

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 143d

27 835

Regels inzake stankemissie in ontwikkelingsgebieden (Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden)

27 836

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

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 januari 2002

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het nader voorlopig verslag dat de vaste commissies voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op 20 december jl. hebben vastgesteld.

Zowel de leden van de fracties van het CDA als die van de VVD zijn van mening dat de wetsvoorstellen inzake ammoniak en stank en het wetsvoorstel voor de reconstructie van de concentratiegebieden in nauwe samenhang moeten worden beschouwd. De leden van de VVD-fractie hebben daarbij de indruk dat de voorliggende wetsvoorstellen weinig perspectief bieden op een succesvolle reconstructie en dat een groot aantal bedrijven onnodige beperkingen wordt opgelegd.

De CDA-fractie blijft van mening dat de onderbouwing van de wetsvoorstellen inzake ammoniak en stank wetenschappelijk gezien nog veel vragen oproept. Het niet gelden van het wetsvoorstel inzake stank in de verwevingsgebieden achten deze leden niet acceptabel; zij staan op het standpunt dat het wetsvoorstel op dat punt moet worden gewijzigd.

De leden van de fractie van PvdA zijn overtuigd van de noodzaak van specifiek ammoniak- en stankbeleid in aanvulling op generiek emissiebeleid. Wel willen deze leden, evenals de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP, op een aantal punten nog meer duidelijkheid.

Bij de beantwoording van de vragen in deze nadere memorie van antwoord zullen we ook ingaan op de hiervoor weergegeven algemene opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA en de VVD. Naar ons oordeel is het mogelijk om op grond van deze beantwoording over te gaan tot de door uw Kamer voorgenomen openbare behandeling van de wetsvoorstellen op 15 januari aanstaande.

In deze nadere memorie van antwoord is voor de beantwoording van de vragen zoveel mogelijk de volgorde van de vragen in het voorlopig verslag aangehouden. Wel zijn in enkele gevallen vragen van verschillende fracties die op hetzelfde onderwerp betrekking hebben, ten behoeve van de beantwoording samengenomen. Voorts worden de verschillende wetsvoorstellen afzonderlijk behandeld. Eerst (in paragraaf 2) komt de beantwoording van de vragen over het wetsvoorstel terzake van stankhinder aan de orde. In paragraaf 3 worden vervolgens de vragen die betrekking hebben op het wetsvoorstel inzake ammoniak beantwoord. Tot slot volgt in paragraaf 4 nog een antwoord op een vraag over de voorgestelde Reconstructiewet concentratiegebieden.

2. Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden

De leden van de CDA-fractie vinden het niet acceptabel dat het wetsvoorstel inzake stank niet van toepassing is op de verwevingsgebieden en vragen in dat verband wat de consequenties zijn voor het wetsvoorstel inzake ammoniak en het wetsvoorstel inzake de reconstructie van de concentratiegebieden, indien het wetsvoorstel inzake stank niet van kracht zou worden.

Tussen de wetsvoorstellen inzake stank en ammoniak is geen directe relatie. Ook in geval de «stankwet» niet van kracht zou worden, kan de «ammoniakwet», zonder dat daaruit problemen voortvloeien, in werking treden. De samenhang tussen beide wetsvoorstellen ligt immers in de relatie met het wetsvoorstel inzake de reconstructie van de concentratiegebieden. Beide wetsvoorstellen beogen onder meer vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden over de vraag of en waar binnen de reconstructiegebieden bedrijfsontwikkeling in de landbouw mogelijk zal zijn. Het eventueel niet van kracht worden van het wetsvoorstel inzake stank zal dan ook tot gevolg hebben dat deze duidelijkheid ten aanzien van de beoordeling van stankhinder uit veehouderijen ontbreekt. Bovendien zal er in dat geval ook geen soepeler stanknormering voor de landbouwontwikkelingsgebieden gelden. De uitvoering van de voorgestelde Reconstructiewet, met name het opstellen van reconstructieplannen, wordt hierdoor ernstig bemoeilijkt. Gedeputeerde staten dienen namelijk binnen 9 maanden na inwerkingtreding van de Reconstructiewet ontwerp-reconstructieplannen op te stellen.

Het is dus van wezenlijk belang voor de uitvoering van de reconstructie dat er niet alleen op het gebied van ammoniak maar ook ten aanzien van stank zo snel mogelijk duidelijkheid komt over de te hanteren normen.

Ook de leden van de fractie van de VVD evenals de leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP stellen de kwestie, dat de voorgestelde Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden door amendering door de Tweede Kamer geen betrekking meer heeft op de verwevingsgebieden van de reconstructie, aan de orde. De leden van de fractie van de VVD vragen welke mate van beperking dit ten aanzien van de voorgenomen reconstructie met zich brengt, en hoe wij denken te handelen als deze beperking zo substantieel is dat de reconstructie daarmee in gevaar komt. De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen in dit verband een reactie op uitspraken dat de reconstructie in de verwevingsgebieden ernstig zou worden bemoeilijkt, doordat de mogelijkheden van veebedrijven om uit te breiden, nevenactiviteiten te ontplooiën of te beëindigen worden beperkt en mogelijke woonprojecten worden gefrustreerd.

Wij merken op dat het vervallen van de verwevingsgebieden in de voorgestelde wettelijke regeling een adequate reconstructie zeker niet eenvoudiger maakt. Welke mate van beperking hieruit in kwantitatieve zin voortvloeit, in termen van aantallen bedrijven of oppervlaktes, is thans niet aan te geven, aangezien de landbouwontwikkelings-, verwevings- en extensiveringsgebieden als zodanig nog niet zijn vastgesteld. Dit geschiedt immers bij de vaststelling van reconstructieplannen.

