

Vergaderjaar 2010–2011

30 654

Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij

Nr. 89

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2010

Op woensdag 1 december 2010 is het vervolg van het algemeen overleg over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), waarvan de eerste termijn op 7 oktober 2010 (kamerstuk 30 654, nr. 88) heeft plaatsgevonden, gepland. Naar aanleiding van de eerste termijn zijn door uw Kamer aanvullende schriftelijke vragen gesteld. In de bijlage treft u mijn beantwoording van deze vragen aan. Ik hecht eraan om in aanvulling op deze beantwoording een aantal zaken uit de beantwoording te lichten en daar enkele opmerkingen over te maken.

Dit kabinet staat voor een gezonde, duurzame economische ontwikkeling. De impasse in de vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet voor het aspect stikstof draagt daar niet aan bij. De PAS is het instrument om die impasse in de vergunningverlening te doorbreken en de gebiedsprocessen weer op gang te brengen. Naast economische ontwikkeling draagt dit bij aan een verantwoorde implementatie van Natura 2000. De afspraken in het coalitieakkoord over de PAS zijn hierbij het uitgangspunt.

Zoals ik bij de behandeling van de begroting heb meegedeeld, lukt het niet om begin 2011 een definitief programma op te leveren. Om tot een juridisch verantwoorde aanpak te komen, is een goede ecologische onderbouwing van groot belang. Hiervoor moet veel kennis worden ontsloten en nieuwe inzichten worden ontwikkeld. Op dit moment wordt hard gewerkt aan de totstandkoming van de noodzakelijke instrumenten om op gebiedsniveau tot afspraken te kunnen komen. Mede op verzoek van provincies is in de planning ruimte ingebouwd om de aanpak in de gebieden te beproeven. Het is de ambitie van alle betrokken partijen om in maart 2011 de gebiedsgerichte toetsing te starten. Wij kunnen dan na de zomer met alle betrokken partijen tot een bestuurlijk akkoord over de PAS komen, waarna het programma formeel kan worden vastgesteld door de staatssecretarissen van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Infrastructuur en Milieu en de Colleges van Gedeputeerde Staten. De

inschatting is dat een formele vaststelling van de PAS in het najaar van 2011 een feit zal zijn.

In de verdere uitwerking van de PAS zijn een aantal zaken die voor mij de hoogste prioriteit en aandacht hebben. In essentie gaat het mij bij de PAS om tot een *juridisch houdbare, haalbare en betaalbare* aanpak te komen.

Voor mij staat voorop dat nu helderheid en duidelijkheid aan de agrarische sector, verkeer en vervoer en de industrie wordt gegeven ten aanzien van vergunningverlening en de perspectieven van groei en ontwikkeling, middels een aanpak die juridisch houdbaar is. Ik overweeg dan ook om de Raad van State om een zogenoemde voorlichting inzake de PAS te vragen en verder treed ik in overleg met de Commissie MER om te bezien of het laten uitvoeren van een MER-toets in enige vorm op de PAS zinvol is. Ten derde wil ik voldoende ruimte inbouwen in het proces om de resultaten van het onderzoek dat ik op verzoek van uw Kamer onder verantwoordelijkheid van professor Backes naar de juridische- en ecologische aspecten van de PAS laat uitvoeren, mee te laten wegen in de totstandkoming en vormgeving van de PAS. Het onderzoeksteam bestaat uit zowel juristen als ecologen. Professor Backes zal zich richten op schriftelijke bronnen (ecologische en juridische literatuur, wetgeving, jurisprudentie, beleidsstukken etc.) en buitenlandse deskundigen raadplegen. Tenslotte zal ik de aanpak bespreken met de Europese Commissie.

Ik ben van mening dat deze stappen bijdragen aan het versterken van de juridische houdbaarheid en het vertrouwen dat partijen hierin hebben.

