Bijlage 3 behorende bij brief PDN2009-1360

Juridische aspecten
Invulling stikstofparagraaf Natura 2000
in relatie tot het beheerplan De Peel

April 2009

Directie Juridische Zaken

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Trcjz/2009/376

Inhoudsopgave

Hoofdstuk	Opschrift	Pagina
1	Inleiding	3
2	Algemene aspecten	5
2.1	Aanpak meerdere gebieden	5
2.2	Generieke toestemming	9
2.3	Kritische depositiewaarde in relatie tot artikel 6 Habitatrichtlijn	12
2.4	Tussendoelen en lange termijndoelstellingen	17
2.5	Stikstofdepositie: tot rand Natura 2000-gebied of tot habitat?	20
2.6	Causaliteit	22
3	Inhoudelijke componenten stikstofdummy	22
3.1	Bestaand gebruik onder drempelwaarde	22
3.2	Bestaand gebruik boven drempelwaarde tot piek-waarde	29
3.3	Uitbreiding/nieuwvestiging boven drempelwaar-de	32
3.4	Uitbreiding/nieuwvestiging onder drempelwaarde	35
3.5	Saneren piekbelasting	38
3.6	Depositiebank	41
3.7	Reductiegarantie inclusief hand aan de kraan	45
4	Conclusies en aanbevelingen	47
	Bijlage	50

1. Inleiding

Voor de vaststelling van het beheerplan voor de Natura 2000-gebieden Deurnsche Peel (inclusief De Bult en 't Zinske), Mariapeel (incusief Grauwveen) en de Groote Peel (hierna samen genoemd: De Peel) is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) tezamen met gedeputeerde staten van de provincies Noord-Brabant en Limburg het bevoegde gezag. Tijdens het gebiedsproces dat met de meest betrokken partijen wordt doorlopen om te komen tot een zo goed mogelijk gedragen en werkbaar beheerplan, zijn enkele juridische vragen gerezen over de houdbaarheid en instrumentatie van de aanpak voor de reductie van de stikstofbelasting in de betrokken gebieden.

De stikstofaanpak is uitgewerkt in een onder aanvoering van de provincie Noord-Brabant opgestelde Dummy "Invulling Stikstofparagraaf Stikstof-Natura 2000", houdende een kader voor het stikstofbeleid bedoeld voor meer Natura 2000-gebieden in de regio, toegespitst op veehouderijbedrijven.[1] De Dummy van Brabant bouwt voort op het eerder ontwikkelde ammoniakplan in het kader van het gebiedsproces voor het beheerplan voor de Peel. De Dummy is als bijlage bij deze notitie gevoegd. De Dummy is overigens nadrukkelijk nog een concept. Hij is niet in alle facetten volledig uitgewerkt en evenmin op bestuurlijk niveau geaccordeerd binnen de betrokken organisaties.

Tijdens een bijeenkomst in Utrecht met deskundigen van LNV, VROM, IPO, VNG/SRE, LTO, SBB en SNM op 3 december 2008 zijn de juridische vragen verder geïdentificeerd en in hun context geplaatst. Tevens is tijdens die bijeenkomst een algemene notitie van LNV toegelicht over de juridische status, doorwerking en houdbaarheid van beheerplannen. Deze notitie – verder aangescherpt naar aanleiding van verschillende commentaren – is definitief vastgesteld in maart 2009 onder nummer trcjz/2009/375 (Directie JZ, LNV). Het daarin geschetste kader wordt als uitgangspunt genomen bij de beantwoording van de specifieke vragen die ten aanzien van de stikstofaanpak in De Peel leven. Die stikstofaanpak zal primair via het instrumentarium van de Natuurbeschermingswet 1998 – in het bijzonder de Natuurbeschermingswetvergunning in samenhang met het beheerplan – zijn juridische doorwerking krijgen. Waar het gaat om de regulering van handelingen, die potentieel schadelijk zijn voor een Natura 2000-gebied, heeft de vergunning van de Natuurbeschermingswet 1998 een exclusief karakter. Voor de vergunningverlening aan deze veehoude-

[1] Als uitgangspunt voor deze notitie is genomen het derde concept van de Dummy d.d. 1 december 2008, opgesteld door de Werkgroep Stikstof-Natura 2000, bestaande uit vertegenwoordigers van ZLTO (Herman Litjens), VNG (Marco Peeters), SBB (Jac. Hendriks), Natuurmonumenten (Kees Laarhoven), Brabantse Milieufederatie (Piet Rombouts en Wim van Opbergen), provincie Noord-Brabant (Edwin Wieman en Pieter Meeuwissen) en LNV (Stefan Breukel).

rijbedrijven onder het regime van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn de provincies bevoegd.[2]

De beantwoording van de specifieke vragen ten aanzien van de stikstofaanpak in De Peel in de onderhavige notitie is in belangrijke mate gekoppeld aan de interpretatie van de Habitatrichtlijn en de ter uitvoering daarvan gestelde regels in de Natuurbeschermingswet 1998, waarvoor in Nederland de Minister van LNV systeemverantwoordelijk is. Omdat de aanpak in De Peel als pilot dient en de ervaringen daarvan ook worden gebruikt bij de opstelling van de beheerplannen in de overige Natura 2000-gebieden, geeft de notitie niet alleen richting aan de partijen die bij het beheerplanproces voor De Peel zijn betrokken. Zij heeft ook het karakter van een handreiking voor de bij de opstelling van andere beheerplannen betrokken bevoegde gezagen, waar conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van de voorwaarden waaronder de stikstofaanpak bruikbaar is en de wijze waarop de aanpak instrumenteel kan worden vormgegeven. Tegen deze achtergrond wordt de notitie breder verspreid.

Bij de voorbereiding van de notitie is gebruik gemaakt van de input van een werkgroep waarin juristen van het IPO (W. Bruil en P.C.E. van Wijmen), de VNG/SRE (A.P. Cornelissen en J. van Groningen), VROM (P. Bokelaar), de SNM (J. Rutteman), LTO Nederland (M. Mol) en LNV (R. Haije en M. Nagel) vertegenwoordigd waren.

Samenvatting

De hoofdconclusie uit deze notitie is dat een stikstofaanpak als voorgestaan in De Peel, waarbij de realisatie van natuurdoelen en bedrijfsontwikkeling hand in hand gaan, zeer wel denkbaar is. Er zijn goede mogelijkheden om deze aanpak via het beheerplan en het daaraan gekoppelde vergunningenbeleid te faciliteren en vorm te geven. De juridische houdbaarheid staat of valt echter met een goede ecologische onderbouwing. In de hoofdstukken 2 en 3 zijn een aantal belangrijke aandachtspunten benoemd en aanbevelingen opgenomen, die in hoofdstuk 5 van de notitie zijn samengevat. Hoofdstuk 2 behandelt enkele algemene aspecten en uitgangspunten die voor de beoordeling van de voorgestane aanpak van belang zijn, hoofdstuk 3 gaat meer specifiek in op de verschillende onderdelen van die aanpak.

Voor de duiding van de ruimte voor bedrijfsontwikkeling zijn in het bijzonder de aspecten, genoemd in de paragrafen 2.3 en 2.4 van belang.

[2] In de toekomst wordt voor inrichtingsgebonden handelingen 'aangehaakt' bij de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Zie ook paragraaf 2 van de als bijlage 2 bijgevoegde notitie.

Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven, moet bij de passende maatregelen om verslechtering van de kwaliteit te voorkomen, evenals bij instandhoudings- en herstelmaatregelen, rekening worden gehouden met de economische, sociale en culturele vereisten en de regionale en lokale bijzonderheden. Te allen tijde moet echter onomkeerbare aantasting van de natuurlijke kenmerken van de habitats waarvoor het gebied is aangewezen worden voorkomen. Tegen deze achtergrond is het van belang dat door ecologisch onderzoek scherper in beeld komt bij welke depositiewaarde een ecologisch omslagpunt ligt. De enkele overschrijding van de kritische depositiewaarde staat nog niet zonder meer gelijk met verslechtering van de aanwezige kwaliteit van de habitats (wel van de kwaliteit van habitats in het ideaaltypische systeem, waarbij al sprake is van een gunstige staat van instandhouding) en zeker niet met een aantasting van de natuurlijke kenmerken waardoor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar zou komen. Overigens zijn in dit verband ook andere factoren, zoals waterbeheer en effectgerichte maatregelen, van belang, zoals de Taskforce Trojan al aangaf.

De in paragraaf 2.4 beschreven ruimte zit met name in de te hanteren tijdspanne. Voor de realisatie van instandhoudingsdoelen gelden geen eindtermijnen. Wat een reële inspanning is wordt, behalve door ecologische gegevenheden, ook bepaald door onder meer sociaal-economische gevolgen. Aanbevolen wordt ten aanzien van de tijdspanne in het beheerplan een doorkijk te bieden naar de volgende beheerplannen, met tussenwaarden (richtwaarden) te werken en maatregelen en doelen zonodig bij te stellen op basis van monitoring.

2. Algemene aspecten

2.1. Aanpak voor meerdere gebieden

2.1.1. Dummy

In de Dummy wordt gekozen voor een gelijke stikstofaanpak voor meer Natura 2000-gebieden in de regio, in plaats van een aanpak per gebied, met dezelfde aangrijpingspunten voor normering: kritische depositiewaarden en technische maatregelen op bedrijfsniveau. Voor de aanpak is gekozen vanuit de gedachte dat de problematiek van de stikstofbelasting bij de meeste Natura 2000-gebieden in de regio vergelijkbaar is en dat in alle ge-

vallen – buiten de watercondities – de stikstofbelasting de meest kritische factor is voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden. Daarbij komt het vaak voor dat de stikstofemissie van één en hetzelfde veehouderijbedrijf relevant is voor verschillende Natura 2000-gebieden. Ook is er een directe relatie met de samenhangende gebiedsaanpak in het kader van de reconstructie van de concentratiegebieden van veehouderijen op basis van de Reconstructiewet concentratiegebieden. De aanpak in de stikstofdummy is mede gericht op beperking van de administratieve en bestuurlijke lasten.

2.1.2. Beoordeling

De achterliggende overwegingen bij de aanpak zijn goed te volgen. Bij de beoordeling zijn twee zaken van belang.

Ten eerste zijn van belang de conclusies in het rapport van de Taskforce stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000. In de door de heer Trojan geleide taskforce waren LNV, VROM, VenW, IPO en VNG vertegenwoordigd. De taskforce werd ingesteld, nadat was gebleken dat het Interim toetsingskader ammoniak als zodanig door de Raad van State onvoldoende werd bevonden om uitsluitend daarop een vast beleid voor vergunningverlening (of vrijstelling van de individuele vergunningplicht) te baseren.[3] Het Interim toetsingskader moest overigens voor alle Natura 2000-gebieden in Nederland gelden en is dus niet zonder meer vergelijkbaar met de stikstofdummy.
De taskforce adviseerde om voor de specifieke bescherming van de Natura 2000-gebieden – in aanvulling op de bescherming die uit moet gaan van het generieke milieubeleid – een gebiedsgerichte aanpak te volgen. Daarbij moet een niet te absolute betekenis worden toegekend aan de kritische depositiewaarde: ook maatregelen gericht op waterpeil en waterkwaliteit en effectgerichte maatregelen kunnen bijdragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Ook was de conclusie dat aan een vorm van individuele toetsing niet valt te ontkomen.
De conclusies en aanbevelingen van de taskforce zijn goeddeels overgenomen door het kabinet.[4] In de in vervolg op het rapport van de taskforce door LNV in samenwerking met IPO en VNG opgestelde “Handreiking beoordeling bestaand gebruik en voorgenomen activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden” staan maatwerk en een integrale, gebiedsgerichte beoordeling, afgestemd op de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied, voorop. Dat sluit aan bij de jurisprudentie van het Eu-

[3] Kamerstukken II 2007/08 en 2008/09, 30 654, nrs. 51 en 62.
[4] Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 24 november 2008, Tweede Kamer 2008-2009, 30654 nr. 62

ropese Hof van Justitie[5] en biedt de nodige ruimte voor een goede inpassing van economische functies in Natura 2000.

Ten tweede is van belang, dat er bij een aanpak voor meer gebieden voor wordt gewaakt, dat het meest problematische gebied niet de maat der dingen wordt en leidt tot onnodig zware eisen voor andere gebieden.

Voor het succes van een gelijke aanpak voor verschillende gebieden is – in het licht van voorgaande punten – van belang:

- dat de verschillen tussen de gebieden – ten aanzien van zowel de natuurlijke kenmerken als de abiotische kenmerken en invloeden – en tussen de betrokken bedrijven klein zijn,
- dat de aanpak – voor zover er sprake is van relevante verschillen – daaraan voldoende recht doet, èn
- dat de gekozen aangrijpingspunten voor normering – zoals de kritische depositiewaarde – in alle gevallen het meest doeltreffend zijn.

Bij het beheerplanproces voor een individueel Natura 2000-gebied moet tegen deze achtergrond steeds zorgvuldig naar de toepasbaarheid van de stikstofdummy in dat gebied worden gekeken. Voor De Peel is door de bij het beheerplanproces betrokken partijen vastgesteld dat een aanpak van het onderdeel stikstof overeenkomstig De Dummy – los van de juridische vragen, waarop de onderhavige notitie een antwoord moet geven – goed bruikbaar is.

Waar het gaat om de vergelijkbaarheid van gebieden en de bruikbaarheid van de aangrijpingspunten voor normering, is van belang, dat in de gebieden waarin de Dummy zal worden toegepast de stikstofoverbelasting door (intensieve) veehouderijbedrijven de meest kritische factor is. Gezien de reeds voor de praktijk ontwikkelde rekenmodellen en het feit dat we hier maar met één stof hebben te maken (stikstof) is een eenduidige toepassing van de aanpak in deze gebieden relatief eenvoudig te realiseren. Voor zover sprake is van verschillen in gevoeligheid voor stikstof tussen de verschillende habitattypen in de betrokken gebieden, kan dat worden ondervangen door het hanteren van gedifferentieerde, op het habitattype en het specifieke gebied toegesneden kritische depositiewaarden. Overigens wil het voorgaande niet zeggen dat de aanpak van de Dummy (of onderdelen daarvan) in andere gebieden, waar de stikstofbelasting door de (intensieve) veehouderij wellicht niet de meest kritische factor is, niet ook zou kunnen worden toegepast.

[5] Kokkelvisserijarrest (arrest van 7-9-2004 in zaak C-127/02), r.o. 49.

