

Vergaderjaar 2013–2014

32 670

Voortgang Natura 2000

Nr. 88

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2014

In deze brief bericht ik u over de stand van zaken van het Programma aanpak stikstof (PAS). Hierbij ga ik in op het verzoek van de VC EZ en informeer ik u over regelingen voor generieke landbouwmaatregelen.

Gebiedsanalyses en uitspraak A2

Op 1 april heb ik u geïnformeerd over de voortgang van de PAS (Kamerstuk 33 669, nr. 41). In deze brief ben ik ingegaan op de voortgang van het programma en de gebiedsanalyses en de nadere analyse daarvan naar aanleiding van de conclusie van de Advocaat Generaal inzake het tracé-besluit A2. De screening van de gebiedsanalyses, die mede naar aanleiding van deze zaak is gestart, wordt nu uitgevoerd. Vervolgens zullen de betrokken bestuursorganen de gebiedsanalyses aanpassen.

Uw Kamer vraagt om informatie omtrent de ontwikkelingen met betrekking tot de gerechtelijke procedure over de verbreding van de A2 – Den Bosch–Eindhoven in relatie tot de PAS. Inmiddels heeft het Europese Hof van Justitie in deze zaak arrest gewezen. Met dat arrest is een definitief antwoord gegeven op de prejudiciële vragen die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft gesteld over de juiste uitleg van in het bijzonder artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn.¹

De kwestie in deze zaak was dat als gevolg van de verbreding van de A2 – overeenkomstig het tracébesluit dat voorlag bij de Afdeling – de stikstofdepositie op het natuurlijke habitatype «blauwgraslanden» in het Natura 2000-gebied «Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek» toenam. Het betrokken Natura 2000-gebied is aangewezen met name vanwege de aanwezigheid van dit natuurlijke habitatype en voor dat habitatype geldt in dat gebied een hersteldoelstelling: het areaal moet worden vergroot en de kwaliteit moet worden verbeterd. Het Hof stelt vast dat uit de stukken blijkt dat de wegverbreding overeenkomstig het

¹ Hof van Justitie van 15 mei 2014 in zaak C-521/12.

litigieuze tracébesluit significant negatieve gevolgen kan hebben voor de bestaande «blauwgraslanden», zowel voor het areaal als voor de kwaliteit, wegens uitdroging en wegens verzuring van de bodem door stikstofdepositie. Het Hof oordeelt dat het project daarmee het duurzame behoud van de wezenlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied in gevaar kan brengen en dat het project derhalve de natuurlijke kenmerken van het gebied als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn kan aantasten. Volgens het Hof doet daaraan niet af dat elders in het gebied nieuwe blauwgraslanden worden aangelegd van tenminste dezelfde omvang als het bestaande areaal. Het Hof wijst er in dit verband op dat deze maatregelen er niet toe strekken om de mogelijk significant negatieve gevolgen die voor de blauwgraslanden rechtstreeks uit de verbreding van de A2 voortvloeien te voorkomen of de verminderen, maar beogen die gevolgen nadien te compenseren. In die omstandigheden kunnen deze maatregelen volgens het Hof niet garanderen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Daarbij wijst het Hof ook nog op de onzekerheid of en wanneer de positieve gevolgen van het achteraf tot ontwikkeling brengen van de nieuwe habitat zich daadwerkelijk voordoen.

Waar het Hof tot de conclusie komt dat het tracébesluit zoals dat bij de Afdeling voorlag kan leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken, brengt artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn met zich dat geen toestemming voor het project kan worden verleend, tenzij er geen reële alternatieven voor het project in deze vorm zijn, sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en adequate compensatie voor de aangetaste natuurwaarden wordt geboden. Voordat toestemming voor het project wordt verleend, moeten de nationale autoriteiten dan hebben onderzocht of deze voorwaarden zijn vervuld. Daarbij benadrukt het Hof dat eventuele compensatie ook binnen het Natura 2000-gebied zelf kan plaatsvinden.

