

Vergaderjaar 2011–2012

30 654

Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij

Nr. 99

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2011

Met deze brief wil ik u mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu informeren over de voortgang in de totstandkoming van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Ik ga daarbij in op het verzoek van de vaste commissie voor EL&I van 27 september 2011 om een wetenschappelijke toetsing van de effecten van de PAS en het verzoek van 1 december jl. in het algemeen overleg over decentralisatie van het natuurbeleid om bij de voortgang over de PAS zo mogelijk in te gaan op de hydrologische maatregelen. Verder zal ik ingaan op de vragen die leden van de Tweede Kamer bij de behandeling van de begroting van EL&I hebben gesteld op donderdag 8 december jl., die betrekking op de gevolgen van de snelheidsverhoging naar 130 km per uur. In deze brief ga ik daarnaast in op de voortgang van het proces van definitief aanwijzen van de Natura 2000-gebieden en de beheerplannen. Tot slot ga ik in op bestaand gebruik en de toezegging aan uw Kamer over het LIFE + programma.

1. Voortgang op hoofdlijnen en bestuurlijke overeenstemming

Een jaar geleden (1 december 2010, TK 30 654 nr. 92) tijdens het algemeen overleg over de PAS heb ik gezegd dat 2011 het jaar van de waarheid moest worden. Ik heb uw Kamer gevraagd mij de ruimte te geven om met bestuurlijk en juridisch precisiewerk te komen tot een PAS waarmee houdbare vergunningen kunnen worden verstrekt. Mijn ambitie was en is om de PAS zo snel mogelijk tot een goed einde te brengen. Deze voortvarendheid is nodig om een einde te kunnen maken aan de onzekerheid bij ondernemers en initiatiefnemers in en rondom de Natura 2000-gebieden en tegelijkertijd zorg te dragen voor een duurzame bescherming van de natuurwaarden in de gebieden. Zorgvuldigheid is hier echter bij geboden. De vergunningen die onder verwijzing naar het PAS worden verleend, moeten juridisch houdbaar zijn. Dit om zeker te kunnen zijn dat normale agrarische bedrijfsontwikkelingen, infrastructuur-

projecten en industriële ontwikkelingen doorgang kunnen vinden, zonder dat de natuur eronder te lijden heeft.

Het afgelopen jaar is het PAS-systeem verder uitgedacht, geïnstrumenteerd en toegepast op gebiedsniveau. Voor 133 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en enkele Vogelrichtlijngebieden waar het leefgebied voor vogels stikstofgevoelig is, is een gebiedsanalyse gemaakt van de stikstofproblematiek en zijn maatregelenpakketten opgesteld om deze problematiek het hoofd te bieden. Voor deze gebieden is de behoefte aan ontwikkelingsruimte in beeld gebracht en de beschikbaarheid van ontwikkelingsruimte als gevolg van de PAS geanalyseerd. Deze data zijn verzameld en vastgesteld door provincies en rijk samen. Er is overleg gevoerd met ondernemersorganisaties en natuur- en milieuorganisaties. In het overleg van 9 december j.l. hebben VNO-NCW, LTO Nederland, Natuurmonumenten en Stichting Natuur en Milieu hun vertrouwen uitgesproken in de mogelijkheden van het PAS-systeem.

Samen met de provincies ben ik tot de conclusie gekomen dat er vertrouwen is in het PAS-systeem en dat – onder de voorwaarde dat de benodigde maatregelen per gebied worden getroffen – met de PAS houdbare vergunningen verstrekt kunnen worden.

Ik heb samen met de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een akkoord bereikt met de LTO Nederland over een aanvullend pakket aan landbouw-maatregelen ten behoeve van een verdere daling van de stikstofdepositie. Dit maatregelenpakket betreft het aanscherpen van de eisen voor het emissie-arm aanwenden van dierlijke mest, het beperken van de stalemissie door de aanscherping en uitbreiding van de AMvB Huisvesting voor nieuwbouw of uitbreiding van bestaande stallen en voeren management-maatregelen in met name de melkveehouderij. Met de afgesproken depositiedaling die mede door dit aanvullende pakket aan landbouwmaatregelen gerealiseerd gaat worden, is er in 128 van de 133 stikstofgevoelige gebieden een samenhangend maatregelenpakket mogelijk voor behoud van de natuurkwaliteit en op termijn het realiseren van de Natura 2000-doelen. Met dit positief ecologisch oordeel, is voor deze gebieden de werking van de PAS dus mogelijk en komt er ontwikkelingsruimte beschikbaar als de noodzakelijke maatregelen worden getroffen. Voor de werking van de PAS is het ecologisch oordeel een belangrijk onderdeel. Zoals is beschreven in de bijlage onder ad 3, is het ecologisch oordeel in een aantal risicogebieden met een externe kwaliteitstoets gecontroleerd en akkoord bevonden. Dat geeft vertrouwen in het ecologisch oordeel van alle gebieden. Vanwege de juridische houdbaarheid hebben we als extra zekerheid besloten dat de voortouwnemers per gebied laten toetsen of het ecologisch oordeel inderdaad goed is onderbouwd en juist is. In 2 gebieden zal het maatregelenpakket naar verwachting op de korte termijn de verslechtering onvoldoende kunnen tegengaan. In 3 gebieden vindt er nog overleg plaats over het ecologisch oordeel. Voor deze 5 resterende gebieden zoek ik in overleg met de betreffende provincies naar maatwerkoplossingen. Ten aanzien van ontwikkelingsruimte geldt dat in 120 van de 133 gebieden de ontwikkelbehoefte geheel of bijna in balans is met de ontwikkelingsruimte. In 13 gebieden wordt een tekort aan ontwikkelingsruimte verwacht. Of een berekend tekort zich ook in de praktijk zal voordoen is nu nog niet te voorzien. In deze gebieden zal de ontwikkelbehoefte nader worden geanalyseerd en worden onderzocht of de ontwikkelingsruimte door aanvullende maatregelen vergroot kan worden.

