsregeling uitgewerkt.

Deze zoneringsregeling houdt in dat in de 250 meter-zone rond verzuringgevoelige gebieden op enkele uitzonderingen na op grond van de Wet milieubeheer ten aanzien van de ammoniakemissie geen individuele toets is voorzien. De reden hiervoor is dat in deze zone nieuwvestiging en uitbreiding van veehouderijen boven een gecorrigeerd emissieplafond niet zijn toegestaan. Buiten die zone behoeven uitsluitend de grote veehouderijen (de zogeheten IPPC-richtlijnbedrijven) individueel te worden getoetst. Deze uitzondering voor de IPPC-richtlijnbedrijven is gemaakt omdat net als de Habitatrichtlijn ook de IPPC-richtlijn in beginsel dwingt tot een individuele toets.

Het regime van het wetsvoorstel 28 171 en dat van de Wet ammoniak en veehouderij komen samen daar waar het gaat om kwetsbare, voor verzuringgevoelige gebieden die tevens Vogel- en/of Habitatrichtlijngebied zijn. In dat geval gaat bij strijdigheid het regime van het wetsvoorstel voor. De reden daarvan is dat het Europese recht, zoals neergelegd in het wetsvoorstel, prevaleert boven het in de Wet ammoniak en veehouderij neergelegde nationale beleid.

Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat in afwijking van de Wet ammoniak en veehouderij buiten de 250 meter-zone de ammoniakuitstoot op grond van het wetsvoorstel toch afzonderlijk beoordeeld dient te worden omdat ook buiten de 250 meter zoneringsregeling van de Wav significante effecten kunnen optreden bij nieuwvestiging of uitbreiding van veehouderijen.

4. Voorgestelde zoneringsregeling VHR/Wav

In onze brief van 11 september hebben de staatssecretaris van VROM en ik een zoneringsvoorstel neergelegd dat voor bovengenoemde problematiek een oplossing biedt. Wij stellen hierin voor aan te sluiten bij de reeds bestaande regeling in de Wav, zodat eveneens kan worden aangesloten bij de reeds bekende uitvoeringspraktijk.

Het overgrote deel van de kwetsbare VHR-gebieden valt nu reeds onder de werkingssfeer van de Wav en kent dus reeds een beschermingszone van 250 meter. Kwetsbare VHR-gebieden die nu nog niet onder de Wav vallen, zullen daar door een wetswijziging onder worden gebracht.

De zone van 250 meter in de Wav is echter onvoldoende met het oog op de VHR-richtlijnen. Tot een afstand van 500 meter zal nieuwvestiging en uitbreiding van veehouderijen ongeacht de omvang ervan zodanige effecten op het natuurgebied hebben dat deze niet door het stellen van technische eisen voldoende kunnen worden teruggebracht. Daarom hebben wij aangekondigd in onze brief van 11 september dat de Wav-zone voor de kwetsbare VHR-gebieden zal worden vergroot tot 500 meter.

Met de beperkingen die dan zullen gelden voor veehouderijen binnen deze zone – verbod op nieuwvestiging en uitbreiding (ten opzichte van het gecorrigeerd emissieplafond) – wordt voor die bedrijven voldaan aan de eisen van de VHR-richtlijnen ten aanzien van ammoniak.

Dit neemt niet weg dat de individuele toetsing formeel van kracht blijft. De verplichting tot individuele toetsing vloeit voort uit de richtlijn en wordt geïmplementeerd in de Nbwet. Deze toets betreft ook andere aspecten dan alleen ammoniak. Wanneer echter aan de eis uit de Wav is voldaan, zal deze toets voor ammoniak geen andere gevolgen hebben dan hetgeen uit de Wav voortvloeit.

Wel wil ik hierbij de kanttekening maken dat er verzoeken zijn gedaan om voor enkele vormen van extensieve of biologische veehouderij uitzonderingen te maken op het oprichtings- en uitbreidingsverbod binnen de

zone. De huidige Wav kent ook dergelijke uitzonderingen. Ik wijs erop dat de eventuele uitzonderingen in de Wav voor de bedrijven in de zones rondom kwetsbare VHR-gebieden in overeenstemming moeten zijn met hetgeen de richtlijnen vereisen. Is dit niet het geval, dan gaan de eisen die voortvloeien uit de Nbwet voor datgene wat geregeld is in de Wav. Wij onderzoeken nog welke uitzonderingen mogelijk zijn.