De door het Hof gegeven rechtsinterpretatie is bindend voor de Afdeling bestuursrechtspraak bij haar definitieve oordeel inzake het bij haar aanhangige beroep tegen het voorliggend tracébesluit dat strekt tot verbreding van de rijksweg A2 tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven. Meer in het algemeen lijkt de door het Hof gegeven rechtsinterpretatie gevolgen te hebben voor de praktijk die thans soms wordt gevolgd bij vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Daarbij is tot nu toe geaccepteerd dat het verrekenen van effecten op gebiedsniveau mogelijk is: geaccepteerd wordt dat een habitat achteruit gaat of verdwijnt in het ene deel van het Natura 2000-gebied, als elders in hetzelfde Natura 2000-gebied aanleg of uitbreiding van eenzelfde habitat plaatsvindt. Het arrest van het Hof lijkt tot gevolg te hebben dat bij de vergunningverlening voor het trekken van de conclusie dat met zekerheid geen aantasting van de natuurlijke kenmerken plaatsvindt en dat voor het project dus toestemming kan worden verleend, alleen rekening mag worden gehouden met maatregelen die de negatieve effecten voor de bestaande locatie voorkomen of verminderen. Voor het trekken van die conclusie mag geen rekening worden gehouden met maatregelen die elders in het gebied beogen de negatieve gevolgen voor de betrokken habitat – nadien – ongedaan te maken. Bij het voorgaande zij aangetekend dat het in de bij het Hof voorliggende specifieke casus ging om een gebied dat met name vanwege de blauwgraslanden als Natura 2000-gebied is aangewezen, waarvoor bovendien een herstelopgave geldt, en dat hier sprake is van het pas later ontwikkelen van hetzelfde habitatype, waarvan de effecten als zodanig en in de tijd gezien volgens het Hof onzeker zijn.

Voor de systematiek en opzet van de PAS als zodanig heeft het arrest geen gevolgen. Een dergelijke programmatische aanpak lag niet ter beoordeling bij het Hof voor. De PAS biedt een totaalaanpak van vermindering van stikstofdepositie en natuurherstelmaatregelen, waardoor ontwikke-

lingsruimte voor stikstof-emitterende activiteiten ontstaat. Dat betekent dat op voorhand zeker wordt gesteld dat de vergunningverlening voor concrete projecten onder toedeling van ontwikkelingsruimte geen nadelige gevolgen zal hebben voor de instandhoudingsdoelen in Natura 2000-gebieden. De uitspraak van het Hof maakt duidelijk dat die nadelige gevolgen – buiten de uitzondering als voorzien in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, de zogenaamde «ADC-toets» – ook niet lokaal mogen plaatsvinden, in de zin van een deels verdwijnen of een wezenlijke kwalitatieve achteruitgang van een natuurlijk habitattype of een habitat van soorten waarvoor het Natura 2000-gebied (mede) is aangewezen.²

Bestemmingsplannen in relatie tot de PAS

Uw Kamer vraagt mij naar de ontwikkelingen naar aanleiding van het advies dat de provincie Zuid-Holland heeft ingewonnen over de gevolgen van de PAS voor de vaststelling van de bestemmingsplannen. Ook het IPO heeft een advies ingewonnen aangezien het alle provincies aangaat. Ik acht het van groot belang dat bestemmingsplannen kunnen worden vastgesteld en voer daarover overleg met de betrokken partijen bij de PAS.

Provincies en ik hebben onderzocht of de PAS belemmerend zou kunnen werken bij de vaststelling van bestemmingsplannen die kunnen leiden tot een toename van de stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden. Gezamenlijk hebben wij geconcludeerd dat de PAS, net als het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) (Kamerstuk 33 669), naar verwachting geen belemmeringen voor bestemmingsplannen op zal leveren.

