

Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000

Een verkenning van oplossingsrichtingen

Rapport van een taskforce onder voorzitterschap van de heer C. Trojan in opdracht van de
Minister van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit.
30 juni 2008

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	p. 3
1.1 Aanleiding instellen Taskforce	p. 3
1.2 Opdracht aan de Taskforce Stikstof/ammoniak i.r.t. Natura 2000	p. 4
1.3 Leeswijzer	p. 5
Hoofdstuk 2. Beschrijving van de problematiek	p. 7
2.1 Inleiding	p. 7
2.2 Probleem voor Natura 2000-gebieden	p. 7
2.3 Sectoren die stikstofdepositie veroorzaken	p. 8
2.4 Economische gevolgen wegvallen toetsingskader ammoniak	p. 8
2.5 Conclusies	p. 9
Hoofdstuk 3. Implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland	p.11
3.1 Inleiding	p.11
3.2 De verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Natuurbeschermingswet 1998	p.11
3.3 Ingebrekestelling	p.13
3.4 Formulering van Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen	p.14
3.5 Het aanmelden en aanwijzen van Natura 2000-gebieden	p.16
3.6 Genomen beleidsruimte	p.17
3.7 Nationale instrumenten	p.18
3.8 Conclusies	p.19
Hoofdstuk 4. Hoe andere landen omgaan met dezelfde problematiek	p.21
4.1 Inleiding	p.21
4.2 Bevindingen	p.21
4.3 Verschillenanalyse	p.23
4.4 Conclusies	p.23
Hoofdstuk 5. Verkenning oplossingsrichtingen	p.25
5.1 Inleiding	p.25
5.2 Ruimte voor bevoegd gezag	p.25
5.3 Lange termijn: totale afweging maken in beheerplan	p.25
5.4 Korte termijn: handreiking aan bevoegd gezag	p.26
5.5 Emissiebeperkende, depositiebeperkende en beheermaatregelen	p.26
5.6 Saldering	p.26
5.7 Rechtstoegang	p.27
5.8 Optimaal benutten van aanvullend beleid	p.27
Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen	p.29
6.1 Inleiding	p.29
6.2 Conclusies	p.29
6.3 Aanbevelingen	p.31
Geraadpleegde bronnen	p.33
Bijlage 1. Onderbouwing aantal veehouderijbedrijven en economische waarde	p.37
Bijlage 2. Emissiebeperkende, depositiebeperkende en effectgerichte maatregelen	p.39
Bijlage 3. Mogelijkheden tot aansluiting bij bestaand beleid	p.43
Bijlage 4. Overzicht hoorzittingen	p.47

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding instellen Taskforce

Veehouderijbedrijven in of nabij een Natura 2000-gebied dienen te voldoen aan de eisen van de Natuurbeschermingswet 1998. De door een veehouderijbedrijf veroorzaakte uitstoot van ammoniak kan, tezamen met de in dat gebied aanwezige achtergronddepositie, immers leiden tot negatieve effecten voor de kwaliteit van het Natura 2000-gebied. Ook kan er sprake zijn van een significant gevolg voor het betrokken gebied.

Voor bestaande veehouderijbedrijven geldt als uitgangspunt dat geen vergunning is vereist op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (wetsvoorstel 'bestaand gebruik', Kamerstukken II 31038), onder de voorwaarde dat dit bestaand gebruik geen potentieel significante effecten heeft voor het beschermde gebied. In plaats daarvan wordt dit gebruik getoetst bij het opstellen van de beheerplannen.

Een vergunning kan wel vereist zijn bij uitbreiding van een bestaande veehouderij en bij nieuwvestiging. Dan is er immers sprake van een nieuwe activiteit, die kan leiden tot een verslechtering of een significante verstoring. Bij de vergunningverlening moet dan wel worden getoetst wat de effecten voor Natura 2000-gebieden zijn. Uit de toets blijkt of een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 noodzakelijk is en of deze (onder voorwaarden) kan worden verstrekt. Wanneer de activiteiten kunnen leiden tot significante gevolgen voor het beschermde gebied, mag alleen toestemming worden verleend nadat uit een passende beoordeling volgt dat er geen aantasting van natuurlijke kenmerken plaatsvindt van het gebied. Daarover mag wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaan.

Individuele toetsing van effecten veroorzaakt door uitbreiding of nieuwvestiging van veehouderijbedrijven nabij Natura 2000-gebieden is omslachtig, tijdrovend en kostbaar voor aanvrager en bevoegd gezag. Aan de Tweede Kamer is daarom toegezegd dat de minister van LNV in samenwerking met de provincies beleid zou ontwikkelen voor het toetsen van deze effecten. Om invulling te geven aan die afspraak is in 2007 het 'Toetsingskader ammoniak en Natura 2000' vastgesteld, middels een bestuurlijk akkoord tussen de minister van LNV, de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Natuur- en Milieuorganisaties hebben het toetsingskader niet ondersteund.

Het toetsingskader ammoniak hield in dat een vergunning voor uitbreiding of nieuwvestiging van een veehouderij kon worden verleend als de ammoniakdepositie door die veehouderij op de dichtstbijzijnde rand van het Natura 2000-gebied na uitbreiding niet hoger zou zijn dan 5% van de kritische depositiewaarde van toepassing op dat gebied: de zogeheten 'drempelwaarde'. Daarnaast konden graasdierbedrijven die voldeden aan criteria voor een 'grondgebonden bedrijf' uitbreiden, ook als zij niet onder de drempelwaarde bleven.

Het toetsingskader, bedoeld als tijdelijk instrument voor de vergunningverlening in de periode tot het gereedkomen van de Natura 2000-beheerplannen, is in 2007 aan de Tweede Kamer aangeboden. De Tweede Kamer heeft bij motie (van de heer Van der Vlies, Kamerstukken II 2006/07, 30 654, nr. 38) verzocht de uitgangspunten van het toetsingskader te verankeren in een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Met de AMvB zou het toetsingskader ammoniak wettelijk verankerd zijn.

Op 29 februari 2008 heeft de Raad van State advies uitgebracht over de ontwerp AMvB. De Raad van State had bezwaar tegen de inhoud van de ontwerp AMvB en heeft in

overweging gegeven niet aldus te besluiten. Het advies van de Raad van State en de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 maart 2008 inzake een verleende vergunning op basis van het toetsingskader ammoniak, hebben tot de conclusie geleid dat het toetsingskader in de huidige vorm niet haalbaar is. Van vaststelling van de AMvB is afgezien.

Op 22 april 2008 is er bestuurlijk overleg gevoerd tussen de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en vertegenwoordigers van IPO, VNG, LTO, Vereniging Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu en Staatsbosbeheer. Met deze organisaties is de situatie besproken die is ontstaan als gevolg van de uitspraak en het advies van de Raad van State. Om een begin te maken met een gezamenlijke zoektocht naar oplossingen, is een taskforce ingesteld, onder onafhankelijk voorzitterschap van de heer Trojan, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken overheden (Rijk, provincies en gemeenten).

Naast de heer Trojan bestond de taskforce uit: mevrouw Wouters (directeur-generaal bij het ministerie van LNV), de heer Riedstra (directeur-generaal bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat), mevrouw Borgers (directeur-generaal bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu), de heer Beukema (algemeen directeur van het IPO), mevrouw Bloem (voorzitter van de IPO-adviescommissie landelijk gebied, tevens directeur ecologie bij de provincie Noord-Brabant) en mevrouw Korhuis (lid van de directieraad van VNG).

Dit rapport betreft een onafhankelijk advies van de Taskforce Stikstof/ammoniak i.r.t. Natura 2000. Op basis van dit onafhankelijk advies zullen de betrokken bestuurlijke partijen hun standpunt bepalen.

1.2 Opdracht aan de Taskforce Stikstof/ammoniak i.r.t. Natura 2000

Opdracht meegegeven aan de taskforce:

“Werk, binnen de kaders van de Europese regelgeving, juridisch houdbare oplossingsrichtingen uit en zet daarvoor de noodzakelijke onderzoeksvragen uit. Breng binnen zes weken na instelling van de taskforce advies uit over de verdere aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot Natura 2000, in samenhang met de instrumenten van de aanwijzingsbesluiten, beheerplannen en vergunningverlening.”

Bij de uit te zetten onderzoeksvragen gaat het in ieder geval om de vragen:

1. Hoe zijn in Nederland de instandhoudingsdoelstellingen en de ecologische vereisten daarbij tot stand gekomen? Op welke wijze is hierbij rekening gehouden met het stikstof - en ammoniakprobleem?
2. Hoe zijn andere landen en gebieden met een vergelijkbaar stikstof- en ammoniakprobleem omgegaan met het probleem van een hoge stikstofdepositie in relatie tot verzuringgevoelige habitattypen die bescherming behoeven in het kader van Natura 2000? Welk toekomstig beleid hebben zij terzake geformuleerd? Bij de bedoelde landen en gebieden valt te denken aan Duitsland (Saksen), België (Vlaanderen), Groot-Brittannië en Denemarken.
3. Wat is, gegeven het feit dat aanpassing van de relevante Europese richtlijnen zelf - op korte termijn- geen realistische optie is, de eventuele ruimte in de implementatie door Nederland van deze Europese richtlijnen en welke keuzes zijn en kunnen binnen deze ruimte worden gemaakt?
4. Welke mogelijkheden bieden, binnen de gegeven ruimte, generiek beleid, gebiedsgericht beleid en normering, ook in hun onderlinge samenhang? Bij

gebiedsgericht beleid valt te denken aan effectgerichte maatregelen, lokale bedrijfsmaatregelen, inrichtingsmaatregelen en beheersmaatregelen.

5. Is het noodzakelijk om bij het maken van beleid met kritische depositiewaarden te werken of zijn er ook andere methoden denkbaar?
6. Zijn bepaalde onderdelen van het toetsingskader ammoniak na de uitspraak en het advies van de Raad van State overeind gebleven? Zo ja, welke? Is het een begaanbare weg deze onderdelen onder te brengen in een nieuwe handreiking aan het bevoegd gezag?
7. Kan bij het verkennen van de oplossingsrichtingen naar aard en omvang een onderscheid worden gemaakt in oplossingen voor:
 - a. De korte termijn: de periode tot aan de vaststelling van de beheerplannen van Natura 2000 (gekeken moet worden op welke manier het opstellen van beheerplannen geïnstrumenteerd kan worden waarbij het gedachtegoed van het toetsingskader nadrukkelijk in beschouwing genomen wordt);
 - b. De middellange termijn: de periode van de eerste generatie beheerplannen (zes jaar voor elk beheerplan);
 - c. De lange termijn: de periode waarin de uiteindelijke natuurdoelstellingen (instandhoudingsdoelstellingen per gebied en landelijk gunstige staat van instandhouding) moeten worden behaald.

De uitkomsten van de taskforce moeten uitzicht bieden op bestuurlijk handelingsperspectief en juridisch houdbaar zijn op de lange termijn en houvast bieden aan de individuele vergunningaanvrager. Bij het verkennen van de oplossing moet het uitgangspunt zijn dat in zijn algemeenheid uitgegaan wordt van een dalende trend van de depositie van stikstof ten opzichte van de huidige situatie.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport wordt toegewerkt naar oplossingsrichtingen. Met deze oplossingsrichtingen als vertrekpunt zullen de betrokken partijen vervolgens gezamenlijk aan de slag moeten gaan met het uitwerken van concrete voorstellen.

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste facetten van het probleem van stikstofdepositie in relatie tot Natura 2000-gebieden beschreven. Ook wordt ingegaan op de gevolgen van het wegvallen van het toetsingskader ammoniak.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de vraag op welke wijze de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland zijn geïmplementeerd. Ook wordt ingegaan op de vraag hoe de ruimte is benut die de richtlijnen bieden.

Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag hoe andere landen in Europa omgaan met het probleem van een hoge stikstofdepositie in relatie tot verzuringgevoelige habitattypen die bescherming behoeven in het kader van Natura 2000.

Op basis van hetgeen in voorgaande hoofdstukken aan de orde komt, worden in hoofdstuk 5 oplossingsrichtingen geduid.

In hoofdstuk 6 worden, met inachtneming van de onderzoeksvragen uit de opdracht, de belangrijkste bevindingen gememoreerd en worden op basis van de in hoofdstuk 5 benoemde oplossingsrichtingen een aantal concrete aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 2. Beschrijving van de problematiek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk omschrijven we de belangrijkste facetten van het probleem van stikstof in relatie tot Natura 2000-gebieden en de achtergronden daarbij. De kern van de ontstane problematiek is dat de stikstofbelasting in de meeste Natura 2000-gebieden groot is (met nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de natuur) en veehouderijbedrijven (belangrijke veroorzakers van stikstofdepositie) in de nabijheid van natuurgebieden worden beperkt in hun uitbreidingsmogelijkheden. Wat hierbij extra knelt, is dat veel veehouderijbedrijven juist gevestigd zijn in gebieden waar veel voor stikstof gevoelige natuur voorkomt.

Nederland is gebonden aan Europese richtlijnen ter bescherming van de biodiversiteit, de Vogel- en Habitatrichtlijn (zie ook hoofdstuk 3). Om daar invulling aan te kunnen geven, is een verdere verlaging van de stikstofdepositie noodzakelijk. Anderzijds is de veehouderijsector van belang voor de economie, de landschappelijke kwaliteit en de sociaal economische vitaliteit van het landelijk gebied. Er moet daarom voldoende toekomstperspectief zijn voor deze sector.

Met het toetsingskader ammoniak werd geprobeerd een evenwicht te vinden tussen enerzijds het voorkómen van significante effecten op de beschermde natuur en anderzijds het bieden van ontwikkelingsperspectieven voor de sector, in de vorm van een generiek en eenvoudig te hanteren stappenplan. Door de uitspraak en het advies van de Raad van State is het toetsingskader ammoniak van de baan.

2.2 Probleem voor Natura 2000-gebieden

Nederland kent 162 Natura 2000-gebieden. Dit zijn gebieden waarvoor Nederland, op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn een bijzondere verantwoordelijkheid heeft (zie ook hoofdstuk 3). De Natura 2000-gebieden maken onderdeel uit van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een nationaal netwerk van natuurgebieden. In tegenstelling tot de overige EHS-gebieden geldt voor de Natura 2000-gebieden de zogeheten externe werking. Dat betekent dat ook de eventuele effecten op het Natura 2000-gebied van activiteiten buiten het gebied bij de vergunningverlening (en het opstellen van beheerplannen) betrokken moeten worden. Deze externe werking vloeit rechtstreeks voort uit de Habitatrichtlijn.

De meeste Nederlandse Natura 2000-gebieden lijden onder een te hoge stikstofdepositie uit de lucht. Stikstofdepositie bestaat uit ammoniak (NH₃) en stikstofdioxiden (NO_x). Vanuit de lucht slaat deze depositie neer op de bodem. Stikstofdepositie leidt tot verzuring en vermisting, waardoor de daarvoor gevoelige habitattypen verminderen in areaal of verslechteren in conditie. Kritische depositiewaarden voor stikstof geven de grens aan waarboven het risico niet kan worden uitgesloten dat de kwaliteit van het habitatype wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van de atmosferische stikstofdepositie.

De landelijk gemiddelde stikstofdepositie is sinds de Tweede Wereldoorlog spectaculair gestegen. Lag de gemiddelde stikstofdepositie rond 1945 nog rond de 500 mol/ha/jr, begin jaren negentig bedroeg deze meer dan 3500 mol/ha/jr. Vanaf 1994 daalde de stikstofdepositie geleidelijk naar 2.100 mol/ha/jr in 2004. In 2005 en 2006 is de depositie weer licht toegenomen (Bron MNP, Milieu en Natuurcompendium 2007). Slechts een deel van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden is terug te voeren op uitstoot uit de

directe omgeving. De rest wordt ook wel de 'stikstofdeken' of 'achtergronddepositie' genoemd.

