



De Crisis- en herstelwet en Natura 2000

Verslag Informatiebijeenkomst - 30 maart 2010

De heer Meine Bruinsma van het Regiebureau Natura 2000 opent de bijeenkomst en heet de aanwezigen van harte welkom. Hij is blij dat zoveel personen zijn gekomen, terwijl deze bijeenkomst op een heel korte termijn is aangekondigd. Dit onderstreept weer het belang van deze wet. Er zijn vertegenwoordigers van de verschillende bevoegde gezagen Natura 2000 en van de maatschappelijke organisaties aanwezig.

Hij geeft aan dat de heer Niels Berg van LNV, Directie Juridische Zaken, een inleiding zal geven over de Crisis- en herstelwet in relatie tot Natura 2000. Na de inleiding is volop gelegenheid tot het stellen van vragen. Om 13.00 uur zal de workshop worden afgesloten en wordt de lunch geserveerd.

De heer Niels Berg neemt het woord.

Er is – terecht – veel belangstelling voor de Crisis- en herstelwet. De wijze waarop deze wet tot stand is gekomen is bijzonder en is gepaard gegaan met veel publiciteit. In deze bijeenkomst zal hij zich beperken tot de wijzigingen van de Natuurbeschermingswet 1998.

Waarom is de Nb-wet gewijzigd?

De directe aanleiding van de wetswijziging is een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 april 2009, waarin een Nb-wet-vergunning voor een veehouderij werd vernietigd, kort gezegd vanwege de te hoge stikstofdepositie. Naar aanleiding van een spoeddebat in de Tweede Kamer op 9 april 2009 is een motie Van der Vlies/Koopmans aangenomen waarin de regering werd opgeroepen aan milieuvriendelijke bedrijven de mogelijkheid te bieden door te gaan met hun activiteiten. De Minister van LNV heeft toen rek- en ruimtemaatregelen aangekondigd (zie sheet 3). In dat verband is aan een commissie onder leiding van de heer Huijs gevraagd om hierover te adviseren.

Op 30 juni 2009 heeft de Minister van LNV een brief aan de Kamer gestuurd waarin zij de te treffen de rek- en ruimtemaatregelen aankondigt, en waarin zij ingaat op het advies van de Commissie Huijs.

Stikstofvoorziening (zie sheet 4)

De hoge stikstofdepositie is een probleem voor Natura 2000-gebieden, en moet worden teruggedrongen. De wetswijziging biedt daarvoor aanvullend instrumentarium. In de eerste plaats de aanschrijvingsbevoegdheid, waarmee het bevoegd gezag (meestal gedeputeerde staten, soms de minister LNV) passende maatregelen treft om de stikstofdepositie terug te brengen (art. 19ke). Daarbij kan het gaan om individuele maatregelen, maar ook om generieke voorschriften ten aanzien van inrichtingen. Dat laatste kan alleen geschieden door provinciale staten, via een provinciale verordening.

Op basis van een amendement is verder een kader in de wet opgenomen voor programmatische aanpak van de reductie van de stikstofdepositie. Daarin leggen de verantwoordelijke ministers in overeenstemming met de betrokken provincies vast welke reductie van de stikstofdepositie moet worden verwezenlijkt, met welke inzet van instrumenten dat gebeurt en hoe dit wordt gemonitord. Het programma overstijgt het beheerplanniveau: het legt vast welke bijdragen de verschillende niveaus (generiek, provinciaal, gebiedsgericht) en de verschillende sectoren (landbouw, verkeer, industrie) leveren aan de vermindering van de stikstofdepositie, en geeft aan volgens welke uitgangspunten de

ontwikkelruimte die door deze maatregelen ontstaat wordt toebedeeld. De Nbwet voorziet in waarborgen dat de reductiemaatregelen ook daadwerkelijk worden getroffen.

Op de vraag of provincies moeten wachten, omdat het Rijk nu eerst aan zet is, luidt het antwoord: nee. Het programma vervangt nadrukkelijk niet de beheerplannen voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden. Het beheerplan is en blijft het centrale instrument waarin op gebiedsniveau is aangegeven hoe, waar en volgens welke tijdfasering de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied worden gerealiseerd. In het beheerplan wordt bepaald welke reductieopgave nodig is voor de in het gebied liggende natuurdoelen en welke maatregelen, in combinatie met de maatregelen uit het programma voor de stikstofreductie op rijks- en provinciaal niveau, tot de realisatie van de natuurdoelen zullen leiden. Daaronder zijn ook effectgerichte en hydrologische maatregelen begrepen. Het beheerplan deelt op gebiedsniveau overeenkomstig de uitgangspunten van het programma de ontwikkelruimte toe aan handelingen in en nabij het betrokken Natura 2000-gebied.