Als wordt gekeken naar de toepasbaarheid van de stikstofaanpak van De Dummy in gebieden buiten De Peel, in het bijzonder in andere delen dan Nederland, zullen er mogelijk verschillen tussen gebieden optreden waar het gaat om voor de lange termijn te realiseren streefwaarden voor de maximale stikstofbelasting. Dat kan het gevolg zijn van verschillen in effecten van andere maatregelen en abiotische omstandigheden. Te denken valt aan de effecten van maatregelen ten aanzien van waterpeil en waterkwaliteit en effectgerichte maatregelen. Ook kan het startpunt waar het gaat om de mate van stikstofoverbelasting per individueel gebied anders zijn, alsook het aandeel van de omliggende veehouderijen in het totaal van de stikstofproblematiek. De genoemde verschillen tussen de gebieden kunnen doorwerken bij de precieze fasering van de maatregelen in verschillende beheerplanperiodes. En mogelijk zullen ook de specifieke extra eisen aan veehouderijen ten opzichte van het generieke beleid anders worden ingevuld. Dat zijn aspecten die uitdrukkelijk op gebiedsniveau moeten blijven worden bekeken bij de opstelling van het beheerplan, maar deze hoeven in zichzelf - waar het gaat om de algemene lijn - niet aan het volgen van een aanpak zoals neergelegd in de Dummy in de weg te staan.

De wijze waarop in De Dummy rekening wordt gehouden met verschillen tussen bedrijven is goed verdedigbaar, in ieder geval voor gebieden waar de problematiek vergelijkbaar is met die in De Peel.
Van bedrijven, die al een relevante bijdrage aan de depositie op het gebied leveren en vervolgens uitbreiden – en die daarmee dreigen bij te dragen aan de toename van de depositie – worden, aansluitend bij de investeringen gericht op uitbreiding of nieuwvestiging, maatregelen gevraagd die moeten borgen dat per saldo de depositie op het gebied niet toeneemt.
Bestaande, ongewijzigd voortgezette bedrijven worden vooralsnog ontzien: daaraan worden aan het einde van de tweede of derde beheerplanperiode[6] extra eisen gesteld. Van belang hierbij is dat de generieke vereisten van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij op termijn deze bestaande bedrijven ook al tot modernisering dwingen, hetgeen tot gevolg zal hebben dat zij hetzij daardoor de depositie verminderen, hetzij hun activiteiten zullen beëindigen en daarmee bijdragen aan de vermindering van de depositie. Waar ter voldoening aan de generieke eisen aanpassingen in de stallen worden doorgevoerd, kan worden geanticipeerd op de aanvullende eisen die worden gesteld met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied.

[6] De keuze tussen tweede en derde beheerplanperiode is nog niet gemaakt

De aanscherping van het generieke beleid in de toekomst kan overigens tot gevolg hebben dat wat nu als BBT[7]+ of BBT++ wordt aangemerkt, dan verplicht wordt. Daarmee zal bij de formulering van de te realiseren resultaatsverplichting (reductie per dier) in de stikstofaanpak voor het Natura 2000-gebied rekening moeten worden gehouden.

2.1.3. Conclusies en aanbevelingen

De keuze in de Dummy voor een aanpak voor meerdere gebieden is mogelijk. Een gelijkvormige aanpak voor de gebieden in specifiek de Peelregio lijkt zelfs zeer voor de hand te liggen.

Aanbevolen wordt wel om in het kader van de beheerplanprocessen voor de onderscheiden Natura 2000-gebieden steeds nadrukkelijk stil te staan bij de bruikbaarheid van de Dummy in dat specifieke gebied.

Ook wordt aanbevolen om per gebied steeds nadrukkelijk te bezien wat de bijdrage van andere maatregelen – zoals waterbeheer en effectgerichte maatregelen – aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstelling kan zijn en daarmee in het beheerplan rekening te houden.

2.2. Generieke toestemming

2.2.1. Dummy

De aanpak in de Dummy heeft een meer generiek karakter, waar hij voor een grote groep veehouderijbedrijven een individuele beoordeling uitsluit. Dit door – als voldaan is aan bepaalde algemene voorwaarden – de bedrijven vrij te stellen van de vergunningplicht ex artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998, of door bij wijze van vast beleid zonder meer, dat wil zeggen zonder nadere individuele afwegingen, te voorzien in vergunningverlening.[8]

[7] BBT = best beschikbare techniek

[8] Uitgangspunten daarbij zijn dat voor nieuwe stallen/bedrijven bij intensieve veehouderij zeer vergaande technieken (BBT++) worden toegepast en ook bij melkveebedrijven 40 % reductie van de emissie ten opzichte van traditionele, niet emissiearme stallen. Bij bestaande stallen zal voor intensieve veehouderij BBT+ voor het gehele bedrijf aan het einde van de tweede beheerplanperiode worden voorgeschreven of BBT++ voor het hele bedrijf aan het einde van de derde beheerplanperiode. Voor melkveebedrijven zal dat zijn 40 % reductie ten opzichte van gangbare bedrijven aan het eind van de tweede of derde beheerplanperiode. Daarbij is de gedachtegang dat het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij circa 50 % reductie bewerkstelligt, dat BBT+ circa 65 % reductie genereert en dat BBT++ circa 85 % reductie ten opzichte van traditionele, niet emissiearme stallen, oplevert.

2.2.2. Beoordeling

Voor zover de aanpak strekt tot het op voorhand – zonder latere individuele beoordeling van de daadwerkelijke schadelijke effecten – toestaan van bepaalde projecten is artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn relevant. Dat artikellid vereist een passende beoordeling voor projecten met potentieel significant negatieve gevolgen, te weten: gevolgen die de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied in gevaar kunnen brengen. De passende beoordeling is een wetenschappelijke ecologische beoordeling van de gevolgen van het project. Alleen als uit de passende beoordeling met zekerheid is komen vast te staan dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, mag toestemming worden verleend voor het project. Van deze zekerheid is sprake wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken.[9] Een passende beoordeling mag – ook in het licht van het hier toepasselijke voorzorgsbeginsel – alleen worden overgeslagen, als op voorhand op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens kan worden uitgesloten, dat het project afzonderlijk of in combinatie met andere projecten significante gevolgen heeft voor het gebied[10].

De Raad van State heeft op dit laatste nog eens gewezen in zijn advies van 29 februari 2008, no W11.08.0003/IV, met betrekking tot de ontwerp-amvb, houdende verankering van het landelijke interim toetsingskader ammoniak[11]. In deze ontwerp-amvb werd voorzien in een generieke 'toestemming' op landelijke schaal voor uitbreidingen van veehouderijen tot een bepaalde drempelwaarde, zònder dat was voorzien in een passende beoordeling. Dit vanuit de gedachte dat hier geen sprake was van projecten met potentieel significant negatieve gevolgen in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, maar van situaties die hooguit een zekere verslechtering van de kwaliteit van de habitats zouden betekenen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. In die situaties is geen passende beoordeling vereist en is de ruimte voor het meewegen van sociaaleconomische aspecten bij de te nemen maatregelen groter. De Raad van State overwoog echter:
"Uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn volgt dat enkel in gevallen waarbij op voorhand is vast te stellen dat een plan of project geen significante gevolgen kan hebben, een individuele beoordeling achterwege kan blijven. Een generieke vrijstelling van een vergunningplicht, zoals in het ontwerpbesluit is beoogd, is alleen dan in overeenstemming met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn indien op voorhand kan worden vastgesteld dat zich geen significante gevolgen voor de Habitatgebieden kunnen voordoen."

[9] Hof van Justitie, arrest van 7 september 2004, C-127/02, Kokkelvisserijarrest, r.o. 59 en 61, en arrest van 9 september 2003, C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia, r.o. 106 en 113
[10] Hof van Justitie, arrest van 7 september 2004, C-127/02, Kokkelvisserijarrest, r.o. 44 e.v.
[11] www.raadvanstate.nl/adviezen .

De wijze waarop de generieke toestemming, ofwel vrijstelling, wordt geregeld is niet relevant: het kan gaan om een in wetgeving verankerde vrijstelling (bijvoorbeeld de litigieuze amvb op grond van artikel 19da van de Natuurbeschermingswet 1998) of om een vrijstelling door opname in het beheerplan (artikel 19d, tweede lid, in samenhang met artikel 19a, van de Natuurbeschermingswet 1998), maar het kan ook gaan om een beleidsregel die erin bestaat dat in bepaalde gevallen zonder nader individueel onderzoek naar de schadelijke effecten zonder meer vergunning wordt verleend.
Willen deze vrijstellingen in het licht van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn houdbaar zijn, dan zal voorafgaand aan de vaststelling van de wetgeving, het beheerplan of de beleidsregel door het bevoegde gezag op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens moeten zijn vastgesteld dat geen significant negatieve gevolgen kunnen worden verwacht. Kunnen dergelijke gevolgen niet worden uitgesloten, dan moet een passende beoordeling zijn uitgevoerd waaruit zonder redelijke wetenschappelijke twijfel is komen vast te staan, dat door de (huidige en eventueel ook toekomstige) projecten die onder de vrijstelling vallen geen aantasting van de natuurwaarden van het gebied zal plaatsvinden.[12]

Ingeval van een generieke toestemming voor bepaalde activiteiten in meerdere Natura 2000-gebieden in een regio, zal die zekerheid moeten worden geboden ten aanzien van de gevolgen van elk vrijgesteld individueel veehouderijbedrijf in relatie tot elk individueel gebied, met inachtneming van de bijzonderheden van elk geval en met inachtneming van de cumulatie met effecten van andere projecten en plannen op dat gebied. Kan dat niet, dan is de vrijstelling in rechte niet houdbaar.

Dit stelt hoge eisen aan het wetenschappelijke ecologische onderzoek. In dat onderzoek kan uiteraard rekening worden gehouden met – zekere – effecten van de verschillende maatregelen die leiden tot vermindering van de stikstofbelasting.

Het kan daarbij handzaam zijn om voor het stikstofaspect niet zozeer naar het individuele bedrijf te kijken, maar op systeemniveau, onderbouwd, de ecologische ruimte te definiëren die er – in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen en de actuele en toekomstige stikstofbelasting – is voor continuering van bestaand gebruik en voor bedrijfsontwikkeling, de hierna te noemen vrije ruimte. Daarbij kan – overeenkomstig de lijn van de Dummy – ook gedeeltelijk gebruik worden gemaakt van de ruimte, die ontstaat door vermin-

[12] Zie artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn en Kokkelvisserijarrest.

dering van de depositie door individuele bedrijfsbeëindigingen en door gebiedsgericht en generiek beleid.

2.2.3. Conclusies

Onder voorwaarden is het op voorhand toestaan van bepaalde activiteiten mogelijk. Er moet dan zekerheid zijn dat geen significante effecten voor de natuurwaarden hiervan het gevolg zullen zijn. Is die zekerheid er op voorhand niet, dan moet er een passende beoordeling zijn uitgevoerd, waaraan het bevoegd gezag de zekerheid kan ontlenen dat de natuurlijke kenmerken van de gebieden niet zullen worden aangetast door de cumulatieve effecten van toegestane activiteiten en andere activiteiten en ontwikkelingen in en rond het gebied. Die zekerheid moet worden geboden ten aanzien van de gevolgen van elk vrijgesteld veehouderijbedrijf in relatie tot elk individueel Natura 2000-gebied. Dat stelt hoge eisen aan het wetenschappelijk ecologisch onderzoek, dat overigens ook op systeemniveau die zekerheid kan bieden.
In het navolgende zal blijken dat in De Peel een passende beoordeling is aangewezen.

2.3. Kritische depositiewaarde in relatie tot artikel 6 Habitatrichtlijn

2.3.1. Dummy

De Dummy pleit voor de toepassing van een drempelwaarde, zijnde 1 à 2 % van de kritische depositiewaarde. Bestaande bedrijven of bedrijven die uitbreiden of nieuw vestigen, waarbij de depositie, die hiervan het gevolg is, beneden de drempelwaarde blijft, zijn niet vergunningplichtig.

2.3.2. Beoordeling

Voor een goede juridische beoordeling van de stikstofaanpak in De Peel is het noodzakelijk om eerst de juridische betekenis van de kritische depositiewaarde vast te stellen: hoe moet het al-dan-niet overschrijden van die waarde worden gewogen in het licht van de verplichtingen van de Habitatrichtlijn?

De kritische depositiewaarde is volgens het rapport “Natuurontwikkeling door Landbouwontwikkeling; ammoniak en Natura 2000 in de Peel: Oplossingsrichtingen”[13] een ge-

[13] Wing en Instituut voor Agrarisch Recht, december 2008.

tal dat aangeeft bij welke luchtkwaliteit een habitat in natuurlijk evenwicht is. Het Alterra-rapport "Onderzoek naar de ammoniakdepositie op 5 habitatgebieden ten behoeve van interim toetsingskader Natura 2000 en Ammoniak"[14] omschrijft de kritische depositiewaarde als: "de hoeveelheid depositie die een ecosysteem nog kan verdragen zonder schade te ondervinden." De volgens sommige ecologen meest zuivere definitie wordt gegeven in Van Dobben & Van Hinsberg (2008). Die maakt duidelijk er het erom gaat dat bij overschrijding van de kritische depositiewaarde schadelijke effecten door stikstofdepositie op het betreffende ecosysteem niet kunnen worden uitgesloten. De kans en de mate van schade nemen toe naarmate de kritische depositiewaarde meer wordt overschreden.

Het gaat in deze omschrijvingen van de kritische depositiewaarde om het ideaaltypische ecosysteem, dat in een gunstige staat van instandhouding verkeert. Een overschrijding van die ideaaltypische waarde staat nog niet zonder meer gelijk met een verslechtering van de kwaliteit van de habitats in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Volgens dat artikellid zijn lidstaten gehouden "passende maatregelen" te treffen om verslechtering te voorkomen. Daarmee wordt dan echter gedoeld op verslechtering ten opzichte van de situatie, zoals die bestond ten tijde van de aanmelding van het gebied bij de Europese Commissie met het oog op plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang als bedoeld in artikel 4, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Verder is natuurlijk van belang wat de instandhoudingsdoelstelling voor het betrokken habitattype is, te weten of het gaat om behoud van de aanwezige kwaliteit in het gebied, of om herstel danwel uitbreiding van de oppervlakte.