Ik heb met de provincies afspraken gemaakt over het vervolgtraject. Het verzoek van uw Kamer om de Raad van State om advies te vragen, heb ik hierbij betrokken. Er is een eerste contact geweest met de Raad van State

over de contouren van het verzoek om voorlichting. Begin januari wil ik dit verzoek om voorlichting over de PAS officieel indienen.

Daarnaast ben ik overeengekomen met de provincies om begin 2012 een praktijktoets uit te voeren over het proces van vergunningverlening op basis van de PAS. De resultaten van beide afspraken vormen een toets op de werking van de PAS als systeem om vergunningverlening mogelijk te maken, de voorwaarden waaronder de PAS kan functioneren en de risico's die nog resteren.

Met de uitwerking van de PAS zoals in de bijlage beschreven, de wetenschappelijke toetsing die hierop heeft plaatsgevonden en de bestuurlijke overeenstemming die ik heb weten te bereiken, ligt er een stevig en samenhangend PAS-systeem klaar dat in de praktijk kan gaan werken.

Ik ben met de provincies overeengekomen om vóór 1 april het definitieve PAS gezamenlijk vast te stellen. Dit definitieve PAS beschrijft het systeem en de werking inclusief de spelregels voor het verdelen van ontwikkelingsruimte. Ook zijn hierin de generieke maatregelen opgenomen waaronder de afspraken over het aanvullende pakket aan landbouwmaatregelen. De uitkomsten van de voorlichting van de Raad van State en de praktijktoets worden in de definitieve PAS meegenomen.

Uit de studie van Backes cs. die op verzoek van uw Kamer is uitgevoerd (TK 30 654, nr. 97, blg-129314), het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (MER) (TK 30 654, nr. 97, blg-129313) en jurisprudentie is op te maken, dat voor de werking van de PAS in de praktijk voor ieder gebied afzonderlijk de onderbouwing goed uitgewerkt moet zijn en noodzakelijke maatregelen gegarandeerd. Dit vereist dat er sluitende afspraken worden gemaakt over de uitvoering van de maatregelen die benodigd zijn om het ecologisch oordeel en daarmee de beschikbare ontwikkelingsruimte gestand te kunnen doen, zoals beschreven onder ad 3 en 4 in de bijlage. Ook voor de nadere verdeling van ontwikkelingsruimte, de benodigde monitoring en bijsturingmogelijkheden moeten nog nadere afspraken worden gemaakt. Zonder dat deze uitwerking gereed is, kan er nog geen direct beroep worden gedaan op het PAS-systeem.

De provincies hebben tot en met juni 2012 nodig om definitieve afspraken te maken over de maatregelenpakketten per gebied, in het licht van de herijking van de EHS en hier draagvlak voor te creëren. Provincies en waterschappen samen zullen in deze periode afspraken maken over de hydrologische maatregelen. Bij deze afspraken wordt maximaal ingezet op synergie met de Kaderrichtlijn Watermaatregelen.

Het akkoord over het definitieve PAS op 1 april 2012 omvat tevens afspraken over het tijdstip en de manier waarop alle 133 Natura 2000-gebieden onderdeel uit gaan maken van de PAS, zodat voor deze gebieden bij vergunningverlening rechtstreeks een beroep kan worden gedaan op de PAS.

2. PAS en de voorstellen voor snelheidsverhoging

Tijdens de begrotingsbehandeling op 8 december jl. hebben enkele leden mij gevraagd in deze brief ook in te gaan op de voornemens ten aanzien van de snelheidsverhoging naar 130 km per uur. De sector verkeer en vervoer draagt door bronmaatregelen aanzienlijk bij aan het verlagen van de stikstofdepositie. De depositie door wegverkeer daalt in de periode tot 2018 landelijk met circa 30% ten opzichte van 2012. Door de maatregelen ontstaat ontwikkelingsruimte.

De behoefte aan ontwikkelingsruimte van de sector verkeer en vervoer (inclusief de snelheidsverhoging naar 130 km per uur en MIRT-projecten) is relatief beperkt. Per saldo draagt het wegverkeer landelijk, ook na gebruik van de noodzakelijke ontwikkelingsruimte, bij aan de daling van depositie. De gebruikte ontwikkelingsruimte als gevolg van snelheidsverhoging is circa 4% van de totale bijdrage van wegverkeer in 2012. De resterende 26% van de daling komt ten goede van de natuur en mogelijk aan de ontwikkelingsruimte voor andere sectoren.

In de gebieden waar de ontwikkelingsruimte in balans is met de totale ontwikkelbehoefte van alle sectoren (landbouw, industrie en verkeer), kan de snelheidsverhoging mogelijk worden gemaakt. Dit onder de voorwaarde dat de noodzakelijke herstelmaatregelen in deze gebieden worden uitgevoerd. Deze maatregel leidt niet tot extra kosten voor agrariërs. In haar brief aan de Tweede Kamer van 28 november jl. heeft de minister van Infrastructuur en Milieu aangegeven de komende maanden beoordelingen te zullen uitvoeren voor de mogelijkheid om op trajecten gelegen langs Natura 2000-gebieden en Beschermde Natuurmonumenten de maximumsnelheid naar 130 km per uur te verhogen. Het betreft hier bijvoorbeeld de A2 tussen knooppunt Holendrecht en Vinkeveen en de A1, A12 en de A50 bij de Veluwe. Voor de trajecten waar uit deze beoordelingen blijkt dat een snelheidsverhoging niet zonder maatregelen mogelijk is, wordt een beroep gedaan op ontwikkelingsruimte uit de PAS. Hierover wordt u in het voorjaar geïnformeerd.

