

Vergaderjaar 2010–2011

30 654

Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2010

Donderdag 7 oktober jl. heeft de eerste termijn van het algemeen overleg over de voorlopige Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) plaatsgevonden. Er was onvoldoende tijd beschikbaar om de vragen van uw Kamer te beantwoorden. Hierbij ontvangt u de antwoorden op de vragen die gesteld zijn tijdens dit algemeen overleg. De vragen en antwoorden zijn waar mogelijk geclusterd.

PAS algemeen

Er zijn verschillende vragen gesteld over het geheel van de PAS. In de mondelinge beantwoording ben ik daar al deels op ingegaan. Ik herken me in de uitspraak dat er licht is aan de horizon. Het uitgangspunt bij deze aanpak is dat de balans tussen economie en ecologie centraal staat. De aanpak is gebaseerd op vier pijlers:

1. De stikstofbelasting moet in elk gebied dalen door landelijke, provinciale en gebiedsgerichte maatregelen;
2. Er worden ecologische herstelmaatregelen getroffen;
3. De stikstofmaatregelen en ecologische herstelmaatregelen zijn niet vrijblijvend en worden geborgd;
4. Er wordt binnen de dalende stikstofbelasting ruimte gecreëerd voor nieuwe activiteiten en uitbreidingen.

Deze vier punten samen moeten garanderen dat de achteruitgang van de natuurkwaliteit stopt, herstel van de natuurkwaliteit de komende jaren te verwachten is én economische ontwikkeling mogelijk is. Met de PAS ontstaat een goede basis voor de beheerplanprocessen en vergunningverlening in de gebieden. Hiermee wordt de implementatie van Natura 2000 hanteerbaar gemaakt.

De voorlopige PAS wordt nu uitgewerkt naar het definitieve programma. Er wordt onder andere gewerkt aan de uitwerking van de herstelstrategieën, de rekentool, de landelijke en provinciale maatregelen en de ontwikkelruimte.

Met de PAS wordt behalve aan de aanbevelingen van de Adviesgroep Huys van 19 juni 2009 ook invulling gegeven aan de aanbeveling van de taskforce onder leiding van de heer Trojan om een verschuiving van bewijslast van aanvrager naar vergunningverlener te onderzoeken.

Juridische aspecten

Leden van een aantal fracties hebben vragen gesteld over de juridische basis van de PAS en daarbij ook verwezen naar de inbreng van de heer Bruil in de door de vaste commissie LNV georganiseerde hoorzitting op 9 september jl.

De PAS is juridisch gezien essentieel. Immers, wat zich bij de vergunningverlening met name wreekt, is dat op individueel niveau thans heel moeilijk valt te onderbouwen dat een specifieke activiteit – in samenhang met alle andere activiteiten die invloed hebben op het gebied – met zekerheid geen significant negatieve effecten heeft. En dat die activiteit bovendien niet leidt tot een onaanvaardbare verslechtering van de kwaliteit van de habitats en past binnen het beleid en de maatregelen om gebiedsdoelstellingen van het gebied te realiseren. Dat vergt immers dat met een voldoende onderbouwde zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan over zaken die niet in zijn macht liggen. Het gaat dan enerzijds om de effecten van de getroffen en te treffen maatregelen op landelijk, regionaal en lokaal niveau en anderzijds om de effecten van bestaande activiteiten en geplande ontwikkelingen die bijdragen aan stikstofbelasting. Daar komen de effecten van de ter beoordeling voorliggende individuele activiteit bij. De vergunningaanvrager moet onderbouwen dat het saldo van deze effecten niet in de weg staat aan de realisatie van de natuurdoelstellingen.

In het licht van het voorgaande is voor het doorbreken van de impasse een samenhangende gebiedsaanpak essentieel, temeer daar ook in de Habitatrictlijn de gebieden centraal staan en voor elk afzonderlijk gebied moet worden verzekerd dat de natuurdoelstellingen worden gerealiseerd. Het beheerplan is hiervoor in de Natuurbeschermingswet 1998 het centrale instrument. De beheerplannen moeten worden geschraagd door een adequate wetenschappelijke onderbouwing. Tegelijk moet worden onderkend dat de stikstofproblematiek in de individuele gebieden niet geïsoleerd kan 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 en de effectiviteit van de aanpak op gebiedsniveau mede wordt 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. Tegen deze achtergrond is in de Natuurbeschermingswet 1998 voorzien in een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek. Essentieel onderdeel van de programmatische aanpak is de wettelijke plicht om de maatregelen tijdig uit te voeren en het systeem van monitoring en bijsturing onder centrale regie, zodat er zekerheid bestaat dat de daaraan verbonden positieve effecten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Er is door leden van verschillende fracties ook gevraagd of de fasering van het bereiken van de doelen juridisch houdbaar is. De Habitatrictlijn biedt die mogelijkheid.

De richtlijn stelt geen termijn waarbinnen de natuurdoelstellingen in de 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 de PAS moeten voor de te nemen maatregelen tevoren de sociaal-economische 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.

Er is gevraagd of saldering juridisch houdbaar is gezien recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De uitspraken waar waarschijnlijk op wordt gedoeld, betreffen voorlopige voorzieningen waarbij de Voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat de inhoudelijke rechtsvragen nader onderzoek vereisen waarvoor de voorlopige voorziening zich niet leent. De Voorzitter schorst daarom de vergunningen. De Voorzitter kwam in de voorlopige voorziening echter niet aan de inhoudelijke beoordeling van saldering toe. Op dit punt worden de uitspraken in de bodemprocedure met vertrouwen tegemoet gezien. Immers, de Afdeling heeft in een uitspraak van 31 maart 2010 het principe van salderen bij bestaand gebruik geaccepteerd. De stikstofvoorziening van artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 was op dat moment nog niet in werking getreden, maar hanteert dezelfde principes als de regeling inzake bestaand gebruik. Verder zijn de memorie van toelichting en andere stukken van de parlementaire behandeling met betrekking tot de Crisis- en herstelwet ten aanzien van het nieuwe artikel 19 kd van de Natuurbeschermingswet 1998 duidelijk over de mogelijkheid van saldering.

De vraag naar de aanschrijvingsbevoegdheid van de provincies kan ik als volgt beantwoorden.

Dit is een bevoegdheid 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. In het beheerplan of een daaraan verbonden beleidskader zal duidelijkheid moeten worden verschaft over de inzet van dit instrument ten aanzien van de verschillende handelingen.

Er is gevraagd of er een pre-advies aan de Raad van State kan worden gevraagd. Op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State kan de Afdeling advisering verzocht worden voorlichting te geven in aangelegenheden van wetgeving en bestuur. Bezien zal worden wat de mogelijkheden voor een voorlichting over de PAS zijn en welke vorm zich daarvoor het beste leent.

Kritische depositiewaarde

In mijn brief van 6 oktober jl. (kenmerk 154206) heb ik de betekenis van de kritische depositiewaarde (KDW) verduidelijkt. Verschillende leden hebben vragen gesteld over de KDW. De vraag is gesteld of de KDW een toetssteen is bij de vraag of er sprake is van een overbelaste situatie.

Volgens de huidige wetenschappelijke inzichten is het juist dat gebieden met een hogere stikstofdepositie dan de KDW voor stikstof overbelast zijn. De vraag of de staat van instandhouding van een habitatype altijd ongunstig is als de KDW wordt overschreden kan ik ontkennend beantwoorden. De staat van instandhouding wordt vastgesteld aan de hand van de verspreiding, oppervlakte, kwaliteit en toekomstperspectief van het habitatype. Juist daarom biedt de PAS perspectief. Door een gestage daling van de stikstofdepositie en het treffen van ecologische herstelmaatregelen kan, ook in een overbelaste situatie, achteruitgang van de natuurkwaliteit worden voorkomen en herstel ingezet worden. De KDW geeft richting aan de benodigde daling, maar is geen toetswaarde bij vergunningverlening.

