

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2010

Nr. 153

MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2010

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor LNV op 10 februari jl. over Natura 2000 heb ik toegezegd uw Kamer schriftelijk te informeren over de verhouding tussen aanwijzingsbesluiten en beheerplannen, de uitgangspunten daarbij, en het belang om onverkort door te gaan met de aanwijzing van de gebieden om zo zekerheid te verschaffen aan burgers en ondernemers en ontwikkelingen mogelijk te maken. Tevens zou ik nader ingaan op de acties in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof. Dat laatste doe ik in de bijlage.

Aanwijzingsbesluiten

Nederland wijst in totaal – los van de mariene gebieden – 162 Natura 2000-gebieden aan. Uiterlijk in december 2010 moeten de 142 Habitatrichtlijngebieden die zijn geplaatst op de communautaire lijst de definitieve Natura 2000-status krijgen. Dat betekent dat voor elk gebied een aanwijzingsbesluit moet zijn vastgesteld, waarin de precieze begrenzing en instandhoudingsdoelen zijn vastgelegd. Over de Vogelrichtlijngebieden, eveneens onderdeel van het Natura 2000-netwerk en voor een deel samenvallend met de Habitatrichtlijngebieden, bestaat al langer duidelijkheid: deze zijn in de periode 1986 tot 2005 aangewezen. In enkele gevallen is er nu ook aanleiding wijzigingen door te voeren in de aanwijzingsbesluiten van de Vogelrichtlijngebieden, namelijk als het vanuit de gebiedsdoelen logisch is de grenzen van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden samen te laten vallen, als sprake is van kennelijke begrenzingsfouten of als doelen op grond van nieuwe wetenschappelijke ecologische inzichten moeten worden bijgesteld.

Beheerplannen

De richtlijnen verplichten ertoe voor de aangewezen gebieden actief maatregelen te nemen om de instandhoudingsdoelen te realiseren. De gebiedsdoelen moeten op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken habitats en soorten verzekeren. Er geldt geen

termijn waarbinnen de gebiedsdoelen en de landelijke doelstelling moeten zijn gerealiseerd. De Habitatrichtlijn bepaalt dat bij de maatregelen rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. In Nederland is het beheerplan bij uitstek het instrument om invulling te geven aan deze aspecten. Daarin worden de instandhoudingsdoelen in tijd, ruimte en omvang uitgewerkt. Het is ook het instrument om duidelijkheid te verschaffen of bestaand gebruik en voorzienbare ontwikkelingen als infrastructurele voorzieningen of vestiging van bedrijven, al dan niet onder voorwaarden en beperkingen, in overeenstemming zijn met de gebiedsdoelen. Het beheerplan moet uiterlijk 3 jaar na aanwijzing van het Natura 2000-gebied zijn vastgesteld. De beheerplannen gelden voor zes jaar, wat periodieke herziening aan de hand van de ervaringen in de praktijk mogelijk maakt.

Omkering

Op nadrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer heb ik in het voorjaar van 2008 de provincies de gelegenheid geboden om, voor gebieden waar gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor het beheerplan, eerst een conceptbeheerplan uit te werken vóór het definitieve aanwijzingsbesluiten voor het betrokken gebied wordt vastgesteld. Eventuele knelpunten zouden volgens deze redenering, mits voldoende onderbouwd, kunnen leiden tot aanpassing van de ontwerpaanwijzingsbesluiten. Voor de uitkomst van dit proces verwijs ik naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 26 januari jl. Als voorwaarde heb ik nadrukkelijk gesteld dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de landelijke doelen en dat het tempo van implementatie niet verder onder druk mag komen te staan. Ik zie nu dat dit proces tot nieuwe discussies leidt, waarbij aanwijzingsbesluit en beheerplan elkaar in een wurggreep dreigen te gaan houden.

Belang van focus en duidelijkheid mede in relatie tot het economisch perspectief

Verskillende kamerleden hebben bij het overleg op 10 februari jl. en bij eerdere gelegenheden het belang van een deugdelijke sociaaleconomische paragraaf in het beheerplan benadrukt. De sociaaleconomische gevolgen van Natura 2000 hebben zeer nadrukkelijk mijn aandacht. Dat heeft gegolden voor het strategisch lokaliseren van doelen bij de aan te wijzen gebieden. En dat geldt nu vooral ook voor de uitwerking van de doelen en maatregelen in het beheerplan, want daar ligt de sleutel voor een goede balans op dit punt. Daarom hecht ik ook aan een stevige sociaaleconomische paragraaf in de uiteindelijke beheerplannen, zodat verzekerd is dat zowel de ecologische als de sociaaleconomische effecten bij de gemaakte keuzen in het beheerplan zorgvuldig zijn meegewogen.

In dit stadium is vanuit een sociaaleconomisch oogpunt één aspect cruciaal: duidelijkheid. Ik constateer dat een voortdurende discussie over de uitgangspunten van Natura 2000 leidt tot onduidelikheden en onzekerheden bij burgers, ondernemers en overheden. Dit mede door de al geldende rechtstreekse werking van de Habitatrichtlijn. Ik constateer ook dat de nationale invulling van de Europese vereisten hierdoor stopt, terwijl die juist essentieel is om ruimte te creëren voor ontwikkeling en om te voorkomen dat sectoren op slot gaan. Het is van groot belang om een impasse die kan ontstaan te voorkomen en voortgang te maken met het proces van aanwijzen van gebieden en opstellen van beheerplannen – in die volgorde. Ik wijs daarbij op de volgende aspecten.

Ten eerste moet duidelijk zijn dat niet alleen de in het verleden aangevoerde Vogelrichtlijngebieden en de meer recent aangewezen Habitatricht-

lijngebieden worden beschermd. Ook de nu nog aan te wijzen Habitatrichtlijngebieden zijn al beschermd, namelijk door de rechtstreekse werking van het beschermingsregime van de richtlijn vanaf het moment dat die gebieden op de communautaire lijst zijn geplaatst. Bescherming is dus voor alle Natura 2000-gebieden een feit. Ingevolge de rechtstreekse werking moeten passende maatregelen worden genomen om verslechtering van de habitats en significante verstoring van de relevante soorten te voorkomen. En plannen en projecten met mogelijk significante gevolgen voor een gebied mogen pas worden toegestaan als uit een passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Bij de beoordeling van een en ander staan de gebiedsdoelen centraal. Op communautair niveau is echter niet bepaald of in een bepaald gebied een behoud- of hersteldoelstelling geldt. Dat gebeurt in het nationale aanwijzingsbesluit. Zolang dat besluit er niet is, zal bij rechterlijke toetsing vanwege de rechtstreekse werking uit voorzorg de veilige kant worden gekozen, wat belemmerend kan zijn voor ontwikkelingen. Zodra het aanwijzingsbesluit is vastgesteld wordt de rechter een handvat geboden voor meer focus in zijn toetsing: dan zal immers duidelijk worden dat in bepaalde gebieden niet behoeft te worden uitgegaan van een strengere bescherming gekoppeld aan een hersteldoelstelling, maar van een minder ver gaande behouddoelstelling. Dat geeft ruimte.

Ten tweede kan, zolang er discussie is over de aanwijzingsbesluiten, niet serieus voortgang worden geboekt met de meeste beheerplannen. Deze voortgang is echter wel essentieel:

- in de beheerplannen worden immers de natuurdoelen van het gebied verder in omvang, ruimte en tijd uitgewerkt: daarmee worden pas echt heldere handvatten geboden voor de toetsing van projecten en plannen aan de gestelde natuurdoelen. Door bijvoorbeeld in het beheerplan op te nemen dat meerdere beheerplanperiodes worden genomen om doelen te realiseren, of nader te definiëren waar exact in een gebied doelen worden gerealiseerd en om welke oppervlakte het gaat, ontstaat duidelijkheid en ontstaat ruimte voor de ontwikkeling van andere functies in een gebied;
- het beheerplan geeft op onderbouwde wijze aan via welk samenstel van maatregelen de doelen worden gerealiseerd en geeft duidelijkheid over welk gebruik en welke ontwikkelingen daarmee in overeenstemming zijn. Dat maakt de vergunningverlening eenvoudiger. Dat geldt ook voor de bewijslast: als gebruik of ontwikkelingen in het kader van het beheerplan adequaat zijn getoetst, hoeft de gebruiker of initiatiefnemer niet meer aan te tonen dat deze in overeenstemming zijn met de gebiedsdoelen.

Ik herinner eraan dat juist het ontbreken van uitgewerkte doelen en een samenhangende, onderbouwde aanpak die zeker stelt dat de doelen worden gerealiseerd nu vaak het probleem vormt bij vergunningverlening aan veehouderijbedrijven in en rond Natura 2000-gebieden. Ik herinner ook aan het feit dat het voor een individuele veehouder vaak moeilijk is aan te tonen dat de stikstofdepositie veroorzaakt door zijn specifieke bedrijf past binnen de doelen van het gebied. Het beheerplan biedt hier de vereiste helderheid, maar de huidige conceptbeheerplannen kunnen pas verder worden gebracht als de uitgangspunten over wat in welke gebieden moet gebeuren duidelijk zijn. Die helderheid biedt het aanwijzingsbesluit.

Ten derde heeft Nederland de Europeesrechtelijke verplichting om de Habitatrichtlijngebieden uiterlijk 7 december 2010 aan te wijzen. Doet Nederland dat niet, dan kan de Europese Commissie een inbreukprocedure starten.

Conclusie

Tijdens het overleg van 10 februari jl. heb ik aangegeven dat de aanwijzingbesluiten ook na definitieve vaststelling niet in beton zijn gegoten. Nieuwe inzichten, bijvoorbeeld op basis van de definitieve beheerplannen en de Programmatische Aanpak Stikstof, kunnen aanleiding zijn om de besluiten – met inachtneming van de Europese kaders – te wijzigen. De richtlijnen bieden daarvoor ruimte. Ook beheerplannen kunnen na vaststelling overigens tussentijds worden gewijzigd, als nieuwe inzichten daartoe aanleiding geven.

Gezien het grote belang van duidelijkheid en zekerheid voor burgers, ondernemers en overheden, zal ik de definitieve aanwijzing van Natura 2000-gebieden voortvarend en volgens de eerder aan uw Kamer aangegeven planning afronden.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

Programmatistische Aanpak Stikstof

In de voorliggende brief is ingegaan op het belang van een spoedige voortgang bij de aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen. Deze spoed geldt evenzeer voor de Programmatistische Aanpak Stikstof (PAS). Ook in de inbreng in de 1e termijn van verschillende leden van de vaste commissie voor LNV op 10 februari jl. is aangedrongen op tempo. Hieronder zal ik aangeven op welke manier ik tempo maak bij de implementatie van de PAS en hoe dit leidt tot het vergroten van de gewenste en noodzakelijke duidelijkheid voor agrariërs, maar ook andere ondernemers en initiatiefnemers. De PAS gaat namelijk niet alleen over de landbouw, maar over alle sectoren. Zonder sluitende afspraken met alle partijen is de PAS niet optimaal uit te werken.

Als de Eerste Kamer instemt met de Crisis- en herstelwet (CHW) zal in Natuurbeschermingswet 1998 (artikel 19kd) een «stikstofvoorziening» worden opgenomen. Deze heft onder meer voor uitbreidingsituaties de vergunningplicht op het punt van stikstof op, onder de voorwaarde dat per saldo de depositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied gelijk blijft dan wel afneemt. Zo krijgen ondernemers ontwikkelingskansen, wanneer zij de uitbreiding van hun bedrijf koppelen aan innovatie en verduurzaming, waardoor de depositie van stikstof afneemt. In het voorbeeld van het lid Koopmans (CDA), waarbij een ondernemer uit wil breiden onder gelijktijdige afname van de depositie door innovatie, geldt derhalve een vrijstelling van de vergunningplicht. Ik zie dit als een betekenisvolle eerste stap om de impasse in de vergunningverlening voor de korte termijn te doorbreken. Dat laat onverlet dat de ondernemer in een later stadium – overigens net als andere betrokkenen – wellicht extra maatregelen zal moeten nemen, om bij te dragen aan de realisatie van de natuurdoelen in het gebied. Voor het treffen van passende maatregelen om deze doelen te bereiken voorziet de CHW in een aanschrijvingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten, die in individuele gevallen of voor categorieën van gevallen kan worden ingezet (artikel 19ke Natuurbeschermingswet 1998).

Belangrijk onderdeel van de stikstofaanpak van de CHW is de borging van de dalende lijn van de stikstofdepositie. In het voorstel voor de CHW is hiervoor met het amendement van de leden Koopmans en Samsom in een voorlopig en definitief programma stikstof voorzien. In dit programma worden de afspraken over reducerende maatregelen en ontwikkelruimte vastgelegd.