Buiten de 500 meter zones zullen emissies van ammoniak uit veehouderij-bedrijven, wanneer dit meer is dan 2000 kg per jaar, nog significante negatieve effecten hebben. Ook hier zal een toetsing noodzakelijk zijn en zullen passende maatregelen moeten worden getroffen. Ook hier kiezen wij, ter beperking van bestuurlijke lasten en ter bevordering van duidelijkheid vooraf over vestigings- en uitbreidingsmogelijkheden, voor een zoneringsaanpak. Wij hebben in onze brief van 11 september een zone van 1500 meter voorgesteld waarbinnen vestiging en uitbreiding slechts mogelijk is tot een emissie van 2000 kg emissie per jaar. Buiten de zone van 1500 meter zal geen toetsing meer nodig zijn, met uitzondering van de zeer grote bedrijven (10 000 kg ammoniakemissie). Dit wil dus zeggen dat buiten de 1500 meter zone zeer ruime mogelijkheden zijn voor vestiging en uitbreiding van veehouderijen. Deze zone van 1500 meter willen wij niet in de Wav vastleggen. Wij verwachten dat deze generieke aanpak – een zelfde beperking voor alle bedrijven in zo'n brede zone, en het afzien van een toetsing buiten de zone als de emissie lager is dan de 10 000 kg – niet in alle voorkomende gevallen in overeenstemming zal zijn met de richtlijnen. Er moet daarom ruimte blijven om, aansluitend bij plaatselijke omstandigheden, uitzonderingen te maken en maatwerk te bieden bij de vergunningverlening.

Daarom hebben wij in onze brief van 11 september aangekondigd een handreiking op te stellen waarin de 1500 meter zone zal worden opgenomen.

Op deze manier ontstaat een samenhangend zoneringsvoorstel, dat voor zeer velen maximale duidelijkheid biedt.

De duidelijkheid van dit voorstel voor zeer velen vind ik te verkiezen boven de onduidelijkheid voor allen die met de individuele beoordeling samenhangt. Een minimale mate van onzekerheid acht ik dan ook aanvaardbaar.

Terzijde merk ik nog het volgende op.

De omvang van areaal kwetsbare natuur dat middels de Wav wordt beschermd, voor zover niet zijnde kwetsbare Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden, wordt in het genoemde kabinetsvoorstel van 11 september sterk beperkt. Het geeft hiermee invulling aan de motie Schreijer-Pierik en de tekst van het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet. Daarmee wordt ook het aantal bedrijven dat met beperkingen te maken kan hebben in deze gebieden sterk beperkt. Bij de gekozen aanpak van de beperking, namelijk door opgaande naaldbossen uit te sluiten van de werkingssfeer, zijn van provinciezijde vraagtekens geplaatst. Zij hebben toegezegd voor 1 januari a.s. met een alternatief voorstel te komen. U bent hierover geïnformeerd en ik wacht dit voorstel af.

Uit één en ander volgt overigens dat ik de motie op stuknummer 46 van de leden Snijder-Hazelhoff en Jager ontraad; ten aanzien van de ammoniakzoning wenst het kabinet – met inachtnaam van het bovengestelde ten aanzien van de zoning rond VHR-gebieden – vast te houden aan de afspraken in het Hoofdlijnenakkoord.

5. Conclusie

Ik zie in het principe van zoning, ook in de gevallen dat geen 100% zekerheid bestaat of een individuele toets achterwege kan blijven, grote voordelen. Zoning biedt snel duidelijkheid vooraf aan bedrijven en bestuurs-

organen over de eventuele beperkingen die er gelden rond Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Zonering heeft ook een sterke beperking van de administratieve belasting voor bedrijfsleven en overheid tot gevolg. Immers de administratieve rompslomp van de individuele toetsingen wordt sterk ingeperkt.

Ook spoort de voorgestane zonering voor ammoniak (en de uitzondering voor gebiedsplannen daarop) volledig met de aanpak zoals voorgestaan voor de reconstructie in ons land. Daar wordt standaard met zoneringen gewerkt. Daarnaast sluit de zonering voor ammoniak naadloos aan bij de gegroeide praktijk in ons land, zoals die eerder in de Wav gestalte kreeg.

Al met al ben ik van oordeel dat er zodanig grote voordelen aan het werken met (ammoniak)zoneringen vast zitten, dat deze aanpak veruit te verkiezen is boven een aanpak door middel van individuele beoordelingen. Ik weet me hierin gesteund door de bestuurlijke partners en maatschappelijke organisaties.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman