

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 143f

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)

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2002

Overeenkomstig onze toezegging doen wij u bijgaand toekomen de beantwoording van een aantal vragen van leden van uw Kamer, gesteld op 15 januari jl. tijdens de eerste termijn van de behandeling van de wetsvoorstellen inzake reconstructie, stank en ammoniak. De beantwoording van vragen over hetzelfde onderwerp hebben wij zoveel mogelijk samengenomen. In paragraaf 1 treft u de antwoorden aan op vragen inzake het wetsvoorstel Reconstructiewet concentratiegebieden; paragraaf 2 betreft de voorgestelde Wet ammoniak en veehouderij.

1. Wetsvoorstel Reconstructiewet concentratiegebieden

De heer Van Bruchem (ChristenUnie) vraagt waarom de regering vasthoudt aan het principe «schone gebieden schoon» omdat een grotere spreiding van de varkens- en kippensector over het land dan thans wordt voorzien, zowel ecologisch als veterinair gezien beter zou zijn geweest.

Uitgangspunten van het beleid zijn om de problemen daar aan te pakken waar ze voorkomen. Het gaat daarbij niet aan om de relatief schone niet-concentratiegebieden mede te belasten met de problemen van de concentratiegebieden. Uitgangspunt van de voorgestelde reconstructie is dan ook om binnen de concentratiegebieden oplossingen te zoeken voor de vermindering van de aldaar bestaande milieuproblematiek in samenhang met andere, onder meer ruimtelijke en veterinaire aspecten. Wij zijn van mening dat het thans bij de Eerste Kamer voorliggende maatregelenpakket adequaat is en een belangrijke bijdrage zal leveren aan een duurzaam producerende landbouw.

De Wet herstructurering varkenshouderij voorziet vanuit hetzelfde principe alleen in verplaatsing van niet-grondgebonden varkensrechten vanuit het concentratiegebied naar het niet-concentratiegebied, indien deze rechten grondgebonden worden. Varkens- en overigens ook pluimveebedrijven

die naar een ander deel van het land willen verhuizen, hebben daartoe dan ook mogelijkheden, mits ze voldoen aan de milieu- en ruimtelijke ordeningseisen die ter plekke gelden. Aan het voorgaande voegen wij nog toe dat in provincies en gemeenten in de niet-concentratiegebieden overigens veelal grote aarzelingen bestaan ten aanzien van de wenselijkheid van nieuwvestiging van – meer intensieve – veehouderijbedrijven. Een en ander komt tot uiting in de aldaar geldende bestemmings- en streekplannen.

De heer Van Bruchem (ChristenUnie) vraagt de verzekering dat reconstructieplannen zorgvuldig getoetst zullen worden aan het nationale ruimtelijke beleid. Tevens vraagt hij hoe wij zullen omgaan met bezwaren van gemeenten tegen reconstructieplannen.

De gevraagde verzekering kan worden gegeven.

Juist mede met het oog op de conformiteit met het rijksbeleid, waaronder het ruimtelijk rijksbeleid is «strijd met algemeen belang» één van de gronden die de Reconstructiewet kent om goedkeuring aan een reconstructieplan te onthouden. Van strijdigheid met het algemeen belang kan ook sprake zijn indien reconstructieplannen strijdig zouden zijn met de in voorbereiding zijnde Vijfde Nota.

Overigens zal goedkeuring van reconstructieplannen pas aan de orde zijn als de Vijfde Nota, waarvan de behandeling in de Tweede Kamer is voorzien in maart, van kracht zal zijn.

Bezwaren die gemeenten tegen reconstructievoornemens van de provincie mochten hebben kunnen ruimschoots aan de orde komen bij de totstandkoming van het reconstructieplan. Daarbij zijn de gemeenten immers nauw betrokken. In dat verband wijzen wij op artikel 7 en artikel 14, tweede lid, van de voorgestelde Reconstructiewet, die erin voorzien dat de gemeenten steeds in de reconstructiecommissie zullen zijn vertegenwoordigd en dat voorafgaand aan de opstelling van een reconstructieplan bestuurlijke afspraken tussen provincie en gemeenten worden gemaakt. Deze afspraken betreffen in elk geval de wijze waarop de gemeenten door het provinciebestuur bij de opstelling van het reconstructieplan zullen worden betrokken, maar kunnen ook betrekking hebben op inhoudelijke aspecten van de reconstructie.

