

Aanpak van gebieden: Beerze Reusel toch een praktisch voorbeeld?

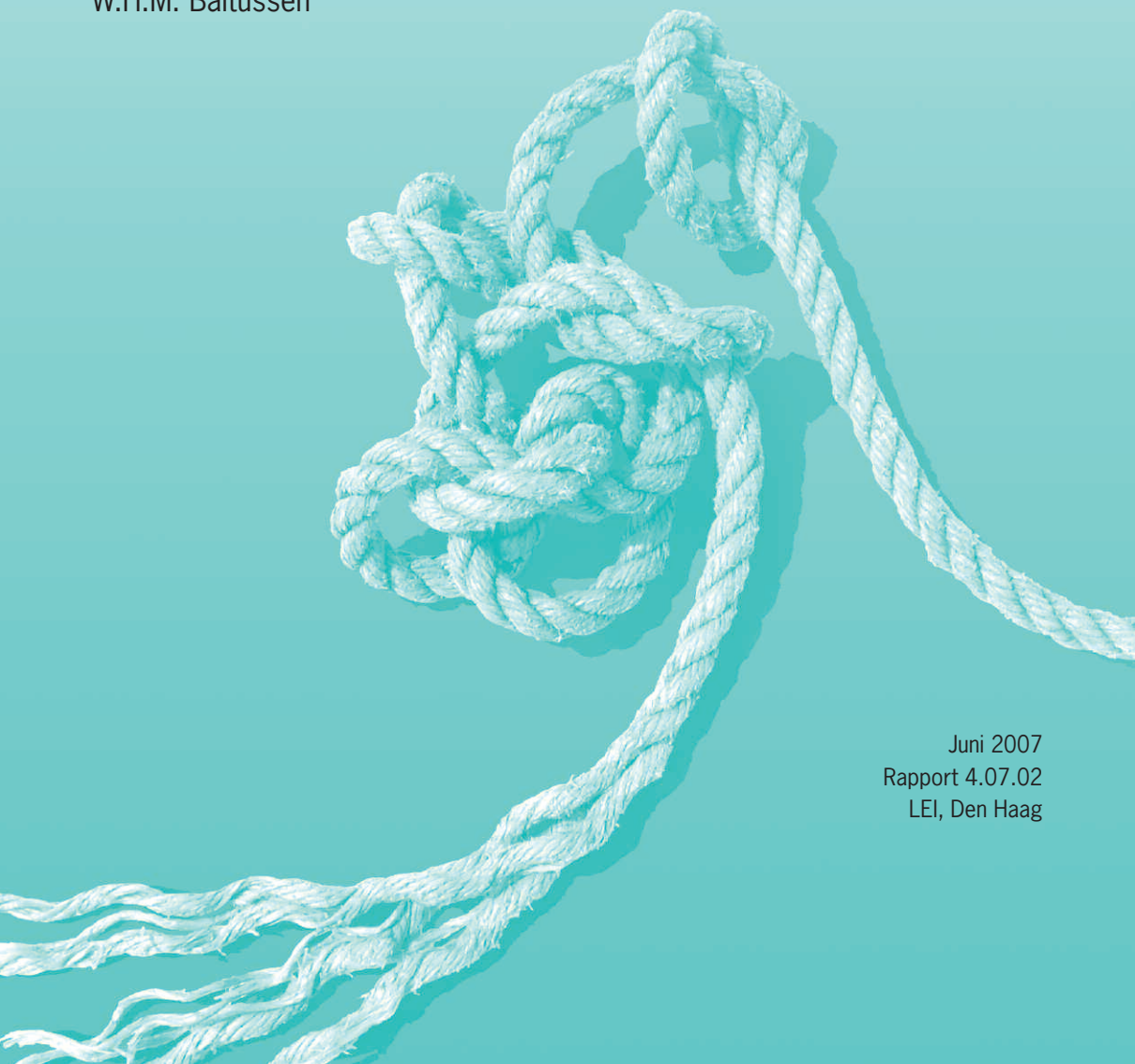


LEI

WAGENINGEN UR







Aanpak van gebieden: Beerze Reusel toch een praktisch voorbeeld?

D.W. Bruil (Instituut Agrarisch Recht)
W.H.M. Baltussen



Juni 2007
Rapport 4.07.02
LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein dat in diverse werkvelden kan worden opgedeeld:

-  Internationaal beleid
-  Ontwikkelingsvraagstukken
-  Consumenten en ketens
-  Sectoren en bedrijven
-  Milieu, natuur en landschap
-  Rurale economie en ruimtegebruik

Dit rapport valt binnen het werkveld rurale economie en ruimtegebruik.



Deze publicatie is tot stand gekomen in samenwerking met het Instituut Agrarisch Recht. Willem Bruil is de hoofdauteur van deze publicatie.

Aanpak van gebieden: Beerze Reusel toch een praktisch voorbeeld?

Bruil, D.W., W.H.M. Baltussen

Den Haag, LEI, 2007

Rapport 4.07.02; ISBN/EAN: 978-90-8615-161-5; Prijs €16 (inclusief 6% btw)
27 p.

De mogelijkheden van een gebiedsaanpak zijn in het kader van een Community of Practice verkend. Het doel om een gebiedsconvenant tussen overheden, intensieve veehouderij en terreinbeheerders op te stellen is niet gerealiseerd. Wel is een kader tot stand gekomen die voor toepassing in de toekomst of elders van belang kan zijn. Beerze Reusel kan daarom dienen als praktisch voorbeeld voor een gebiedsaanpak.

The possibilities of a regional planning have been researched by a Community of Practice. The goal to make an agreement between governments, livestock farms and owners of natural parks has not been realised. However a framework has been developed that can be useful in the future or for other regions. Beerze Reusel can be a practical example for regional planning.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

© LEI, 2007

Vermenigvuldiging of overname van gegevens is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9001 gecertificeerd.

Inhoud

	Woord vooraf	5
1.	Waarom gebiedsaanpak?	6
2.	Samenwerken is lastig	7
3.	Wanneer is samenwerking in een gebiedsbenadering kansrijk?	8
4.	Korte termijn/ lange termijn	8
5.	Inventarisatie van stappen	9
6.	Is er ruimte voor een gebiedsbenadering?	10
7.	Wat spreken we af?	10
	7.1 Gebiedsafbakening	11
	7.2 Bestaande toestand: wat is er aan de hand?	11
	7.3 Welke regels gelden er in het gebied?	13
	7.4 Wat zijn de opgaven voor het gebied?	16
	7.5 Welke oplossingen dienen zich aan?	18
	7.6 Wat staat er in een overeenkomst?	23
8.	Tja, en wat nu?	24
	Literatuur	26

Woord vooraf

Deze tekst is opgesteld in het kader van de Community of Practice Beerze Reusel. In dit project is een flinke periode intensief getracht om de mogelijkheden voor een gebiedsaanpak te verkennen en zo mogelijk tot een gebiedsconvenant te komen. Dat convenant is uiteindelijk niet tot stand gekomen, maar het project heeft wel veel informatie opgeleverd, die voor een vervolg - ook elders - van belang kan zijn. Beerze Reusel kan daarom toch dienen als een praktisch voorbeeld van een gebiedsaanpak.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J.C. Blom', written in a cursive style.