Het is mij bekend dat bij mede-overheden zorg bestaat en behoefte aan duidelijkheid over de wijze waarop in de praktijk bestemmingsplannen worden ingevuld en getoetst, ook na vaststelling van de PAS. Provincies en Rijk hebben in het bestuurlijk overleg van 30 juni 2014 afgesproken hierin gezamenlijk te zullen voorzien. Zowel in de geldende wettelijke regeling als in de PAS, zoals die in de praktijk is ontwikkeld, staat de toestemmingverlening voor concrete projecten en andere handelingen centraal, naast vermindering van de stikstofbelasting en natuurherstel. Niet beoogd is voor reguliere bestemmingsplannen een voorziening te treffen en reservering van ontwikkelingsruimte mogelijk te maken. Zou ontwikkelingsruimte worden toegedeeld aan bestemmingsplannen, dan zou deze ruimte niet beschikbaar zijn om toe te delen aan concrete projecten en handelingen die gedurende de geldingsduur van het programma daadwerkelijk voor toestemmingverlening bij de bevoegde gezagen voorliggen.

In formele zin verandert er met de PAS ten opzichte van de huidige situatie niets voor de plantoets bij bestemmingsplannen. Voor de bestemmingsplannen die kunnen leiden tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste gebieden zal ook na vaststelling van het programma stikstof een plantoets in de vorm van een passende beoordeling moeten worden uitgevoerd, zoals die nu al geldt op grond van artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Deze moet betrekking hebben op de maximale planologische mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.³ De regels over de programmatische aanpak stikstof zijn daarop niet van toepassing en het beschikken over «ontwikkelingsruimte» is daarvoor niet nodig,

² De Eerste Kamer heb ik hierover recentelijk dienovereenkomstig geïnformeerd in de memorie van antwoord op het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken omtrent het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) (Kamerstuk 33 669).

³ Bijvoorbeeld ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201105435/1/R3.

waar deze «ontwikkelingsruimte» per definitie alleen is gekoppeld aan concrete projecten en andere handelingen waarvoor in de lopende programmaperiode toestemming wordt verleend en het bestemmingsplan een andere reikwijdte heeft. Aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied door het bestemmingsplan kan in ieder geval worden uitgesloten, indien de passende beoordeling uitwijst dat, met inachtneming van mitigerende maatregelen, de totale omvang van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden door de verwezenlijking van de ontwikkelingsmogelijkheden van het plan niet toeneemt ten opzichte van de huidige situatie.^{4 5} Neemt de stikstofdepositie wel toe, dan zal uit de passende beoordeling moeten blijken dat de natuurlijke kenmerken niet in het geding zijn.

Hierbij kunnen maatregelen worden ingezet. Wat betreft die maatregelen is van belang dat noch de geldende wettelijke regeling inzake de PAS noch het aangehaalde wetsvoorstel eraan in de weg staat om – overeenkomstig de daarvoor door de Afdeling bestuursrechtspraak geformuleerde voorwaarden – bij de plantoets de stikstofdepositie van nieuwe functies en stikstofdepositie van beëindigde functies te salderen.⁶ Voor zover in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen samenvallen met concrete prioritaire projecten of andere handelingen voor de toestemmingverlening waarvan in het geldende programma aanpak stikstof ontwikkelingsruimte is gereserveerd, kan op dat punt bij de plantoets gebruik worden gemaakt van de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het programma aanpak stikstof. In zoverre kan het programma aanpak stikstof – al is dat als zodanig niet bedoeld voor plannen – de plantoets vereenvoudigen. Ik verwacht dat op deze wijze in de meeste gebieden de plantoets geen probleem zal opleveren. In het buitengebied zijn de nieuwe ontwikkelingen in bestemmingsplannen over het algemeen sowieso beperkt van aard.⁷

Gevolgen van PAS voor ruimtelijke en infrastructurele projecten en plannen

Ruimtelijke en infrastructurele projecten van aantoonbaar nationaal of provinciaal maatschappelijk belang worden door het Rijk of provincies aangedragen als prioritair project. Deze prioritaire projecten worden opgenomen als bijlage bij de komende Regeling programmatische aanpak stikstof.

Voor deze prioritaire projecten wordt in het PAS-programma ontwikkelingsruimte gereserveerd voor de daarbij aangegeven Natura 2000-gebieden (zogenoemd «segment 1»).