3. Voortgang aanwijzingsbesluiten en beheerplannen

Er zijn 58 Natura 2000-gebieden definitief aangewezen. Nederland heeft de verplichting ook de overige gebieden definitief aan te wijzen. Ik heb de definitieve aanwijzing van deze gebieden gekoppeld aan de uitkomsten van het PAS-traject en hoogwaterveiligheid.

Daarnaast zijn alle nog te nemen aanwijzingsbesluiten, in lijn met mijn brief van september (TK 32 670, nr. 24) en de moties Koopmans/Lodders en Lodders (TK 32 670, nr. 27), nogmaals doorgelicht en teruggebracht tot de Europese vereisten. De conceptversies van de definitieve aanwijzingsbesluiten heb ik ook besproken met de provincies.

Gezien het brede vertrouwen in de PAS-aanpak ben ik van mening dat het proces van aanwijzen nu voortgezet kan worden. Ik ben voornemens nog dit jaar gebieden aan te wijzen. Een aantal gebieden waar nog grote onzekerheden bestaan, wijs ik nog niet aan. Dit betreft:

- gebieden waar voorsnog geen positief ecologisch oordeel is te geven,
- gebieden waar hoge kosten zijn met name op het gebied van hydrologische maatregelen,
- gebieden waar het samengaan van hoogwaterveiligheid en natuurdoelen nog niet duidelijk is.

Daarnaast is voor een klein aantal gebieden het aanwijzingsbesluit nog niet gereed voor vaststelling.

Ik acht de definitieve aanwijzing van de overige gebieden verantwoord en noodzakelijk mede met het oog op de internationale verplichtingen. Door de gebieden definitief aan te wijzen ontstaat in de gebieden de gewenste duidelijkheid en kunnen zo snel mogelijk realistische beheerplannen worden vastgesteld.

Ik ben in overleg met mijn collega van Infrastructuur en Milieu over de wijze waarop de Natura 2000-doelen in samenhang met het verbeteren van de doorstroming van ons riviersysteem, worden gerealiseerd. Dit heeft betrekking op enkele gebieden die, zoals hierboven is aangegeven, nog niet definitief zullen worden aangewezen. Onderdeel van dit overleg

zijn de projecten in het kader van Ruimte voor de Rivier. Ik zal u in de eerste helft van 2012 hier nader over informeren.

Het afgelopen jaar is er een beperkt aantal beheerplannen in ontwerp of definitief vastgesteld. Het uitwerken van de maatregelen ten behoeve van de PAS heeft prioriteit gehad. Deze maatregelen gaan onderdeel uitmaken van de beheerplannen. Het opstellen van de beheerplannen kan met behulp van de uitwerking van de PAS en in het licht van de decentralisatie van het natuurbeleid, in 2012 weer krachtig ter hand worden genomen.

4. Tot slot

Bestaand gebruik

Zoals ik in mijn brief van 13 september (TK 30 654, nr. 97) heb aangegeven, ondersteun ik de bedoeling van het lid Koopmans om bestaand gebruik dat plaatsvond op 31 maart 2010 doorgang te kunnen laten vinden. Voorwaarde is dat dit bestaand gebruik conform de eisen van de Habitat- en Vogelrichtlijn plaatsvindt. Met behulp van het rekeninstrument AERIUS is in beeld te brengen hoe de stikstofdepositie veroorzaakt door veehouderijbedrijven zich vanaf 2004 heeft ontwikkeld. Over het algemeen blijkt hieruit dat de uitbreiding van veehouderijbedrijven geen afbreuk heeft gedaan aan de daling van de stikstofdepositie. Tegelijkertijd ligt er voor bijna alle gebieden een maatregelenpakket op tafel waarmee de natuurkwaliteit op gebiedsniveau behouden kan worden. In het kader van de PAS ben ik in overleg met de provincies om te bezien hoe op basis van deze twee sporen tot een werkbaar en juridisch houdbare aanpak te komen. Daarbij zal ik tevens de laatste uitspraken van de Raad van State meenemen over de te hanteren referentiedata voor Vogelrichtlijngebieden.

LIFE-subsidies

In het algemeen overleg Natura 2000 d.d. 18 mei 2011 heb ik uw Kamer toegezegd te bezien of we in Nederland LIFE-subsidies naar Brits model kunnen toepassen. Hiertoe verken ik met terreinbeherende organisaties de mogelijkheden om LIFE + aanvragen van deze organisaties gericht op herstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in het kader van de PAS te ondersteunen. Komende tijd wordt bekeken voor welke gebieden/projecten zo'n aanvraag kansrijk is.

Ik heb veel vertrouwen dat we op deze wijze gedegen LIFE + aanvragen voor een aantal urgente gebieden/projecten kunnen bewerkstelligen en Europese middelen ingezet kunnen worden ten behoeve van de PAS-aanpak.

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

BIJLAGE: KERN VAN DE PAS EN WERKING VAN HET SYSTEEM

Voor een nadere beschrijving van de PAS en de werking ervan zal ik achtereenvolgens ingaan op:

- De achtergrond en essentie van de PAS.
- De werking van het PAS-systeem.

In deze gedetailleerde beschrijving loop ik de verschillende samenhangende onderdelen van de PAS langs en zal ik ingaan op de wetenschappelijke toetsing die heeft plaatsgevonden, zoals verzocht door de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in haar procedurevergadering van 27 september 2011.

1. Achtergrond en essentie van de PAS

Stikstof is één van de grootste problemen bij de implementatie van Natura 2000. Om de natuurdoelen in een groot aantal van de Natura 2000-gebieden te kunnen bereiken, moet de neerslag van stikstof uit vooral landbouw, verkeer en industrie minder worden. Tegen die achtergrond werd het steeds moeilijker vergunningen te verlenen voor (nieuwe) economische activiteiten die tot extra uitstoot van stikstof zouden leiden. Het viel immers niet uit te sluiten dat deze activiteiten significante effecten zouden hebben op de natuurwaarden in (soms verder weg gelegen) Natura 2000-gebieden. Deze impasse in vergunningverlening vormde de aanleiding voor het vorige kabinet te besluiten tot een Programmatische Aanpak voor Stikstof. Tegen deze achtergrond is in de Natuurbeschermingswet 1998 voorzien in een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek, mede naar aanleiding van het amendement van de leden Samson en Koopmans bij de Crisis- en herstelwet in 2009 en het advies van de Adviesgroep Huys van 19 juni 2009.