Dr. J.C. Blom
Algemeen Directeur LEI

1. Waarom gebiedsaanpak?

De overheid hanteert in de ruimtelijke ordening, de inrichting en het beheer van het buitengebied per definitie een soort gebiedsaanpak. We denken al steeds in gebieden en gebiedscategorieën bij het leggen van bestemmingen op grond, het treffen van maatregelen en voorzieningen en het gebruik van grond. Eén van de grootste problemen is misschien wel de overdaad aan 'gebiedsbeleid'. Er zijn verschillende overheden bij betrokken - gemeente, provincie, rijk, Europese Unie - en gebieden worden vanuit verschillende beleidsdoelstellingen benaderd: natuur, landbouw, water, open ruimte enzovoorts. Het resultaat is dat het geen enkele moeite kost om twintig of dertig beleidsrapporten uit de kast te halen als nagegaan wordt welk beleid er in een bepaald gebied relevant is. Dat beleid is voor een deel ook nog eens juridisch vastgelegd en wordt doorgevoerd via bijvoorbeeld de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Natuurbeschermingswet, de Reconstructiewet, de Wet inrichting landelijk gebied en de Wet milieubeheer. Er zijn, goed beschouwd, maar weinig integrale gebiedsplannen. De streek- en bestemmingsplannen waren misschien ooit als zodanig bedoeld, maar van een integrale afstemming met andere plannen en regelingen is in de praktijk geen sprake. En zo kan het gebeuren dat een gebied als landbouwontwikkelingsgebied wordt aangewezen, terwijl er in werkelijkheid geen vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet kunnen worden afgegeven. Een gebiedsaanpak zou voor de overheden en direct betrokkenen als groot voordeel hebben dat er per gebied één integraal beleid wordt geformuleerd. Dat geeft in de eerste plaats duidelijkheid, ook naar de boer/burger toe.

Een gebiedsaanpak is niet hetzelfde als een gebiedscontract. Een gebiedsaanpak kan ook via de gebruikelijke (publiekrechtelijke) instrumenten, zoals plannen, van de grond komen. Een overeenkomst tussen belanghebbenden, in de vorm van een gebiedscontract, kan een instrument zijn van zo'n gebiedsaanpak. Daarmee wordt ook recht gedaan aan de belangen van de 'stakeholders'. In de rest van dit verhaal zal vooral de samenwerking - binnen de gebiedsbenadering - centraal staan.

De boer/burger is natuurlijk gebaat bij de genoemde duidelijkheid - mensen weten graag waar zij aan toe zijn - maar voor het overige heeft de boer/burger niet zoveel belang bij een gebiedsaanpak. Dat kan hem namelijk niet zo heel veel schelen zolang hij de eigen doelstellingen - mooie natuur, bedrijfsontwikkeling - maar kan verwezenlijken. Pas als die doelstellingen in het gedrang komen zal een integrale en collectieve benadering kans maken naast de gebruikelijke gesegmenteerde en individuele benadering. Pas als samenwerken op gebiedsniveau

ook voor individuen of groepen voordelen heeft zal deze samenwerking van de grond komen. Maar dan is er ook wel een belangrijke *incentive* aanwezig! Het collectief is in de meeste gebieden geen automatisme, dus er is iets voor nodig om dat van de grond te krijgen.

2. Samenwerken is lastig

Hoe lastig samenwerken is, laten de ontwikkelingen van de laatste jaren in de landbouw zien. Er wordt weliswaar veel gesproken over samenwerking tussen boeren maar in de praktijk komt er toch weinig van de grond. Natuurlijk zijn er wel melkmaatschappen (vooral fiscaal ingestoken) en plannen voor grote bedrijvencusters (bijvoorbeeld Agrarisch vestigingsgebied Nederweert, Community) en er zijn - vooral in het noorden van het land - betrekkelijk succesvolle agrarische milieucoöperaties, maar telkens blijkt dat samenwerken niet vanzelf gaat. Dat geldt des te meer in situaties waarin niet alleen de belangen, maar ook de uitgangspunten en ideeën sterk van elkaar verschillen, zoals bij landbouw en natuur. Samenwerking tussen boeren en natuurbeheerders wordt nog zelden gezien. Op concreet niveau, bijvoorbeeld bij het beheer van natuurpercelen, wordt er wel degelijk samengewerkt (in die zin dat boeren soms worden ingeschakeld bij natuurbeheer), maar op een hoger schaalniveau loopt het nogal eens mis, wat blijkt uit het 'weglopen' van belangenorganisaties uit overleggen. Kortom: samenwerking spreekt allerminst vanzelf.

De procesmatige aanpak is dan ook erg belangrijk. In de Community of Practice leidde een aanpak met een goede keuze van deelnemers, een zekere mate van tempo, het breed betrekken van doelgroepen, het opbouwen van vertrouwen, meedenken over elkaars problemen, gezamenlijk zoeken naar oplossingen, informeren van achterbannen, aanvankelijk tot een groot enthousiasme voor een innovatieve en voortvarende aanpak. Dat enthousiasme is later wel wat afgenomen, maar daarvoor kan men het proces in elk geval niet verantwoordelijk houden.

3. Wanneer is samenwerking in een gebiedsbenadering kansrijk?

Samenwerken is kansrijk als alle partijen:

- a. de eigen doelstellingen niet op eigen kracht kunnen realiseren;
- b. voordelen zien in samenwerking;
- c. compromissen willen sluiten.

In Beerze Reusel kwam dit goed naar voren. De gedachte was: voor wat hoort wat. Boeren doen wat extra's voor natuur en milieu en daar staan ontwikkelingsmogelijkheden voor het bedrijf tegenover. De natuur doet wat extra's door meer ruimte voor de landbouw te creëren en daar staat een betere bescherming tegenover. In Beerze Reusel is uiteindelijk toch geen gebiedsplan opgesteld. Het spreekt vanzelf, ook weer in Beerze Reusel, dat de belanghebbende die zich het meest bedreigd voelt het meest geneigd is tot samenwerking en compromissen. Dat brengt ook mee dat, zodra de bedreiging afneemt, het samenwerken onder druk komt te staan. Gaandeweg bleek dat de betrokken boeren individueel genoeg kansen gingen zien om de eigen doelstellingen te realiseren. Dit kwam voornamelijk door de ontwikkelingen op rijksniveau die wezen op belangrijke versoepelingen voor agrarische bedrijven. Het is dus zaak om ook gedurende het proces te blijven letten op de vraag of de omstandigheden die een samenwerking kansrijk maken zich nog wel voordoen.

4. Korte termijn/ lange termijn

Van belang is ook dat er verschillen kunnen optreden al naar gelang de termijn die men in beschouwing neemt. Een ondernemer wil in een langetermijnvisie misschien best 'duurzaam' ondernemen, maar heeft op korte termijn toch allereerst te zorgen voor brood op de plank. Er zijn maar weinigen die deze visies in de praktijk met elkaar weten te verbinden. Dat geldt ook voor de natuurmensen: men kan vechten tegen elke ontwikkeling, maar dat zou best ten koste kunnen gaan van de doelstellingen op de langere termijn.

5. Inventarisatie van stappen

Met het voorgaande is de eerste belangrijke stap gegeven: er moet een probleem zijn en er moet de wil zijn om dat probleem op te lossen. Een probleem komt steeds naar voren doordat doelstellingen niet kunnen worden verwezenlijkt. In de landbouwontwikkelingsgebieden bij Beerze Reusel bleek het voor bedrijven niet goed mogelijk om te ontwikkelen. Ook de natuurdoelstellingen staan onder druk; de in de omgeving aangewezen Natura 2000-gebieden hebben te maken met een veel te grote ammoniakbelasting. Problemen zijn over het algemeen wel bekend. Of de wil om tot oplossingen te komen aanwezig is, kan alleen worden achterhaald als gesproken wordt met organisaties en individuen die belangen hebben in het gebied.

Er zijn natuurlijk ook problemen die niet kunnen worden opgelost, of - anders gezegd - niet alle oplossingen zijn bevredigend voor de belanghebbenden. Het is waarschijnlijk onmogelijk om maximale bedrijfsontwikkeling te laten plaatsvinden naast maximale natuurbescherming. Daarvoor zitten wij in Nederland toch te dicht op elkaar. De oplossing voor een probleem zal dus altijd ook een kwestie van geven en nemen zijn.

Eerder is al eens een beslisboom gemaakt (*Tussen Recht en Ruil*, 2001), waarbij het gebiedscontract vooral werd gezien vanuit de instrumentele kant: wat kan een gebiedscontract toevoegen aan bestaande instrumenten voor een gebied? De gedachte is dat je alleen naar een gebiedscontract zou moeten streven als de bestaande instrumenten tekortschieten. En ook dan nog is zo'n contract niet altijd een oplossing. Een voorbeeld: als het omgevingsprobleem is dat de natuur onder druk staat en de bedrijfsontwikkeling stagneert, dan zou dat misschien opgelost kunnen worden door andere instrumenten dan een gebiedsaanpak c.q.-contract (wat misschien niet helemaal hetzelfde is!). Het is dan misschien mogelijk om subsidie te geven voor milieumaatregelen op bedrijven, zodanig dat deze voorzieningen ook economisch haalbaar worden, de ammoniakemissie wordt geminimaliseerd en de natuur bloeit. Een gebiedscontract is dan niet nodig. In Beerze Reusel kwam het uiteindelijk niet tot een gebiedsconvenant, mede omdat er nog beleidsaanpassingen worden doorgevoerd, die wellicht voor een deel van het probleem (bedrijfsontwikkeling) een oplossing bieden.

6. Is er ruimte voor een gebiedsbenadering?

Het is zaak om de juridische ruimte nauwgezet te inventariseren. In de eerste plaats is dat nodig om het probleem secuur te omschrijven. Maar het is ook nodig om na te kunnen gaan of eventuele oplossingen juridisch ook kunnen. In de praktijk blijkt er veel onzekerheid te zijn over de regelgeving. Wat mag er nu wel en wat niet? Het zijn met name de Europese richtlijnen die voor de nodige discussies zorgen. Dat is vooral te verklaren doordat het niet uitsluitend in de macht van de nationale overheid ligt om de werking van deze richtlijnen te bepalen. De rechter kan besluiten immers ook rechtstreeks aan de richtlijnen toetsen. De landelijke discussie over beleidskaders voor de Natura 2000-gebieden en de IPPC-Richtlijn is daar een mooi voorbeeld van. In de praktijk overheerst - om een ander voorbeeld te nemen - de gedachte, zowel bij boeren als bij vergunningverleners, dat bestaande (vergunde) emissieplafonds niet kunnen worden aangetast. Deze gedachte is zeer waarschijnlijk niet juist. De oplossingen moeten dus wel mogelijk zijn. Hier kan het ook weer nuttig zijn om korte en lange termijn te onderscheiden om ze vervolgens met elkaar te verbinden. In Beerze Reusel bijvoorbeeld zou op de korte termijn misschien nog wel enige bedrijfsontwikkeling kunnen plaatsvinden, maar dat zou op de langere termijn misschien alleen maar extra problemen opleveren, als er bijvoorbeeld ten behoeve van de natuur moet worden ingegrepen in bestaand gebruik.

7. Wat spreken we af?

Als alle randvoorwaarden vervuld zijn voor een kansrijke gebiedsaanpak is het zaak om een aantal stappen te zetten teneinde tot de inhoud van de aanpak te komen. Deze stappen worden hierna beschreven:

1. gebiedsafbakening: welk gebied neem je onder handen?
2. bestaande toestand: wat is er aan de hand?
3. welke regels gelden er in het gebied?
4. wat zijn de opgaven voor het gebied?
5. welke oplossingen dienen zich aan?
6. wat staat er in een overeenkomst?

7.1 GEBIEDSAFBAKENING

Het is in de eerste plaats nodig om tot een gebiedsafbakening te komen: welk gebied past bij het probleem? In Beerze Reuzel was het LOG (landbouwontwikkelingsgebied) het vertrekpunt. Gaandeweg werd duidelijk dat het Natura 2000-gebied als uitgangspunt moest gelden. De natuur is immers een betrekkelijk hard gegeven in dit gebied en leverde als zodanig ook de meeste juridische problemen op. Dit betekende wel dat het perspectief verschoof: niet alleen het LOG, maar ook andere gebieden van waaruit invloeden op het natuurgebied te constateren waren, moesten erbij betrokken worden (bijvoorbeeld extensiveringsgebieden), terwijl vanuit het LOG ook weer andere natuurgebieden werden beïnvloed. En dat betekende weer dat er ook andere betrokkenen waren, bijvoorbeeld verschillende gemeenten. Een harde grens is eigenlijk moeilijk te trekken. De 3-km-zone bijvoorbeeld wordt in de praktijk bij de berekeningen voor de ammoniakdepositie wel gehanteerd - en is als uitgangspunt voor de gebiedsafbakening ook best te gebruiken, als men maar beseft dat ook bedrijven die buiten die zone liggen niet irrelevant zijn.

7.2 BESTAANDE TOESTAND: WAT IS ER AAN DE HAND?

Het is noodzakelijk om allereerst een beeld te vormen van het gebied. Aan de hand van bijvoorbeeld een ruimtelijk plan, streekplan of reconstructieplan zal een korte beschrijving van het (deel)gebied kunnen worden gemaakt met de elementen:

- water;
- natuur;
- landbouw;
- milieu.

Voorzover onvoldoende gegevens beschikbaar zijn zullen deze moeten worden verzameld. Opvallend is dat het vaak toch nog wel wat tijd kost om allerlei gegevens boven water te krijgen, ook al is er een overstelpende hoeveelheid nota's en plannen beschikbaar.