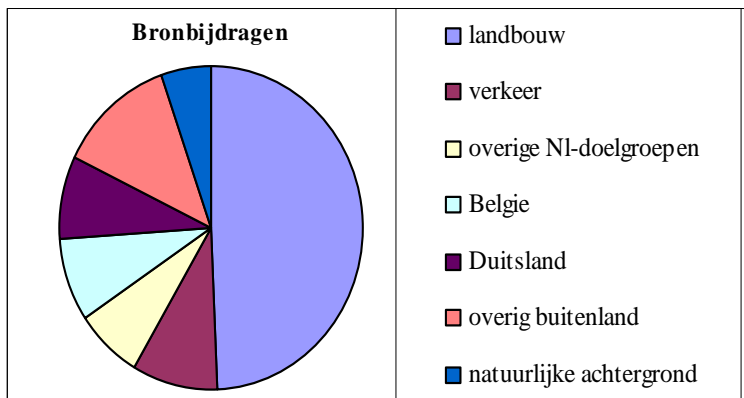
Het generieke beleid heeft een positief effect gehad op de stikstofdepositie; de emissie en depositie van stikstof zijn er door teruggebracht. Aan de horizon doemen nu echter een aantal ontwikkelingen op in het generiek beleid die weer een (tijdelijke) toename van de stikstofdepositie kunnen veroorzaken, namelijk:

- uitfasering melkquota (uitbreiding van de melkveestapel mogelijk);
- uitbreiding van veehouderijen onder de Wet ammoniak en veehouderij (met name ruime uitbreidingsmogelijkheden voor de melkveehouderij);
- derogatie onder de NEC-richtlijn voor NOx (zie ook bijlage 3).

2.3 Sectoren die stikstofdepositie veroorzaken

De landbouw krijgt veel aandacht bij de stikstofproblematiek. Deze sector veroorzaakt ook een groot gedeelte van de stikstofdepositie in Nederland. Echter, ook andere sectoren veroorzaken stikstofdepositie. De stikstofdepositie op natuurgebieden is voor de helft afkomstig uit de Nederlandse landbouw, in de vorm van ammoniak. Een kleiner deel van de stikstofdepositie is, in de vorm van stikstofdioxiden, afkomstig van verkeer en industrie. Ongeveer een kwart van de stikstofdepositie is afkomstig uit het buitenland.

Onderstaand figuur biedt zicht op de bronnen van stikstofdepositie (legenda is met de klok mee). De figuur geeft een beeld van het gemiddelde over Nederland; lokaal ligt de verhouding heel verschillend.



figuur 1: bijdragen van verschillende bronnen aan de stikstofdepositie op natuurgebieden
Bron: Milieu en Natuurplanbureau

Voor de industrie geldt dat momenteel (net als bij de landbouw) bij diverse vergunningaanvragen en handhavingsverzoeken de vraag is gerezen welke activiteiten kunnen worden toegestaan en onder welke voorwaarden. Ook voor wat betreft verkeer geldt dat emissies van stikstof(oxiden) van invloed kunnen zijn op Natura 2000-gebieden. Rond de besluitvorming van infrastructuur spelen dan ook potentieel hoge onderzoekslasten en vertragingen.

2.4 Economische gevolgen wegvallen toetsingskader ammoniak

Veel veehouderijbedrijven zijn gelegen in de buurt van Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitattypen. Binnen een straal van 3 kilometer van voor stikstof gevoelige delen van Natura 2000-gebieden ligt 30-40% van de veehouderijbedrijven. Binnen een straal van 5 kilometer rondom deze gebieden is dat zelfs 50-60% van de

veehouderijbedrijven. Deze cijfers gaan uit van de hoofdlocaties en houden geen rekening met nevenvestigingen.

De economische waarde van de veehouderijbedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden is dan ook substantieel. De bruto productiewaarde van de Nederlandse land- en tuinbouw was in 2006 22,2 miljard Euro (Landbouw-Economisch Bericht 2007). De productiewaarde van de intensieve veehouderij was 4,1 miljard Euro. Afgemeten aan het aantal bedrijven, behoorde daarvan 37% bij de bedrijven binnen een straal van 3 km van de voor verzuring gevoelige delen van Natura 2000-gebieden. Binnen een straal van 5 km was dat 60% van de productiewaarde van de intensieve veehouderij. Voor de graasdierhouderij was de productiewaarde in 2006 4,8 miljard Euro, waarvan 32% behorend bij bedrijven binnen een straal van 3 km van voor verzuring gevoelige delen van Natura 2000-gebieden. Binnen een straal van 5 km was dat 50% van de productiewaarde van de graasdierhouderij¹ (voor een onderbouwing van de hier genoemde cijfers, zie bijlage 1).

Het feit dat het toetsingskader is weggefallen betekent niet per definitie dat de complete veehouderijsector nu 'op slot' zit. Wel is het gevolg dat moet worden teruggegrepen op individuele toetsing van plannen voor uitbreiding en nieuwvestiging. Wanneer er door de geplande uitbreiding of nieuwvestiging een kans bestaat op een significant negatief effect, moet op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 een passende beoordeling worden gemaakt. Op basis daarvan mag alleen toestemming voor de uitbreiding of nieuwvestiging worden verleend als er zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast. Daarover mag wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaan. Dit brengt een grote onderzoekslast met zich mee voor de vergunningaanvrager.

Het wegvallen van het toetsingskader heeft in de praktijk de consequentie dat er onzekerheid en risicomijdend gedrag ontstaat bij zowel veehouders als het bevoegd gezag voor de vergunningverlening. Het gevolg hiervan is dat de noodzakelijke economische dynamiek voor het behalen van de doelen op gebiedsniveau (zowel in het kader van Natura 2000 als in het kader van de reconstructie) ontbreekt.

2.5 Conclusies

Stikstofdepositie kan problemen veroorzaken met betrekking tot de kwaliteit van Natura 2000-gebieden. Het uiteindelijke doel zou dan ook verlaging van de emissie en depositie van stikstof moeten zijn. Stikstofdepositie wordt door verschillende sectoren veroorzaakt. De oplossing van het probleem moet dan ook bij alle betreffende sectoren, dus niet alleen bij de landbouwsector, maar ook bij verkeer en industrie worden gezocht.

Wanneer generiek beleid en regelgeving niet strikt genoeg zijn of worden versoepeld, brengt dat een risico met zich mee op een toename van de stikstofdepositie. Omdat een deel van deze depositie niet afkomstig is uit de directe omgeving van Natura 2000-gebieden, kan de problematiek die stikstofdepositie veroorzaakt niet opgelost worden met louter inspanningen op gebiedsniveau. Er zal nagedacht moeten worden over aanscherping van generiek beleid en regelgeving.

¹ De hier genoemde cijfers zijn alleen bedoeld om een ruwe indicatie te geven van het economisch belang van de veehouderijsector in de nabijheid van voor verzuring gevoelige delen van Natura 2000-gebieden. Dit betreft niet per sé de invloedssfeer van deze gebiedsdelen. Bij het bepalen van (potentiële) effecten van veehouderijbedrijven op Natura 2000-gebieden moet, naast de afstand tot het voor verzuring gevoelige gebiedsdeel, namelijk ook rekening gehouden worden met factoren als de overheersende windrichting, grootte van het bedrijf, type stal, etc.

Met het stuklopen van het toetsingskader is een grens gesteld aan generieke vergunningsvrijstellingen. Een vorm van individuele toetsing is onontkoombaar. Dit betekent dat het bevoegd gezag invulling zal moeten geven aan de beleidsruimte die de Habitatrichtlijn biedt.

De bewijslast voor het aantonen van het achterwege blijven van een significant negatief effect ligt nu geheel bij de vergunningaanvrager. Dit is een onevenwichtige situatie. Het is redelijk dat de overheid hier een verantwoordelijkheid in neemt.

Hoofdstuk 3. Implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland

3.1 Inleiding

Zoals de VROM-raad in zijn advies 'Brussels Lof' reeds constateerde, wordt in Nederland bij de totstandkoming van Europees beleid en recht onvoldoende rekening gehouden met de uitvoeringsimplicaties. Deze implicaties worden in Nederland vanwege de hoge milieudruk, de hoge bevolkingsdichtheid en de ligging in de delta relatief snel ervaren.

Men heeft zich ten tijde van de totstandkoming van de Vogel- en Habitatrichtlijn onvoldoende gerealiseerd dat 30-60% van de veehouderij zich in de onmiddellijke nabijheid van Natura 2000-gebieden bevindt. Er is wel degelijk rekening gehouden met de economische impact van deze richtlijnen, maar dit had vooral betrekking op grote infrastructurele werken.

De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn inmiddels meer dan 15 jaar geleden tot stand gekomen: de Vogelrichtlijn in 1979 en de Habitatrichtlijn in 1992. De nationale omzetting van deze richtlijnen heeft nogal wat voeten in de aarde gehad en is nog niet afgerond. Er is sprake van een ingebrekestelling door de Europese Commissie en de Natura 2000-gebieden zijn nog niet definitief aangewezen. De Nederlandse bestuursrechter heeft rechtstreekse werking toegekend aan het beschermingsregime van artikel 6 van de Habitatrichtlijn voor gebieden die nog niet zijn aangewezen.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat de eventuele ruimte is bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn en welke keuzes binnen deze ruimte zijn en kunnen worden gemaakt door Nederland. Daarbij komt zowel de wettelijke vertaling van de richtlijnen (in de Natuurbeschermingswet 1998) als de beleidsmatige vertaling aan orde. Bij de beleidsmatige vertaling wordt ook ingegaan op de vraag hoe in Nederland de instandhoudingsdoelstellingen en de ecologische vereisten daarbij tot stand zijn gekomen en op welke wijze hierbij rekening is gehouden met het stikstof- en ammoniakprobleem.

3.2 De verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Natuurbeschermingswet 1998

Artikel 3 van de Habitatrichtlijn verplicht Nederland om alle habitattypen en soorten waar het mede verantwoordelijkheid voor draagt in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen. Het betreft de volgende habitattypen en soorten, voor zover deze voorkomen op een door de Europese Commissie vastgestelde referentielijst voor Nederland:

- habitattypen en soorten opgenomen in bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn;
- vogelsoorten opgenomen in bijlage I van de Vogelrichtlijn; en
- andere trekvogels met een beschermingsbehoefte (ingevolge artikel 4.2 van de Vogelrichtlijn).

Artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn regelt dat de Europese Commissie een lijst van gebieden van communautair belang vaststelt; de zogenaamde Natura 2000-gebieden. Voor de lidstaten geldt vervolgens de verplichting om de gebieden die zich op hun grondgebied bevinden, aan te wijzen. Daarbij stelt de lidstaat tevens de instandhoudingsdoelstellingen vast (artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn). De aanwijzing van gebieden geschiedt op basis van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet.

Overigens stelt de Habitatrichtlijn dat in een Natura 2000-gebied alle voorkomende habitattypen en -soorten moeten worden beschermd. Voor ál deze waarden moeten dus ook instandhoudingsdoelstellingen worden geformuleerd. Nederland kan zich dus niet beperken tot alleen de habitattypen en -soorten die hebben geleid tot de selectie van de Natura 2000-gebieden. Alle habitattypen en -soorten die in het gebied voorkomen, en waarvan het voorkomen niet verwaarloosbaar klein is, moeten worden meegenomen, mits ze vallen onder de hierboven genoemde bijlagen van de richtlijnen.

Artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn regelt dat zodra een gebied is geplaatst op de communautaire lijst, het beschermingsregime van artikel 6 van de Habitatrichtlijn direct van toepassing is. Met een beroep op de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie heeft de Nederlandse rechter onder verwijzing naar artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn het beschermingsregime van artikel 6 rechtstreeks toegepast op Natura 2000-gebieden die wel op de communautaire lijst zijn geplaatst, maar nog niet op nationaal niveau zijn aangewezen.

Artikel 6 van de Habitatrichtlijn schrijft voor hoe Natura 2000-gebieden worden beschermd. Op grond van artikel 6, eerste lid, dienen de lidstaten de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen. Dit zijn maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding. Artikel 6, tweede lid, schrijft voor dat lidstaten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er geen achteruitgang van natuurwaarden in het beschermde gebied plaatsvindt. Het gaat er hierbij om dat er geen verslechtering plaatsvindt van de kwaliteit van de habitats en de habitats van soorten in dat gebied, en dat er geen verstoring optreedt voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Het gaat hierbij niet om elke verslechtering of verstoring, maar alleen om significante effecten in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied.

Aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn wordt invulling gegeven door middel van een samenstel aan maatregelen: de beheerplannen, de feitelijke effectgerichte maatregelen, gebiedsgericht beleid, planologische maatregelen, subsidies, maatregelen als onderdeel van de generieke milieuwetgeving en – als sluitstuk – de vergunningplicht van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998.

De beheerplannen, geregeld in de artikelen 19a en 19b van de Natuurbeschermingswet 1998, spelen hier een belangrijke centrale rol. In deze plannen, die door het bevoegd gezag worden vastgesteld, wordt met inachtneming van de instandhoudingsdoelstelling beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden en op welke wijze.

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn stelt bijzondere eisen aan projecten en plannen die significante gevolgen kunnen hebben voor het beschermde gebied. In dat geval dient een passende beoordeling plaats te vinden van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen die voor dat gebied gelden, en is een vergunning vereist. Die vergunning mag slechts worden afgegeven als er zekerheid is dat het project of het plan de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het voorzorgsbeginsel². Artikel 6,

² In het Kokkelvisserijarrest (7 september 2004, zaak C-127/02) heeft het Hof van Justitie overwogen dat artikel 6 van de Habitatrichtlijn moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van het voorzorgsbeginsel (artikel 174, tweede lid, van het EG-verdrag) als één van de grondslagen van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied. Op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn moet voor elk plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor dat gebied. Het gaat niet alleen om effecten die met zekerheid optreden, maar ook om effecten die kunnen optreden. Het voorzorgsbeginsel is neergelegd in artikel 19f van de Natuurbeschermingswet 1998. Het oordeel van de Raad van State in zijn advies van 29 februari 2008, dat een generiek toetsingskader alleen denkbaar is indien op voorhand ten aanzien van elk individueel plan of

derde lid, is geïmplementeerd via de artikelen 19f, 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998.

Artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn schrijft voor welke stappen worden genomen wanneer de passende beoordeling negatief is, er geen alternatieven zijn, en er dwingende redenen van groot openbaar belang (inclusief die van sociale of economische aard) zijn om het project of het plan toch te realiseren. In dat geval dienen de nodige compenserende maatregelen te worden genomen door de lidstaat om de algehele samenhang van de Natura 2000-gebieden te waarborgen. Ingeval er prioritaire typen van natuurlijke habitats of een prioritaire soort in het geding is, tellen redenen mee als menselijke gezondheid, openbare veiligheid of het milieu en andere dwingende redenen van openbaar belang voor zover die eerst voor advies aan de Europese Commissie zijn voorgelegd.

3.3 Ingebrekestelling

Bij arrest van 14 april 2005 in zaak nr. C-441/03 heeft het Europese Hof van Justitie vastgesteld dat de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Nederlandse wetgeving niet voldoet. De door het Europese Hof geconstateerde gebreken betroffen: het ontbreken van een adequate wettelijke voorziening voor het treffen van dwingende maatregelen als de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden dit vereisen en het ontbreken van een onverkorte omzetting van het afwegingskader van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn voor projecten met potentieel significante gevolgen.

Deze gebreken zijn opgeheven met de op 1 oktober 2005 in werking getreden wijzigingen van de Natuurbeschermingswet 1998 (wet van 20 januari 2005; Stb. 195). Het nu in de artikelen 19f en 19g van de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen afwegingskader – het afwegingskader dat relevant is voor projecten met potentieel significante gevolgen, zoals de uitbreiding van veehouderijen waarbij de ammoniakdepositie toeneemt, sluit aan bij de tekst van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

Eind 2006 is Nederland opnieuw in gebreke gesteld door de Europese Commissie, omdat Natura 2000-gebieden die door de Europese Commissie zijn geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang, maar nog niet definitief door Nederland zijn aangewezen, niet op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 worden beschermd. Deze bescherming wordt nu alleen indirect via andere wetgeving geboden. Met het wetsvoorstel inzake bestaand gebruik wordt alsnog in de directe bescherming door de Natuurbeschermingswet 1998 voorzien en wordt ook op andere punten de aansluiting bij de Habitatrichtlijn verder verbeterd.