Tussen de twee genoemde uitgangspunten (ideaaltypisch ecosysteem en het ecosysteem zoals dat ten tijde van de aanmelding bij de Europese Commissie werd aangetroffen, de uitgangssituatie) zit ruimte. Er mag echter van worden uitgegaan, dat, ingeval van overschrijding van de kritische depositiewaarde, de toename van de nutriënten ook kan leiden tot verslechtering ten opzichte van de uitgangssituatie, zeker als het gaat om grotere overschrijdingen. Passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn zijn dan ook aangewezen.

Bij deze passende maatregelen moet, ingevolge artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn overigens – evenals bij de instandhoudingsmaatregelen (waaronder begrepen herstelmaatregelen), bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn – rekening worden gehouden met de economische, sociale en culturele vereisten en de regionale en lokale bijzonderheden. Dat geeft dus ruimte bij de belangenafweging die hier aan de orde is.

[14] Rapport 1491.

Uitkomst van die afweging kan zelfs zijn, dat een tijdelijke verslechtering wordt toegestaan. Dat kan als tegelijk maar zeker wordt gesteld dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken Natura 2000-gebied, binnen een reële, maar ook een redelijke termijn kunnen worden gerealiseerd.

De ruimte wordt beperkt, ingeval artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn in beeld komt. Dat is het geval als sprake is van projecten of plannen die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten en plannen significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor het Natura 2000-gebied. Het gaat dan, zoals in het voorgaande al werd aangegeven, om ingrepen die de realisatie van de instandhoudingsdoelstelling in gevaar brengen.
In dat geval moet ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn een passende, op de gevolgen van de individuele activiteiten gerichte beoordeling van het plan of project plaatsvinden. Er mag ingevolge de richtlijnbepaling alleen toestemming voor het plan of project worden verleend, als het bevoegd gezag uit de passende beoordelingen zekerheid heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.
Bij aantasting van de natuurlijke kenmerken gaat het om de (onomkeerbare) aantasting van de coherentie van de ecologische structuur en functies van een gebied, ten aanzien van de habitats, systemen van habitats en/of populaties van de soorten ter bescherming waarvan het gebied werd of wordt aangewezen. Het gaat dan ook om aantasting van het herstellend vermogen van het betrokken ecosysteem.[15] Een en ander op zodanige wijze dat de mogelijkheid van behoud of herstel van de habitat in gevaar komt.

Zoals in paragraaf 2.2.2 is aangegeven, kan de zekerheid dat geen aantasting plaatsvindt van de natuurlijke kenmerken op systeemniveau worden onderbouwd.

Wat is de situatie in De Peel?
De situatie in De Peel is, dat de kritische depositiewaarde op 400 mol per hectare per jaar ligt, terwijl de gemiddelde depositie 3200 mol per hectare per jaar bedraagt. Dit volgens het rapport "Natuurontwikkeling door Landbouwontwikkeling; ammoniak en Natura 2000 in de Peel: Oplossingsrichtingen".[16]

In datzelfde rapport wordt gesteld:
"Deposities in het traject vanaf de kritische depositiewaarde van 400 mol (5,6 kg) N/ha/jaar tot ongeveer 3000 mol (42 kg) N/ha/jaar hebben in hoogveenvegetaties voornamelijk effect op de concurrentieverhouding tussen de gewenste veenmossen enerzijds en ongewenste vaatplanten (met name Pijpenstrootje en Berk) anderzijds. Hoe meer de kritische deposi-

[15] Zie de leidraad van de Europese Commissie voor de interpretatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn van april 2000.
[16] WING en IAR, Wageningen december 2008

tiewaarde wordt overschreden, hoe sterker de ongewenste planten gaan domineren. Daardoor verminderen en verdwijnen de vegetaties van goede kwaliteit en de daarbij behorende typische soorten veenmossen en vaatplanten. De aantasting van de vegetatie kan langzaam gaan (en soms zelfs tot stilstand komen), maar kan ook sprongsgewijs gaan (bijvoorbeeld na perioden van extreme droogte).“

Het rapport illustreert overigens de stelling van de Taskforce stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000 onder leiding van de heer Trojan, dat geen absolute betekenis moet worden toegekend aan kritische depositiewaarden:
“De genoemde concurrentieverhouding hangt echter ook samen met o.a. de beschikbaarheid en de kwaliteit van water. Op plekken met een goede vochtvoorziening en met naar verhouding veel kooldioxide en/of methaan in het water, ontwikkelen veenmossen een grotere concurrentiekracht en krijgen Pijpenstrootje en Berk minder kans om te gaan domineren. Bij deposities van ca. 1500 mol (20 kg) is op plaatsen met een goede (en waarschijnlijk bovengemiddelde) koolstofvoorziening sprake van een goede veengroei, zo is gebleken in Drenthe.“
Bij experimenteel onderzoek in de jaren ‘90 van de vorige eeuw is ook in de peelvenen gebleken dat vernatting bijdraagt aan een toename en heropleving van de gewenste veenmosgroei.[17] Het effect van herstel treedt dus ook op bij belastingen boven 3000 mol per hectare per jaar. Hier past overigens wel weer een nuancering. Het rapport ‘Natuurontwikkeling door Landbouwontwikkeling’ stelt:
“De veengroei is echter niet de enige relevante factor voor de habitatkwaliteit, want op de genoemde plekken met goede veengroei blijkt de fauna nog steeds onder druk te staan. Hoogveendieren uit bijvoorbeeld de soortgroepen libellen en vlinders reageren veel sneller op een overmaat aan stikstof dan veenmossen en (gewenste) vaatplanten. Dus ook in situaties met een goede vegetatie kan er sprake zijn van aantasting van de kwaliteit van het habitattype (onderdeel fauna) en daarvoor is tot voor kort weinig oog geweest.”
Bij de te treffen instandhoudingsmaatregelen in De Peel zal er derhalve ook aandacht moeten zijn voor de fauna, die hoort bij dit habitattype. Bij de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen in het kader van beheerplan en dus de uiteindelijke streefwaarde voor de stikstofdepositie in het gebied dient tevens te worden bepaald van welke doelomschrijving op het gebied van de fauna die hoort bij dit habitattype moet worden uitgegaan.

[17] LIFE Bargerveen, 2006: samenvatting eindrapportage LIFE Bargerveen en A. Smolders, H. Tomassen, J. Limpens, S. van der Schaaf, G.J. van Duinen 2003: Perspectieven voor hoogveenherstel in Nederland in Onderzoek herstel en beheer van Nederlandse hoogvenen: eindrapportage 1998 – 2001, Expertisecentrum LNV, Ede

Het rapport 'Natuurontwikkeling door Landbouwontwikkeling' geeft overigens geen antwoord op de vraag in hoeverre in De Peel sprake is van piekbelastingen op de voor stikstof gevoelige natuurwaarden en door welke bedrijven deze worden veroorzaakt. Er wordt immers uitgegaan van gemiddelde waarden voor het hele gebied, terwijl het voor een aanpak in lijn met artikel 6 van de Habitatrichtlijn van belang is om de voor stikstof gevoelige natuurwaarden binnen het gebied te identificeren, vast te stellen wat de specifieke stikstofbelasting op die gebieden is en welke bedrijven daaraan bijdragen; anders is het immers niet goed mogelijk te beoordelen of een project significante gevolgen voor de specifieke voor stikstof gevoelige, te beschermen natuurwaarden in het Natura 2000-gebied heeft (zie ook paragraaf 2.4). De betreffende – ecologische – gegevens zijn van groot belang voor de beantwoording van de vraag of een project kan worden toegestaan of niet en of een bestaande situatie moet worden gesaneerd of niet.

Ook is het van groot belang voor de beoordeling van de vraag of bepaalde projecten wel of niet kunnen worden toegestaan om een scherp beeld te hebben bij welke stikstofdepositiewaarden in De Peel rekening moet worden gehouden met een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied, in de zin van onomkeerbare schadelijke ontwikkelingen die de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengen. Daarbij zou tevens moeten worden aangegeven welke bijdrage mitigerende maatregelen en het generieke beleid kunnen leveren en welke ruimte dit kan geven vertaald in termen van stikstofdepositie. Uit de achterliggende stukken wordt dit niet helder. Dit terwijl daar wel bij uitstek de onderbouwing kan worden gevonden voor het op grond van sociaal-economische overwegingen toelaten van ruimte voor bedrijfsontwikkeling, ervan uitgaande dat aldus ook aangetoond kan worden dat geen sprake is van significant negatieve effecten.

2.3.3. Conclusies en aanbevelingen

Gezien de huidige situatie in De Peel en bij gebreke van meer nauwkeurige ecologische gegevens moet ervan worden uitgegaan dat (in ieder geval de toename van) stikstofdepositie van veehouderijbedrijven – afzonderlijk of gecumuleerd met effecten van andere projecten of plannen – significant negatieve gevolgen kan hebben, ook als de bijdrage van het individuele bedrijf aan de totale stikstofbelasting gering is.

Dit betekent dat (ook) bedrijven die een depositie veroorzaken van ten hoogste 1 à 2 % van de kritische depositiewaarde niet zonder meer kunnen worden vrijgesteld van de vergunningplicht ex artikel 19d en 19f van de Natuurbeschermingswet 1998.[18]

[18] Zie ook de Raad van State in zijn eerder aangehaalde advies van 29 februari 2008, no. W11.08.0003/IV, met betrekking tot de ontwerp-amvb, houdende verankering van het landelijk interim toetsingskader ammoniak.Zie voorts de inmiddels vaste jurisprudentie

Uiteraard kan dat wel, wanneer op basis van ecologisch wetenschappelijk onderzoek in de vorm van een zogenaamde 'passende beoordeling' vaststaat dat de betrokken stikstofdepositie niet zodanig schadelijke gevolgen voor het ecosysteem (inclusief de bij het habitattype behorende fauna) heeft, dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar wordt gebracht. Het is daarvoor van belang te weten welke instandhoudingsdoelstellingen in De Peel relevant zijn en bij overschrijding van welke depositiewaarde de realisatie daarvan op termijn daadwerkelijk in gevaar komt. Ook het risico van piekbelastingen op specifieke habitats moet daarbij in ogenschouw worden genomen.

Aanbeveling verdient een en ander te beleggen bij (gezaghebbende) wetenschappelijke onderzoekers.

2.4. Tussendoelen en lange termijndoelstellingen

2.4.1. Vraag

Bij de stikstofaanpak en het beheerplan voor De Peel speelt de vraag of het mogelijk is om per gebied lange en korte termijndoelstellingen op te nemen en of daarbij binnen het gebied verschillende prioriteiten kunnen worden gesteld ten aanzien van herstel van de aanwezige natuurwaarden.

2.4.2. Beoordeling

De Habitatrichtlijn verplicht ertoe om de habitattypen en habitats van soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen in een gunstige staat van instandhouding te brengen of te herstellen. De lidstaten treffen ingevolge artikel 6, eerste lid, van de richtlijn "de nodige" instandhoudingsmaatregelen, te weten maatregelen voor het behoud of herstel van de habitats in een gunstige staat van instandhouding (artikel 1, onderdeel a, Habitatrichtlijn).

De gunstige staat van instandhouding behoeft niet op gebiedsniveau te worden gerealiseerd. Maar de optelsom van de maatregelen in de gebieden moet er wel toe leiden dat de habitats op landelijk niveau in een gunstige staat van instandhouding komen te verkeren of blijven. De bijdrage die elk gebied aan de landelijke doelstelling moet leveren is tot

van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zoals die onder meer tot uitdrukking komt in de uitspraak van 24 september 2008 in zaak nr. 200708180/1

uitdrukking gebracht in de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied, in het op grond van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998 vast te stellen aanwijzingsbesluit. In het op grond van artikel 19a van die wet vast te stellen beheerplan voor het gebied worden de doelen verder uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd.

Voor de realisatie van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied is in de Habitatrichtlijn geen eindtermijn bepaald. Natuur is nu eenmaal dynamisch en laat zich geen termijnen stellen. De gemeenschapstrouw (artikel 10 EG) brengt wel mee dat lidstaten een reële inspanning moeten leveren en alles moeten doen wat redelijkerwijs kan worden gevergd om de instandhoudingsdoelstellingen op een zo kort mogelijke termijn te realiseren. Wat reëel is wordt – behalve door de ecologische gegevenheden – ook bepaald door onder meer sociaal-economische gevolgen van de voor de realisatie van de doelstellingen te treffen instandhoudingsmaatregelen. Het eerder aangehaalde artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn ziet immers ook op deze maatregelen. Intussen mag er geen (verdere) verslechtering van de kwaliteit van de habitats plaatsvinden en moeten ter voorkoming van deze verslechtering 'passende maatregelen' worden genomen (artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn). Ook daarbij wordt – zoals in de vorige paragraaf al werd aangegeven – rekening gehouden met de sociaal-economische gevolgen. De grens ligt in ieder geval bij onomkeerbare effecten die de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengen.

Overigens biedt ook de omschrijving van het begrip "gunstige staat van instandhouding" in relatie tot natuurlijke habitats en populaties in artikel 1 van de Habitatrichtlijn ruimte. Deze pint de instandhoudingsdoelstellingen niet vast op bepaalde locaties, maar neemt de totale oppervlakte van een bepaalde habitat of populatie in ogenschouw. Het gaat er bij een gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat om dat het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van de habitat stabiel zijn of toenemen en dat de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst zullen blijven bestaan; de voor de habitat typische soorten moeten in een gunstige staat van instandhouding verkeren. Voor habitats van soorten geldt – bij een gunstige staat van instandhouding – onder meer dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component vormt van de habitat waarin zij voorkomt en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, dat het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare termijn lijkt te zullen worden en dat er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden. Tegen deze achtergrond is het verdedigbaar dat een stuk habitat dat moeilijk in een gunstige staat van instandhouding is te brengen wordt 'opgegeven' en dat de inspanningen zich richten op versterking en uit-

breiding van een habitat elders in het gebied, waar de kansen voor herstel veel groter zijn; een en ander uiteraard onder de voorwaarde dat per saldo voor dat type natuurlijke habitat of de habitat van de betrokken soort maar winst wordt geboekt.[19]

Per gebied moet worden bezien welke termijn realistisch is om als richttermijn aan te houden, rekening houdend met de staat van instandhouding van de habitats, de specifieke natuurlijke en abiotische kenmerken van het gebied en in samenhang daarmee het ecologisch potentieel van het gebied, de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en de (overige) regionale en lokale bijzonderheden. Daarbij is heel wel denkbaar dat voor de onderscheiden beschermde natuurwaarden binnen het gebied verschillende termijnen worden gehanteerd – zoals ook overal voor verschillende Natura 2000-gebieden verschillende termijnen kunnen worden gehanteerd. Deze termijnen zijn niet gekoppeld aan de geldigheidsduur van één beheerplan, zes jaar, of aan een bepaald aantal beheerplanperioden. Bij het opstellen van het beheerplan moet worden bepaald waar de verschillende te beschermen natuurwaarden binnen het Natura 2000-gebied zijn gelokaliseerd. Vervolgens moet worden bepaald welke maatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelstelling voor de betrokken habitats en soorten – zoals deze voor het totale Natura 2000-gebied zijn geformuleerd – te realiseren, en welke bijdrage de verschillende natuurwaarden binnen het gebied daaraan leveren. Dan wordt bezien wat redelijkerwijs haalbaar is. Daar worden de maatregelen op afgestemd.