Naast een juridisch houdbare PAS sta ik een realistische, haalbare en betaalbare aanpak voor. Het is in de fase van de gebiedsgerichte uitwerking dat het vraagstuk van haalbaar en betaalbaar van de maatregelen om de instandhoudingsdoelen te halen concreet en tastbaar op tafel komt. De afspraken moeten niet alleen een economisch en ecologisch, maar ook een financieel duurzaam karakter kennen. De financiële afspraken moeten een totaalarrangement zijn, waarin kosten evenwichtig en evenredig over partijen verdeeld worden en ook alle partijen een aandeel in de financiering moeten leveren. Dit is geen eenvoudige opgave, mede in het licht van de financiële discussie in het kader van de decentralisatie van het natuurbeleid. Het is de uitdaging om de afspraken haalbaar en betaalbaar vorm te geven zonder de juridische houdbaarheid van het programma aan te tasten. Dat is niet slechts een rijksverantwoordelijkheid, maar een verantwoordelijkheid van alle partijen in dit proces.

Niemand is gebaat bij stagnatie van het proces van vergunningverlening. In de periode tot het programma is vastgesteld, wil ik samen met de provincies bekijken hoe onderdelen van de PAS zinvol gebruikt kunnen worden in gebiedsprocessen en vergunningverlening.

Ik zal naast de betrokken overheden bij het PAS ook nadrukkelijk de maatschappelijke organisaties betrekken en regelmatig op gezette tijden in het proces informeren en consulteren. Deze inspanningen samen moeten leiden tot een aanpak die werkt.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker

Bijlage 1

Antwoorden op de schriftelijke vragen van de toenmalige vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit naar aanleiding van de eerste termijn van het algemeen overleg over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) van 7 oktober 2010.

1

Kunt u nader specificeren wat de bestuursrechtelijke status van de PAS is? Valt deze onder de Algemene Wet Bestuursrecht, en staan beslissingen die op basis van de PAS genomen worden straks open voor bezwaar en beroep?

De vaststelling van de PAS geschiedt door de staatssecretarissen van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de provincies. Het verplichtende karakter van het programma vloeit voort uit de wet. In artikel 19kj van de Natuurbeschermingswet 1998 is bepaald dat bestuursorganen verplicht zijn om de in het programma opgenomen maatregelen waarvoor zij bevoegd zijn, tijdig uit te voeren. Deze verplichting ziet ook op andere overheden dan Rijk en provincies, zoals waterschappen en gemeenten. De verplichting van artikel 19kj van de Natuurbeschermingswet 1998 brengt overigens niet alleen mee dat de bestuursorganen de betrokken maatregelen tijdig moeten treffen, maar ook dat zij moeten voorzien in een effectief toezicht op de naleving van de voorschriften door de ondernemers en andere normadressaten.

In het programma zijn geen normen opgenomen die zich rechtstreeks richten tot burgers en bedrijven. Om de doelen van het programma te realiseren is uitwerking in – in het programma beschreven of genoemde – maatregelen van de bevoegde gezagen nodig. Deze maatregelen kunnen wel bindend zijn voor burgers. Binding wordt verzekerd via instrumenten als de vergunningplicht en aanschrijvingsbevoegdheid van de Natuurbeschermingswet 1998 en generieke wetgeving.

Tegen de besluiten van het bevoegd gezag staat voor belanghebbenden bezwaar en beroep open. Eventuele belanghebbenden (burgers en bedrijven) kunnen geen bezwaar of beroep instellen tegen de PAS zelf. Het besluit waarmee de definitieve PAS wordt vastgesteld, is uitgezonderd van beroep bij de bestuursrechter (artikel 39 Natuurbeschermingswet 1998).

2

Kunt u toelichten hoe u de juridische houdbaarheid ziet van de definitieve PAS, in het licht van het feit dat de Vogel- en Habitatrichtlijn niet door de implementatie in nationale wetgeving buiten werking kan worden gesteld en uiteindelijk er getoetst moet worden aan de richtlijnen?

De PAS draagt juist bij aan de correcte implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Immers, de stikstofproblematiek in de individuele gebieden kan niet geïsoleerd worden bekeken, nu de achtergronddepositie veroorzaakt door bronnen elders in Nederland en in het buitenland een belangrijke bijdrage levert aan de stikstofbelasting in de Natura 2000-gebieden. De effectiviteit van de aanpak op gebiedsniveau wordt mede bepaald door de effectiviteit van de maatregelen in andere gebieden en op landelijk niveau. Dit betekent dat naast de gebiedsaanpak van de beheerplannen ook een gebiedsoverstijgende aanpak nodig is. De PAS maakt deel uit van de in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn vereiste instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen.