Om ontwikkelruimte te creëren zullen de effecten van de reductiemaatregelen dus verder moeten gaan dan uitgaande van de bestaande situatie en autonome ontwikkelingen noodzakelijk is voor de realisatie van de tussendoelen, ecologisch onderbouwd.

De heer Berg verwijst ten aanzien van het PAS verder naar de komende notitie "Juridische aspecten van de Programmatische aanpak stikstof".

De heer Berg vervolgt zijn toelichting.

Verder is geregeld dat de gevolgen voor de stikstofdepositie van bestaande, niet in betekenende mate gewijzigde activiteiten (peildatum 7 december 2004), niet getoetst bij de beoordeling van een aanvraag van een NB-wet-vergunning (artikel 19kd, eerste lid, onderdeel a, Nbwet). Dat geldt ook voor uitbreidingen van bestaande activiteiten en nieuwe activiteiten, onder de voorwaarden dat er per saldo nergens sprake is van een toename van stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied (artikel 19kd, eerste lid, onderdeel b, Nb-wet).

Deze voorziening moet voorkomen dat in de periode dat er nog geen samenhangende aanpak is geformuleerd voor bestaande situaties onnodig vergunningentrajecten worden gestart en bedrijven op slot staan. Dit wil evenwel niet zeggen dat de betrokken bedrijven als onderdeel van de samenhangende aanpak in het kader van de programmatische aanpak en de beheerplannen of – bij urgente situaties – al in een eerder stadium niet alsnog aan beperkingen worden onderworpen om de stikstofuitstoot te reduceren. Dat kan met inzet van de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 19ke Nb-wet.

De voorziening betekent evenmin dat bedrijven die na 7 december 2004 zijn gevestigd of gewijzigd en die wel hebben bijgedragen aan een toename van de depositie niet kunnen worden 'gelegaliseerd': dan zal in het kader van de vergunningenprocedure moeten worden beoordeeld of het bedrijf al dan niet onder voorwaarden en beperkingen kan worden gecontinueerd.

Communicatie is hier dus een heel belangrijk punt. Het is niet zo dat er geen vergunning nodig is en iedereen zijn gang kan gaan, want er ligt ook de plicht van de aanschrijvingsbevoegdheid van bevoegd gezag die de activiteiten weer zullen kunnen inperken. Ook via de PAS dient dit punt goed te worden gecommuniceerd.

Gevraagd wordt of het bedrijven die nu onder het stikstofniveau van 2004 produceren, is toegestaan dit 'gat' op te vullen. Het antwoord daarop is dat dit alleen is toegestaan als dit bij vergunningverlening wordt getoetst. De voorziening van art. 19kd, eerste lid, onderdeel a, Nb-wet is niet van toepassing, omdat er sprake is van een wijziging van betekenende mate van activiteiten.

De te treffen reductiemaatregelen zullen gericht zijn op het bestaande investeringsritme (nieuwbouw, vernieuwingen op het bedrijf); voor bestaande bedrijven zal dan een redelijke overgangstermijn gelden.

Duidelijk moet zijn dat de datum van 7 december 2004 alleen geldt voor stikstofdepositie en niet voor andere verslechterende of significant verstorende effecten (zie artikel 19d). daarvoor blijft de vergunningplicht onverkort gelden.

De artikelen 19kd en 19ke zijn alleen van toepassing ten aanzien van Natura 2000-gebieden, en niet beschermde natuurmonumenten. Wanneer beschermde natuurmonumenten te kampen hebben met

een te hoge stikstofdepositie, kunnen zij via de vergunning op grond van artikel 16, eerste lid, Nb-wet voorschriften verbinden aan stikstofdepositieveroorzakende schadelijke handelingen.

In antwoord op een vraag of een aanvraag na december 2004 voor uitbreiding waarbij alles wordt gesaldeerd mogelijk is onder artikel 19kd, wordt geantwoord dat moet zijn voldaan aan de voorwaarden in dat artikel. Dit houdt in dat depositie op geen enkel voor stikstof gevoelig habitatype waar dan ook mag toenemen. Stel dat de depositie in een Natura 2000-gebied op het ene punt wel iets toeneemt, maar op het andere punt weer niet, dan moet toch worden onderzocht of er significante negatieve gevolgen zijn voor de natuurwaarden. Art.19kd is dan dus niet van toepassing; de vergunningplicht geldt dan dus wel.