De essentie van de PAS is ruimte te creëren voor economische ontwikkelingen binnen de kaders van de natuurwetgeving. Dit gebeurt door enerzijds te zorgen voor een verdere daling in stikstofdepositie en tegelijkertijd te werken aan de verbetering van de natuurkwaliteit door het nemen van ecologische herstelmaatregelen (zie ook het rapport van de Taskforce Trojan; Kamerstukken II, 30 654, nr. 51). De PAS levert daarmee een bijdrage aan de (uiteindelijke) realisatie van de Natura 2000-doelen en creëert daarnaast ontwikkelingsruimte voor economische ontwikkelingen. Centraal in de PAS staat de gedachte om de te realiseren daling van de stikstofdepositie in de komende jaren aan beide doelen ten goede te laten komen en een deel van de daling dus te gebruiken voor stikstofuitstoot door nieuwe economische activiteiten. Zo ontstaan met de PAS mogelijkheden om zowel de toestand van de natuur te verbeteren als ook economische ontwikkelingen toe te staan en daarmee de vergunningen weer vlot te trekken.

De PAS is gebieds- en sectoroverstijgend en betreft een samenhangende, integrale aanpak met een lange termijn perspectief. Essentieel onderdeel van de programmatische aanpak is de wettelijke plicht om de maatregelen ook feitelijk tijdig uit te voeren, zodat er zekerheid bestaat dat de daaraan verbonden positieve effecten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

De PAS is een programma van het Rijk en de gezamenlijke provincies, dat daarnaast steunt op medewerking en betrokkenheid van maatschappelijke organisaties.

2. Kern van de PAS en werking van het systeem

De PAS zorgt ervoor dat economische ontwikkeling samen kan gaan met het op termijn realiseren van de Natura 2000-doelen. Om dit te bewerkstelligen zijn in de PAS een aantal onderdelen uitgewerkt en instrumenten ontwikkeld. In samenhang vormen deze onderdelen het PAS-bouwwerk en ligt het systeem klaar. Alle betrokken bestuurders hebben hun vertrouwen uitgesproken in de werking van het systeem mede op basis van de data zoals verzameld in de gebiedsgerichte uitwerking. Ik zal achtereenvolgens de onderdelen behandelen en aangeven hoe het PAS-systeem werkt. Het betreft:

1. Het realiseren van een verdere daling van de stikstofdepositie
2. Herstelstrategieën waarmee maatregelenpakketten opgesteld kunnen worden gericht op verbetering natuurkwaliteit
3. Het ecologisch oordeel over daling van depositie en herstelstrategieën
4. Het creëren van ontwikkelingsruimte
5. Borging voor de uitvoering van maatregelen
6. Monitoring en spelregels voor bijsturing
7. De werking van de PAS bij vergunningverlening

Ad 1. Verdere daling van de stikstofdepositie

Essentieel onderdeel van de PAS is het realiseren van een verdere daling van de stikstofdepositie in alle overbelaste gebieden. Met het vastgestelde beleid op het gebied van verkeer en vervoer, landbouw en industrie neemt de stikstofdepositie de komende jaren af. Dit komt met name door het pakket aan maatregelen vanuit het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, AMvB Huisvesting en huidige NEC-plafonds. Deze afname is veelal echter niet voldoende om tegemoet te kunnen komen aan onze internationale verplichting. Artikel 6 lid 1 en 2 van de Habitatrictlijn schrijft voor om minimaal verslechtering tegen te gaan en een reële inspanning te leveren op weg naar het realiseren van de Natura 2000-doelen. Daarnaast levert het vastgestelde beleid te weinig ontwikkelingsruimte op om tegemoet te komen aan de behoefte van met name de veehouderij. Vandaar dat dit kabinet voornemens is extra generieke maatregelen te treffen voor de landbouw.

Samen met mijn collega staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heb ik een akkoord bereikt met de LTO over dit aanvullende pakket aan landbouwmaatregelen. Voorwaarde van de LTO is dat met de PAS houdbare vergunningen kunnen worden verleend en er ontwikkelingsruimte beschikbaar komt voor agrarische bedrijfsontwikkelingen. Het maatregelenpakket betreft:

- Het aanscherpen van de eisen voor het emissie-arm aanwenden van dierlijke mest. Het gaat om het verminderen van de emissies op bouwland en op grasland op klei. De voorgenomen ingangsdatum voor deze maatregelen is 1 januari 2014, gelijktijdig met de start van het 5^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Deze maatregelen worden opgenomen in het besluit gebruik meststoffen.
- Het beperken van de stalemissies door de aanscherping en uitbreiding van de AMvB Huisvesting. Het betreft de aanscherping van de emissie-eisen voor een aantal deelsectoren van de varkens- en pluimveehouderij en het stellen van emissie-eisen voor alle melkveestallen. Deze eisen gaan gelden bij nieuwbouw of uitbreiding van bestaande stallen. Hierdoor zijn de kosten voor de ondernemers lager, omdat aangesloten wordt bij het investeringsritme van de ondernemingen. In enkele deelsectoren (vleesvarkens, legkippen, vleeskuikens en de ouderdieren van vleeskuikens) zijn hier geen meerkosten meegemoeid. Voor andere deelsectoren zoals opfokhennen, vleeskal-

koeien en melkvee zijn er wel meerkosten aan de orde. Het voornemen is dat de gewijzigde AMvB huisvesting per 1 januari 2014 in werking treedt.