3

Hoe denkt u een neergaande depositie te waarborgen als u zelf aangeeft dat emissiereducerende maatregelen (investeringen) gepaard gaan met groei in bedrijfsomvang en er geen volumereducerende maatregelen of uitbreiding van het stelsel van dierrechten worden genomen?

In de voorlopige PAS die deze zomer aan de Kamer is toegezonden hebben de bewindslieden van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu aangegeven dat, naast de vraag in hoeverre de technische eisen en aanzien van ammoniakemissies nog verder kunnen worden aangescherpt, ook het vraagstuk van de omvang van de nationale veestapel aan de orde is. Voorts hebben zij gesteld dat beide sporen in het definitieve PAS nader zullen worden uitgewerkt.

Ik zal in lijn met deze afspraak in de definitieve PAS ook het volumespoor uitwerken. Zoals in het algemeen overleg van de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over duurzame veehouderij van 11 november jl. is afgesproken zal het kabinet de Kamer in april of mei 2011 informeren hoe in de toekomst omgegaan wordt met de omvang van de veehouderij na 2015.

In de PAS worden afspraken gemaakt over de borging van de neergaande depositie. Op het moment dat blijkt dat de te verwachten effecten van maatregelen tegen vallen, dan zullen aanvullende of gewijzigde maatregelen getroffen worden, waarbij de betrokken overheden gezamenlijk een verantwoordelijkheid hebben.

4 en 5

Hoe wordt de neerwaartse lijn van depositie onderbouwd en wie maakt deze afweging?

In hoeverre is de KDW nodig om voldoende hellingshoek te krijgen in de neerwaartse trend van stikstofdepositie en in hoeverre is juridische verankering hiervan wenselijk of nodig?

De hellingshoek is het resultaat van een afweging van verschillende belangen. Voor mij staan twee uitgangspunten daarbij centraal. De maatregelen moeten haalbaar en betaalbaar zijn (1). De eisen moeten zo gesteld worden dat innovatie en (bedrijfs)ontwikkeling worden bevorderd. Innovatie is de motor voor het realiseren van verbetering (2). In samenhang met de ecologische herstelmaatregelen dient aannemelijk te worden gemaakt dat in ieder geval achteruitgang van de natuurkwaliteit wordt voorkomen.

Met het vaststellen van de PAS zijn de daarin opgenomen maatregelen en mechanismes juridisch verankerd. De hellingshoek van de depositiedaling is het resultaat van deze afweging. De KDW speelt daarbij geen directe rol.

6

Hoe ziet u de toepasbaarheid van effectgerichte maatregelen wanneer de ammoniakdepositie in een gebied continu te hoog is? Hoe langdurig is het effect van het toepassen van effectgerichte maatregelen bij een continue depositie? Kunt u bevestigen dat het toepassen van effectgerichte maatregelen bij een mogelijk dalende, maar evengoed te hoge depositie, een structurele kostenpost vormt omdat de maatregelen voortdurend moeten worden herhaald? Welke kosten zijn hiermee gemoeid en hoe verhouden die zich op de lange termijn tot de incidentele kosten van een aanpak bij de bron, zoals het verminderen van het aantal dieren in een bepaald gebied?

Effectgerichte maatregelen moeten bij een voortdurende van te hoge stikstofdepositie worden toegepast. De mate van effectiviteit, en de duurzaamheid ervan, hangt met name af van de nog aanwezige natuur-

kwaliteit, de hoeveelheid depositie en de aard van de habitat. In de herstelstrategieën wordt hierop ingegaan. In die gevallen dat langere tijd sprake blijft van een overmaat aan stikstof, moeten herstelmaatregelen gedurende langere tijd worden uitgevoerd. In de definitieve PAS wordt inzicht gegeven in de maatregelen, de kosten en de financiering.

7

Hoe zit het met de transparantie van het voorgestelde systeem?

De keuzes en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de PAS worden expliciet gemaakt in het definitief programma stikstof. Op gezette momenten wordt ook inhoud en voortgang van de PAS met maatschappelijke organisaties besproken. Transparantie is hiermee geborgd.

8

Kan op basis van de recent gepresenteerde Balans voor de Leefomgeving (PBL), welke laat zien dat sinds 2000 zowel het stikstof- als het fosfaatoverschot van de bodembalans is afgenomen en de halvering van de ammoniakemissie van 1990 in 2005, worden geconcludeerd dat het ingezette beleid werkt, maar dat de effecten met enige vertraging te constateren zijn?