Gevraagd wordt wat de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 19kd, lid 2, Nb-wet inhoudt. Het gaat hier om de mogelijkheid om regels te stellen over de bepaling van de omvang van de stikstofdepositie die door een handeling wordt veroorzaakt (art. 19kd, tweede lid). Het is aan een bedrijf/initiatiefnemer om aannemelijk te maken dat zijn stikstofveroorzakende handeling niet is gewijzigd ten opzichte van 7 december 2004, of dat een nieuwe of gewijzigde handeling per saldo nergens heeft geleid tot een toename van stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied. Nadere regels hierover worden op dit moment niet nodig geacht.

Gevraagd wordt welke rekenmodellen moeten worden gebruikt voor de bepaling van de gevolgen voor de stikstofdepositie. Artikel 19kb voorziet in de bevoegdheid om rekenmodellen vast te stellen. Een regeling wordt op dit moment opgesteld.

“Klopt het dat artikel 19kd geen link heeft met de passende beoordeling?”

Tegen de achtergrond van de in gang gezette dalende lijn van stikstofdepositie, en in samenhang met het beleid ter vermindering van de stikstofdepositie – zoals uitgewerkt zal worden in het kader van de programmatische aanpak – worden activiteiten die niet, of per saldo niet leiden tot een toename van de stikstofdepositie, niet als project met mogelijk significante gevolgen aangemerkt. Tegen die achtergrond is een passende beoordeling dus niet vereist op grond van artikel 6, lid 3, van de Habitatrictlijn. Wel geldt artikel 6, lid 2, van die richtlijn: ingeval er sprake is van een mogelijke verslechtering moet het bevoegd gezag passende maatregelen nemen. Daarin voorziet de aanschrijvingsbevoegdheid van art. 19ke.

“Worden wel de juiste maatregelen getroffen?”

De stikstofdepositie moet omlaag en daar zullen op politiek/bestuurlijk niveau de nodige knopen over moeten worden doorgehakt, in het kader van de PAS.

De Nb-wet biedt nu de ruimte om zonder vergunning in bepaalde gevallen toch de activiteiten uit te kunnen blijven voeren.

Ook als een bedrijf wel een vergunning heeft, kunnen generieke maatregelen ter reductie van de depositie worden opgelegd als dat nodig is

“Stel dat een bedrijf onder art. 19kd valt; kan er dan toch voor worden gekozen de gevolgen die verband houden met de stikstofdepositie, te betrekken bij de vergunningverlening?”

Als de initiatiefnemer en het bevoegd gezag dit beiden willen, kan er ook onderzoek worden gedaan naar de gevolgen die verband houden met het veroorzaken van stikstofdepositie. Dit maakt echter geen onderdeel uit van de beoordeling van de vergunningaanvraag. Er kunnen dan ook in de vergunning geen voorschriften m.b.t. de stikstofdepositie worden opgelegd; beperkingen kunnen dan alleen worden opgelegd via toepassing van art. 19ke (de aanschrijvingsbevoegdheid).

Bestaand gebruik (zie sheet 8)

Sinds februari 2009 was er een tijdelijke voorziening van kracht dat bestaand gebruik is vrijgesteld van vergunningplicht tot het eerste beheerplan is vastgesteld. Deze tijdelijke voorziening is nu in een blijvende omgezet. Ook als bestaand gebruik niet in het beheerplan is opgenomen blijft het vrijgesteld van vergunningplicht. Dit geldt niet voor projecten met mogelijk significante effecten. Het bevoegd gezag moet altijd wanneer er verslechtingen of significante verstoringen dreigen zorgdragen voor passende maatregelen. Hiervoor geldt de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 19c.

Beschermde natuurmonumenten (zie sheet 9)

Hiervoor geldt een verlicht regime. Hier geldt een open afweging van algemene belangen (zoals natuur en economie).

Oude doelen in Natura 2000 (zie sheet 10)

De oude doelen zijn abstract en lastig te toetsen. Daarom geldt hiervoor nu een praktisch beschermingsregime, gelijk aan dat van de beschermde natuurmonumenten. Voor de Natura 2000-doelen en de oude doelen is één vergunningaanvraag mogelijk.

Voor de bescherming van oude doelen in Natura 2000-gebieden geldt externe werking alleen voor zover dit in het aanwijzingsbesluit is geregeld.

Dat is hetzelfde regime als voor nieuwe beschermde natuurmonumenten (d.w.z. na inwerkingtreding van de Nb-wet 1998) (art. 16 lid 4).