Wetsvoorstel bestaand gebruik

Met het wetsvoorstel bestaand gebruik wordt de aansluiting van de Natuurbeschermingswet 1998 op het Europeesrechtelijk kader verbeterd (Kamerstukken II 2006/07, 31 038). De volgende wijzigingen zijn onder meer voorgesteld:

- Het wetsvoorstel stelt bestaand gebruik in de periode tot het vaststellen van een beheerplan vrij van de vergunningplicht, tenzij dit gebruik potentieel significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied. In plaats van die vergunningplicht, geldt een aanschrijvingsbevoegdheid. Niet de burger die bestaande gebruik uitoefent, moet aantonen dat zijn activiteiten niet schadelijk zijn, maar de minister

project in relatie tot elk individueel Natura 2000-gebied is verzekerd dat zich geen significante gevolgen voordoen, is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel.

die beperkingen wil opleggen aan die activiteiten moet aantonen dat deze activiteiten wel schadelijk zijn.

- Verder is in het wetsvoorstel voorgesteld om het woord 'significant' toe te voegen aan de vergunningplicht. Het doel daarvan is dat de vergunningplicht niet geldt voor elke activiteit die een verstoring tot gevolg heeft, maar alleen als de activiteiten een significant verstoring effect hebben. Hiermee sluit de Natuurbeschermingswet 1998 beter aan bij de Habitatrictlijn.

Het advies van de Raad van State was kritisch op bovenstaande punten. Over het eerste punt oordeelde de Raad dat deze regeling voor bestaand gebruik geen juiste en volledige omzetting van de Habitatrictlijn garandeert. Over het tweede punt oordeelde de Raad van State dat deze wijziging op gespannen voet staat met de Habitatrictlijn. Het kabinet is van mening dat het wetsvoorstel wel in overeenstemming is met de Habitatrictlijn. Het wetsvoorstel is daarom ongewijzigd ingediend bij de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel recentelijk geaccordeerd en ter behandeling doorgezonden naar de Eerste Kamer.

3.4 Formulering van Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen

Streven naar een gunstige staat van instandhouding

Streven naar een gunstige staat van instandhouding gaat nadrukkelijk verder dan het behoeden voor uitsterven/verdwijnen. De volgende definitie komt uit de Habitatrictlijn: *"... conservation status of a natural habitat means the sum of the influences acting on a natural habitat and its typical species that may affect its long-term natural distribution, structure and functions as well as the long-term survival of its typical species within the territory referred to in Article 2. The conservation status of a natural habitat will be taken as 'favourable' when:*

- *its natural range and areas it covers within that range are stable or increasing, and*
- *the specific structure and functions which are necessary for its long-term maintenance exist and are likely to continue to exist for the foreseeable future, and*
- *the conservation status of its typical species is favourable..."*

De staat van instandhouding wordt bepaald aan de hand van zogenaamde 'favourable reference values'. Bij habitattypen gaat het om aspecten als verspreiding, oppervlakte, kwaliteit en toekomstperspectief. Het totaal aan scores op deze aspecten bepaalt de staat van instandhouding van een habitatype. De staat van instandhouding wordt als gunstig beschouwd wanneer op alle aspecten gunstig gescoord wordt³.

Instandhoudingsdoelstellingen formuleren

De (huidige) staat van instandhouding betreft het antwoord op de vraag hoe het nu met een habitatype of soort gesteld is. Uit de combinatie van de huidige staat van instandhouding en de gunstige staat van instandhouding volgt een instandhoudingsdoelstelling op landelijk niveau. De instandhoudingsdoelstellingen die Nederland geformuleerd heeft op landelijk niveau, zijn vastgelegd in het Natura 2000-

³ De definitie van de gunstige staat van instandhouding evenals de favourable reference values zijn tot stand gekomen via een door de EU voorgeschreven systematiek. Op <http://circa.europa.eu/Public/irc/env/monnat/library?l=/&vm=detailed&sb=Title> is veel informatie te vinden over hoe de staat van instandhouding en gunstige staat van instandhouding bepaald moeten worden, met name 'Assessment, monitoring and reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory Notes & Guidelines. Final Draft October 2006' en het document 'DocHab-04-03/03 rev.3' zijn van belang.

doelendocument (LNV, juni 2006). Verder is in dit document de systematiek voor de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau opgenomen.

In de Habitatrictlijn is ook de verplichting opgenomen dat lidstaten, waar nodig, een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen tot stand moeten brengen of herstellen. Daarom zijn er bij het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen niet alleen behoud-, maar ook hersteldoelstellingen geformuleerd. Hersteldoelstellingen zijn geformuleerd voor soorten en habitattypen waar Nederland relatief belangrijk voor is en/of voor habitattypen of soorten die sterk onder druk staan. Daar staat tegenover dat een minder hoge inzet wordt nagestreefd als van Nederland redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat een bepaalde soort of habitatype op de langere termijn in een gunstige staat van instandhouding gebracht kan worden. In hoofdstuk 6 van het doelendocument wordt hier meer expliciet op ingegaan (p. 138, Natura 2000 doelendocument).

Als voor een habitatype of soort op landelijk niveau een hersteldoelstelling is geformuleerd, betekent dit niet automatisch dat de instandhoudingsdoelstelling voor dit habitatype of deze soort in alle Natura 2000-gebieden op herstel staat. Bij de vertaling van de instandhoudingsdoelstellingen op landelijk niveau naar de doelstellingen op gebiedsniveau is gelet op de huidige kwaliteit en op de beste mogelijkheden om op termijn een duurzame situatie te behouden en/of te verkrijgen tegen een zo gering mogelijke inspanning. Zoals in het Natura 2000 doelendocument is aangegeven (p. 11) betekent dit meer concreet bijvoorbeeld dat voor een habitatype of soort de relatief grootste bijdrage komt van het gebied waar nu de ecologische vereisten op orde zijn of het eenvoudigst op orde te brengen zijn. Daarbij is rekening gehouden met bestaande plannen of projecten voor de realisering van de EHS⁴.

Ook voor habitattypen die gevoelig zijn voor stikstofdepositie zijn hersteldoelstellingen geformuleerd op landelijk niveau. Wanneer zeer gevoelige habitattypen worden gedefinieerd als habitattypen waarvan de kritische depositiewaarde voor stikstof lager ligt dan 1400 mol/ha/jr, dan zijn er daar in Nederland 30 van die verspreid over 120 verschillende Natura 2000-gebieden voorkomen. Van deze 30 habitattypen hebben er 24 een hersteldoelstelling op landelijk niveau m.b.t. de kwaliteit van het habitatype (synopsis hoofddocument, januari 2008 en Natura 2000 doelendocument, juni 2006). Bij de formulering van de Natura 2000 doelen is aangegeven dat met name op de hogere zandgronden de kritische depositiewaarden in grote delen van de Natura 2000 gebieden worden overschreden. Daarbij is aangegeven dat lokale maatregelen door middel van gebiedsgericht beleid en effectgerichte maatregelen op termijn niet in alle situaties voldoende effectief zijn. In het Natura 2000 doelendocument wordt gesteld dat voor een duurzame instandhouding vooral brongerichte maatregelen (door middel van generiek beleid) nodig zijn (p. 146 Natura 2000 doelendocument).

De Habitatrictlijn spreekt zich niet uit over de termijn waarbinnen de gunstige staat van instandhouding gerealiseerd moet worden. Lidstaten zijn wel verplicht om zich in het kader van gemeenschapstrouw in te zetten om de instandhoudingsdoelstellingen 'zo snel mogelijk' te behalen en alles te doen wat redelijkerwijs gevraagd mag worden. Temporiseren kan, als zichtbaar gemaakt wordt dat aan de instandhoudingsdoelstellingen wordt gewerkt en hoe dat wordt gedaan. Op die wijze zal Nederland zich ook naar de EU kunnen verantwoorden. De ondergrens is dat er geen verslechtering mag plaatsvinden ten opzichte van de huidige situatie. Onder verslechtering moet ook worden verstaan: het afnemen van perspectief op het op termijn realiseren van de doelstellingen (Verslag bijeenkomst juridische kaders ammoniakaanpak

⁴ De Natura 2000 gebieden liggen nagenoeg geheel in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De maatregelen die zijn genomen of nog worden genomen in het kader van de EHS voor de realisering van de natuurdoelen leveren tevens een hogere Natura 2000-kwaliteit (p. 11, Natura 2000 doelendocument).

de Peel, 18 april 2008, Wing). De mate en het tempo van doelbereik zijn in Nederland afhankelijk gesteld van de nog op te stellen beheerplannen. Om richting te geven aan de prioritering van het nemen van maatregelen (en inzet van beschikbare middelen) wordt in het Natura 2000 doelendocument aan een aantal gebieden een zogenoemde 'sense of urgency' voor beheer toegekend⁵.

Ecologische vereisten en kritische depositiewaarden

De richtlijnen verplichten ertoe dat de ecologische vereisten op orde worden gebracht en staan geen achteruitgang toe. Op dit moment worden de ecologische vereisten van alle habitattypen en soorten waar Nederland mede verantwoordelijkheid voor draagt in kaart gebracht. Deze vereisten hebben betrekking op de zuurgraad, de vochttoestand, het zoutgehalte, de voedselrijkdom, de overstromingstolerantie en de grondwaterstand. Bij het bepalen van de vereisten wordt uitgegaan van een ideale, natuurlijke situatie (zonder menselijke invloed). Dit betekent niet per sé dat een habitatype zich niet kan ontwikkelen wanneer de feitelijke stikstofdepositie de kritische depositiewaarde overschrijdt.

De kritische depositiewaarden voor stikstof worden meegenomen bij het bepalen van de ecologische vereisten met betrekking tot voedselrijkdom en zuurgraad. Kritische depositiewaarden voor stikstof geven de grens aan waarboven het risico niet kan worden uitgesloten dat de kwaliteit van het habitatype wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van de atmosferische stikstofdepositie. De kritische depositiewaarden voor stikstof zijn, evenals de ecologische vereisten, gebaseerd op een ideale, natuurlijke situatie en niet op de instandhoudingsdoelstellingen. Kritische depositiewaarden en andere ecologische vereisten worden wetenschappelijk vastgesteld. Het betreft dus niet een beleidsmatige afweging, maar een wetenschappelijk gegeven. Kritische depositiewaarden kunnen gebruikt worden als hulpmiddel, maar het bereiken ervan is geen doel op zich. Het doel is het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen en daarbij spelen meer factoren een rol dan alleen stikstofdepositie.

3.5 Het aanmelden en aanwijzen van Natura 2000-gebieden

De aanmelding van Natura 2000-gebieden

Een belangrijk instrument bij het streven naar een gunstige staat van instandhouding is het realiseren van een netwerk van natuurgebieden van Europees belang: het Natura 2000-netwerk. Nederland draagt met 162 Natura 2000-gebieden bij aan het netwerk. Bij de selectie en begrenzing van Natura 2000-gebieden kunnen volgens vaste jurisprudentie alleen ecologische criteria worden gehanteerd.

De gebieden waarmee Nederland in eerste instantie wilde bijdragen aan het Natura 2000-netwerk zijn in 1996 en 1998 aangemeld bij de Europese Commissie. Deze aanmeldingen zijn door de Commissie als onvoldoende gekenschetst. De Commissie was van oordeel dat Nederland voor een aantal soorten en habitattypen nog onvoldoende areaal had aangemeld. Daarnaast heeft de Commissie aangegeven dat het uitgangspunt van Nederland om alleen gebieden groter dan 250 hectare aan te melden niet valide was. Verder vond de Europese Commissie dat voor een aantal habitattypen en soorten onvoldoende geografische spreiding bereikt was.

De Europese Commissie is uiteindelijk wel akkoord gegaan met de lijst van gebieden die Nederland in 2003 heeft aangemeld. Deze gebieden zijn door de Commissie op de

⁵ Een sense of urgency is toegekend als binnen nu en 10 jaar mogelijk een onherstelbare situatie ontstaat. Daarbij is de inschatting gemaakt dat de verplichting om minimaal de huidige waarden in stand te houden, dan niet meer realiseerbaar is. E.e.a. impliceert bijvoorbeeld dat het beheer geïntensiveerd moet worden om de effecten van depositie op te heffen of dat concrete inrichtingsmaatregelen moeten worden genomen.

zogenaamde “communautaire lijst” geplaatst, die in 2004 is vastgesteld. Ingevolge artikel 4.4 van de Habitatrictlijn moeten de Natura 2000-gebieden uiterlijk binnen zes jaar na vaststelling van de communautaire lijst definitief zijn aangewezen door de lidstaat. Dat betekent dat de minister van LNV uiterlijk in 2010 de Natura 2000-gebieden definitief moet hebben aangewezen.

Elk Natura 2000-gebied draagt voor bepaalde soorten en habitattypen bij aan een deel van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen. Of sprake is van een behoud of hersteldoelstelling is vastgelegd in de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau. De instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau worden definitief wanneer een aanwijzingsbesluit definitief wordt vastgesteld door de minister van LNV. Verder preciseren de aanwijzingsbesluiten de begrenzing per gebied.

Het proces van aanwijzen van Natura 2000-gebieden is nog in volle gang in Nederland. Inmiddels zijn 118 van de 162 gebieden in ontwerp aangewezen. Deze ontwerp aanwijzingsbesluiten hebben in 2007 de inspraakprocedure doorlopen. Drie gebieden zijn inmiddels definitief aangewezen. De rest van de gebieden moet nog (definitief) worden aangewezen.

Aanpassingen van natuurwaarden t.o.v. de aanmelding in 2003

Er worden in een aantal aanwijzingsbesluiten habitattypen toegevoegd aan en geschrapt uit Natura 2000-gebieden ten opzichte van de aanmelding bij de Europese Commissie in 2003. In het algemeen is dat omdat er een habitatype is ontdekt dat ten tijde van de aanmelding nog niet bekend was. Daardoor blijken 21 Natura 2000-gebieden gevoeliger te zijn voor stikstofdepositie dan in 2003 bekend was. In negen Natura 2000-gebieden is de gevoeligheid voor stikstofdepositie nagenoeg gelijk gebleven en drie gebieden blijken minder gevoelig te zijn voor stikstofdepositie (door het schrappen van een habitatype).

In deze gevallen is bij de eerdere aanmelding van gebieden bij de Europese Commissie aangegeven dat een soort of een habitatype 'aanwezig, maar verwaarloosbaar' is. Voor een aantal soorten en habitattypen hebben nieuwe kennis en inzichten inmiddels geleid tot de conclusie dat het habitatype of de soort toch in representatieve vorm in een gebied aanwezig is. Ook dan moeten er wel instandhoudingsdoelstellingen worden geformuleerd. Dit volgt uit de Habitatrictlijn.

3.6 Genomen beleidsruimte

Voor een aantal habitattypen en soorten is besloten dat de mogelijkheden in Nederland niet aanwezig zijn om deze op landelijk niveau in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Dit geldt bijvoorbeeld voor actieve hoogvenen. Dat betekent dat niet het hoogste ambitieniveau 'uitgestrekte hoogveencomplexen' wordt nagestreefd, maar dat met de huidige gebieden de uiterste inspanning wordt geleverd.

Ook is niet automatisch gekozen voor herstel op landelijk niveau bij een ongunstige staat van instandhouding. Zo zijn hersteldoelstellingen voor een aantal vogelsoorten afhankelijk gesteld van nader onderzoek naar de mogelijkheden voor herstel van het leefgebied.

Bij de selectie van Natura 2000-gebieden bestaat strikt genomen geen ruimte voor een afweging tussen ecologische en sociaal-economische belangen; de selectie dient gebaseerd te zijn op ecologische criteria. Voor een aantal habitattypen en soorten is er echter keuze, omdat er meer gebieden van vergelijkbare kwaliteit en oppervlakte zijn. Met het oog op een zo compact mogelijke lijst van Natura 2000-gebieden, is er waar mogelijk in deze gevallen voor gekozen om voor meer habitattypen en soorten zo min

mogelijk gebieden te selecteren. Voor een aantal habitattypen en soorten is ervoor gekozen om geen afzonderlijke gebieden te selecteren, maar om reeds aangemelde gebieden zodanig te begrenzen dat voldoende areaal is verkregen.