Het werken met lange en korte termijndoelstellingen in het gebied past goed binnen het hiervoor geschetste kader. Ook de eerder genoemde taskforce stikstof/ammoniak onder leiding van de heer Trojan beveelt, toegespitst op de stikstofproblematiek, aan:
"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 (...)."

Hierbij zij overigens gewezen op het belang om het karakter van deze lange termijn- en korte termijndoelstellingen ten aanzien van de stikstofbelasting goed te duiden, namelijk als richtwaarden en niet als absolute, afrekenbare getallen, om te voorkomen dat zij bij de toetsing van de vergunningverlening een eigen betekenis gaan krijgen en dat bijvoorbeeld het enkel niet realiseren van de richtwaarde leidt tot het oordeel dat de vergunning niet verleend had mogen worden.

[19] De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 november 2008, 200802545, inzake de aanwijzing van de Voordelta als Natura 2000-gebied biedt in r.o. 2.13.2 de ruimte voor het realiseren van de landelijke herstelopgave onderscheid te maken tussen gebieden, waar voor een soort daarop wordt ingezet en gebieden, waarvoor daar juist niet op wordt ingezet.

Het niet behalen van de richtwaarde moet wel reden zijn om opnieuw naar het beleid en de instandhoudingsmaatregelen voor het gebied te kijken. Monitoring is daarvoor essentieel. De uitkomst van de afweging kan zijn een aanscherping van het beleid of – als dat niet haalbaar en betaalbaar is – een verdere fasering in de tijd.

2.4.3. Conclusies en aanbevelingen

Het stellen van lange en korte termijn doelstellingen past goed binnen de aanpak die zijn weerslag krijgt in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. Daarbij kunnen binnen het gebied ook verschillende prioriteiten worden gesteld ten aanzien van het herstel van de aanwezige natuurwaarden.

Aanbevolen wordt in het beheerplan de lange termijn doelstellingen aan te geven door middel van een doorkijk naar volgende beheerplanperiodes en aan te geven via welke korte termijn doelstellingen daartoe wordt gekomen. Daarbij past het benoemen van ontwikkelingen – dat kunnen ook tijdelijke negatieve zijn – die aanvaardbaar zijn, omdat zeker is gesteld dat op termijn toch wordt voldaan aan de overeenkomstig de Habitatrichtlijn te realiseren instandhoudingsdoelstellingen.
Onderbouwd moet worden dat de voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren inspanningen reëel zijn.

Monitoring kan leiden tot bijstelling van de aanpak. In het beheerplan moet duidelijk worden gemaakt dat sprake is van richtwaarden, niet van afrekenbare getallen. De beoogde dalende lijn moet zichtbaar zijn en blijven.

2.5. Stikstofdepositie: tot rand Natura 2000-gebied of tot habitat?

2.5.1. Vraag

Een vraag die bij de opstellers van het beheerplan voor De Peel leeft, is waar de effecten van de stikstofdepositie moeten worden gemeten: aan de randen van het Natura 2000-gebied of aan de randen van de betrokken voor stikstofdepositie gevoelige, op grond van het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied te beschermen habitat en daaraan verbonden soorten.

2.5.2. Beoordeling

Zoals in de eerder genoemde "Handreiking beoordeling bestaand gebruik en voorgenomen activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden is aangegeven, *"is het van belang om goed te lokaliseren waar de voor stikstofdepositie gevoelige habitattypen en soorten zich precies bevinden in een Natura 2000-gebied. Dit is van belang omdat de stikstofdepositie ook behoorlijk kan variëren tussen verschillende locaties binnen het Natura 2000-gebied. De meting van de effecten van stikstofemissie en -depositie van de onderscheiden veehouderijbedrijven moet plaatsvinden ten opzichte van de aldus gelokaliseerde habitats en soorten, en dus niet zonder meer tot de randen van het Natura 2000-gebieden (tenzij daar natuurlijk de betrokken habitats en soorten zijn gelokaliseerd)."*

Het zonder meer de randen van het Natura 2000-gebied als uitgangspunt nemen, kan tot een onnodig strenge aanpak leiden, maar soms ook tot een ontoereikende aanpak. Voor zover tot nu toe in de praktijk en jurisprudentie van de randen van het gebied werd uitgegaan, heeft dat onmiddellijk te maken met het feit dat kennelijk nog geen nadere lokalisering van de stikstofgevoelige habitattypen en soorten heeft plaatsgevonden. Een benadering waarbij de individuele habitats als uitgangspunt worden genomen sluit echter beter aan bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 oktober 2008.[20] Voor een goede werking van de depositiebank, met name de berekening van de benodigde stikstof ten behoeve van de saldering bij meerdere gebieden, is een berekening tot de habitats nodig.

In een situatie van grote overbelasting en flinke spreiding van de stikstofgevoelige habitattypen kan het belang van deze nadere lokalisering overigens mogelijk worden gerelativeerd en kan het eenvoudiger zijn uit te gaan van de rand van het Natura 2000-gebied, als maar zeker is gesteld dat daarmee in het gebied zelf geen ongewenste piekbelastingen optreden. Uit een juridisch oogpunt zijn beide benaderingen verdedigbaar.

2.5.3. Conclusie

Het heeft de voorkeur de effecten van stikstofdepositie te meten tot de habitat en goed te lokaliseren waar in het gebied de stikstofgevoelige habitats zijn gelegen. Een systeem dat

[20] Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 oktober 2008, 200709052. In r.o. 2.6.7 overwoog de Afdeling o.a.: 'Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de berekening van het college betrekking heeft op de gemiddelde ammoniakdepositie op het gehele gebied en dat daarmee, gezien de ligging van de inrichting ten opzichte van het habitatgebied, in dit geval niet uitgesloten is dat op bepaalde plaatsen in het habitatgebied de ammoniakdepositie toeneemt.'

uitgaat van meting tot de rand is onder omstandigheden echter denkbaar, mits onaanvaardbare piekbelastingen op de habitats worden uitgesloten.

2.6. Causaliteit

Van belang voor de toepasselijkheid van de instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998 – waaronder de vergunningplicht – is of een causaal verband kan worden aangenomen tussen een (bedrijfs)activiteit en schadelijke gevolgen voor het Natura 2000-gebied. Een dergelijk causaal verband kan snel worden aangenomen, gegeven het feit dat alle emissie van bedrijven rond De Peel bijdraagt aan de depositie op de Natura 2000-gebieden.[21] Het komt daarbij niet onlogisch voor een straal rond de gebieden te trekken op grond van de gedachte dat daarbuiten de depositie op het Natura 2000-gebied zo minimaal zal zijn dat deze niet of nauwelijks te berekenen is.[22] Indien evenwel een op grotere afstand gelegen bedrijf aantoonbaar ook invloed heeft op de depositie is dat daarmee ook vergunningplichtig. De inschatting is dat door de verspreide ligging van de verschillende Natura 2000-gebieden in het desbetreffende deel van Brabant en Limburg nauwelijks bedrijven buiten de reikwijdte van de Natuurbeschermingswet 1998 zullen vallen.

3. Inhoudelijke componenten stikstofdummy

3.1. Bestaand gebruik onder drempelwaarde

3.1.1. Dummy

De stikstofaanpak als neergelegd in de Dummy gaat uit van zogenoemde drempelwaarden, die neerkomen op een depositie van 1% of 2% van de kritische depositiewaarde. De Dummy stelt voor dat veehouderijbedrijven, die – in termen van stikstofdepositie – ongewijzigd worden voortgezet en die een stikstofdepositie veroorzaakt die beneden de drempelwaarde blijft, gedurende de periode van het eerste beheerplan geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig hebben. Dit vanuit de aanname dat geen sprake is van significant negatieve effecten vanuit dit bedrijf. De bedrijven zullen aan

[21] Naar analogie van de arresten van het Hof van Justitie van 29 september 1999, C-231/97,.m.n. r.o. 32 en C-232/97.
[22] Het op voorhand aannemen van vergunningplicht binnen een bepaalde zone is eerder gedaan en toen ook aanvaard door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkens haar uitspraak van 8 juni 1994, AB 1995, 25 inzake de aanwijzing als natuurmonument van De Groote Peel

het eind van de tweede of derde beheerplanperiode wel verplicht worden verdergaande technieken toe te passen om de emissie terug te dringen dan vereist is op grond van de Wet ammoniak en veehouderij en het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij.

3.1.2. Mogelijke instrumentele vormgeving

De vrijstelling voor de bestaande bedrijven en de voorwaarden waaronder deze geldt – inclusief de drempelwaarde - wordt neergelegd in het beheerplan.

Daarbij geeft het beheerplan ook aan dat deze bedrijven aan het eind van de tweede of derde beheerplanperiode extra verplichtingen krijgen opgelegd tot terugdringing van hun emissie en daarmee van de depositie. In het beheerplan voor de tweede of derde beheerplanperiode wordt ter uitvoering hiervan als aanvullende voorwaarde voor de vrijstelling opgenomen dat de bedrijven niet alleen hun nieuwe stallen maar op het gehele bedrijf, met toepassing van het beginsel van interne saldering, deze verdergaande staltechnieken toepassen.

De beheerplannen voor de voorafgaande perioden kondigen dit vast aan, zodat de betrokken bedrijven tijdig kunnen anticiperen. Waar de verdergaande staltechnieken nu nog niet zijn te beschrijven en nog niet duidelijk is welke technieken te zijner tijd als BBT in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij op grond van artikel 8.44 van de Wet milieubeheer worden opgenomen, zou teruggevallen kunnen worden op het opnemen van een aanduiding van de per dierplaats te realiseren reductie.

Uit een oogpunt van beheersbaarheid van het systeem en controleerbaarheid verdient het aanbeveling om voor de vaststelling of sprake is van 'bestaand gebruik' aansluiting te zoeken bij de depositie, die plaatsvindt op grond van het maximum van de vergunde emissie als neergelegd in de milieuvergunning van het bedrijf, en niet uit te gaan van de werkelijke emissie, mocht deze lager zijn; deze emissie kan immers fluctueren. Als voorwaarde voor vrijstelling zou uiteraard wel moeten gelden dat de in de milieuvergunning vergunde emissie niet wordt overschreden.[23]

Het is van belang dat bekend is om welke bedrijven het gaat en hoeveel depositie zij veroorzaken en wat als bestaand gebruik kan worden aangemerkt. Aandacht op dit punt verdienen de bedrijven, waarop krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer algemene regels van toepassing zijn – en waarvoor dus geen vergunningplicht geldt – zoals het Be-

[23] Dit in afwijking van het in de Natuurbeschermingswet gebruikte begrip 'bestaand gebruik', waarmee wordt gedoeld op feitelijk gebruik, niet op vergund gebruik

sluit landbouw milieubeheer. Deze bedrijven kunnen een aanzienlijke depositie veroorzaken. Hierin bestaat momenteel geen inzicht. Aangezien de bedrijven op grond van het Besluit landbouw milieubeheer een melding hebben moeten doen, zullen de gemeenten in ieder geval in staat zijn te inventariseren welke bedrijven op hun grondgebied het betreft. Een aangrijpingspunt kan voor de bepaling van wat – ook in termen van depositie – bestaand gebruik is kan wellicht worden geboden door de bij de melding aan het bevoegde gezag opgegeven dieren. Alle bedrijven houden voorts nauwkeurig stallijsten bij met hun veebestand. Met behulp van die informatie zou het betrokken bedrijf mogelijk kunnen aantonen en de overheid kunnen controleren om welke depositie het gaat.

De noodzaak om aan deze categorie bedrijven nadere aandacht te geven zal verder toenemen. Het voornemen is om onder de reikwijdte van de opvolger van het Besluit landbouw milieubeheer, te weten het Besluit landbouwactiviteiten, onder meer ook intensieve veehouderijen te brengen. Daardoor zal op termijn (naar verwachting 2010/2011) voor een aanzienlijk deel van de veehouderijen, met uitzondering van veehouderijen die onder de IPPC-richtlijn vallen, geen milieuvergunningplicht meer gelden.

Voor gebruikmaking van bij gemeenten geregistreerde gegevens is uiteraard van belang dat de wetgeving op grond waarvan de gegevens zijn ingewonnen dit gebruik toelaat, dan wel dat degene die de gegevens aan de gemeente heeft verstrekt toestemming voor het gebruik heeft gegeven.

De stikstofaanpak van de Dummy zou op de voornoemde punten verder moeten worden uitgewerkt.

3.1.3. Beoordeling

De vraag is of bij (de onderbouwing van) het toestaan van activiteiten onderscheid kan worden gemaakt tussen bestaande situaties en situaties waarbij sprake is van uitbreiding en daarmee van een potentiële toename van de depositie. Dit in het licht van de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot milieuvergunningen. Deze jurisprudentie had betrekking op de situatie waarin – buiten de Voordelta, Voornes Duin en Duinen Goeree en Kwade Hoek – nog geen Habitatrichtlijngebieden zijn aangewezen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Dat betekende – tot 1 februari 2009 [24] – dat de vergunningplicht van de Natuurbeschermingswet 1998

[24] Op 1 februari 2009 is een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in werking getreden als gevolg waarvan deze wet inmiddels zonder meer van toepassing is op gebieden die zijn geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang, ongeacht of zij al naar nationaal recht zijn aangewezen dan wel samenvallen met vogelrichtlijngebieden of beschermde natuurmonumenten (Wet

nog niet van toepassing was, en dat de habitattoets via de rechtstreekse werking van artikel 6, tweede, derde, en vierde lid, van de Habitatrichtlijn plaatsvond bij vergunningverlening op grond van andere wetgeving, in het bijzonder de verlening van een milieuvergunning (revisie- of wijzigingsvergunning) op grond van de Wet milieubeheer.[25] In deze jurisprudentie werd enkel gekeken naar de vraag of door wijziging of uitbreiding van de inrichting ten opzichte van de bestaande, vergunde situatie een uitbreiding van de emissie en daarmee van de depositie op de voor stikstofdepositie gevoelige natuurwaarden in het Natura 2000-gebied kan worden verwacht.