Wel kan worden vastgesteld dat in de toekomstige verwevingsgebieden, waar ingevolge het voorliggend wetsvoorstel de vigerende stanknormering zal blijven gelden, minder mogelijkheden zullen zijn voor ontwikkelingen als door de hier aan het woord zijnde leden aangehaald. Zo worden het opstarten van nevenactiviteiten op landbouwbedrijven en woningbouw, bijvoorbeeld in het kader van de «ruimte voor ruimte»-aanpak, bemoeilijkt door wijzigingen die dat met zich brengt in de toepasselijke categorieën van stankgevoeligheid. Door de nevenactiviteiten valt de betreffende veehouderij namelijk in een stankgevoeliger categorie. De ontwikkeling van omliggende bedrijven kan daardoor worden beperkt, hetgeen er toe zal leiden dat deze bedrijven bezwaar zullen aantekenen tegen de voorgenomen nevenactiviteiten. Op dezelfde wijze is er sprake van een wederzijdse beïnvloeding van bedrijfsbeëindiging en de omschakeling naar andere economische functies enerzijds en de ontwikkelingsperspectieven van resterende bedrijven anderzijds. Dit betekent naar onze mening echter nog niet dat de uitvoering van de reconstructie met het huidige wetsvoorstel wordt geblokkeerd. Wij merken op dat het oorspronkelijke wetsvoorstel, zoals dat ter advisering aan de Raad van State werd voorgelegd, eveneens uitging van slechts de landbouwontwikkelingsgebieden; naderhand zijn, mede naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie Van der Vlies c.s.¹ de verwevingsgebieden alsnog aan de werkingssfeer van het wetsvoorstel toegevoegd, hetgeen naar ons oordeel uiteindelijk in het belang van de uitvoerbaarheid van de reconstructie wel wenselijk, maar geen noodzakelijke voorwaarde is. Waar onoverkomenlijke problemen ontstaan, zou een mogelijke oplossingsrichting zijn dat de provincies bij de opstelling van de reconstructieplannen kunnen besluiten om meer gebieden dan wellicht aanvankelijk in de bedoeling lag aan te wijzen als landbouwontwikkelingsgebied.

Mocht uit ervaringen bij het opstellen van reconstructieplannen blijken dat er zich toch belangrijke knelpunten voordoen, dan zijn we bereid om in het aan de Tweede Kamer toegezegde voorstel voor een nieuwe stankwet – waarin voorliggende wet te zijner tijd zal worden geïncorporeerd – ook voor de verwevingsgebieden een minder strenge normering op te nemen. Ook zullen we ons niet verzetten tegen wijziging van het voorliggende wetsvoorstel, indien bij de behandeling in uw Kamer mocht blijken dat er alsnog een breed politiek draagvlak – ook in de Tweede Kamer – zou bestaan om de verwevingsgebieden door middel van een novelle (weer) onder de werkingssfeer van de wet te brengen.

De leden van de fractie van de PvdA onderschrijven de in de memorie van antwoord gegeven opvatting dat, naar analogie van de ammoniakregelgeving, ook bij de stankregelgeving een generiek emissiebeleid moet worden ontwikkeld dat in bijzondere gevallen wordt aangevuld met een specifiek beleid. Ze vragen daarom of de nu bij amendement ingebrachte stankzoning die vrijwel integraal wordt toegepast, strijdig is met deze beleidsrichting en hoe de regering dit beleid denkt te kunnen uitvoeren. In verband daarmee vragen deze leden of dit probleem niet met een verwijzing naar de uitvoerders van het beleid (de provincies) en soepelheid in toepassing van de rigide regels is te ondervangen dan wel of het niet

¹ Kamerstukken II, 2000/2001, 26 356, nr. 32.

raadzaam is de amendering in de Tweede Kamer nog eens goed te bezien en of de regering van zins is dit te doen.

Zoals de leden van de PvdA-fractie terecht constateren, bestaat het stankbeleid uit twee sporen: enerzijds het generiek emissiebeleid, gebaseerd op het alara-beginsel van de Wet milieubeheer, dat – zoals in de memorie van antwoord is aangegeven – zijn beslag zal krijgen door een uitbreiding van de «amvb huisvesting» (het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij) met emissienormen voor stank, en anderzijds het stellen van afstandseisen om onaanvaardbare stankhinder te voorkomen.

Ten aanzien van het tweede spoor, de afstandseisen, heeft de regering met het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel, in samenhang met de brief van 1 augustus 2001 over het nieuwe beoordelingskader voor stankhinder¹, voorgesteld om verschil te maken tussen de ontwikkelingsgebieden en verwevingsgebieden, waar een iets soepeler normstelling zou moeten gelden, en de rest van het land.

Met het aannemen van het amendement-Vos² is in deze verdeling een verandering aangebracht – de iets soepeler normstelling van het wetsvoorstel betreft nu alleen de ontwikkelingsgebieden, daarbuiten – in termen van de leden van de PvdA-fractie vrijwel integraal – zal de normstelling worden vormgegeven op basis van de voorstellen van bovenvermelde brief, en geldt tot dat moment de normstelling zoals die volgt uit de Richtlijn veehouderij en stankhinder 1996 en jurisprudentie daarover. De beleidsrichting om het stankbeleid via twee sporen – emissiebeleid en afstandseisen – vorm te geven wordt hiermee niet aangetast.

Op de gevolgen van het niet onder het wetsvoorstel vallen van de verwevingsgebieden en onze opvatting daaromtrent is hierboven reeds ingegaan bij de beantwoording van vragen van de leden van fracties van VVD, ChristenUnie en SGP.

3. Wet ammoniak en veehouderij

De leden van de fractie van het CDA geven te kennen dat ze grote problemen hebben met de keuze om de aanvullende bescherming van de Wet ammoniak en veehouderij niet te beperken tot de zeer kwetsbare gebieden. In verband daarmee willen ze een fundamentele onderbouwing van wat precies onder «kwetsbaar» moet worden verstaan, zodat de echt kwetsbare gebieden beter getraceerd kunnen worden. In dat kader vragen deze leden onder meer om informatie over de selectiecriteria die bij de uitvoeringsregeling zullen worden gehanteerd.

Anders dan de leden van de CDA-fractie kennelijk veronderstellen, volgt aanwijzing van de kwetsbare gebieden in het wetsvoorstel rechtstreeks uit de wet zelf en vindt deze dus niet plaats door middel van een ministeriële regeling, zoals bij de Interimwet ammoniak en veehouderij het geval was.

Ten opzichte van deze aanwijzing onder de Interimwet is de gebiedsaanwijzing op grond van het voorliggende wetsvoorstel op de volgende wijze ingeperkt:

- een gebied wordt slechts als kwetsbaar aangemerkt, indien dit binnen de ecologische hoofdstructuur (EHS) is gelegen;
- de gemeenten hebben geen mogelijkheid meer om bij verordening gebieden kleiner dan 5 hectare als voor verzuring gevoelig aan te merken.

¹ Kamerstukken II, 2000/2001, 24 445, nr. 64.

² Kamerstukken II, 2001/2002, 27 835, nr. 11.

De aanwijzing in de nieuwe ammoniakwet borduurt voort op de aanwijzing van de voor verzuring gevoelige gebieden van de Interimwet, welke wel via de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij heeft plaatsgevonden. Daarin werden als voor verzuring gevoelig aangemerkt: bossen, natuurterreinen en landschapselementen, die zijn gelegen op voor verzuring gevoelige grond of welke gevoelig zijn voor eutrofiëring. De aanwijzing in die uitvoeringsregeling is dus gebaseerd op twee selectiecriteria:

1. de gevoeligheid van het bodemtype voor verzuring. De betreffende bodemtypen staan omschreven in de uitvoeringsregeling. Voor een nadere uiteenzetting over de bodemtypen die kwetsbaar zijn voor verzuring kan worden verwezen naar een rapport van het Staringcentrum¹. De gebieden met de desbetreffende bodemtypen die in de EHS zijn gelegen, bestaan uit ecosystemen die ook volgens internationale richtlijnen van de UN/ECE gevoelig zijn voor stikstofdepositie.
2. de gevoeligheid voor vermisting. Een aantal natuurdoeltypen is gelegen op niet voor verzuring gevoelige bodemtypen, maar is wel voor stikstofdepositie (eutrofiëring) gevoelig. Het betreft: «schraalland, duinterrein, hoogveen en het landschapselement bloemdijk».

In dat kader vragen de leden van de CDA-fractie ook of de grootte van het gebied bij de aanwijzing van de kwetsbare gebieden een criterium is en of de regering kan bevestigen dat gebieden kleiner dan 5 hectare al uit de wet geschrapt zijn.

Zoals hiervoor reeds aangegeven, hebben de gemeenten binnen onderhavig wetsvoorstel geen mogelijkheid meer om bij verordening gebieden kleiner dan 5 hectare als voor verzuring gevoelig aan te merken.

Omdat de aanwijzing van kwetsbare gebieden in het wetsvoorstel de stand van zaken onmiddellijk voorafgaand aan het vervallen van de Interimwet volgt, worden op grond van het wetsvoorstel gebieden kleiner dan 5 hectare wel beschermd, indien een gemeente van bovenbedoelde aanwijzingsmogelijkheid onder de Interimwet gebruik heeft gemaakt én de desbetreffende verordening op 31 december 2001 nog van kracht was. Dit betekent, dat gemeenten tot 31 december 2001 de mogelijkheid hebben gehad om een dergelijke verordening in te trekken. Dit is in een aantal gevallen ook gebeurd. Het is ons niet bekend of en hoeveel van deze gebieden kleiner dan 5 hectare thans nog als kwetsbare gebieden op grond van dit wetsvoorstel moeten worden aangemerkt.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie in dat kader of de regering van mening is dat ook voor de voor verzuring gevoelige gebieden met een multifunctionele bestemming, zoals bijvoorbeeld een camping of productiebos, de zonering zou moeten gelden.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen in dit verband of multifunctionele bossen gekarakteriseerd mogen worden als de «minst kwetsbare» van de kwetsbare gebieden en om welk deel van de kwetsbare gebieden het gaat bij deze bossen. Tevens willen deze leden weten hoeveel hectare de kwetsbare respectievelijk de zeer kwetsbare gebieden in totaal beslaan, inclusief de 250-meter-zones.

Het begrip multifunctioneel heeft betrekking op het gegeven dat deze bossen zowel een natuurlijke houtproductiefunctie hebben. Omdat in dergelijke gevallen de bossen ook belangrijke natuurwaarden hebben, zijn deze bossen wel degelijk aan te merken als kwetsbaar. De multifunctionele bossen bestaan uit verschillende subtypen die qua kwetsbaarheid verdeeld zijn over de range van kritische depositiewaarden van 1400 tot 2400 mol per hectare per jaar. De multifunctionele bossen kunnen dan ook

¹ Staringcentrum, rapport nr. 29, Kwetsbaarheid van de Nederlandse bodem voor verzuring, 1989.

niet gekarakteriseerd worden als «minst kwetsbare» van de kwetsbare gebieden.

Campings en pure productiebossen, zoals populieren- of fijnsparbossen, vallen niet onder de categorie «multifunctionele natuur» en maken over het algemeen geen deel uit van de EHS.

De multifunctionele bossen beslaan een oppervlakte van circa 88 000 hectare. De totale oppervlakte kwetsbare gebieden omvat ongeveer 320 000 hectare, waarvan circa 200 000 hectare als «zeer kwetsbaar» (met een kritische depositiewaarde van minder dan 1400 mol per hectare per jaar) wordt gekarakteriseerd.

De oppervlakte landbouwgrond in de zone van 250 meter rond alle kwetsbare gebieden bedraagt in totaal tussen 250 000 en 300 000 hectare, maar is feitelijk niet zo relevant. Van groter belang is het aantal veehouderijen dat onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel valt; dit aantal bedraagt circa 7 000, waarvan ongeveer 4 500 bedrijven zijn gelegen in de gebieden die als «zeer kwetsbaar» kunnen worden aangemerkt en in de zones daaromheen.

