

Vergaderjaar 2011–2012

30 825

Ecologische hoofdstructuur

Nr. 109

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2011

In het Algemeen Overleg van 7 september 2011 (kamerstuk 30 825, nr. 108) heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) inzake artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbwet).¹

De Afdeling heeft 7 september 2011 uitspraak gedaan over de weigering van het college van gedeputeerde staten van Gelderland vergunning te verlenen voor de uitbreiding van een varkenshouderij op grond van artikel 19d van de Nbwet en 19kd van de Nbwet. Het college was van oordeel dat in dit geval op grond van artikel 19kd van de Nbwet geen vergunning is vereist, omdat de stikstofdepositie van de desbetreffende veehouderij op de daarvoor gevoelige habitats ten opzichte van de referentiedatum – 7 december 2004 – niet toeneemt en omdat er ook geen andere nadelige effecten voor Natura 2000-gebieden aan de orde zijn.

Tegen deze beslissing is door een belangenorganisatie bezwaar aange-tekend en vervolgens, na afwijzing van het bezwaar door het college, beroep ingesteld bij de Afdeling. De Afdeling heeft de beslissing op bezwaar vernietigd. Voordat in het onderstaande nader wordt ingegaan op de uitspraak van de Afdeling, wordt eerst kort het wettelijk kader geschetst.

Wettelijk kader

Artikel 19d, eerste lid, van Nbwet bepaalt dat het verboden is zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, projecten of andere handelingen te realiseren, onderscheidenlijk te verrichten, die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

¹ ABRvS, 7 september 2011, zaaknr. 201003301/1/R2.

Artikel 19kd, eerste lid, van de Nbwet bepaalt dat het bevoegd gezag bij besluiten over het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, niet de gevolgen betreft die een handeling kan hebben door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied in de volgende gevallen:

- a. de handeling is gebruik dat op de referentiedatum werd verricht en sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd, en heeft sedertdien per saldo geen toename van stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied veroorzaakt;
- b. de handeling is een activiteit die na de referentiedatum is begonnen, of een gebruik dat na de referentiedatum in betekenende mate is gewijzigd, waarbij is verzekerd dat, in samenhang met voor die activiteit getroffen maatregelen, de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied als gevolg van die activiteit of dat gebruik per saldo niet is toegenomen of zal toenemen.

Onder «referentiedatum» wordt, voor zover hier van belang, ingevolge artikel 19kd, derde lid, van de Nbwet 7 december 2004 verstaan. Dit is de datum waarop de huidige speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats en de habitats van soorten op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst. Vanaf dit tijdstip moeten deze speciale beschermingszones ingevolge de Habitatrichtlijn beschermd worden tegen verslechtering, door welke oorzaak ook, en tegen significante effecten van plannen en projecten.

Oordeel Afdeling

Van belang is dat in de uitspraak van de Afdeling de in artikel 19kd van de Nbwet getroffen voorziening in materiële zin niet ter discussie staat. Het gaat dan om het in dat artikel neergelegde uitgangspunt dat handelingen die, eventueel na saldering, niet leiden tot toename van de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats, in beginsel toelaatbaar zijn. Het gaat in de uitspraak over twee punten. Het gaat om de vraag of de toelaatbaarheid van de handeling, ondanks het feit dat er geen toename van de stikstofdepositie plaatsvindt, tot uitdrukking moet komen in een vergunning, of dat in het geheel geen vergunning vereist is, ervan uitgaande dat er buiten het aspect van de stikstofdepositie geen andere elementen zijn die nadelige effecten kunnen hebben. Het gaat voorts om de vraag welk referentiemoment heeft te gelden voor de bepaling of al dan niet sprake is van toename van de stikstofdepositie, ingeval het gaat om leefgebieden voor vogels, en in verband daarmee de vraag of artikel 19kd van de Nbwet op leefgebieden voor vogels van toepassing is.

Vergunningplicht artikel 19kd van de Nbwet

De Afdeling oordeelt dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat artikel 19kd van de Nbwet een uitzondering maakt op de vergunningplicht ingevolge artikel 19d van de Nbwet. Volgens de Afdeling kan uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 19kd van de Nbwet worden afgeleid dat beoogd is om de vergunningplicht op grond van artikel 19d van de Nbwet niet van toepassing te laten zijn als voldaan is aan de voorwaarden van artikel 19kd van de Nbwet. Uit de redactie van artikel 19kd van de Nbwet blijkt volgens de Afdeling echter niet dat de vergunningplicht vervalt als is voldaan aan de in dat artikel omschreven voorwaarden. Dit betekent dat de vergunningplicht op grond van artikel 19d van de Nbwet van toepassing is.

Materieel heeft dit oordeel van de Afdeling geen gevolgen: is voldaan aan de voorwaarden van artikel 19kd van de Nbwet en er geen andere

elementen zijn die nadelige effecten kunnen hebben, dan worden de gevolgen van de stikstofdepositie niet betrokken bij de vergunningverlening en moet een vergunning worden verleend. Deze vergunning behelst dan niet meer dan de constatering dat artikel 19kd van de Nbwet van toepassing is, dat er overigens niet is gebleken van nadelige effecten voor Natura 2000-gebieden en dat het project of de handeling dus wordt vergund. Dat geldt althans voor de speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats en habitats van soorten. Op de leefgebieden voor vogels wordt hierna nog ingegaan.

Het handhaven van de vergunningplicht in de situatie van artikel 19kd van de Nbwet leidt tot overbodige administratieve handelingen. Om deze situatie op te heffen zal de regering op korte termijn met een voorstel komen om de wet op dit punt te verduidelijken.

Referentiedatum artikel 19kd van de Nbwet

De Afdeling oordeelt dat artikel 19kd van de Nbwet buiten toepassing moet worden gelaten voor zover het gaat om leefgebieden voor vogels die zijn aangewezen vóór 7 december 2004. De Afdeling komt tot dit oordeel, omdat er sprake is van strijd met artikel 7 Habitatrichtlijn: deze gebieden moeten al vóór 7 december 2004 beschermd zijn.

Dit betekent dat handelingen die mogelijk effecten hebben op stikstofgevoelige leefgebieden voor vogels die zijn aangewezen vóór 7 december 2004, getoetst moeten worden aan de artikelen 19d, 19e, 19f, 19g en 19h van de Nbwet. Dit houdt in dat de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen inzichtelijk moeten worden gemaakt en, voor zover er sprake is van nadelige gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen, er een vergunning moet worden aangevraagd.

De regering zal op korte termijn met een voorstel komen om artikel 19kd van de Nbwet in lijn met de uitspraak van de Afdeling aan te passen zodat ook voor leefgebieden voor vogels hiervan gebruik kan worden gemaakt.

Overigens wordt in het kader van de programmatische aanpak stikstof in beeld gebracht welke leefgebieden voor vogels gevoelig zijn voor stikstof.

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