Volgens de richtlijnen moeten soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding gebracht worden. In Nederland is dit zodanig geïnterpreteerd dat de soorten en habitattypen niet in elk gebied afzonderlijk in een gunstige staat van instandhouding gebracht moeten worden, maar op landelijk niveau. Elk gebied levert daaraan de bijdrage die het kan leveren. In sommige gebieden is dit de bijdrage die ze nu al leveren (behouddoelstelling) en een aantal gebieden gaan meer leveren (hersteldoelstelling). Als gekozen zou zijn voor een gunstige staat van instandhouding op gebiedsniveau dan zou dat voor de aard en omvang van de te nemen maatregelen vergaande consequenties hebben gehad.

Bij de keuze waar behoud- of hersteldoelstellingen op gebiedsniveau zijn neergelegd, is rekening gehouden met de huidige kwaliteit én de beste mogelijkheden om op termijn een gunstige staat van instandhouding te behouden of te verkrijgen tegen een zo gering mogelijke inspanning. Meer concreet betekent dit bijvoorbeeld dat als voor de toedeling van een hersteldoelstelling tussen twee gebieden gekozen moest worden, een inschatting is gemaakt van welke mogelijkheden in een gebied aanwezig zijn én welke maatregelen daarvoor genomen zouden moeten worden. Daarbij is gekozen voor het gebied waar het herstel het meest kostenefficiënt gerealiseerd kan worden, waarbij ook is gekeken naar bestaande plannen en projecten voor de realisering van de EHS. Hieruit volgt dat de lokalisering van de hersteldoelstellingen niet eenvoudig te wijzigen is.

Zoals eerder aangegeven, verplichten de richtlijnen ertoe om de ecologische vereisten op orde te brengen en wordt achteruitgang niet toegestaan. Bij het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau is echter wel rekening gehouden met de effecten van onomkeerbare processen. Voor bijvoorbeeld de Oosterschelde is bij de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen rekening gehouden met het onomkeerbare effect van de aanleg van de Oosterscheldedam (achteruitgang van de zandplaten, voedselgebied voor vogels). Voor gebieden die te maken hebben met een grote stikstofbelasting is sprake van een andere situatie. De effecten zijn hier niet onomkeerbaar; er is geen sprake van een definitieve verandering van het natuurlijk systeem. In gebieden die te maken hebben met een grote stikstofbelasting kan het natuurlijk systeem nog hersteld worden.

3.7 Nationale instrumenten

Beheerplannen

De uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau komt tot stand bij de opstelling van beheerplannen. Deze plannen worden opgesteld door het bevoegd gezag (meestal de provincie) na betrokkenheid van alle relevante actoren in en rond het Natura 2000-gebied. De instandhoudingsdoelstellingen worden uitgewerkt in omvang (mate van doelbereik), ruimte (locatie van doelbereik in betreffend Natura 2000-gebied) en tijd (tempo van doelbereik). In het beheerplan wordt de ambitie voor de eerste planperiode bepaald: maatregelen en resultaten in de eerste zes jaar. De optelsom van de doeluitwerkingen op gebiedsniveau moet uiteindelijk overeenkomen met de instandhoudingsdoelstellingen op landelijk niveau.

In de beheerplannen worden maatregelen opgenomen die nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen te realiseren en hun achteruitgang te voorkomen. Uit de richtlijnen blijkt dat bij de vormgeving en keuze van deze

maatregelen rekening kan worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede met regionale en lokale bijzonderheden.

Naast de instandhoudingsmaatregelen beschrijft het beheerplan ook welke handelingen binnen en buiten het gebied het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen. Het gaat hierbij ook om externe werking en voorzienbare toekomstige activiteiten. Het beheerplan biedt daarmee, in aanvulling op het aanwijzingsbesluit, handvatten voor toetsing van vergunningaanvragen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nota van Antwoord Aanwijzing Natura 2000-gebieden, LNV 2007). Wat de externe werking betreft kan de vergelijking worden gemaakt met de Wet geluidhinder, welke zogenaamde 'aandachtsgebieden' kent.

Het eerste beheerplan hoeft niet direct te leiden tot het gewenste eindresultaat en zal een doorkijk moeten bieden over meerdere termijnen. Wel moet tenminste een beweging in de richting van de gunstige staat van instandhouding worden gerealiseerd. Maatregelen kunnen in de tijd worden vooruitgeschoven, mits de instandhoudingsdoelstellingen in de tussentijd niet in gevaar komen en er geen onomkeerbare effecten optreden (Verslag bijeenkomst juridische kaders ammoniakpak de Peel, 18 april 2008, Wing).

Toetsingskader ammoniak en Natura 2000

Het toetsingskader ammoniak was bedoeld als een generiek beoordelingskader dat kon worden toegepast bij toetsing van individuele vergunningaanvragen in de periode vóór het vaststellen van de eerste generatie Natura 2000-beheerplannen (ook wel de 'interperiode' genoemd). Het beoogde de veehouderijsector ontwikkelruimte te geven daar waar dat ecologisch gezien verantwoord was. Daarnaast beoogde het toetsingskader via een stappenplan duidelijkheid te creëren voor vergunningaanvragers en vergunningverleners.

Vóór de totstandkoming van het toetsingskader vernietigde de Raad van State vergunningen voor uitbreidingen van veehouderijbedrijven, omdat een praktische leidraad met betrekking tot de wijze waarop de toetsing moest worden vormgegeven, ontbrak. Dit leidde in de praktijk veelal tot vernietiging van vergunningen wegens motiveringsgebrek.

In het toetsingskader ammoniak werd een grote waarde toegekend aan de kritische depositiewaarde voor Natura 2000-gebieden. Naast de emissie van het bedrijf (na uitbreiding of nieuwvestiging) was het al dan niet verkrijgen van een vergunning vooral op deze kritische depositiewaarde gebaseerd. Andere omstandigheden, zoals de hydrologische situatie of het toegepaste beheer, bleven buiten beschouwing. De kritische depositiewaarden, in feite niet meer dan een nuttig wetenschappelijk hulpmiddel bij het beoordelen van de milieubelasting van natuurgebieden, werden in het toetsingskader strikt toegepast bij het beantwoorden van de vraag of een vergunning voor uitbreiding kan worden verleend. Dit terwijl het gaat om de instandhoudingsdoelstellingen.

3.8 Conclusies

Bij de totstandkoming van de Vogel- en Habitatrichtlijn is onvoldoende rekening gehouden met de uitvoeringsimplicaties. De nationale omzetting heeft nogal wat voeten in de aarde gehad en is nog niet afgerond. Dit gebeurt pas bij de definitieve aanwijzing van Natura 2000-gebieden.

De richtlijnen stellen geen tijdslimiet voor het verwezenlijken van instandhoudingsdoelstellingen. Temporiseren kan, als zichtbaar gemaakt wordt dat aan

de instandhoudingsdoelstellingen wordt gewerkt en hoe dat wordt gedaan. De ondergrens is dat er geen verslechtering mag plaatsvinden ten opzichte van de huidige situatie.

Hoewel de Vogel- en Habitatrichtlijn een marge laten voor beoordeling van activiteiten door het bevoegd gezag, werd met het toetsingskader ammoniak eenzijdig getoetst aan kritische depositiewaarden voor stikstof. Ook werd in het toetsingskader gewerkt met de kritische depositiewaarde van het gevoeligste habitatype in een gebied. Deze keuze is gemaakt vanuit het te hanteren voorzorgsbeginsel, maar doet geen recht aan een zorgvuldige afweging door het bevoegd gezag.

De toetsing of er sprake is of kan zijn van significante negatieve gevolgen hoort bij het bevoegde gezag te berusten. Dat moet echter wel gebeuren op een bredere basis dan alleen de kritische depositiewaarden. Waar het om gaat is om te beoordelen of de instandhoudingsdoelstellingen bereikt kunnen worden. Het bevoegd gezag kan dit het beste beoordelen rekening houdend met alle elementen: effect generieke maatregelen, locatie habitatypes en soorten, emissiebeperkende maatregelen op het bedrijf en in het gebied, effectgerichte maatregelen, samenhang met beheersplannen en fasering.

Bij de beoordeling van het bevoegd gezag dient ook de afname van stikstofdepositie veroorzaakt door aangrenzend gebieden beschouwd te worden (saldering).

Aangrenzende gebieden waarin sprake is van externe werking tot aandachtsgebied bestempelen waar een collectieve verantwoordelijkheid bestaat om met inachtneming van de instandhoudingsdoelstellingen het juiste evenwicht te vinden tussen bescherming van natuur en bedrijfsontwikkeling.

Hoofdstuk 4. Hoe andere landen omgaan met dezelfde problematiek

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe andere landen in Europa omgaan met het probleem van een hoge stikstofdepositie in relatie tot verzuringgevoelige habitattypen die bescherming behoeven in het kader van Natura 2000.

Er is gebruik gemaakt van rechtsvergelijkend onderzoek, een onderzoek van de Europese Commissie en van informatie die via de landbouwattachés is ingewonnen bij een aantal omliggende landen.

4.2 Bevindingen

Rechtsvergelijkende onderzoeken

In de brief van 1 september 2006⁶ heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer aangegeven dat uit rechtsvergelijkend onderzoek niet blijkt dat Nederland zich in vergelijking met andere onderzochte landen onderscheidt door een striktere implementatie. De Minister heeft deze conclusie getrokken uit rapporten van het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS van de Universiteit Utrecht (Backus, Freriks en Nijmeijer, maart 2006) en Alterra, Wageningen UR (Alterra-rapport 1221.1, 2005)

Uit de rechtsvergelijkende onderzoeken blijkt niet dat Nederland zich in vergelijking met andere onderzochte landen onderscheidt door een striktere implementatie. Wel blijkt dat jurisprudentie in zeer verschillende mate een rol speelt bij de toepassing en interpretatie van artikel 6 van de Habitatrictlijn. In Duitsland en Oostenrijk blijken relatief veel rechterlijke uitspraken te zijn gedaan. Voor Engeland en Frankrijk geldt dit in mindere mate, terwijl in Vlaanderen nauwelijks rechterlijke uitspraken bestaan. Over bepaalde begrippen uit artikel 6, leden 3 en 4, van de Habitatrictlijn is niet in alle onderzochte landen jurisprudentie voorhanden. Als mogelijke verklaring zien de onderzoekers van het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS de afwijkende rechtscultuur en bestuurscultuur.

In Duitsland en Oostenrijk hebben alleen eigenaren en andere rechthebbenden toegang tot de rechter. Daarbij wordt, anders dan in Nederland, het relativiteitsvereiste toegepast: er kunnen alleen argumenten tegen een besluit worden aangevoerd als degene die beroep instelt daarbij een specifiek belang heeft. Bovendien kan in Oostenrijk in de beroepsfase alleen een beroep op de Habitatrictlijn worden gedaan, als dat ook al in de bestuurlijke fase is gebeurd. Aangezien de betekenis van de richtlijnverplichtingen voor de praktijk pas de laatste jaren zichtbaar is geworden, heeft deze beperking belangrijke gevolgen gehad voor de lopende rechtszaken.

In Zweden is het beroep doorgaans beperkt tot belanghebbenden en milieuorganisaties. Van milieuorganisaties wordt doorgaans geëist dat zij een bepaalde omvang hebben. In Vlaanderen hebben natuur- en milieuorganisaties toegang tot de raad van State om besluiten aan te vechten. Wel is het voorgekomen dat in een Nooddecreet de rechtsbeschermingsmogelijkheden terzijde werden geschoven.

Uit het onderzoek van het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS is verder gebleken dat de nationale rechter in de onderzochte landen een verschillende invulling geeft aan bepaalde begrippen. Uit dit onderzoek blijkt ook dat in Duitsland en Oostenrijk

⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30192, nr. 2, p. 7 e.v.

de rechter hoge eisen stelt aan de diepgang van de 'passende beoordeling' in het kader van artikel 6 Habitatrictlijn.

In alle onderzochte landen zijn handleidingen, circulaires of toelichtingen verschenen over de interpretatie en toepassing van artikel 6 van de Habitatrictlijn. Deze landen liepen hierin voorop ten opzichte van Nederland.

Onderzoek Europese Commissie

De Europese Commissie heeft in de tweede helft van 2007 onderzoek gedaan naar de wijze waarop de toegang tot de rechtspraak als onderdeel van het Verdrag van Aarhus nationaal is geïmplementeerd (PM vindplaats). Uit dit onderzoek blijkt dat Nederland op het gebied van toegang tot de rechter gemiddeld presteert (op een 12^e plaats van de 27 lidstaten). Volgens dit onderzoek is op een aantal punten in Nederland de toegang tot de rechter minder ruim dan in lidstaten als bijvoorbeeld Denemarken, Frankrijk, Estland of Portugal.

Andere bronnen; algemeen

Via landbou wattachs is informatie ingewonnen over België (Vlaanderen) Groot-Britannië, Duitsland (deelstaten Niedersachsen en NordRhein-WestFalen) en Denemarken. Deze informatie is niet gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek.

In alle bevroagde landen is de stikstofconcentratie vaak zo hoog dat Natura 2000-gebieden dat de gunstige staat van instandhouding bedreigd wordt. Groot-Britannië, Vlaanderen en Duitsland zijn zich er wel van bewust dat er te veel stikstof depositie is op natuur, maar dat wordt gezien als een probleem dat generiek aangepakt dient te worden, in het kader van de NEC-richtlijn en ook in het kader van de Kaderrichtlijn Water (die een duidelijke einddatum kent waarop de doelen moeten worden bereikt).

Alleen in Denemarken wordt stikstof/ammoniak i.r.t. Natura 2000-gebieden gezien als een urgent probleem dat opgelost moet worden. De oplossing is echter nog niet voorhanden. In het verleden heeft men succesvol gewerkt aan het terugdringen van de ammoniakemissie uit de landbouw.

In Denemarken geldt bij milieuvergunningen een toetsingskader voor ammoniak. Daarin worden eisen gesteld betreffende de maximale toename van ammoniakuitstoot tot 1 km van het Natura 2000-gebied. Er bestaat twijfel over de houdbaarheid van dit toetsingskader van Denemarken. Bovendien gelden de eisen alleen voor Natura 2000-gebieden van een bepaalde minimumgrootte, en gelden ze niet wanneer de groei in het aantal dieren onder een bepaald minimum is.

In Groot-Britannië, Duitsland en Denemarken wordt gewerkt met kritische depositiewaarden. Maar alleen Denemarken verbindt consequenties aan het overschrijden daarvan. In Vlaanderen wordt niet gewerkt met kritische depositiewaarden. Nederland is de enige lidstaat die de kritische depositiewaarden hanteert als toetsingskader voor de beoordeling van 'significant effect'.

Andere bronnen; vergunningverlening en rechtsbescherming

In Duitsland en Vlaanderen zijn er geen voorbeelden genoemd van vergunningaanvragen die niet zijn gehonoreerd vanwege een te hoge toename van de stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden. Tevens is er door geen van de landen gemeld dat er bezwaar of beroep (of vergelijkbaar) is aangetekend tegen verleende vergunningen om deze reden.

In andere landen, bijvoorbeeld Engeland, Duitsland en Vlaanderen poogt men problemen gebiedsgericht op te lossen in samenspraak met de betrokkenen. Een bezwaarprocedure wordt daar gezien als uiterst zwaar middel.

In Denemarken zijn wel zaken bekend waarbij beroep is aangetekend tegen vergunningverlening. Er zijn voorbeelden genoemd, waarbij boeren beroep hebben ingesteld, omdat een besluit op hun vergunningaanvraag niet tijdig is genomen. Ook zijn zaken bekend die door natuurorganisaties zijn aangespannen.

In Engeland komt het voor dat vergunningen worden geweigerd of aangepast moeten worden als de noodzaak hiertoe blijkt uit de 'impact assessment' door de 'Environment Agency' van uitbreidings- en nieuwvestigingsverzoeken van bij Natura 2000-gebieden gelegen bedrijven.