In het landbouwdeel zal bijvoorbeeld geïnventariseerd moeten worden hoeveel bedrijven er zijn, wat de stand van de vergunningen is, wat de emissie en de depositie van ammoniak op gevoelige gebieden is en welke andere effecten op het milieu spelen (bijvoorbeeld water). Als het over natuur gaat, zal moeten worden aangegeven welke gebieden zijn aangewezen op grond van de verschillende regelingen. In Beerze Reusel werd al snel duidelijk dat vooral de Natura 2000-

gebieden moeilijkheden opleveren, maar de andere gebieden mogen daarom niet worden vergeten. Wat de Europese beschermingsgebieden betreft, zullen gegevens beschikbaar zijn over de instandhoudingsdoelstelling, de kritische ammoniakdepositie, de bestaande achtergronddepositie enzovoort. Voor een goed beeld van de ontwikkelingen is het noodzakelijk een monitorings-systeem te ontwikkelen waarmee een aantal zaken gevolgd kan worden. Ook de autonome ontwikkelingen zullen in beeld moeten zijn. Autonome ontwikkelingen worden bepaald door uitgangspunten met betrekking tot economische en bedrijfsontwikkelingen, maar ook door regelgeving die op termijn effect zal sorteren, zoals mestbeleid en dergelijke. In dit project is vooral de ammoniak-regelgeving van belang. Zo zullen IPPC-bedrijven de beste beschikbare technieken moeten gaan toepassen en zullen ook andere bedrijven op termijn aan de eisen van het Besluit huisvesting moeten voldoen. Bij gunstige economische omstandigheden (en misschien bij ongunstige omstandigheden ook wel) zal de ruimte die er binnen de geldende regelgeving nog is, worden opgevuld.

De 'bestaande toestand' wordt mede bepaald door de betrokkenen. In het gebied zijn de volgende openbare lichamen betrokken:

- gemeenten;
- waterschappen;
- provincie;
- rijk en EU (kaders en ondersteuning).

Verder zijn de volgende organisatie te beschouwen als 'stakeholders':

- boeren;
- natuur;
- anderen.

Om tot een gebiedsaanpak te kunnen komen moeten al deze organisaties en organen erbij betrokken worden. Het is belangrijk om daarbij wel te onderkennen dat ook binnen de verschillende groepen wel verschillende ideeën kunnen leven. Onder boeren zijn er bijvoorbeeld nogal wat verschillen. Zo bleek in Beerze Reusel dat de stoppers, de blijvers en de ontwikkelaars een verschillende aanpak behoeven. Dat stelt ook hoge eisen aan de belangenvertegenwoordigers. Wie willen ze eigenlijk vertegenwoordigen?

In Beerze Reusel is (nog) geen aandacht besteed aan burgers en andere dan agrarische bedrijven in het gebied (bijvoorbeeld recreatiebedrijven). Voor een succesvolle gebiedsaanpak is hun betrokkenheid op enig moment wel van belang. In Beerze Reusel is ervoor gekozen om het probleem 'zo klein als mogelijk en groot als nodig' op te pakken. Dit vooral om de vooruitgang in het proces en de betrokkenheid te waarborgen.

7.3 WELKE REGELS GELDEN ER IN HET GEBIED?

In een gebiedsaanpak zal een beeld moeten worden gevormd van de relevante regelgeving en de betekenis daarvan voor het gebied. Bij wijze van voorbeeld volgt hier een beschrijving van dit beeld voor Beerze Reusel.

Ruimtelijke ordening

Qua ruimtelijke ordening is het motto: landbouwontwikkelingsgebied. Dat wil zeggen dat het gebied bestemd is voor vestiging en uitbreiding van (intensieve) veehouderijen. Hier liggen dus in beginsel geen belemmeringen voor verdere bedrijfsontwikkeling. Bovendien heeft het reconstructieplan rechtstreekse werking voor een belangrijk deel van het onderwerp (Deel B, par. 11.6): de integrale zonering voor de intensieve veehouderij. De gemeentelijke bestemmingsplannen doen er dus niet zo heel veel toe.

Reconstructie

In het LOG is ontwikkeling mogelijk. Par. 11.6.1 in deel B geeft daarvoor de grenzen aan. Bestaande bouwblokken kunnen worden uitgebreid tot 3 ha (mits bouwblok op maat). Nieuwe bouwblokken zijn eveneens mogelijk. Ook uit het reconstructieplan vloeien weinig beperkingen voor bedrijfsontwikkeling voort. Men zou zelfs kunnen zeggen: het plan zet de deur open. Aan de integrale zonering voor de intensieve veehouderij is rechtstreekse werking verleend op basis van artikel 27 van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Alle bestaande bedrijven kunnen dus - onder voorwaarden - naar 3 ha bouwblok.

Stankregelgeving

De Wet stankemissie veehouderijen zou voor de verlening van de milieuvergunning voor nieuwvestigende of uitbreidende bedrijven een hindernis kunnen vormen. Ervan uitgaande dat de nieuwe Wet (1 januari 2007 in werking getreden) een flinke versoepeling inhoudt, is de conclusie dat dit niet het meest kritische onderdeel van de regelgeving is, ter belemmering van bedrijfsuitbreidingen in het LOG.

Ammoniak: NB-wet en Wav/IPPC

De Wet ammoniak en veehouderij stelt beperkingen aan nieuwvestiging en uitbreiding van veehouderijen in of nabij 'kwetsbare gebieden' (voor verzuring gevoelig, binnen de EHS). Ook hier is nieuwe regelgeving op komst (wetsvoorstel 30 654). Dit wetsvoorstel geeft zoveel ruimte aan provincies dat - mits de provincies ook van die ruimte gebruik maken - er weinig beperkingen meer uit voortvloeien voor uitbreiding van de veehouderijen.

Twee opmerkingen daarover:

- men zou alleen in een situatie waarbij sprake is van onderbelasting van ammoniak op het te beschermen gebied misschien wel een vergunning op grond van de NB-wet krijgen, en niet op basis van de Wav (die immers met afstanden werkt en niet met effecten). Vooral nog is dit niet aan de orde;
- wel is het denkbaar dat de NB-wet saldering toelaat (rechtspraak), terwijl dat in de Wav niet aan de orde is. De NB-wet is dan wellicht weer flexibeler.

Voor wat betreft de NB-wet is in september 2003 (Kamerstukken II 2002-2003, 24 445, nr. 65) een toetsingskader gepresenteerd voor de natuurmonumenten en de vogel- en habitatgebieden, waarvan vrijwel direct al duidelijk was dat het niet te handhaven was in het licht van richtlijnen en rechtspraak. Daarna is het een tijd stil geworden op dit punt. Eind 2006 kwam er een Interimbeleidskader naar buiten. De belangrijkste punten daarin zijn:

Algemeen

- er wordt ernaar gestreefd dat het toetsingskader toepasbaar is voor alle Natura 2000-gebieden;
- het toetsingskader geldt als uitgangspunt voor het opstellen van beheerplannen;
- uitbreidingen die in de periode tot vaststelling van de beheerplannen worden vergund, worden niet tegengegaan in beheerplannen;
- naar verwachting leidt het toepassen van het toetsingskader niet tot het toekennen van schadeclaims;
- er zullen afspraken worden gemaakt ter afstemming van de NB-Wet'98 en de Wet Milieubeheer tot de Wabo in werking is getreden.

