

Vergaderjaar 1993–1994

23 221

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

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 oktober 1993

1. Inleiding

Het verheugt ons te kunnen constateren dat de noodzaak van de voorgestelde regeling door de leden van de meeste fracties wordt onderkend. Wel zijn er kritische vragen. Wij gaan er van uit dat wij die in het vervolg van deze memorie voldoende kunnen beantwoorden.

Gelijksoortige vragen van de leden van verschillende fracties zijn soms op verschillende plaatsen in het voorlopig verslag gesteld. Over het algemeen worden zulke vragen beantwoord waar zij het eerst zijn gesteld, en wordt later naar dat antwoord verwezen.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over het vaststellen van de achtergronddepositie kan het volgende worden opgemerkt.

De totale depositie van ammoniak wordt door het RIVM jaarlijks gekarteerd op 5x5 km schaal over Nederland, gebruikmakend van een combinatie van metingen en modellen. Deze totale depositie is opgebouwd uit natte en droge depositie. De natte depositie wordt op 14 lokaties in Nederland gemeten en is voldoende om een ruimtelijk beeld over Nederland te geven. De droge depositie wordt berekend met behulp van een verspreidingsmodel met als invoer een gedetailleerde ammoniak-emissiekaart en meteorologische gegevens. De uitkomsten van het verspreidingsmodel worden onafhankelijk getoetst aan luchtconcentratie-metingen, die worden uitgevoerd door het interimmeetnet ammoniak. Deze metingen geven tot op heden geen aanleiding om de aannames voor emissie en verspreiding en de tot nu toe berekende depositieschattingen te herzien. In het kader van de derde fase van het Additioneel Programma Verzuuringsonderzoek, waarover eind 1994 gerapporteerd zal worden, zullen de methode en de depositieschattingen opnieuw op kwaliteit worden getoetst.

Bovengenoemde depositieschattingen worden beïnvloed door de meteorologische omstandigheden in het betreffende jaar. Het RIVM kan tevens de depositie van ammoniak karteren onder standaardomstandigheden, met behulp van langjarige meteostatistieken. Dit heeft als voordeel dat de specifieke meteorologische omstandigheden geen invloed hebben op de berekende depositie.

Hoewel de gegevens op deze manier inderdaad verbeterd worden, blijven ze onvoldoende bruikbaar voor individuele beslissingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de depositiegrenswaarden van 15 en 30 mol wel te verenigen zijn met het beoogde standstill uitgangspunt. Dit is het kernpunt van de discussies over de interimwet. Ook de meeste andere fracties snijden dit aan. Dat is de reden om er hier uitgebreid bij stil te staan.

Deze interimwet regelt het aspect ammoniakdepositie op het dichtstbijgelegen voor verzuring gevoelige gebied bij de vergunningverlening aan veehouderijbedrijven en laat daarbij alle overige aspecten onverlet. Het is de uitdrukkelijke bedoeling dat het bevoegd gezag zijn rol in de individuele vergunningverlening volledig blijft uitoefenen.

Op grond van de Wet milieubeheer dient bij de beoordeling van een vergunningaanvraag de invloed van het bedrijf op zijn omgeving nagegaan te worden. Daarbij speelt de combinatie van drie onlosmakelijk met elkaar verbonden aspecten een rol:

1. De aard van het bedrijf; welke dieren worden volgens welk stalstelsel gehouden?
2. De omvang; hoeveel dieren worden gehouden?
3. De ligging; wat is de afstand tot gevoelige objecten, bijvoorbeeld natuurgebieden als het om ammoniak gaat of woningen als het om stank gaat.

De grootte van de ammoniakemissie wordt bepaald door de factoren 1 en 2. Als het bedrijf echter niet in de buurt van een voor verzuring gevoelig object staat en derhalve minder dan 15 mol zuur deponeert op enig object, doet die emissie geen schade aan de omgeving en kan de ammoniakemissie geen reden zijn om de vergunning te weigeren. Wel draagt die emissie bij aan het algemene verzuringsniveau in Nederland (en daarbuiten). Via het algemene en/of regionale ammoniakreductiebeleid wordt dit bedrijf met maatregelen geconfronteerd; bijvoorbeeld de verplichting tot het afdekken van de meststalo en in de toekomst de verplichting emissie-arme stallen te bouwen.

Via deze laatste, op emissiereductie gerichte lijn, wordt het achtergronddepositieniveau, veroorzaakt door alle bedrijven te zamen, aangepakt. Dit gebeurt niet direct via de vergunningverlening aan een individueel bedrijf waarbij het ammoniakaspect getoetst wordt aan het depositieniveau van dat ene bedrijf op een voor verzuring gevoelig en beschermenswaard verklaard object.

In bepaalde gebieden met veel voor verzuring gevoelige objecten en een grote concentratie van veehouderijbedrijven kan het bevoegd gezag van mening zijn, dat de doelstellingen van het ammoniakbeleid alleen te halen zijn als er absoluut geen kilo ammoniak meer bij komt. Artikel 8 van dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om dit in een (inter)gemeentelijk plan te regelen.

Door met behulp van de geboden mogelijkheid het depositieniveau te salderen tussen bedrijven kan in een dergelijke situatie toch een ontwikkeling in de veehouderij in stand gehouden worden.

Deze ontwikkelingsmogelijkheden zijn noodzakelijk om de veehouderij de door het milieubeleid en het dierenwelzijnsbeleid verlangde investeringen te laten doen en de continuïteit van de sector mogelijk te maken. Indien in artikel 4 van het wetsvoorstel in plaats van 15 mol de waarde 0 mol opgenomen zou zijn, zou dat betekenen, dat geen enkel bedrijf in Nederland nog een oprichtingsvergunning zou kunnen krijgen. Ook zou de mogelijkheid voor de invulling van de bij de Meststoffenwet toegestane grondgebonden mestproductierechten van bedrijven met voldoende grond, ook buiten de concentratiegebieden van de intensieve veehouderij, worden geblokkeerd. De verplaatsing van mestquota uit concentratiegebieden zou daarmee sterk worden belemmerd.

De grenswaarde van 30 mol is opgenomen om zo weinig mogelijk af te wijken van de ecologierichtlijn 1991 en is alleen toegestaan in het kader van een plan waarin voor het plangebied als geheel een reductie van de depositie en de emissie bereikt wordt.

Ingaande op de concrete vraag van de fractie van de PvdA: wij zijn inderdaad van mening, dat alle inspanningen gericht dienen te worden op een stand-still situatie, gevolgd door een forse reductie. Met deze wet wordt beoogd genoemde stand-still situatie te bereiken en zelfs via de artikelen 7 en 8 reeds een reductie te bewerkstelligen. Een toename van een depositie op een object van bijvoorbeeld 6000 naar 6010 mol is op korte termijn geen probleem, als dat bedrijf daarmee levenskrachtig genoeg blijft/wordt om milieu-investeringen te doen en daarmee de emissie substantieel terug te dringen. Dit geldt temeer, als in samenhang daarmee een of meer andere bedrijven hun emissie en daarmee depositie terugbrengen. In het volgende wordt op deze aspecten nog verder ingegaan.

De leden van de fractie van GroenLinks verbazen zich erover, dat de regering vreest dat de uitspraken van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State kunnen resulteren in het falen van het ammoniakbeleid. Wat hierbij speelt is niet zozeer de vraag of de Afdeling dan wel deze interimwet meer emissieruimte toelaten, alswel dat het voor het succesvol terugdringen van de ammoniakemissie noodzakelijk is dat boeren investeren in emissie-arme stallen, apparatuur en werkwijze. Dat doen zij alleen als zij vertrouwen hebben in de continuïteit van hun bedrijf. Daarvoor is een voorwaarde dat het bedrijf een vergunning heeft en een economische basis. Het verlenen van vergunningen dreigde te stagneren met als gevolg daarvan eveneens de milieu-investeringen. Op meerdere plaatsen in deze memorie van antwoord wordt verder op deze aspecten ingegaan.

De door de Vereniging Milieu-Offensief geschatte potentiële toename van ammoniak in de gemeenten Ede en Nijkerk berust naar ons oordeel vooral op theoretische berekeningen. Gemeenten in concentratiegebieden als de Gelderse Vallei komen bij uitstek in aanmerking om een plan ex artikel 8 te maken, waarin voor het gebied als geheel een reductie van depositie en emissie bereikt wordt. In het ROM-gebied Gelderse Vallei is hier al een aanzet voor gegeven. Mochten dergelijke gemeenten geen plan maken dan blokkeren zij voor de toekomst de ontwikkelingsmogelijkheden voor de veehouderij, zeker als het generieke en regionale ammoniakbeleid verder ingevuld gaat worden; de bedrijven zonder perspectief zullen op den duur stoppen en de bedrijven met potenties kunnen die niet invullen omdat ze als gevolg van de werking van de artikelen 4 tot en met 7 van de interimwet sterk in hun ontwikkelingsmogelijkheden beperkt worden. Daar komt bij, dat de meeste bedrijven die nu nog onder de 15 mol zitten, op grond van een beoordeling van andere aspecten dan ammoniak toch geen vergunning zullen krijgen om het aantal dieren uit te breiden. Verder zullen de regionale inspecteurs milieuhygiëne genoemde gemeenten zonder plan in concentratiegebieden extra kritisch volgen.

Wij zijn het met de fractie van GroenLinks eens, dat hoe slechter de situatie hoe urgenter de noodzaak in te grijpen.

Vandaar dat de op gang gekomen ontwikkeling bij vele gemeenten in de richting van een adequaat vergunningenbestand in samenhang met een gemeentelijke en regionale aanpak van de ammoniakreductie een betere waarborg biedt dan de ecologierichtlijn. Dit wetsvoorstel legt de inhoud van de richtlijn wettelijk vast en voegt daar nog enkele extra mogelijkheden voor gemeenten en provincies aan toe via artikel 8.

De suggestie van deze leden om de berekeningswijze van de ammoniakdepositie in de wet in een tabel vast te leggen, lijkt op het eerste

gezicht aantrekkelijk. Daartegen pleit echter niet alleen dat de berekeningswijze zoals die tot op heden volgens de ecologierichtlijn is gehanteerd, goed voldoet. Bovendien is het nodig de berekeningsmethode aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen; in paragraaf 7 van deze memorie bij artikel 1, derde lid, wordt daar nader op ingegaan. Voor een snelle aanpassing aan deze veranderingen is een ministeriële regeling beter geschikt dan een bijlage bij een wet.

2. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Anders dan de leden van de fractie van het GPV zijn wij van mening dat de verschillende betrokken belangen in het wetsvoorstel op een evenwichtige manier aan bod komen. Op dat punt zijn bij de uitvoering van de ecologierichtlijnen geen bijzondere problemen gesignaleerd. Het wetsvoorstel beoogt, zoals in de inleiding van deze memorie is aangegeven, juist het in die richtlijnen uitgezette beleid te kunnen voortzetten. Wij verwachten daarom ook van deze nieuwe regeling op dat punt geen problemen. Bovendien is vermindering van de depositie niet het doel van de ecologierichtlijn. Daarop is hiervoor al ingegaan.

Op basis van de jaarverslagen van alle Nederlandse gemeenten, zoals deze bij de Inspectie milieuhygiëne bekend zijn, heeft 67, van alle vergunningplichtige bedrijven een toereikende vergunning. Dit percentage is gebaseerd op de jaarverslagen van 1992. In 1990 en 1991 bedroegen de percentages nog respectievelijk 48 en 55. Er is derhalve een stijgende lijn zichtbaar, mede als gevolg van de BUGM-operatie (Bijdrageregeling uitvoering gemeentelijk milieubeleid). Het is dan ook de verwachting dat de cijfers over 1993 een nog hoger percentage te zien zullen geven, zij het dat in de concentratiegebieden die positieve trend als gevolg van de ontstane situatie waarschijnlijk zal afnemen.

Ten aanzien van de vergunnings situatie van de veehouderijbedrijven kan het volgende worden gemeld. In Nederland zijn ruim 82 000 veehouderijbedrijven die worden gekenmerkt als hoofdberoepsgroep. Hiervan hebben er 56 500 een vergunning nodig. De rest valt onder het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer en is dus niet vergunningplichtig. Van de vergunningplichtige bedrijven heeft circa 30 (16 200) geen (toereikende) vergunning. Voor 9800 bedrijven zijn er problemen om tot vergunningverlening te komen.

Die problemen hangen samen met

- de ecologierichtlijn bij 4800 bedrijven;
- de Richtlijn veehouderij en Hinderwet (stank) bij 4200 bedrijven;
- andere oorzaken bij 800 bedrijven.

Naar aanleiding van de vraag van het lid van de fractie van de RPF in hoeverre het betrokken bedrijven kan en moet worden aangerekend dat zij nog niet over een vergunning beschikken, kan het volgende worden opgemerkt. Elk bedrijf mocht bekend worden verondersteld met het vergunningvereiste ingevolge de Hinderwet/Wet milieubeheer, zodat het niet hebben van een vergunning de bedrijven in beginsel kan worden aangerekend. Daar staat tegenover dat ook van de zijde van het bevoegd gezag in de praktijk gedurende geruime tijd weinig belangstelling is getoond voor de betrokken bedrijven. Hierbij kan worden aangetekend dat de bedrijven die thans nog niet over een vergunning beschikken, in het algemeen de kleinere bedrijven zijn, reden waarom in het bijzonder deze bedrijven minder prioriteit bij de vergunningverlening kregen. Voor de grotere bedrijven is het vergunningbestand de afgelopen jaren behoorlijk op orde gebracht. De problematiek van inrichtingen zonder vergunning is overigens niet een specifiek probleem dat alleen de veehouderij betreft.

Om de achterstand in de vergunningverlening voor inrichtingen zo spoedig mogelijk weg te werken, is de nog lopende BUGM-operatie van start gegaan. Gelet op het voorgaande zijn wij van mening dat de gevolgen van het niet hebben van een vergunning niet zonder meer op de bedrijven mogen worden afgewenteld, met dien verstande dat de verantwoordelijkheid dat een bedrijf over een vergunning beschikt, stellig in eerste instantie bij het bedrijf zelf ligt. Deze standpuntbepaling heeft geleid tot de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde regeling dat bedrijven zonder vergunning enerzijds de mogelijkheid behouden in lijn met het tot nog toe uitgedragen beleid alsnog een vergunning te verkrijgen, anderzijds worden geconfronteerd met een verplichting de ammoniakdepositie terug te brengen. Wij zijn van mening dat de betrokken belangen aldus op evenwichtige wijze zijn afgewogen en dat geen rechtsongelijkheid ontstaat tussen reeds vergunninghoudende bedrijven en bedrijven zonder vergunning.

Zoals opgemerkt wordt in het wetsvoorstel in essentie het tot nog toe uitgedragen beleid voortgezet, dat door de jurisprudentie van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State in gevaar was gekomen. Wij delen dan ook niet de vrees van het lid van de RPF-fractie dat reeds verstrekte vergunningen overeenkomstig andere uitgangspunten tot stand zijn gekomen dan het wetsvoorstel hanteert. Overigens blijft het de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag te zorgen dat het beleid ten aanzien van de binnen zijn grondgebied gelegen inrichtingen consistent is. Het wetsvoorstel laat het bevoegd gezag voldoende ruimte een eigen ammoniakbeleid te blijven voeren. Niet alleen wordt aldus recht gedaan aan het gedecentraliseerde stelsel van vergunningverlening, waarin de verantwoordelijkheid in eerste instantie op gemeentelijk niveau is gelegd, het zou bovendien niet goed mogelijk zijn in het kader van het wetsvoorstel gedetailleerd voor te schrijven hoe het bevoegd gezag dient te handelen in situaties als door het lid van de RPF-fractie worden geschetst.

In artikel 5 is vastgelegd dat reeds verleende, onherroepelijk geworden vergunningen door de interimwet niet worden aangetast.

Over de wijze waarop de verlening van deze vergunningen heeft plaatsgevonden, laat de wet zich niet uit. Aan een dergelijke vergunning verbonden voorwaarden dienen te worden nageleefd en zijn afdwingbaar. Voor bedrijven waarvoor eerder een vergunning is geweigerd, kan opnieuw een vergunning worden aangevraagd.

Voor zover het de ammoniakdepositie betreft, zal de vergunningaanvraag worden getoetst aan de interimwet. Daarbij kunnen krachtens deze wet vastgestelde gemeentelijke plannen een rol spelen. Voor zover het andere milieu-aspecten betreft, zal worden getoetst aan de Wet milieubeheer.

De ontwikkeling van de veehouderij in de komende jaren, waarnaar door de leden van de fractie van D66 is gevraagd, wordt ten dele beïnvloed door de voorstellen voor de derde fase van het mest- en ammoniakbeleid. De ontwikkeling wordt voornamelijk beïnvloed door de extra kosten die de veehouders moeten maken om te kunnen voldoen aan de randvoorwaarden die vanuit het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid, het gezondheids- en welzijnsbeleid, het ruimtelijke ordeningsbeleid en het milieubeleid aan de bedrijven worden gesteld.

De verhoging van de kosten en/of verlaging van de opbrengsten zal leiden tot een verlaging van het arbeidsinkomen in de veehouderij en een zich wijzigende relatieve concurrentiepositie. De ernst hiervan is vooral afhankelijk van het tempo waarin de aanpassingen moeten plaatsvinden. Wanneer geen rekening wordt gehouden met het normale investeringsritme zullen de negatieve effecten op de sector zeer groot zijn. In het

voorgenomen beleid voor de derde fase is echter nadrukkelijk gekozen voor het aansluiten bij het normale investeringsritme, waardoor de negatieve effecten minder ernstig zullen zijn.

Een kwantitatieve inschatting van de effecten van de derde fase is zeer moeilijk te maken zonder dat concreet duidelijk is hoe de verschillende beleidsvoornemens in detail zullen worden uitgewerkt.

De leden van de fractie van D66 vragen om een uitvoeriger verantwoording van de gemaakte afweging tussen de milieu- en de landbouwbelangen. In het bovenstaande is bij de reactie op opmerkingen en vragen van PvdA en GroenLinks reeds betoogd, dat de ontstane situatie niet in het belang van het milieu, noch van de landbouw was. In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt uiteengezet hoe deze wet een versnelde sanering van de veehouderijsector zal bewerkstelligen in de richting van een gezonde sector, die kan voldoen aan de toekomstige milieu-eisen. Dat betekent, dat in de komende jaren een flink aantal veehouders, dat vanuit financieel en milieuoogpunt nog slechts weinig perspectief heeft, zich gedwongen zal zien het bedrijf te beëindigen.

De fractie van D66 maakt gewag van «de algemeen pardon-regeling voor melkveehouderijbedrijven». Wij hechten eraan te stellen, dat van een algemeen pardon geen sprake is. Het gaat hier om een amvb op basis van artikel 2a van de voormalige Hinderwet, waarin de vergunningplicht opgeheven wordt voor die bedrijven, die voldoen aan de gestelde algemene regels. Voor bedrijven zonder vergunning is de situatie van 1986 als uitgangspunt genomen.

Ingaande op een door de leden van de fractie van D66 naar voren gebracht punt, zij opgemerkt dat de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van saldering verder gaat dan het stand still-beginsel. Toepassing van de saldo-methode is uitsluitend mogelijk op basis van een (inter)gemeentelijk plan en dient blijkens artikel 8, vierde lid, te leiden tot een vermindering van de totale ammoniakdepositie op de in de betrokken gemeente(n) gelegen voor verzuring gevoelige gebieden en van de totale ammoniakemissie van de veehouderijen in de betrokken gemeente(n). Daarbij behoeft niet altijd sprake te zijn van het verdwijnen van een bedrijf op plaats A ten faveure van een elders gelegen bedrijf B. Met toepassing van de mogelijkheden die de Wet verplaatsing mestproductie biedt, kan ook sprake zijn van verkoop door bedrijf A aan bedrijf B van een gedeelte van de mestproductierechten waarover het beschikt, bijvoorbeeld alleen niet-grondgebonden productierechten. Een bepaling als door deze leden voorgesteld, dat de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer voor bedrijf A vervalt, houdt geen rekening met de mogelijkheid dat bedrijf A blijft bestaan. Ook van een koppeling als door de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 3 van het voorlopig verslag wordt gesuggereerd, inhoudende dat bij toepassing van de saldomethode de beslissingen inzake vergunningverlening voor de bedrijven A en B gelijktijdig onherroepelijk worden, zijn wij geen voorstander. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om ervoor te zorgen dat de vergunningverlening dan zo op elkaar wordt afgestemd, dat niet in strijd met artikel 8, vierde lid, van de interimwet een stijging van de feitelijke ammoniakdepositie optreedt. Het bevoegde bestuursorgaan is het best in staat rekening te houden met alle omstandigheden die zich hierbij kunnen voordoen. Dat een gelijktijdige behandeling van de betrokken vergunningaanvragen nodig is, is nadrukkelijk betoogd in de memorie van toelichting (blz. 25, onder artikel 8, vierde lid). Een regeling in de wet zou hierbij als een onnodig complicerende en verstarrende factor kunnen optreden.

Bij de beantwoording in het voorgaande van vragen van de leden van de GPV-fractie is reeds ingegaan op de beleidsvrijheid van gemeenten bij de planvorming en -uitvoering.

Evenals de leden van de fractie van D66 achten wij het wenselijk dat de ammoniakemissie wordt teruggedrongen. Daarbij is evenwel niet de interimwet het belangrijkste instrument, zoals deze leden lijken te suggereren, maar het instrumentarium dat wordt aangewend in het kader van het generieke ammoniakreductiebeleid.

De uitvoering van de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling behoeft er naar onze mening niet toe te leiden dat het ammoniakbeleid op een laag pitje wordt gezet. Integendeel, de aanwezigheid van een volledig en actueel vergunningenbestand is juist voorwaarde voor het welslagen van dat beleid.

Ruim eenderde van de gemeenten zal naar verwachting voor 1 januari 1995 een adequaat niveau van uitvoering van de belangrijkste taken van het Bijdragenbesluit uitvoering gemeentelijk milieubeleid hebben bereikt. Dit houdt onder meer in dat het vergunningenbestand dan op peil moet zijn. Een groep van 12% van de gemeenten heeft zodanige achterstanden dat daarvan een extra inspanning is gevraagd in de vorm van een plan van aanpak. Over het bereiken van een adequaat niveau door de tussenliggende grote groep van gemeenten verwijzen wij naar de brief van de eerste ondergetekende van 10 september jl. (kamerstukken II 1992/93, 22 800 XI, nr. 78).

Het Bijdragenbesluit heeft betrekking op alle door de gemeenten te verlenen vergunningen op grond van de Hinderwet/Wet milieubeheer.

Voor wat de vergunningen voor veehouderijen betreft zij hier verwezen naar hetgeen daarover aan het begin van deze paragraaf is meegedeeld.

Ook bij nadere overweging naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of het niet gewenst is in de wet een termijn op te nemen, waarbinnen tot een aanvraag op grond van artikel 6 moet zijn overgegaan, blijven wij van mening dat een dergelijke verplichting in combinatie met de maximale beslistermijn van de Wet milieubeheer, tot een onaanvaardbare belasting van de vergunningverlenende bestuursorganen zou leiden. Het is ook niet noodzakelijk op dit punt aan de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag afbreuk te doen. Met het stellen van een wettelijke termijn is dit probleem immers niet vanzelf opgelost. Wij zijn het met deze leden uiteraard wel eens dat aanvragen om vergunning zo spoedig mogelijk dienen te worden ingediend en afgehandeld, maar achten het opnemen van bedoelde verplichting niet noodzakelijk om daartoe te stimuleren. Wij nemen daarbij in aanmerking dat een dergelijke verplichting door haar starheid tot nieuwe problemen aanleiding kan geven en dat in het kader van het wetsvoorstel dan ook zou dienen te worden gezien wat de gevolgen zijn van het overschrijden van de gestelde termijn. De hier aan de orde zijnde problematiek zou daardoor alleen maar complexer worden zonder dat daar wezenlijk extra garanties tegenover worden gesteld dat zij zo spoedig mogelijk wordt opgelost. Wij gaan er daarbij van uit dat de bevoegde bestuursorganen ook zonder dat in de wet termijnen worden gesteld, inzien dat dit laatste noodzakelijk is en dat zij hieruit conclusies trekken.

Het lid van de fractie van de RPF vraagt zich af waarom niet is volstaan met het enigszins opkrikken van het achtergronddepositieniveau van 2600 mol, dat de Raad van State hanteerde.

Bij een beperkte mate van verhoging kunnen wel iets meer bedrijven een vergunning krijgen, maar wordt de aanleiding voor deze interimwet niet echt aangepakt; nog steeds zullen veel bedrijven met bestuursdwang gesloten moeten worden en zal de bouw van emissie-arme stallen stagneren. Bij steeds verder opkrikken zal er niet wezenlijk iets aan het probleem «achtergronddepositie» veranderen. In de memorie van toelichting is uiteengezet, dat elk te kiezen niveau van achtergronddepo-

sitie arbitrair is. Daarnaast zijn wij van mening dat bij de keuze van een grenswaarde van 15 mol voldoende rekening gehouden wordt met de achtergronddepositie.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de stand-stilldoelstelling van deze interim-wet betekent, dat alle vormen van toename van emissie en depositie dienen te worden tegengegaan.

Dat betekent het zeker niet. Het gaat om een plangebied als geheel. Dat betekent, dat als ergens uitbreiding van depositie of emissie wordt toegestaan dit op de een of andere wijze in hetzelfde plangebied zo gecompenseerd dient te worden dat de depositie c.q. emissie per saldo afneemt. Voor de functie van artikel 8 hierbij verwijzen wij naar enkele andere passages hierover in deze memorie van antwoord.

De leden van de fractie van de SGP vragen in hoeverre dit wetsvoorstel zich verdraagt met het algemene ammoniakreductiebeleid. Hierboven is reeds aangegeven, dat deze wet noodzakelijk is om de in gang gezette ontwikkelingen te kunnen voortzetten, die in de ontstane situatie dreigden te stagneren. In antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie is tevens aangegeven dat deze wet de genoemde ontwikkelingen zal versnellen door de ingevolge artikel 7 toe te passen korting bij vergunningverlening aan bedrijven zonder vergunning en de in artikel 3 geboden mogelijkheid voor een gebiedsgerichte aanpak.

In theorie is het mogelijk dat de depositie op een natuurgebied groeit door nieuwvestiging of uitbreiding. Op dit moment is geen indicatie te geven in welke mate dit zal gaan plaatsvinden. Wij verwachten om twee redenen dat dit in de praktijk slechts beperkt zal plaatsvinden.

Ten eerste kan uitbreiding of nieuwvestiging alleen plaatsvinden door het opvullen van latente produktieruimte, het gebruik van grondgebonden produktierechten of het verplaatsen van mestreferentiehoeveelheden. Bij verplaatsing van mestproduktie kan de latente ruimte niet verplaatst worden. Ten tweede hebben gemeenten en provincies met name in de concentratiegebieden inmiddels een stand-still beleid ontwikkeld. Zo wordt in de provincie Noord-Brabant de Leidraad veehouderij en milieu gehanteerd.

Voor de beantwoording van de opmerking van de leden van de SGP-fractie met betrekking tot de depositiewaarden van 15 en 30 mol verwijzen wij naar de passage hieromtrent in paragraaf 1 van deze memorie.

Het getal van 8000 mol is afgeleid uit het onderzoek van het Staring-centrum. In het rapport over dit onderzoek wordt aangegeven dat bij een depositie van 12 000 mol zuur, uitputting van de aluminiumbuffer binnen 10 jaar mogelijk is. Aangezien het hier gaat om de totale zuurbelasting, dus inclusief de achtergronddepositie van ammoniak, zwaveldioxide en stikstofoxiden (deze achtergronddepositie bedraagt globaal zo'n 4000 mol), is de waarde van 8000 die in de MvT genoemd staat bedoeld als de ammoniakdepositiepiek ten gevolge van een specifiek bedrijf, dus exclusief achtergronddepositie. Het woord «inclusief» op pagina 22 had dus «exclusief» moeten zijn. Uiteraard zal ook bij lagere deposities de buffer ooit uitgeput kunnen raken, alleen zal het dan naar alle waarschijnlijkheid langer duren dan tien jaar voordat deze situatie wordt bereikt. In het NMP wordt aangegeven dat bij een depositie van gemiddeld 1400 mol op bos er zelfs op lange termijn geen onomkeerbare effecten optreden.

Dit getal is uitdrukkelijk geen maximum depositienorm, zoals wordt gesuggereerd. Dit getal is een indicatieve waarde waarboven technische maatregelen onvoldoende snel effect zullen resulteren. Binnen 10 jaar kan de buffercapaciteit namelijk zijn uitgeput, terwijl de volledige implementatie van technische maatregelen in het algemeen meer tijd vergt. In

deze gevallen kan het bevoegd gezag, in overleg met deze bedrijven, de situatie nader gaan bekijken en afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden tot andere maatregelen besluiten: verplaatsing of verkleining.

De cijfers die op dit moment door de Afdeling voor de geschillen van bestuur worden gehanteerd bij het toetsen van milieuvergunningen voor veehouderijbedrijven, zijn de beste cijfers die op dit moment beschikbaar zijn. Ze geven gemiddelde deposities op 5 km x 5 km schaal. Ze hebben betrekking op het jaar 1989 en zijn afkomstig uit de in 1991 afgeronde tweede fase van het Additioneel Programma Verzuringsonderzoek. Dit omvangrijke onderzoeksprogramma werd gecoördineerd door het RIVM en begeleid vanuit VROM, LNV, V en W, Sep en de raffinaderijen.

De onnauwkeurigheid van ammoniakemissie op 5 x 5 km schaal wordt door het RIVM geschat op tenminste 40%. Op een kleiner schaalniveau wordt de onnauwkeurigheid nog groter.

Zoals in paragraaf 1 is vermeld wordt gepoogd nog tot verbetering van de nauwkeurigheid van de schattingen te komen.

Ook dan zijn deze gegevens echter nog niet geschikt voor gebruik op bedrijfsniveau.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het onderhavige wetsvoorstel voldoende verzekert dat de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State bij de vergunningverlening niet opnieuw de achtergronddepositie als toetsingscriterium zal opvoeren. Zij vroegen met name of deze rechter kan afwijken van de door de gemeenteraad vastgestelde depositiewaarde. In antwoord op deze vragen zij gewezen op de formulering van de artikelen 2 en 3. Daaruit volgt dat bij de vergunningverlening zonder meer moet worden uitgegaan van de krachtens de artikelen 4 tot en met 8 geldende depositiewaarde. Hieruit blijkt dat indien door de gemeenteraad op grond van artikel 8 een depositiewaarde is vastgesteld, bij de vergunningverlening van die waarde dient te worden uitgegaan. Naar ons oordeel is de vaststelling van een depositiewaarde op grond van artikel 8 een besluit van algemene strekking, waaraan ook de rechter zich zal refereren.

Ten aanzien van de door de Raad van State uitgesproken verwachting dat met name artikel 7, tweede lid, onder c, zal leiden tot een groot aantal rechterlijke procedures en tot hogere bestuurslasten, zij opgemerkt dat dit mede afhankelijk is van de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming. Het begrip «betrekken» laat voldoende ruimte voor een gemeentelijk beleid op dit punt. Anderzijds gaat het om het leggen van een betrekkelijk globaal verband tussen ouderdom van de op het bedrijf reeds aanwezige voorzieningen en het in redelijkheid kunnen voorschrijven van het treffen van nieuwe voorzieningen.

Vooralsnog zien wij dan ook geen aanleiding voor grote bezorgdheid of de bevoegde bestuursorganen aan artikel 7, tweede lid, onder c, invulling kunnen geven. Mits goed gemotiveerd en consistent doorgevoerd behoeft het beleid niet méér beroepsgevoelig te zijn dan het beleid dat wordt gevoerd ten aanzien van de vergunningverlening in het algemeen.

Reeds naar aanleiding van een eerdere vraag van de leden van de fractie van het GPV is in deze paragraaf op de rol van de BUGM ingegaan. Aangegeven is dat een versnelling van het wegwerken van de vergunningenachterstand op gang gekomen is. Daarnaast speelt de ook eerder beschreven ontwikkeling een rol, die er op neerkomt dat in de nabije toekomst bedrijven zonder geldige milieuvergunning steeds meer gezien worden als perspectiefloos.

Dit heeft gevolgen voor de relatie van die bedrijven met hun financiers en leveranciers. Deze zullen steeds onwilliger worden om zaken met hen te doen, met name waar het gaat om kredietverlening. Ten derde zal de milieuinspectie het toezicht op gemeenten met onvolledige vergunningbestanden in de veehouderij gaan verscherpen.

De leden van de fractie van het GPV constateren terecht dat artikel 7 de gemeenten veel ruimte laat. Dit is naar ons oordeel in overeenstemming met het gedecentraliseerd vergunningstelsel van de Wet milieubeheer. Elders in deze memorie van antwoord wordt dit nader op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks toegelicht. In aansluiting op dit stelsel zal de beantwoording van de vraag welke reductie van de ammoniakdepositie van een bedrijf onder de gegeven omstandigheden in redelijkheid kan worden geveerd, door het betrokken bestuursorgaan, onder controle van de rechter, dienen te geschieden. Wij gaan er vooralsnog niet van uit dat van de gevraagde aanpassingen weinig terecht zal komen, zoals de aan het woord zijnde leden veronderstellen. Zouden wij dat wel doen, dan zouden wij daarmee tevens te kennen geven op dit punt weinig heil meer te zien in het gedecentraliseerd stelsel. Om deze reden lijkt het ons evenmin juist om in de wet een gedetailleerde dwingende regeling op te nemen op welke wijze de beoogde reductie dient te worden gehaald.

3. Depositienormen

De in het wetsvoorstel voorziene gemeentelijke ammoniakreductieplannen zijn van een andere orde dan de gemeentelijke milieubeleidsplannen en -programma's. Het verschil is in de toelichting bij artikel 9 uitgewerkt. Door dat verschil is het niet goed mogelijk in de laatstbedoelde plannen en programma's de ammoniakreductieplanning op te nemen. Het gaat dus inderdaad om afzonderlijke plannen.

Het is zeker mogelijk dat de ammoniakreductieplannen een rol spelen bij de uitvoering van de actualiseringsplicht van de Wet milieubeheer. De inhoud ervan is bindend. Dat betekent dat indien bij actualisering van een vergunning blijkt dat niet aan het plan wordt voldaan, de vergunning overeenkomstig het plan moet worden aangepast.

Inderdaad is, zoals de leden van de CDA-fractie vroegen, overwogen de onderhavige regeling in de Wet milieubeheer zelf op te nemen. Daarvan is afgezien vanwege het tijdelijke karakter van de regeling. Bij het ontwerpen van een definitieve regeling voor deze materie zal opnieuw moeten worden bezien op welk regelingsniveau en eventueel in welke bestaande regeling zij zou moeten worden opgenomen. Daar zijn nu nog geen uitspraken over te doen.

De leden van de fractie van de SGP hebben juist begrepen dat de voorgestelde wet ten opzichte van de Wet milieubeheer moet worden gezien als een specifieke wet, die slechts op één categorie van bedrijven, veehouderijen, betrekking heeft. De reden om voor veehouderijen een uitzondering op de Wet milieubeheer te maken houdt verband met de bijzondere situatie waarin deze bedrijfstak als geheel verkeert. Het bijzondere van deze situatie is niet zo zeer dat een relatief groot aantal bedrijven nog niet over een (toereikende) vergunning beschikt, want dit komt ook in andere bedrijfstakken voor, maar dat sinds de oprichting, onderscheidenlijk uitbreiding van de betrokken bedrijven ten aanzien van één milieu-aspect, de ammoniakdepositie, de toetsingscriteria door de jurisprudentie zodanig zijn aangescherpt dat thans voor veel bedrijven waarvoor destijds overeenkomstig de wet en met toepassing van de ecologierichtlijn 1991 een vergunning had kunnen worden verleend, geen (volledige) vergunning meer kan worden verleend. In andere bedrijfstakken is dit in veel mindere mate aan de orde. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat bedrijven zonder vergunning in de jurisprudentie worden aangemerkt als nieuwe bedrijven, die worden beoordeeld volgens de inzichten zoals deze gelden ten tijde van het nemen van de beslissing inzake vergunningverlening.

De leden van de SGP-fractie noemen twee voorwaarden voor het vervallen van de interimwet. De op blz. 6 van de memorie van toelichting bedoelde amvb over de toelaatbare ammoniakemissie per dierplaats kan daartoe echter niet dienen, omdat die geheel gericht is op emissiereductie; de amvb zal ook worden ingevoerd als onderdeel van het generieke ammoniakbeleid, wanneer de interimwet nog van kracht is. Met het opstellen van deze amvb is een aanvang gemaakt.

Een tweede voorwaarde is het bereiken van een nagenoeg 100% vergunnings situatie. Mocht die echter bij het gereedkomen van de amvb nog niet bereikt zijn, dan zal dat het intrekken van de wet niet mogen tegenhouden. Er blijft dan niets anders over dan tot sluiting van de inrichtingen over te gaan, die dan nog niet over een vergunning beschikken. Het zal dan echter slechts gaan om een kleine restcategorie, zodat de bestuurlijke lasten en de maatschappelijke gevolgen relatief gering zullen zijn.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks zij opgemerkt dat wij niet bevreesd zijn voor precedentwerking, aangezien tot nog toe in andere bedrijfstakken van de aanwezigheid van een bijzondere situatie als in het voorgaande geschetst, niet is gebleken. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de situatie die in de veehouderij was ontstaan, om een spoedige oplossing vroeg teneinde het ammoniakbeleid dat de regering voor ogen staat, niet in gevaar te laten komen. Voor een geordenende uitvoering van het beleid is een volledig en actueel vergunningenbestand een eerste vereiste. Het wetsvoorstel vrijwaart de bedrijfstak ook geenszins van de verplichting van het treffen van maatregelen teneinde de ammoniakdepositie te verminderen. Hiermee is tevens de hierop betrekking hebbende vraag van het lid van de RPF-fractie beantwoord.

Het gerucht dat de leden van de fractie van GroenLinks heeft bereikt dat met de kleine landschapselementen in het geheel geen rekening meer zal behoeven te worden gehouden, is onjuist. Bij de vormgeving van de ministeriële regeling op grond van artikel 1, tweede lid, van het huidige voorstel van wet zal worden aangesloten bij de definitie van landschapselementen en de toepassings sfeer van het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer.

Wij zijn met de noodzaak een uitzondering te moeten maken op het toetsingskader van de Wet milieubeheer evenmin gelukkig als de leden van de GPV-fractie. Hierbij zij echter aangetekend dat het beleid dat thans in een wetsvoorstel wordt verankerd, al gedurende geruime tijd werd gevoerd, in de overtuiging dat de Hinderwet, onderscheidenlijk de Wet milieubeheer daarvoor voldoende basis bood. De andersluidende jurisprudentie dwingt echter tot het onderhavige wetsvoorstel, teneinde te verzekeren dat het voorgestane beleid kan worden voortgezet. Wij zien het wetsvoorstel dan ook niet als een wezenlijke doorbreking van het toetsingskader van de in overleg met het parlement tot stand gekomen Wet milieubeheer. Tijdens de behandeling van het voorstel van die wet is dat onderwerp overigens niet aan de orde geweest; daar was toen geen aanleiding voor.

De jurisprudentie is voor ons geen aanleiding het tot nog toe gevoerde beleid plotseling in een andere richting bij te sturen.