In mijn brief van 8 februari jl., waarmee ik aan uw Kamer de Hoofdlijnennotitie heb aangeboden, geef ik aan dat mijn inzet erop is gericht om nog vóór de zomer een voorlopig programma met partijen overeen te komen. Dit voorlopig programma gaat niet alleen over de reductiemaatregelen voor de landbouw, maar ook over verkeer & vervoer en industrie. Het voorlopig programma gaat ook niet alleen over rijksmaatregelen, maar omvat ook provinciale maatregelen. Het is mijn ambitie om nog vóór het einde van het jaar overeenstemming te bereiken met de partijen en het programma definitief vast te stellen. In het programma kan maatwerk per provincie worden geboden. De maatregelen zullen evenwichtig over de sectoren worden verdeeld. De CHW geeft hiervoor een termijn van twee jaar, maar die tijd neem ik dus niet. Ik maak maximaal snelheid, maar betracht ook de noodzakelijke zorgvuldigheid.

Op dinsdag 2 februari jl. is het plan van aanpak (een concretisering dus van de Hoofdlijnennotitie) besproken met de betrokken partijen. In essentie komt de aanpak op twee pijlers neer. De 1e pijler is gestoeld op een analyse van de feiten: hoe ontwikkelt de depositie van de verschil-

lende sectoren zich in de tijd (2009–2030), hoe is de depositie per provincie opgebouwd en hoe slaat die neer op de Natura 2000-gebieden? Deze trends worden gelegd naast de ecologische eisen, waarbij de nieuwste inzichten over herstelstrategieën meegenomen worden. Resultante van deze exercitie is de reductieopgave voor stikstof, waarbij de uitgangspunten van Trojan over fasering in de tijd en meer nadrukkelijk meewegen van andere factoren (hydrologische en effectgerichte maatregelen), een plek hebben gekregen. Hierin wordt dus niet slechts de mate van overschrijding van de kritische depositiewaarde meegenomen. Ik heb gevraagd aan het onderzoek consortium (onderdeel ecologische onderbouwing) en het Planbureau voor de Leefomgeving (onderdeel depositie-analyse) om een fasering aan te brengen in de oplevering van hun resultaten.

Doel is om nog in maart 2010 per provincie per Natura 2000-gebied een taakstelling te hebben voor de reductie van stikstof. Deze reductieopgave is dan het kader waarmee beheerplanprocessen verder kunnen bij het invullen van de stikstofparagraaf. Deze taakstelling is dan óók het kader waarover Rijk en provincies afspraken gaan maken gericht op de verlaging van stikstofdepositie. Vooruitlopend op deze taakstelling kunnen provincies nu al aan de slag om hun provinciale plannen voor te bereiden. Ik wil hierbij benadrukken dat het niet alleen om provincies gaat met een stikstofprobleem op Natura 2000-gebieden, maar om alle provincies. Het behoeft geen betoog dat maatregelen van de ene provincie niet ongedaan gemaakt dienen te worden door onverantwoord gedrag van de andere provincie.

Het kabinet kijkt ook in het kader van de discussie over de NEC-richtlijn welke extra maatregelen mogelijk zijn. Ik ben wat betreft de sector landbouw in gesprek met mijn ambtgenoot van VROM over maatregelen voor verdere generieke aanscherping. Hier ligt niet alleen een koppeling met de NEC-richtlijn 2010–2020, maar ook met het Actieplan Ammoniak & veehouderij.

De resultaten uit de 1e pijler (taakstelling per provincie) en de provinciale voorstellen en de generieke aanscherping (2e pijler) bieden dan een goede basis om met alle betrokken partijen tot afspraken te komen. Dat betekent wel dat ook provincies nu aan zet zijn en nu al hun verantwoordelijkheid moeten nemen om plannen te maken voor stikstof waarbij een evenredige verdeling over sectoren uitgangspunt is. Een dergelijk proces heeft in De Peelgebieden al plaatsgevonden. De daar gemaakte afspraken hebben geleid tot een provinciale aanpak in Noord-Brabant die op korte termijn duidelijkheid zal verschaffen aan onder meer veehouders over hun ontwikkelingsperspectieven en de eisen die vanuit Natura 2000 aan hun bedrijven zullen worden gesteld.