De heer Hessing (D66) vraagt naar de stand van zaken bij de voorbereiding van reconstructieplannen en de pilotprojecten. Daarbij vraagt hij in hoeverre de vertraging in het wetgevingsproces een belemmering voor de voortgang betekent.

De voorbereiding van pilot-projecten is afgerond; de pilots zijn dan ook in uitvoering.

De voorbereiding van de daadwerkelijke reconstructieplannen is door de betrokken provinciebesturen met kracht ter hand genomen, vooruitlopend op de Reconstructiewet. De afronding van de planvorming is in sterke mate afhankelijk van de behandeling van de voorliggende wetsvoorstellen door de Eerste Kamer. De Reconstructiewet biedt het formele procedurele kader om reconstructieplannen tot stand te brengen. Zolang de wet niet geldt en plannen dus ook niet formeel kunnen worden vastgesteld, kan vanzelfsprekend ook geen gebruik worden gemaakt van mogelijkheden die de Reconstructiewet aan het reconstructieplan verbindt ten behoeve van een voortvarende uitvoering. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de mogelijkheden die de Reconstructiewet biedt om vigerende streek- en bestemmingsplannen op eenvoudige wijze in lijn te brengen met het reconstructieplan.

De voorbereiding in de planvorming is thans zo ver gevorderd, dat vertraging in de totstandkoming van de voorliggende wetsvoorstellen zich

onmiddellijk vertaalt in vertraging van de voorbereiding, planvaststelling en uitvoering. Hiermee komt het draagvlak in de desbetreffende gebieden onder druk te staan.

De heer Hessing (D66) vraagt of niet het risico bestaat dat wij gebruik moeten maken van de bevoegdheden die het wetsvoorstel de betrokken Ministers toekent om zelf het reconstructieplan vast te stellen, indien goedkeuring aan een reconstructieplan wordt onthouden en het betrokken provinciebestuur het reconstructieplan niet bijstelt op de punten die tot onthouding van goedkeuring hebben geleid. Daarbij verwijst hij naar verschillen van mening tussen Rijk en provincies over de kosten van de plannen, en ervaringen op dat punt met de pilot Gemert-Bakel.

In het stelsel van het wetsvoorstel zijn de provinciale besturen verantwoordelijk voor de planvorming. De bedoelde bevoegdheid is een uiterste middel, dat niet dan in zeer uitzonderlijke situaties moet worden toegepast.

Gelet op de voortdurende ambtelijke en bestuurlijke contacten tussen provincies en Rijk achten wij het niet waarschijnlijk dat in de praktijk van de bedoelde bevoegdheden gebruik zal moeten worden gemaakt. Het Rijk zal de totale kosten van de plannen tijdig beoordelen en toetsen aan de doelstellingen van de reconstructie. Bij het bereiken van een evenwicht tussen kosten en baten zullen ervaringen van de pilots behulpzaam zijn. Bij verschillen van opvatting zullen wij via bestuurlijk overleg tot oplossingen trachten te komen.

De heer Van Bruchem (ChristenUnie) vraagt of wij kunnen uiteenzetten waarom de Reconstructiewet zo dringend is dat de gebruikelijke plannen en procedures uit ruimtelijke ordening opzij worden gezet.

De reconstructie is van groot belang, aangezien zij een kader biedt voor een ingrijpende herinrichting van de concentratiegebieden, waarbij Rijk, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties nauw samenwerken. Om dat dynamisch proces te ondersteunen, biedt de Reconstructiewet de mogelijkheid om vigerende ruimtelijke plannen voortvarend op de reconstructievoornemens te kunnen aanpassen.