Wij zijn ervan overtuigd dat dit niet als een bijdrage kan worden gezien aan de oplossing van de aan de orde zijnde problematiek. Het is dus juist geenszins de bedoeling de koers ten opzichte van de in de Wet milieubeheer uitgezette lijn te wijzigen. Wij zijn van oordeel dat de milieubelangen daarin zorgvuldig waren bewaakt en dat het uitgezette beleid paste in het toetsingskader van de Wet milieubeheer. Verwezen zij naar hetgeen hieromtrent is opgemerkt in de memorie van toelichting en het nader rapport inzake het advies van de Raad van State.

Eerder in deze paragraaf zijn de vragen die het lid van de fractie van het RPF over een mogelijke precedentwerking van de voorgestelde regeling heeft gesteld, beantwoord.

De Raad van State heeft in twee maanden advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Anders dan de leden van de CDA-fractie zijn wij van mening dat de Raad niet lang heeft gedaan over het uitbrengen van zijn advies. Het gaat hier weliswaar om een naar omvang beperkt wetsvoorstel, maar de geregelde materie en het voorgestelde systeem zijn, ook blijkens de toch niet geringe hoeveelheid vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag, niet echt eenvoudig. Ook de bestuurlijke aspecten ervan maken het onderhavige wetsvoorstel minder eenvoudig. Uiteraard zijn wij het met deze leden eens dat het zeer gewenst is dat de behandeling in Tweede en Eerste Kamer met voortvarendheid zal geschieden. Wij zullen onzerzijds het uiterste doen om daaraan bij te dragen.

Terugwerkende kracht van de interimwet tot 1 maart 1993 is niet overwogen, aangezien dit belastend kan zijn voor betrokkenen. In een dergelijk geval behoort terugwerkende kracht achterwege te blijven (zie aanwijzing 167, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Een aanpassing van de stankrichtlijn, waarnaar de leden van de fracties van het CDA en de PvdA vroegen, richt zich alleen op de omrekeningsfactoren. Deze zijn namelijk afhankelijk van het soort dier en het huisvestingssysteem, maar lopen niet parallel met de ammoniakemissie. Op dit moment zijn er nog geen gegevens bekend over de geuremissie van emissie-arme huisvestingssystemen.

Er zal een meetprotocol opgesteld worden zodat bij nieuwe systemen naast een ammoniakemissiemeting tevens een geurmeting kan plaatsvinden. Voor systemen waarvoor reeds een Groen Label is verleend, maar waar geen geurmetingen hebben plaatsgevonden, wordt een meetprogramma opgezet.

In de periode totdat de op basis van metingen aangepaste stankrichtlijn voor alle diersoorten en stalsystemen opgesteld is, zal de Inspectie milieuhygiëne de gemeenten behulpzaam zijn om bij de vergunningverlening zoveel mogelijk een uniforme beoordeling van stankhinder afkomstig van emissie-arme huisvestingssystemen te bewerkstelligen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de verhouding tussen de Natuurbeschermingswet en het voorliggende wetsvoorstel.

Op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet is voor het verrichten, doen verrichten of gedogen van handelingen die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een bestaand natuurmonument ontsieren, een vergunning vereist.

Als schadelijk worden in ieder geval aangemerkt handelingen die de wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten. De bescherming ingevolge de Natuurbeschermingswet strekt zich ook uit tot handelingen buiten dat gebied, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurmonument, de zogenaamde externe werking. Dit is uitgesproken bij KB van 25 januari 1984, nr. 28, waarbij is overwogen dat «inderdaad handelingen, gericht op intensivering van het gebruik, zowel binnen als buiten het natuurmonument, afbreuk zouden kunnen doen aan de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied, zodat deze onder de werking van het vergunningstelsel als bedoeld in de artikelen 12 e.v. van de Natuurbeschermingswet dienen te vallen, waarbij van geval tot geval zal moeten worden bezien of het belang van de bescherming der aanwezige waarden het plaatshebben van dergelijke handelingen al dan niet gedooft».

Ook bij inwerkingtreding van de interimwet blijft de individuele vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet bestaan.

De Natuurbeschermingswet beoogt immers een ander belang te beschermen – te weten het belang van bijzondere en specifieke natuurwaarden. Dit belang rechtvaardigt ook een andere afweging van de schadelijkheid van ammoniakdepositie. De genoemde vergunningplicht kan er daarom toe leiden dat in individuele gevallen, mede afhankelijk van de desbetreffende beschikking tot aanwijzing van een beschermd natuurmonument, op grond van de Natuurbeschermingswet een afwijkend besluit omtrent de vergunningverlening kan en moet worden genomen. Bij de beoordeling zal in ieder geval de individuele ammoniakdepositie van het betreffende veehouderijbedrijf betrokken worden. Evenwel kunnen bij de beoordeling van de vergunningverlening ook andere factoren, waaronder de reeds aanwezige achtergronddepositie, een rol spelen, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en de beschikking tot aanwijzing van een beschermd natuurmonument.

De leden van de fractie van de PvdA staan nogmaals stil bij de depositiegrenswaarde van 15 mol. Hiervoor is daarop reeds uitvoerig ingegaan. Deze leden stellen als alternatief voor de 15 mol in de wet voor: standstill en flexibilisering door middel van gebiedsgerichte saldering. In de praktijk betekent dit een fixering van de mestproductie in de regio's, waar die productie nu plaatsvindt. Dit kan niet de bedoeling van de Wet verplaatsing mestproductie zijn. Ten behoeve van een flexibel en effectief herallocatiebeleid in de veehouderij kan een bepaalde groei van de nog resterende bedrijven noodzakelijk zijn. Er is immers een zeker economisch draagvlak nodig om te kunnen voldoen aan milieu-eisen en dierenwelzijnseisen. Dit zal echter niet mogen leiden tot een onaanvaardbaar hoge depositie op een voor verzuring gevoelig gebied, dus niet boven de 15 mol mogen uitkomen. Bedrijven, die reeds meer dan 15 mol deponeren, zullen alleen ontwikkelingsmogelijkheden kunnen krijgen met behulp van saldering in het kader van een (inter)gemeentelijk ammoniakreductieplan zoals reeds eerder beschreven.

Naast de bovengenoemde argumentatie zullen in het voorstel van de PvdA-fractie bedrijven met voldoende grond voor aanwending van eigen mest op eigen grond onrechtvaardig behandeld worden, omdat zij nooit een vergunning zullen kunnen krijgen om reden van hun toenemende ammoniakemissie; dat zou alleen mogelijk zijn als bijvoorbeeld de gemeenten Franekeradeel en Deurne een interregionale ammoniakdepositiesalderingsovereenkomst zouden kunnen sluiten.

De door de leden van de PvdA-fractie gesuggereerde bepaling dat bij toepassing van de saldomethode de vergunningen gelijktijdig onherroepelijk worden, is in paragraaf 2 van deze memorie besproken, mede naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van D66.

De redenen waarom in artikel 4 slechts de waarde van 15 mol is opgenomen en niet ook de waarde van 30 mol uit de ecologierichtlijn voor bestaande bedrijven, zijn dat daarmee een grotere eenduidigheid wordt bereikt en dat wij van mening zijn dat een (geringe) aanscherping op haar plaats is.

Voor de beantwoording van de andere vragen van de leden van de CDA-fractie ten aanzien van de 15 mol verwijzen wij naar het vorenstaande.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening, dat dit wetsvoorstel teveel gerelateerd is aan de achtergronddepositie, temeer daar deze vele bronnen kent buiten de veehouderij. Wij wijzen er in de eerste plaats op, dat de achtergronddepositie waarom het hier gaat, alleen ammoniak betreft en dat de veehouderij verantwoordelijk is voor ruim 90 % van de in Nederland geëmitteerde ammoniak. Wij hebben met artikel 3 juist

bedoeld de achtergronddepositie buiten te sluiten als criterium bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Weliswaar kan de achtergronddepositie indirect weer binnenkomen via artikel 8, maar alleen in die gemeenten, waar de gemeenteraad uitdrukkelijk een ammoniakreductieplan heeft vastgesteld. De gemeenten, die reeds een dergelijk plan hadden ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel hebben met klem verzocht dit element in de wet op te nemen.

Er zijn verschillende redenen voor het gebruik van de formulering «kan veroorzaken» aan te voeren.

In de eerste plaats gaat vergunningverlening als alles gaat zoals het hoort, vooraf aan het vestigen, wijzigen of uitbreiden van een bedrijf. Het gebruik van «kan» slaat dan op een toekomstverwachting, immers de werkelijke milieubelasting van het bedrijf kan dan alleen nog worden berekend, zij is niet feitelijk bekend. In die zin komt de formule ook voor in artikel 8.8 van de Wet milieubeheer.

Een andere reden is de volgende. Wanneer de ammoniakemissie van een bedrijf en de afstand van dat bedrijf tot een voor verzuring gevoelig gebied bekend zijn, kan bepaald worden, met behulp van een factor binnen een bepaalde onzekerheidsmarge, hoe hoog de depositie ten gevolge van deze emissie op dat gebied zal zijn.

De depositie kan in werkelijkheid meer of minder afwijken van deze rekenwaarde, bijvoorbeeld ten gevolge van weersomstandigheden, of ten gevolge van tijdelijke bedrijfsomstandigheden. Ook om die reden is de formulering «kan veroorzaken» gekozen.

Voor wat betreft de relatie tussen de belasting met verzurende componenten en de vitaliteit van de vegetatie, is in de eindrapportage van de tweede fase van het Additioneel Programma Verzuringsonderzoek (APV-2) veel duidelijk geworden. Over de bevindingen uit dit onderzoek is uitgebreid gerapporteerd in de Notitie Uitvoering Verzuringbeleid 1991 (kamerstukken II 1990/91 18 225, nr. 50), die op 9 september 1991 aan de Kamer is aangeboden.

Hoewel er in het algemeen geen monocausale relatie is geconstateerd tussen de belasting van het bos en de vitaliteit van de bomen (uitgedrukt in naald/blad-bezetting en verkleuring) wordt de rol van verzuring in APV-2 beslist niet afgedaan als weinig relevant of niet wetenschappelijk aantoonbaar. Integendeel, verzuring is een zeer belangrijke risicofactor. Aangetoond is bijvoorbeeld dat de risico's op vitaliteitsachteruitgang als gevolg van traditionele stressfactoren (vorst, droogte, ziekten) in het algemeen aanzienlijk vergroot worden door zure depositie.

Het depositieniveau waar beneden schadelijke effecten van betekenis kunnen worden voorkomen, wordt de kritische depositiewaarde genoemd. De huidige depositiewaarden liggen daar ver boven.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van het GPV ten aanzien van het depositieniveau van 15 mol verwijzen wij naar hetgeen hiervoor daarover is opgemerkt.

Ten aanzien van de vraag van het lid van de fractie van de RPF over de 15 mol zij verwezen naar hetgeen daarover wordt gezegd in paragraaf 7, bij artikel 5. Daaruit blijkt dat bestaande vergunningen intact blijven.

Bestaand gemeentelijk beleid, voorzover vastgelegd in een door de gemeenteraad goedgekeurd plan, wordt door artikel 12 wettelijk bekrachtigd, waarmee dat beleid in de plaats treedt van de in artikel 5 neergelegde norm.

Voor de beantwoording van de vraag van de VVD-fractie over de waarde van 15 mol mogen wij verwijzen naar hetgeen eerder over dit punt opgemerkt is.

De EG-richtlijn 84/360, waarnaar de leden van de fractie van het CDA verwezen, eist dat een vergunning alleen wordt verleend als is gewaarborgd dat alle passende maatregelen ter voorkoming van luchtverontrei-

niging worden genomen. Daarin voorziet artikel 8.11 van de Wet milieubeheer. Zoals eerder in deze memorie betoogd, zijn wij ervan overtuigd dat met de voorgestelde regeling aan het milieubelang op geen enkele wijze tekort wordt gedaan. Met deze leden zijn wij dus van oordeel dat zij zich goed verdraagt met de richtlijn.

In antwoord op de opmerking van de leden van de fractie van de VVD dat de extra inspanningen, die de veehouderij zich moet getroosten teneinde de beoogde reductieverplichting na te komen, uit een oogpunt van rechtsgelijkheid betwistbaar zijn, zij verwezen naar hetgeen elders in deze memorie van antwoord is opgemerkt. Zoals daar opgemerkt, wordt naar ons oordeel de reductieverplichting gerechtvaardigd door de omstandigheid dat de betrokken bedrijven niet over een (toereikende) vergunning beschikken, alsmede door de ernst van de situatie. De omstandigheid dat andere bedrijven al wel over een vergunning beschikken, maakt dat deze bedrijven niet in vergelijkbare omstandigheden verkeren en dus ook niet op gelijke wijze behoeven te worden behandeld. Voorts zij nogmaals benadrukt dat het wetsvoorstel andere veehouders niet vrijwaart van de verplichting de ammoniakemissie van hun bedrijf verder terug te dringen. Het beleid van de regering is op diverse fronten hierop gericht.

Het lid van de fractie van de RPF vraagt zich af waarom in artikel 7 het te bereiken depositieniveau niet simpelweg op 15 mol gezet wordt.

Bedrijven verkeren in zeer verschillende posities ten opzichte van eenzelfde depositieniveau. Een bedrijf met een hoog emissieniveau kan een lage depositie veroorzaken, bijvoorbeeld 17. Dit bedrijf zal met weinig inspanning terug kunnen naar 15, vooral als het nog weinig emissiebeperkende maatregelen genomen heeft.

Een bedrijf met een relatief lage emissie kan door zijn ligging toch een veel hogere depositie veroorzaken bijvoorbeeld 200, ondanks het feit dat de veehouder al vele emissiebeperkende maatregelen genomen heeft. Van dit bedrijf eisen dat het naar 15 teruggaat betekent in feite sluiting. In een dergelijk geval zou de vergunning geweigerd moeten worden. Daarmee zijn we terug bij een van de aanleidingen voor deze interimwet: het feit dat vele bedrijven gesloten zouden moeten worden met alle daarbij behorende bestuurlijke lasten en de maatschappelijke gevolgen.

Daarbij komt nog de medeverantwoordelijkheid van de diverse overheden voor de ontstane huidige situatie.

De leden van de fracties van GroenLinks en eveneens die van het GPV vragen of het niet meer op zijn plaats was geweest als 1981 als peiljaar was gekozen in plaats van 1986. Alle veehouders (varkens en pluimvee) wisten immers, dat zij in het bezit dienden te zijn van een geldige Hinderwetvergunning en dat vanaf die datum ecologische aspecten bij de beoordeling meegewogen zouden worden. Op zich is dat juist. Zoals echter reeds eerder betoogd is, is het afgelopen decennium door de bevoegde bestuursorganen gewerkt aan het wegwerken van de achterstanden bij de vergunningverlening; en niet alleen in de landbouw! Dit is een proces van jaren. Dat er tot rond 1986 grote onduidelijkheid bij gemeenten over was hoe het ecologische aspect voor de veehouderij kon worden ingevuld, heeft zeker een rol gespeeld bij het trage op gang komen van dit proces. Verschillende gemeenten in verschillende regio's hebben daarbij ook verschillende prioriteiten gelegd. Rond 1990 zijn er verscheidene gemeenten geweest met name in de concentratiegebieden van de intensieve veehouderij, die in één klap alle bedrijven gelegaliseerd hebben zonder enige extra eis op het punt van ammoniak. Tegelijk hebben zij elke verdere toename van de ammoniakdepositie in hun gemeente geblokkeerd door een raadsbesluit aan te nemen waarin geen enkele nieuwvestiging of uitbreiding toegelaten wordt.

Andere gemeenten zijn op de oude voet doorgegaan, zij het dat het

proces de laatste jaren duidelijk versneld was. De bedrijven, die in de toekomst op grond van deze interimwet een vergunning kunnen krijgen, krijgen opgelegd binnen vijf jaar (aanzienlijke) ammoniakreducerende maatregelen te nemen, willen zij hun vergunning kunnen behouden. De bedrijven die eerder een vergunning hebben gekregen, blijven hiervan gevrijwaard. Alle bedrijven krijgen uiteraard met het generieke ammoniakbeleid te maken. Uit het bovenstaande moge blijken, dat de «schuld» voor de ontstane situatie zeker niet eenzijdig bij de veehouders ligt. Verder zal deze wet, als gevolg van de korting ingevolge artikel 7 en de mogelijkheid van vergunningverlening in het kader van ammoniakreductieplannen, een versnelde sanering van bedrijven zonder toekomstperspectief veroorzaken, waardoor een versnelde aansluiting bij het toekomstige ammoniakbeleid gerealiseerd zal worden zoals ook reeds in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting aangegeven.

Bij de keuze voor 1981 zouden gemeenten in hun plannen de ruimte hebben moeten krijgen om een latere datum te kiezen, omdat een opgelegde sluiting door het bevoegd gezag van enige duizenden bedrijven een onoverkomelijke bestuurlijke last veroorzaakt zou hebben, als de rechter de daadwerkelijke sluiting van bedrijven aan wie de vergunning geweigerd was, al zou billijken. Daarmee zou een bestuurlijk zeer ongewenste situatie zijn ontstaan met vele bedrijven zonder vergunning, die de facto niet gesloten zouden kunnen of mogen worden. Daarmee zou het maatschappelijk draagvlak voor toekomstig milieubeleid, niet alleen in de landbouw, ernstig ondermijnd worden en zouden we terug zijn bij de aanleiding voor dit wetsvoorstel.

4. Intergemeentelijk plan

Een gemeentelijk plan kan alleen als zodanig gelden als het op schrift is gesteld; het is niet strikt noodzakelijk dat het ook als plan is aangeduid. Staand gemeentelijk beleid kan dus niet zonder meer als een plan ex artikel 8 worden beschouwd, zoals het lid van de RPF-fractie vroeg. Ingevolge artikel 12 kan echter, als voor het in werking treden van de wet zulk beleid schriftelijk is vastgelegd, het stuk waarin dat is gebeurd, als plan ex artikel 8 gelden. Wel verdient het dan voor de duidelijkheid aanbeveling dat het van gemeentewege ook verder als plan wordt gepresenteerd.

De vraag van het lid van de RPF-fractie of het mogelijk is dat tussen gemeenten in vergelijkbare gevallen een zekere rechtsongelijkheid kan ontstaan, kan niet ontkennend worden beantwoord. Een verschillende behandeling van bedrijven tussen de ene en de andere gemeente behoeft overigens niet altijd te wijzen op een verschil in beleid, maar kan ook een gevolg zijn van een tussen die gemeenten verschillende situatie. Uit de keuze voor een gedecentraliseerd stelsel van vergunningverlening vloeit nu eenmaal de kans op een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen, voort. Dat is echter ook op dit moment al het geval.

In de praktijk wordt het uiteenlopen van het gevoerde beleid per gemeente door een aantal omstandigheden beperkt. In de eerste plaats ligt het toetsingskader dat door de bevoegde bestuursorganen dient te worden gehanteerd, op wetsniveau vast. In de tweede plaats is in de praktijk veelal gewerkt met landelijke richtlijnen, met name de ecologie-richtlijn 1991. Deze richtlijnen bewerkstelligen een behandeling overeenkomstig uniforme uitgangspunten. Gemeenten vallen op de richtlijnen graag terug, onder meer omdat dit de motiveringslast met betrekking tot beslissingen inzake vergunningverlening kan terugbrengen. Ook de jurisprudentie oefent een gunstige invloed uit in de richting van uniformering; ook daarin worden vorenbedoelde richtlijnen gehanteerd. Dit alles zorgt ervoor dat de in de keuze voor een gedecentraliseerd stelsel van vergun-

ningverlening verdisconteerde mogelijke rechtsongelijkheid tot nog toe binnen aanvaardbare grenzen is gebleven. Er is geen aanleiding voor de veronderstelling dat hierin in de toekomst verandering gaat optreden, te meer daar in de interimwet wordt voortgebouwd op het huidige beleid. Gesteld zou zelfs kunnen worden dat het risico van rechtsongelijkheid wordt beperkt doordat beleidsregels thans op wetsniveau worden verankerd.

In antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie over de rol van de gemeenten nadat deze interimwet in werking getreden zal zijn, zij verwezen naar een eerder antwoord op een vraag van de zijde van het GPV in paragraaf 2 van deze memorie. Verder vragen deze leden of er precieze gegevens bekend zijn over hoeveel gemeenten een plan hebben. Er zijn 314 gemeenten, waar de ecologie-richtlijn een rol speelt. Daarvan hadden er per februari 1993 150 een plan, gericht op het wegwerken van de vergunningenachterstand. 69 hadden daarin ook een beleid m.b.t. uitbreidingen en nieuwvestiging vastgelegd. 171 van de 314 gemeenten beschikken over een nagenoeg toereikend vergunningbestand, deels overlappend met de bovenstaande 69.

Een goede afstemming tussen de gemeentelijke plannen en het stimuleringsbeleid bodembescherming, zoals dat op regionale schaal vorm krijgt, is – de leden van de CDA-fractie merken dat terecht op – uiteraard van het grootste belang. Daarbij spelen de integrale beleidsplannen op grond van de Wet milieubeheer een belangrijke rol.

Over de stand van zaken bij het tot stand komen van milieuverordeningen en -plannen het volgende.

Voor wat betreft de provinciale milieuverordening kan worden vermeld dat het Interprovinciaal Overleg een model milieuverordening heeft opgesteld. Dit in het kader van actiepunten A101 uit het NMP en de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer. Dat model zal door de provincies worden gebruikt bij het opstellen van de milieuverordening in elke provincie afzonderlijk. De meeste provincies starten nu met het opstellen van hun milieuverordening. Uiterlijk 1 maart 1995, twee jaar na het in werking treden van de Wet milieubeheer, zullen deze verordeningen van kracht moeten zijn. Tot die tijd zullen de afzonderlijke oude verordeningen van kracht blijven. Dat is op dit moment dus voor alle provincies nog het geval.

Wel beschikken de provincies alle over een geldend provinciaal milieubeleidsplan. Deze plannen voldoen echter nog niet geheel aan de vereisten van de Wet milieubeheer. Ook voor deze plannen geldt dat zij uiterlijk op 1 maart 1995 aan deze vereisten moeten voldoen. Vrijwel alle provincies zijn reeds met een herziening van hun provinciaal milieubeleidsplan bezig. Van twee provincies wordt voorzien dat ze niet tijdig, voor 1 maart 1995, de herziening gereed hebben.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de stand van zaken.

provincie	huidig PMP vastgesteld in	NMP-beleid opgenomen in PMP of uitvoeringspro- gramma	datum volgende PMP volgens Wm vaststellen in	fase
Groningen	januari 1989	wel	december 1994	ontwikkeling
Friesland	december 1990	wel	maart 1994	ontwikkeling
Drenthe	1987	niet ¹	maart 1994	ontwikkeling
Overijssel	januari 1991	wel	maart 1995	ontwikkeling
Gelderland	maart 1992	wel	maart 1996	startfase
Flevoland	nog niet vastgesteld	niet	mei 1994	ontwikkeling

provincie	huidig PMP vastgesteld in	NMP-beleid opgenomen in PMP of uitvoeringspro- gramma	datum volgende PMP volgens Wm vaststellen in	fase
Utrecht	januari 1993	wel	februari 1997 ²	nog niet gestart
Noord-Holland	februari 1991	wel	maart 1995	startfase
Zuid-Holland	februari 1990	wel	juli 1994	ontwikkeling
Zeeland	december 1990	wel	december 1994	ontwikkeling
Noord-Brabant	maart 1990	wel	maart 1995	ontwikkeling
Limburg	februari 1991	wel	mei 1994	ontwikkeling

¹ Voor de uitvoering van het NMP is een apart provinciaal plan van Aanpak gemaakt. In het nieuwe PMP zal het NMP beleid worden opgenomen.

² De provincie Utrecht heeft dit jaar een PMP vastgesteld. Zij wil dit plan in aanmerking laten komen voor een plan in het kader van de Wm.

De vraag van deze leden over de gemeentelijke plannen van aanpak is eerder in deze paragraaf beantwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de SGP.

De fractie van GroenLinks beschrijft een voorbeeld, waarbij de saldomethode «toegepast» wordt en vraagt of dat voorbeeld in strijd is met de eis dat de saldomethode moet «leiden tot emissiereductie voor het gehele gebied als tot per saldo depositievermindering op de meest nabij gelegen, voor verzuring gevoelige gebieden.» Op de wijze waarop het voorbeeld in het voorlopig verslag gepresenteerd is, lijkt het zeker in strijd met die eis en zal het betreffende bedrijf zeker geen vergunning krijgen voor de 6731 extra dieren, nog afgezien van de andere aspecten van de Wet milieubeheer waaraan deze uitbreiding getoetst zal moeten worden. Hierbij moet opgemerkt, dat een saldering zonder meer zoals hier beschreven niet mogelijk is.

Op de pagina's 14 en 15 van de memorie van toelichting wordt beschreven waaraan saldering binnen een (inter)gemeentelijk plan moet voldoen. De saldomethode is bedoeld om binnen een gebied, waarvoor een ammoniakreductieplan is opgesteld, het mogelijk te maken dat bij het afstoten van vee door het ene bedrijf en het overnemen ervan door een tweede bedrijf, bij de beoordeling van de vergunningaanvraag door het tweede bedrijf het bevoegd gezag rekening kan houden met de vermindering van de ammoniakemissie en -depositie in het plangebied. De wijze van «rekening houden» moet in het ammoniakplan zijn aangegeven. Een dergelijke voor het milieu gunstige saldering werd in het verleden in meerdere uitspraken door de Afdeling voor de geschillen van bestuur geblokkeerd, omdat zij in strijd was met Hindewet; hetzelfde geldt, naar wij aannemen, voor de Wet milieubeheer. Als voorbeeld voor een salderingsregeling moge dienen de «Leidraad» van de provincie Noord-Brabant, waaraan de plannen in die provincie getoetst gaan worden, waarbij het tweede bedrijf op zijn minst verplicht zal worden een Groen Label-stal te bouwen.

Naar onze mening zou het volgen van de suggestie van de leden van de fractie van Groen-Links om in een wetsartikel te omschrijven aan welke voorwaarden en criteria een (inter)gemeentelijk plan moet voldoen, afbreuk doen aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en de inhoud van de plannen. In een gedecentraliseerd stelsel als in de Wet milieubeheer ten aanzien van vergunningverlening en planvorming is neergelegd, past dit niet. Wij vinden dan ook dat het formuleren van de doelstelling en van enkele basiselementen voor de ammoniakreductieplannen in de wet voldoende.

Anders dan het lid van de fractie van de RPF menen wij dat in het wetsvoorstel geen versoepeling van het ammoniakbeleid kan worden gezien. In plaats van een versoepeling is op een aantal punten juist sprake van een aanscherping van het beleid. Hiervan is de reductiever-

plichting voor bedrijven zonder vergunning een voorbeeld. Een ander voorbeeld is de keuze voor 15 mol als algemeen uitgangspunt voor de vergunningverlening (was in de ecologierichtlijn voor bestaande bedrijven 30 mol).

De interimwet is overigens niet in de eerste plaats bedoeld om ammoniakbeleid te voeren, maar om een vergunningenbeleid te voeren in dier voege, dat door het ontstaan van een (vrijwel) 100% vergunningensituatie een stevig uitgangspunt voor ammoniakbeleid geschapen wordt. Daarenboven wordt via de artikelen 7 en 8 toch een ammoniakreductie bewerkstelligd ten opzichte van de huidige feitelijke situatie. Met de Wet milieubeheer in combinatie met de ecologierichtlijn zou deze reductie niet te behalen zijn.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van het GPV over de saldomethode verwijzen wij naar wat daarover eerder in deze memorie is opgemerkt.

De leden van de fractie van de PvdA merken terecht op dat de laatste paragraaf van hoofdstuk 5 onjuist is. Inderdaad kunnen naast bedrijven die mestrechten van elders aankopen, ook bedrijven waarvan de grondgebonden produktierechten nog niet zijn opgevuld, daartoe alsnog overgaan.

5. Uitvoering en handhaving

In antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie over het toezicht op de naleving van deze wet mogen wij verwijzen naar enkele eerdere passages over de rol van de gemeenten hierbij. Ook de voorgenomen geïntensiveerde inzet van de Regionale Inspectie milieuhygiëne is reeds genoemd. Daarbij kan nog gewezen worden op artikel 11 van dit wetsvoorstel. De gegevens, die ingevolge die bepaling beschikbaar komen, zullen de handhaving efficiënter kunnen doen verlopen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de handhaving van deze wet, en met name naar de rol van de inspectie daarbij.

In eerdere reacties is reeds op de eerste vraag ingegaan. Ten aanzien van de tweede kan het volgende opgemerkt worden. De Inspectie milieuhygiëne ziet erop toe dat de vergunningverlening en de handhaving door gemeenten conform het in wetten, amvb's, circulaires en richtlijnen vastgelegde rijksbeleid wordt uitgevoerd.

Zij kan dit doen omdat ze bij wet betrokken is bij de vergunningsverleningsprocedure. Selectief toetst ze de vergunningen in concept en eindfase.

Ze gebruikt de haar ten dienste staande instrumenten (adviesrecht, beroepsrecht, verzoek om sanctie) om, indien nodig, (bij)sturing te bewerkstelligen. Zoals reeds eerder aangegeven zal de inspectie deze instrumenten verscherpt inzetten bij gemeenten, die na het in werking treden van de interimwet daartoe aanleiding geven.

Om misverstand te voorkomen, zij nog opgemerkt dat het houden van eerstelijnstoezicht, dat op de bedrijven zelf gericht is, niet door de inspectie wordt verricht, maar tot de taak van het bevoegd gezag behoort.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de SGP over wat er bij overschrijding van de grens van 8000 mol achtergronddepositie met nieuwe vergunningaanvragen gaat geschieden, zij verwezen naar het antwoord op de vraag van dezelfde leden over dit onderwerp onder hoofdstuk 2.