Vanwege het dynamische karakter van de ontwikkelbehoefte is het voornemen om de projectenlijst en de omvang van de daarmee gemoeide reservering van ontwikkelingsruimte, zonodig elk jaar, maar ten hoogste twee keer per jaar, te actualiseren.

Voor overige ruimtelijke en infrastructurele projecten en plannen zal ontwikkelingsruimte beschikbaar zijn in het zogenoemde segment 2.

⁴ Deze jurisprudentie geldt in ieder geval voor veehouderij-ontwikkelingen. Bij verkeer kan ook een ontwikkeling die leidt tot vertraging van de autonome daling van stikstofdepositie mogelijk significant negatieve gevolgen hebben. Zie ABRvS 7 november 2012, nrs. 201110075/1/R4 en 201201853/1/R4.

⁵ In de vaste jurisprudentie van de Afdeling wordt als referentiesituatie bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan ter vervanging van het geldende bestemmingsplan de huidige – legale – feitelijke situatie ten tijde van de vaststelling van het nieuwe plan gehanteerd. Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2012, nr. 201109053/1/R2 en ABRvS 13 februari 2013, nr. 201201236/1/R1.

⁶ ABRvS 14 augustus 2013, nr. 201109895/1/R3.

⁷ De Eerste Kamer heb ik hierover recentelijk dienovereenkomstig geïnformeerd in de memorie van antwoord op het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken omtrent het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) (Kamerstuk 33 669).

Vergunningen voor deze projecten kunnen verleend worden indien voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is.

Berekeningen AERIUS Monitor

De afgelopen maanden is de rekenmethodiek van het rekeninstrument AERIUS nader verfijnd. Hier door kan AERIUS preciezer de ruimtelijke verdeling van afname en toename van emissies en deposities bepalen. Met AERIUS monitor 2014 zijn eerste berekeningen gedaan op basis van een ruwe raming van de ontwikkelingsbehoefte. In het Bestuurlijk overleg van 30 juni is gesproken over de berekeningen van AERIUS 2014 en is geconcludeerd dat de raming van de ontwikkelbehoefte nadere verfijning behoeft. Dit is nodig om de noodzakelijke depositiedaling te realiseren. Rijk en provincies zullen daartoe verfijndere ramingen aanleveren zodat AERIUS een nieuwe doorrekening daarvan kan uitvoeren. De uitkomsten van deze opnieuw berekende ontwikkelingsruimte en -behoefte en de gevolgen daarvan voor de depositiedaling zullen naar verwachting na het zomerreces beschikbaar komen.

Regelingen ten behoeve van generieke landbouwmaatregelen

Ter ondersteuning van de overeenkomst met het bedrijfsleven voor generieke maatregelen landbouw (zie mijn brief van 2 april 2014) en gezien de ruime belangstelling in 2013 heb ik het voornemen om ook dit jaar een aantal subsidieregelingen open te stellen ten behoeve van het vergroten van de kennis over de mogelijkheden om de uitstoot van ammoniak te verminderen, het stimuleren van innovatie en het stimuleren van het daadwerkelijk toepassen van maatregelen op landbouwbedrijven.

Dit betreft de subsidieregelingen:

- integraal duurzame stallen voor agrarische bedrijven in de nabijheid van Natura 2000-gebieden;
- meetprogramma;
- beroepsopleiding en voorlichting.

Daarnaast zal ik dit jaar twee regelingen «Small Business Innovation Research» (SBIR) openstellen, namelijk voor het ontwikkelen van voer- en managementmaatregelen en voor het ontwikkelen van maatregelen met een dubbele doelstelling. Dit laatste houdt in dat deze maatregel naast het verminderen van de uitstoot van ammoniak ook moet bijdragen aan het realiseren van één of meer andere beleidsdoelen zoals het verbeteren van het stalklimaat of het ontwikkelen van innovatieve mestbehandelings- of mestverwerkingstechnieken.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkma