

Vergaderjaar 2010–2011

30 654

Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij

Nr. 97

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2011

Op verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (kenmerk: 2011Z15966/2011D40782) wil ik u met deze brief informeren over de voortgang in de totstandkoming van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in aanvulling op mijn brief van 6 september 2011 (kamerstuk 32 588, nr. 21) (Toezegging Koopmans wetsvoorstel wijziging van de Crisis en herstelwet).

Sinds het laatste overleg dat ik met uw Kamer heb gevoerd over de PAS op 1 december jl. zijn er goede vorderingen gemaakt. In deze brief komen de volgende onderdelen aan de orde.

- Allereerst wordt de voortgang tot nu toe beschreven waarbij met name ingegaan wordt op de resultaten van de gebiedsgerichte uitwerking.
- Daarna komt het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (MER) ten aanzien van de PAS aan de orde.
- Vervolgens wordt ingegaan op de mate van detailuitwerking in de PAS, gezien de vragen die hierover leven bij de vaste commissie.
- Aansluitend wordt ingegaan op de stappen die gezet moeten worden om te komen tot een definitieve PAS.
- U treft als bijlage naast het advies van de Commissie MER ook het rapport aan van professor Backes cs. waarin antwoord wordt gegeven op de vragen die de toenmalige vaste commissie voor LNV inzake de PAS heeft gesteld.¹ In de brief zal ik de uitkomsten van een reactie voorzien.
- In mijn brief van 6 september 2011 betreffende toezegging Koopmans wetsvoorstel wijziging van de Crisis- en herstelwet (kamerstuk 32 588, nr. 21) heb ik aangekondigd u nader te informeren over de mogelijkheden in het kader van de PAS het legaliseren van bestaand gebruik te onderbouwen. Ik zal ingaan op de stand van zaken.
- Als laatste wil ik de toezegging inlossen die ik in het algemeen overleg Natuur, EHS en biodiversiteit van 7 september 2011 aan uw Kamer heb gedaan betreffende de stikstofaanpak in Noord-Brabant.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In het algemeen overleg op 1 december jl. (kamerstuk 30 654, nr. 92) heb ik mijn ambitie met de PAS met uw Kamer gedeeld. Namelijk om in het jaar 2011 met bestuurlijk en juridisch precisiewerk de PAS tot een goed einde te brengen en daar een bestuurlijk akkoord over te sluiten. Dat houdt in dat ik eind van dit jaar zicht wil bieden op een werkbare aanpak op basis waarvan de PAS is vast te stellen, waarin we afspraken maken over de neergaande lijn in stikstofdepositie en de maatregelen die nodig zijn om dit te borgen, de uitvoering van de benodigde herstelmaatregelen en de ontwikkelruimte die daarmee ontstaat om ontwikkelingen onder andere in de landbouw en de MIRT-projecten inclusief snelheidswijzigingen mogelijk te maken.

Deze aanpak moet zorg dragen voor economische ontwikkeling en tegelijkertijd zicht bieden op het stopzetten van de achteruitgang van de natuurwaarden en het op termijn realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. De juridische houdbaarheid van de op basis van de PAS verleende vergunningen staat daarbij voorop.

De afgelopen periode is er verder gewerkt aan de ontwikkeling van de instrumenten die ten grondslag liggen aan de PAS. Ik doel dan met name op de herstelstrategieën, het rekeninstrument AERIUS en het uitwerken van het concept ontwikkelingsruimte.

Voor alle habitattypen die stikstofgevoelig zijn, zijn herstelstrategieën opgesteld. Met behulp van deze herstelstrategieën kan in de Natura 2000 gebieden worden bepaald welke maatregelen nodig zijn om behoud van natuurwaarden, en in de gebieden waar dat aan de orde is, op termijn uitbreiding en verbetering van kwaliteit aannemelijk te maken.

Op dit moment worden de herstelstrategieën internationaal gereviewd zodat kan worden gegarandeerd dat de kwaliteit van de herstelstrategieën in orde is.

Het rekeninstrument AERIUS wordt gebruikt om ruimtelijk de ontwikkeling van de stikstofdepositie in beeld te brengen en de ontwikkelruimte te berekenen. Het model wordt op dit moment extern gevalideerd door TNO en RIVM. De bedoeling is om de huidige versie door te ontwikkelen tot een versie die bruikbaar is voor de vergunningverlening.

Deze instrumenten zijn vervolgens de afgelopen maanden toegepast in een gebiedsgerichte uitwerking voor alle 133 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Deze fase heeft veel inzet gevraagd van alle provincies en rijkspartners. Dit is een belangrijke stap in de totstandkoming van de PAS, aangezien de gebiedsgerichte uitwerking zicht moet bieden op de beoogde werking van de PAS op gebiedsniveau. Zowel de instrumenten als de gebiedsgerichte uitwerking zijn nodig om te komen tot de definitieve PAS.

1. Resultaten gebiedsgerichte uitwerking

De centrale vraag bij de gebiedsgerichte uitwerking is of de PAS kan werken op gebiedsniveau, zodanig dat er weer ruimte is voor nieuwe economische ontwikkelingen en de vergunningen weer vlotgetrokken kunnen worden.

Hiertoe is een drietal deelvragen onderscheiden waar antwoord op gegeven wordt bij de gebiedsgerichte uitwerking:

- Is het mogelijk gegeven de daling in stikstofdepositie op grond van het vastgestelde en voorgenomen beleid een integraal maatregelenpakket op te stellen waarmee in de eerste beheerplanperiode de achteruitgang van de natuurwaarden kan worden stopgezet. Geef hierbij een doorkijk naar de langere termijn met het oog op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

- Levert dit pakket aan maatregelen voldoende ontwikkelingsruimte op om tegemoet te kunnen komen aan de gewenste economische ontwikkelingen.
- Welke kosten zijn er gemoeid met de uitvoering van de benodigde maatregelen en hoe verhouden die kosten zich tot de bestaande budgetten.

Op dit moment worden de resultaten van de gebiedsgerichte uitwerking geanalyseerd en aan een kwaliteitstoets onderworpen.

Het is daarom nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken.

Als voorlopig beeld komt naar voren dat het in de meeste gebieden mogelijk is om een maatregelenpakket te formuleren dat minimaal de achteruitgang van de natuurwaarden stopzet. Dat is een voorwaarde om ontwikkelruimte te kunnen toekennen.

Ten aanzien van de beschikbaarheid van ontwikkelruimte is het eerste beeld dat op de langere termijn voldoende ruimte zou kunnen ontstaan in de meeste gebieden. Dat wil overigens niet zeggen dat het stikstofprobleem in deze gebieden volledig is opgelost. Voor de eerste zes jaar kan voor een deel van de gebieden de behoefte aan ontwikkelruimte groter zijn dan de beschikbare ontwikkelingsruimte.

Over de kosten in relatie tot de mogelijke dekking hiervan zijn nog geen conclusies te trekken. Het is nodig om de kosten die worden voorzien te rubriceren en in verband te brengen met de beschikbare budgetten. Zo wordt beter inzichtelijk wat extra kosten zijn die voortvloeien uit de PAS en niet eerder zijn voorzien. Daarnaast is het nodig de kosten te relateren aan de herijking van de EHS. Hoe kan door Natura 2000 gebieden en de buffers rondom deze gebieden prioriteit te geven binnen de EHS invulling worden gegeven aan de noodzakelijke herstelmaatregelen.

Deze eerste uitkomsten laten zien dat in de meeste gebieden ontwikkelruimte kan worden onderbouwd mits voldaan wordt aan harde randvoorwaarden. Geborgd moet zijn dat de noodzakelijke herstelmaatregelen worden genomen en daling van de stikstofdepositie die wordt vastgelegd ook wordt gehaald.

2. Advies van de Commissie MER

Als onderdeel van de stappen die ik zet om de juridische houdbaarheid van de PAS te versterken heb ik de Commissie MER gevraagd een vrijwillig advies uit te brengen op de uitwerking van de PAS zoals deze nu in de steigers staat. Het advies is te beschouwen als advies op werk in uitvoering. Het advies is als bijlage bij deze brief gevoegd.

De Commissie MER vindt de PAS een juiste en werkbare aanpak om het dilemma tussen economische activiteiten en het behalen van de doelen voor Natura 2000 op termijn structureel aan te pakken. De Commissie heeft 9 adviezen geformuleerd die de PAS kunnen versterken.

De conclusies van het advies van de Commissie MER zullen nadrukkelijk betrokken worden bij de verdere uitwerking van de definitieve PAS. Ik zal dit najaar in overleg treden met de Commissie MER hoe omgegaan wordt met de adviezen in de verdere uitwerking van de PAS.

De voorbereidingen voor de voorlichting door de Raad van State zijn gestart. De Raad van State is geïnformeerd over de beoogde werking en de stand van zaken van de uitwerking van de PAS.

3. Detailniveau van de PAS-uitwerking

De vaste commissie heeft gevraagd in deze rapportage in te gaan op de mate van detaillering. Het is mijn streven te komen tot een juridisch houdbare PAS waarbij het in de vergunningverlening mogelijk moet zijn direct aan de PAS te refereren. Dat stelt hoge eisen aan de onderbouwing.

Voor elk gebied en habitattype binnen dat gebied moet aannemelijk gemaakt worden dat behoud gegarandeerd kan worden. Daarbij zijn de ligging van de habitats ten opzichte van de stikstofbronnen van belang. Om deze redenen is het nodig een ruimtelijke model te gebruiken. In deze ontwikkelfase wordt gezocht naar het optimum tussen houdbaarheid en detaillering.

Het rekening houden met de precieze ligging van habitats binnen de Natura 2000 gebieden zorgt overwegend voor meer ruimte voor bedrijfsontwikkeling. Zo wordt voorkomen dat standaard getoetst moet worden aan de buitengrens van het Natura 2000 gebied terwijl er de gevoelige habitats vaak dieper in het gebied gelegen zijn.

Gezien de noodzakelijke mate van detaillering is de opgave er in gelegen dat voor de vergunningaanvrager en de vergunningverlener de PAS eenvoudig toepasbaar is. De bedoeling is dat het rekeninstrument AERIUS daaraan gaat bijdragen.

4. Opgave komende maanden

Ondanks de geboekte voortgang is er nog veel te doen om de PAS succesvol af te ronden. De belangrijkste opgaven voor de komende maanden betreffen de volgende aspecten:

- het toetsen van de benodigde maatregelen op uitvoerbaarheid en inpasbaarheid in de gebiedsprocessen (draagvlak);
- het voorzien van de maatregelen van financiële dekking;
- het borgen van de uitvoering van de maatregelen zodat ontwikkelingsruimte beschikbaar kan worden gesteld;
- het maken van bestuurlijke keuzes over het verdelen van ontwikkelingsruimte en zoeken naar oplossingen in geval ontwikkelingsruimte schaars is. Dit doet zich met name voor in de eerste beheerplanperiode;
- het vervolmaken van de uitwerking per gebied om de PAS ook straks zijn gewenste werking in vergunningverlening te laten krijgen.

5. Rapport inzake uw vragen PAS

Bij brief van 28 september 2010 verzocht de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de toenmalige minister van LNV om drie vragen inzake de PAS te laten beantwoorden door een onafhankelijke onderzoeker of jurist.

De vragen zijn beantwoord in de vorm van een rapport opgesteld door professor Backes cs. Dit rapport vindt u als bijlage bij deze brief bijgevoegd.

In het algemeen ondersteunt het rapport de lijn die ik met de PAS heb ingezet. De PAS beoogt de ecologische onderbouwing te leveren waarmee gesteld kan worden dat met maatregelen binnen een redelijke termijn de depositie omlaag gaat. En dat tot een dusdanig niveau dat er in combinatie met herstelmaatregelen, geen achteruitgang plaatsvindt van de kwaliteit van de gebieden. In de tussentijd wordt een verdere achteruitgang van de kwaliteit eveneens zoveel mogelijk voorkomen. Volgens het rapport is een programmatische aanpak dringend nodig.