De Afdeling bestuursrechtspraak bevestigde nog bij uitspraak van 22 oktober 2008[26]:
"dat voor de beantwoording van de vraag of sprake is van significante gevolgen voor het natuurgebied, afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, dient te worden uitgegaan van de veranderingen ten opzichte van de onderliggende voor de inrichting geldende vergunningen."
Als vervolgens "*vaststaat dat de ammoniakemissie van de bij het bestreden besluit vergunde emissie ten opzichte van de emissie van de in onderliggende vergunning vergunde veebestand afneemt",* als gevolg waarvan de depositie van de ammoniak op het natuurgebied afneemt, zijn volgens de Afdeling in haar uitspraak van 2 april 2008 *"van het plan of project (...) dan ook, wat ammoniakemissie en –depositie betreft, voor dit gebied geen negatieve gevolgen te verwachten"*.[27] Er is in dat geval dan ook geen passende beoordeling ex artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereist. Om deze conclusie te kunnen trekken is volgens de Afdeling van belang dat ook overigens niet aannemelijk (is) geworden dat, wat de ammoniakdepositie betreft, sprake is van een project waarvan significant negatieve gevolgen zijn te verwachten.[28]
In de uitspraak van 22 oktober 2008 konden dergelijke gevolgen overigens niet worden uitgesloten, omdat weliswaar gemiddeld op gebiedsniveau een vermindering van de ammoniakdepositie werd verwacht, maar *"niet kan worden uitgesloten dat op bepaalde plaatsen in het habitatgebied de depositie toeneemt"*. Dat had het bevoegde gezag volgens de Afdeling ten onrechte niet onderzocht.

---

van 29 december 2008, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken; Stb 2009, 18).
[25] Dit was overigens anders ingeval de habitatrichtlijngebieden op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, derde lid, van de Habitatrichtlijn, voorkomen en samenvallen met wel aangewezen beschermde natuurmonumenten of vogelrichtlijngebieden. In die situaties werd door de Raad van State met toepassing van richtlijnconforme interpretatie de vergunningplicht van de Natuurbeschermingswet 1998 wel ook op activiteiten met effecten op de habitatrichtlijngebieden van toepassing geacht.
[26] Zaak nr. 200709052/1.
[27] Uitspraak van 2 april 2008 in zaak nr. 200703386/1 (Hof van Twente).
[28] Zie de in de vorige noot genoemde uitspraak van 2 april 2008. De uitspraken van 22 oktober 2008 en 2 april 2008 zijn een bevestiging van een lijn van jurisprudentie ingezet met de uitspraak van 7 september 2005 in zaak nr. 200409681/1.

Hoewel de formulering van de uitspraken zodanig algemeen is, dat daaraan het vermoeden zou kunnen worden ontleend dat het hier gaat om een algemeen en breed toepasbaar juridisch uitgangspunt bij de ammoniaktoetsing in relatie tot Natura 2000, ongeacht het toepasselijke wettelijke stelsel en de precieze aard van de vergunning, was het echter niet zeker dat deze jurisprudentie bij toestemmingverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (in het beheerplan of bij vergunning ex artikel 19d) zonder meer zou worden voorgezet.

Op 1 april 2009 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in twee beroepsprocedures, aangespannen door de Stichting Werkgroep Behoud de Peel tegen gedeputeerde staten van Noord-Brabant[29]. Het geschil betrof op grond van Natuurbeschermingswet 1998 in 2007 en 2008 verleende vergunningen voor de exploitatie van twee veehouderijen in de omgeving van de Deurnese Peel en Mariapeel. Het gaat hier om Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden en deels om een beschermd natuurmonument. De bedrijven beschikten nog niet over een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Er was geen sprake van toename van de ammoniakdepositie ten opzichte van de bestaande situatie.
In de twee voorliggende zaken oordeelde de Afdeling – in afwijking van de eerdere jurisprudentie onder het regime van de Wet milieubeheer – dat vergunningen op grond van de Hinderwet of de Wet milieubeheer en de daarbij eventueel uitgevoerde habitattoets niet relevant zijn bij de verlening van een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Er had dus door gedeputeerde staten bij de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 moeten worden beoordeeld of en waarom uitgesloten is dat de exploitatie van de betrokken bedrijven, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor het gebied, afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen. Kunnen dergelijke gevolgen niet worden uitgesloten, dan moet een passende beoordeling worden opgesteld en kan pas vergunning worden verleend als daaruit zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.
Nu door gedeputeerde staten onvoldoende was gemotiveerd waarom op voorhand significante gevolgen konden worden uitgesloten, vernietigde de Afdeling de beslissingen op het bezwaar van de stichting.

De recente uitspraken betekenen dat – in ieder geval bij een eerste vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 een enkele vergelijking met eerder vergunde rechten niet volstaat en dat een uitgebreidere, op de effecten van het gehele be-

[29] Zaaknr. 200802600/1/R2 en 200807857/1/R2.

drijf betrekking hebbende beoordeling moet plaatsvinden. In gebieden waarin sprake is van overschrijding van de kritische depositiewaarde zal – zoals eerder aangegeven – al snel een passende beoordeling vereist zijn.

Wat betekent dit?

Er is in de onderhavige situatie sprake van bestaand gebruik. Ingevolge artikel 2, derde lid, Habitatrichtlijn wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Op grond hiervan is een met behulp van een beheerplan aanvaarden en vrijstellen van vergunningplicht van bestaand gebruik met een dergelijke lage belasting aanvaardbaar te achten. Zulks temeer wanneer toekomstige maatregelen verbetering van de situatie wat betreft stikstofemissie en daarmee depositie in de Natura 2000-gebieden in het vooruitzicht stellen. Het opnemen van de bedrijven in het beheerplan geeft de betrokken bedrijven zekerheid, zodra eventuele beroepsprocedures tegen het beheerplan zijn afgerond en het beheerplan onherroepelijk is geworden. De betrokken bedrijven worden niet individueel met de lasten gekoppeld aan een vergunningprocedure geconfronteerd.

Er kan van worden uitgegaan dat het gros van het bestaande gebruik niet eerder onder het regime van de Natuurbeschermingswet 1998 is onderworpen aan een habitattoets, en zeker niet in samenhang met de uitwerking van de instandhoudingsdoelen in omvang, ruimte en tijd en het geheel van instandhoudingsmaatregelen zoals deze in het beheerplan ten aanzien van het specifieke gebied zijn beschreven. Met het oog op zekerstelling van de juridische houdbaarheid van het beheerplan – mede in het licht van de hiervoor vermelde jurisprudentie – wordt geadviseerd de bestaande situaties waarbij sprake is van bedrijven die niet meer dan 1 à 2% van de kritische depositiewaarde te identificeren. Deze bedrijven zouden alleen in het beheerplan moeten worden opgenomen en worden vrijgesteld van de vergunningplicht ex artikel 19d, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, als op basis van een passende beoordeling zekerheid is verkregen, dat de effecten van deze veehouderijen – zoals deze worden gemitigeerd door de overige maatregelen in het kader van het beheerplan – afzonderlijk of tezamen met de effecten van andere projecten of plannen niet leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Het gaat daarbij uiteraard ook om de motivering van het gekozen percentage van 1% of 2% van de kritische depositiewaarde, als drempelwaarde.

Als significante gevolgen in de zin van aantasting van de natuurlijke kenmerken niet aan de orde zijn, sluit dit niet uit dat op termijn – bij wijze van passende maatregel ter voorkoming van verslechtering van de kwaliteit van de habitats in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn – ten aanzien van de betrokken, vrijgestelde bedrijven nadere

maatregelen zouden moeten worden genomen. Het is in het licht van artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn evenwel goed verdedigbaar om een gefaseerde aanpak te volgen, waarbij de extra eisen primair worden gericht op stallen van bedrijven die worden aangepast of nieuw gebouwd in verband met uitbreiding of nieuwvestiging.

Bij de hiervoor genoemde passende beoordeling wordt betrokken dat blijkens het beleid in het derde beheerplan extra eisen worden gesteld, die gerekend worden tot de in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn gevergde passende maatregelen om verslechtering van de habitats te voorkomen.

3.1.4. Conclusies en aanbeveling

Het opnemen in het beheerplan van de vrijstelling van vergunningplicht voor bestaande bedrijven, waarvan de depositie beneden de drempelwaarde van 1à 2 % van de kritische depositiewaarde blijft, is met verwijzing naar artikel 2, derde lid, Habitatrichtlijn mogelijk en sluit aan bij het kabinetsbeleid om waar mogelijk bestaand gebruik vrij te stellen van de vergunningplicht. Voor de juridische houdbaarheid van deze vrijstelling is essentieel dat een passende beoordeling van de effecten van het bestaande gebruik wordt uitgevoerd. Op grond van deze passende beoordeling moet het bevoegde gezag zekerheid hebben verkregen dat geen sprake zal zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

Aanbeveling verdient een inventarisatie te maken van de bedrijven in de regio en de daarbij betrokken depositie. In het beheerplan ware inzichtelijk te maken hoe ondanks de vrijstelling toch aan de verplichtingen van de richtlijn wordt voldaan en winst in de vorm van vermindering van depositie op de voor stikstof gevoelige habitats in het Natura 2000-gebied wordt verkregen. Verder wordt aanbevolen de bestaande bedrijven, die beneden de drempelwaarde blijven concreet te benoemen.

Ten behoeve van de werkbaarheid van de stikstofaanpak is van belang een eenduidig criterium te formuleren voor de vaststelling wat in het beheerplan wordt verstaan onder vrijgesteld bestaand gebruik en hoe in dat verband wordt omgegaan met de bedrijven, waarop op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer thans de algemene regels van het Besluit landbouw milieubeheer gelden of waarvoor op termijn het Besluit landbouwactiviteiten van toepassing wordt. De stikstofaanpak zou op dit punt verder moeten worden uitgewerkt.

3.2. Bestaand gebruik boven drempelwaarde tot piekwaarde

3.2.1. Dummy

Het voorstel in de stikstofaanpak van de Dummy is, om bestaand gebruik – in termen van stikstofdepositie - bij bedrijven waarvan de depositie de drempelwaarde overschrijdt (tot maximaal 50% van de kritische depositiewaarde) zonder meer gedurende de eerste beheerplanperiode te vergunnen. Aan het eind van de tweede of derde beheerplanperiode zouden de intensieve veehouderijbedrijven en melkveebedrijven ten aanzien van staltechnieken moeten voldoen wel aan extra eisen ten opzichte van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij. Bij melkveebedrijven gaat het mogelijk om een combinatie van eisen ten aanzien van stalsystemen, voerspoor of aanplant van hagen die de ammoniak deels afvangen.

3.2.2. Mogelijke instrumentele vormgeving

Het voorgestane beleid, om onder de genoemde condities in principe zonder nadere toetsing vergunning te verlenen, kan als vast beleid worden neergelegd in een beleidsregel. Waar het bevoegd gezag voor de vergunningverlening mede bevoegd gezag is voor de vaststelling van het beheerplan, zoals in De Peel, kan deze beleidsregel in het beheerplan worden verankerd. Uiteraard kan ook een afzonderlijke beleidsregel naast het beheerplan worden vastgesteld. Ook hier geldt, zoals eerder werd aangegeven in paragraaf 3.1.2, dat een eenduidig criterium voor de definiëring van bestaand gebruik moet worden toegepast.

3.2.3. Beoordeling

Voor zekerheid over de juridische houdbaarheid van het beleid is essentieel, dat de vergunning alleen zal kunnen worden verleend ingeval – ten aanzien van de gevolgen van elk van de betrokken individuele bedrijven – op basis van een passende beoordeling zekerheid is verkregen dat geen aantasting plaatsvindt van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Op dit punt zij ook verwezen naar paragraaf 3.1.3.

Omdat ook hier sprake is van bestaand gebruik dat niet leidt tot een toename van de depositie op de voor stikstof gevoelige natuurwaarden, kan aan de jurisprudentie, bedoeld in paragraaf 3.1.3, in samenhang met de weging van sociaal-economische aspecten een rechtvaardiging worden ontleend, om de betrokken bedrijven gedurende de eerste beheerplanperioden nog te vrijwaren van extra eisen ten opzichte van het generieke beleid.

Verankering van het vaste beleid bij vergunningverlening voor deze categorie bedrijven in het beheerplan of in een afzonderlijke beleidsregel geeft de bedrijven zekerheid. Het is wel goed te weten om welke bedrijven het gaat, dus daarom zou het ook hier aanbeveling verdienen een lijst daarvan in het beheerplan of bij de beleidsregel op te nemen.

De beleidsregel kan worden gezien als 'plan' in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, zodat een passende beoordeling op het niveau van de beleidsregel zal moeten worden uitgevoerd. Waar het beleid al voorwerp is geweest van een passende beoordeling, zal hierop bij de individuele vergunningaanvraag kunnen worden teruggevallen. Dat scheelt administratieve lasten. Als het beleid door de Raad van State bij de beroepsprocedures tegen de eerste vergunningen is getoetst, is er voor de bestaande bedrijven duidelijkheid.

De situatie is in het algemeen vergelijkbaar met de in paragraaf 3.1.3. beoordeelde situatie. Dat roept de vraag op waarom voor deze bedrijven niet ook wordt gekozen voor een vrijstelling van de vergunningplicht in het beheerplan. Dit overeenkomstig het algemene beleid bij Natura 2000 om, waar mogelijk, bestaand gebruik een plaats te geven in het beheerplan. Een dergelijke keuze biedt de betrokken bedrijven meer zekerheid en duidelijkheid en geeft minder administratieve lasten. De individuele veehouder behoeft immers geen aanvraag voor een vergunning in te dienen bij het bevoegd gezag, wordt niet met beroepsprocedures tegen een eenmaal verleende vergunning geconfronteerd en kan na het onherroepelijk worden van het beheerplan zonder meer terugvallen op de vrijstelling. Één regime voor al het bestaande gebruik (uiteraard tot 50% van de kritische depositiewaarde, waarboven sanering aan de orde is) voorkomt ook dat de specifieke keuze voor een bepaalde drempelwaarde in relatie tot een verschillende instrumentele behandeling (namelijk: vrijstelling of vergunning) moet worden gemotiveerd, welke motivering moeilijk is te leveren.