Ja. Verder blijkt uit de gegevens van de Balans voor de Leefomgeving dat er nog steeds een opgave ligt. Meer inzet van zowel Rijk, provincies als sectoren is nodig om natuurdoelen dichterbij te brengen.

9

Is er nog steeds sprake van een ammoniakgat?

Er is nog een verschil tussen de modelberekeningen en de metingen van concentraties in de lucht. Om de berekende stikstofdepositie in overeenstemming te brengen met de beschikbare metingen is er een depositiebijtelling van gemiddeld 235 mol stikstof nodig (op een gemiddelde van 1660 mol). Deze bijtelling bestaat uit zowel ammoniak en NO_x. Deze bijtelling is echter aanzienlijk lager dan voorheen.

10

Deelt u de mening dat stikstof weliswaar een belangrijke oorzaak voor de achteruitgang van de soortenrijkdom blijft, maar doordat de gemiddelde toevoer lager (PBL, recente berichtgeving) blijkt te zijn, deze problematiek beter beheersbaar dan eerder verondersteld?

Ja.

11

Op welke wijze wordt rekening gehouden met de zogenaamde omslagpunten (system shifts) van de vegetatiecompositie in natuurgebieden, waarmee bedoeld wordt dat een voordurende, te hoge ammoniakbelasting ertoe kan leiden dat onomkeerbare effecten kunnen optreden zoals het verlies van karakteristieke soorten in een gebied?

Het feit dat deze kantelpunten kunnen voorkomen, is uit de ecologische literatuur bekend. Van veel habitats is echter niet bekend waar die kantelpunten concreet liggen. In de literatuur waarin de kritische depositiewaarden worden onderbouwd, zijn er ook nauwelijks aanknopingspunten om kantelpunten te kunnen onderscheiden. Veelal gaat het om een glijdende schaal van verslechtering bij toenemende stikstofbelasting. Op dit moment wordt voortvarend gewerkt aan het afronden van de herstelstrategieën voor de habitats. Daarin wordt dit onderwerp meegenomen. Daarnaast zal uit de monitoring van gebieden moeten

blijken hoe de habitats reageren op de geleidelijke afname van de stikstofdepositie.

12

Kan het behalen van de kritische depositiewaarde (KDW) een rol spelen bij het voldoen aan de inspanningsverplichting? Zo ja, op welke wijze?

Ja. Het is de verwachting dat in de komende jaren steeds meer habitats uit de gevarezone komen als gevolg van een dalende depositie. Als de KDW is bereikt, is er een grote mate van zekerheid dat de stikstofbelasting geen negatieve invloed heeft op staat van instandhouding van een habitattype. Overigens wil ik hier nogmaals benadrukken dat het bereiken van de kritische depositiewaarde geen toetswaarde is bij vergunningverlening.

13

Is het waar dat er in Duitsland vanuit wordt gegaan dat negatieve effecten bij veranderingen in depositie die kleiner zijn dan 3% van de kritische depositiewaarde verwaarloosbaar zijn? Zo ja, op welke wijze heeft Duitsland voor een juridische houdbare verankering van deze beleidslijn gezorgd?

Voor zover ik heb kunnen achterhalen is er niet een wettelijke beleidslijn in Duitsland. Wel is er een uitspraak van de Duitse Raad van State van 14 april 2010 waarin de Raad in dat individuele geval oordeelt dat de toename van een stikstofdepositie die kleiner is dan 3% van de kritische depositiewaarde niet significant is. In het kader van de PAS wordt gezien of en op welke wijze er een grenswaarde kan worden geformuleerd waaronder stikstofdepositie niet significant is. Vanzelfsprekend wordt de Duitse rechterlijke uitspraak hierbij betrokken.

14

Klopt de stelling van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat de KDW een experimentele bepaalde waarde is, met een bandbreedte van 30 tot 70% en in sommige gevallen zelfs een onzekerheidsmarge van 100% als het gaat om specifieke natuurwaarden op specifieke locaties?

Ja. In zijn algemeenheid klopt deze stelling, maar verschilt per habitattype en gebied. Overigens is de KDW maar een van de factoren van belang voor de instandhoudingsdoelstellingen.

15

Klopt de stelling dat de KDW in sommige gebieden ook in 20 jaar niet te behalen zijn omdat er geen maatregelen (ook niet het compleet leegmaken van die gebieden) denkbaar zijn die leiden tot het behalen van de KDW?

Ja. Dit hoeft het stoppen van de achteruitgang van natuurwaarden niet in de weg te staan. Door uitvoering van herstelstrategieën en de dalende stikstofbelasting kan achteruitgang worden voorkomen.

16

Waarom wordt in het voorlopige PAS de instandhoudingsdoelen nog steeds gelijkgesteld aan het halen van de KDW?

In de voorlopige PAS wordt de instandhoudingsdoelstelling niet gelijkgesteld aan het halen van de kritische depositiewaarde. Ook bij een overschrijding van de kritische depositiewaarde kan verslechtering worden tegengegaan en kwaliteitsverbetering worden bereikt. De

uitvoering van een adequate herstelstrategie is dan noodzakelijk, bijvoorbeeld door hydrologisch herstel en geïntensiveerd beheer.

17 en 33

Op welke wijze wordt de staat van instandhouding gemeten? Kunt u toelichten hoe het begrip «gunstige staat van instandhouding» door u wordt uitgelegd?

Op welke wijze en hoe frequent wordt er gemonitord met het oog op het verslechteringsverbod?

De staat van instandhouding van een habitatype of soort op landelijk niveau wordt bepaald op basis van monitoringsgegevens. De wijze van gegevensinzameling verschilt per soort en per habitatype. Belangrijke meetnetten zijn het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM), de monitoring van de Ecologische Hoofdstructuur door provincies en terreinbeheerders, de monitoring waterstaatkundige toestand des lands (MWTL) en de monitoring van de Waddenzee (TMAP). De staat van instandhouding wordt aan de Europese Commissie gerapporteerd in een door de Europese Commissie vastgesteld formulier. Het begrip «gunstige staat van instandhouding» is gedefinieerd in artikel 1 van de Habitatrictlijn. De Europese Commissie geeft daaraan uitleg in het document «Explanatory Notes and Guidelines, Assessment, monitoring and reporting under Article 17 of the Habitats Directive». Daarin staat ook de systematiek voor de beoordeling van de staat van instandhouding weergegeven.

18

Deelt u de mening dat het doel van PAS is het bereiken van een goede staat van instandhouding, niet het bereiken van de KDW als zodanig?

Ja.

19

Zijn er voldoende middelen om de maatregelen in de PAS uit te voeren, en om voldoende ontwikkelruimte te scheppen? Hoe is vastgesteld dat deze binnen het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) (voldoende) prioriteit krijgen?

In het proces van totstandkoming van het programma wordt in beeld gebracht welke kosten hiermee zijn gemoeid. Vervolgens zal worden bekeken welke financieringsmogelijkheden er zijn, hierbij worden ook de ILG-budgetten betrokken. De regering heeft daarnaast extra middelen uitgetrokken voor de PAS.

20

Wie is verantwoordelijk voor monitoring en handhaving van de PAS? Wie verdeelt de ontstane ontwikkelruimte?

In het programma maken Rijk en provincies afspraken over de monitoring en handhaving en verdeling van ontwikkelruimte.

21

Wie is het aanspreekpunt voor eventuele overschrijdingen van de ontwikkelruimte? Wie wordt er aangesproken, wanneer een overschrijding niet aan één partij toe te kennen valt?

Alleen beschikbare ontwikkelruimte wordt verdeeld.

22, 23, 25, 26, 27 en 28

Waarom wordt alle emissiewinst door toepassing van best beschikbare technieken gebruikt als ontwikkelingsruimte, hoe wordt op deze manier gewaarborgd dat de veronderstelde depositiedaling daadwerkelijk plaatsvindt?

Klopt het dat de ontwikkelruimte het verschil is tussen al afgesproken generiek beleid (Besluit Huisvesting) en extra maatregelen zoals in de PAS geformuleerd (aanscherping emissiearm uitrijden, staleisen rundvee, voerspoor)? Zo nee, waar bestaat de ontwikkelruimte dan uit?

Deelt u de mening dat binnen de dalende stikstofbelasting ruimte gecreëerd wordt voor (nieuwe) activiteiten voor die sectoren die daarvoor inspanning doen?