Daarom is in het wetsvoorstel geregeld dat de vaststelling van een reconstructieplan voorzover noodzakelijk tevens geldt als de wijziging van een vigerend streekplan (artikel 16, tweede lid).

De in artikel 27 voorgestelde doorwerking van het reconstructieplan in bestemmingsplannen verzekert voorts de verenigbaarheid van gemeentelijk planologisch beleid met de reconstructie, voorzover gemeenten niet zelf tijdig zorg dragen voor afstemming van hun bestemmingsplannen op de reconstructie.

Deze doorwerking is vormgegeven als een gelijkstelling van daarvoor in aanmerking komende onderdelen van een reconstructieplan met een vrijstelling van het geldende bestemmingsplan dan wel een gemeentelijk voorbereidingsbesluit.

Daardoor vormt ook de toepassing van de doorwerkingsmogelijkheden van het wetsvoorstel geen doorbreking van het planstelsel van de WRO.

2. Wetsvoorstel ammoniak en veehouderij

De heer Van Bruchem (ChristenUnie) wijst op het verband dat in de memorie van antwoord met betrekking tot het ammoniakwetsvoorstel werd gelegd tussen het stelsel van mestafzetcontracten en de verwachtingen omtrent het afnemen van de ammoniakemissie. Hij vraagt hoe een en ander met elkaar te rijmen is, nu het afzetcontractenstelsel ruimte geeft voor uitbreiding van de veehouderij, zeker als mestexport meer op gang

zou komen. Hij vraagt tevens of wij verwachten dat de derogatie met betrekking tot de Nitraatrichtlijn niet zal worden gegeven.

Thans vindt er nog intensief overleg plaats met de Europese Commissie over de derogatie. Het kabinet zet hier krachtig op in.

De komende jaren zijn de MINAS-verliesnormen de beperkende factor voor de omvang van de veehouderij. De MINAS-verliesnormen zullen bepalend zijn voor de bereidheid bij akkerbouwers om mestafzetovereenkomsten te tekenen. Daarom is uitbreiding van de veestapel in het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet waarschijnlijk.

Wat betreft de mogelijkheid van export van mest, geldt dat de afzetmarkt onzeker is.

Uitbreiding op basis van export is daarom een te wankel basis voor veehouders om op een duurzame wijze vee te kunnen houden.

De heer Walsma (CDA) vraagt naar de achtergrond van het verschil in cijfers omtrent de cumulatieve depositie van ammoniak op korte afstanden.

De waarde van de cumulatieve depositie binnen korte afstand van een emissiebron wordt mede bepaald door de omgeving van de bron, waarbij de ruwheid een grote rol speelt. In het geval van alleen lage vegetatie is de cumulatieve depositie binnen deze afstand al gauw enkele procenten lager dan wanneer in de omgeving van de bron deels hoge vegetatie (bos) voorkomt. De cumulatieve depositie zou dus feitelijk steeds als een range gepresenteerd moeten worden, waarbij de exacte waarde afhankelijk is van de lokale omstandigheden. Alle door de heer Walsma genoemde percentages vallen binnen deze range. Dit verschil tussen depositie bij lage en hoge vegetatie laat onverlet, dat in beide gevallen de depositie per oppervlakte-eenheid in de eerste honderden meters rondom de bron veel groter is dan op grotere afstanden. Omdat niet voor depositiebeleid is gekozen speelt het exacte percentage in een lokale situatie overigens geen rol in het wetsvoorstel.

De heer Walsma (CDA) en de heer Varekamp (VVD) vragen, waarom in het ontwerp-Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij niet aangesloten is bij overgangstermijnen die volgen uit de Europese richtlijnen voor dierenwelzijn.

De overgangstermijnen van het ontwerp-besluit zijn vastgesteld mede in het licht van de resultaatsverplichting voor Nederland in Europees verband: 128 kiloton in 2010. Aanpassing van de meeste stallen voor die termijn is noodzakelijk om aan de resultaatsverplichting te kunnen voldoen.