In het oog moet worden gehouden, dat, naarmate bedrijven een grotere bijdrage leveren aan de depositie en dus aan de verslechtering van de kwaliteit van de habitat, de onderbouwing van een vrijstelling van de vergunningbeleid (of van een vast beleid om vergunning te verlenen) in het licht van de op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn vereiste 'passende maatregelen' meer aandacht behoeft. Buiten de eerdergenoemde sociaal-economische aspecten gaat immers, naarmate de bijdrage aan de depositie toeneemt, het ecologische aspect steeds zwaarder wegen. Er wordt daarbij, voor de goede orde, voorshands van uitgegaan dat door middel van een passende beoordeling in ieder

geval zekerheid is verkregen dat de realisatie van de instandhoudingsdoelen niet in gevaar komt en dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dus niet in het geding is.

De onderbouwing van de vrijstelling (of het vaste beleid om vergunning te verlenen) moet worden geplaatst in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied en de overige maatregelen in het beheerplan. Daarbij kan een goed onderbouwde prognose van de afname van de stikstofbelasting – en de betekenis daarvan voor de stikstofgevoelige natuurwaarden – gedurende de beheerplanperiode behulpzaam zijn.

Essentieel is om – zoals ook de bedoeling lijkt van de stikstofaanpak, neergelegd in de Dummy – daaraan een monitoringssysteem te verbinden en om een mogelijkheid in het beheerplan op te nemen om – bij minder positieve ontwikkelingen dan geprognosticeerd – in te grijpen (hand-aan-de-kraan[30]).
Als gekozen wordt voor een vrijstelling in het beheerplan valt te denken aan een bepaling dat de vrijstelling van de vergunningplicht geldt totdat het betrokken bedrijf wordt aangeschreven door het bevoegde gezag voor het beheerplan en wordt medegedeeld dat de vrijstelling niet langer van toepassing is. Als niet wordt gekozen voor een vrijstelling, maar voor vast beleid ten aanzien van de vergunningverlening, krijgt de ingreep de vorm van wijziging van de beleidsregel.
In beide gevallen komt het erop neer dat in de vergunning ook ten aanzien van bestaande bedrijven extra eisen worden gesteld.

Uitgangspunt bij de motivering van die ingreep zal moeten zijn dat uit nadere wetenschappelijke informatie is gebleken dat de ontwikkelingen minder positief zijn, waardoor de vrijstelling moet worden heroverwogen. Dan kan ook gedacht worden aan een genuanceerd systeem, waarbij de bedrijven met de grotere depositie strenger worden aangepakt dan bedrijven met kleinere depositie.
Uiteraard zal dat alles op zorgvuldige wijze moeten gebeuren door middel van het toezenden van de informatie die tot wijziging van het beleid aanleiding geeft met een voorgenomen besluit aan betrokkenen en mogelijkheden tot reactie voor betrokkenen. Het besluit de vrijstelling te beëindigen en een vergunning aan te zeggen of het besluit tot wijziging van een verleende vergunning is vatbaar voor beroep.

[30] Het 'Hand aan de kraan'-mechanisme is gehanteerd bij de vergunning voor aardgaswinning onder de Waddenzee en is aanvaard door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 29 augustus 2007, 200606028. Het mechanisme houdt kort gezegd in dat uit de beschikbare informatie blijkt dat geen nadelen voor de natuur ontstaan, maar dat de ontwikkelingen worden gemonitord. Mocht onverwacht blijken dat de gevolgen anders uitpakken kan door 'dichtdraaien van de kraan' een eind worden gemaakt aan de vergunde handeling en eindigen binnen afzienbare tijd de nadelige gevolgen voor de natuur. Bij de betreffende uitspraak inzake gaswinning betekende dat alsnog stoppen met winnen indien de bodemdaling groter zou zijn dan berekend ofwel de 'hand aan de kraan'-houden en zonodig de kraan dichtdraaien.

3.2.4. Conclusies en aanbevelingen

Aangezien sprake is van bestaand gebruik, is de situatie vergelijkbaar met de situatie, beschreven in paragraaf 3.1 en is de gekozen benadering dienovereenkomstig – uitgaande van zekerheid op basis van een passende beoordeling – aanvaardbaar. Wel zal in de motivering en ecologische onderbouwing extra aandacht moeten worden besteed aan de gerechtvaardigheid om ook bedrijven die een grotere bijdrage aan de depositie leveren vooralsnog ongemoeid te laten. Daarbij zijn enerzijds van belang de in de tijd gefaseerde instandhoudingsdoelstellingen en de verplichting om verslechtering van de kwaliteit van de habitats door passende maatregelen te voorkomen en anderzijds de sociaal-economische afweging, verankerd in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Een systeem van hand-aan-de-kraan, bestaande uit monitoring en de mogelijkheid om in te grijpen en aanvullende eisen aan de bedrijven te stellen (aanzegging vergunning en het stellen van extra voorwaarden in de vergunning), is essentieel.

Overeenkomstig de aanbeveling in paragraaf 3.1.4 zou ook hier een inventarisatie moeten worden gemaakt van de betrokken bedrijven en zou inzichtelijk moeten worden gemaakt met welke passende en instandhoudingsmaatregelen de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied – zoals deze in het beheerplan verder in omvang, ruimte en tijd zijn uitgewerkt – zullen worden gerealiseerd.

Niet valt overigens in te zien, waarom bij de instrumentele vormgeving een onderscheid moet worden gemaakt tussen de categorieën bestaand gebruik in de paragrafen 3.1 en 3.2. Deze kunnen beter worden ondergebracht in één categorie (bestaande bedrijven met een depositie tot de piekwaarde waarboven wordt gesaneerd), waarvoor – behoudens de aanzegging van een vergunning – een vrijstelling van de vergunningplicht geldt.

3.3. Uitbreiding/nieuwvestiging boven drempelwaarde

3.3.1. Dummy

De Dummy stelt voor om bedrijven die willen uitbreiden, als gevolg waarvan de toename van de depositie op de habitats tussen de 1 à 2% en de 50 % van de kritische depositiewaarde zal blijven, vergunning te verlenen. Daarbij stelt de Dummy voor om voor de nieuw te bouwen of te renoveren stallen te eisen BBT++ toe te passen en om voor melkveebedrijven een 40% ammoniakreductie voor de nieuwbouw of renovatie ten opzichte van een situatie zonder inzet van techniek te eisen. Voor het einde van de tweede of der-

de beheerplanperiode zouden deze eisen voor het gehele bedrijf moeten gelden. In alle gevallen geldt als eis saldering met behulp van de depositiebank.

3.3.2. Mogelijke instrumentele vormgeving

Er is sprake van een toename van de depositie vanuit een bedrijf dat al een meer omvangrijke depositie veroorzaakt. Een vrijstelling in een beheerplan wordt tegen die achtergrond niet aangewezen geacht; er zal een vergunning moet worden aangevraagd. Het bedrijf zal een vergunningaanvraag, vergezeld van een passende beoordeling, moeten indienen bij het bevoegde gezag.

In een beleidsregel wordt het in de Dummy beschreven vaste beleid ten aanzien van vergunningverlening en vergunningvoorwaarden opgenomen. Waar het bevoegd gezag voor de vergunningverlening mede het bevoegde gezag is voor de vaststelling van het beheerplan (zoals in De Peel), kan deze beleidsregel als onderdeel van het beheerplan worden verankerd. Uiteraard kan ook een afzonderlijke beleidsregel naast het beheerplan worden vastgesteld.

3.3.3. Beoordeling

Bij situaties van nieuwvestiging en uitbreiding staat – gezien de in paragraaf 3.1.3. weergegeven jurisprudentie van de Raad van State en gezien de in paragraaf 2.3.2. beschreven ecologische feiten – buiten kijf dat sprake is van *potentieel* significant negatieve gevolgen. Er is dus voor het kunnen toestaan van deze ontwikkelingen altijd een passende beoordeling nodig, waaruit zekerheid moet zijn verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast.
Evenals in de in paragraaf 3.2.3. beschreven situatie, is sprake van een beleidsregel, die als plan moet worden aangemerkt, zodat een passende beoordeling al op het niveau van de beleidsregel moet worden uitgevoerd. Bij de passende beoordeling, die ten grondslag moet liggen aan de individuele vergunningverlening kan daarop vervolgens worden teruggegrepen.

Het feit dat er een passende beoordeling plaatsvindt, wil niet zeggen dat er niet zou kunnen worden ingestemd met de uitbreiding. Dat is afhankelijk van de precieze gevolgen van de uitbreiding, van mitigerende maatregelen, op basis waarvan met zekerheid kan worden geoordeeld dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. In dit geval zal deze onderbouwing kunnen worden gevonden in het feit dat door de technische maatregelen en de saldering, verzekerd is dat per saldo de stikstofdepositie op de relevante stik-

stofgevoelige habitattypen afneemt en in samenhang met de effecten van het overige gebruik de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar wordt gebracht. Van belang daarbij is dat ook zeker moet zijn gesteld dat er door verschuivingen in de depositie geen piekbelastingen gaan ontstaan.

Een beleid waarbij ruimte voor ontwikkeling wordt gelaten moet, gegeven de gelijktijdige inzet op vermindering van de totale stikstofdepositie, zeker mogelijk worden geacht. Wezenlijk is, dat niet alleen op basis van een passende beoordeling zekerheid bestaat dat nooit door het gewijzigd gebruik een onomkeerbare aantasting van de waarden in het gebied zal plaatsvinden (overeenkomstig de eis van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn), maar ook – in het licht van de verplichtingen van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn – dat een aanmerkelijke vermindering van de depositie wordt bereikt, dat deze zeker en structureel is en dat aldus de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden bereikt.

Het als vast beleid via de beleidsregel verplichten tot het gebruik van de depositiebank, waarmee één-op-één saldering tussen individuele veehouders wordt uitgesloten, is goed verdedigbaar uit een oogpunt van beheersbaarheid en controleerbaarheid van het systeem. Uitsluiting doet ook recht aan het uitgangspunt dat vergunningen inrichtings- of persoonsgebonden zijn en verhandelbaarheid van depositieruimte niet is beoogd. Uitgangspunt is dat bij beëindiging van een bedrijf de vergunde ammoniakemissie (en dus depositie) vervalt.

3.3.4. Conclusies en aanbevelingen

Een beleid waarbij ruimte voor ontwikkeling wordt gelaten moet, gegeven de gelijktijdige inzet op vermindering van de totale stikstofdepositie, zeker mogelijk worden geacht. Aan bedrijven die een depositie veroorzaken boven de drempelwaarde en vervolgens uitbreiden tot maximaal 50 % van de kritische depositiewaarde en aan bedrijven die zich nieuw vestigen en een depositie veroorzaken hoger dan de drempelwaarde maar maximaal 50% van de kritische depositiewaarde kan vergunning worden verleend, als per saldo een structurele afname van de depositie is verzekerd en de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar wordt gebracht.

Het vaste beleid bij de vergunningverlening – verankerd in het beheerplan of een aparte beleidsregel – moet op dit punt aan een passende beoordeling worden onderworpen. Bij de passende beoordeling voor de individuele vergunningverlening kan daarop worden teruggegrepen. Tegen deze achtergrond wordt aanbevolen zoveel mogelijk informatie ten

behoeve van de op te stellen passende beoordeling beschikbaar te stellen of bereikbaar te maken voor de betrokken bedrijven.

3.4. Uitbreiding/nieuwvestiging onder drempelwaarde

3.4.1. Dummy

Als na uitbreiding of nieuwsvestiging de stikstofdepositie van veehouderijbedrijven de drempelwaarde (1 à 2% van de kritische depositiewaarde) niet overschrijdt, geeft de Dummy aan dat de betrokken bedrijven meteen verplicht worden in de nieuwe of te renoveren stallen bovenwettelijke technieken toe te passen (zie 3.3.1). Saldering is niet verplicht. Ook deze bedrijven zouden echter moeten worden vrijgesteld van de vergunningplicht. Daarbij geeft de Dummy aan: *"Onderbouwd moet worden dat bedrijfsontwikkeling op bedrijven onder de 1% of 2% niet leidt tot een significante groei van de depositie op het gebied."* Voor het einde van de tweede of derde beheerplanperiode zouden de extra eisen voor het gehele bedrijf moeten gelden.

3.4.2. Mogelijke instrumentele vormgeving

Vrijstelling van de vergunningplicht kan instrumenteel gebeuren door in het beheerplan met zoveel woorden aan te geven dat de stikstofdepositie van bedrijven – in voorkomend geval na uitbreiding of nieuwvestiging – niet schadelijk is voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, zolang de nader gepreciseerde drempelwaarde door het bedrijf niet wordt overschreden. Daarmee vallen deze bedrijven buiten de vergunningplicht, ex artikel 19d, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

Als aanvullende voorwaarde voor de vrijstelling wordt in het beheerplan opgenomen, dat ingeval van uitbreiding of nieuwvestiging, voor de aangepaste of nieuwe stallen bepaalde technieken worden toegepast (BBT++). Van melkveebedrijven wordt als voorwaarde opgenomen een 40% ammoniakreductie voor de nieuwbouw of renovatie ten opzichte van een situatie zonder inzet van techniek.

In het beheerplan voor de derde of vierde beheerplanperiode wordt als voorwaarde voor de vrijstelling opgenomen – geldend vanaf het begin van die beheerplanperiode – dat de bedrijven bepaalde nader omschreven verdergaande staltechnieken (BBT++) ook in al hun 'oude' stallen toepassen. De beheerplannen voor de eerste en tweede periode kondigen

dit vast aan, zodat de betrokken bedrijven tijdig kunnen anticiperen. De vereiste technieken zullen op het moment van vaststelling van die beheerplannen echter nog niet zijn te omschrijven en niet duidelijk zal zijn welke bijdrage al via de generieke staleisen aan vermindering van de depositie wordt geleverd. Daarom kan ervoor worden gekozen in de eerste twee beheerplannen een concreet percentage voor de te realiseren vermindering van de depositie per dierplaats te noemen.