Voor bestaande beschermde natuurmonumenten (peildatum 22 januari 1999) (dat zijn nooit Natura 2000-gebieden) geldt op basis van overgangsrecht (art. 65) overigens wel externe werking.

Opgemerkt wordt dat de CHW ook voorziet in een wijziging van bepalingen in de Nb-wet die betrekking hebben op de WABO (artikel 3.5, tweede lid).

Overige vragen

Binnen vier maanden ligt er een voorlopige programmatische aanpak stikstof. Bij een definitieve PAS is er uitzondering op vergunningplicht (artikel 19d). Die uitzondering is niet van toepassing bij een voorlopige PAS.

Als het bevoegd gezag saldering voorschrijft, kan dit via een salderingsbank. Dat was al zo en is nu expliciet gemaakt. Het betreft een 'kan-bepaling', het moet dus niet. Eigenlijk is inhoudelijk niets gewijzigd ten opzicht van voorheen. Een provincie kan hier invulling aan geven door een provinciale salderingsbank in het leven te roepen.

"De tijdelijke aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht voor in de CHW opgenomen projecten zouden oorspronkelijk ook komen te gelden voor de vergunningverlening op basis van art. 19d Nb-wet. Dat is via een amendement uit de CHW gehaald. Wordt dit dan op een andere wijze teruggebracht, via een uitvoerings-AMvB?"

Nee. Dit zal niet bij AmvB o.g.v. de CHW alsnog worden geregeld..

"Bestaand gebruik wordt getoetst in het beheerplan. Als bestaand gebruik niet in het beheerplan is opgenomen, is er dan aanschrijvingsbevoegdheid en wie gaat dit dan toetsen?"

De aanschrijvingsbevoegdheid blijft gelden. Evenals voor het opgenomen bestaand gebruik in het beheerplan zal ook hier het bevoegd gezag toetsen. Het bevoegd gezag is hetzelfde gezag dat anders de Nb-wet-vergunning zou hebben verleend.

Voor nieuwe handelingen geldt dat vrijstelling van vergunningplicht voor stikstof (19kd) alleen als nergens per saldo gevolgen zijn; dus als geen enkel stikstofgevoelig habitatype waar dan ook negatieve gevolgen hierdoor ondervindt.

"Wat zijn de gevolgen van de stikstofvoorziening voor ontwikkeldoelen?"

De passende maatregelen van artikel 19ke worden getroffen wanneer dat nodig is met het oog op de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied, zoals uitgewerkt in het beheerplan.

"Hoe handelen bij grensoverschrijdende gebieden of activiteiten?"

De PAS heeft betrekking op de reductie van stikstofdepositie in NL-se gebieden. Bij het opstellen van beheerplannen, het verlenen van vergunningen en het toepassen van de aanschrijvingsbevoegdheid (19c of 19ke) moet rekening worden gehouden met de gevolgen van een activiteit voor natuurwaarden in Natura 2000-gebieden in het buitenland.

“Artikel 19a – schelpdiervisserij”

Moeten deze activiteiten worden opgenomen in het beheerplan? Dat kan, maar het hoeft niet. Dit voorbeeld is afkomstig uit kamerstukken waarin diverse voorbeelden uit diverse sectoren zijn gegeven.

“De wijziging van artikel 16, derde lid heeft geen echte koppeling met Natura 2000, wat is de winst hiervan? Significante gevolgen hoeven niet meer te worden bekeken. Het geeft meer ruimte voor natuurprojecten en vergunningverlening daarvoor.”

Voor handelingen met mogelijk significant schadelijke effecten voor beschermde natuurmonumenten geldt voortaan een open belangenafweging, en dus niet het nee, tenzij-principe (vervallen art.16, derde lid). In de praktijk blijkt het toetsen aan abstracte instandhoudingsdoelstellingen voor natuurmonumenten aan het voorzorgbeginsel niet goed werkbaar.

De heer Bruinsma dankt de heer Berg voor de uitgebreide toelichting en de uitgebreide beantwoording van de vragen. Verder merkt hij op dat iedereen veel aantekeningen heeft gemaakt. Echter, het verslag dat straks op de website www.natura2000.nl staat, is het enige geldende verslag. Er is een geluidsopname gemaakt die zal worden uitgewerkt en vervolgens voor accordering voorgelegd aan de heer Berg. Daarna zal het verslag worden gepubliceerd.

De heer Bruinsma dankt de aanwezigen voor hun inzet en nodigt iedereen uit voor de lunch. Vervolgens sluit hij de bijeenkomst.