4.3 Verschillenanalyse

De verschillen tussen Nederland en de omliggende landen kunnen onder meer verklaard worden door onderstaande factoren.

De stikstofbelasting is in Nederland vele malen groter dan in de omliggende landen. Dat heeft te maken met de bevolkings- en veedichtheid in Nederland. Met 16 miljoen mensen op 35.000 km² is Nederland één van de dichtstbevolkte landen van Europa. Door het intensieve landgebruik liggen Natura 2000-gebieden en agrarische gebieden vaak in elkaars nabijheid en is er wellicht eerder sprake van conflicterende belangen. Daarnaast verschilt de aard en omvang van natuur in Nederland van de ons omliggende landen. Dat uit zich in specifieke problemen en oplossingsstrategieën.

In een aantal van de ons omliggende landen is het aantekenen van bezwaar en beroep voorbehouden aan een beperkte groep van belanghebbenden. In Nederland kunnen belanghebbenden bezwaar en beroep instellen tegen vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Een belanghebbende wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken bezwaar en beroep kan aantekenen. NGO's die blijkens de statuten zijn opgericht voor de behartiging van een specifiek belang en daarvoor actief zijn, worden door de rechter als belanghebbende aangemerkt. In Nederland hebben daarmee meer (rechts-)personen toegang tot de rechter dan in de ons omliggende landen.

Zoals gezegd blijkt uit het onderzoek van de Europese Commissie dat Nederland op het gebied van toegang tot de rechter gemiddeld presteert. Uit dat onderzoek kan worden geconcludeerd dat in Nederland waarschijnlijk andere – praktische – factoren een betere toegang tot de rechter waarborgen ten opzichte van een aantal andere lidstaten. Zo blijkt dat in sommige lidstaten de kosten van de rechtsgang een belangrijke belemmerende rol spelen.

Uit de Nederlandse en Europese jurisprudentie blijkt dat een afstandsbe grenzing niet bruikbaar is voor het bepalen van het 'significant effect'. De in Denemarken toegepaste eisen voor milieuvergunningen voor veehouderijen zijn in Nederland dus niet bruikbaar.

4.4 Conclusies

De drempel voor rechtstoegang is in Nederland lager dan in de ons omliggende landen en het begrip 'belanghebbende' is in de loop der jaren via de jurisprudentie breder geïnterpreteerd dan in andere landen. Daarnaast kent Nederland een relatief hoge omloopsnelheid bij de bestuursrechter en is er de mogelijkheid van het aanvragen van een voorlopige voorziening (dit heeft een schorsende werking op de verleende vergunning). In samenhang met de in Nederlandse cultuur van inspraak en medezeggenschap leidt dit tot een sterke juridisering van het beleid, in dit geval het natuurbeleid. Dit zorgt er aan de ene kant voor dat een verleende vergunning voor

bedrijfsuitbreiding of nieuwvestiging in de buurt van een Natura 2000-gebied bijna standaard aan een rechterlijke toets wordt onderworpen. Aan de andere kant draagt het bij aan de uitgebreide jurisprudentie in Nederland over de toepassing van artikel 6 Habitatrichtlijn, zodat er meer duidelijkheid ontstaat over de uitleg van de begrippen in dat artikel.

Hoewel er te veel stikstof is voor de Natura 2000-gebieden -en dat ook onderkend wordt- is er toch voor gekozen om agrarische bedrijven te laten groeien.

Nederland is de enige lidstaat die de kritische depositiewaarden hanteert als toetsingskader voor de beoordeling van een 'significant effect'.

De overschrijding van de kritische depositiewaarden is in Nederland vele malen hoger dan in de omringende landen. Dat heeft te maken met de bevolkings- en veedichtheid in Nederland. Met 16 miljoen mensen op 35.000 km² is Nederland één van de dichtstbevolkte landen van Europa. Door het intensieve landgebruik liggen Natura 2000-gebieden en agrarische gebieden vaak in elkaars nabijheid.

Hoofdstuk 5. Verkenning oplossingsrichtingen

5.1 Inleiding

Op basis van de voorgaande hoofdstukken zijn een aantal oplossingsrichtingen te duiden. Deze oplossingsrichtingen komen in dit hoofdstuk aan de orde.

5.2 Ruimte voor bevoegd gezag

De Europese en habitatrichtlijn en de NB-wet bieden het bevoegd gezag beoordelingsruimte. Het bevoegd heeft behoefte aan een handreiking om invulling te geven aan deze beoordelingsruimte. Zo'n handreiking kan echter niet bestaan uit algemene regels, maar kan slechts een handvat bieden om elementen als het effect van generieke maatregelen, de locatie van de habitattypen en soorten, emissiebeperkende maatregelen op het bedrijf en in het gebied, samenhang met beheersplannen en fasering te wegen. Op die manier kan het bevoegd gezag tot een passende beoordeling komen.

De kritische depositiewaarde is in Nederland als een te absolute waarde gehanteerd. Deze waarde moet in de toekomst niet meer gezien worden als een doelstelling die behaald moet worden, zoals dat ook in de omliggende landen niet gebeurt.

Door de kritische depositiewaarden niet meer te gebruiken als absolute norm voor toetsing en door alle relevante factoren mee te wegen wordt het bestuurlijk gezag weer terug gegeven aan het bevoegd gezag, in plaats van aan de bestuursrechter.

5.3 Lange termijn: integrale afweging maken in beheerplan

Beheerplannen moeten gebruikt worden als instrument om alle belangen in een gebied af te wegen. Met aandacht voor de aangrenzende gebieden (aandachtsgebieden), met name voor de melkveehouderij, kan op lange termijn gewaarborgd worden dat met in achtneming van de Natura 2000-doelen de balans gecreëerd kan worden tussen economie en ecologie. Het kan nodig zijn, voor een duurzame balans tussen economie en ecologie op de langere termijn, om te kijken naar een ruimer schaalniveau dan een beheerplangebied (beheerplan op regionaal niveau).

Daar komen alle factoren bijeen die invloed uitoefenen op de te behalen doelen in het Natura 2000-gebied. De plannen van alle individuele omliggend bedrijven kunnen bij het opstellen van de beheerplannen geïntegreerd afgewogen worden. Er ontstaat een totaal beeld waarbij zowel de generieke als de gebiedsspecifieke maatregelen in beeld komen. De last van het aantonen of er wel of geen negatieve effecten optreden ligt daarmee niet meer uitsluitend bij de vergunningaanvrager, maar is een collectief belang. Dit vereist wel dat het bevoegd gezag hun 'boekhouding' op orde hebben, dat wil zeggen, op de hoogte zijn van de aantallen (potentieel) stoppende bedrijven, de emissies etc. Ook de landbouworganisaties kunnen hierin een nuttige rol vervullen.

Niet uit te sluiten valt dat de realisatie van de plannen in deze aandachtsgebieden kosten met zich mee brengen. Herprioritering binnen het ILG – budgetten en aansluiten bij het Gemeenschappelijk landbouwbeleid bieden mogelijk aanknopingspunten voor het dekken van deze kosten.

5.4 Korte termijn: handreiking aan bevoegd gezag

Zolang de beheerplannen niet gereed zijn moet voor iedere aanvraag tot uitbreiding of nieuwvestiging een passende beoordeling gemaakt worden. De Minister van LNV kan een handreiking maken die als hulpmiddel dient voor het bevoegd gezag. Daarin kunnen de onderdelen uit het toetsingskader die nog overeind zijn gebleven worden opgenomen. Dat betekent dat er kan worden uitgebreid indien de nieuwe depositie lager is of gelijkblijvend is aan de oude, of indien de stikstofdepositie zo laag is dat er geen negatief effect op de vegetatie is.

In die handreiking kan tevens worden omschreven welke factoren meegewogen kunnen worden, en welke aanvullende emissiebeperkende-, depositiebeperkende- en beheersmaatregelen er mogelijk zijn. De handreiking moet nadrukkelijk gehanteerd worden als een advies van de minister, en niet als een beleidsregel. De handreiking kent dan ook geen juridische status. Op die manier blijft de ruimte voor het bevoegd gezag maximaal. In de handreiking moeten geen waarden of bandbreedtes opgenomen worden. Het is aan het bevoegd gezag om alle factoren in onderlinge samenhang te bezien.

5.5 Emissiebeperkende, depositiebeperkende en beheermaatregelen

Uitbreiding of nieuwvestiging kan worden toegestaan indien dat geen significante effecten op het natuurgebied met zich meebrengt. Wanneer emissie- of depositiebeperkende maatregelen worden doorgevoerd is de kans dus groter dat een maatregel kan worden toegestaan. Voorbeelden van emissiebeperkende maatregelen zijn het verbeteren van het veevoer, emissiearme huisvesting, toepassing van luchtwassers, emissiearme mestopslag en aangepaste beweiding. Als depositiebeperkende maatregelen kunnen worden genoemd erf- en wegbeplanting en aanpassing van de schoorsteenhoogte en aanpassing van de uitwerpsnelheid van stallucht. Onder beheermaatregelen vallen bijvoorbeeld plaggen, maaien, begrazen en vernatten. Ook kan gedacht worden aan hydrologische maatregelen, zoals vernatting. Een uitgebreidere lijst van deze maatregelen is weergegeven in bijlage 2.

Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat ook in andere sectoren dan de landbouw maatregelen zijn te treffen die de stikstofdepositie kunnen beperken. De maatregelen in de andere sectoren zijn echter niet opgenomen in dit rapport. Dit dient in een vervolgtraject nader uitgewerkt te worden, waarbij aansluiting kan worden gezocht bij het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

5.6 Saldering

Met salderen wordt de toename van depositie op een natuurgebied bij uitbreiding van een bedrijf gecompenseerd door de afname van depositie vanuit andere bedrijven. Het instrument van salderen biedt ondernemers de mogelijkheid om bedrijfsontwikkeling te combineren met milieuwinst en kan de huidige impasse rond vergunningverlening helpen doorbreken. Salderen is op verschillende niveaus uit te voeren:

- binnen een bedrijf, met verschillende locaties en/of veehouderijtakken;
- tussen bedrijven, doordat een bedrijf een ander bedrijf opkoopt en de verkregen emissieruimte benut;
- in gebiedsverband, in een constellatie met meerdere bedrijven die hun emissie inkrimpen resp. uitbreiden, bijvoorbeeld op basis van een beheerplan, eventueel gekoppeld aan een depositiebank.

Het is van groot belang dat er na de uitbreiding of nieuwvestiging sprake zal zijn van een gelijkblijvend of afnemend negatief effect op de voor stikstofdepositie gevoelige habitattypen in de betreffende Natura 2000-gebieden. Dit is afhankelijk van de locaties van deze habitattypen, van het stoppende bedrijf en van het bedrijf dat wil uitbreiden of zich wil vestigen. Eén en ander vraagt een bredere afweging.

Bij saldering tussen bedrijven zal een geldelijke waarde worden toegekend aan de ruimte in de vergunning. Niet alle partijen zullen blij zijn met deze ontwikkeling.

Als aanvullende maatregel kan bedrijfsbeëindiging worden gefaciliteerd. Een op maat gesneden gebiedsgerichte aanpak of generieke regelingen kunnen mogelijk soelaas bieden (bijvoorbeeld ruimte voor ruimteregeling).

5.7 Rechtstoegang

De toegang tot de rechter is in Nederland ruimer dan in de ons omringende landen. Het verkleinen van de rechtstoegang, bijvoorbeeld middels het versmallen van het begrip 'belanghebbende' kan leiden tot meer ruimte voor een passend oordeel voor het bevoegd gezag. Het nader inperken van dit begrip vergt een wetswijziging.

Uitgangspunt daarbij is dat indien een wet aan een bestuursorgaan toekent besluiten te nemen, voor belanghebbenden de mogelijkheid moet bestaan tot het instellen van beroep bij de administratieve rechter, behoudens bijzonder gevallen⁷. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de voorwaarden die in het Verdrag van Aarhus zijn gesteld aan de toegang tot de rechter van milieuorganisaties.

De gang naar de rechter kan zoveel mogelijk worden vermeden door ernaar te streven op gebiedsniveau overeenstemming te bereiken met landbouworganisaties en milieu- en natuurorganisaties over de te volgen route en de te nemen maatregelen. Daarvoor is een beheerplan uitermate geschikt, maar daarop hoeft niet gewacht te worden. Deze werkwijze kan ook nu al worden gevolgd. Ten opzichte van de huidige gang van zaken vereist dit wel een 'cultuuromslag' bij alle participanten.

5.8 Optimaal benutten van aanvullend beleid

Door aan te sluiten bij bestaand beleid kan op efficiënte wijze een verlaging van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden worden bereikt. Het belangrijkste aangrijpingspunt daartoe biedt de NEC-richtlijn (National Emission Ceilings).

De afgelopen jaren is een grote teruggang bereikt in de Nederlandse stikstofemissie. Een verdere teruggang is noodzakelijk om de milieuomstandigheden verder te verbeteren, zodat kwetsbare natuurtypen een betere kans krijgen. Het is daarom van belang dat er druk blijft bestaan op het generiek beleid om de stikstofdepositie verder terug te brengen. Ambitieuze NEC-plafonds voor 2020 in Nederland en in de ons omringende landen zouden daarbij een goede hulp zijn. Het komende jaar worden de NEC-plafonds voor 2020 vastgesteld door de Europese Commissie.

⁷ Aanwijzingen voor de regelgeving, Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, Stcrt. 1992, 230; laatstelijk gewijzigd bij regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 27 mei 2005, Stcrt. 2005, 87.

Op regionaal niveau kan aansluiting gevonden worden bij het reconstructieproces. Optie is om in extensiveringszones het beleid mede te richten op extensivering van de graasdierhouderij. Bijvoorbeeld door bedrijfsuitbreiding te combineren met een lagere stikstofproductie per hectare, waardoor de rundveebezetting in de extensiveringszone afneemt.

De ontwikkelingen op de wereldmarkt gekoppeld aan het wegvallen van het systeem van melkquota nopen tot een integraal ontwikkelplan van de melkveehouderij. Afspraken in de NEC-richtlijn, de Nitraatrichtlijn en verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn moeten daarbij in ogenschouw genomen worden.

Een overzicht van flankerend beleid en mogelijke aangrijpingspunten is weergegeven in bijlage 3.

Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk memoreren we, met inachtneming van de onderzoeksvragen uit de opdracht, de belangrijkste bevindingen. Ook doen we, op basis van de benoemde oplossingsrichtingen, een aantal concrete aanbevelingen.

6.2 Conclusies

Bruikbaarheid generiek kader en beleidsruimte bevoegd gezag

- Een generiek, landelijk toetsingskader voor de vergunningverlening van veehouderijbedrijven is niet houdbaar gebleken. Uitspraak en advies van de Raad van State maken duidelijk algemene normen, gebaseerd op een landelijk toekomstscenario ten aanzien van de ontwikkeling van de veehouderijsector en de verwachte depositieontwikkeling, geen goede onderbouwing is voor een generieke vrijstelling van vergunningverlening bij individuele bedrijven en individuele Natura 2000-gebieden. Aan een vorm van individuele toetsing valt niet te ontkomen.
- De praktijk van het toetsingskader ammoniak had tot gevolg dat, hoewel nadrukkelijk bedoeld als handreiking aan het bevoegd gezag, dat het bevoegd nauwelijks beleidsruimte had bij het verlenen van vergunningen. Deze inperking werd vooral veroorzaakt door het onevenredige belang dat in het toetsingskader en in de daaraan voorafgaande praktijk werd gehecht aan kritische depositiewaarden. Deze kritische depositiewaarden, in feite niet meer dan een nuttig wetenschappelijk hulpmiddel bij het beoordelen van de milieubelasting van natuurgebieden, werden in het toetsingskader strikt toegepast bij het beantwoorden van de vraag of een vergunning voor uitbreiding kan worden verleend. Dit terwijl het gaat om de instandhoudingsdoelstellingen. Het bevoegd gezag is daarmee als het ware klem gezet.
- In het toetsingskader ammoniak wordt, ter beantwoording van de vraag of de nieuwvestiging of uitbreiding van een veehouderijbedrijf significante effecten zou hebben op het nabijgelegen Natura 2000, alleen gekeken naar de bedrijfsspecifieke toename van de ammoniakdepositie. Andere factoren die bepalend zouden kunnen zijn bij de vraag of al dan niet significante effecten zouden optreden, werden in dit toetsingskader buiten beschouwing gelaten. Te denken valt hierbij aan het waterpeil en de waterhuishouding, de achtergronddepositie (de 'stikstofdeken'), de invloed van andere bedrijvigheid in de omgeving van de veehouderij (ook in andere sectoren dan de landbouw) en de precieze lokaties van de gevoelige habitattypes.
- In de huidige situatie ligt de bewijslast voor het beantwoorden van de vraag of significante effecten ontstaan, louter bij de individuele vergunningaanvrager. Deze is daarmee verantwoordelijkheid voor het organiseren en financieren onderzoeken die nodig zijn voor het beantwoorden van de vraag. Het toetsingskader, dat deze onderzoekslasten moest beperken, is vervallen. Hierdoor is (wederom) een onevenredige situatie ontstaan.

Ecologische doelstelling: verdere verlaging ammoniakdepositie noodzakelijk

- Uitgangspunt is en blijft het voldoen aan de doelstellingen van de Habitatrichtlijn. Op grond daarvan mag er in elk geval geen verslechtering plaatsvinden van beschermde habitattypen en soorten. Deze doelstellingen sluiten overigens aan bij internationale verdragen ten aanzien van biodiversiteit waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Het vereiste 'geen verslechtering' moet voor ammoniak worden vertaald in een (verdere) daling van de ammoniakdepositie op de Nederlandse natuurgebieden.

- Op basis hiervan moet men concluderen dat in het aanwijzen van de gebieden reeds maximaal de ruimte is gezocht en dat deze thans beperkt is.
- Bij de totstandkoming van de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn de uitvoeringsimplicaties onvoldoende in beeld gebracht. Deze hebben kennelijk geen rol gespeeld bij het uitonderhandelen van de richtlijnen, noch in Nederland, noch in andere lidstaten.
- De richtlijnen stellen geen tijdslimiet aan het verwezenlijken van instandhoudingsdoelstellingen en de hersteldoelstellingen. Hierdoor is het mogelijk om – met inachtneming van het vereiste ‘geen verslechtering’- een fasering aan te brengen in de wijze waarop en mate waarin maatregelen moeten worden genomen. Daarbij kan ook worden gekeken naar de mate waarin het herstelproces in een bepaald gebied gevoelig is voor ammoniak. Hoe hoger die gevoeligheid, hoe hoger het tempo van de daling.
- Het omzettingsproces van de richtlijnen is pas voltooid wanneer de Eerste Kamer het wetsvoorstel 'bestaand gebruik' zal hebben aanvaard. Tot dan past de bestuursrechter de Habitatrichtlijn toe via de rechtstreekse werking.
- Over de noodzaak van deze daling van de ammoniakdepositie lijkt een groot draagvlak te bestaan in de Nederlandse samenleving, ook in de veehouderijsector. De discussie zal zich moeten toespitsen op de vraag in welke snelheid, met welk ambitieniveau en via welke maatregelen deze daling moet worden gerealiseerd. Daarbij moet zoveel mogelijk worden gestreefd naar een evenwicht tussen enerzijds behoud en versterking van bijzondere en unieke natuurwaarden en anderzijds het bieden van een gezond toekomstperspectief voor de veehouderijsector.

Soorten maatregelen

- Om de noodzakelijk daling van de stikstofdepositie te bewerkstelligen is een samenhangend en integraal pakket van maatregelen met een verschillend karakter noodzakelijk.
- Generiek ammoniak- en stikstofbeleid, zoals regelgeving ten aanzien van het aanwenden en uitrijden van mest, heeft zijn vruchten afgeworpen de afgelopen jaren. Ook voor de periode tot 2020 zijn ambitieuze NEC-plafonds wenselijk.
- Naast generieke (en bedrijfsgerichte) maatregelen kan ook gebiedsgericht beleid een behoorlijk bijdrage leveren aan het verminderen van de stikstofproblematiek. Zeker in gebieden met een sterke concentratie van veehouderijbedrijven rond natuurgebieden, werpen deze maatregelen vruchten af. In de beheerplannen kan hier in belangrijke mate invulling aan worden gegeven. Het is wenselijk om ook voor de gebieden rondom het Natura 2000-gebied, in overleg met betrokken partijen, goede afspraken te maken over bedrijfsontwikkeling en natuurbescherming. Dit zou bijvoorbeeld, analoog aan de Wet geluidhinder, zijn beslag kunnen krijgen via zogeheten aandachtsgebieden.
- Effectgerichte maatregelen, zoals het plaggen van heide, kunnen een nuttig instrument zijn in het verminderen van de gevolgen van stikstofdepositie. Het belang van effectgerichte maatregelen verschilt per natuurdoel, habitatype en gebied.
- De mogelijkheid van gebiedsgericht salderen maakte geen deel uit van het toetsingskader. We zijn bij onze studie veel mensen met uiteenlopende belangen tegengekomen die dat erg betreunden. Immers: wanneer op een juiste wijze wordt gesaldeer, is het netto effect op het natuurgebied positief en zit de sector niet ‘op slot’. In de Peel is de adviesgroep voor het beheerplan (met vertegenwoordigers van zowel landbouw- als natuurorganisaties) een nieuw concept voor gebiedsgericht salderen aan het ontwikkelen, in navolging van de ammoniakreductieplannen uit de jaren negentig. Dit concept verdient aandacht en ondersteuning.

- Als aanvullende maatregel kan bedrijfsbeëindiging worden gefaciliteerd. Een op maat gesneden gebiedsgerichte aanpak of generieke regelingen kunnen mogelijk soelaas bieden (bijvoorbeeld ruimte voor ruimteregeling).
- Op dit moment zijn de kosten van gebiedsgerichte maatregelen nog niet of slechts beperkt in kaart gebracht. Het is niet onredelijk dat naast individuele bedrijven en terreinbeheerders, ook het bevoegd gezag en de betrokken overheden een verantwoordelijkheid hebben.

Nederland in relatie tot andere landen

- Nederland heeft, voor zover we hebben kunnen beoordelen, de Habitatrichtlijn niet strenger geïmplementeerd dan andere landen. De Habitatrichtlijn is een van de weinige richtlijnen die de ecologie vooropstelt. Daarvoor is ook willens en wetens gekozen. Nederland heeft wel relatief snel last van de gevolgen van deze richtlijn. Dat komt onder andere doordat de milieu- en ruimtedruk in ons dichtbevolkte land erg hoog zijn.
- Daarnaast blijkt uit onderzoek dat in Nederland, in vergelijking met andere landen, de drempel voor rechtstoegang lager is dan in andere landen en is het begrip 'belanghebbende' in de loop der jaren via de jurisprudentie breder geïnterpreteerd dan in andere landen. Daarnaast kent Nederland een relatief hoge omloopsnelheid bij de bestuursrechter en is er de mogelijkheid van het aanvragen van een voorlopige voorziening. In samenhang met de in Nederland gewortelde cultuur van inspraak en medezeggenschap, leidt dit tot een sterke juridisering van het beleid, in dit geval het natuurbeleid. Het is opvallend dat in een gebied als Vlaanderen –met toch in veel opzichten een vergelijkbare problematiek- nauwelijks bezwaar en beroep wordt ingesteld tegen verleende vergunningen.
- Hoewel Nederland de richtlijnen niet strikter heeft geïmplementeerd, is door de ontstane rechtspraktijk en de manier waarop het bevoegd gezag invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid de uitvoering mogelijk wel strenger geworden.

6.3 Aanbevelingen

- Vergroot de beleidsruimte van het bevoegd gezag voor vergunningverlening. Het bevoegd gezag (de provincies en het ministerie van LNV) is bij uitstek in staat met kennis van en ervaring in het gebied deze afwegingen te maken. Stel het bevoegd gezag in staat deze afweging ook goed te maken. Op deze wijze behelst het oordeel van de bestuursrechter niet meer dan een marginale toetsing.
- De gang naar de rechter kan zoveel mogelijk worden vermeden door ernaar te streven op gebiedsniveau overeenstemming te bereiken met landbouworganisaties en milieu- en natuurorganisaties over de te volgen route en de te nemen maatregelen. Daarvoor is een beheerplan uitermate geschikt, maar daarop hoeft niet gewacht te worden. Deze werkwijze kan ook nu al worden gevolgd. Ten opzichte van de huidige gang van zaken vereist dit wel een 'cultuuromslag' bij alle participanten.
- We raden het Rijk wel aan een nieuwe handreiking te maken voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag wordt zo geholpen en ondersteund bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van een significante verslechtering en daarmee bij het al dan niet verlenen van een vergunning. Deze handreiking moet niet worden dichtgetimmerd, maar zal een aantal aandachtspunten moeten bevatten waarmee het bevoegd gezag rekening dient te houden. Te denken valt hierbij aan:
 - de invloed van andere milieuaspecten dan ammoniak, zoals het waterpeil;
 - het belang van de achtergronddepositie in relatie tot de bedrijfsgerichte depositie;

- de invloed van andere sectoren, zoals industrie en verkeer;
 - De mogelijkheid bedrijfsgerichte maatregelen te nemen, zoals innovatie in stalsystemen of aanplant van hagen rondom de stal;
 - de lokalisering van de gevoelige habitattypen in een gebied;
 - de mogelijkheid van gebiedsgericht salderen.
- Deze handreiking dient, net als het vervallen toetsingskader, in elk geval een richtsnoer te zijn voor de periode tot aan de beheerplannen. Omdat na het advies en de uitspraak van de Raad van State een aantal vergunningen nog moet worden afgehandeld, verdient het aanbeveling deze handreiking snel op te stellen.
 - Breng een betere balans aan tussen de verantwoordelijkheid van de individuele vergunningaanvrager enerzijds en het bevoegd gezag en de betrokken overheden anderzijds. Een betere balans doet recht aan het collectieve belang om ecologische, economische en andere belangen in een gebied geïntegreerd af te wegen.
 - Het gebruik van kritische depositiewaarden bij de vergunningverlening moet aanzienlijk worden genuanceerd. Beschouw deze waarden veeleer als hulpmiddel op basis waarvan de uiteindelijk te behalen doelstelling mede is gebaseerd.
 - Maak, met als randvoorwaarde de verdere daling van de stikstofdepositie, in de beheerplannen afspraken over een duidelijke fasering van de te behalen doelstellingen en benoem daarbij concrete tussendoelstellingen en verantwoordelijkheden. Wees hierbij realistisch en waarborg zo veel mogelijk het draagvlak onder de betrokkenen voor deze maatregelen. Aandacht is nodig voor de financiering van de kosten die voortvloeien uit de maatregelen in het beheerplan. Dit is ook van belang voor het draagvlak voor de beheerplannen.
 - Met inachtneming van de instandhoudingsdoelstellingen zou voor de melkveehouderijsector, in het licht van de uitfasering van het quotastelsel, een nationaal ontwikkelplan uitgewerkt moeten worden waarbij enerzijds generieke maatregelen worden aangescherpt en anderzijds op regionaal niveau door een combinatie van bedrijfsgerichte maatregelen en bedrijfsbeëindiging de ruimte wordt geschapen voor bedrijfsontwikkeling.
 - Onderzoek, met inachtneming van de randvoorwaarden uit het Verdrag van Aarhus, wat de mogelijkheden en de mogelijke consequenties zijn van een eventuele aanpassing van de rechtstoegang in Nederland, specifiek in relatie tot de Natuurbeschermingswet 1998.

Geraadpleegde bronnen

Alterra, Wageningen, nog niet gepubliceerd
Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op Natura 2000-gebieden

Bron: Alterra-rapport 1654 (Alterra, Wageningen, MNP, Bilthoven, 2008)

Backus, Freriks en Nijmeijer, Utrecht, 2006

Article 6 Habitats Directive – A comparative law study on the implementation of art. 6 Habitats Directive in some member states/Rechtsvergelijkend onderzoek implementatie artikel 6 Habitatrichtlijn

Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS van de Universiteit Utrecht, Alterra, Wageningen UR, 2005, rapport 1221.1

Berkhout. P en C. van Bruchem, Den Haag , 2007

Landbouw- economisch bericht 2007

LEI Rapport PR.07.01

Bokelaar, P.B. Mr.

Reactie van mr. P.B. Bokelaar op het preadvies van mr. W. van Hardeveld

In: agrarische milieurecht, Den Haag 2007

Bommel K.H.M. van , J.J. van Dijk, P.L.M. van Horne, R. Hoste, Den Haag 2007

Analyse van additionele kosten van Natura

2000 in relatie met ammoniak

Aanvulling op additionele kosten en sociaaleconomische

gevolgen van Natura 2000 - Een quick scan

Landbouw economisch instituut (rapport 4.06.04)

Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, Den Haag 2008

Sneller en Beter,

Diverse bronnen situatie Denemarken, geraadpleegd juni 2008

A.M.v.B. inzake milieuvergunningen voor veehouderijen, d.d. 18 juni 2007:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=13133>

Het boek 'Atmosferische stikstof verontreiniging' geredigeerd door Thomas Ellerman, 2007.

'Luftbåren kvælstofforurening':

<http://www2.dmu.dk/Pub/MB12.pdf>

Action Plan for Reducing Ammonia Volatilization from Agriculture, 26 April 2001

<http://www.sns.dk/Landbrug/vandmpl2/AMMONIA%20Action%20Plan%20-%20UK%20Final%20translation231001.pdf>

Projection of emissions of air pollutants, may 2008

http://www.dmu.dk/International/News/emission_projections.htm

Diverse bronnen situatie Duitsland, geraadpleegd juni 2008

<http://www.lanuv.nrw.de/>

<http://www.lanuv.nrw.de/landwirtschaft/ammoniak/ammoniak.htm>

http://www.lanuv.nrw.de/landwirtschaft/zulassung/pdf/Bericht_LAI_130906.pdf

Diverse bronnen situatie Groot_ Brittanie, geraadpleegs juni 2008

http://www.environment-agency.gov.uk/yourenv/eff/1190084/water/210440/210566/?version=1&lang=_e
www.defra.gov.uk

Europese Commissie, 2007, Measures on access to justice in environmental matters, (Article 9 (3)), Country report for the Netherlands

Europese Unie, Brussel, 2006

Assessment, monitoring and reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory Notes & Guidelines. Final Draft October 2006,
<http://circa.europa.eu/Public/irc/env/monnat/library?l=/&vm=detailed&sb=Title>

Europese Unie,

DocHab-04-03/03 rev.3,

<http://circa.europa.eu/Public/irc/env/monnat/library?l=/&vm=detailed&sb=Title>

Gies, T.J.A., H. van Dobben & A. Bleeker, Ede 2007

Onderbouwing significant effect depositie op natuurgebieden. Een onderzoek naar de wijze waarop in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn getoetst kan worden of vergunningverlening kan leiden tot significante negatieve effecten op de natuur; Alterrarapportnr. 1490

Gies, T.J.A & A. Bleeker; Ede, mei 2007

Onderzoek naar de ammoniakdepositie op 5 habitatgebieden ten behoeve van het interim toetsingkader Natura 2000 en Ammoniak
Alterrarapportnr. 1491

Hardeveld, W. van, Mr,

Beoordeling gevolgen ammoniakemissie van veehouderijen
In: Agrarische milieurecht, Den Haag 2007

Hof van Justitie, 2004

arrest van 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij-arrest)

Hof van Justitie, 2005

arrest van 14 april 2005, zaak nr. C-441-03

Ministerie van LNV, Den Haag 1998

Natuurbeschermingswet 1998

Ministerie van LNV, Den Haag, 2004

Communautaire lijst

Ministerie van LNV, Den Haag 2006

Natura 2000 doelendocument

Ministerie van LNV, Den Haag 2007

Brief 'Wijziging van de wet ammoniak en veehouderij, Brief minister ter aanbieding van het toetsingskader ammoniak en Natura 2000 ', kamernummer 30 654 nr. 43

Ministerie van LNV, Den Haag 2006

Brief 'uitvoering natuurbeschermingswet 1998', kamernummer 30 192 nr.2

Ministerie van LNV, Den Haag 2007

Wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken, Kamerstukken II, 31038

Ministerie van LNV, Den Haag 2008

Brief 'uitspraak Raad van state inzake toetsingskader ammoniak',
Kamerstukken II 2007/08, 30 654, nr 47 en Bijvoegsel Staatscourant 10 juni 2008, nr 109

Ministerie van LNV, Den Haag 2008

Synopsis hoofddocument

Ministerie van VROM

Dossier stikstof, ammoniak en nitraat, www.minvrom.nl, mei 2008

Ministerie van VROM, Den Haag 2006

Brief evaluatie meststoffenwet., kamernummer 28 385 nr. 68

Ministerie van VROM, Den Haag 2007

Brief evaluatie meststoffenwet, kamernummer 28 385 nr. 85

Milieu- en natuurplanbureau, Bilthoven 2007

P. van Egmond, M. Vonk

Natuurbalans 2007

Milieu – en natuurplanbureau, Bilthoven 2007

R, Koelemeijer, S. Kruitwagen

Milieubalans 2007

Milieu- en natuurplanbureau, Bilthoven april 2008

Milieu en natuurcompendium

www.milieuennatuurcompendium.nl

Planbureau voor de leefomgeving, Bilthoven, juni 2008

B.J. de Haan (PBL), J. Kros (WUR), R. Bobbink (B-WARE), J.A. van Jaarsveld (PBL),

W. de Vries (WUR), H. Noordijk (PBL)

Ammoniak in Nederland

Raad van de Europese gemeenschappen, Brussel 1979

Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979
inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103) (Vogelrichtlijn)

Raad van de Europese gemeenschappen, Brussel 1992

Richtlijn 92/43/EEG van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de
instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Pb EG L 206)
(Habitatrichtlijn)

Raad van State, Den Haag 2008

advies van 29 februari 2008, nr. W11.08.0003/IV

Raad van State, Den Haag 2008

uitspraak van 26 maart 2008, nr. 200800289/1

VROM- raad, Den Haag, 2008

Brussels lof, handreiking voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en
beleid.