- Voer- en managementmaatregelen in de veehouderij. Met name in de melkveehouderij zijn er goede mogelijkheden om ook in bestaande huisvestingssystemen door het nemen van voer- en managementmaatregelen de ammoniakemissie te beperken. Er wordt op dit moment in de praktijk ervaring opgedaan met maatregelen. Met ingang van 1-1-2014 wordt voor melkveebedrijven verplicht gesteld om de emissie met 10% te verminderen. EL&I zorgt voor de wettelijke verankering. De bedoeling is om veehouders de keuze te geven uit meerdere erkende voer- en managementmaatregelen om aan deze verplichting te voldoen.

In totaal levert dit extra pakket aan maatregelen een reductie van ammoniakemissie op van 10 kiloton.

Een vijftal provincies neemt daarnaast op provinciaal niveau aanvullende landbouwmaatregelen. Provincie Gelderland, Noord-Brabant en Utrecht hebben hiertoe een provinciale verordening vastgesteld. In deze verordening heeft Gelderland onder meer opgenomen dat slechts een deel van de depositieruimte van stoppende bedrijven beschikbaar kan komen voor nieuwe ontwikkelingen. Provincie Noord-Brabant stelt onder andere in haar verordening het gebruik van de best beschikbare staltechnieken verplicht (BBT++). Provincie Overijssel heeft een beleidskader opgesteld op basis waarvan vergunningverlening plaatsvindt. Provincie Limburg heeft een convenant gesloten met de landbouw-, natuur- en milieuorganisaties, waarmee partijen een aanpak bevestigen die ruimte geeft voor ontwikkeling van de agrarische sector en die tegelijk een bijdrage levert aan de vermindering van de stikstofdepositie.

De extra depositiedaling die op basis van dit provinciaal beleid ontstaat, kan de provincie desgewenst inzetten voor het creëren van extra ontwikkelingsruimte.

Het instrument AERIUS is ontwikkeld om de huidige stikstofdepositie, de verwachte daling en de beschikbare ontwikkelingsruimte te berekenen op landelijk, provinciaal en gebiedsniveau. AERIUS maakt gebruik van een combinatie van rijks- en provinciale bronbestanden, zodat nauwkeurig in beeld wordt gebracht hoe de depositie uit de verschillende sectoren ruimtelijk is verdeeld over ieder Natura 2000-gebied. Verder laat het rekeninstrument zien wat het effect is van een nieuwe stikstofbron op een locatie, als ook het effect van stikstofreducerende maatregelen.

Wetenschappelijke toetsing

Het RIVM en TNO hebben een toets uitgevoerd op de werking van AERIUS¹. Hieruit komt naar voren dat de modellen in AERIUS correct zijn geïmplementeerd en dat berekeningen met AERIUS in vergelijking met andere modellen lagere onzekerheden kent. TNO concludeert dat de gebruikte technologie «state of the art» is. Daarmee staat de systematiek van AERIUS en is het klaar om de PAS op te baseren. Wel is er een aantal aanbevelingen gedaan, zoals een goede documentatie van de opbouw van de applicatie. Ook beveelt TNO aan om het gebruik van lokale gegevens in de modellering te optimaliseren en de afhankelijkheid van de Grootschalige Concentratie en Depositiekaarten Nederland te evalueren. Deze aanbevelingen worden opgepakt in de verdere doorontwikkeling van AERIUS in 2012. AERIUS wordt dan ook als toepassing geschikt gemaakt voor initiatiefnemers, die dan met AERIUS direct de effecten van het voorgenomen initiatief kunnen beoordelen. Dit draagt tevens bij aan het verlichten van de administratieve lastendruk.

¹ Het betreft «Doelmatigheidsonderzoek AERIUS 1.3» (TNO) en «Rapport toelichting depositieberekeningen AERIUS» (RIVM), <http://pas.natura2000.nl>

Ad 2. Herstelstrategieën

Voor alle stikstofgevoelige habitats¹ zijn in totaal 69 herstelstrategieën opgesteld. In deze herstelstrategieën is een grote hoeveelheid wetenschappelijke kennis bijeengebracht – nationaal en internationaal – over de effecten van atmosferische stikstofdepositie op de natuur en over de mogelijkheden om de nadelige effecten daarvan op de natuur te verkleinen. De herstelstrategieën bevatten alle mogelijke maatregelen die in samenhang behoud van de natuurwaarden en uitbreiding en verbetering van de kwaliteit kunnen onderbouwen. Enerzijds gaat het om maatregelen die het negatieve effect van een te hoge stikstofbelasting zo veel mogelijk teniet kunnen doen. Anderzijds gaat het om maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de algehele toestand van de natuurwaarden. Een deel van de maatregelen is zodanig uitgebreid onderzocht dat ze de status «bewezen» hebben gekregen. Wanneer minder onderzoek voorhanden was, is de status «vuistregel» toegekend. Tenslotte zijn ook maatregelen opgenomen met een wetenschappelijk beredeneerde status «hypothese». Zo was het voor alle stikstofgevoelige habitats mogelijk om maatregelen in de herstelstrategieën te beschrijven. Dit onderscheid in status is verantwoord, aangezien via de monitoring en borging van de PAS gebruik wordt gemaakt van het «hand aan de kraan principe».

Met behulp van de herstelstrategieën is per Natura 2000-gebied bepaald welke ecologische herstelmaatregelen nodig zijn om – gegeven de verwachte daling in stikstofdepositie en de lokale situatie – minimaal behoud van de natuurwaarden en op termijn (waar nodig) uitbreiding en verbetering van de kwaliteit aannemelijk te maken.