Bovendien vragen de leden van de fractie van het CDA of de regering mogelijkheden ziet om voor de bedrijven die door de 250-meter-zonering beperkt worden in hun bedrijfsvoering nog financiële voorzieningen te treffen en hoe de regering denkt over het ten laste brengen van deze eventuele tegemoetkomingen ten koste van de middelen die voor de reconstructie beschikbaar komen.

De leden van de fractie van de PvdA constateren in dit verband dat in de praktijk nog slechts een 500-tal bedrijven met beperkingen in hun bedrijfsvoering te maken zal krijgen en of het daarom niet raadzaam zou zijn om het in de Reconstructiewet voorzien flankerend beleid via een hardheidsbepaling in de ammoniakwet ook van toepassing te verklaren op deze bedrijven.

De leden van de fracties van CDA en PvdA doelen in hun vraag kennelijk vooral op bedrijven die zijn gelegen buiten de concentratiegebieden.

Opgemerkt zij dat de reconstructie-instrumenten die in de voorgestelde Reconstructiewet zijn verankerd, zoals herverkaveling, per definitie niet van toepassing zijn op dergelijke bedrijven, aangezien de werking van het wetsvoorstel beperkt is tot de concentratiegebieden. Financiële instrumenten zoals subsidies in het kader van beëindiging en verplaatsing, zijn evenwel niet uitgesloten, aangezien deze niet op de Reconstructiewet maar op andere wettelijke grondslagen, zoals bijvoorbeeld de Kaderwet LNV-subsidies zullen zijn gebaseerd. De bestaande Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging biedt bijvoorbeeld mogelijkheden voor gevallen als waar de hier aan het woord zijnde leden kennelijk doelen. Een hardheidsbepaling in de ammoniakwet als door deze leden voorgesteld, is hiervoor niet noodzakelijk.

Bij de beantwoording van vragen van de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP over eventuele flankerende of compenserende maatregelen, wordt uitgebreid op de mogelijkheden en noodzakelijkheid van dergelijke maatregelen ingegaan.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat er volgens de memorie van antwoord reeds instrumenten van regelgeving zijn die nu al beperkingen kunnen opleggen. Zo is in veel bestemmingsplannen in de reconstructiegebieden vestigingen en uitbreiding van intensieve veehou-

derijen reeds aan beperking gebonden en is voor grotere intensievere veehouderijen toetsing conform EU-richtlijnen noodzakelijk. Het aanvullend beleid zoals nu voorzien in het wetsvoorstel leidt daardoor volgens deze leden tot een onnodige stapeling van wetgeving.

In dit verband vragen deze leden bovendien wat in de memorie van antwoord wordt bedoeld met de opmerking dat via het aanvullend beleid wordt voorkomen dat wat anders via milieuregelgeving zou worden toegestaan later via het ruimtelijk spoor weer zou moeten worden gecorrigeerd. Ze vragen of de ministers daarmee in feite beogen ruimtelijk beleid te voeren in plaats van milieubeleid.

De keuzes die wij bij vormgeving van het aanvullend beleid hebben gemaakt, moeten steeds worden gezien in het licht van de aan het ammoniakbeleid gestelde uitgangspunten en randvoorwaarden zoals deze zijn aangegeven in de memorie van toelichting¹.

Zo heeft de keuze om het aanvullend beleid ook te laten gelden voor grotere intensieve veehouderijen welke onder de IPPC- en MER- richtlijnen vallen, te maken met de wens om het beleid zodanig vorm te geven, dat de aanvullende toetsing op grond van deze richtlijnen in het merendeel van de gevallen geen gevolgen heeft. Wanneer voor deze grotere veehouderijen in de kwetsbare gebieden en een zone van 250 meter daaromheen geen beperkingen op grond van het wetsvoorstel zouden gelden, zouden naar onze overtuiging vergaande beperkingen volgen uit de individuele toetsen op grond van beide richtlijnen. Omdat echter de exacte inhoud van die beperkingen niet op voorhand vast zou staan, zou pas tijdens de vergunningprocedure blijken, met welke beperkingen de veehouder wordt geconfronteerd. Zoals we in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel reeds hebben betoogd, zou een dergelijke individuele omgevingstoetsing, waarbinnen de depositie een belangrijke rol zou spelen, binnen de kwetsbare gebieden en de zones van 250 meter daaromheen gepaard gaan met een grote mate van onzekerheid voor alle betrokkenen, wat er vervolgens toe zou leiden dat in veel gevallen een beroep zal worden gedaan op de bestuursrechter om een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de plaatsgevonden afweging.

Met het aanvullend beleid wordt deze ongewenste situatie zoveel mogelijk voorkomen. Anders dan de leden van de VVD-fractie kennelijk veronderstellen, geldt voor veehouderijen binnen deze gebieden en zones juist geen aanvullende toetsing op grond van de IPPC-richtlijn met betrekking tot ammoniak meer. Met het aanvullend beleid wordt binnen de kwetsbare gebieden en zones immers naar onze mening al een adequate invulling aan de uit de richtlijn voortvloeiende beperkingen gegeven.

De keuze om het aanvullend beleid binnen de kwetsbare gebieden en zones ook te laten gelden voor bedrijven die kleiner zijn dan volgt uit de IPPC- en MER-richtlijnen heeft onder meer te maken met het uitgangspunt, dat voor de noodzakelijke bescherming van de kwetsbare natuur niet een te zware last moet worden gelegd op het instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Zoals wij in de memorie van antwoord hebben aangegeven, zou daarvan naar onze mening sprake zijn, indien vestiging en uitbreiding van bedrijven in de directe nabijheid van de natuur eerst via de milieuregelgeving zou worden toegestaan, en later via het ruimtelijk spoor weer zou moeten worden gecorrigeerd.

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting op deze stellingname.

¹ Kamerstukken II, 2000/2001, 27 836, nr. 3, blz. 8.