Van der Vlies, Den Haag 2007
motie, Kamerstukken II 2006/2007, 30 654, nr. 38

Vlaamse regering
MAP2 , Sectie 2. — Kwetsbare zones ecologische waardevolle agrarische gebieden

Wing, Ede, 2008
Verslag bijeenkomst juridische kaders ammoniak aanpak de Peel, 18 april 2008

Bijlage 1. Onderbouwing aantal veehouderijbedrijven en economische waarde

Deze bijlage beschrijft welke aantallen bedrijven in de buurt liggen van de voor stikstofdepositie gevoelige delen van de Natura 2000-gebieden. De tabellen vermelden de aantallen bedrijven binnen 3 km resp. binnen 5 km van de voor stikstof gevoelige delen. De grenzen van 3 en 5 km zijn arbitrair: de getallen zijn bedoeld om een indicatie te geven van de aantallen bedrijven die geconfronteerd kunnen worden met de regionale ammoniakproblematiek.

De aantallen zijn gebaseerd op het GIAB-bestand en betreffen het jaar 2006. Het GIAB-bestand bevat gedetailleerde informatie over alle landbouwbedrijven in Nederland op basis van de jaarlijkse landbouwtelling. De analyses zijn gebaseerd op de locatie van het hoofdbedrijf. Het GIAB-bestand bevat geen informatie over de ligging van nevenvestigingen van bedrijven.

Tabel 1 geeft de aantallen bedrijven weer per bedrijfstype, tabel 2 de aantallen per provincie.

Tabel 1. Aantallen bedrijven per bedrijfstype in Nederland, binnen 3 km en binnen 5 km van voor stikstofdepositie gevoelige delen van Natura 2000 (percentages t.o.v. NL totaal)

	NL totaal	<3 km		<5 km	
	aantal	aantal	perc.	aantal	perc.
Akkerbouw	12171	2549	21%	4067	33%
Tuinbouw	9746	2198	23%	3737	38%
Blijvende teelt	4451	948	21%	1557	35%
Graasdier	39957	12864	32%	20033	50%
Hokdier	5932	2216	37%	3545	60%
Gewassencombinaties	1525	320	21%	497	33%
Veeteeltcombinaties	1817	666	37%	1038	57%
Gewassen/veeteeltcombinatie	3836	1460	38%	2246	59%
totaal aantal	79435	23221	29%	36720	46%

Bron: GIAB-bestand (aantallen binnen 3 en 5 km), Landbouwtelling 2006 (totale aantallen).

Tabel 1 laat zien dat 29% van de bedrijven binnen 3 km en 46% van de bedrijven binnen 5 km van voor stikstofdepositie gevoelige gebieden liggen. Het aantal bedrijven spoort met het areaal; 45% van het areaal ligt binnen de zone van 5 km. Voor veehouderijbedrijven liggen de getallen wat hoger: afhankelijk van het bedrijfstype ligt 32 tot 38% van de veehouderijbedrijven binnen 3 km en 50 tot 60% binnen 5 km. Hierbij spannen de hokdierbedrijven de kroon.

Tabel 2. Aantallen bedrijven per provincie, binnen 3 km en binnen 5 km van voor stikstofdepositie gevoelige delen van Natura 2000 (percentages t.o.v. provincie totaal)

	prov. totaal	<3 km		<5 km	
	aantal	aantal	perc.	aantal	perc.
Drenthe	4127	1533	37%	2383	58%
Flevoland	2098	66	3%	212	10%
Friesland	6112	1824	30%	2966	49%
Gelderland	13608	4093	30%	6392	47%
Groningen	3545	296	8%	658	19%
Limburg	5436	2962	54%	4081	75%
Noord-Brabant	14180	4098	29%	6218	44%
Noord-Holland	5591	1304	23%	1912	34%
Overijssel	9614	3937	41%	6061	63%
Utrecht	3121	753	24%	1408	45%
Zeeland	3567	239	7%	417	12%
Zuid-Holland	8436	2116	25%	4012	48%
totaal	79435	23221	29%	36720	46%

Tabel 2 maakt duidelijk dat achtereenvolgens in Limburg, Overijssel, Drenthe, Friesland, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Utrecht een relatief groot deel van de bedrijven in de buurt van voor verzuring gevoelige gebieden ligt.

De bruto productiewaarde van de Nederlandse land- en tuinbouw was in 2006 22,2 miljard Euro (Landbouw-Economisch Bericht 2007). Als het aantal bedrijven per bedrijfstype maatgevend is, behoort 6,3 miljard Euro (28%) bij de bedrijven binnen 3 km en 10,1 miljard Euro (45%) bij de bedrijven binnen 5 km van de voor verzuring gevoelige delen van Natura 2000. De productiewaarde van de intensieve veehouderij was in 2006 4,1 miljard Euro. Afgemeten naar het aantal bedrijven, behoort daarvan 37% resp. 60% bij de bedrijven binnen 3 resp. 5 km van de voor verzuring gevoelige delen van Natura 2000-gebieden. Voor de grasdierhouderij was dat 4,8 miljard Euro, 32% resp. 50%.

Bijlage 2. Emissiebeperkende, depositiebeperkende en effectgerichte maatregelen

Emissiebeperkende maatregelen

Verminderen veestapel

Ruwweg 85% van de Nederlandse ammoniakemissie is afkomstig van dierlijke mest. De omvang van de mestproductie is sterk gerelateerd aan de omvang van de veestapel. Met minder dieren dus minder mest. Sinds de invoering van de melkquotering, in 1984, is de mestproductie van de melkveestapel fors afgenomen. Nederland voert sinds 1984 ook in het kader van het mestbeleid maatregelen uit om de omvang van de veestapel te beteugelen.

Momenteel wordt de omvang van de varkens- en pluimveehouderij gelimiteerd door het stelsel van productierechten. De melkveehouderij wordt gelimiteerd door de melkquotering, maar die wordt de komende jaren verruimd en uiteindelijk opgeheven. Andere sectoren worden momenteel niet rechtstreeks gelimiteerd.

De overheid kan de veestapel verminderen door de productierechten te verminderen of op te kopen en door niet-gelimiteerde sectoren opnieuw onder een stelsel van productierechten te brengen.

Verbeteren veevoer

Naast de omvang van de veestapel is de stikstofinhoud van het voer bepalend voor de stikstofproductie in de mest. In de intensieve veehouderij is in de jaren tachtig en negentig veel aandacht besteed aan dit 'veevoerspoor'. Daarbij is de meeste winst geboekt op het vlak van fosfaat. Voor stikstof zijn nog niet alle mogelijkheden benut, maar is ook het laaghangende fruit geplukt. Een veevoerconvenant dat ooit is gesloten, is inmiddels onder het stof verdwenen.

In 2003 is er een afspraak gemaakt tussen het Rijk en de sector over het veevoerspoor voor de melkveehouderij. In 2008 zal worden gezien of er voldoende voortgang is gemaakt.

Emissiearme huisvesting

In stallen wordt ammoniak uitgestoten vanaf de vloer en vanuit de onder de roosters gelegen mestkelders. Er zijn tal van technische maatregelen ontwikkeld om de emissie aan de bron te verminderen. Vooral in de varkens- en pluimveehouderij zijn de maatregelen ook in de praktijk geïmplementeerd, met name bij het bouwen van nieuwe, emissiearme stallen.

Luchtwassers

Ammoniak die in de stal is geëmitteerd, kan alsnog worden afgevangen met behulp van 'luchtwassers'. Een 'end-of-pipe'-maatregel, maar met als voordeel dat ook andere emissies kunnen worden beperkt, met name geur en fijnstof. Het afvalwater moet worden gezuiverd alvorens het in het oppervlaktewater wordt geloosd, maar de afgevangen stikstof kan in principe ook worden benut als meststof.

Varkens- en pluimveehouderij werken in het algemeen met gesloten stalsystemen en geforceerde ventilatie. De toepassing van luchtwassers is voor de varkenshouderij technisch goed mogelijk en in mindere mate in de pluimveehouderij. In de graasdierhouderij wordt veelal gewerkt met open stallen en natuurlijke ventilatie, waardoor het toepassen van luchtwassers veel ingrijpender is.

Het gebruik van luchtwassers kan de emissie van stikstof richting natuur flink terugbrengen.

Emissiearme opslag

De ammoniak die in de stal behouden is, kan bij de opslag alsnog verloren gaan. Het terugdringen van de opslagemissie is daarom een schakel in een keten. De cruciale maatregel is daarbij het afdekken van de opslag. Daarmee wordt de luchtbeweging boven de mest zo sterk beperkt dat de opslagemissie vergaand wordt teruggedrongen. In Nederland is het op grond van het Besluit mestbassins milieubeheer verplicht om drijfmestopslagen af te dekken die zijn gebouwd op of na 1 juni 1987. Daarmee zijn vrijwel alle opslagen buiten de stal gedekt.

De verplichting geldt (nog) niet voor opslagen van vaste mest, omdat uit een ton vaste mest minder ammoniak vrijkomt dan uit een ton drijfmest. Vaste mest is maar een klein deel van de Nederlandse mestproductie.

Emissiearme aanwending

Zonder nadere maatregelen zou veruit de meeste ammoniakemissie optreden bij de aanwending van dierlijke mest op het land. Al sinds de jaren tachtig zijn technieken ontwikkeld om emissiearme aanwending mogelijk te maken, met als kern dat de mest rechtstreeks in de bodem wordt gebracht en niet over het oppervlak wordt verspreid. Belangrijk nevenvoordeel is dat ook de stankemissie hiermee fors wordt gereduceerd.

Vanaf begin jaren negentig heeft het beleid emissiearme aanwending in toenemende mate verplicht gesteld. De meest recente aanscherping is nog per 1 januari 2008 doorgevoerd. Het emissiearm aanwenden van mest wordt dit jaar geëvalueerd.

Aanscherping van de emissiearme aanwending is vooral nog mogelijk bij de aanwending op grasland.

Het stelsel van gebruiksnormen stimuleert indirect dat mest emissiearm wordt aangewend: door ammoniakemissie te vermijden heeft de boer meer stikstof als meststof beschikbaar. De stikstofgebruiksnormen worden deze jaren aangescherpt.

Aanpassing beweiding

Weidend vee genereert geen ammoniakemissie uit stal, opslag en aanwending. Wel treedt ook bij beweiding zelf ammoniakemissie op. Bij beweiding is het rantsoen minder goed te sturen: de stikstofovermaat is groter en daarmee de ammoniakemissie. En de emissie uit stal en opslag gaat overdag door als het vee overdag buiten loopt maar 's nachts wordt opgestald. Per saldo is de emissie bij beweiding in het algemeen wat lager dan bij opstallen.

De ammoniakemissie zou dus wat verminderen door meer te beweiden. De huidige trend is andersom. Melkvee wordt steeds meer opgestald. Voor de veehouder biedt dat voordelen uit het oogpunt van voerbenuiting en mestbenutting. Om te voorkomen dat de afnemende beweiding leidt tot een toename van de ammoniakemissie, zouden maatregelen voor emissiearme huisvesting en mestaanwending moeten worden aangescherpt.

Mestbe- en verwerking

Een ander spoor om de ammoniakemissie van dierlijke mest tegen te gaan, is het be- en verwerken van de mest. Dat kan op het bedrijf zelf of in collectieve verwerkingsinstallaties. Om ammoniakemissie tegen te gaan moet de ammoniak worden omgezet in andere stikstofverbindingen. Van belang daarbij is dat geen afwenteling plaatsvindt naar andere schadelijke stikstofemissies (bijvoorbeeld broeikasgassen).

Verminderen ammoniakemissie uit andere bronnen

Andere bronnen waaruit ammoniak vrijkomt zijn kuilopslagen, gemaaid gewas, andere organische meststoffen dan dierlijke mest, kunstmestproductie, kunstmestaanwending, etc. De bijdrage van al deze bronnen is gering. Gerichte maatregelen zijn te nemen, maar leveren een beperkte bijdrage aan het terugdringen van de ammoniakemissie.

Verminderen totale bedrijfsemisatie

Het huidige generieke beleid richt zich op afzonderlijke emissiebronnen (huisvesting, opslag, aanwending, etc.), niet op de optelsom. Het is mogelijk om beleid te formuleren dat zich juist richt op de totale ammoniakemissie per bedrijf. Dat kan door directe regelgeving (normen voor de totale ammoniakemissie), door subsidiëring (subsidie op verlaagde emissie) of door het instellen van verhandelbare emissierechten. Voordeel van een dergelijke benadering is dat bedrijven zelf de meest aantrekkelijke maatregelen kunnen kiezen. Nadeel is dat een stelsel nodig is om de emissie per bedrijf te berekenen, te administreren en te controleren, wat leidt tot een toename van administratieve lasten en uitvoeringskosten. Bovendien zijn er nog technische beperkingen die overwonnen moeten worden (ammoniakemissies bij verschillende handelingen zijn vaak moeilijk te meten of te berekenen).

Depositiebeperkende maatregelen

Erf- en wegbeplantingen

Door struiken en/of bomen aan te planten is NH₃ en NO_x in te vangen. Meest effectief is het aanplanten direct langs erven en regionale autowegen. Door het repeterend effect van een dergelijke aanplant kan 10-15% van de ammoniak (en fijn stof) worden ingevangen. Deze maatregel lijkt perspectiefvol te zijn, maar er is nog veel onbekend.

Binnenkort wordt er een onderzoek opgeleverd waarin de huidige stand van de kennis over de invang van NH₃ en fijn stof uit stallen wordt geïnventariseerd. Ook hierbij zal bekeken moeten worden hoe deze maatregel eventueel te koppelen valt aan het beheerplan en de betekenis hiervan voor het vergunningverleningstraject. Hier speelt o.a. de vraag hoe om te gaan met de extra verkregen milieuruimte als de gemeenschap investeert in bomenrijen in het landelijk gebied.

Aanpassing schoorsteenhoogte

Verhogen van de schoorsteen kan een rol spelen bij de verdunning van de concentratie ammoniak en kan daarmee lokaal een "probleem" oplossen.