In de eerste vraag van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt verzocht een antwoord te geven op de vraag in hoeverre de kritische depositiewaarde nodig is om de neerwaartse trend van stikstofdepositie juridisch te verankeren in het kader van de vergunningverlening. In het PAS is niet het behalen van de kritische depositiewaarde (KDW) centraal gesteld, maar het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. De auteurs van het rapport onderschrijven deze aanpak en concluderen dat het behalen van de KDW geen doel op zichzelf is.

Stikstofdepositie is één, maar niet de enige voorwaarde om een verdere achteruitgang van de kwaliteit van een Natura 2000- gebied te voorkomen en een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats te verzekeren.

Het rapport concludeert dat het binnen de geschetste aanpak van de PAS mogelijk is ontwikkelruimte toe te kennen. Ook constateert het rapport dat het mogelijk is voor projecten vergunning te verlenen als de KDW wordt overschreden.

In de vragen twee en drie van de vaste commissie wordt verzocht om een vergelijking met andere landen in het kader van stikstofdepositie. Het rapport constateert dat Nederland het begrip externe werking niet breder uitlegt dan andere lidstaten. Net als in Nederland wordt externe werking van geval tot geval bekeken en kan externe werking zich op grote afstand van het Natura 2000-gebied voordoen.

De rol van de KDW bij vergunningverlening verschilt per land. In Frankrijk en Italië speelt de KDW bij vergunningverlening geen rol, maar in Duitsland en Denemarken wel. Een verdere overschrijding van de KDW kan in deze landen betekenen dat een vergunning niet wordt verleend. Duitsland hanteert echter wel een grenswaarde, een percentage van de KDW, waaronder geen vergunning is vereist. De auteurs concluderen dat het hanteren van een dergelijke grenswaarde Europeesrechtelijk tamelijk risicovol is.

Interessante constatering in het rapport is dat vanuit de andere landen het signaal is afgegeven dat de praktijk in die landen moet veranderen om te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

6. Onderbouwen bestaand gebruik 2004-2010

In mijn brief van 6 september 2011 heb ik moeten vaststellen dat het voorstel van het lid Koopmans om de referentiedatum in artikel 19 kd van de Natuurbeschermingswet 1998 ook te vervangen door 31 maart 2010 in strijd is met de Habitatrichtlijn.

Dat laat onverlet dat ik de bedoeling van het lid Koopmans om bestaand gebruik dat plaatsvond op 31 maart 2010 in principe doorgang moet kunnen blijven vinden, kan ondersteunen. Voorwaarde is dat dit bestaand gebruik, conform de eisen van de Habitat- en Vogelrichtlijn is te onderbouwen. Met behulp van het rekeninstrument AERIUS is een analyse uitgevoerd per stikstofgevoelig Natura 2000 gebied hoe de stikstofdepositie veroorzaakt door veehouderijbedrijven zich heeft ontwikkeld.

Op grond van voorlopige resultaten zie ik mogelijkheden om in de meeste gevallen aannemelijk te kunnen maken dat de uitbreiding toegestaan kan worden omdat het geen afbreuk heeft gedaan aan de daling van de depositie. In overleg met de provincies zal ik bezien wat er nodig is om te komen tot een werkbare aanpak.

Ik kom nog in een afzonderlijke brief terug op de betekenis van de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 september jl. voor toepassing van artikel 19 kd van de Natuurbeschermingswet 1998.

7. Stikstofaanpak in Noord-Brabant

In het algemeen overleg Natuur, EHS en biodiversiteit van 7 september 2011 heeft de heer Koopmans gevraagd of ik navraag wil doen bij de provincie Noord-Brabant of de provincie de Kritische Depositie Waarde (KDW) in het provinciale beleid als toetswaarde hanteert. Ik kan de heer

Koopmans gerust stellen. De provincie Noord-Brabant gebruikt de KDW alleen om vast te stellen welke Natura 2000 gebieden stikstofgevoelig zijn. In het provinciale stikstofbeleid zelf speelt de KDW geen rol.

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