

Vergaderjaar 2019–2020

32 670

Voortgang Natura 2000

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2019

De leden Dessing en Van der Linden (FVD) hebben verzocht om informatie en stukken, waaruit blijkt waarom het «Toetsingskader ammoniak rond Natura 2000 gebieden» in 2008 juridisch niet houdbaar is gebleken, zodat kan worden beoordeeld in hoeverre de overwegingen van destijds ook nu nog opgaan. Met deze brief voldoe ik aan dat verzoek.

Op grond van het bijgevoegde Toetsingskader Ammoniak¹ (bijlage 1) kon een natuurvergunning worden verleend voor de wijziging of uitbreiding van een veehouderijbedrijf nabij voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden, voor zover de ammoniakdepositie van dat bedrijf op de dichtstbijzijnde rand van het natuurgebied na uitbreiding niet hoger was dan 5% van de kritische depositiewaarde voor het gebied.

De drempelwaarde volgend uit dit toetsingskader is niet houdbaar gebleken bij de Afdeling bestuursrechtspraak en bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

Afdeling bestuursrechtspraak over vergunning (voorlopige voorziening)

Bij de bijgevoegde uitspraak van 26 maart 2008² (bijlage 2) schorste de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een Natura 2000-vergunning, gebaseerd op de drempelwaarde van 5% uit het Toetsingskader Ammoniak, omdat ernstige twijfel bestond of het toetsingskader voldoende waarborg bood dat de vergunde uitbreiding geen significante gevolgen zou hebben voor het betrokken Natura 2000-gebied. Daarbij werd in aanmerking genomen dat in het onderzoek van Alterra/Wageningen Universiteit waarop het toetsingskader is gebaseerd, wordt aangegeven dat wordt uitgegaan van het gemiddelde

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165802.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165802.

depositieniveau op het totale natuurgebied, maar dat de deposities lokaal sterk kunnen afwijken. Langs de randen van een natuurgebied is op sommige plekken de piekbelasting 5 tot 10 keer zo groot als de gemiddelde depositiewaarde, aldus Alterra in het onderzoek. Daarnaast werd relevant geacht dat door cumulatieve depositie ter plaatse reeds sprake was van een overbelaste situatie, waarop de depositie verder zou toenemen door de bestreden vergunning.

Afdeling advisering over ontwerp-AMvB ammoniak

Op 29 februari 2008 bracht de Afdeling advisering van de Raad van State advies uit over het bijgevoegde ontwerp van de «AMvB ammoniak»³ (bijlage 3).⁴ De Afdeling advisering had bezwaar tegen de inhoud van de ontwerp-AMvB en gaf in overweging niet aldus te besluiten. Op 18 april 2008 is het nader rapport uitgebracht, waarin werd gereageerd op het advies en werd aangegeven dat de AMvB niet zou worden vastgesteld. De ontwerp-AMvB⁵, het advies van de Afdeling advisering en het nader rapport zijn bij deze brief gevoegd (bijlage 4).

De Afdeling advisering wees er in haar advies op dat, gelet op het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de Habitatrichtlijn, een generieke vrijstelling van een vergunningplicht, zoals in het ontwerpbesluit was beoogd, alleen dan in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, indien op voorhand kan worden vastgesteld dat zich geen significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden kunnen voordoen. Daarvan was naar het oordeel van de Afdeling advisering geen sprake.

Ten eerste bleek uit het rapport van Alterra/Wageningen Universiteit dat aan het besluit ten grondslag lag, dat de lokale deposities sterk kunnen afwijken van de gemiddelde deposities per habitatgebied, zodat die gemiddelde waarde niet als uitgangspunt kon worden gehanteerd.

Ten tweede was in het onderzoek geen rekening gehouden met cumulatieve effecten die kunnen leiden tot een toename van de ammoniakdepositie binnen de gestelde drempelwaarde.

Ten derde was de conclusie in het ontwerpbesluit dat de depositie in de Habitatgebieden ten minste op het niveau van 2004 zou blijven, naar het oordeel van de Afdeling advisering onvoldoende zeker.

De Afdeling advisering wees er ten slotte op dat, teneinde de instandhoudingsdoelstellingen overeenkomstig de eisen van de Habitatrichtlijn te realiseren, de ammoniakdepositie zou moeten dalen tot onder de kritische depositiewaarden. Het besluit levert daartoe geen bijdrage, maar geeft juist een contraproductieve impuls.

Afdeling bestuursrechtspraak over het PAS

In de bijgevoegde uitspraken⁶ van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 mei 2019 (bijlagen 5 en 6), over het programma aanpak stikstof 2015–2021 (PAS) en over de vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten, volgend op het arrest van het Europese Hof van 7 november 2018, geeft de Afdeling bestuursrechtspraak verder duidelijkheid over de relevante juridische toetsingskaders. Die kaders komen grotendeels overeen met de overwegingen van de Afdeling bestuursrecht-

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165802.

⁴ Voluit: ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de toevoeging van categorieën van projecten en andere handelingen waarop het vergunningvereiste van de Natuurbeschermingswet 1998 niet van toepassing is.

⁵ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165802.

⁶ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165802.

spraak en Afdeling advisering in 2008 ten aanzien van het Toetsingskader Ammoniak, maar zijn verder uitgewerkt. Wel nuanceert de Afdeling bestuursrechtspraak – overeenkomstig eerdere jurisprudentie – de betekenis van de kritische depositiewaarde: zij ziet geen aanknopingspunt dat de kritische depositiewaarde als een absolute waarde zou gelden voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen.⁷

De Afdeling bestuursrechtspraak bevestigt in de uitspraken van 29 mei jl. dat een categorale vrijstelling van de verplichting uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn alleen mogelijk is, wanneer duidelijk is dat in geen van de gevallen die onder de vrijstelling vallen, een passende beoordeling hoeft te worden gemaakt.⁸ Kan dat niet, omdat significante gevolgen niet op voorhand op basis van objectieve gegevens zijn uit te sluiten, dan moet een passende beoordeling ten grondslag worden gelegd aan de vrijstelling.

Uit de uitspraken blijkt dat een vrijstelling voor activiteiten onder een grens- of drempelwaarde, zoals die was voorzien in het kader van het programma aanpak stikstof 2015–2021, met een begrenzing tot projecten die binnen een vooraf passend beoordeelde depositieruimte vallen, in beginsel wel aanvaardbaar is.⁹ De passende beoordeling op basis waarvan de grenswaarde in het kader van het PAS was vastgesteld, voldeed evenwel niet aan de eisen die daaraan blijkens de Europese jurisprudentie moeten worden gesteld. Essentieel is met name de eis dat de positieve effecten van de in de beoordeling betrokken maatregelen voor elke locatie van het betrokken Natura 2000-gebied moeten vaststaan.¹⁰ Daarnaast kunnen maatregelen alleen ter mitigatie van de potentiële schade veroorzaakt door een project in de passende beoordeling worden betrokken, wanneer de maatregelen additioneel zijn ten opzichte van de maatregelen die reeds getroffen moeten worden om behoud en herstel van de natuur te garanderen.¹¹

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten

⁷ Rechtsoverweging 13.5 van de uitspraak over het PAS, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

⁸ Rechtsoverweging 7.3 van de uitspraak over de vrijstelling voor beweiden en bemesten, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

⁹ Rechtsoverweging 7.5 van de uitspraak over de vrijstelling voor beweiden en bemesten, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

¹⁰ Rechtsoverweging 130 van de uitspraak over het PAS, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

¹¹ Rechtsoverwegingen 13.6 en 13.7 van de uitspraak over het PAS, ECLI:NL:RVS:2019:1603.