Inhoudelijk

- bedrijven kunnen groeien tot een vast te stellen drempelwaarde. Er wordt nu gedacht aan een drempelwaarde die in hoogte gelijk is aan 5% van de kritische depositiewaarde van het gevoeligste habitat per aangewezen gebied. Dit moet wetenschappelijk onderbouwd worden;
- als uitgangspunt is genomen dat de achtergronddepositie in Nederland de komende jaren daalt;
- in gebieden waar sprake is van verslechtering van de kwaliteit van habitats bij een ongewijzigd bestaand gebruik wordt deze verslechtering tegengegaan door toepassing van het generieke beleid, regulier terreinbeheer en effectgerichte mitigerende maatregelen;
- Overdracht van emissieruimte van stoppende bedrijven (salderen) wordt in het toetsingskader niet mogelijk gemaakt. In de beheerplannen kan dit opnieuw

worden afgewogen;

- van bedrijven die op dit moment de drempelwaarde overschrijden, blijven verleende milieuvergunningen en meldingen, zoals die op 1 oktober 2005 golden, in stand.
- Voorafgaand aan de vaststelling vindt er een wetenschappelijke toetsing en een praktijktoets van het toetsingskader plaats. Ook de juridische houdbaarheid wordt getoetst. Bovendien zal het toetsingskader worden besproken met de Europese Commissie.

In februari 2007 is een enigszins aangepast verhaal naar buiten gekomen. De belangrijkste punten:

- bedrijven hebben de mogelijkheid om tot maximaal 5% van de kritische depositiewaarde uit te breiden. De kritische depositiewaarde is een getal dat weergeeft hoeveel stikstof het natuurgebied kan 'hebben' zonder dat het er op termijn op achteruitgaat. Door gebruik van deze grens treden geen nadelige gevolgen voor de natuur op. Voor bedrijven in de buurt van het Natura 2000-gebied is die grens sneller bereikt dan voor bedrijven die verder van het natuurgebied afliggen. Uiteraard is het ook afhankelijk van de gevoeligheid van het natuurgebied;
- melkveehouders kunnen uitbreiden als ze lokaal grondgebonden zijn. Dat wil zeggen dat een rundveebedrijf de koeien buiten laat lopen en de norm van 250 kilo stikstof per hectare (bij derogatie) niet overschrijdt;
- overdracht van emissieruimte van stoppende bedrijven (salderen) wordt in het toetsingskader niet mogelijk gemaakt. In de beheerplannen kan dit opnieuw worden afgewogen;
- de komende drie jaar worden beheerplannen gemaakt voor de Natura 2000-gebieden.

De grote vraag is of dit toetsingskader door de rechter zal worden geaccepteerd. Vooral nog is daar eigenlijk geen kijk op en het lijkt dus verstandig om in het gebied toch uit te gaan van de werkelijke natuurwaarden en de toetsing van significante effecten, ook onder de drempels.

Zie voor de IPPC ook de Brabantse handleiding 'IPPC-Richtlijn en intensieve veehouderijen Noord-Brabant (2006)'.

7.4 WAT ZIJN DE OPGAVEN VOOR HET GEBIED?

Allereerst zal er een toekomstbeeld gevormd moeten worden. Wat wil men bereiken? Voor Beerze Reusel bijvoorbeeld:

Het gebied Beerze Reusel zal in de toekomst (2015) het volgende beeld bieden: prachtige natuur, voldaan aan instandhoudingsdoelstelling, kritische depositiewaarden zijn gehaald; mooie grote landbouwbedrijven, die geen milieuhinder veroorzaken en goed landschappelijk zijn ingepast, mogelijkheden voor verdere bedrijfsontwikkeling.

Als we de verschillende onderdelen van dit beeld uitwerken valt het volgende te melden. De aanwezige natuur zal beschermd moeten worden. Voor Natura 2000-gebieden betekent dit vooral het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Daarvoor en ook voor de overige gebieden zal de kritische depositiewaarde een belangrijk gegeven vormen. De opgaven voor het gebied zijn: natuur inventariseren, geldend beschermingsniveau vaststellen, plan maken om bij hiaten in de bescherming iets te doen. Voor Natura 2000-gebieden zijn de beheersplannen een juridisch voorgeschreven voertuig voor deze aanpak. De bescherming van deze gebieden zal de randvoorwaarde zijn bij de verlening van vergunningen voor bedrijven. Het kan ook zijn dat hier keuzes aan de orde komen: de belangrijke gebieden extra beschermen en de minder belangrijke gebieden minder beschermen. Ook zou via technische en beheersmaatregelen ontwikkelingsruimte beschikbaar kunnen komen. De depositie van ammoniak zal moeten worden verminderd. Ook de emissie moet omlaag. Dat lijkt voor zich te spreken, maar de twee lijnen zijn wel het gevolg van twee benaderingen. De emissie-benadering is vooral neergelegd in het zogeheten generiek beleid (Huisvestingsbesluit). Voor IPPC-bedrijven (met meer dan 40.000 kippen of 2.000 varkens/750 zeugen) geldt dat zij de best beschikbare technieken moeten toepassen. Bestaande bedrijven moeten daar per oktober 2007 aan voldoen, maar het is niet moeilijk te voorspellen dat dat niet gehaald zal worden. Het generieke beleid bestaat dan verder nog uit de verplichting om mestbassins af te dekken en de regels voor het emissiearm uitrijden van mest (Besluit gebruik meststoffen). Het generieke beleid doet dus nog niet zo heel veel.

Het zou - ook voor Beerze Reusel - goed zijn als het generieke beleid eindelijk in werking zou treden. Met de emissiebenadering kon de depositiebenadering (de oude Interimwet ammoniak en veehouderij) echter niet worden verlaten, zo bleek. Bij de bescherming van natuur dient immers naar de effecten van de emissie (ook al is die beperkt) te worden gekeken: de depositie. Als de natuur in Beerze Reusel voldoende beschermd zal zijn in 2015, dan betekent dit voor de huidige

bedrijven een reductie van de emissie en van de depositie van ammoniak. Nieuwe bedrijfsgebouwen (en misschien de bestaande ook wel!) zullen landschapelijk moeten worden ingepast. Dat zou moeten gebeuren op basis van de ruimtelijke besluitvorming (bestemmingsplan, vrijstelling, bouwvergunning), maar is in de praktijk altijd lastig. Het is de bedoeling van de aanwijzing als landbouwontwikkelingsgebied dat er bedrijfsontwikkeling kan plaatsvinden.

Als de inhoudelijke opgave nader is bepaald kan de vraag worden gesteld die in het voorgaande in meer algemene zin aan de orde kwam: Kan in dit gebied iets bereikt worden met een gebiedsaanpak, ofwel: waarom is een gebiedsaanpak wenselijk en nodig? In het gebied Beerze Reusel is de aanwezigheid van met name habitatgebieden een belemmering voor de vergunningverlening aan nieuwe of uitbreidende agrarische bedrijven, vooral intensieve veehouderijen. Het toetsingskader van de Wav (na de wijziging daarvan) voor de zeer kwetsbare gebieden evenals het toetsingskader voor de 'gewone' natuurmonumenten (na de totstandkoming daarvan) bieden wellicht aan individuele bedrijven nog wel mogelijkheden. Maar dat toetsingskader zal in elk geval de toetsing van art. 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn - in Nederland geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet, art. 19a e.v. niet kunnen opzij zetten. Ook voor IPPC-bedrijven zal een omgevingstoets steeds moeilijkheden opleveren, zolang niet gezegd kan worden dat het met die omgeving wel snor zit. Een belangrijke factor daarbij is ook steeds de achtergronddepositie. De gedachte achter de gebiedsaanpak is dat op gebiedsniveau meer ruimte zou kunnen ontstaan voor bedrijfsontwikkeling, als er afspraken kunnen worden gemaakt over een verdergaande reductie van emissies en deposities dan via generiek beleid bereikt kan worden (autonome ontwikkeling).