Rekenmodellen

Er zijn ook vragen gesteld over de door het Planbureau voor de Leefomgeving toegelichte onzekerheidsmarges van de bepaalde stikstofdepositie. De vraag is gesteld of het verantwoord is vergunningverlening op deze uitkomsten te baseren. De bepaling van stikstofdepositie kent inderdaad forse onzekerheidsmarges. Door nader onderzoek zijn de onzekerheden de afgelopen jaren wel verkleind. Dit heeft geleid tot een bijstelling naar beneden. Met de huidige stand van kennis is de richting duidelijk: de stikstofdepositie zal verder naar beneden moeten gaan. Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft tevens aan dat de onzekerheid veel kleiner is bij het bepalen van het effect van maatregelen. De effectiviteit van maatregelen is dus veel nauwkeuriger te berekenen. Dit heeft te maken met het punt dat de onzekerheid met name betrekking heeft op de absolute waarde van de stikstofdepositie, de onzekerheid bij de bepaling van verschillen in depositie is veel kleiner. Het toepassen van een rekenmodel bij vergunningverlening is nodig om de vergunningaanvrager duidelijkheid te kunnen geven over de eisen waaraan een bedrijfsaanpassing moet voldoen.

Werking van de PAS

Er is gevraagd of er een landelijke of provinciale PAS komt. Zoals in de voorlopige PAS is beschreven, komt er één PAS die zowel de landelijke als provinciale maatregelen bevat.

Er is ook gevraagd naar de borging van de landelijke en provinciale maatregelen. Wat gebeurt er als maatregelen niet of te laat worden ingevoerd.

De overheden (Rijk en provincies) leggen zich in de definitieve PAS vast op het realiseren van de opgenomen maatregelen.

Als er tegenvallers zijn in het bereiken van de afgesproken verlaging van de stikstofdepositie doordat maatregelen later of niet worden genomen en daar staan geen meevallers tegenover zullen er aanvullende maatregelen getroffen moeten worden. In de definitieve PAS worden afspraken vastgelegd over monitoring en borging van de doelstellingen.

De vraag is gesteld of voor de PAS een passende beoordeling moet worden gemaakt.

De PAS is geen plan in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en behoeft als zodanig geen passende beoordeling. Dat is anders voor de in voorkomend geval in de PAS opgenomen projecten. Artikel 19kh, vijfde lid van de Natuurbeschermingswet 1998 maakt het mogelijk om in het programma ook concrete projecten op te nemen en buiten de vergunningplicht van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 te brengen. Dat kan alleen als op voorhand op basis van een passende beoordeling is vastgesteld dat deze projecten met zekerheid, mede in het licht van de ontwikkelruimte die ontstaat als gevolg van de generieke en

gebiedsgerichte maatregelen, in geen enkel individueel Natura 2000-gebied de realisatie van de instandhoudingsdoelen in gevaar brengt.

Er is gevraagd naar de beroepmogelijkheden voor burgers. Eventuele belanghebbende (burgers en bedrijven) kunnen geen bezwaar of beroep instellen tegen de PAS. Het besluit waarmee de definitieve PAS wordt vastgesteld, is uitgezonderd van beroep bij de bestuursrechter (artikel 39 Natuurbeschermingswet 1998).

Enkele leden hebben vragen gesteld over de ontwikkelruimte. In de voorlopige PAS heb ik daarover enkele kaders opgenomen. Belangrijk is dat er zowel ontwikkelruimte beschikbaar komt voor MIRT-projecten als voldoende regionale ontwikkelruimte. Een evenwichtige behandeling van alle sectoren is het uitgangspunt. De vragen over wie de ontwikkelruimte verdeelt, en wie de databank stikstof beheert zijn nog onderwerp van uitwerking en kan ik nu niet beantwoorden. De definitieve PAS zal antwoord geven op deze vragen.

Er zijn vragen gesteld over de hellingshoek van de daling van de stikstofdepositie. Ook is gevraagd waarom alle emissiewinst die ontstaat door betere technieken wordt gebruikt voor ontwikkelruimte. In alle gebieden die overbelast zijn met stikstof moet de depositie dalen. Een belangrijke vraag is inderdaad in welk tempo. Anders gezegd: wat is de hellingshoek van de dalende lijn? De precieze uitwerking wordt opgenomen in de definitieve PAS. Voor mij staan drie uitgangspunten daarbij centraal. Ten eerste, de maatregelen moeten haalbaar en betaalbaar zijn. Ten tweede, de eisen moeten zo gesteld worden dat innovatie en (bedrijfs)ontwikkeling worden bevorderd. Innovatie is de motor voor het realiseren van verbetering. En ten derde moet het tempo van de daling worden bepaald om de natuurcondities te verbeteren. Het is dus niet zo dat de emissiewinst van nieuwe technieken volledig wordt besteed aan ontwikkelruimte. Het gaat om een goede balans tussen netto daling en ontwikkelruimte.