Wij doelen hierbij op een situatie, die zou ontstaan wanneer binnen kwetsbare gebieden en de zones daaromheen voor de kleinere bedrijven uitsluitend de eisen van de «amvb huisvesting» zouden gelden. Dat zou groei van de bedrijven tot de IPPC-/MER-omvang mogelijk maken – althans vanuit de milieuwetgeving –, met bijbehorende groei van de emissie. De emissie heeft op zodanig korte afstand van de kwetsbare gebieden een dusdanige impact, dat deze groei van de bedrijven in de meeste gevallen op termijn weer ongedaan zou moeten worden gemaakt om de natuurdoelstellingen te halen. Dit zou bijvoorbeeld reeds in het kader van de vaststelling van de reconstructieplannen kunnen spelen, met het oog op het bereiken van voldoende milieuresultaat binnen de reconstructie. Het ongedaan maken en tegengaan van uitbreidingen zou aldus via het ruimtelijk beleid moeten worden gerealiseerd.

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn, dat wij, zoals de leden van de VVD-fractie vragen, niet bedoelen met het aanvullend beleid in plaats van milieubeleid in feite ruimtelijk beleid te voeren. Wij beogen te voorkomen, dat door een niet adequate invulling van het milieubeleid het ruimtelijk beleid met een te zware last wordt opgezaald. Deze benadering is overigens niet anders dan in het stankbeleid. Ook daar worden via de milieuwetgeving randvoorwaarden aan de stankbelasting gesteld, om te voorkomen dat adequate bescherming van de bevolking tegen stank uitsluitend via het ruimtelijk spoor moet worden gerealiseerd.

Omdat de leden van de VVD-fractie van mening zijn dat er geen argumenten zijn voor een aanvullende ammoniakbeleid dat zich verder uitstrekt dan de zeer kwetsbare gebieden, vragen zij de ministers of en in hoeverre binnen het wetsvoorstel mogelijkheden aanwezig zijn om het aanvullend beleid in feite tot de zeer kwetsbare gebieden te beperken.

Deze mogelijkheid is er binnen het voorliggend wetsvoorstel niet. Wanneer een gebied onmiddellijk voorafgaand aan het vervallen van de Interimwet ammoniak en veehouderij als voor verzuring gevoelig was aangemerkt en deel uitmaakt van de ecologische hoofdstructuur, vloeit rechtstreeks uit de wet voort dat dit gebied een kwetsbaar gebied is. In dit gebied en een zone van 250 meter daaromheen geldt dan het aanvullend beleid als neergelegd in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel biedt geen mogelijkheden om in het gebied of de zones daaromheen van dit aanvullend beleid af te zien. De mate van kwetsbaarheid van een gebied («zeer kwetsbaar» of «overig kwetsbaar») speelt daarbij geen rol.

Ten slotte merken de leden van de VVD-fractie op de indruk te hebben dat het in samenhang bezien van de drie voorliggende wetsvoorstellen – de Reconstructiewet concentratiegebieden, de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden en de Wet ammoniak en veehouderij – geen of weinig perspectief biedt voor een succesvolle reconstructie in de daarvoor aangewezen gebieden en dat aan een groot aantal veehouderijen onnodige beperkingen wordt opgelegd.

Wij zijn van oordeel dat de voorgestelde wetsvoorstellen inzake stank en ammoniak een adequaat evenwicht inhouden tussen enerzijds het belang van mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling in de landbouw en anderzijds de bescherming van stankgevoelige objecten en van kwetsbare natuurgebieden. Een zelfde evenwicht is er ook tussen de voorgestelde Reconstructiewet enerzijds en de stank- en ammoniakwetsvoorstellen anderzijds, in die zin dat laatstbedoelde wetsvoorstellen in het belang van de uitvoerbaarheid van de reconstructie zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf geven over de vraag of in bepaalde gebieden al dan niet bedrijfsontwikkeling in de landbouw mogelijk is, en de voorgestelde Reconstructiewet een kader en bijbehorend instrumentarium biedt voor een

ruimtelijk en milieuhygiënisch verantwoorde herinrichting van de concentratiegebieden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering duidelijkheid te verschaffen in hoeverre het nu voorgestelde generieke beleid en de daaraan toegevoegde specifieke regelgeving inzake stank en ammoniak door de Europese Commissie als voldoende wordt gezien voor het Europese beleid inzake nitraat en ammoniak.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hebben wij aangegeven, dat als het nieuwe beleid wordt ingezet, de nationale emissie in 2010 naar verwachting tussen 103 en 119 kiloton zal bedragen. Daarbij is nog geen rekening gehouden met wijzigingen in het beleid als gevolg van de behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer, te weten de inperking van de zonerings van 500 tot 250 meter en het afzien van emissie-eisen voor nieuw te bouwen stallen bij melkrundveehouderijen.

Rekening houdend met deze aanpassingen, hebben wij nog steeds de verwachting dat de nationale emissie in 2010 onder de 128 kiloton zal blijven. De beperking van de breedte van de zones heeft immers vooral gevolgen voor de depositie op de nabijgelegen natuurgebieden en maar weinig effect op de landelijke emissie. Voor wat betreft de ammoniakemissie van de melkrundvee gaan wij er van uit, dat de inzet van de sector op voermaatregelen en beweiding het wegvallen van emissie-eisen voor nieuw te bouwen stallen zal compenseren.

Wat de relatie met Europees beleid inzake nitraat betreft het volgende.

De Nitraatrichtlijn ziet op de nitraatbelasting van het water door het gebruik van meststoffen. De richtlijn schrijft onder meer voor dat het gebruik van meststoffen moet zijn gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoefte van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting die overeenkomt met:

1. de hoeveelheid stikstof die in de bodem aanwezig is op het moment dat het gewas begint het in significante mate te gebruiken (aanwezige hoeveelheden aan het eind van de winter);
2. de toevoer van stikstof door de netto mineralisatie van de voorraden organische stikstof in de bodem;
3. toevoeging van stikstofverbindingen uit dierlijke mest;
4. toevoeging van stikstofverbindingen uit kunstmest en andere meststoffen.

Stikstofdepositie komt in deze opsomming niet voor. In die zin is er dus geen directe relatie tussen ammoniakdepositie en de Nitraatrichtlijn. De achtergronddepositie is wel meegenomen bij de berekening van de milieueffecten op een grotere schaal dan het individuele bedrijfsniveau en bij de vaststelling van de hoogte van de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. De Nederlandse regering is van mening dat met de verliesnormen zoals die thans in de Meststoffenwet zijn neergelegd als onderdeel van de aanpak van de mestproblematiek, voldaan wordt aan de eisen van de Nitraatrichtlijn.

Deze leden van de fracties van ChristenUnie en SGP hebben uit de memorie van antwoord geconcludeerd dat het aantal door de ammoniakwet «getroffen» bedrijven, dat aanvankelijk op 7000 werd geschat, globaal genomen verminderd mag worden met de melkveehouderijen, dus met ruim 2000. Daarnaast merken ze op dat het aantal veebedrijven door allerlei ontwikkelingen de laatste jaren met 5 à 6% per jaar daalt. Omdat de genoemde schatting is gebaseerd op de situatie van begin 2000, zal het

aantal «getroffen» bedrijven bij het van kracht worden van de wet in het begin van 2002 naar de mening van deze leden tenminste 10% lager zijn. Ze vragen of de regering deze gedachtengang onderschrijft.

De regering is het met de ChristenUnie eens dat het aantal veehouderijen al jarenlang gestaag afneemt. De gedachtengang dat het aantal bedrijven in 2002 tenminste 10% lager ligt dan het aantal in 2000 wordt echter niet onderschreven. Weliswaar beëindigen ondernemers hun bedrijf, maar dat wil niet zeggen dat op die locatie ook geen veehouderijbedrijf meer wordt uitgeoefend. In veel gevallen worden deze bedrijven immers overgenomen door de blijvers.

Het effect van de Regeling beëindiging van veehouderijtakken (RBV) – waarbij sprake is van opkoop van fosfaatproductierechten – en ruimte-voor-ruimte benadering (sloopregeling) treedt pas in 2002 en 2003 op en zit dan ook nog niet de statistieken.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen ook of de regering kan garanderen dat voor alle «getroffen» bedrijven in de reconstructiegebieden adequate «flankerende» maatregelen zullen gelden, in die zin dat zij, hetzij op gunstige condities verplaatst kunnen worden hetzij van een beëindigingsregeling gebruik kunnen maken.

Deze leden zijn voorts van mening dat vooral de bedrijven die door de ammoniakwet worden getroffen en zich buiten de reconstructiegebieden bevinden, in een zeer moeilijke positie komen. Het gaat hierbij naar hun mening hooguit om enkele honderden bedrijven, waarbij verplaatsing op eigen kosten in de regel onbetaalbaar zal zijn en bovendien wordt belemmerd door de regeling inzake de afoming van mest- en dierrechten. Deze bedrijven krijgen volgens deze leden onder andere te maken met een waardevermindering omdat ze moeilijk verkoopbaar zullen zijn. De leden van deze fracties van ChristenUnie en SGP vragen of de regering de opvattingen van deze leden deelt en indien dat het geval is, of de regering dan bereid is om voor deze bedrijven alsnog passende flankerende of compenserende maatregelen te treffen.

De regering zet meerdere flankerende maatregelen in die bijdragen aan de extensivering van veehouderijen en/of aan het verplaatsen of laten stoppen van bedrijven nabij natuur. Deze maatregelen zullen voor een deel ook ten goede komen aan de in de kwetsbare gebieden en zones gelegen bedrijven, en daarmee ook een positief effect hebben op de afname van de ammoniakproblematiek.

Een belangrijke regeling in dit verband is de Regeling beëindiging veehouderijtakken (RBV) waarvoor ongeveer € 304 mln (f 670 mln) beschikbaar is in combinatie met de «ruimte voor ruimte» aanpak waarvoor de provincies maximaal € 499 mln (f 1,1 mld) beschikbaar hebben gesteld. Voorts zal de Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de extensivering van de melkveehouderij in Nederland. Daarvoor heeft de regering in totaal circa € 204 mln (f 450 mln) beschikbaar gesteld (de zogenaamde «Koopmans-gelden»). Deze kunnen worden ingezet om bedrijven met een gestapelde problematiek te faciliteren. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de Subsidieregeling gebiedsgericht beleid en reconstructie concentratiegebieden (SGB) dat het subsidiekader is voor gebiedsgerichte subsidies voor activiteiten ten behoeve van onder andere milieu en verbrede landbouw in door de provincies aangewezen plangebieden. Voor deze regeling is op jaarbasis ongeveer € 20 mln (f 45 mln) beschikbaar.

In het kader van ICES zal worden gezien, in hoeverre aanvullende middelen vrijgemaakt moeten worden om in de toekomst het stoppen of verplaatsen van bedrijven op grond van de gevolgen van de ammoniak-emissie verder te ondersteunen. Daarnaast wordt ook in het kader van de uitvoering van het NMP 4 gezien of middelen voor het realiseren van een zone rondom de natuurgebieden kunnen worden vrijgemaakt, onder meer om daarmee bedrijven te verplaatsen waarvan de ammoniakemissie een te grote belasting op deze natuurgebieden veroorzaken.

Met het oog op toekomstige verplaatsingen van veehouderijen merken wij op dat de regering met ingang van 1 december jl. bedrijfsverplaatsing zonder afroming onder voorwaarden mogelijk heeft gemaakt. Daarmee is, zowel binnen als buiten de reconstructiegebieden, een belangrijke belemmering voor bedrijfsverplaatsingen weggenomen.

In dit verband willen wij er op wijzen, dat naar onze mening niet alle bedrijven die zijn gelegen in de kwetsbare gebieden en zones daaromheen zouden moeten verplaatsen of op korte termijn zouden moeten beëindigen. Ook wanneer de zone op grond van het wetsvoorstel inzake ammoniak samenvalt met een in kader van de reconstructie aangewezen extensiveringsgebied, hetgeen naar verwachting vaak het geval zal zijn, hoeft dit niet altijd tot verplaatsing of beëindiging te leiden. Wel dient in extensiveringsgebieden nieuwvestiging, hervestiging en uitbreiding van intensieve veehouderijen, voor zover nog mogelijk, in het kader van de reconstructie onmogelijk te worden gemaakt. Blijkens de rijks-uitgangspunten moeten binnen de reconstructie ook maatregelen genomen worden ter bevordering van de beëindiging of verplaatsing van intensieve veehouderijen die zijn gelegen in de begrensde reservataars- en natuurontwikkelingsgebieden, de bestaande bos- en natuurgebieden en de extensiveringsgebieden, naar buiten deze gebieden gelegen locaties. Dit betekent echter niet dat alle bestaande bedrijven verplaatst moeten worden, wel de bedrijven waarvan verplaatsing gewenst is met het oog op de doelstellingen van de reconstructie.

Het wetsvoorstel ammoniak en veehouderij zet bedrijven gelegen in de kwetsbare gebieden en de zones daaromheen qua dierenaantallen ook niet «op slot»; bedrijven kunnen doorgroeien in dierenaantallen, mits zij binnen hun bedrijfsemissieplafond blijven door toepassing van deze emissiearme technieken.

In dat verband is het van belang dat de regering de komende jaren de toepassing van emissiearme stalsystemen die verder gaan dan de normen in de «amvb huisvesting» fiscaal zal stimuleren door middel van de regelingen die voorzien in aftrek van milieu-investeringen (MIA) en in de mogelijkheid van willekeurige afschrijving van bedrijfsmiddelen (VAMIL). Hierdoor worden met name de bedrijven in de kwetsbare gebieden en de zones daaromheen ondersteund bij het investeren in deze extra emissiearme technieken, waardoor het voor die bedrijven makkelijker zal zijn om uit te breiden.

Overigens zijn wij van mening dat de beperkingen die het voorliggende wetsvoorstel inzake ammoniak als zodanig in de kwetsbare gebieden en zones daaromheen voor de veehouderijen met zich mee brengt, niet noodzakelijkerwijs behoeven te worden gecompenseerd.

Zoals wij in de nadere memorie van antwoord met betrekking tot de Reconstructiewet concentratiegebieden¹ al hebben aangegeven, is het bij milieuvergunningverlening niet ongebruikelijk, dat de omgeving van het bedrijf ofwel de maximumomvang van de activiteit limiteert, ofwel uitbreiding van de bedrijfsactiviteit slechts met gebruik van vergaande

¹ Kamerstukken I, 2000/2001, 26 356, nr. 169d, blz. 7.

technische voorzieningen mogelijk maakt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als gevolg van normen met betrekking tot de maximaal toelaatbare geluidsbelasting, de normen op het gebied van externe veiligheid, of – zoals ook bij de agrarische sector – normen die betrekking hebben op de maximaal toelaatbare stankbelasting. In dergelijke situaties is het niet verder kunnen uitbreiden van de vergunde activiteit geen reden voor schadeloosstelling. Pas wanneer door aanpassing van milieunormen de reeds vergunde rechten zouden worden aangetast, kan schadeloosstelling aan de orde zijn. Daarvan is echter bij het voorliggende wetsvoorstellen inzake ammoniak (en overigens ook bij het voorliggende wetsvoorstel inzake stank) geen sprake.

In aanvulling op het bovenstaande willen wij nog benadrukken, dat de beperkingen die uit het wetsvoorstel inzake ammoniak voortvloeien, niet als nieuwe of onverwachte beperkingen kunnen worden aangemerkt. Nogmaals wijzen wij er op, dat binnen de betreffende gebieden en zones als sinds de Richtlijn Ammoniak en Veehouderij 1987 beperkingen gelden, zodat het de betreffende ondernemers al lange tijd duidelijk moet zijn, dat op deze locaties een groei van de veestapel zo al mogelijk, alleen onder strikte voorwaarden zal kunnen plaatsvinden. Hetzelfde doet zich voor met betrekking tot veehouderijen, die in de directe nabijheid van woonkernen zijn gesitueerd, en beperkingen ondervinden ten gevolge van het stankbeleid. Ook hier is geen sprake van nieuwe beperkingen, die tot schadeloosstelling zouden moeten leiden. Het enkele feit, dat middels het wetsvoorstel inzake ammoniak de beperkingen voor een aanzienlijk deel van de veehouderijen worden opgeheven, betekent naar onze mening niet, dat voor de veehouderijen waar van het opheffen van de beperkingen gelet op de ligging geen sprake kan zijn, dit gecompenseerd zou moeten worden.

Wij delen overigens niet de mening van de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP, dat onderhavig wetsvoorstel zonder meer tot waardevermindering van bedrijven gelegen in de kwetsbare gebieden en de zones daaromheen leidt. Deze bedrijven werden immers ook onder de Interimwet met vergaande beperkingen geconfronteerd. Bovendien biedt het overnemen van een bestaande locatie met een milieuvergunning aan andere veehouderijen binnen de kwetsbare gebieden en de zones daaromheen de mogelijkheid om van het emissieplafond volgend uit de betreffende milieuvergunning gebruik te maken, hetgeen weer een gunstig effect kan hebben op de waarde van de betreffende locaties.

Hoewel de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP begrip hebben voor de redenering van de regering, neergelegd in de memorie van antwoord, inzake en uitzonderingsregeling voor dierenverblijven die slechts gedeeltelijk binnen de 250-meter-zone liggen, blijft de voorliggende regeling voor hen op dit punt toch onbevredigend, mede omdat de grens van de genoemde zones in de praktijk zelden een rechte lijn zal zijn. Deze leden vragen de regering daarom hoe ze denkt over de mogelijkheid dat het gehele dierenverblijf buiten de 250-meter-zone te laten vallen, als een gedeelte ervan daarbuiten valt.

De door deze leden gesuggereerde regeling, waarbij een dierenverblijf geacht wordt buiten de zone te vallen, als een gedeelte ervan daarbuiten valt, heeft een aantal bezwaren.

Allereerst zou een dergelijke regeling bij bedrijven die meerdere dierenverblijven hebben, er toe leiden, dat een bedrijf in gedeelten zou moeten worden beoordeeld, waarbij voor dierenverblijven geheel binnen de zone een andere regeling zou gelden dan voor dierenverblijven deels of geheel buiten de zone. Dit zou er vervolgens toe kunnen leiden, dat bij bedrijfslo-

caties die door de zonegrens worden doorsneden, op de rand van de zone en direct daarbuiten een forse uitbreiding van dierenverblijven zou kunnen plaatsvinden, hetgeen ongewenst is.

Ook zou bij een dergelijke regeling oprichting van nieuwe veehouderijen mogelijk zijn zeer dicht bij de natuur, wanneer de ondernemer er maar voor zou zorgen dat maar een gedeelte van de dierenverblijven buiten de zone valt.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP hebben voorts begrepen dat als uitgangspunt bij de emissiestandstill van de bedrijven in de 250-meter-zones, niet de werkelijke emissie van het bedrijf wordt gehanteerd, maar de emissie die zou plaatsvinden als het bedrijf al aan de «amvb huisvesting» zou voldoen. Ze vragen zich af of dit in de praktijk voor veel bedrijven niet neerkomt op een dierstandstill, omdat investeringen waarmee de veehouder tracht te voldoen aan de amvb, alleen rendabel zijn wanneer het bedrijf tegelijk enigszins mag worden uitgebreid. Deze leden vragen of het aanpassingsproces niet zou worden bespoedigd, met winst voor milieu en sector, wanneer een deel van de te realiseren emissiereductie kan worden aangewend voor vergroting van het bedrijf.

Wanneer de ondernemer bij het aanpassen van het bedrijf aan de eisen van de «amvb huisvesting» kiest voor toepassing van technieken waarvan de emissiefactor exact gelijk is aan de maximale emissiewaarde uit de amvb, zal hij na de aanpassing precies op het niveau van het gecorrigeerd emissieplafond komen en daardoor niet kunnen uitbreiden. In dat geval is er inderdaad als het ware sprake van een dierstandstill.

Het wetsvoorstel gaat er van uit, dat wanneer de ondernemer naast het aanpassen van het bedrijf ook uitbreiding wil plegen, hij ruimte daarvoor moet creëren door technieken te kiezen waarvan de emissiefactor lager ligt dan de maximale emissiewaarde. Deze technieken brengen veelal hogere kosten met zich mee. De ondernemer zal aldus steeds moeten afwegen, of de extra groei ruimte die door toepassing van deze technieken ontstaat, voldoende is om ook de kosten daarvan terug te verdienen.

Zoals de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP terecht veronderstellen, zou het aanpassingsproces binnen de kwetsbare gebieden en de daaromheen liggende zones worden vergemakkelijkt wanneer een deel van de te realiseren emissiereductie zou mogen worden aangewend voor vergroting van het bedrijf. Dat levert naar onze mening echter uiteindelijk geen winst op voor het milieu. Weliswaar zouden bedrijven daardoor wat eerder overschakelen op emissiearme technieken, wat gunstig lijkt voor het milieu. Daar staat tegenover dat de milieuwinst op termijn (veel) geringer zal zijn dan op grond van het wetsvoorstel zal worden gerealiseerd, omdat in het wetsvoorstel de emissiewinst die bereikt kan worden met de stand der techniek volledig ten goede komt aan de kwetsbare natuur. Dit is te meer van belang omdat het hier juist de gebieden betreft, waar deze winst het hardst nodig is.

4. Reconstructiewet concentratiegebieden

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat in de voorgestelde Reconstructiewet concentratiegebieden voorziene procedure inzake onteigening van grond weliswaar is toegelicht in 2 memories van antwoord, doch nog niet afdoende is geregeld. Ze staan op het standpunt dat anticiperen op de nieuwe onteigeningswet alleen acceptabel is, als duidelijk is dat die nog in 2002 wordt afgerond en er dus geen precedent werking zal uitgaan van een onduidelijke procedure in de

Reconstructiewet, die volgens deze leden ook zeer gebrekkig spoort met de Landinrichtingswet. Deze leden vragen de regering hierover duidelijkheid te verschaffen.

Opgemerkt zij dat wel moet worden onderscheiden tussen herverkaveling en onteigening. Anders dan bij onteigening, waar steeds eigenaren van een zaak de eigendom verliezen tegen een schadeloosstelling, is het uitgangspunt bij herverkaveling dat toedeling van gronden plaatsvindt in evenredigheid van hetgeen door de onderscheiden eigenaren in de herverkaveling wordt ingebracht, onder financiële verrekening van mogelijke kortingen, over- en onderbedelingen. Dit doet uiteraard niet af aan het feit dat tussen onteigening en herverkaveling duidelijke parallellen zijn te trekken.

Inmiddels heeft de Minister van Justitie bij brief van 29 november jl. de Tweede Kamer geïnformeerd over bijstellingen in het kabinetsstandpunt met betrekking tot de herziening van de onteigeningswet, waarbij centraal staat dat ook in de toekomst de civiele rechter betrokken zal blijven bij met name de vaststelling van de schadeloosstelling die aan de onteigende partij moet worden toegekend¹.

In vervolg op hetgeen wij dienaangaande bij de nota naar aanleiding van het verslag inzake de voorgestelde Reconstructiewet hebben opgemerkt, kunnen wij thans op dit punt de door de hier aan het woord zijnde leden gevraagde duidelijkheid verschaffen.

Nadat de Tweede Kamer zich over de voorstellen van de Minister van Justitie zal hebben uitgesproken, zullen wij de procedures van de Reconstructiewet inzake herverkaveling zo veel mogelijk conform de voorstellen met betrekking tot de onteigeningsprocedure aanpassen en daartoe een wetsvoorstel tot wijziging van de Reconstructiewet entameren. In de tussentijd zullen we de desbetreffende bepalingen uit de Reconstructiewet niet in werking laten treden. Een wetswijziging als hier bedoeld kan in 2002 worden doorgevoerd.

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

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

¹ Kamerstukken II, 2001/2002, 24 036, nr. 239.