Daarbij is nog van belang, dat voor een deel van de stallen geen verplichting tot het toepassen van emissiearme technieken zal gelden. Allereerst betreft het de bestaande (en overigens ook nieuwe) melkrundveestallen, dit gelet op de uitkomsten van het Tweede Kamerdebat over onderhavig wetsvoorstel. Ook ten aanzien van stallen van biologische bedrijven worden in het ontwerpbesluit geen emissie-eisen gesteld. Daarnaast zijn investeringen in Groen Label-stallen voor een periode van 16 jaar gevrijwaard voor aanscherping van emissienormen voor ammoniak, waarbij de termijn van 16 jaar veelal na 2010 zal eindigen. Dit laatste biedt vooral ruimte aan een groot aantal pluimveebedrijven. Zo is het aandeel Groen Label-stallen bij legkippen in batterijhuisvesting meer dan 90%. Ook voor welzijnsvriendelijke scharrelsystemen voor legkippen gelden overgangstermijnen tot 2010 of 2012, afhankelijk van de datum van ingebruikname. In de praktijk zal de overgangstermijn voor legkippen terzake van emissiearme huisvesting dus in de buurt liggen van de overgangstermijnen in de Europese richtlijnen voor dierenwelzijn.

De datum waarop varkensstallen moeten worden aangepast, is afgestemd op de overgangstermijnen die in de *nationale* regelgeving met betrekking tot dierenwelzijn gelden (het Varkensbesluit). Nederland kiest er voor om in internationaal verband een voorloperspositie in te nemen bij het vormgeven van een diervriendelijke en maatschappelijk aanvaardbare veehouderij. In dit licht is de heroriëntatie van de varkenshouderij en de volledige inwerkingtreding van het Varkensbesluit in 2008 essentieel. Een verlenging van de overgangstermijn voor bestaande varkensstallen ligt daarom niet in de rede.

De heer Hessing (D66) vraagt of de opvatting wordt gedeeld, dat alles op alles gezet moet worden om het generieke beleid tot een succes te maken, dit gelet op het grote aandeel van ammoniak dat op grotere afstanden van de bron neerslaat.

Deze opvatting wordt gedeeld. Daarom wordt ook overeenkomstig het ALARA-beginsel maximaal ingezet op vermindering van de ammoniak-emissies uit de verschillende bronnen. Daarbij wordt – zoals ook de heer van Bruchem (ChristenUnie) bepleit – niet alleen gekeken naar emissie-arme stallen en vergelijkbare «end-of-pipe» voorzieningen, maar wordt ook aandacht besteed aan alternatieve oplossingen ter beperking van emissies van stank en ammoniak, zoals aanpassingen in management of bedrijfsvoering. De in de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie ter Veer c.s. (Kamerstukken II, 27 836, nr. 18) uitgesproken bereidheid om bij de melkveehouderij de ruimte te geven om via maatregelen ten aanzien van voer en beweiding de noodzakelijke emissiereducties te realiseren vormt daar een bevestiging van.

Een maximale inzet op het emissiebeleid en het ALARA-beginsel vereist ook, dat regelmatig wordt gezien, of de stand der techniek niet zodanig is voortgeschreden, dat verdergaande inspanningen redelijkerwijs kunnen worden verplicht. Gelet op het feit, dat de nationale emissie op grond van de huidige berekeningen boven de nationale inspanningsverlichting uit het NMP4 ligt, zal hier grote aandacht aan worden gegeven, zowel op het gebied van stalemissies, als emissies bij mestaanwending en in de wei. Nieuwe ontwikkelingen worden daarbij niet passief afgewacht, maar ook gestimuleerd. Dit gebeurt door onderzoek en door financiële stimulering. Waar redelijkerwijs mogelijk zal dit resulteren in verdergaande ammoniak-reductiemaatregelen. Daarmee is tevens de vraag van de heer Van der Lans (GroenLinks) over aanvullende reductiemaatregelen beantwoord.

De heer Hessing (D66) vraagt in hoeverre zich de in de memorie van antwoord geschetste uitvoeringsproblemen en complexe overgangssituaties bij het niet tijdig in werking treden van het wetsvoorstel in de praktijk reeds voordoen.