Er zijn vragen gesteld over de duur van het effect en het nut van ecologische herstelmaatregelen als de depositie nog te hoog is. In de uitwerking van de herstelstrategieën wordt hierop ingegaan.

Financiën

Alle aanwezige leden van de vaste commissie hebben vragen gesteld over de kosten en de dekking van de te maken afspraken. De afspraken die met de definitieve PAS worden gemaakt moeten ook financieel gedekt zijn. Die afspraken betreffen de maatregelen die genomen moeten worden om de stikstofdepositie te verminderen en de maatregelen die het effect van een te hoge stikstofdepositie neutraliseren en/of verminderen (de herstelmaatregelen). Over de precieze inhoud en dus ook over de kosten komt bij de definitieve PAS meer duidelijkheid. Dan kan ook gezocht worden naar dekking. Alle partijen zullen hierin hun verantwoordelijkheid moeten nemen. In het regeerakkoord zijn in ieder geval extra middelen vrijgemaakt (4 x 25 mln. euro) voor de uitvoering van de PAS, en het is nu dan ook aan andere partijen om stappen te zetten. Bij het dekkingsvraagstuk zal ook beschouwd worden welke kosten voor overheidsfinanciering in aanmerking komen en welke kosten voor rekening van het bedrijfsleven komen. Mijn opvolger zal op basis van het Regeerakkoord de definitieve financiële afspraken met de partijen maken.

Overige vragen over de PAS

Leden van enkele fracties hebben gevraagd naar de uitvoering van pilots.

Ik ben voornemens om de bruikbaarheid van de PAS te toetsen in een beperkt aantal pilots. Het is mijn bedoeling te onderzoeken of de verschillende instrumenten uit de PAS voldoende uitontwikkeld zijn om de beheerplannen, inclusief stikstofparagraaf, af te kunnen ronden en de vergunningverlening weer vlot te kunnen trekken. Het gaat hierbij vooral om de toepasbaarheid van de ecologische herstelstrategieën, de PAS-rekentool en de bepaling en toedeling van ontwikkelingsruimte. Met deze pilots wil ik verder vooral praktijkervaring opdoen. De leerervaring en de uitkomsten van de pilots leveren waardevolle informatie op bij het opstellen van een definitief programma stikstof dat werkt in de praktijk.

De vraag is gesteld waarom er niet gekozen wordt voor het instellen van een zone van 250 meter om de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Het instellen van een zone van 250 meter waarbinnen er aanvullende eisen aan de stikstofuitstoot worden gesteld is niet toereikend om het stikstofvraagstuk het hoofd te bieden. Deze aanpak is onvoldoende om vergunningverlening buiten deze zone vlot te trekken. Een integrale aanpak van landelijke, provinciale en gebiedsgerichte maatregelen is noodzakelijk.

Enkele leden hebben gevraagd naar het overleg met de Europese Commissie. Mijn ambtenaren zijn in goed overleg met de ambtelijke diensten van Commissie over de uitwerking van de PAS. Ook heb ik zelf de afgelopen tijd meerdere malen gesproken over Natura 2000 en de PAS met EU-commissaris Potocnic. De Commissie ondersteunt de denklijn van de aanpak en heeft aangegeven betrokken te willen worden bij de uitwerking. De opstelling van de Commissie is constructief-kritisch.

De Commissie heeft aangegeven dat een voldoende ambitieuze daling van de depositie in ieder gebied en adequate borging belangrijke criteria zullen zijn bij de beoordeling. Het overleg met de Commissie zal ook voortgezet worden langs deze lijnen.

Aanwijzingsbesluiten

Vrijwel alle aanwezige leden van de vaste commissie hebben gevraagd naar de voortgang van de vaststelling van de definitieve aanwijzingsbesluiten. In het AO van 7 oktober jl. heb ik benadrukt dat het van belang is om voortgang te boeken met de aanwijzingsbesluiten om duidelijkheid te geven voor de betrokkenen en risico's op een ingebrekestelling door de Europese Commissie te beperken.

Ik heb de afgelopen maanden doorgewerkt aan het gereed maken van definitieve aanwijzingsbesluiten. Zoals ik in het AO heb toegezegd laat ik het vaststellen van de aanwijzingsbesluiten over aan mijn opvolger.

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