Verlaging van schoorsteenhoogte, eventueel in combinatie met extra aanplant, zal leiden tot een versterkte depositie in de directe (agrarische) omgeving. De mate van versterking is wel afhankelijk van de actuele ruigte van het landschap in de directe omgeving van de emissiebron.

Uitworpsnelheid stallucht

Verhogen van de uitworpsnelheid kan een rol spelen bij de verdunning van de concentratie ammoniak en kan hiermee lokaal een "probleem" oplossen.

Vanzelfsprekend geldt het omgekeerde bij verlaging van de uitworpsnelheid. Met een lage uitworpsnelheid, gecombineerd met een lage schoorsteenhoogte en extra aanplant, kan meer ammoniak worden vastgehouden rond het bedrijf.

Effectgerichte maatregelen

Hydrologische maatregelen

In natte natuur (zoals hoogveen, vennen, natte heide, blauwgrasland) wordt het schadelijk effect van stikstof vaak versterkt door verdroging. Als dat het geval is, zijn waterkwaliteit en -kwantiteit de meest bepalende factor om de habitatkwaliteit op korte termijn te verbeteren. Hydrologische maatregelen leveren dan voorlopig meer 'natuurwinst' op dan depositiebeperkende maatregelen. Het is echter wel van belang dat de depositie tegelijkertijd minder wordt, hoewel het niet persé nodig is om de kritische depositiewaarden even snel te halen als de goede hydrologische toestand.

In natte ecosystemen waar er geen hydrologisch probleem (meer) is, is verlaging van de depositie wèl de meest bepalende factor (in combinatie met het eenmalig opruimen van de stikstofreserves).

Effectgerichte maatregelen gericht op bodem en vegetatie

Zowel in droge als natte ecosystemen kan stikstofdepositie leiden tot verzuring van de bodem, ophoping van stikstof, vorming van een dikke sliblaag, ophoping van strooisel en/of verzuuring van de vegetatie (met hoge grassen, pitrus, struiken). Effectgerichte maatregelen zijn erop gericht deze schadelijke effecten t.a.v. bodem en/of vegetatie zoveel mogelijk weg te nemen en weer een goede uitgangssituatie te creëren voor de beoogde biodiversiteit.

Ook in situaties waar er geen overmaat aan stikstof meer wordt gedeponeerd, is het nog noodzakelijk om de stikstofreserves in vegetatie en/of bodem op te ruimen, omdat spontaan herstel meestal niet of slechts zeer langzaam plaatsvindt. Bij ingrijpende vormen, zoals baggeren en plaggen, is er in feite sprake van een soort 'reset' van het ecosysteem, omdat zowel de vegetatie als een deel van de bodem wordt afgevoerd. Begrazen, maaien, kappen of branden van de vegetatie is een minder ingrijpende maatregel. Bekalken is niet ingrijpend (mits op een goede manier toegepast). Het is gericht op het weer op peil brengen van de basenrijkdom van de bodem (na verzuring), ten behoeve van de vegetatie ter plekke en/of om de buffercapaciteit van lokaal grondwater te verhogen.

Nog niet voor alle stikstofgevoelige habitattypen zijn goede effectgerichte maatregelen voorhanden (bijvoorbeeld nog niet voor droge bossen). Waar ze wel voorhanden zijn, zijn met name grote successen geboekt bij vegetaties van pionierstadië. Herstel van de fauna treedt in het algemeen veel minder op; dieren zijn ook gevoeliger voor schadelijke neveneffecten van vooral de meer ingrijpende maatregelen.

De bedoelde maatregelen zijn effectiever naarmate de deposities minder worden. Ofwel: het effect van dwalen is groter naarmate de kraan meer dicht gaat.

Bijlage 3. Mogelijkheden tot aansluiting bij bestaand beleid

Europees beleid

De NEC-richtlijn

Het doel van de NEC-richtlijn (National Emission Ceilings) is het beperken van de emissie van verzurende en vermestende stoffen, ter bescherming van het milieu en de gezondheid. De richtlijn hanteert de jaren 2010 en 2020 als richtdata. Voor iedere lidstaat gelden emissieplafonds op nationaal niveau.

De huidige NEC-richtlijn kent voor 2010 emissieplafonds voor vier luchtverontreinigende stoffen: stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxide (SO₂), ammoniak (NH₃) en niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS). Binnenkort zal de Europese Commissie haar voorstellen publiceren voor actualisering van de NEC-richtlijn.

Voor Nederland is de realisatie van de emissieplafonds geen eenvoudige opgave. Dit geldt in het bijzonder voor het plafond voor ammoniak. Om dit plafond te halen is ammoniakbeleid geformuleerd, dat gebruik maakt van een reeks aan beschikbare maatregelen. De prognose is dat met de huidige inzet van maatregelen waarschijnlijk geen overschrijding van het NEC-plafond 2010 plaatsvindt. Bij het plafond voor 2010 wordt circa 10-30 % van de natuur (EHS, Natura 2000) voldoende beschermd.

De NEC-richtlijn begrenst alleen de nationale emissies en richt zich niet op de regionale verdeling ervan. De richtlijn heeft op twee manieren een relatie met de bescherming van natuurgebieden:

1. Beperking van de nationale emissies van EU-lidstaten beperkt de achtergronddepositie, afkomstig uit Nederland resp. buitenland. Een beperking van de achtergronddepositie vergroot de kans dat kritische depositiewaarden c.q. tussenwaarden worden onderschreden. Zo'n beperking vergroot dus de kans dat de kwaliteit van de habitattypen in het Natura 2000-gebied niet verslechtert en vergroot de kans dat geen significante storende factoren optreden, zoals artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn vereist.
2. De maatregelen die nationaal worden genomen om onder het plafond te komen, werken ook door in de ammoniakemissie van bedrijven rond natuurgebieden. Is het plafond relatief laag, dan worden de generieke eisen aangescherpt; dan is er minder ruimte voor regionale aanvullende maatregelen, maar is daar ook minder reden voor. Omgekeerd: is het plafond relatief hoog, dan worden de generieke eisen weinig aangescherpt; dan is er meer ruimte voor regionale aanvullende maatregelen en is daar ook meer reden voor.

Kaderrichtlijn Water (KRW)

De KRW richt op kwantitatief en kwalitatief waterbeheer. Waterbeheer heeft niet direct een relatie met de ammoniakdepositie, maar wel indirect: 'hydrologie' en depositie vormen beide belangrijke factoren voor de instandhouding en verbetering van Natura 2000-gebieden. Door verbeteringen in de hydrologie kunnen ecosystemen minder kwetsbaar worden voor ammoniak.

Nitraatrichtlijn

De Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten maatregelen te nemen om de stikstofbelasting van grond- en oppervlaktewater te verminderen. De Nitraatrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in het mestbeleid. Door middel van gebruiksnormen, die allengs worden aangescherpt, wordt het gebruik van stikstofhoudende meststoffen op de bodem beperkt. Daardoor wordt ook de stikstofbelasting verlaagd van het grond- en oppervlaktewater dat naar Natura 2000-gebieden stroomt.

De gebruiksnormen beïnvloeden ook de ammoniakemissie. De beperkte beschikbaarheid van stikstofmeststoffen zet veehouders ertoe aan de dierlijke mest zo goed mogelijk te benutten en dus ook ammoniakemissie te beperken. Daarnaast is door de verlaagde bemestingsniveaus het eiwitgehalte van ruwvoerders verlaagd, waardoor de ammoniakemissie van de rundveehouderij de afgelopen jaren is afgenomen. Verdere aanscherping zal naar verwachting nog enige daling van de ammoniakemissie kunnen opleveren.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

Het GLB en de ontwikkelingen rond de health check bieden aangrijpingspunten voor het meekoppelen met Natura 2000. De Europese inkomenstoelagen kunnen worden gekoppeld aan het realiseren van maatschappelijke waarden, zodat de rol van de agrarische ondernemer in het behoud en beheer van maatschappelijk waardevolle gebieden versterkt wordt. Dit kan gaan om maatschappelijke waarden zoals het instandhouden van landschap en natuur, functionele biodiversiteit, een vitaal platteland, duurzaam waterbeheer en de zorg voor milieu, dierenwelzijn, etc.

In dit kader zal bekeken moeten worden hoe Natura 2000 past binnen deze maatschappelijke waarden en hoe agrarische ondernemers hieraan invulling kunnen geven. Het verdergaand verminderen van de ammoniakemissie om natuurwaarden veilig te stellen past hier in ieder geval bij.

Nationaal beleid

Besluit huisvesting veehouderij en de Wet ammoniak en veehouderij

Het Besluit huisvesting veehouderij vormt samen met de Wet ammoniak en veehouderij het wettelijk instrumentarium ter beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu die de emissie van ammoniak uit veehouderijen veroorzaakt. De Wet ammoniak en veehouderij heeft betrekking op het aanwijzen van voor verzuring gevoelige gebieden en op het verlenen van vergunningen aan individuele veehouderijbedrijven.

Het Besluit huisvesting veehouderij stelt grenzen aan de ammoniakemissie uit huisvestingssystemen, terwijl de wet het kader biedt voor aanvullende bescherming van de zeer kwetsbare gebieden: voor verzuring gevoelige natuurgebieden die binnen de ecologische hoofdstructuur (EHS) zijn gelegen en als zeer kwetsbaar gebied zijn aangewezen door de provincies.

In het besluit zijn emissiegrenswaarden opgenomen voor verschillende diercategorieën. Deze grenswaarden zijn direct van toepassing op nieuwe huisvestingssystemen. Bestaande huisvestingssystemen moeten hier per 1 januari 2010 aan voldoen. Ondernemers krijgen de mogelijkheid om met extra technieken de ammoniakemissie van (nieuwe) onderdelen van het bedrijf extra te reduceren om daarmee de emissie van andere delen te salderen.

Verdere voortgang is te boeken door de emissiegrenswaarden aan te scherpen en door diercategorieën onder het besluit te brengen die er nu nog buiten vallen.

Regeling geurhinder en veehouderij

Deze regeling stelt normen t.a.v. de geurhinder van veehouderijen in hun omgeving. De geurhinder is te reduceren bijvoorbeeld door het gebruik van gecombineerde luchtwassers. Naast het wegvangen van geur, worden ook fijnstof en ammoniak verwijderd.

Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)

De ILG-instrumenten kunnen onder meer worden ingezet voor de implementatie van in het beheerplan afgesproken maatregelen. Tevens biedt het ILG-systeem mogelijkheden aan de provincie om nadere prioriteiten te stellen binnen de afgesproken periode. Het gaat om instrumenten als : landinrichting, kavelruil, verwerving, subsidies voor natuurbeheer, maatregelen gericht op duurzaam waterbeheer, duurzame landbouw, verdrogingbestrijding, effectgerichte en brongerichte maatregelen verzuring en vermesting, bedrijfsverplaatsing intensieve veehouderij, etc.

Naast of in aanvulling op landelijk beleid hebben provincies eigen beleid voor het landelijk gebied, bijvoorbeeld extra stimulering van biologische landbouw of steun voor jonge agrariërs.

Gebiedsgericht beleid

Reconstructie

Op grond van de Reconstructiewet wordt in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg een 'reconstructie zandgebieden' uitgevoerd. In de 'extensiveringsgebieden' is het niet mogelijk om nieuwe intensieve veehouderijen te starten. Het is de bedoeling dat de bestaande intensieve veehouderijen op termijn uit deze gebieden verdwijnen en zich elders vestigen.

Op regionaal niveau kan aansluiting gevonden worden bij het reconstructieproces. Optie is om in extensiveringszones het beleid mede te richten op extensivering van de graasdierhouderij. Bijvoorbeeld door bedrijfsuitbreiding te combineren met een lagere stikstofproductie per hectare, waardoor de rundveebezetting in de extensiveringszone afneemt.

Bijlage 4. Overzicht hoorzittingen

De volgende personen zijn gehoord door de Taskforce Stikstof/ammoniak i.r.t. Natura 2000.

Hoorzitting 3 juni 2008

Ir. A.J.M. Vermeer, voorzitter LTO-zuid
Mw. Lamberts LTO
Dhr. Geurts - Nederlandse varkenshouders Vakbond

Hoorzitting 13 juni 2008

Mr. J.L.D. Heukers – Ministerie van LNV, directeur Juridische Zaken
Mr. R. Haije – Ministerie van LNV, directie Juridische Zaken, teamleider
Prof. mr. D.W. Bruil – Directeur Instituut Agrarisch Recht, bijzonder hoogleraar agrarisch recht RUG
Prof. mr. N.S.J. Koeman – hoogleraar Milieurecht en Recht van de Ruimtelijke Ordening UvA
Mr. M. du Manoir – Ministerie van VROM, directie Juridische Zaken
Mr. H. Lefèvre – Ministerie van VenW, hoofddirectie Juridische Zaken
Mr. W. Tromp – Ministerie van VenW, hoofddirectie Juridische Zaken
Mw. K. Seeking – Vereniging Nederlandse Gemeenten, afdelingshoofd
Mr. E. Babbe, Vereniging Nederlandse Gemeenten

Hoorzitting 16 juni 2008

Prof. Dr. Siepel, Universiteit Nijmegen/Alterra
Dhr. A. van Hinsbergen – Planbureau voor de leefomgeving
Mr. G.B. Raaphorts, Ministerie van LNV, directie Natuur
Dr. P.C. de Hullu, Ministerie van LNV, directie kennis
Ir. H. Beije, ministerie van LNV directie Kennis
Dr. Ing. J.W. Erisman – ECN
Drs. C.A. Balduc – Commissie MER

Werkbezoek 19 juni 2008

Dhr. S. Huys-Voorzitter Adviesgroep Natura 2000
Dhr. G. Daandels – Burgemeester Gemeente Deurne
Dhr. T. Reinders - Gedeputeerde Provincie Limburg
Dhr. J. Gosse - Ministerie van LNV, directie regionale zaken-zuid
Dhr. O. Hoes – Gedeputeerde Provincie Noord-Brabant
Dhr. M. van der Heide - Gemeente Deurne
Mw. A. Wijnen - Melkveehouder
Dhr. D. Hoogendoorn - Melkveehouder
Dhr. B. Verhees - Varkenshouder
Dhr. L. Moonen - Pluimveehouder
Dhr. W.J. Pustjens – Melkveehouder
Dhr. H. Deckers - LLTB
Dhr. H. Litjens - ZLTO
Dhr. H. Hekhuis - Staatsbosbeheer
Dhr. J. Hendriks - Staatsbosbeheer
Dhr. A. van der Zee - Staatsbosbeheer
Dhr. W. van Opbergen - Werkgroep Behoud de Peel
Dhr. C. Bartels - Werkgroep Behoud de Peel
Dhr. P. Rombouts - Brabantse Milieufederatie

Hoorzitting 20 juni 2008

Ir. J.j. de Graeff – voorzitter Vereniging Natuurmonumenten

Dhr. Van Laarhoven- Vereniging Natuurmonumenten
Dhr. J. Ruttema – Stichting Natuur en Milieu
Dhr. H.J. Kiviet – Regiodirecteur Staatsbosbeheer
Mw. J. van Montfort – Staatsbosbeheer

Hoorzitting 20 juni

Ir. M.E.E. Enthoven – Oud –Directeur – Generaal VROM en oud-Directeur-Generaal Europese Commissie

Schriftelijk geraadpleegd

Ir. J.C. Boxem – oud-gedeputeerde Gelderland
Prof. Dr. Verschuuren, hoogleraar staats- en bestuursrecht, KUB

Ambtelijk is informatie ingewonnen over de situatie in omliggende landen

Duitsland

LNV-attaché

Dhr. Verbücheln, afdelingshoofd ministerie

Dhr. Faida van het Niedersächsisches Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz. Deze instantie valt onder het natuurministerie van Niedersachsen

Denemarken

LNV-attaché

Groot-Brittanie

LNV-attaché

Vertegenwoordigers van Natural England, de Environment Agency en de Joint Nature Conservation Committee

Vlaanderen

LNV-attaché

Dhr. De Smet (Vlaams departement van Leefmilieu, Natuur en Energie)

Mw. De Mulder Vlaamse Landmaatschappij (VLM).