De DPAS stelt de beschikbare ontwikkelruimte per gebied, de verdeling over sectoren en projecten en mechanismen voor verdeling en toekenning vast wordt in de periode van het voorlopige PAS naar de definitieve PAS gezien in hoeverre het PAS eenvoudig en zonder al te hoge administratieve lasten kan worden gerealiseerd?

Over het verdelen van de ontwikkelruimte zijn nog veel vragen en veel onduidelijkheden. Hoe gaat de verdeling van de ontwikkelruimte in zijn werk?

Als één sector veel inspanning levert krijgt zij dan dezelfde ruimte terug?

De indruk ontstaat dat omdat landbouw op de meest kosteneffectieve wijze kan bijdragen aan stikstofreductie dan ook maar het meeste moet doen terwijl vervolgens onduidelijk is wat met de extra ruimte gebeurt. Kan hier helderheid over worden verschaft?

De omvang van de ontwikkelruimte en hoe de ontwikkelruimte verdeeld gaat worden is nog onderwerp van uitwerking. De definitieve PAS zal antwoord geven op deze vragen.

24

Deelt u de mening dat ontwikkelingsruimte niet per definitie door extra maatregelen te nemen ontstaat maar bijvoorbeeld ook door verleggen van wegen, verplaatsen van bedrijven of het stoppen van bedrijven?

Ja. In principe kan ontwikkelruimte ontstaan door elk type maatregel die leidt tot depositieafname van een gebied. Het verleggen van wegen ligt hierbij gezien de vereiste van haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen overigens niet direct voor de hand.

29

U heeft steeds uiteengezet dat aan aanwijzingsbesluiten op last van de Europese Commissie uiterlijk 31 december 2010 definitief moeten worden vastgesteld. Hoe verhoudt dit zich tot het bericht van het PBL (schriftelijke beantwoording van openstaande vragen uit rondetafelgesprek; d.d. 20 september 2010) dat de meeste landen de aanwijzing van Natura 2000 gebieden nog niet formeel hebben afgerond en dat naar verwachting ca. 75% van de landen in 2011–2014 de aanwijzing pas formeel zullen afronden?

De deadline voor het definitief moeten aanwijzen van gebieden is afhankelijk van het moment van vaststellen van de communautaire lijst met Habitatrichtlijngebieden. Dit vaststellen is door Europese Commissie gefaseerd uitgevoerd. Europa is in het kader van Natura 2000 ingedeeld in een aantal (9) verschillende biogeografische regio's. Nederland behoort volledig tot de Atlantische regio, samen met onder andere Ierland en het Verenigd Koninkrijk en delen van de lidstaten die grenzen aan de Atlantische kust. De communautaire lijst voor de Atlantische regio is vastgesteld in december 2004. De habitatrichtlijn (artikel 4, lid 4) eist dat de betrokken Lidstaat de gebieden zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk

binnen zes jaar na plaatsing op de communautaire lijst, definitief aanwijst. Voor deze gebieden is dat december 2010.

Er zijn meerdere redenen waarom veel lidstaten later zijn met het formeel afronden van de implementatie van Natura 2000.

Veel lidstaten behoren (deels) tot biogeografische regio's waarvan de communautaire lijsten later zijn vastgesteld, met als gevolg dat deze lidstaten pas later dan 2010 de aanwijzing volledig moet hebben afgerond. Sinds 2004 is de EU uitgebreid met 12 nieuwe lidstaten (10 in 2004 en 2 in 2007). Deze lidstaten zijn later begonnen met de implementatie van Natura 2000, waardoor voor lijst met gebieden van de betreffende regio's later is aangevuld. De deadline voor het definitief aanwijzen van deze gebieden is ook 6 jaar na vaststelling van de lijst.

Na het vaststellen van de eerste versie van de communautaire lijst zijn door diverse lidstaten nog gebieden toegevoegd, voor deze gebieden geldt dat ze 6 jaar na plaatsing op de lijst definitief aangewezen moeten worden.

Veel lidstaten kampen met problemen rond het implementatieproces, met vertraging van het aanwijzingsproces als gevolg¹.

30

Op welke manier wordt de inspanningsverplichting door Europa gecontroleerd?