Voor de handhaving van de voorgestelde regeling is geen afzonderlijk stelsel van dwang- en strafbepalingen nodig, zoals deze leden lijken te

veronderstellen. De regeling bevat geen eisen die rechtstreeks gelden voor de betrokken bedrijven. De aan de milieuvergunning verbonden voorschriften zullen in overeenstemming moeten zijn of worden gebracht met de in de interimwet neergelegde normen. Dat is de taak van het bevoegd gezag. Is dat eenmaal gebeurd, dan moeten de bedrijven zich aan de voorschriften houden. Doen ze dat niet, dan zijn voor de handhaving dezelfde instrumenten beschikbaar als voor de overtreding van andere vergunningvoorschriften. Wij zijn van mening dat die instrumenten, neergelegd in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer, een bevredigend stelsel vormen. Zoals eerder aangekondigd, is het wel de bedoeling te onderzoeken of en zo ja op welke punten dit stelsel nog voor verbetering vatbaar is. Een project is daarover inmiddels gestart.

6. Artikelen

Artikel 1, tweede lid.

De nadere inhoud van de ministeriële regeling voor de aanwijzing van voor verzuring gevoelige gebieden, zal in hoofdlijnen aansluiten bij de criteria voor de aanwijzing van de voor verzuring en eutrofiëring gevoelige gebieden zoals deze thans zijn verwoord in hoofdstuk 7 en bijlage 7 van de ecologierichtlijn 1991, te weten het terreintype, het bodemtype en de veiligstellingscriteria.

Wij handhaven onze opvattingen en uitgangspunten ten aanzien van de beschermingswaardigheid van de kleine landschapselementen, zoals geformuleerd in de aangehaalde onderdelen van de richtlijn. Voor de definitie van de (kleine) landschapselementen en de toepassings sfeer zal worden aangesloten bij het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer.

Artikel 1, derde lid.

In de regeling op basis van dit artikellid zullen twee verschillende soorten waarden worden opgenomen. Ten eerste zijn dit de emissiefactoren voor de verschillende diercategorieën en stalsystemen. Deze zijn reeds voor een groot deel gebaseerd op metingen in de praktijk en op proefbedrijven. Zodra echter voor factoren die nog gebaseerd zijn op berekeningen, meetgegevens uit de praktijk beschikbaar komen zal de betreffende factor in de regeling worden aangepast. Tevens zullen nieuwe factoren van nieuw ontwikkelde emissie-arme stalsystemen regelmatig worden opgenomen.

Ten tweede zijn dit de afstandsfactoren waarmee een bepaalde ammoniakemissie uit de stal naar een depositie op een voor verzuring gevoelig gebied op een bepaalde afstand kan worden omgerekend. Deze factoren zijn gebaseerd op een verspreidingsmodel voor gasvormige stoffen van het RIVM. Dit model is met behulp van meetgegevens in het veld gevalideerd.

Met het opstellen van deze regeling wordt goede voortgang gemaakt. Zij kan uiteraard niet worden vastgesteld en gepubliceerd, voordat de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel geheel is afgerond.

Artikel 5.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie vrezen, impliceert artikel 5 geenszins dat veehouders met een onherroepelijke vergunning, die een waarde aangeeft beneden de 15 mol, automatisch een vergunning krijgen die een waarde van 15 mol inhoudt. Voor een dergelijke uitbreiding van de inrichting zal een vergunning dienen te worden aangevraagd. De aanvraag zal door het bevoegd gezag op de gebruikelijke wijze in behandeling moeten worden genomen. Alle milieu-aspecten dienen daarbij aan bod te komen, zij het dat voor zover het de ammoniakdepositie betreft als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel een vergunning niet mag worden geweigerd in verband met een ammoniakdepositie die niet meer bedraagt dan 15 mol.

Artikel 6, eerste lid.

De gevoelens van onrechtvaardigheid, waar de leden van de fractie van de PvdA hier van spreken, zullen geen andere zijn dan in het algemeen bij het verlenen van vergunning aan bedrijven zonder vergunning in een situatie waarin de meeste bedrijven al wel een vergunning hebben. Bedrijven met een depositie beneden 15 mol doen volgens deze wet slechts geringe schade aan hun omgeving als gevolg waarvan hun geen vergunning geweigerd kan worden. Voor een nadere adstructie hiervan zij verwezen naar de uitgebreide behandeling van de «15-mol-problematiek» aan het begin van deze memorie van antwoord.

Artikel 7, eerste lid.

De stelling van dr. Draaijers is genuanceerder dan de leden van de PvdA-fractie aangeven. Zijn mening komt overeen met de onze en die van het RIVM. De invloed van individuele bedrijven op de depositie op een naburig natuurgebied is namelijk afhankelijk van de bronsterkte, de afstand tot het natuurgebied en van de achtergronddepositie ter plaatse. Over het algemeen hebben bedrijven van een gemiddelde grootte op enkele honderden meters van een natuurgebied, een relatief kleine bijdrage aan de depositie op dat gebied, gesteld dat de achtergrondbijdrage op gemiddeld Nederlands niveau ligt. Wanneer deze afstand slechts enkele tientallen meters bedraagt kan deze bijdrage echter domineren boven de achtergrond.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie verwijzen wij naar hetgeen in paragraaf 2 over de norm van 8000 mol is opgemerkt.

Artikel 7, tweede lid.

Met het voorgestelde tweede lid wordt beoogd duidelijkheid te verschaffen aan de vergunningaanvrager en het bevoegd gezag.

Uitgangspunt voor het bereiken van de laagst mogelijke waarde zijn de systemen die in aanmerking komen voor een Groen Label (tweede lid, onder a). Daarbij moet echter wel in beschouwing worden genomen of in het verleden reeds voorzieningen ter beperking van de ammoniakemissie zijn getroffen (tweede lid, onder b), terwijl soms ook van de vergunningaanvrager niet kan worden gevergd dat hij, kort na reeds gedane investeringen, opnieuw omvangrijk moet investeren (tweede lid, onder c).

In dit artikellid is dus getracht een zeker evenwicht te bereiken tussen enerzijds de te treffen technische voorzieningen en anderzijds bedrijfs-economische omstandigheden aan de zijde van de vergunninghouder. Naar ons oordeel is het gewenst om deze beoordelingscriteria expliciet in de wet uit te schrijven. Aldus is voor de vergunningaanvrager duidelijk, welke voorzieningen van hem kunnen worden gevergd in het kader van de vergunningverlening, terwijl het bevoegd gezag omgekeerd duidelijkheid heeft omtrent de voorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden. Ook de rechter zal de door de wetgever uitgeschreven beoordelingscriteria in zijn oordeelsvorming moeten betrekken.

Om de bovengenoemde duidelijkheid te verschaffen is ertoe besloten om in deze wet, ten opzichte van de normale beoordelingscriteria ingevolge de Wet milieubeheer, nader gespecificeerde criteria op te nemen, die toegesneden zijn op de bijzondere situatie van de veehouderij. Daardoor kan naar onze mening ook worden voorkomen dat een te groot beroep op interventie van de rechter wordt gedaan. Overigens blijven de beoordelingscriteria van de Wet milieubeheer, naast die van deze wet, mede van toepassing. Het tweede lid van dit artikel bepaalt immers dat in ieder geval de aangegeven omstandigheden in de beoordeling moeten worden betrokken; voor het overige blijven de voorschriften van de Wet milieubeheer van kracht.

Het bevoegd gezag kan daarbij kiezen of het doel- of middelvoor-
schriften wil opleggen. Het uitgangspunt is dat net als in de Wet milieu-
beheer in beginsel de voorkeur moet worden gegeven aan doelvoor-
schriften. Dat laat de vergunninghouder de vrijheid om zelf een keuze te
maken voor de te treffen voorzieningen. Als dat met het oog op de
uitvoerbaarheid voor de vergunninghouder of de handhaafbaarheid voor
het bevoegd gezag betere resultaten oplevert, kunnen echter ook middel-
voorschriften worden opgelegd.

Artikel 8, tweede lid.

De veronderstelling van de leden van de PvdA-fractie dat in de
toelichting bij artikel 8, tweede lid, artikel 6 wordt bedoeld, is inderdaad
juist.

Artikel 8, derde lid.

De ratio van de uitbreidingsmogelijkheid van 15 naar 30 mol voor
bedrijven als bedoeld in artikel 5, is dat die mogelijkheid in overeen-
stemming is met de ecologierichtlijn en dat deze interimwet in de eerste
plaats ertoe strekt de inhoud van de richtlijn wettelijk vast te leggen.
Overigens is de toepassingsmogelijkheid van deze 30 mol beperkt ten
opzichte van de richtlijn, omdat hij alleen in het kader van een ammoni-
akreductieplan gebruikt kan worden. Dat geeft de gemeente de ruimte
een bedrijf uitbreiding toe te staan buiten een directe salderingssituatie,
zij het dat er indirect wel gesaldeerd zal moeten worden om aan de eis
van emissie- en depositiereductie voor het plangebied als geheel te
kunnen voldoen.

Artikel 11.

Als een gemeente veronderstelt dat een vergunningaanvraag onjuiste
gegevens bevat, kan zij inderdaad, in het kader van het toezicht op de
naleving van de wet, gebruik maken van de gegevens op grond van de
Meststoffenwet.

Deze koppeling gaat minder ver dan die welke door mr. Fransen is
bepleit. Wij menen dat zij niettemin afdoende is.

Artikel 12.

Het is de bedoeling de ontvangen plannen door te zenden aan de
betrokken regionale inspecteur voor de milieuhygiëne, de inspecteur van
de ruimtelijke ordening en de directeur landbouw, natuurbeheer en
openluchtrecreatie, die zonodig alsnog opmerkingen daarover bij
gemeente en provincie kunnen inbrengen.

Verder zullen de inspecteurs de plannen kunnen gebruiken bij
advisering over en toetsing van individuele vergunningen en van bestem-
mingsplannen.

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

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