Zonder gebiedsaanpak zullen natuurgebieden nog heel lang te maken hebben met overbelasting door ammoniak, waardoor de kritische depositiewaarden niet zullen worden gehaald. Individuele bedrijven zullen immers niet geneigd zijn om te investeren in verdergaande emissiearme technieken of in bedrijfsverplaatsingen als daar voor hen geen voordeel in zit, in die zin dat daarmee ook ruimte ontstaat voor bedrijfsontwikkeling. Dat betekent dat de vooruitgang beperkt blijft tot de autonome ontwikkeling (welke men overigens meer of minder gunstig kan inschatten). Het behalen van natuurdoelstellingen is bovendien randvoorwaarde voor diezelfde bedrijfsontwikkeling.

Als men van het bedrijfsniveau naar het gebiedsniveau zou kunnen komen, dan zouden daarmee wellicht ook bepaalde mogelijkheden voor flexibiliteit kunnen worden aangegrepen, zoals saldering. Het motto voor de gebiedsaanpak is: voor wat hoort wat. Of zoals men het op de Veluwe heeft genoemd: het mes snijdt aan twee kanten. Via een gebiedsaanpak kan op alle terreinen vooruitgang worden geboekt: landbouw, natuur en landschap.

Door een tijdshorizon en -pad op te nemen in een gebiedsplan kan ook gedurende de looptijd toetsing over de voortgang en de ontwikkelingsmogelijkheden worden uitgevoerd.

7.5 WELKE OPLOSSINGEN DIENEN ZICH AAN?

De volgende stap is het nadenken over oplossingen. Ofwel: hoe komen we tot wat we willen? Daarbij kan aan allerlei zaken worden gedacht: technische maatregelen, aanpassing van regelgeving en/of beleid en ten slotte: de overeenkomst. In Beerze Reusel waren de volgende maatregelen in beeld:

Technische maatregelen

- Ammoniakreductie op bedrijven
Beschrijving van technische maatregelen die mogelijk zijn bovenop de autonome ontwikkelingen. Allemaal naar een emissie van 0,1 per dierplaats varkens. Eventueel met subsidie.
- Landschappelijke inpassing
Mogelijkheden landschappelijke inpassing van bedrijven beschrijven. Maatregelen voor bodem, water, schaamgroen enzovoort. Zie BOM-plus Limburg, maar dan voorzien van een juridische basis. Dit heeft in Beerze Reusel geen rol gespeeld, aangezien verondersteld werd dat dit al was geregeld.
- Natuurbeheer aanpassen
Beschrijving van de mogelijkheden om via aangepast natuurbeheer extra ontwikkelingsruimte te creëren.

Regels aanpassen

- Nieuw beoordelingskader LNV
Het beoordelingskader bepaalt - mits ook juridisch verantwoord - de speelruimte binnen het gebied. In het gebied is behoefte aan salderingsmogelijkheden.
- Saldering: de rechtspraak
In de tot nu toe bekende jurisprudentie van de Raad van State ligt saldering op individuele basis niet gemakkelijk, vooral omdat de Raad van State nogal wat aan onderbouwing eist en dus niet volstaan kan worden met eenvoudig aftrekken en optellen. Toch lijkt het wel mogelijk - ook bij individuele vergunningaanvragen. Maar het is uiteraard veel beter als het natuuronderzoek al heeft plaatsgevonden in een gebied, als er een plan van aanpak ligt met doelstellingen, waaraan getoetst kan worden. In zo'n situatie is het

verhaal ook in de richting van de Raad van State veel overtuigender: natuurlijk, dit individuele bedrijf gaat iets meer emitteren/deponeren, maar het past helemaal in ons plan van aanpak.

Een bevinding die in dit project na onderzoek naar voren kwam was dat de bijdrage van de bedrijven in de omgeving aan de depositie op het natuurgebied betrekkelijk gering is, vergeleken met de achtergronddepositie. Dat betekent weer dat, zelfs als er helemaal geen veehouderijen in de buurt zouden zijn, de kritische depositiewaarde niet gehaald kan worden. Dit betekent dat bestaand gebruik wel zal moeten worden aangepakt, maar dat de ruimte voor ontwikkeling toch beperkt zal zijn. Het is natuurlijk mogelijk om aan de hand van het aandeel van de veehouderij in de totale belasting een reductieprogramma op te stellen en daarbinnen - ook eveneredige - ruimte voor ontwikkeling te creëren. Het verhaal wordt daar wel minder sterk van.

- **Reconstructie**

Misschien moet het reconstructieplan worden aangepast/uitgewerkt.

- **Beheersplannen voor natuurgebieden: mogelijkheden**

De Natuurbeschermingswet verplicht (art. 19a) gedeputeerde staten (soms de minister van LNV) - in overleg met eigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden - om een beheersplan vast te stellen, waarin met inachtneming van de instandhoudingsdoelstellingen wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden en op welk wijze. Het artikel geeft ook enkele bepalingen voor de inhoud van zo'n beheersplan: een beschrijving van de beoogde resultaten en een overzicht van de noodzakelijke maatregelen met het oog op het behalen van die resultaten. Een plan dient binnen drie jaar na het aanwijzingsbesluit te worden vastgesteld. Een beheersplan zal zich niet alleen beperken tot het gebied zelf, maar daar ook de omgeving bij moeten betrekken. Een beheersplan zou dus een prima voertuig kunnen vormen voor de gebiedsaanpak, zoals in dit project wordt voorgestaan. Het grote voordeel van het hebben van een beheersplan is (naast de inhoudelijke voordelen) dat het verbod van art. 19d - Het is verboden zonder vergunning [...] projecten of andere handelingen te realiseren [...] die gelet op de instandhoudingsdoelstelling [...] niet van toepassing is op het realiseren van projecten of het verrichten van andere handelingen overeenkomstig een beheersplan (art. 19d). Als men dus kan beschikken over een beheersplan waarin ook extra uitbreidingsmogelijkheden zijn voorzien, dan heeft men geen NB-wet vergunning meer nodig. Het beheersplan geeft dan bovendien een prima verhaal bij de verlening en toetsing van milieuvergunningen (bij de omgevingstoets voor IPPC-bedrijven bijvoorbeeld). Met andere woorden: als er een beheersplan is, komt de Raad van State er bij de vergunningverlening niet meer aan te pas respectievelijk zal de Raad van State gemakkelijker een onderbouwing

accepteren. Wel is het uiteraard zo dat de discussie nu vooraf zal plaatsvinden: bij de opstelling en toetsing door de Raad van State zelf. Hoe dat laatste zal verlopen, weten wij uiteraard niet, maar in elk geval valt te verwachten dat er enige discussie zal ontstaan over wat er allemaal in zo'n beheersplan mag worden opgenomen (ook projecten die op zichzelf bezien voor het beheer niet nodig zijn?) en of het plan zo in elkaar zit dat er ook garanties zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstelling (voorzover die garanties überhaupt gegeven kunnen worden).