Er is niet zozeer sprake van een inspanningsverplichting, maar een resultaatsverplichting voor het uitvoeren van een pakket maatregelen waarmee de instandhoudingsdoelen zullen worden bereikt. Indien uit monitoring blijkt dat de doelstellingen gevaar lopen zal het maatregelenpakket moeten worden bijgesteld. De richtlijn stelt geen termijn waarbinnen die doelstellingen in de Natura 2000-gebieden moeten zijn gerealiseerd. Wel eist het beginsel van loyale samenwerking (voorheen «gemeenschapstrouw») van het EU Verdrag dat een reële inspanning wordt geleverd om binnen een redelijke termijn een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de te beschermen habitats en soorten. Tussentijdse achteruitgang van de natuurwaarden moet daarbij worden voorkomen.

Bij het opstellen van het programma stikstof moeten voor de te nemen maatregelen tevoren de sociaaleconomische gevolgen zijn onderzocht en gewogen op haalbaarheid en betaalbaarheid. Het gaat hier om een invulling van artikel 2 lid 3 van de Habitatrichtlijn dat voorschrijft dat bij de maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede met regionale en lokale bijzonderheden. De maatregelen zullen zo moeten worden ingevuld en in de tijd worden gefaseerd dat van alle sectoren die bijdragen aan de stikstofproblematiek een reële inspanning wordt gevraagd die er met zekerheid toe leidt dat binnen een reële termijn de instandhoudingsdoelen voor de onderscheiden Natura 2000-gebieden worden gerealiseerd.

Op grond van artikel 17 van de Habitatrichtlijn moet elke lidstaat elke zes jaar een verslag zenden aan de Europese Commissie over de toepassing van de in het kader van deze richtlijn genomen maatregelen en hun effecten. Het verslag wordt aan de Commissie toegezonden en openbaar gemaakt.

¹ R.C. Van Apeldoorn, R.W. Kruk, I.M. Bouwma, F. Ferranti, G. De Blust and A.R.J. Sier; NATURA2000; Information and communication on the designation and management of Natura2000 sites; Summary Main Report 1: The designation in 27 EU Member States.

31

Wat zijn de minimale eisen die Europa stelt aan instandhoudingsdoelstellingen?

Klopt het dat Europa niet stelt dat een instandhoudingsdoel gelijk is aan de KDW?

Het klopt dat Europa niet stelt dat de kritische depositiewaarde gelijk is aan het instandhoudingsdoel. Zie hiervoor ook mijn antwoord op vraag 12 en 16. De instandhoudingsdoelstellingen moeten zodanig zijn geformuleerd, in termen van behoud of herstel, dat ze tezamen – op landelijk niveau – leiden tot een gunstige staat van instandhouding van de betrokken habitats in Nederland. Bij de doorvertaling op gebiedsniveau in de aanwijzingsbesluiten is het behoud van de huidige situatie – met 7 oktober 2004 als referentiepunt – de ondergrens: artikel 4 lid 5 in samenhang met artikel 6 lid 2 HRL verplicht de lidstaat er immers toe om zodra gebieden op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst passende maatregelen te nemen om te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de habitatrichtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

32

Hoe wordt «verslechtering» gedefinieerd vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn en welke definitie past u toe? Hoe wordt verslechtering geconstateerd, welke inspanningen worden verricht om verslechtering van habitats in kaart te brengen? Ten opzichte van welk moment wordt bekeken/gemeten of er verslechtering optreedt en kunt u deze keuze toelichten?

De Europese Commissie heeft in een interpretatiedocument (Beheer van «Natura 2000»-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn) uitgewerkt wat onder verslechtering van een habitat moet worden verstaan: «Verslechtering van de kwaliteit van een habitat treedt op wanneer in een bepaald gebied de door dit habitat ingenomen oppervlakte afneemt of wanneer het met de specifieke structuur en functies die voor de instandhouding van het habitat op lange termijn noodzakelijk zijn, dan wel met de staat van instandhouding van de met dit habitat geassocieerde typische soorten, in dalende lijn gaat in vergelijking met de begintoestand. Deze evaluatie geschiedt in het licht van de bijdrage van het gebied tot de coherentie van het netwerk.» Bij deze definitie sluit ik aan.