Wetenschappelijke toetsing

De herstelstrategieën zijn internationaal gereviewd². Na de doorgevoerde verbeteringen op de eerste versie is de internationale reviewcommissie van oordeel dat zonder uitzondering alle herstelstrategieën aan de gestelde eisen ten aanzien van de wetenschappelijke onderbouwing van de voorgestelde maatregelen voldoen. Daarmee is de kwaliteit van de herstelstrategieën gegarandeerd.

Ad 3. Het ecologisch oordeel

De toepassing van de herstelstrategieën leidt uiteindelijk voor alle gebieden afzonderlijk tot een ecologisch oordeel. Uit dit ecologisch oordeel blijkt of met de verwachte daling van de stikstofdepositie (waarbij al rekening is gehouden met het volledig benutten van de berekende ontwikkelingsruimte) én het opgestelde maatregelenpakket, het behoud van de natuurwaarden gegarandeerd kan worden en op termijn uitbreiding en verbetering mogelijk is. Het ecologisch oordeel is een verantwoordelijkheid van de voortouwnemer in afstemming met het bevoegd gezag voor vergunningverlening. De voortouwnemer zorgt ervoor dat er voor elk PAS-gebied een beoordeling heeft plaatsgevonden over het ecologisch oordeel door een onafhankelijke partij («ecologische accountantsverklaring»). Ten behoeve van de uniformiteit en robuustheid, zijn binnen de PAS handvatten ontwikkeld hoe tot dit oordeel te komen. Daarnaast zijn er reeds externe kwaliteitstoetsen uitgevoerd naar het ecologisch oordeel voor een dertigtal gebieden, zoals beschreven in de wetenschappelijke toetsing.

¹ Dit betreft zowel de stikstofgevoelige habitattypen als de stikstofgevoelige leefgebieden voor Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten.

² «Evaluatie reviewcommissie: herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats in Natura 2000» (de Smidt cs.), <http://pas.natura2000.nl>

Uit de gebiedsanalyses komt naar voren dat er voor 128 van de 133 stikstofgevoelige gebieden er een maatregelenpakket mogelijk is, waarbij er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel is dat de Natura 2000-doelen niet in gevaar komen. Dat betekent dat bij uitvoering van de

benodigde maatregelen behoud van de natuurwaarden in deze gebieden is geborgd en uitbreiding en verbetering (indien relevant) al dan niet in de toekomst plaats gaat vinden. Daarmee is er voor deze gebieden dan niet langer een belemmering om ontwikkelingsruimte vrij te geven voor economische activiteiten met stikstofuitstoot tot gevolg. Voor 5 gebieden is er vooralsnog twijfel dat de Natura 2000-doelen niet in gevaar komen: in 2 gebieden zal het maatregelenpakket naar verwachting op de korte termijn de verslechtering onvoldoende kunnen tegengaan, voor 3 gebieden vindt nog overleg plaats met de betreffende provincie. Deze twijfel betreft in alle gevallen één habitattype per gebied. Ik ben in overleg met de provincies die het aangaat hoe met deze gebieden verder te gaan en of er toch nog maatregelen denkbaar zijn. Hierbij zoek ik gericht naar maatwerkoplossingen, om zo ook voor deze gebieden economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Het komend voorjaar wil ik hier helderheid over hebben.

Wetenschappelijke toetsing

Hoewel het ecologisch oordeel in het verlengde van het beheerplan de verantwoordelijkheid is van de voortouwnemer, is er een intercollegiale toetsing en een externe kwaliteitstoets uitgevoerd op de gebiedsanalyses. De intercollegiale toetsing betrof de gebieden waar vooralsnog twijfel is dat behoud gegarandeerd kan worden. Deze toetsing heeft in een paar gevallen geleid tot een herziening van het ecologisch oordeel, zodat er maar enkele gebieden over zijn gebleven met twijfel over het garanderen van behoud. De externe kwaliteitstoets was gericht op gebieden waar het onderbouwen van het ecologisch oordeel dat behoud gegarandeerd kan worden, relatief moeilijk is. Hieruit is naar voren gekomen dat het ecologisch oordeel correct is en gehandhaafd kan blijven. Wel dient op onderdelen de onderbouwing nader uitgewerkt te worden en de voorwaarden waaronder behoud gegarandeerd kan worden explicieter benoemd te worden. Voor alle gebieden maar zeker voor de meer kritische gebieden geldt, dat het noodzakelijk is om goed te monitoren wat de daadwerkelijk effecten van de maatregelenpakketten in de praktijk zijn.

Ad 4. Ontwikkelingsruimte

Ontwikkelingsruimte ontstaat door het nemen van stikstofreducerende maatregelen. Zoals beschreven onder ad 1, ontstaat de afgesproken depositiedaling door de opgenomen en geborgde maatregelen in de PAS vanuit het vastgestelde beleid en het aanvullende pakket aan landbouwmaatregelen. De stikstofdepositie neemt hierdoor per saldo nog steeds af ondanks het gebruik van de daarbinnen gereserveerde ruimte voor economische ontwikkeling. De voorwaarde die hieraan is gekoppeld, is dat op gebiedsniveau uitgesloten moet worden dat de verwachte depositiedaling (met daarbij ingerekend ruimte voor economische ontwikkeling) in combinatie met de herstelmaatregelen de Natura 2000-doelen in gevaar brengen. Het ecologisch oordeel zoals hierboven omschreven, geeft hier antwoord op.