Een belangrijk aandachtspunt is, dat het bevoegd gezag voor de vergunningverlening ten behoeve van de controle en handhaving moet weten welke bedrijven aan de voorwaarden voor vrijstelling voldoen en of de uitbreiding van de depositie binnen de drempelwaarde blijft. Zo niet, dan zal immers een vergunning moeten worden aangezegd en handhavend moeten worden opgetreden. Een meldingsplicht van de betrokken bedrijven zal dus een noodzakelijke voorwaarde zijn, die wordt verbonden aan de vrijstelling. Alternatief voor de melding is, dat het bevoegd gezag gebruik kan maken van de bij gemeenten beschikbare gegevens. Ook hier vormen de bedrijven, waarop de algemene regels van het Besluit landbouw milieubeheer of (op termijn) van het Besluit landbouwactiviteiten van toepassing zijn een bijzonder aandachtspunt. Het bevoegd gezag zal daarnaast regelmatig een overzicht moeten maken van de ontwikkelingen inzake uitbreidingen en de daaraan verbonden depositie in De Peel. Voor gebruikmaking van bij gemeenten geregistreerde gegevens is uiteraard van belang dat de wetgeving op grond waarvan de gegevens zijn ingewonnen dit gebruik toelaat, dan wel dat degene die de gegevens aan de gemeente heeft verstrekt toestemming voor het gebruik heeft gegeven.

3.4.3. Beoordeling

Vrijstellen via het beheerplan kan, als op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens op voorhand zonder redelijke twijfel kan worden vastgesteld dat er geen significant negatieve gevolgen behoeven te worden verwacht, dan wel – ingeval wel sprake is van potentieel significant negatieve gevolgen – een passende beoordeling is uitgevoerd, waaruit zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. De passende beoordeling zal moeten uitgaan van een ‘worst case’-situatie. Wanneer dan blijkt, dat een toename van de depositie tot 1 à 2 % van de kritische depositiewaarde – ook gecumuleerd met de effecten van andere uitbreidingen en ontwikkelingen – geen significante effecten heeft op de waarden in het gebied, kan een dergelijke uitbreiding/-nieuwvestiging vergunningvrij worden gemaakt via het beheerplan.

Van belang is dus wel dat het beheerplan aangeeft voor hoeveel stikstof die ruimte bestaat en tot welk niveau de totale uitbreiding mag leiden. Er moet sprake zijn van duidelij-

ke, ecologisch onderbouwde 'vrije ruimte' (zie ook paragraaf 2.2.2), die deels kan worden opgevuld.

Aangezien het doel op gebiedsniveau vermindering van de depositie blijft, is het essentieel dat het bevoegd gezag de vinger aan de pols houdt, en door middel van monitoring controleert of de depositie vanuit de betrokken bedrijven inderdaad niet hoger wordt dan de in het beheerplan benoemde vrije ruimte. Het beheerplan moet er geen misverstand over laten bestaan dat ingegrepen zal worden, wanneer de depositie op de betrokken habitats in de Natura 2000 gebieden hoger blijkt te zijn dan de ruimte die in het beheerplan is vastgesteld. Dat kan het geval zijn, als meer bedrijven de vrijstellingsmogelijkheid benutten dan eerder is ingeschat. Dat kan ook het geval zijn, wanneer generiek de depositie zich minder gunstig blijkt te ontwikkelen dan ingeschat bij de definiëring van de vrije ruimte. Een en ander kan reden zijn voor het tussentijds beëindigen van de vrijstelling. Het beheerplan kan daartoe bepalen dat de vrijstelling geldt tot het bevoegd gezag een vergunning aanzegt.

Zoals in paragraaf 3.4.2 is aangegeven, is vereist dat bekend is bij het bevoegd gezag welke bedrijven onder de vrijstelling vallen, welke uitbreidingen plaatsvinden en welke depositie dat tot gevolg heeft. De vraag is of niet beter zicht kan worden gehouden op een en ander door ook voor deze categorie uitbreiders en nieuwvestigers de vergunningplicht in stand te houden. Voorts is niet denkbeeldig, dat de ecologische onderbouwing van de ruimte voor uitbreiding, zonder garanties voor een per saldo vermindering van de depositie, moeilijk zal zijn. Uitbreiding zonder dergelijke garanties staat ook op gespannen voet met het standstill-principe van de Habitatrichtlijn. Advies is daarom om voor alle situaties van uitbreiding of nieuwvestiging – onder en boven de drempelwaarde - te voorzien in vergunningverlening onder nadere voorwaarden:

- inzet van extra technieken voor nieuw te bouwen of te renoveren stallen (aan het einde van de tweede of derde beheerplan geldt dit ook voor bestaande stallen); bij melkveebedrijven moet een reductie van 40% worden bereikt ten opzichte van een situatie zonder techniek;
- toepassing van de salderingsmethode voor zover bedrijven ondanks de toepassing van technieken extra emissie veroorzaken;
- het resultaat van het voorgaande zou een per saldo afname van de depositie moeten zijn.

Worden deze voorwaarden niet verbonden aan een vergunningplicht, maar gekoppeld aan een vrijstelling in het beheerplan, dan moet het beheerplan zeker stellen dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komt en daartoe regelen dat het bevoegd gezag zelfstandig de facto saldering toepast. Daartoe is – bij gebreke van een

vergunningaanvraag - een melding van het betrokken bedrijf vereist, waarin in ieder geval is aangegeven van welke emissie sprake was, wat de uitbreiding inhoudt, welke toename van de emissie hiervan het gevolg is en welke maatregelen ter beperking van de emissie het bedrijf reeds heeft genomen.

Één regime voor alle uitbreiders, boven en onder de drempelwaarde, voorkomt ook dat de specifieke keuze voor een bepaalde drempelwaarde in relatie tot een verschillende behandeling moet worden gemotiveerd, welke motivering moeilijk is te leveren.

3.4.4. Conclusies en aanbevelingen

Het is verdedigbaar om in een beheerplan op te nemen dat bedrijven, die uitbreiden of zich nieuw vestigen met als gevolg een toename van de depositie op de habitat tot maximaal de drempelwaarde van 1 of 2%, zijn vrijgesteld van vergunningplicht. Dat vereist een concrete bepaling van de 'vrije ruimte' voor toename van depositie, die ecologisch goed moet zijn onderbouwd en dat vergt ook een adequate monitoring van de ontwikkelingen en een mogelijkheid om in te grijpen. Daarin kan de vrijstelling in het beheerplan voorzien.

Uit een oogpunt van juridische houdbaarheid verdient het echter aanbeveling om ook hier bij uitbreiding zeker te stellen, dat per saldo een vermindering van de depositie op de voor stikstof gevoelige habitats plaatsvindt, onder meer door toepassing van saldering. Zo wordt ook zeker gesteld dat recht wordt gedaan aan het stand still-beginsel en dat er geen ontwikkelingen optreden, die haaks staan op de voor de instandhoudingsdoelstellingen vereiste vermindering van de gehele depositie. Daarbij is het de vraag of het niet in de rede ligt goed zicht en grip op de ontwikkelingen te houden door hier, net als bij overige situaties van uitbreiding en nieuwvestiging, de vergunningplicht intact te laten.

3.5. Saneren piekbelasting

3.5.1. Dummy

Het voorstel in de stikstofaanpak als neergelegd in de Dummy is om als een bestaand bedrijf een depositie veroorzaakt die overeenkomt met 50% van de kritische depositiewaarde of meer, dit bedrijf geen Natuurbeschermingswetvergunning te verlenen en te saneren (uitkoop of nadeelcompensatie).
De Dummy stelt voor om voor nieuwe bedrijven of uitbreidingen, die een depositie van

meer dan 50 % van de kritische depositiewaarde veroorzaken, geen vergunning te verlenen.

3.5.2. Mogelijke instrumentele vormgeving

Hier is sprake van voorgenomen vast beleid ten aanzien van het (niet) verlenen van vergunningen. Dat kan in een beheerplan worden opgenomen of in een beleidsregel, die daar los van staat. Omdat de sanering van bestaande bedrijven ruimte zal bieden, doordat per te saneren bedrijf definitief een substantiële vermindering van de stikstofdepositie plaatsvindt, zal dit onderdeel van het beleid een wezenlijk element vormen van de stikstofaanpak en de onderbouwing daarvan.
De uiteindelijke besluitvorming zal moeten plaatsvinden door middel van het weigeren van een gevraagde vergunning, en – bij bestaande bedrijven – eventueel voordien handhaven door aanschrijven.

3.5.3. Beoordeling

Het lijkt heel acceptabel om te kiezen voor een aanpak waarbij de bedrijven met de grootste bijdrage aan de depositie worden gesaneerd, als aannemelijk kan worden gemaakt dat daarzonder de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied niet worden gerealiseerd, ondanks de – evenredige – inspanningen die op dat punt ook van andere bedrijven worden gevraagd. Waar vervolgens precies de grens wordt getrokken zal altijd aanleiding kunnen zijn voor discussie. Het is aangewezen om de keuze voor 50% in lijn met het voorgaande nader te motiveren. Daarbij is het aangewezen om niet uit te gaan van een percentage van een kritische depositiewaarde in relatie tot het hele Natura 2000-gebied, maar aan te grijpen bij de specifieke piekbelasting waaraan dit individuele bedrijf bijdraagt op een specifieke voor stikstofdepositie gevoelige, te beschermen natuurwaarde. Uiteraard kan een onderbouwing van de te trekken grens voor sanering mede bestaan uit het feit dat sprake is van beperkt beschikbare middelen. Als gevolg daarvan is een prioriteitsstelling nodig. Daarbij kan dan het voornemen worden verwoord om bij het vrijkomen van aanvullende middelen een verdergaande sanering uit te voeren, als op voorhand duidelijk is dat dat noodzakelijk is om op termijn de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied te realiseren.

In een situatie, waarbij sprake is van uitbreiding of nieuwvestiging tot boven 50% van de kritische depositiewaarde, zal de onderbouwing van de weigering van de vergunning moeten worden gevonden in de noodzaak om een neerwaartse trend van de depositie en uiteindelijke realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen te verzekeren. Onderbou-

wing zal mede worden gevonden in de pendant, namelijk de sanering van bestaande bedrijven boven de genoemde 50%-waarde. Het saneren en tegelijk toestaan van uitbreiding en nieuwvestiging die leidt tot overschrijding van de 50%-waarde is dweilen met de kraan open.

Verhouding tot nadeelcompensatie

Naast de in de Dummy aangegeven mogelijkheid van uitkoop – dus op basis van overeenstemming saneren – voorafgaand aan de vergunningprocedure, is er de mogelijkheid van nadeelcompensatie, ingeval de vergunning wordt geweigerd.

Het gaat dan om de mogelijkheid van een verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit artikel voorziet in toekenning van schadevergoeding, wanneer als gevolg van een besluit schade wordt geleden, die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van betrokkene behoort te blijven.

Jurisprudentie op grond van dit artikel en het gelijkluidende artikel in de vorige wet is er niet veel. Niet onjuist is het uit te gaan van een interpretatie van dit artikel, analoog aan het vergelijkbare artikel in de Wet ruimtelijke ordening. Daarbij wordt strikt gekeken naar het causale verband – de schade moet dus daadwerkelijk zijn veroorzaakt door een besluit op grond van de wet – alsmede naar de voorzienbaarheid.

Te verwachten is dat de weigering van een vergunning voor uitbreiding of nieuwvestiging vanwege de voorzienbaarheid niet snel reden tot schadevergoeding zal geven. Voor bestaande bedrijven, die vanwege de weigering van een vergunning moeten beëindigen kan dat uiteraard heel anders liggen, maar dat zal per individueel geval moeten worden beoordeeld.

Indien sprake is van uitkoop, zal de vraag van schadevergoeding niet meer aan de orde zijn.

3.5.4. Conclusies en aanbevelingen

Weigeren van vergunning aan bedrijven, die – in termen van stikstofdepositie - een bepaalde omvang te boven gaan is goed mogelijk op grond van een beleidsregel. De motivering moet worden gevonden in de belemmering van bedrijven van die omvang voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Ook de beschikbare middelen voor de sanering van de bestaande bedrijven kunnen daarbij meewegen. Een goede motivering van de grens van 50% van de kritische depositiewaarde is van belang.

3.6. Depositiebank

3.6.1. Dummy

Het voorstel van de stikstofdummy is om een depositiebank op te richten, waarin de depositie wordt geregistreerd afkomstig van bedrijven die stoppen. Het gaat daarbij om stoppers vanaf 1 oktober 2005, de ingangsdatum van de Natura 2000-paragraaf in de Natuurbeschermingswet 1998. Het gaat om bedrijven waarvan de milieuvergunning is ingetrokken. De depositiebank wordt volgens de Dummy opgezet *"met het doel om te voorkomen dat er op de vrije markt veel geld moet worden betaald voor depositierechten. Destijds in de tijd van de ammoniakreductieplannen onder de Interimwet ammoniak en veehouderij ging het om ongeveer 10 euro per kilogram ammoniak. Dat geld kan beter worden besteed aan de inzet van technieken. Namelijk geen handel gewenst door sector."*

In de depositiebank worden geen deposities opgenomen van met overheidsgeld beëindigde bedrijven. Evenmin wordt depositieruimte opgenomen die met technische maatregelen is gecreëerd. Individuele bedrijven zullen – uiteraard afhankelijk van inrichting en voorschriften – gebruik kunnen maken van die bank. Blijkens de opzet van de provincie 'Werking van de salderingsbank' wordt voor het gebruik van de geregistreerde depositieruimte geen vergoeding gevraagd.

Deelname aan de depositiebank wordt verplicht gesteld, tenzij men depositievermindering van het eigen bedrijf – dat kan ook een verworven bedrijf zijn – kan inbrengen.

3.6.2. Mogelijke instrumentele vormgeving

De uitwerking van het principe van saldering, de gebruikmaking daarbij van een depositiebank en de wijze waarop de depositiebank functioneert, kan worden opgenomen in de beleidsregel van de provincie waarin de totale stikstofaanpak in relatie tot de vergunningverlening onder het regime van de Natuurbeschermingswet 1998 is uitgewerkt. Als – zoals het geval is in De Peel – de provincie mede bevoegd gezag is voor het beheerplan, kan de beleidsregel desgewenst ook in het beheerplan worden opgenomen.

In de beleidsregel kunnen ook de uitgangspunten worden geformuleerd voor het opnemen van deposities in de depositiebank, waaronder de intrekking van de milieuvergunning en de Natuurbeschermingswetvergunning van het betrokken stoppende bedrijf. Op

dit punt moeten – zo die er al niet zijn – goede afspraken met de gemeenten worden gemaakt over informatie-uitwisseling met de gemeenten die de milieuvergunning verlenen en intrekken en de registratie van e.e.a.