Hoewel de betekenis van het beheersplan nog niet helemaal duidelijk is (wat kan er wel of niet) is wel zonneklaar dat dat plan niet alleen voor het natuurgebied zelf, maar ook voor de omgeving van cruciale betekenis is. In dat plan wordt de manoeuvreerruimte bepaald. Gelet op de grote ruimtelijke druk zal dat plan ook als uitgangspunt voor de gebiedsaanpak moeten dienen. Alleen op die wijze, via maatwerk, kan er iets moois van de grond komen.

Wel dient onder ogen te worden gezien dat het beheersplan op meer factoren betrekking heeft dan ammoniak uit de veehouderij. Dat kan de gewenste gebiedsaanpak wel erg ingewikkeld maken. Aan de andere kant zal ammoniak toch steeds een belangrijke factor zijn.

Voor wat hoort wat: een overeenkomst

- Waarom een overeenkomst?

In Beerze Reusel zijn twee van die motieven van belang:

- het gebiedscontract als smeerolie. Met zo'n overeenkomst stellen partijen vast dat zij het eens zijn over de in die overeenkomst vastgestelde doelen. Het gaat om intenties. De overeenkomst is niet noodzakelijkerwijs bindend. Goede intenties zijn altijd een voorwaarde om gebiedsgewijs verder te komen. Wel moet er de bereidheid zijn om ook concrete verplichtingen aan te gaan.
- het gebiedscontract als mogelijkheid om bindend vast te leggen wat niet (of moeilijk) publiekrechtelijk afgedwongen kan worden. In dit geval valt te denken aan de verplichting om de ammoniakemissie verder terug te dringen dan wettelijk mogelijk is. Deze overeenkomst is wel bindend en dus zullen de verplichtingen van de partijen - en wie zijn dat dan? - veel nauwkeuriger moeten worden vastgelegd.

Vooralsnog wordt gemikt op een smeeroliecontract. Eventueel kan dat naderhand in een bindende overeenkomst worden uitgewerkt, maar alsdan zal ook moeten worden bezien of niet publiekrechtelijke verankering van de afspraken mogelijk/wenselijk is.

- Partijen bij de overeenkomst

De overeenkomst zal kunnen worden ondertekend door overheden

(gemeenten, provincie) en belangengroepen (natuur, boeren).

- Rechtswerking van de overeenkomst
Een smeeroeliecontract brengt geen juridische binding met zich mee. Afhankelijk van de formulering kunnen er wel inspanningsverplichtingen ontstaan.
- Termijnen/looptijd
Elke termijn is denkbaar. 2015? Aanknopingspunt voor een termijn zou ook het beheersplan kunnen zijn: twee keer zes jaar. Eerste termijn dus tot 2013 (als het plan er in 2007 ligt).
- Voor wat (landbouw): extra reducties van ammoniak emissie/depositie, landschappelijke inpassing
Toekomend aan de inhoud van de overeenkomst moeten afspraken worden gemaakt over de verplichtingen die boeren op zich nemen. Over de volgende zaken zou gesproken kunnen worden:
 - Landschappelijke inpassing - ook van bestaande bedrijven - per de einddatum;
 - Ammoniakemissiereductie voor het hele gebied met - zeg - 50%. Staffelen door de tijd;
 - Bestaande bedrijven zullen in elk geval moeten voldoen aan het Huisvestingsbesluit. Denkbaar is dat ook deze bedrijven - ook stilzitters - extra worden aangesproken, bijvoorbeeld meer emissiereductie of sneller dan de overgangstermijnen van het Huisvestingsbesluit;
 - Geen uitbreiding voor bestaande bedrijven boven bedrijfsemissieplafond zolang de geplande reductie nog niet is gehaald. Daarna wel;
 - Of: uitbreiding van bestaande bedrijven boven emissieplafond alleen als het hele bedrijf per einddatum extreem emissiearm is. Of een mengvorm;
 - Nieuwvestigingen alleen extreem emissiearm (0,1 kg per varken) en alleen binnen geplande reductie. Eventueel een deel van de aldus bespaarde emissie reserveren voor de toekomst voor dit bedrijf (en dus niet ten goede laten komen aan de algemene emissiereductie).

Er zal wel een slag moeten worden gemaakt van emissie naar depositie. Daar zijn enkele technieken voor te bedenken:

- Een bepaalde zonering binnen het gebied aanbrengen, zodat op korte afstand van de natuurgebieden minder mag, dan verderop. Je zou de gebiedsdoelstellingen zelfs naar het bedrijfsniveau kunnen vertalen (en vervolgens alles weer bij elkaar optellen);
- Je kunt ook, in plaats van of naast afspraken over emissie, rechtstreeks afspraken maken over de depositie. Deze zouden dan bijvoorbeeld kunnen inhouden:

- Per (natuur)gebied aangegeven hoe je in de gegeven periode tot de kritische depositiewaarde wilt komen (staffelen);
- Bedrijven die deponeren op dat gebied mogen alleen uitbreiden voorzover de depositiedoelstelling in dat jaar is gehaald.
- Hoort wat (landbouw): extra uitbreidingsmogelijkheden voor intensieve veehouderijen (meer gebouwen, dieren eventueel meer emissie/depositie binnen geheel). Tegenover al de hiervoor genoemde beperkingen worden uitbreidingsmogelijkheden gegeven, die men individueel niet heeft.
- Voor wat (natuur): aanpassingen in beheer, eventueel genoeg nemen met minder bescherming van mindere gebieden.
- Hoort wat (natuur): extra ruimte op andere plaatsen, landschappelijke inpassing, betere bescherming door vermindering ammoniakdepositie

Publiekrechtelijke verankering van afspraken: geen free-riders

Het is denkbaar en ook wenselijk om in het vervolgtraject een publiekrechtelijke verankering van de afspraken, eventueel nog nader uitgewerkt, te verzekeren via de daarvoor beschikbare instrumenten. Daarbij kan onderscheiden worden tussen de ruimtelijke instrumenten (bestemmingsplan, reconstructieplan) en de milieu-instrumenten (milieuverordening, milieubeleidsplan, vergunningenbeleid). Ook het al genoemde beheersplan NB-wet komt nog weer even in beeld. Een dergelijke verankering zal ook nodig zijn om de rechter ervan te overtuigen dat uiteindelijk de (natuur)doelstellingen gehaald worden.

Voor publiekrechtelijke verankering kan naar de volgende instrumenten worden gekeken:

- *Het bestemmingsplan/reconstructieplan*
- *De provinciale milieuverordening*
- *Het provinciale/gemeentelijke milieubeleidsplan/milieuvergunning*
- *Het beheersplan*

In Beerze Reusel zijn wij niet toegekomen aan deze publiekrechtelijke verankering.

7.6 WAT STAAT ER IN EEN OVEREENKOMST?

De laatste stap is het invullen van de overeenkomst. Daarbij komen (bijvoorbeeld) de volgende aspecten aan de orde:

Doelstellingen

Het doel van het Convenant Beerze Reuzel is:

- De veehouderij kan zich - binnen grenzen - blijven ontwikkelen;
- De natuur wordt beter beschermd tegen milieubelasting;
- Het landschap wordt verfraaid door een betere inpassing van bedrijven.