De ontwikkelingsruimte geeft aan hoeveel stikstofuitstoot door nieuwe economische ontwikkelingen past binnen een Natura 2000-gebied zonder de afgesproken en noodzakelijke depositiedaling (ook in cumulatie) in gevaar te brengen. Deze ontwikkelingen vinden vaak plaats buiten de Natura 2000-gebieden. Ontwikkelingsruimte wordt gecreëerd door de geborgde trendmatige daling van stikstofdepositie in de PAS door het vastgestelde beleid, daarbinnen rekening te houden met gemiddeld 2,5% groei conform het scenario van het Planbureau voor de Leefomgeving en daarbovenop het effect van 5 kiloton reductie van ammoniakemissie door het aanvullend pakket aan landbouwmaatregelen¹. Ontwikkelingsruimte kent een differentiatie in ruimte en tijd. Dat wil zeggen dat de omvang van

¹ De resterende ammoniakreductie van 5 kiloton komt ten goede aan een verdere daling van de stikstofdepositie.

ontwikkelingsruimte varieert over de Natura 2000-gebieden, maar ook binnen de Natura 2000-gebieden. Dit is onder andere afhankelijk van de locatie en omvang van stikstofemitterende bronnen en varieert dus op lokaal niveau. Verder neemt de ontwikkelingsruimte geleidelijk toe in de loop van de jaren, vanwege een verdergaande daling van de stikstofdepositie, en zal geleidelijk in de tijd ook worden toegekend en benut.

Uit het ecologisch oordeel komt naar voren dat er voor alle stikstofgevoelige gebieden op 5 na geen belemmering is om ontwikkelingsruimte toe te kennen. Dit onder de voorwaarde dat de benodigde maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Uit de gebiedsanalyses blijkt verder dat met de bestuurlijk afgesproken omvang, er voor het merendeel van de Natura 2000-gebieden er gemiddeld genomen voldoende ontwikkelingsruimte is. Hier zijn 3 categorieën voor onderscheiden:

1. Evenwicht: voor 80 gebieden is de ontwikkelbehoefte vrijwel in balans met de ontwikkelingsruimte. Dit is het geval als de ontwikkelbehoefte voor meer dan 80% wordt gedekt door de ontwikkelingsruimte die met de PAS ontstaat.
2. Overschot: 20 gebieden kennen een overschot aan ontwikkelingsruimte.
3. Tekort: voor 13 gebieden wordt een tekort aan ontwikkelingsruimte verwacht. Dat zijn gebieden waar het tekort meer dan 20% van de ontwikkelbehoefte bedraagt. Voor deze 13 gebieden wordt de ontwikkelbehoefte nog nader geanalyseerd als ook de mogelijkheden om de ontwikkelingsruimte te vergroten.

De PAS stelt de beschikbare ontwikkelingsruimte vast voor een planperiode van 6 jaar, dus tot aan 2018. Deze ruimte is vervolgens verdeeld over twee tijdsblokken van 3 jaar, het uitgangspunt is dat in de eerste helft van de planperiode maximaal 60% van de ontwikkelingsruimte toegekend mag worden. Met deze verdeling is het mogelijk direct bij aanvang van de planperiode economische activiteiten toe te staan. Daarnaast is er ook in de tweede helft van de planperiode nog voldoende ruimte beschikbaar. De overeengekomen verdeling is evenwichtig, vlak eventuele ecologische effecten van een tijdelijke hapering in depositieafname naar verwachting voldoende af en biedt ruim de mogelijkheid tot bijsturing indien dat op basis van monitoring nodig is.

In de PAS wordt ontwikkelingsruimte gereserveerd voor belangrijke nationale en regionale projecten, zoals MIRT en snelheidsverhoging. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de verdeling van de (resterende) ontwikkelingsruimte. De operationalisering hiervan dient nog plaats te vinden, als ook het opstellen van spelregels over hoe om te gaan met schaarste en verdeling over sectoren. Dit zal juridisch nader worden vastgelegd. Zoals aangegeven in de brief over het Mestbeleid van 28 september j.l. (TK 33 037, nr. 1) zal ik daarbij onderzoeken of het mogelijk is om bij voorrang ontwikkelingsruimte toe te kennen aan bedrijven die duurzaam produceren. Ik denk dan met name aan bedrijven die verdergaand dan de wettelijke eisen de stikstofuitstoot beperken. Het mes snijdt op die manier aan twee kanten: dergelijke duurzame bedrijven hebben minder ontwikkelingsruimte nodig waardoor er meer bedrijven in aanmerking kunnen komen voor ontwikkelingsruimte en het stimuleert de ontwikkeling van duurzame bedrijfssystemen.

Ad 5. Borging voor uitvoering van maatregelen

Voor een sluitend en houdbaar PAS is het uitermate van belang dat de uitvoering van de benodigde maatregelen geborgd is. Dit wordt in de eerste plaats verzekerd door de wettelijke uitvoeringsplicht voor maatregelen die worden opgenomen in de PAS.

Daarnaast vraagt het om voldoende financiering voor uitvoering van de maatregelen, draagvlak, bestuurlijk commitment en zo nodig tijdige verankering van maatregelen in planvorming, beleidsregels en wetgeving. Zowel het ecologisch oordeel als het toedelen van ontwikkelingsruimte is randvoorwaardelijke gekoppeld aan de uitvoering van de benodigde maatregelen en het daadwerkelijk realiseren van de verwachte daling in stikstofdepositie.

Ik ben in overleg met de betrokken partijen om hier goede afspraken over te maken. Zo is het de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en de vijf provinciale overheden om bindende afspraken te maken welke stikstofreducerende maatregelen wanneer worden genomen en te zorgen dat deze in bijbehorende wet- en regelgeving worden verankerd. Het voornemen is de aanscherping van de AMvB Huisvesting voor de extra landbouwmaatregelen per 1 januari 2014 in werking te laten treden. De aanscherping van de eisen voor mestaanwending zal worden opgenomen in het besluit gebruik meststoffen. Afspraken over de borging van de voer- en managementmaatregelen vormt nog onderdeel van het gesprek met LTO. Voor beide categorieën maatregelen geldt ook hier een voorgenomen ingangsdatum van 1 januari 2014. Verder moeten de verantwoordelijke overheden zich verbinden aan het nemen van de benodigde ecologische herstelmaatregelen in de eerste 6 jaar en goede afspraken maken over monitoring. Behoudens hydrologie, zijn de herstelmaatregelen financieel gedekt met het decentralisatieakkoord voor natuur.