Toen medio december vorig jaar duidelijk werd dat het wetsvoorstel niet per 1 januari in werking zou treden, hebben wij de gemeenten geadviseerd om geen beslissingen te nemen op vergunningaanvragen totdat uw Kamer zich over het wetsvoorstel heeft uitgesproken. De periode dat de gemeenten geen beslissingen nemen kan uiteraard niet lang zijn. Wij gaan er vooralsnog vanuit dat uw Kamer het wetsvoorstel op korte termijn zal aanvaarden. Hoewel de nieuwe ammoniakwet vanwege de werking van de Tijdelijke referendumwet niet direct in werking zal kunnen treden, zijn de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk naar onze inschatting dan nog overzienbaar. Wij zullen de gemeenten daartoe adviseren over de wijze van afhandeling van vergunningaanvragen in de periode tot de ammoniakwet daadwerkelijk in werking treedt.

De heer Hessing (D66) vraagt wat precies bedoeld wordt met de passage in de memorie van antwoord over de begrenzing van de EHS, waarin

wordt gesteld dat als noodgreep moet worden teruggevallen op de bruto EHS uit het Structuurschema Groene Ruimte, en hoe zich dat verhoudt met de aanwijzing van kwetsbare gebieden in artikel 2 van het wetsvoorstel.

In artikel 2 van het wetsvoorstel is vastgelegd dat alle gebieden die op 31 december jl. op grond van de Interimwet ammoniak en veehouderij als voor verzuring gevoelig waren aangewezen, ook als kwetsbaar worden aangemerkt, tenzij deze gebieden zijn gelegen buiten de EHS. Gebieden waarvoor op dat moment een convenant gold als bedoeld in de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij worden daardoor niet als kwetsbaar gebied aangemerkt. Artikel 2 van het wetsvoorstel regelt, dat zodra een dergelijk convenant ophoudt te gelden, de betreffende gebieden als kwetsbaar gebied in de zin van het wetsvoorstel worden beschouwd.

De inperking van te beschermen gebieden tot de verzuringsgevoelige gebieden die binnen de EHS zijn gelegen, geldt echter pas nadat het voor belanghebbenden kenbaar is welk e verzuringsgevoelige gebieden binnen de EHS liggen. De provincies dienen daartoe bij een afzonderlijk besluit op kaarten aan te geven welke gebieden deel uitmaken van de EHS. Totdat zo'n besluit bekend is gemaakt, worden alle verzuringsgevoelige gebieden als kwetsbaar gebied aangemerkt.

In het door de betreffende provincie te nemen besluit wordt op de kaarten in beginsel de begrensde EHS weergegeven. In sommige gevallen heeft er echter nog geen concrete begrenzing van de EHS plaatsgevonden. De provincie kan er dan voor kiezen de EHS waar nodig alsnog concreet te begrenzen, maar kan desgewenst ook terugvallen op de bruto EHS zoals die is weergegeven op een kaart bij het Structuurschema Groene Ruimte. Daarmee wordt voorkomen dat er meer voor verzuring gevoelige gebieden als kwetsbaar worden aangemerkt dan strikt nodig is.

De heer Hessing (D66) vraagt zich af of met de keuze dat bossen, natuurterreinen en landschapselementen aangelegd of begrensd na 1 mei 1988 niet als kwetsbaar worden aangemerkt bedoeld is te zeggen, dat deze gebieden per definitie niet onder de EHS kunnen vallen.

Dat is niet het geval. Dergelijke gebieden kunnen wel degelijk onderdeel uitmaken van de EHS, gelet op de aangehaalde keuze worden ze in dat geval echter niet beschermd door middel van het in de wet verwoorde zoneringsbeleid.

De door de heer Hessing naar voren gebrachte mening, dat er geen verschil zou moeten zijn tussen bescherming van bestaande en nieuwe natuur binnen de EHS, delen wij niet. Voor de argumenten, waarom van bescherming van nieuwe natuur is afgezien, kan worden verwezen naar de uiteenzetting hierover in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 27 836, nr. 5, blz. 14 en 15).

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

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