In de gebieden vindt monitoring plaats waaruit verslechtering kan blijken. Zie ook mijn antwoord op vraag 17. De inspanning, methode en frequentie verschilt per habitat en per gebied. Voor weinig veranderende habitats (bijvoorbeeld bossen) in gebieden met weinig knelpunten vindt minder frequent monitoring plaats dan voor meer gevoelige habitats in kwetsbare gebieden.

Vanaf het moment dat het beschermingsregime is ingegaan geldt dat er passende maatregelen moeten worden genomen om verslechtering te voorkomen. Voor Habitatrichtlijngebieden is dit het moment dat het gebied werd geplaatst op de communautaire lijst (7 december 2004), voor Vogelrichtlijngebieden is dit het moment van aanwijzen van het gebied.

34

Kunt u garanderen dat Nederland het verslechtingsverbod naleeft? Zo ja, kunt u toelichten hoe? Zo nee, kunt u toelichten waarom niet, waar de knelpunten zitten en wat de consequenties zullen zijn in het kader van de gemeenschapstrouw?

Het bevoegd gezag neemt in overeenstemming met de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn passende maatregelen om verslechtering van de kwaliteit van natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden te voorkomen. Garantie hiervoor ligt in de vergunningplicht ingevolge artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 voor projecten en andere handelingen die de kwaliteit in een gebied kunnen verslechteren. Voor bestaand gebruik voorziet artikel 19c van de mogelijkheid om via een aanschrijving voorwaarden en beperkingen te stellen aan handelingen die kunnen leiden tot verslechtering, of deze in het uiterste geval stop te zetten. Voor stikstof bevat artikel 19ke de bevoegdheid voor provincies (en soms de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) om passende maatregelen ter voorkoming van verslechtering van voor stikstof gevoelige habitats te nemen in de vorm van een individuele aanschrijving van degene wiens handelen stikstofdepositie veroorzaakt, strekkende tot de verplichting om binnen een bepaalde termijn preventieve of herstelmaatregelen te nemen, de handeling te staken of beperken en/of informatie te verschaffen. Voorts zijn er afspraken met terreinbeheerders over adequaat beheer en worden in de beheerplannen noodzakelijke maatregelen opgenomen met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen. Op deze wijze wordt voldaan aan het beginsel van loyale samenwerking (voorheen «gemeenschapstrouw»).

35 en 36

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de nadere uitwerking van de PAS?

Van welke tijdspad voor de definitieve vaststelling van de PAS gaat de minister nu uit?

Op dit moment hard gewerkt aan de voltooiing van het noodzakelijke instrumentarium om tot afspraken te komen. Met dit instrumentarium wordt per gebied een aanpak geformuleerd.

In maart start een fase, mede op verzoek van de provincies, om de aanpak in de gebieden te beproeven.

Op basis van de uitkomsten van deze toetsing en uitwerking worden de afspraken in het kader van de PAS definitief gemaakt. De inzet is dat wij direct na de zomer een bestuurlijk akkoord over de PAS vaststellen waarna de PAS formeel kan worden vastgesteld in het najaar van 2011.

37

Deelt u de mening dat het PAS garanderen moet dat de achteruitgang van natuurkwaliteit wordt gestopt, herstel te verwachten is en dat economische ontwikkeling mogelijk is?

Ja. Dit zijn de uitgangpunten voor de uitwerking van de PAS.

38

Wat gebeurt er op het gebied van vergunningsverlening in de periode tussen het voorlopige PAS en de definitieve PAS?

Er is geen uniforme situatie ten aanzien van de vergunningverlening op dit moment. Er zijn verschillen tussen bevoegde gezagen. Ik verwacht dat in de loop van het voorjaar er deelproducten van de PAS beschikbaar komen die bijdragen aan de onderbouwing van te verlenen vergunningen.

39

Deelt u de mening dat de kracht van het PAS juist is dat er per gebied in beeld komt welke te nemen maatregelen noodzakelijk zijn en op welk vlak (landbouw, verkeer of industrie)

Ja. Aangevuld met de effecten van nationaal en internationaal generiek beleid op de gebieden.

40

Deelt u de mening dat verplaatsing van stallen, het stellen van strenge regels aan het uitrijden van mest en natuurgebiedenbeheersmaatregelen, zoals baggeren, maaien en plaggen op lokaal niveau voor verbetering kunnen zorgen?

Ja. Welke maatregelen passend zijn zal mede op basis van de PAS per gebied worden bepaald.