Deze doelstellingen worden gerealiseerd door in het gebied verdere ruimtelijke mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling te creëren, door bestaande bedrijven (op termijn) te verplichten tot emissiereductie, door uitbreidende en nieuwvestigende bedrijven strengere emissie-eisen op te leggen dan in het generieke beleid mogelijk is. De milieurimte die het gebied in zich bergt kan binnen het gebied worden benut. De bescherming van de natuur krijgt gestalte via de reductie van emissies en depositie van ammoniak. Ook kan door technische en beheersmaatregelen een betere bescherming van de werkelijk waardevolle gebieden worden verkregen.

Tijdspad

Het convenant geldt vanaf (het moment van ondertekening) tot (een jaar?)

Wie doet wat?

De betrokken partijen onderschrijven de volgende uitgangspunten:
(zie boven)

Partijen spreken de volgende intenties uit:

- De landbouworganisaties maken zich sterk voor de doelstellingen van dit convenant en met name voor de verplichtingen voor individuele bedrijven, tegenover de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling;
- De natuurorganisaties onderschrijven de plannen voor technische en beheersmaatregelen en accepteren dat bedrijven nog mogen uitbreiden, ook al is de doelstelling nog niet volledig behaald;
- De gemeente verklaart zich bereid tot aanpassing van het bestemmingsplan (voorzover nodig) en verplicht zich tot de voor de uitvoering van dit plan benodigde gegevensverstrekking. De gemeente verplicht zich bovendien tot een maximale handhavingsinspanning ter bereiking van het doel van dit convenant. De gemeente is bereid om alle wettelijke bevoegdheden te gebruiken (bijvoorbeeld de revisievergunning met termijnvoorschriften) ter

bereiking van het doel;

- De provincie verklaart zich bereid tot gegevensverstrekking, aanpassing van het reconstructieplan enzovoort.

Monitoring/gegevensverzameling

Partijen menen dat de volgende zaken moeten worden uitgewerkt:

- De beginsituatie per (datum) moet worden vastgelegd op basis van de milieuvergunningen:
 - de totale emissie;
 - de depositie op te beschermen gebieden
- De gewenste eindsituatie (per xxx)
 - De totale emissie
 - De depositie op te beschermen gebieden (kritische depositiewaarde)
- Een tijdpad om van de beginsituatie naar de eindsituatie te komen, met per periode (peildatum in een jaar) de te behalen doelstellingen ten aanzien van:
 - De totale emissie
 - De depositie op te beschermen gebieden.
 - De wijze van vaststelling van uitbreidingsruimte.

8. Tja, en wat nu?

Het uitgangspunt was dat een gebiedsaanpak zinvol is. Het leidt tot een meer geïntegreerd beleid. Het is ook zinvol om bij een gebiedsaanpak een samenwerking op touw te zetten tussen de bij dat gebied betrokken personen en organisaties. Om zo'n samenwerking van de grond te krijgen is wel wat nodig. Nog even kort noemen:

- De doelstellingen kunnen niet individueel worden gerealiseerd;
- Aandacht voor het proces van samenwerking;
- Aandacht voor de erbij te betrekken organisaties en personen.

In de praktijk blijkt dat de regelgeving - dan wel de ideeën over regelgeving (wat een verschil is) - veel vragen en onduidelijkheden oplevert. Maar ook de meer technische kant van de zaak levert veel discussie op. Dat bemoeilijkt het vinden van een vaste lijn.

Technische vragen waren bijvoorbeeld:

- Wat weten we eigenlijk van het te beschermen natuurgebied?
- Welke kritische depositiewaarden gelden waar en hoe?

- Wat is de bijdrage van de verschillende sectoren en bedrijven aan de depositie?

Juridische vragen waren bijvoorbeeld:

- Blijft bestaand gebruik buiten schot?
- Is de 3-km-zone een hard gegeven?
- Zal het Interim-toetsingskader standhouden bij de Raad van State?

Deze en dergelijke vragen zullen in elk geval beantwoord moeten worden, voordat er een gebiedsbeleid in welke vorm dan ook tot stand kan komen. Het ziet er naar uit dat een gebiedsconvenant in Beerze Reusel voorlopig van de baan is. De oplossingen voor de problemen in het gebied zullen nu waarschijnlijk rond de opstelling van het beheersplan aan de orde kunnen komen. Bij de opstelling van dat plan, dat op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 moet worden opgesteld, kunnen de resultaten van het project Beerze Reusel een belangrijke rol spelen. Het is dan wel zaak om dat plan op een vergelijkbare wijze aan te pakken: samen met de betrokkenen en rekening houdend met hun belangen. Ten slotte komen we terug op de vraag: welke meerwaarde biedt een gebiedscontract, samen met belanghebbenden opgesteld, boven de meer gebruikelijke werkwijze waarbij overheidsplannen worden opgesteld. Deze vraag zal weer opkomen bij het opstellen van de beheersplannen voor de Natura 2000-gebieden wat nu moet gaan beginnen. Deze plannen kunnen door de provincie ook eenzijdig worden vastgesteld, uiteraard binnen de kaders van inspraak, bezwaar en beroep. Een gebiedscontract is niet nodig. Wel kan zo'n contract toch zinvol zijn. In de eerste plaats kan er (meer) draagvlak mee gegenereerd worden bij de belanghebbenden (de smeeroelfunctie). Of er meer voordelen zijn hangt af van de omstandigheden. Soms is het publiekrechtelijke instrumentarium gewoonweg niet toereikend om de gewenste ontwikkeling te bewerkstelligen. Een overeenkomst kan dan meerwaarde bieden, zij het dat ook dan wel weer naar publiekrechtelijke borging van de afspraken zal worden gestreefd. Het investeren in gebiedsovereenkomsten is, zo is wel gebleken, ook niet zonder risico. Bij een gebiedsaanpak zijn veel organisaties en individuele belanghebbenden betrokken. Ook verschillende overheden komen erbij kijken. Het ligt voor de hand om vooral het provinciale bestuur aan te spreken als eerstaangewezen bestuursniveau voor een gebiedsaanpak. De provincie komt niet alleen direct in beeld als men het schaalniveau in beschouwing neemt (bovengemeentelijk), maar ook als men het instrumentarium bekijkt (Reconstructie, NB-wet-vergunning). Maar de provincie is zeker niet de enige belanghebbende. Alleen als alle betrokkenen (overheid en particulieren) willen investeren kan dat uiteindelijk rendement opleveren.

Literatuur

Baltussen, W.H.M., G.F.V. van der Peet, D. Brunt *Op zoek naar ruimte voor landbouw en natuur; Community of Practice als hulpmiddel.*

Den Haag, LEI, 2007, rapport 4.07.03

E.M. Hees, R. de Bruin, D.W. Bruil, J.A. Bleumink - *Tussen recht en ruil. Gebiedscontracten in Brabant*, Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht, februari 2002, CLM 522-2002

D.W. Bruil - *Het convenant agrarische enclave publiekrechtelijk verankeren?* Rapport in opdracht van Provincie Gelderland, Instituut voor Agrarisch Recht, oktober 2004.

Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl.

