

Vergaderjaar 1992–1993

**23 221**

## **Tijdelijke regeling inzake de ammoniakdepositie veroorzaakt door veehouderijen (Interimwet ammoniak en veehouderij)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **INHOUDSOPGAVE**

|   |    |
|---|----|
| 1. Inleiding  | 2  |
| 2. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel                        | 4  |
| 3. Depositienormen  | 6  |
| 3.1. Algemeen   | 6  |
| 3.2. Verhouding tot de Wet milieubeheer                           | 7  |
| 3.3. Verhouding tot het wetsvoorstel verplaatsing mestproductie   | 8  |
| 3.4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel                             | 9  |
| 3.5. Peiljaar   | 10 |
| 3.6. Alternatief peiljaar   | 11 |
| 4. (Inter)gemeentelijk plan                                       | 11 |
| 4.1. Algemeen   | 11 |
| 4.2. Inhoud (inter)gemeentelijk plan                              | 11 |
| 4.3. De saldomethode  | 12 |
| 4.4. Status van een (inter)gemeentelijk plan                      | 14 |
| 5. Relatie tot het huidige en toekomstige mest- en ammoniakbeleid | 14 |
| 6. Uitvoering en handhaving                                       | 15 |
| 7. Artikelsgewijze toelichting                                    | 15 |

## 1. INLEIDING

Met ingang van 1 november 1981 is het criterium van de Hinderwet voor de beoordeling van aanvragen om vergunning voor een inrichting verruimd. Die «verruimde reikwijdte» omvat sindsdien ook de aantasting van landschappelijke, natuurwetenschappelijke, recreatieve en ecologische waarden. Daarbij ging het niet alleen om de milieubelasting die kan worden veroorzaakt door de inrichting waarop een vergunningaanvraag betrekking heeft, maar ook om de in het desbetreffende gebied reeds aanwezige milieubelasting, veroorzaakt door de aldaar reeds gelegen inrichtingen te zamen (het cumulatie-effect). Met ingang van 1 maart 1993 is de Hinderwet vervangen door de Wet milieubeheer. Dit heeft voor het onderwerp van deze wet evenwel geen wezenlijke veranderingen tot gevolg gehad. In de Wet milieubeheer wordt expliciet voorgeschreven dat bij de toetsing van vergunningaanvragen alle gevolgen voor het milieu moeten worden betrokken.

De zogenaamde «verruimde reikwijdte» van de Hinderwet is voor veehouderijen in de jaren na 1981 van groot belang gebleken bij beslissingen inzake vergunningen. Het draaide daarbij met name om de door veehouderijen veroorzaakte ammoniakdepositie op voor verzuring gevoelige gebieden. Een toename daarvan was ongewenst omdat daardoor zou worden bijgedragen aan de verzuring en de eutrofiëring van die gebieden, waardoor natuurwetenschappelijke en ecologische waarden kunnen worden aangetast. Bij de beoordeling van vergunningaanvragen in concentratiegebieden van veehouderijen draaide het voorts om het locale of regionale achtergronddepositieniveau van ammoniak (verder te noemen: de achtergronddepositie). Hieronder wordt verstaan de ammoniakdepositie op een gebied, afkomstig van bronnen buiten het gebied. Teneinde te bevorderen dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen op uniforme wijze rekening zou worden gehouden met de ammoniakdepositie was het wenselijk dat een goed inzicht werd verkregen in het verband tussen de ammoniak-emissie vanuit veehouderijen en de bijdrage hiervan aan verzuring van daarvoor gevoelige gebieden. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer heeft destijds aan het Centrum voor Milieukunde Leiden opdracht verstrekt om een methode te ontwikkelen om de ammoniak-emissie vanuit een veehouderij te kunnen omrekenen in een zuurdepositie op een in de nabijheid van de veehouderij gelegen voor verzuring gevoelig gebied. Onder de ammoniakdepositie die door een veehouderij op een gebied wordt veroorzaakt, wordt verstaan de van de veehouderij afkomstige berekende ammoniakneerslag op het aardoppervlak of de vegetatie in het gebied. Zij dient te worden onderscheiden van de ammoniakemissie vanuit een veehouderij, waaronder wordt verstaan de uitstoot van ammoniak vanuit de veehouderij. De resultaten van deze studie zijn gerapporteerd in juli 1985.<sup>1</sup> Op basis hiervan is de richtlijn Ammoniak en Veehouderij (verder te noemen: de ecologierichtlijn) vastgesteld. De eerste editie daarvan verscheen in februari 1987 (verder te noemen: de ecologierichtlijn 1987).

Met de ecologierichtlijn 1987 werd beoogd een onaanvaardbare toename te voorkomen van de zure depositie ten gevolge van nieuwvestiging of uitbreiding van een veehouderij op een in de nabijheid van de veehouderij gelegen voor verzuring gevoelig gebied. In de systematiek van de ecologierichtlijn 1987 werd daarbij de ammoniakdepositie van een bedrijf op het dichtstbijgelegen voor verzuring gevoelige gebied opgeteld bij de in dat gebied heersende achtergronddepositie. Was er sprake van een nieuw-vestiging dan diende de som van beide deposities onder 1300 mol per ha per jaar te blijven, bij een uitbreiding van een bestaand bedrijf gold 2000 mol per ha per jaar als maximaal toelaatbare som van beide waarden. Daarbij werden slechts voor verzuring gevoelige

<sup>1</sup> Publikatiereeks Milieubeheer nr. 23, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

gebieden betrokken binnen een afstand van 500 m van het betrokken bedrijf gelegen.

In veel gemeenten in de concentratiegebieden van veehouderijen is bij de vergunningverlening in overeenstemming met de richtlijn van 1987 ook de achtergronddepositie van ammoniak betrokken. Dit resulteerde in een aantal gemeenten in een beleid dat voor uitbreiding en nieuwvestiging van veehouderijen geen vergunning werd verleend voor het gehele gemeentelijke grondgebied, indien niet tevens een evenredige reductie van de ammoniakdepositie plaatsvond. Deze beleidslijn is in de jurisprudentie in stand gebleven.

Uit een in 1990 uitgevoerde evaluatie van de ecologierichtlijn 1987 bleek dat een aanpassing van de richtlijn wenselijk was. De aangepaste richtlijn verscheen in februari 1991 (verder te noemen: de ecologierichtlijn 1991) en had dezelfde doelstelling als de ecologierichtlijn 1987. In de ecologierichtlijn 1991 is afgestapt van het hanteren van een afstandscriterium alsmede van het rekening houden met de achtergronddepositie, zoals in de ecologierichtlijn 1987 het geval was. Als criterium werd in de richtlijn uit 1991 genomen de ammoniakdepositie die door een veehouderij kan worden veroorzaakt op het dichtstbijgelegen voor verzuring gevoelige gebied. Voor een toelichting zij verwezen naar de ecologierichtlijn 1991. De ammoniakdepositie wordt bepaald door de omvang van de veebezetting (stuks vee), het huisvestingssysteem voor het vee, vastgelegd in een bij het systeem behorende ammoniakemissiefactor, en de afstand tot het dichtstbijgelegen voor verzuring gevoelige gebied. In de ecologierichtlijn 1991 worden grenswaarden voor de ammoniakdepositie gegeven, die worden uitgedrukt in mol potentieel zuur per hectare per jaar. De grenswaarde is in de richtlijn voor nieuwvestiging zodanig vastgesteld dat de vestiging van een veehouderij met te hoge depositie nabij een voor verzuring gevoelig gebied kan worden voorkomen. Voor reeds bestaande bedrijven is in de richtlijn nog in enige groeimogelijkheid voorzien, namelijk tot de daarvoor gestelde grenswaarde is bereikt. De norm voor nieuwe bedrijven is 15 mol, voor bestaande bedrijven 30 mol.

Voor een pragmatische toepassing van de richtlijn is derhalve gekozen voor een depositiegrenswaarde waarmee rekenkundig is te werken en die in voldoende mate tegemoet komt aan het milieuhygiënisch uitgangspunt dat een toename van de depositie van  $\text{NH}_3$  op voor verzuring gevoelige gebieden moet worden voorkomen.

Wanneer van als toegelaten depositiewaarde een waarde van 0 zou zijn vastgesteld, zou elke nieuwvestiging of uitbreiding van veehouderijen waar ook in Nederland onmogelijk zijn omdat een veehouderij altijd bijdraagt aan de ammoniakdepositie op voor verzuring gevoelige gebieden, ook op zeer grote afstand van het bedrijf gelegen.

Voorts is bij de evaluatie geconcludeerd dat de achtergronddepositie bij de beoordeling van een vergunningaanvraag niet meer zou moeten worden meegenomen. Daarvoor bestonden twee redenen.

In de eerste plaats vindt als gevolg van het generieke ammoniakemissiereductiebeleid (Plan van aanpak beperking ammoniakemissie van de landbouw) een constante verandering plaats van het feitelijke achtergronddepositieniveau, als gevolg waarvan dat niveau steeds wisselende waarden aanneemt. Dit gegeven maakt het onmogelijk de vergunningverlening te koppelen aan de aanwezige achtergronddepositie omdat altijd sprake is van een momentopname.

Op de tweede plaats veroorzaken de depositie-grenswaarden van 15 mol onderscheidenlijk 30 mol ten opzichte van het achtergronddepositieniveau in de meest belaste gebieden relatief slechts een geringe uitbreiding van de depositie die wordt veroorzaakt door afzonderlijke bedrijven. Die uitbreiding mag in vergelijking met de aanwezige achtergronddepositie als verwaarloosbaar worden beschouwd.

Om deze beide redenen werd bij de opstelling van de ecologierichtlijn 1991 geoordeeld dat uit een oogpunt van milieubescherming ook indien de achtergronddepositie van ammoniak bij de vergunningverlening voor veehouderijen niet meer zou worden meegenomen, met de gestelde grenswaarden in voldoende mate zou kunnen worden tegengegaan dat de door veehouderijen veroorzaakte ammoniakdepositie op voor verzuring gevoelige gebieden nog onaanvaardbaar zou toenemen. Geconcludeerd werd tevens dat aldus in alle gevallen tegemoet was gekomen aan de in de Hinderwet – in de Wet milieubeheer overgenomen – gestelde eis dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen rekening moet worden gehouden met de in de omgeving van het bedrijf reeds aanwezige milieubelasting, in dit geval de achtergronddepositie.

## 2. AANLEIDING EN DOEL VAN HET WETSVORSTEL

Dit wetsvoorstel geeft regels ten aanzien van de ammoniakdepositie met in stand laten van alle overige aspecten van de vergunningverlening. In onze opvatting biedt deze constructie optimale mogelijkheden voor met name gemeenten om op korte termijn over te kunnen gaan tot vergunningverlening voor een groot aantal bedrijven die op dit moment niet over een toereikende vergunning beschikken. Deze groep van bedrijven verkeert momenteel in een onzekere situatie als gevolg van het ontbreken van een vergunning. Er is daardoor ook geen stimulans om de nodige milieu-investeringen te plegen. Anderzijds bestaat bij de betrokken gemeenten een grote terughoudendheid om bedrijven zonder vergunning daadwerkelijk te sluiten. De aldus ontstane situatie werkt bovendien ten nadele van het milieu.

Als gevolg van de vergunningverlening die beoogd wordt door dit wetsontwerp, worden bovengenoemde bedrijven gebonden aan een vergunning die op een termijn van vijf jaar verplicht tot aanzienlijke ammoniakdepositiereductie. Teneinde aan deze verplichting te kunnen voldoen zal vaak overgegaan moeten worden tot investering in ammoniakemissie-arme stallen. Andere oplossingen zijn het afstoten van dieren of verplaatsing van het bedrijf.

De beide ecologierichtlijnen hebben in het kader van de Hinderwet een belangrijke rol gespeeld als handleiding en toetsingskader voor het bevoegd gezag bij de beoordeling van aanvragen om een vergunning voor een veehouderij. Aan de richtlijnen werd door de rechter veel juridische waarde toegekend. Uit de jurisprudentie met betrekking tot de ecologierichtlijn 1987 blijkt dat onder omstandigheden door het bevoegd gezag van de richtlijn kon worden afgeweken ten gunste van het milieu. Voor een afwijking van de richtlijn ten nadele van het milieu werd slechts zeer zelden ruimte aanwezig geacht. Geconcludeerd kan worden dat de afstanden in de ecologierichtlijn 1987 als minimumnormen werden gehanteerd.

Uit recente uitspraken van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State over de ecologierichtlijn 1991<sup>2</sup> blijkt dat de Afdeling van oordeel is dat het niet betrekken van de achtergronddepositie van ammoniak bij beslissingen inzake vergunningen voor een veehouderij, zoals in de richtlijn werd aanbevolen, onder omstandigheden in strijd kan zijn met de Hinderwet. Dit komt er volgens de Afdeling namelijk op neer dat geen aandacht wordt besteed aan de cumulatie van hinder, veroorzaakt door in een gebied aanwezige veehouderijen tezamen, zoals de Hinderwet voorschrijft. Naar het oordeel van de Afdeling kan een hoge achtergronddepositie van ammoniak onder omstandigheden bij de beoordeling van de vergunningaanvragen voor een veehouderij nog wel degelijk relevant zijn. In die gevallen mag

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State van 30 december 1992, nr. G05.91.1665.

daaraan bij de beslissing op vergunningaanvragen dan ook niet voorbij worden gegaan. Een hoge achtergronddepositie kan zelfs aanleiding zijn om de aangevraagde vergunning te weigeren. Het gaat volgens de Afdeling dan ook te ver dat in de richtlijn 1991 wordt gesteld dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor een veehouderij in geen enkel geval rekening behoeft te worden gehouden met de achtergronddepositie van ammoniak.

Zou de thans door de Afdeling ingezette lijn in haar uitspraken worden gecontinueerd, dan betekent dit dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor een veehouderij met de achtergronddepositie van ammoniak door het bevoegde gezag onder omstandigheden nog steeds rekening moet worden gehouden, met name indien de achtergronddepositie in het gebied waarin de desbetreffende veehouderij is gelegen, hoog is.

In dit verband dient voorts te worden gewezen op vaste jurisprudentie dat voor bestaande bedrijven zonder hinderwetvergunning bij de eerste toets in het kader van de Hinderwet het beleid dient te worden toegepast dat gold ten tijde van de besluitvorming, met andere woorden beschouwd dienen te worden als «nieuwe» bedrijven, waarvoor de in de ecologierichtlijn voor nieuwe bedrijven gestelde depositienorm van 15 mol geldt.

De recente jurisprudentie van de Afdeling kan grote (bij de vaststelling van de ecologierichtlijn 1991 niet beoogde) gevolgen hebben voor de praktijk die uiteindelijk kunnen resulteren in het falen van het door de regering noodzakelijk geachte ammoniakbeleid. Ter toelichting zij hierover het volgende opgemerkt.

Op de eerste plaats wordt er sinds enkele jaren door gemeenten naar gestreefd het achtergebleven vergunningenbestand voor hinderwetplichtige inrichtingen op peil te brengen zodat een adequaat niveau van uitvoering van de Hinderwet wordt bereikt (de zogenaamde Bugm-operatie; Bugm staat voor Bijdrageregeling uitvoering gemeentelijk milieubeleid). De recente jurisprudentie heeft aanleiding gegeven tot onzekerheid over de mogelijkheid de in tal van gemeenten ingezette beleidslijn bij het wegwerken van de vergunningenachterstand met betrekking tot veehouderijen voort te zetten. Deze beleidslijn is dikwijls het resultaat van overleg tussen alle betrokkenen, waarover overeenstemming is bereikt. In paragraaf 4 zal hierop nog worden teruggekomen. In die paragraaf zal ook worden ingegaan op de wijze waarop in het onderhavige wetsvoorstel is omgegaan met het uitgangspunt dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening voor veehouderijen zo veel mogelijk wordt gerespecteerd. Onzekerheid kan op de Bugm-operatie vertragend werken.

Op de tweede plaats was het de bedoeling met de ecologierichtlijn in ieder geval een ongewenste toename van de ammoniakdepositie te voorkomen. Om te bereiken dat reeds te veel veroorzaakte ammoniakdepositie wordt teruggedrongen, wordt een generiek ammoniakbeleid gevoerd. In dat kader worden onder meer investeringen in «betere», ammoniakemissie-arme stallen (de zogenaamde Groen Label-stallen) gestimuleerd. Hiertoe is onlangs een convenant met alle betrokkenen afgesloten. Ook in dit opzicht kan de jurisprudentie verlamdend werken. Bedoelde investeringen kunnen immers achterwege blijven indien onzekerheid bestaat over de vergunningverlening voor de nieuwe stallen.

Als derde punt kan worden genoemd dat naast de in het voorgaande besproken jurisprudentie ook de jurisprudentie met betrekking tot de zogenaamde saldomethode die in de richtlijn 1991 voorkomt (welke methode zal worden beschreven in paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting) tot problemen leidt. De Afdeling acht deze methode onverenigbaar met de systematiek van de Hinderwet<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Koninklijk besluit van 19 oktober 1990; uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State van 13 april 1992. Uitspraak van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State van 17 september 1992, no. G05.90.1474.

Met de saldometode wordt beoogd uitbreiding van veehouderijen als gevolg van het (gedeeltelijk) samenvoegen van bedrijven mogelijk te maken op zodanige wijze dat ook het belang van de bescherming van het milieu daarmee optimaal wordt gediend. Het belang van de bescherming van het milieu is met name gelegen in gevoelige gebieden alsmede in het terugdringen van de totale ammoniakemissie vanuit veehouderijen. Voorts kan het (gedeeltelijk) samenvoegen van bedrijven de levensvatbaarheid van bestaande bedrijven vergroten, hetgeen niet alleen van belang is voor een gezonde veehouderijsector. Hiermee kan namelijk ook het economisch draagvlak voor de milieu-investeringen die van de sector worden verlangd, worden vergroot, bijvoorbeeld voor investeringen in Groen Label-stallen. Het scheppen van enige flexibiliteit bij de toepassing van de Wet milieubeheer ten opzichte van de in de jurisprudentie geboden ruimte is een voorwaarde om de saldometode te kunnen toepassen.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd de in het voorgaande geschetste problemen op te lossen en een kader te bieden voor effectuering van het gewenste ammoniakbeleid. Evenmin als de Hinderwet (inclusief de ecologierichtlijnen) is deze interimwet bedoeld om de ammoniakemissie substantieel terug te dringen; het doel is via de vergunningverlening een stand-still-situatie te realiseren.

Een tweede doel van het wetsvoorstel komt voort uit de wens een meer planmatige aanpak van de vergunningverlening te bewerkstelligen. De VNG heeft een circulaire (23 juli 1991) uitgebracht die de gemeenten stimuleert op planmatige wijze de achterstand in vergunningen in te halen. Een aantal gemeenten heeft hierop ingespeeld. Daarnaast is een belangrijk gegeven in dit verband met de motie Esselink en Feenstra<sup>4</sup>, die door de Tweede Kamer in het kader van de begrotingsbehandeling '93 is aangenomen, waarin een gebiedsgerichte toepassing van de saldo-regeling uit de ecologische richtlijn wordt voorgesteld. Voor een dergelijke toepassing is een planmatige aanpak nodig, zoals die bijvoorbeeld plaats vindt in het ROM-project Gelderse Vallei.

Dit wetsvoorstel beoogt een planmatige aanpak van de vergunningverlening te stimuleren, waarmee tevens uitvoering aan bovengenoemde motie wordt gegeven. Verwezen zij nog naar de brief van 22 januari 1993 aan de Tweede Kamer<sup>5</sup>, waarin de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft aangekondigd dat hij voornemens is het in de ecologierichtlijn neergelegde beleid in een wettelijke regeling te verankeren. Tevens is het voornemen hieraan gekoppeld in een wettelijke regeling eisen te stellen aangaande de maximaal toelaatbare ammoniakemissie per dierplaats (huisvestingseisen zoals is aangekondigd in het Plan van aanpak beperking ammoniakemissie van de landbouw). Een structurele aanpak hiervan vergt naar verwachting een periode van ten minste drie jaar. De bedoeling is dat een en ander in een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet milieubeheer wordt vastgesteld.

### **3. DEPOSITIENORMEN**

#### *3.1. Algemeen*

In de artikelen 4 tot en met 8 en 12 worden normen gesteld ten aanzien van de ammoniakdepositie die door een veehouderij ten hoogste mag worden veroorzaakt. Het huidige beleid zoals dat in de ecologierichtlijn 1991 is neergelegd, is bij de normstelling uitgangspunt geweest.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1992/93, 22 800, XI, nr. 24.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1992/93, 22 343, nr. 9.

### 3.2. Verhouding tot de Wet milieubeheer

Het onderhavige wetsvoorstel gaat, wat de vergunningverlening betreft uit van de systematiek van de Wet milieubeheer. Waar gesproken wordt over vergunningen, wordt bedoeld op vergunningen krachtens artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De voorgestelde wet moet ten opzichte van de Wet milieubeheer worden gezien als een specifieke regeling. In de Wet milieubeheer is in de artikelen 8.8 tot en met 8.10 het toetsingskader voor de vergunningverlening beschreven. In artikel 8.8 is aangegeven welke aspecten bij de beoordeling van de vergunningaanvraag moeten worden betrokken, met welke elementen rekening moet worden gehouden (van deze elementen mag het bevoegd gezag alleen gemotiveerd afwijken), alsmede welke elementen in acht moeten worden genomen (strijd met deze elementen moet leiden tot weigering van de vergunningaanvraag). In artikel 8.9 wordt bepaald dat bij de beslissing op de aanvraag geen strijd mag ontstaan met algemene regels die met betrekking tot de inrichting gelden (bijvoorbeeld krachtens artikel 8.44 bij amvb vastgestelde algemene regels). In artikel 8.10 is aangegeven dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd.

De artikelen 2 en verder van het onderhavige wetsvoorstel geven een bepaalde invulling aan de artikelen 8.8 tot en met 8.10 van de Wet milieubeheer, voor zover het gaat om het betrekken van de ammoniakdepositie bij de vergunningverlening voor veehouderijen. Voor het overige zijn de bepalingen van de Wet milieubeheer onverminderd van toepassing. Het onderhavige wetsvoorstel laat derhalve de vergunningplicht voor veehouderijen die voortvloeit uit de Wet milieubeheer, onverlet. Dit betekent dat een vergunning wordt verleend op basis van de Wet milieubeheer maar met in achtname van de onderhavige regeling ten aanzien van de ammoniakdepositie.

Deze ingreep in het toetsingskader van de Wet milieubeheer is om twee redenen nodig, die beide hiervoor, onder 2, al zijn besproken: het voorkomen van het betrekken van het achtergronddepositieniveau bij de beoordeling van vergunningaanvragen als een planmatige aanpak ontbreekt, en het mogelijk maken van een saldering van ammoniakdeposities. Hier zullen de juridische aspecten van deze ingreep nog kort worden besproken.

Anders dan de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, zijn wij van mening dat het toetsingskader van de Wet milieubeheer voldoende ruimte biedt voor het niet meerekenen van de achtergronddepositie bij beslissingen over vergunningaanvragen. Ware dat anders, dan zou de ecologierichtlijn 1991 niet haar huidige inhoud hebben. Zoals ook is uiteengezet in het nader rapport inzake het ontwerp van de «Nimby»-wet (Kamerstukken II 1992/93, 23 015, A, onder 13), is het belang van de bescherming van het milieu een weegbaar belang. Bij de weging van dat belang moet de verhoging van de belasting van het milieu door een activiteit waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, uiteraard in aanmerking worden genomen. Dat neemt echter niet weg dat van bepaalde elementen van die belasting in het algemeen kan worden gesteld, dat zij geen of slechts een zo marginale rol spelen, dat zij verwaarloosbaar zijn. Dat nu is in de ecologierichtlijn 1991 gebeurd met betrekking tot verhoging van het achtergronddepositieniveau voor ammoniak met ten hoogste 15 mol voor nieuwe bedrijven, en, voor zover het ging om bestaande bedrijven met betrekking tot een verhoging van de depositie tot maximaal 30 mol. Die verhogingen zijn ten opzichte van de bestaande achtergronddeposities zo gering, dat zij als verwaarloosbaar kunnen worden beschouwd. Daarom behoeft er geen rekening te worden gehouden met het achtergronddepositieniveau bij de beoordeling van vergunningaanvragen.

Nu de Afdeling een andere mening blijkt toegedaan, is er geen andere mogelijkheid dan bij de wet te bepalen dat de achtergronddepositie geen rol mag spelen. Omdat het ook gewenst is onderscheid te maken in toegestane depositie voor bedrijven in verschillende omstandigheden, is voor het wetsvoorstel een systeem gekozen waarin wordt aangegeven, welke normen in verschillende omstandigheden voor veehouderijbedrijven gelden.

Een salderingsregeling is volgens het huidige toetsingskader van de Wet milieubeheer niet mogelijk. Daarin verschillen wij niet van mening met de Afdeling voor de geschillen van bestuur. Het invoeren van de mogelijkheid daartoe is dus een aanvulling van dat toetsingskader. Bezien zal nog moeten worden of dit punt voldoende kan worden verwerkt in de eerder in deze memorie aangekondigde algemene maatregel van bestuur ter vervanging van de onderhavige regeling, of dat een regeling op het niveau van een formele wet nodig is.

Wat betreft de verhouding tot artikel 8.8, eerste lid, onder a en b, van de Wet milieubeheer zij verder nog het volgende opgemerkt. Ingevolge die bepalingen moet het bevoegd gezag bij beslissingen inzake vergunningen onder meer betrekken de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichting daarvoor gevolgen kan veroorzaken, alsmede de gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken. Wat betreft veehouderijen gaat het daarbij ook om andere nadelige gevolgen voor het milieu dan de ammoniakdepositie, zoals bijvoorbeeld stankoverlast. Deze andere milieugevolgen blijven bij de vergunningverlening voor veehouderijen krachtens de Wet milieubeheer dezelfde rol spelen als thans reeds het geval is. Het onderhavige wetsvoorstel doet daaraan niets af. Dit betekent dat voor een veehouderij die een ammoniakdepositie op een voor verzuring gevoelig gebied veroorzaakt die beneden de in de artikelen 4 tot en met 7 aangegeven grenswaarden blijft, de vergunning niettemin kan worden geweigerd in verband met andere nadelige gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken, bijvoorbeeld cumulatie van stankoverlast.

Tevens laat deze wet de werking van andere wetten, zoals de mestregelgeving en de Natuurbeschermingswet onverlet. Dus indien bijvoorbeeld op grond van de Natuurbeschermingswet stringenter eisen worden voorgeschreven, gelden deze laatste onverkort.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat niet voor alle veehouderijen een vergunningplicht geldt. Zo vallen de meeste melkrundveehouderijen onder de werking van de het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer. Voor de veehouderijen die niet vergunningplichtig zijn, heeft het onderhavige wetsvoorstel geen betekenis.

### *3.3. Verhouding tot het wetsvoorstel verplaatsing mestproductie*

De salderingsmogelijkheid die artikel 8, vierde lid, van het wetsvoorstel biedt, raakt bij haar uitvoering aan de regeling van het wetsvoorstel verplaatsing mestproductie, dat thans bij het parlement aanhangig is (Kamerstukken II 1992/93, 21 114). Weliswaar is het motief voor beide regelingen verschillend, toch zijn er raakvlakken bij de uitvoering van die beide regelingen. Daarover zij het volgende opgemerkt.

Het wetsvoorstel verplaatsing mestproductie beoogt onder meer tot een efficiënte herallocatie van mestproductierechten te komen door onder voorwaarden verplaatsing mogelijk te maken van «niet-grondgebonden mestproductierechten» binnen en naar een ander bedrijf. De

voorwaarden waaronder deze verplaatsingen plaatsvinden, beogen mede het milieubelang te dienen. Het wetsvoorstel verplaatsing mestproductie heeft alleen betrekking op de herallocatie van mestproductierechten. Wanneer een bedrijf wordt opgekocht en op dezelfde locatie als zodanig wordt voortgezet, is er geen sprake van verplaatsing van mestproductierechten, en zal de Wet verplaatsing mestproductie dus ook niet van toepassing zijn.

Door een herallocatie van mestproductierechten zal er een versterking kunnen optreden van de structuur van de veehouderijsector en ontstaat er voor de sector derhalve meer ruimte om de noodzakelijke milieu-investeringen op te brengen.

Er kan een samenhang ontstaan tussen artikel 8, vierde lid, van dit wetsvoorstel en de Wet verplaatsing mestproductie bij de herallocatie van mestproductierechten tussen bedrijven binnen de in artikel 8, vierde lid, bedoelde gemeenten.

Zo'n herallocatie van mestproductierechten zal immers doorgaans bij het verwervende bedrijf een toename van ammoniakemissie ten gevolge hebben, terwijl bij het verkopende bedrijf een afname van ammoniakemissie kan optreden. Het kunnen benutten van de verworven mestproductierechten is echter alleen mogelijk, indien het bedrijf over een toereikende milieuvergunning beschikt. Het verwervende bedrijf kan op basis van artikel 8, vierde lid, in aanmerking komen voor een milieuvergunning, indien per saldo door de herallocatie van de mestproductierechten een afname van ammoniakemissie en -depositie wordt gerealiseerd. Artikel 8, vierde lid, zal in dit kader dus medebepalend zijn voor de werking van de Wet verplaatsing mestproductie. Omgekeerd is de realisatie van de beoogde milieudoelstelling van artikel 8, vierde lid, afhankelijk van de Wet verplaatsing mestproductie, nu deze het instrument verschaft voor de verplaatsing van veehouderijbedrijven door middel van het verplaatsen van mestproductierechten.

Er bestaat tussen de werking van de beide wetsstelsels dus een onlosmakelijk verband.

Het bevoegd gezag kan op grond van de regeling van het onderhavige wetsvoorstel en de Wet milieubeheer volledig beoordelen of de herallocatie van mestproductierechten en de aanwending hiervan in verband met de milieubelasting op de omgeving verantwoord zijn. Er is derhalve geen noodzaak om deze beoordelingsbevoegdheid, voor zover het gaat om de verplaatsing van mestproductierechten in samenhang met artikel 8, vierde lid, tevens afhankelijk te maken van een andere instantie. Deze noodzaak ontbreekt eveneens nu de regeling van het wetsvoorstel verplaatsing mestproductie ter bescherming van het milieu voorwaarden stelt aan het verplaatsen van mestproductierechten.

Doordat ook geen formele koppeling met de Wet verplaatsing mestproductie tot stand is gebracht, worden doublures en spanningen met de zelfstandige bevoegdheden die het onderhavige wetsvoorstel aan het bevoegd gezag toekent, vermeden.

#### *3.4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel*

Als uitgangspunt bepaalt de wet dat voor alle veehouderijen een maximum depositie geldt van 15 mol. Dit geldt bijvoorbeeld voor alle nieuwe bedrijven die worden opgericht na het inwerkingtreden van dit wetsvoorstel.

Voor veehouderijen die op de datum van inwerkingtreding van deze wet beschikken over een vergunning geldt de depositiewaarde van de vergunning. Als deze waarde minder bedraagt dan 15 mol mag, via

vergunningverlening, nog worden uitgebreid naar 15 mol.

Voorts geldt voor alle bedrijven die zijn opgericht voor 1 januari 1987, en niet in het bezit zijn van een (toereikende) vergunning, dat de depositie geldt die het bedrijf in 1986 veroorzaakte. Als deze waarde hoger is dan de waarde veroorzaakt in 1993 dan geldt de laagste waarde, welke evenwel niet lager kan zijn dan 15 mol.

Van het bovenstaande kan worden afgeweken via een (inter)gemeentelijk plan dat voor diverse situaties hogere respectievelijk lagere depositiewaarden kan toestaan.

Ter verduidelijking is het onderstaande schema opgenomen.

|                                      | Opgericht vóór 01-01-87  | Opgericht na 01-01-87                         |
|--------------------------------------|--|---|
| Bedrijf met toereikende vergunning   | * depositieniveau o.g.v. vergunning<br>* groeimogelijkheid naar 15 mol (art. 5)  |   |
| Bedrijf met ontoereikende vergunning | * depositieniveau o.g.v. veebezetting in 1986, doch ten minste o.g.v. vergunning, echter niet meer dan o.g.v. veebezetting 01-03-93 (art. 6, tweede lid)<br>* indien depositieniveau hoger dan 15 mol binnen 5 jaar in vergunning vastgelegde reductiemaatregelen treffen (art. 7) | * depositieniveau ten hoogste 15 mol (art. 4) |
| Bedrijf zonder vergunning            | * depositieniveau o.g.v. veebezetting in 1986, doch niet meer dan o.g.v. veebezetting 01-03-93 (art. 6, eerste lid)<br>* indien depositieniveau hoger dan 15 mol binnen 5 jaar in vergunning vastgelegde reductiemaatregelen treffen (art. 7)                                      | * depositieniveau ten hoogste 15 mol (art. 4) |

### 3.5. Peiljaar

Deze wet heeft voor wat betreft bedrijven zonder (toereikende) vergunning, met name gevolgen voor veehouderijen die zijn opgericht voor 1 januari 1987. Deze bedrijven werden niet expliciet als categorie genoemd in de ecologierichtlijnen en zij worden, zoals aangegeven in paragraaf 2, door de Afdeling voor de geschillen van bestuur als «nieuwe» bedrijven beschouwd, waarvoor een maximumdepositie geldt van 15 mol.

In het wetsvoorstel is thans bepaald dat voor veehouderijen, opgericht voor 1 januari 1987 de depositie geldt die het bedrijf veroorzaakte op enig tijdstip in 1986.

Degene die de inrichting drijft mag het tijdstip waarop de waarde in 1986 vastgesteld wordt zelf kiezen. Voor het jaar 1986 is gekozen om een aantal redenen. Op de eerste plaats zijn rond 1986, op steeds ruimere schaal, veehouderijen in het kader van de vergunningverlening getoetst op het ecologisch aspect. Was dit in theorie reeds noodzakelijk vanaf 1 november 1981, als gevolg van de wijziging van de Hinderwet, in de praktijk was niet duidelijk op welke wijze invulling kon worden gegeven aan het aspect «rekening houden met mogelijke aantasting van ecologisch waardevolle objecten». Daarbij waren de inzichten omtrent ammoniakschade veroorzaakt door veehouderijen nog onvoldoende gerijpt. In deze tijd leidde deze schade dan ook niet tot weigering van de vergunning of tot het stellen van specifieke ammoniakereisen. Onder meer door het beschikbaar komen van een eenduidig en uniform rekensysteem in 1987, kon beoordeling van de ammoniakdepositie op een gerichte wijze plaatsvinden. Zoals ook de Afdeling voor de geschillen van bestuur in haar uitspraak van 28 augustus 1992, no G05.89.0585 oordeelde, is het niet onjuist om een peildatum te hanteren die samenvalt met het tijdstip waarop nieuw beleid wordt ingevoerd.

Voorts zijn eind 1986, in het kader van de registratie van de referentiehoeveelheden, door mestproducenten opgaven gedaan van de veebezetting op hun bedrijven. Een controle op deze gegevens, noodzakelijk in het licht van de toepassing van deze wet, kan op betrekkelijk eenvoudige wijze plaatsvinden.

Deze argumenten hebben ook een rol gespeeld bij het kiezen voor het peiljaar 1986 in het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer.

Tenslotte is bij de sector een draagvlak aanwezig voor de keuze van het peiljaar 1986.

### 3.6. *Alternatief peiljaar*

Afgezien is van een peildatum in 1981. Als gevolg van de verruimde werking van de Hinderwet moest vanaf dit jaar rekening gehouden worden met ecologische aspecten. Zoals hiervoor is aangegeven ontbraken in de jaren na 1981 de mogelijkheden om effectief invulling te geven aan ecologische eisen. Om bedrijven hier alsnog met terugwerkende kracht mee te confronteren lijkt in strijd met het principe van de rechtsgelijkheid. Immers bedrijven waarvoor in deze periode een vergunning is verleend hebben ook geen eisen betreffende de ammoniakdepositie opgelegd gekregen.

Voorts zijn de mogelijkheden om de situatie van 1981 te kunnen controleren beperkt bij bedrijven die niet over een hinderwetvergunning beschikken. In voorkomende gevallen zou gebruik gemaakt kunnen worden van de gegevens van de bouwvergunning, voor zover deze aanwezig zijn. Voor gebruikmaking van de metellinggegevens dient de betrokken veehouder vooraf toestemming te verlenen.

Tenslotte zij nog opgemerkt dat het teruggrijpen naar het jaar 1981 een grotere hoeveelheid bedrijven oplevert die dieren moeten afstoten of hun bedrijf moeten sluiten dan in geval gekozen wordt voor 1986. Het daadwerkelijk (gedeeltelijk) sluiten van deze bedrijven vergt een aanzienlijke bestuurlijke inspanning.

## 4. (INTER)GEMEENTELIJK PLAN

### 4.1. *Algemeen*

In dit wetsvoorstel is gepoogd de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag zo veel mogelijk in tact te laten. Dit betekent in elk geval dat gemeenten die met betrekking tot de vergunningverlening voor veehouderijen reeds een beleid hebben gevoerd of voeren, in staat moeten worden gesteld dat beleid voort te zetten op de wijze waarvoor zij hebben gekozen. Dit betekent voorts dat gemeenten die nog geen beleid voeren, worden gestimuleerd een beleid te formuleren.

De planmogelijkheid is vooral bedoeld ter ondersteuning van het gemeentelijk vergunningenbeleid door daaronder voor zover nog nodig een wettelijke basis te schuiven en de gemeenten in de vorm van de saldomethode een instrument aan te reiken waarmee de mogelijkheden voor een doeltreffend beleid worden vergroot. Hiermee wordt de eerdergenoemde motie Esselink/Feenstra uitgevoerd.

### 4.2. *Inhoud (inter)gemeentelijk plan*

De bevoegdheid tot het vaststellen van een ammoniakreductieplan op de in het wetsvoorstel aangegeven wijze beoogt gemeenten, gezamenlijk of afzonderlijk, te stimuleren zelf beleid te ontwikkelen om te komen tot ammoniakreductie afkomstig van veehouderijen met name met het oog

op de aanwezige voor verzuring gevoelige gebieden, welk beleid de grondslag vormt van de uitoefening van hun bevoegdheid als bevoegd gezag inzake vergunningverlening.

Een belangrijk aandachtspunt in dit beleid is het op adequaat niveau brengen van de vergunningen, wat gepaard kan gaan met de noodzaak voor bedrijven milieumaatregelen te treffen en/of te komen tot een bepaalde vermindering van produktievolume. Het kan daarbij ook een oplossing zijn over te gaan tot het geheel of gedeeltelijk verplaatsen en/of samenvoegen van bedrijven, waarbij een draagvlak ontstaat voor te treffen maatregelen.

De wens tot verschuiving van veehouderijen (produktievolume) kan ook voortkomen uit een beleid van gemeenten, waarbij ernaar gestreefd wordt bepaalde gebiedsdelen te ontlasten die natuur- en ecologische waarden bevatten die bijzondere bescherming behoeven.

Het in artikel 8 voorgestelde systeem biedt beleidsruimte aan gemeenten om aan bovenstaand beleid uitwerking te geven, waarbij zij de mogelijkheid krijgen in bepaalde mate van de in de artikelen 4 t/m 7 gestelde normen af te wijken. Deze mogelijkheid doet recht aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten om bij de uitvoering van de taken inzake vergunningverlening een afweging te maken tussen deze normen enerzijds en de lokale omstandigheden anderzijds.

Gemeenten kunnen naar eigen inzicht van de verschillende mogelijkheden die het plansysteem biedt, gebruik maken, waarbij het erom gaat dat, naarmate in sterkere mate van in deze wet gestelde normen wordt afgeweken, de eis van zorgvuldige motivering groter wordt. Voor gemeenten is een inspanningsverplichting gerechtvaardigd om de mogelijkheden om tot ammoniakreductie te komen optimaal te benutten. In het plan dient dit tot uitdrukking te komen.

Het plan zal ook moeten voldoen aan meer algemene vereisten die redelijkerwijs m.b.t een dergelijk beleidsplan gelden. Hierbij is te denken aan operationele doelstellingen m.b.t. ammoniakreductie (zoveel mogelijk kwantitatief). Voorts zal moeten worden aangegeven of en hoe is rekening gehouden met relevant (ander) beleid van de gemeente zelf, en van rijk en provincie, op het vlak van milieu, natuur, ruimtelijke ordening en landbouw. Tevens is een aandachtspunt de doorwerking van het plan in het gemeentelijke beleid. Verder moet worden gedacht aan het in het plan aangeven van de gebiedsbegrenzing en de termijn van geldigheid.

Uit het plan kan voor bedrijven de noodzaak voortvloeien milieumaatregelen te treffen en/of te komen tot een vermindering van produktievolume. Het kan daarbij ook een oplossing zijn over te gaan tot het geheel of gedeeltelijk verplaatsen en/of samenvoegen van bedrijven, waarbij een draagvlak ontstaat voor te treffen maatregelen.

#### 4.3. De saldomethode

In een plan kan worden bepaald dat ernaar wordt gestreefd de door veehouderijen veroorzaakte ammoniakdepositie op een of meer in het plan aangegeven voor verzuring gevoelige gebieden te doen afnemen teneinde deze gebieden beter te beschermen. Tegenover deze afname van ammoniakdepositie mag in dat geval een toename van de ammoniakdepositie op andere voor verzuring gevoelige gebieden worden voorzien, mits de afname per saldo groter is dan de toename van de depositie. Daarbij dient aandacht te worden gegeven aan de beperking van de toename op de lokatie waarheen een bepaald produktievolume wordt verplaatst. Te denken is aan het stellen van een maximum aan de toename van de emissie of depositie. Ten minste mag worden verwacht dat voor de uitbreiding de best uitvoerbare milieutechnieken worden toegepast (bijvoorbeeld Groen label stallen), eventueel voor de gehele inrichting.

Met toepassing van deze saldomethode wordt verplaatsing van veehouderijen uit de omgeving van bepaalde voor verzuring gevoelige gebieden mogelijk gemaakt. Dat is vooral van belang voor de meest beschermenswaardige voor verzuring gevoelige gebieden, alsmede voor zuurgevoelige gebieden waar de kansen op bescherming het grootst zijn, gelet op bijvoorbeeld de aaneengesloten ligging van de gebieden of op de mogelijkheid van bedrijfsverplaatsing uit de omgeving van die gebieden. Samenvoeging van bedrijven tot grotere en meer rendabele bedrijven kan bovendien investeringen in milieuvorzieningen ten goede komen, bijvoorbeeld in de bouw van emissie-arme stallen, doordat financieel een groter draagvlak ontstaat. Bedrijfsverplaatsing en bedrijfssamenvoeging kunnen overigens niet alleen uit een oogpunt van milieubescherming wenselijk zijn, maar ook uit een oogpunt van verbetering van de perspectieven voor afzonderlijke veehouderijen dan wel voor de veehouderijsector in de regio in haar geheel.

De saldomethode kan ook worden toegepast om de ammoniakdepositie op eenzelfde voor verzuring gevoelig gebied te doen afnemen. Hiervoor geldt hetzelfde als voor toepassing tussen verschillende gebieden.

Met name gebiedsgerichte saldering dient te zijn ingebed in een beleidskader, waarbij aan een aantal onderwerpen aandacht wordt besteed. Daarbij gaat de voorkeur uit naar een regionale, dus veelal intergemeentelijke aanpak. Immers ontlasting van de te beschermen natuurwaarden door verplaatsing is effectiever naarmate de afstand van verplaatsing groter is.

Het plan dient uitwerking te geven aan de eis dat verplaatsingen zowel moeten leiden tot emissiereductie voor het gehele gebied als tot per saldo depositievermindering op de meest nabij gelegen voor verzuring gevoelige gebieden.

Omdat in het ammoniakbeleid de bescherming van ecologische waarden centraal staan, dient in het plan ook aandacht te worden gegeven aan de wijze waarop de verplaatsingen leiden tot «natuurwinst».

Anderzijds kan worden uitgewerkt dat een zekere verhoging van de ammoniakbelasting op bepaalde voor verzuring gevoelige gebieden aanvaardbaar is, omdat dit een ontlasting van gebiedsdelen tot gevolg heeft, waaraan een grotere ecologische waarde is toegekend. Om daarvoor een toetsingskader te creëren, zullen de gemeenten moeten aangeven, uitgaande van ruimtelijk-ecologisch beleid, in welke gebiedsdelen ontlasting wordt voorgestaan en naar welke gebiedsdelen, gelet op de toegekende ruimtelijke functie, onder bepaalde voorwaarden verschuiving van produktievolume kan worden toegestaan. Richtinggevend voor een dergelijke ruimtelijke structurering is het natuurbeleid terzake van provincie en rijk. Voor het rijk zijn het Natuurbeleidsplan en de ruimtelijke vertaling daarvan in het Struktuurschema Groene Ruimte daarvoor maatgevend, met name de daarin beschreven Ecologische Hoofdstructuur en de uitwerking daarvan in gebiedsvisies.

Deze afweging van «milieu- en natuurwinst» dient zowel in het plan als bij de vergunningverlening plaats te vinden. Het kan immers voorkomen dat in of nabij gebiedsdelen waar uitbreiding is toegestaan, toch waardevolle zuurgevoelige gebieden voorkomen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan terreinen die in eigendom of beheer zijn van terreinbeheerders, natuurbeschermingsorganisaties, die hiertoe door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn aangewezen. Naarmate dergelijke waarden meer van belang zijn, zal het minder aannemelijk zijn dat er sprake is van natuurwinst.

#### 4.4. Status van een gemeentelijk plan

De regeling van het gemeentelijke plan is zodanig opgezet dat enerzijds de beroepsgevoeligheid minimaal is, anderzijds de rechtsbescherming onverlet wordt gelaten, met name waar het de toepassing van de saldomethode betreft.

De vaststelling van de waarden die in plaats van de wettelijke waarden kunnen treden betreft de vaststelling van een algemeen verbindend voorschrift, waartegen geen beroep is opengesteld. Dit onderdeel van het plan zal naar verwachting dan ook niet beroepsgevoelig zijn.

De toepassing van de saldomethode zou in beginsel wel beroepsgevoelig kunnen zijn, zeker als in het plan gebieden worden aangewezen die meer of minder worden beschermd. Het gaat dan namelijk per gebied om een beperkt aantal veehouderijen dat in de onmiddellijke omgeving daarvan is gelegen. In afzonderlijke gevallen is steeds ruimte aanwezig om van het plan af te wijken indien de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven. Beroep tegen de toepassing van de saldomethode is daarom naar verwachting eerst aan de orde bij de beslissing op vergunningaanvragen. Daarbij kan ook het onderliggende plan worden getoetst alsmede de wijze waarop bij de opstelling van het plan voldoende rekening is gehouden met individuele belangen. Daarom is tegen het plan niet afzonderlijk beroep opengesteld.

Hetgeen hier is opgemerkt over beroep blijft onverminderd gelden bij de inwerkingtreding van wetsvoorstel 22 495 (Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie). Voor zover het plan algemeen verbindende voorschriften bevat, staat hiertegen geen beroep open op grond van artikel 8.1.1.2 van genoemd wetsvoorstel; voor zover het plan elementen bevat waarmee rekening moet worden gehouden, staat geen beroep open om dezelfde redenen als waarom geen beroep openstaat tegen milieubeleidsplannen op grond van de Wet milieubeheer: het betreft plannen met een indicatief karakter (zie de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 22 495, blz. 217).

#### 5. RELATIE MET HET HUIDIGE EN TOEKOMSTIGE MEST- EN AMMONIAKBELEID

In deze paragraaf zal kort worden ingegaan op de relatie van de voorgestelde wet met het huidige en toekomstige mest- en ammoniakbeleid. Met name zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre de toepassing van deze wet bij voorbaat verwezenlijking van de toekomstige beleidsdoelstellingen kan verhinderen of bemoeilijken.

De doelstellingen van het landelijke beleid ter vermindering van de ammoniakemissie uit de landbouw zijn weergegeven in het Plan van aanpak beperking ammoniak-emissie van de landbouw (Kamerstukken II 1990/91, 18 225, nr. 42). Voor het jaar 2000 betreft het een taakstelling voor de vermindering van de ammoniakemissie met 50% ten opzichte van 1980 en een inspanningsverplichting van 70% ten opzichte van 1980. In het Plan van aanpak worden tevens maatregelen beschreven die moeten leiden tot deze emissie-reducties. Het betreft maatregelen in de veevoeding, aan het stalsysteem, aan de opslag en bij het aanwenden van mest.

Uit de evaluatie van het ammoniakbeleid, die in de tweede helft van 1992 is uitgevoerd, blijkt dat met het huidige beleid een reductie van de ammoniakemissie van ca. 57% in 2000 wordt gehaald. In de Notitie

mestbeleid derde fase is aangegeven welke maatregelen zullen worden genomen om zowel de reductiedoelstelling voor 2000 als de depositiedoelstelling voor 2010 te halen.

Zeker is dat een verdergaande vermindering van de stalemissies een belangrijke bijdrage aan het halen van de doelstellingen zal moeten leveren. Het kan dan ook niet zo zijn dat een in het kader van de onderhavige wet verleende vergunning een veehouder onaantastbare «emissierechten» oplevert. In het kader van het ammoniakbeleid zullen in de toekomst strengere eisen aan de stalemissies moeten worden gesteld.

In het kader van de derde fase van het mest- en ammoniakbeleid zullen maatregelen worden genomen om een uitbreiding van de mestproductie en ammoniakuitstoot als gevolg hiervan te voorkomen. Alleen bedrijven die mestrechten van elders aankopen, zullen nog kunnen uitbreiden. In dat geval echter neemt de totale mestproductie en ammoniakemissie niet toe.

## **6. UITVOERING EN HANDHAVING**

Naar onze verwachting zal deze wet een versnelde ontwikkeling binnen de veehouderij op gang brengen: bedrijven zonder toereikende vergunning en zonder toekomstperspectief zullen als gevolg van de opgelegde emissiereductie-eisen eerder stoppen en via de Wet verplaatsing mestproductie hun «mest rechten» overdoen aan bedrijven, die wel toekomstperspectief zien bij de dan geldende landbouweconomische situatie en milieu-eisen. Deze bedrijven zullen dan (moeten) investeren in milieutechnologie. Als gevolg hiervan zal een herstructurering van de veehouderijsector optreden en een forse «opschoning» van de bedrijven zonder vergunning met zich meebrengen.

Het geringe aantal bedrijven zonder vergunning, dat na vijf jaar nog zal resteren, zal als gevolg van deze ontwikkeling met aanzienlijk minder bestuurslasten daadwerkelijk te sluiten zijn of op korte termijn zelf stoppen, te meer daar dit perspectiefloze bedrijven zijn. Het bedrijfsleven «rond» deze veehouders zal geen enkel lange termijnvertrouwen in hen hebben, waar het gaat om kredietverlening en leveranties.

## **7. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1**

Een mol is een maat voor een vast aantal deeltjes van elke willekeurige verbinding. Deze maat is vergelijkbaar met andere maten die een vast aantal aangeven, zoals «dozijn» en «gros». Het aantal deeltjes dat door een mol wordt aangegeven, bedraagt ruim  $6 \cdot 10^{23}$ . Voor de bepaling van de ammoniakdepositie is het niet nodig de hoeveelheid deeltjes te tellen. Iedere verbinding heeft haar eigen molekulgewicht. Een mol ammoniak weegt 17 gram.

In de ministeriële regeling op grond van het derde lid van artikel 1 zal daarvan uitgaande een bepalingsmethode voor ammoniakdepositie en -emissie worden voorgeschreven die aansluit bij die welke nu in de ecologierichtlijn 1991 is neergelegd.

### *Tweede lid*

Bij ministeriële regeling zal worden aangegeven welke gebieden de door het wetsvoorstel beoogde bescherming behoeven. Het betreft hier uitsluitend gebieden die ecologisch of natuurwetenschappelijk waardevol

zijn en die tevens gevoelig zijn voor verzuring of eutrofiëring. Bij de keuze van de overeenkomstig het wetsvoorstel te beschermen gebieden zal worden uitgegaan van een drietal aspecten, te weten het terreintype, het bodemtype en de status van het gebied (veiligstellingsvoorwaarden).

## **Artikel 2**

Het gebruik van «uitsluitend» in het eerste lid geeft aan dat het bevoegd gezag geen vrijheid meer heeft in het beoordelen van de vergunningaanvraag, voor zover het de ammoniakdepositie van de inrichting of de achtergronddepositie betreft. Het is daarbij strikt gebonden aan de voorschriften van de wet. Uiteraard blijft de beoordelingsvrijheid met betrekking tot andere milieu-aspecten onverkort bestaan. Een vergunning die op basis van de ammoniakdepositie niet kan worden geweigerd, kan zo nodig op grond van een onaanvaardbare belasting van het milieu op andere wijze, wel worden afgewezen.

Ook blijft gelden het beginsel dat de veroorzaakte emissies zo gering mogelijk moeten zijn (art. 8.11, derde lid, Wet milieubeheer). Dat geldt ook voor de ammoniakemissies. Het kan immers niet zo zijn dat, indien een aanvraag onder de maximaal toegestane depositie uitkomt, bijvoorbeeld omdat een bedrijf op zeer grote afstand van gevoelige gebieden ligt, de emissie van ammoniak geheel vrij zou zijn. Ook in dergelijke gevallen draagt de emissie bij aan de belasting van het milieu door zijn invloed op het niveau van de achtergronddepositie. In zo'n geval moet dus toch op grond van de Wet milieubeheer naar een minimale emissie worden gestreefd via de vergunningvoorschriften. Verder zal dat geregeld worden in het generieke ammoniakbeleid. Voor wat betreft inrichtingen zal dat vastgelegd worden in een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet milieubeheer, waarin scherpere eisen ten aanzien van de ammoniakemissie gesteld gaan worden voor alle veehouderijen.

Dat «uitsluitend» op de wijze die bij de wet is voorgeschreven de ammoniakdepositie mag worden betrokken bij de beoordeling van vergunningaanvragen, betekent ook dat door de provincie, die anders de vergunningverlening kan sturen via de provinciale milieuverordening, die invloed niet kan uitoefenen als het om de ammoniakdepositie gaat. Hierop is een uitzondering. De provincie kan, in gevallen waarin regionale ammoniakplannen worden gemaakt krachtens artikel 8, bij de goedkeuring van die plannen toetsen aan het provinciale ammoniakbeleid, voor zover dat beleid in de provinciale milieuverordening is neergelegd.

## **Artikel 3**

Deze bepaling betekent niet dat een vergunning zonder meer moet worden geweigerd als bij verlening volgens de aanvraag een te hoge depositie zou worden veroorzaakt. Ook hier speelt de algemene opdracht van de Wet milieubeheer een rol dat de mogelijkheid om de belasting van het milieu te beperken door het verbinden van voorschriften aan de vergunning of het verlenen van de vergunning onder beperkingen, moet worden meegewogen bij de beoordeling van de aanvraag. Kan op die manier de depositie worden beperkt, dan kan de vergunning dus toch – met die voorschriften of beperkingen – worden verleend.

## **Artikel 4**

Als algemene regel is in dit artikel neergelegd dat veehouderijen ten hoogste 15 mol ammoniakdepositie mogen veroorzaken. Op dit

algemene principe worden uitzonderingen gemaakt in de artikelen 5 tot en met 8.

Onder deze algemene regel vallen in ieder geval alle na de inwerking-treding van de wet nieuw te vestigen bedrijven, maar bijvoorbeeld ook bedrijven die zijn opgericht na 31 december 1986 en niet over een vergunning beschikken.

#### **Artikel 5**

Voor veehouderijen die op de datum van inwerkingtreding van de wet beschikken over een vergunning, geldt de depositiewaarde van de vergunning (voor zover de vergunning niet toereikend is, speelt ook artikel 6 voor deze bedrijven nog een rol). Als deze waarde minder bedraagt dan 15 mol mag, via vergunningverlening, nog worden uitgebreid naar 15 mol.

In een vergunning zal nog niet vaak een depositiewaarde zijn aangegeven. Over het algemeen is daarin het aantal toegestane dierplaatsen vermeld en zijn voorschriften opgenomen over de maatregelen die moeten worden getroffen om de van die veebezetting te verwachten ammoniakemissie zoveel mogelijk te beperken. Te zamen met de afstand van het bedrijf tot het betrokken voor verzuring of eutrofiëring gevoelige gebied zijn dat immers de elementen die de veroorzaakte depositie bepalen.

De manier waarop de depositie op basis van deze elementen moet worden berekend, zal worden voorgeschreven bij de ministeriële regeling krachtens artikel 1, derde lid.

#### **Artikel 6**

Voor bedrijven die opgericht zijn voor 1 januari 1987 en in het geheel niet beschikken over een vergunning of niet over een toereikende vergunning, geldt als toegestane depositiewaarde in beginsel de feitelijke depositie op enig tijdstip in 1986. Het derde lid brengt daarop voor bepaalde gevallen enige correctie aan. De depositie mag per bedrijf altijd 15 mol bedragen.

Degene die de veehouderij drijft, mag het tijdstip aanwijzen waarop de depositie in het betrokken peiljaar berekend wordt, met dien verstande dat de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ingevolge het vierde lid regels kunnen vaststellen ten aanzien van de wijze waarop die ammoniakdepositie wordt aangetoond.

Het is gewenst over de wijze waarop de reductie in de vergunning wordt voorgeschreven overleg te voeren met de betrokken veehouder. Soms zal het mogelijk of gewenst zijn de voorzieningen die in de inrichting moeten worden aangebracht of gewijzigd, aan te geven. Soms zal dit niet mogelijk zijn. Dat kan zich voordoen als voor het bereiken van de nodige reductie zodanige voorzieningen moeten worden voorgeschreven dat het aanbrengen daarvan het totstandkomen van een in juridische zin andere inrichting tot resultaat zou hebben. Volgens vaste jurisprudentie zijn zulke voorschriften niet geoorloofd.

In overleg met de aanvrager zal in zulke gevallen moeten worden geprobeerd tot een zodanig gewijzigde aanvraag te komen dat daarop gunstig kan worden beschikt. Is de aanvrager daartoe niet bereid, dan zal de vergunning moeten worden geweigerd: het in werking hebben van de inrichting, zoals die in de ongewijzigde aanvraag is beschreven, zal immers tot een te hoge ammoniakdepositie leiden.

### *Eerste lid*

Het eerste lid bepaalt dit voor bedrijven die in het geheel geen vergunning hebben.

### *Tweede lid*

Hier gaat het om bedrijven die wel een vergunning hebben, maar geen vergunning die het bedrijf volledig dekt. Gevallen als in dit lid bedoeld doen zich voor als in een bedrijf meer dieren van dezelfde soort worden gehouden dan de vergunning toestaat, of als er naast de toegestane diersoort nog andere dieren worden gehouden.

Voor zover het de diersoort en het aantal dieren betreft dat in de vergunning is toegestaan, dus voor zover de vergunning toereikend is, geldt voor dat toereikende deel de depositie van de vergunning conform artikel 5.

De ammoniakdepositie van het gedeelte van de inrichting waarvoor de vergunning niet toereikend is, wordt beoordeeld volgens dit artikel.

### *Derde lid*

Voorts wordt gekeken naar de depositie van het bedrijf op 1 maart 1993. Als de waarde van 1986 hoger uitvalt, geldt in plaats van die waarde de waarde van 1993. De laagste waarde geldt derhalve.

Op grond van de onderdeel b van dit lid mag een veehouder in bepaalde uitzonderingsgevallen ook een andere waarde kiezen dan de waarde die gebaseerd is op 1 maart 1993. Indien op laatstgenoemde datum geen getrouw beeld is te geven van de ammoniakdepositie van de inrichting, mag een tijdstip gekozen worden tussen 1 maart 1992 en 1 maart 1993. De veehouder mag gebruik maken van deze uitzondering indien zijn bedrijf bijvoorbeeld op 1 maart 1993 in verband met de bedrijfsvoering geen dieren bevatte of door brand verwoest was.

### **Artikel 7, eerste lid**

Bedrijven, die voor 1 januari 1987 zijn opgericht, zonder een (toereikende) vergunning kunnen overeenkomstig artikel 6 een vergunning voor de huidige ammoniakdepositie van het bedrijf krijgen. Hieraan is echter de voorwaarde verbonden dat het bevoegd gezag bij de verlening van de vergunning een verplichting tot vermindering van de depositie oplegt.

Uitgangspunt daarbij is, dat de depositie uit een stalinrichting wordt verminderd tot de laagst mogelijke waarde die in het desbetreffende geval in redelijkheid kan worden gevegd. Met de daarvoor in het eerste en het tweede lid, onder a, gebruikte formuleringen is beoogd aan te sluiten aan de terminologie van artikel 8.11, derde lid, tweede volzin, van de *Wet milieubeheer*. De daar gehanteerde formule kon echter niet zonder meer worden ingepast in de formulering van artikel 7, eerste en tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel.

De aldus te bereiken reductie van de ammoniakdepositie moet binnen 5 jaar na de vergunningverlening gerealiseerd zijn. In de meeste situaties kan zo'n reductie worden bereikt door het treffen van technische maatregelen. Die maatregelen zullen in het algemeen in de vergunningvoorschriften kunnen worden opgenomen.

Het is ook bij het voorschrijven van een depositiereductie op termijn gewenst over de wijze waarop de reductie in de vergunning wordt voorgeschreven, overleg te voeren met de betrokken veehouder. Ook in deze gevallen zal het soms niet mogelijk zijn de middelen voor het bereiken van de nodige reductie aan te geven in verband met de in de toelichting op artikel 6 bedoelde jurisprudentie. In die, voor zover te

overzien niet zeer talrijke, gevallen kan de nodige reductie in een doelvoorschrift met betrekking tot de ammoniakdepositie van het betrokken bedrijf worden voorgeschreven. Dit heeft ten gevolge dat de betrokken vergunninghouder de keuze heeft hoe de reductie te bereiken. Omdat het voorschrift pas na een vrij lange periode gaat werken, kan niet worden gesteld dat het realiseren ervan zou leiden tot het ontstaan van een «andere» inrichting. Te gelegener tijd kunnen immers nieuwe mogelijkheden tot reductie zijn ontwikkeld die minder ingrijpende gevolgen voor de inrichting als zodanig kunnen hebben. Zou wel een ingrijpende wijziging van de inrichting nodig blijken, bijvoorbeeld door het afstoten van dieren of door het plaatsen van een Groen Labelstal, dan kan die wijziging met toepassing van artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer worden gemeld.

In een aantal gevallen zal het voorschrijven van de te treffen maatregelen in de vergunning niet mogelijk zijn. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen als de vereiste reductie alleen via zulke ingrijpende maatregelen te bereiken is, dat de betrokken voorzieningen volgens vaste jurisprudentie niet bij vergunningvoorschrift verplicht kunnen worden gesteld. In zulke gevallen kan de te bereiken reductie in een doelvoorschrift worden neergelegd. Wanneer de veehouder door het aanbrengen van de nodige wijzigingen in de inrichting aan dat doelvoorschrift voldoet, kan hij die wijzigingen overeenkomstig artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer aan het bevoegd gezag melden.

In een beperkt aantal knelgevallen kan de depositie niet technisch tot een aanvaardbaar niveau teruggebracht worden. Indien dit reeds evident is bij de aanvraag van de vergunning zal de houder van de vergunning vijf jaar de tijd gegund kunnen worden om een oplossing te zoeken bijvoorbeeld in de vorm van verplaatsing of gedeeltelijke beëindiging van het bedrijf. Zo is het niet ondenkbaar dat agrariërs met het oog op bedrijfsbeëindiging over een periode van enkele jaren mestproductierechten afstoten in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie. Daarnaast kan het bevoegd gezag initiatieven ontplooiën om veehouderijen waarvan de depositie niet technisch tot een aanvaardbaar niveau teruggebracht kan worden, op vrijwillige basis en in goed overleg met deze bedrijven, te gaan verplaatsen of te verkleinen.

Als niet aanvaardbaar geldt een zodanige depositie dat reeds in 2010 onomkeerbare effecten aan het voor verzuringgevoelige gebied worden toegebracht. Als onomkeerbaar effect wordt beschouwd de aluminiumuitputting van de bodem. Modelmatig is te bepalen aan de hand van bodemtype en tijdsduur van de desbetreffende depositie op welke termijn dit effect optreedt.

Indicatieve berekeningen van het Staringcentrum geven aan dat bij de meest voor verzuring gevoelige gronden dit effect binnen 10 jaar optreedt bij een depositie, inclusief achtergronddepositie, van 8000 zeq/ha/jr.

#### *Tweede lid*

In dit lid zijn de elementen genoemd, die bij de beoordeling van de mate van depositiereductie voor een bedrijf in ieder geval moeten worden betrokken. Het bevat dus een uitwerking van de in het eerste lid meer algemeen aangeduide beoordelingselementen.

#### *Onderdeel a*

Uitgangspunt bij het bereiken van de *laagst mogelijke waarde* zijn de systemen die in aanmerking komen voor een Groen Label. Een emissie-arm stalsysteem komt alleen in aanmerking voor een Groen

Label wanneer de ammoniakemissie uit een dergelijk systeem voldoet aan de hoogst mogelijke reductie die technisch realiseerbaar is. Voor toepassing van artikel 7 gaat het om de Groen Label eisen die gelden op het moment van vergunningverlening.

Op dit moment zijn de volgende reductiepercentages af te leiden uit de drempelwaarden voor emissie die gelden voor groen label t.o.v. de waarden uit de ecologische richtlijn '91:

| Diersoort          | reductiepercentage | drempelwaarde groen label kg NH <sub>3</sub> -/dierplaats/jaar | drempelwaarde ecol.rl.'91 kg NH <sub>3</sub> /dierplaats/jaar |
|--------------------|--------------------|--|---|
| melk-en kalfkoeien | 50                 | 4,4  | 8,8   |
| opfokzeugen        | 30-40              | 1,5  | 2,1/2,5   |
| biggen opfok       | 63                 | 0,3  | 1,1*  |
| kraamzeugen        | 50                 | 4,0  | 8,1*  |
| vleesvarkens       | 40-50              | 1,5  | 2,5/3,0   |
| opfokhennen        | 0-90               | 0,020  | 0,020/0,045/0,208**   |
| leghennen          | 0-60               | 0,035  | 0,035/0,045/0,083**   |
| slachtkuikens      | 70                 | 0,015  | 0,050   |
| pelsdieren         | 0-57               | 0,25   | 0,25/0,58   |

Voor andere diersoorten zijn in het kader van groen label nog geen drempelwaarden vastgesteld.

\* voorgesteld

\*\* afhankelijk van categorie

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij regelmatig de drempelwaarden voor het Groen Label aanscherpen. Hierdoor blijven de stalsystemen met een Groen Label bij voortschrijdende techniek steeds de systemen met de hoogst mogelijke reductie. Een ondernemer zal er daarom verstandig aan doen bij nieuwe investeringen altijd uit te gaan van de op dat moment vigerende Groen Label eisen.

Voor mestvarkens zal de drempelwaarde voor het eerst per 1 januari 1994 worden herzien. De overige drempelwaarden zullen per 1 januari 1995 worden herzien. Voor diercategorieën waarvoor nog geen drempelwaarden in het kader van Groen Label zijn vastgesteld, zijn thans vrijwel geen technische mogelijkheden voorhanden.

Om het gebruik van Groen Labelstallen te stimuleren komen deze in aanmerking voor versnelde fiscale afschrijving (de VAMIL-regeling).

#### Onderdeel b

In het verleden kunnen op bedrijven stalaanpassingen zijn verricht, waardoor de ammoniakdepositie reeds aanzienlijk is gedaald. Hiervan is vooral sprake in de pluimveehouderij, waar de ontwikkeling van emissie-arme systemen snel is gegaan. De stalsystemen die in de pluimveehouderij de laatste jaren zijn gebouwd voldoen in een groot aantal gevallen al aan de drempelwaarde voor een Groen Label. Dit betekent dat reeds reducties van 50 tot 90% per stal gerealiseerd kunnen zijn. Technische mogelijkheden voor een verdere reductie van de ammoniakdepositie zijn hier, op dit moment, vrijwel niet meer aanwezig. Voor stallen waar wel aanpassingen hebben plaatsgevonden, maar die niet voldoen aan de drempelwaarden voor het Groen Label, dient het bevoegd gezag te onderzoeken of een verdere reductie in redelijkheid kan worden gevergd.

Bij de beoordeling van wat in redelijkheid van de veehouder gevraagd kan worden, spelen naast de genoemde technische aspecten ook de stand van de afschrijving van de eerder gedane investeringen in de stal(len) en inventaris een rol.

Er moet hierbij wel worden bedacht dat het gaat om bedrijven zonder vergunning. Ook voor deze bedrijven geldt dat, vanwege de omvang van de verzuringsproblematiek, het gebruikelijke investeringsritme dient te worden versneld (Plan van aanpak beperking ammoniak-emissie van de landbouw (Tweede Kamer, 1990 – 1991, 18 225, nr. 42). Het gaat er steeds om de aspecten economische draagkracht en milieu-eisen naar evenredigheid te beoordelen. Dit betekent dat aan een bedrijf met voldoende draagkracht meer eisen gesteld mogen worden, anderszins betekent het niet dat aan bedrijven zonder draagkracht geen eisen gesteld zouden moeten worden.

De gebruikelijke bedrijfseconomische afschrijvingstermijnen, die als basis kunnen dienen voor het bepalen van het gewenste en mogelijke versnelde afschrijving, zijn af te leiden uit de Kwantitatieve Informatie Veehouderij (IKC Veehouderij, Ede) die regelmatig wordt herzien.

In alle gevallen zal op basis van de specifieke situatie van het individuele bedrijf op korte termijn (5 jaar) de laagst mogelijke waarde voor de depositie gerealiseerd moeten worden.

### **Artikel 8**

Gemeenten kunnen in een plan depositiewaarden vaststellen die afwijken van de waarden die bij de artikelen 4, 5 en 7 zijn gesteld. Die waarden kunnen onder omstandigheden zowel hoger als lager zijn dan de laatstbedoelde waarden. In zo'n plan moeten de doelstellingen van het gemeentelijke ammoniakbeleid uiteen zijn gezet met als randvoorwaarde dat er sprake moet zijn van een beperking van de ammoniakdeposities op voor verzuring gevoelige gebieden en van de ammoniakemissies die door de veehouderijen in die gemeenten wordt veroorzaakt.

Het plan kan worden vastgesteld door de raad van een gemeente dan wel door de raden van twee of meer gemeenten gezamenlijk.

Met de plannen van twee of meer gemeenten wordt in deze bepaling bedoeld op regionale plannen, zoals die bijvoorbeeld voor ROM-gebieden worden vastgesteld. Het verdient uiteraard aanbeveling bij de voorbereiding van deze plannen een zo groot mogelijk draagvlak te zoeken. De wijze waarop dit in het ROM-gebied Gelderse vallei is gebeurd, is daarvan een goed voorbeeld.

Overigens geldt dat niet alleen voor regionale plannen. Ook bij plannen voor een enkele gemeente kan een breed draagvlak niet worden gemist om tot een goede uitvoering van het plan te kunnen komen.

De vaststelling van de waarden die in plaats van de wettelijke waarden kunnen treden betreft de vaststelling van een algemeen verbindend voorschrift, waartegen geen beroep is opengesteld.

Wel kan tegen de beslissingen op basis van het ammoniakreductieplan voor afzonderlijke gevallen beroep worden ingesteld. Er is immers steeds ruimte aanwezig om van het plan af te wijken, indien de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven. Beroep is daarom naar verwachting eerst aan de orde bij de beslissing op vergunningaanvragen. Daarbij kan ook het onderliggende plan worden getoetst, alsmede de wijze waarop bij de opstelling van het plan voldoende rekening is gehouden met individuele belangen.

Hetgeen hier is opgemerkt over beroep blijft onverminderd gelden bij de inwerkingtreding van wetsvoorstel 22 495 (Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie). Voor zover het plan algemeen verbindend

dende voorschriften bevat, staat hiertegen geen beroep open op grond van artikel 8.1.1.2 van genoemd wetsvoorstel; voor zover het plan elementen bevat waarmee rekening moet worden gehouden, staat geen beroep open om dezelfde redenen als waarom geen beroep openstaat tegen milieubeleidsplannen op grond van de Wet milieubeheer: het betreft plannen met een indicatief karakter (zie de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 22 495, blz. 217).

#### *Tweede lid*

Voor het vaststellen van lagere waarden dan die, genoemd in de artikelen 4, 5 en 7 zal met name aanleiding kunnen bestaan, indien een gemeente bij de vergunningverlening voor veehouderijen rekening wenst te houden met de achtergronddepositie van ammoniak. Dat wordt mogelijk gemaakt in dit lid.

Met toepassing van deze bepaling kunnen bestaande rechten niet worden beperkt. De wet geeft niet de bevoegdheid te tornen aan een reeds vergund depositieniveau. Ingevolge dit artikellid kunnen de gemeenten, rekening houdend met de achtergronddepositie, voor bedrijven met een toereikende vergunning geen (of bijna geen) enkele uitbreiding meer toestaan. De verlaging die dit lid toestaat, heeft dus alleen betrekking op het aangegeven minimumniveau van 15 mol.

In het plan moet volgens de tekst van deze bepaling een waarde worden «vastgesteld». Dat betekent dat niet verwezen kan worden naar een ander peiljaar dan in het zesde lid is aangegeven. De waarde zelf moet in het plan worden opgenomen.

#### *Derde lid*

Voor bestaande veehouderijen kan in een plan ook een hogere waarde dan de minimumwaarde die in artikel 5 is aangegeven, worden toegestaan. Daarbij mag een maximum van 30 mol echter niet worden overschreden. Voor nieuwe bedrijven kan in het plan geen hogere maximum-waarde worden vastgesteld. De waarde van 30 mol voor bestaande bedrijven is in overeenstemming met de maximum-waarde die in de ecologierichtlijn 1991 voor bestaande veehouderijen is aangegeven.

#### *Vierde lid*

Dit lid biedt de mogelijkheid tot het toepassen van een saldomethode. Indien bij toepassing van deze salderingsregeling een nieuwe vergunning wordt aangevraagd voor een veehouderij, zal de vergunning voor het andere bij de saldering betrokken bedrijf niet of niet ongewijzigd in stand kunnen blijven. Daarom zullen de nieuwe aanvraag en de aanvraag tot (gedeeltelijke) intrekking van de andere vergunning gelijktijdig moeten worden gedaan. Het is wenselijk dat het bevoegd gezag de betrokken veehouders daarop wijst. Het bevoegd gezag heeft vervolgens bij de behandeling van beide aanvragen een coördinerende taak, het dient zoveel mogelijk zorg te dragen voor een gelijktijdig verloop van beide procedures. In de beschikking tot intrekking van de oude vergunning zal moeten worden bepaald dat die intrekking wordt geëffectueerd op het moment waarop de nieuwe vergunning onherroepelijk wordt.

### **Artikel 9**

Het ammoniakreductieplan heeft een andere status dan de milieuplannen van de Wet milieubeheer. Waar het daar om richtinggevende plannen gaat, zijn de ammoniakreductieplannen, voor zover het niet de

saldomethode betreft, bindend. De in het plan vastgestelde maximale waarden treden in de plaats van de in de wet neergelegde. Zij mogen niet worden overschreden, ook niet – zoals dat wel mogelijk zou zijn bij de planfiguren van de Wet milieubeheer – wanneer dat goed gemotiveerd zou kunnen worden. In zo'n geval is in het kader van deze regeling afwijking alleen mogelijk na aanpassing van het plan.

Waar de binding van het ammoniakplan dus stringenter is dan die van de andere milieuplannen, ligt het voor de hand minimaal dezelfde totstandkomingsprocedure voor te schrijven. Dat gebeurt dan ook in artikel 9.

#### **Artikel 10, eerste lid**

Als het plan is vastgesteld, behoeft het de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie(s) waarin de gemeente(n) zijn gelegen.

#### *Tweede lid*

Voor de toetsing van het plan door gedeputeerde staten worden in dit lid twee toetsstenen aangereikt.

Allereerst moet bezien worden of het plan voldoende bijdraagt aan de doelstellingen van artikel 8. In dit verband is het van belang dat het steeds moet gaan om een ammoniak reductieplan, met andere woorden dat de uit de uitvoering van het plan resulterende ammoniakbelasting aanzienlijk minder is dan de oorspronkelijke belasting van het betrokken gebied.

In de tweede plaats kunnen gedeputeerde staten toetsen aan ammoniakreductie-eisen die in de provinciale milieuverordening zijn opgenomen. Dat kan echter alleen als die verordeningsbepalingen zijn vastgesteld ter uitwerking van het provinciale milieubeleidsplan, zoals bedoeld in artikel 4.9 van de Wet milieubeheer. Aan de in het provinciaal milieubeleidsplan – dat ook een ammoniakreductiebeleid kan inhouden – vastgelegde beleidsvoornemens zijn immers als zodanig geen rechtsgevolgen verbonden. Deze rechtsgevolgen ontstaan eerst nadat in de provinciale milieuverordening die provinciale staten op grond van artikel 1.2 van de Wet milieubeheer moeten vaststellen, regels worden gesteld ter zake van in het plan voorzien beleid.

Het is derhalve van groot belang dat voldoende afstemming plaats vindt tussen het in het intergemeentelijke plan en het in het provinciale milieubeleidsplan en de provinciale milieuverordening uitgezette beleid ten aanzien van gebieden. Met name bij de toepassing van de salderingsregeling van artikel 8, vierde lid, zal deze afstemming plaats moeten vinden.

Blijkt het ingediende plan strijdig met het op deze manier vastgelegde provinciale ammoniakbeleid, dan mag aan het (inter)gemeentelijke plan goedkeuring worden onthouden.

#### *Derde lid*

Gedeputeerde staten hebben twee maanden de tijd om een plan goed te keuren, deze termijn kan eenmaal worden verlengd met twee maanden. Is het plan na afloop van deze periode niet goedgekeurd of afgekeurd, dan is het plan van rechtswege goedgekeurd.

#### **Artikel 11**

Dit artikel doorbreekt de geheimhoudingsplicht die op grond van de Meststoffenwet geldt voor gegevens die krachtens artikel 6 van die wet worden ingezameld. Het gaat hierbij met name om gegevens die worden

bijgehouden in het kader van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen (Stb. 1986, 625) en het Besluit mestbank en mestboekhouding (Stb. 1987, 170).

## **Artikel 12**

Een plan ter beperking van ammoniakdeposities en -emissies dat is vastgesteld voor 1 maart 1993, wordt gelijkgesteld met een plan dat is bedoeld in artikel 8 dat is goedgekeurd. Zowel bestaande als nieuwe plannen worden toegezonden aan de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Door deze bepaling worden gemeenten die met betrekking tot de vergunningverlening voor veehouderijen al op basis van een planmatige aanpak een beleid hebben gevoerd of voeren, in staat gesteld dat beleid voort te zetten op de wijze waarvoor zij hebben gekozen.

## **Artikel 13**

Bij het overgangsrecht moet worden onderscheiden tussen verschillende situaties. In de eerste plaats zal het voorkomen dat op het moment van het inwerkingtreden van deze wet aanvragen voor een vergunning bij een gemeente aanhangig zijn, waarop door de gemeente nog niet is beslist. Hier geldt het algemene uitgangspunt dat, indien de wetgever niets anders bepaalt, de wet exclusieve werking heeft, d.w.z. van toepassing is op alle gevallen, die zich ten tijde van de inwerkingtreding voordoen. Het ontbreken van een afzonderlijke overgangsbepaling betekent hier dat de gemeenten de reeds aanhangige vergunningaanvragen zullen moeten afdoen met inachtneming van het bij of krachtens deze wet bepaalde.

Wel is in dit artikel een overgangsregeling opgenomen met het oog op vergunningaanvragen die zijn ingediend voor 1 maart 1993, de datum waarop de Wet milieubeheer in werking trad, en die nog niet zijn afgehandeld. Zulke aanvragen moeten overeenkomstig artikel XXII, vierde lid, van de wet VAR volgens het oude recht worden afgehandeld. De consequentie daarvan zou zijn dat weliswaar de beslissing door het bevoegd gezag op basis van het oude recht, dus zonder rekening te houden met de interimwet zou moeten worden genomen, maar dat dan vervolgens bij een eventueel beroep, overeenkomstig het vierde lid van dit artikel, wel de Interimwet zou moeten worden toegepast. Dat zou erg onhandig zijn. Daarom is in dit artikel bepaald dat voor deze gevallen ook al bij de beslissing in eerste instantie de Interimwet van toepassing is.

Voor de beoordeling van de aanvraag overeenkomstig de Interimwet nodige extra gegevens kan het bevoegd gezag door de aanvrager laten verschaffen.

Beslistermijnen die voor deze gevallen zouden gelden, blijven buiten toepassing. Wel zal de beslissing op de aanvragen zo spoedig mogelijk na het inwerkingtreden van de interimwet moeten worden gegeven. Daarbij zal wel de termijn van artikel 13.19 van de Wet milieubeheer als richtlijn kunnen dienen. In ieder geval zal er naar moeten worden gestreefd al ingediende aanvragen binnen zes maanden na inwerkingtreding van deze wet af te handelen.

Tenslotte zijn er gevallen, waarin vóór de inwerkingtreding van deze wet een vergunning is verleend, waartegen op het moment van de inwerkingtreding beroep aanhangig is bij de Afdeling voor de Geschillen van bestuur van de Raad van State. Zonder nadere bepaling geldt in beginsel het uitgangspunt, dat de rechter ex tunc toetst, d.w.z. naar het recht dat gold ten tijde van de vergunningverlening, hetgeen zou betekenen dat op deze gevallen niet de bepalingen van deze wet van toepassing zouden

zijn. Dit is ongewenst. Deze wet tracht de verlening van vergunningen, wat betreft de ammoniakdepositie, zoveel mogelijk te uniformeren. Dit dient ook te gelden voor de gevallen, waarin weliswaar vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de wet vergunning is verleend, maar waarin op een ingesteld beroep nog niet is beslist. In het laatste lid van artikel 13 is daarom bepaald dat in die gevallen het beroep wordt afgedaan met inachtneming van het bij of krachtens deze wet bepaalde.

#### **Artikel 14**

In het algemeen deel van deze memorie is al aangekondigd dat de onderhavige wettelijke regeling van tijdelijke aard is. Wanneer een vervangende regeling in werking kan treden, is echter nog onzeker. In dit artikel is daarom een niet te krappe vervalt termijn opgenomen. Wel is het mogelijk gemaakt om, zodra de vervangende regeling tot stand is gekomen, bij koninklijk besluit een eerder tijdstip te bepalen, waarop de wet vervalt.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. G. M. Alders

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
P. Bukman