Ad 6. Monitoring en spelregels voor bijsturing

Om de werking van de PAS in de praktijk aan te kunnen tonen en daarmee projecten en andere handelingen houdbaar te kunnen vergunnen, is monitoring essentieel. Het monitoringsprogramma van de PAS wordt uniform opgezet en zorgt voor tijdige beschikbaarheid van monitoringsgegevens van alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden op basis waarvan eventuele bijsturing plaats kan vinden. De PAS richt zich op de monitoring van:

- **Maatregelen**
Landelijk, provinciaal en per gebied is er jaarlijks inzicht of de in de PAS afgesproken maatregelen tijdig worden genomen. Het betreft zowel brongerichte maatregelen om de stikstofemissies te beperken als ecologische herstelmaatregelen om de natuur bestendig tegen stikstof te maken. Van beide categorieën wordt in beeld gebracht of de maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Daarnaast is in lijn met de monitoring van de natuurkwaliteit inzicht gewenst in de beoogde effecten van maatregelen.
- **Ontwikkelingsruimte**
Er is jaarlijks voor ieder Natura 2000-gebied inzicht in de beschikbare, aangevraagde, toegewezen en benutte hoeveelheid ontwikkelingsruimte.
- **Stikstofdepositie**
Voor ieder Natura 2000-gebied is er jaarlijks inzicht of de stikstofdepositie daalt zoals verwacht en afgesproken.
- **Natuurkwaliteit**
Monitoring van natuurkwaliteit is belangrijk voor inzicht in de realisatie van de Natura 2000-doelen. Monitoring van habitats en soorten is een reguliere taak in het beheer van de EHS inclusief Natura 2000-gebieden.

Dit vindt plaats in het kader van het SNL Natuurkwaliteit en Monitoring. Voor de PAS is 1 à 2 keer in de planperiode van 6 jaar informatie nodig over de ontwikkeling van de kwaliteit van habitats en soorten. Dit is essentieel om te kunnen onderbouwen dat er voldaan wordt aan de

Europese verplichting van geen verdere verslechtering van de natuurkwaliteit en om inzicht te krijgen of de maatregelenpakketten het beoogde effect hebben.

Op basis van al deze monitoringsgegevens wordt jaarlijks gekeken hoe een en ander uitpakt, zodat bijgestuurd kan worden waar nodig. De spelregels voor bijsturing en eenieders rol en verantwoordelijkheid dienen nog nader geoperationaliseerd te worden. Ook na de eerste planperiode dienen er aan de hand van de monitoringsgegevens en ervaringen in de eerste 6 jaar vervolg-afspraken gemaakt te worden voor de tweede planperiode, die aanvangt in 2018.

Ad 7. De werking van de PAS bij vergunningverlening

Als een initiatiefnemer een project wil starten, zal hij samen met het bevoegd gezag, veelal de provincie, moeten bezien of significante negatieve gevolgen/verslechtering op voorhand kunnen worden uitgesloten, zonder rekening te houden met mitigerende maatregelen. Dit vindt plaats in de zogenoemde voortoets. De PAS zal daarbij – voor zover het om stikstof gaat – een belangrijke rol spelen. Met het instrument AERIUS kan met de benodigde zekerheid uitspraken worden gedaan of er op geen enkele plek in geen enkel Natura 2000-gebied een toename van de stikstof zal plaatsvinden. In de voortoets stelt het bevoegd gezag samen met de initiatiefnemer vast of in geen enkel Natura 2000-gebied een toename van de stikstofdepositie plaatsvindt. Mocht op grond van de berekeningen met AERIUS blijken dat er een toename in stikstofdepositie plaatsvindt in een Natura 2000-gebied, dan kan de initiatiefnemer in overleg met het bevoegd gezag de in de PAS vastgestelde ontwikkelingsruimte aanspreken. Als uit de berekeningen van AERIUS volgt dat het project met de toegekende ontwikkelingsruimte geen verhoging van de depositie meer veroorzaakt en dus geen mogelijke significante gevolgen heeft of een verslechtering oplevert voor Natura 2000 gebieden dan kan de initiatiefnemer een vergunning krijgen. De op grond van de Europese regelgeving benodigde passende beoordeling voor de vergunning bestaat dan uit de verwijzing naar de ecologische onderbouwing van de PAS, zoals verwoord in de betreffende gebiedsanalyse, de op basis daarvan toegekende ontwikkelingsruimte in de PAS en de berekening van de AERIUS. Op deze wijze is het relatief eenvoudig om een vergunning te verlenen voor zover het toetsing aan het aspect stikstof betreft. De bewijslast voor de initiatiefnemer wordt aanmerkelijk verkleind.

In het geval er geen of (lokaal) onvoldoende ontwikkelingsruimte voorhanden is, kan de initiatiefnemer met het bevoegd gezag onderzoeken of op grond van projectspecifieke mitigerende maatregelen in een passende beoordeling kan worden vastgesteld dat het project geen significante gevolgen heeft. Als significant negatieve effecten, met toepassing van ontwikkelingsruimte en mitigerende maatregelen, niet kunnen worden uitgesloten dan kan alleen nog vergunning worden verleend na de ADC-toets.

De ADC-toets houdt in een onderzoek naar Alternatieven, het aantonen van een Dwingende reden van groot openbaar belang, waaruit blijkt dat deze activiteit uitgevoerd moet worden en Compensatie van verloren gaande waarden.

De initiatiefnemer kan de procedure ook via de omgevingsvergunning laten lopen en combineren met meerdere benodigde vergunningen. De aanvraag loopt dan via de gemeente. De provincies, of in het voorkomende geval het Rijk, zijn bevoegd om de gevolgen voor de natuur door

de voorgenomen activiteit te beoordelen. Zij overleggen daartoe een «verklaring van geen bedenkingen» af aan de betrokken gemeente.