Aandachtspunt zijn ook hier de in paragraaf 3.1.2. al genoemde bedrijven, die onder de algemene regels vallen van het Besluit landbouw milieubeheer of (op termijn) van het Besluit landbouwactiviteiten en waarvoor dus geen verplichting een milieuvergunning te bezitten geldt. Inzicht in de depositie van deze bedrijven en de hoeveelheid die bij beëindiging kan worden opgenomen in de depositiebank is van groot belang, zeker nu het vaak om aanzienlijke hoeveelheden stikstof gaat.

Vanwege het registratiesysteem en de noodzaak en bewijs van de realisering van de lange termijndoelstellingen veilig te stellen is het nodig de depositiebank verplicht te stellen, zowel voor bedrijven waar depositieruimte vrijkomt als voor bedrijven, die behoefte hebben aan die ruimte. Dat zal als vaste voorwaarde voor vergunningverlening in de beleidsregel moeten worden opgenomen.
In de verleende Natuurbeschermingswetvergunning (en toekomstige milieuvergunningen) zou het verval van de depositieruimte bij beëindiging eveneens nadrukkelijk kunnen worden gestipuleerd. Ook dat kan – althans voor de Natuurbeschermingswetvergunning - als vast beleid in de beleidsregel worden verankerd.

3.6.3. Beoordeling

In de eerdergenoemde “Handreiking beoordeling bestaand gebruik en voorgenomen activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden” is aangegeven, dat er mogelijkheden voor saldering zijn. De afname van stikstofdepositie op gevoelige habitattypen en soorten, bijvoorbeeld door de beëindiging van activiteiten met stikstofuitstoot in de omgeving van het betreffende Natura 2000-gebied, kan worden verrekend met de stikstofdepositie van een activiteit waarvoor een vergunning is aangevraagd. Voorwaarde is wel dat zeker is gesteld dat er tijdig sprake zal zijn van een afnemend negatief effect van voldoende omvang in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen, waarbij significante effecten in ieder geval worden voorkomen. Het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden staat immers centraal.

In de handreiking is uitgegaan van één-op-één saldering, ofwel ‘projectsaldering’: de aanvraag voor de vergunning tot uitbreiding van de veehouderij wordt gekoppeld aan de vermindering van de veestapel en de emissie op een ander bedrijf, zeker te stellen door intrekking van de Natuurbeschermingswetvergunning (als deze al is verleend) en van de

milieuvergunning. De uitbreiding en de verkleining worden als één project beschouwd.

Het bevoegd gezag moet in een concreet geval beoordelen of saldering mogelijk is. Dat is volgens de handreiking een kwestie van maatwerk. Of saldering mogelijk is, is afhankelijk van:

- de locaties van de voor stikstofdepositie gevoelige habitattypen en soorten in de betreffende Natura 2000-gebieden;
- de locatie en omvang van de activiteit die wordt beëindigd;
- de locatie en omvang van de bestaande of voorgenomen activiteit die wordt beoordeeld.

Hoewel een projectbenadering à la de handreiking uit een juridisch oogpunt meer zekerheid lijkt te bieden, is het voorstel uit de stikstofaanpak om de saldering te koppelen aan de depositiebank zeker een heel goed denkbare variant.
Wil het systeem van de depositiebank houdbaar zijn dan zal het – blijkens de uitgevoerde passende beoordeling van de beleidsregel – zekerheid moeten bieden dat de uitbreiding of nieuwvestiging van een veehouderijbedrijf op deze wijze niet tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied leidt.
Het kan zijn dat hiervoor een verfijnd registratiesysteem moet worden gehanteerd, dat zeker stelt dat de uitbreider saldeert met deposities van stoppers op dezelfde voor stikstof gevoelige habitattypen en soorten. Er mag – zoals de uitspraak van de Raad van State van 22 oktober 2008 wederom benadrukt – namelijk niet worden uitgegaan van een gemiddelde afname voor het gebied: ook moet zijn uitgesloten dat op bepaalde (daarvoor gevoelige) plaatsen in het gebied de depositie toeneemt.[31] Hierbij wordt opgemerkt dat het totaal van het habitat moet worden bezien. Wanneer duidelijk wordt onderbouwd dat de instandhoudingsdoelstellingen worden behaald en per saldo het habitattype in het gebied blijft vooruitgaan kan een locale achteruitgang aanvaardbaar zijn.

Deelname aan de depositiebank moet als vaste voorwaarde voor vergunningverlening gelden of als voorwaarde voor vrijstelling in het beheerplan zijn opgenomen (zie paragraaf 3.3).

De bijdrage van het systeem van de depositiebank aan de realisatie van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied zou kunnen worden versterkt als zodanige voorwaarden worden gesteld aan de depositieruimte waarmee mag worden gesaldeerd, dat

[31] Zaaknr. 200709052/1.

een afwaartse beweging van veehouderij ten opzichte van het Natura 2000-gebied wordt gestimuleerd.

Essentieel voor een goede werking van de stikstofaanpak in De Peel – waar bedrijfsontwikkeling naast vermindering van de depositie uitgangspunt is – is dat voldoende stikstof bij de bank moet zijn geregistreerd om te kunnen voldoen aan de vraag. Gemeenten zullen daartoe actief zo nodig milieuvergunningen moeten intrekken teneinde een instroom in gang te zetten. Ook opname van depositie van beëindigde bedrijven die onder het regime van het Besluit landbouw milieubeheer vielen is daarvoor noodzakelijk.

De Dummy voorziet in feite in een met terugwerkende kracht tot 1 oktober 2005 vullen van de depositiebank met rechten van sindsdien gestopte bedrijven. Dat is begrijpelijk vanuit een oogpunt van zorg of voldoende stikstof bij de bank komt om aan de vraag te voldoen. De facto houdt deze aanpak echter in dat in dat vanaf het starten van de depositiebank een (tijdelijke) verhoging van de depositie op basis van die terugwerkende kracht mogelijk is. Een dergelijke toename van de depositie staat op gespannen voet met de plicht van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn verslechtering te voorkomen en geen storende maatregelen te laten optreden en moet gebaseerd worden op artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

3.6.4. Conclusies en aanbevelingen

Een depositiebank is een goed middel om het voorgestane beleid op beheersbare en controleerbare wijze te faciliteren. Er is wel zekerheid vereist dat per saldo de betrokken stikstofgevoelige habitats in het gebied minder worden belast.

Aanbevolen wordt deelname aan de depositiebank instrumenteel te verzekeren door dat niet alleen als voorwaarde vooraf voor vergunningverlening te stellen; als onderdeel van het in een beleidsregel neer te leggen vaste beleid (zie paragraaf 3.3). Ook wordt aanbevolen om inlevering van depositieruimte bij toekomstige beëindiging als vergunningvoorwaarde in de Natuurbeschermingswetvergunning en toekomstige milieuvergunningen op te nemen.

Geadviseerd wordt om te bezien of de vormgeving zodanig kan zijn dat een afwaartse beweging ten opzichte van het Natura 2000-gebied wordt gestimuleerd. Terugwerkende kracht verlenen aan de bank door die te vullen met rechten, ontstaan na 1 oktober 2005, is denkbaar, maar levert risico's op in de vorm van twijfel of voldoende passende maatrege-

len worden genomen om verslechtering van de kwaliteit van de habitats in de Natura 2000-gebieden te voorkomen.

3.7. Reductiegarantie, inclusief hand aan de kraan

3.7.1. Dummy

In de stikstofaanpak volgens de Dummy wordt geworsteld met de vraag, hoe verzekerd kan worden dat geboekte reducties in de ammoniakdepositie worden behouden. Gevreesd wordt voor een situatie dat bedrijven, die investeren ten behoeve van de reductie van de emissie, die investeringen willen terugverdienen door uitbreiding van hun veestapel. Daardoor zou per saldo de emissie niet dalen. Evenzo wordt gevreesd voor overname van rechten van stoppende bedrijven en het navenant opvullen daarvan. In dat verband wordt gesproken over mogelijke dierplafonds en compartimentering. Daarnaast moet er kunnen worden ingegrepen als meer bedrijven onder de drempelwaarde gebruik maken van de uitbreidingsmogelijkheden dan de daarvoor beschikbare ecologische ruimte toelaat, of wanneer er andere ontwikkelingen zijn die tot ingrepen in het vergunnings- en vrijstellingsbeleid nopen.

3.7.2. Mogelijke instrumentele vormgeving

In het beheerplan zal als lange termijndoelstelling moeten zijn opgenomen een substantiele reductie van de depositie van stikstof op de habitats. Onderdeel van dat beleid is dat saldering door middel van de depositiebank verplicht is. De depositiebank kan daarbij de eerdergenoemde afwaartse saldering stimuleren. Daarmee wordt in ieder geval verzekerd dat bedrijven niet zonder meer rechtstreeks stikstofruimte van stoppende bedrijven kunnen verwerven om deze op te vullen met meer dieren.

Om daadwerkelijk een reductie te realiseren is noodzakelijk om bij saldering niet als uitgangspunt te nemen dat het resultaat op de voor stikstofgevoelige natuurwaarden neutraal is, maar dat per saldo een reductie wordt bereikt. Een bedrijf dat uitbreidt en bijvoorbeeld 2 mol extra depositie veroorzaakt, moet via saldering 3 mol uit de depositiebank afschrijven. Dat zou ook het uitgangspunt moeten zijn bij bedrijfsinterne saldering (winst te boeken door technische maatregelen). Dat kan als voorwaarde worden verbonden aan de Natuurbeschermingswetvergunning. Een dergelijke werkwijze moet uiteraard als element van de verbetering van de situatie beleid zijn van het bevoegd gezag; het kan onderdeel vormen van het beheerplan of een afzonderlijke beleidsregel.

Waar voorts ook bestaande bedrijven, die – in termen van stikstofdepositie – niet uitbreiden, aan het einde van de tweede of derde beheerplanperiode verplicht zijn BBT+ technieken voor het hele bedrijf toe te passen en daarmee een bepaalde reductie per dierplaats te realiseren, zal ook daar een vermindering van de depositie worden verzekerd. Het niet opvullen van deze ruimte kan door het stellen van voorwaarden aan de vrijstelling van de vergunningplicht worden verzekerd. (Voor overige bedrijven geldt de vergunningplicht, op grond waarvan het bevoegd gezag kan voorkomen dat de emissie toeneemt.

Verder dient in ieder geval ook te worden voorzien in het eerdergenoemd hand-aan-de-kraan-mechanisme. Wanneer uit de monitoring blijkt dat de verwachte afname niet wordt gerealiseerd of anderzijds de depositie meer toeneemt of meer schade bewerkstelligt dan verwacht op grond van de passende beoordeling, moet het bevoegd gezag de vrijstelling van de vergunningplicht – door het aanzeggen van een vergunning – kunnen opheffen en alsnog vergunning kunnen vereisen. Bij verleende vergunningen betekent dit dat tussentijdse aanscherping van de voorwaarden kan plaatsvinden (zie paragraaf 3.4.7).

Ondersteuning kan worden geboden door in bestemmingsplannen duidelijk grenzen te stellen aan de bouwblokken van bedrijven en door bouwblokken door te halen na bedrijfsbeëindiging. Dat vergt de medewerking van de gemeenten.

De vraag is overigens of een dergelijke maatregel noodzakelijk is: degene die later op de oude locatie een nieuw bedrijf wil beginnen zal daarvoor een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 moeten aanvragen, die alleen wordt verleend als voldaan is aan alle voorwaarden voor vergunningverlening uit de beleidsregel (technische maatregelen en saldering) en als zeker is gesteld dat het bedrijf afzonderlijk of in combinatie met andere bedrijven geen significant negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied veroorzaakt.

Het is natuurlijk wat anders als het doorhalen van bouwblokken past in een samenhangend ondersteunend beleid om een afwaartse beweging van bedrijven van Natura 2000-gebieden te verzekeren, via het reconstructiespoor en de ruimtelijke ordening. Dat behoeft echter geen onderdeel te zijn van het salderingsbeleid.

3.7.3. Beoordeling

De komende decennia is het zo, dat depositie vanuit bedrijven in en rondom De Peel – ook bij steeds verdere daling van de ammoniakdepositie – kan leiden tot verslechtering van de

kwaliteit van de habitats en bijbehorende soorten en mogelijk zelfs tot significant negatieve effecten. Dat betekent dat wijzigingen in de veehouderijen die depositie veroorzaken op de relevante natuurwaarden in het Natura 2000-gebied kunnen leiden tot extra depositie en dat daarvoor een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vereist is. Daarbij gelden dan steeds de voorwaarden van toepassing van technische maatregelen en saldering. Het is dus inderdaad zaak dat de reductiegarantie wordt geboden.

3.7.4. Conclusies en aanbevelingen

Het beleid dient zeker te stellen dat door vermeerdering van het aantal dieren geboekte winst inzake stikstofemissie niet ongedaan wordt gemaakt. Dat is van wezenlijk belang voor de juridische houdbaarheid van het beheerplan. Dit vereist behalve een algemene onderbouwing op basis van reëel te verwachten ontwikkelingen ook monitoring van de werkelijke ontwikkelingen en mogelijkheid om in te grijpen. Dat kan uiteraard sowieso bij de opstelling van een volgend beheerplan, maar sterker is het om ook de mogelijkheid in te bouwen om tussentijds in te grijpen en wel:

1. bij vrijgestelde bedrijven door een aanschrijvingsbevoegdheid in het beheerplan op te nemen;
2. bij vergunningplichtige bedrijven door wijziging van de beleidsregel en eventuele tussentijdse aanscherping van de vergunningvoorwaarden.

Verder kan door voorwaarden te verbinden aan de verlening van de Natuurbeschermingswetvergunning of de vrijstelling van de vergunningplicht zonodig nadere regulering plaatsvinden ter voorkoming van opvulling. Bij uitbreiding van de depositie van een bedrijf zou als uitgangspunt moeten gelden dat – via de technische maatregelen en saldering via de salderingsbank – per saldo een reductie wordt gerealiseeerd.

4. Conclusies en aanbevelingen

Voor de precieze conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar het slot van de paragrafen 2.1 tot en met 2.6 en van de paragrafen 3.1 tot en met 3.7.

Samenvattend kan worden gezegd:

1. Een stikstofaanpak, zoals die is neergelegd in de Dummy, waarbij vermindering van de stikstofbelasting wordt gekoppeld aan mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling, is voor de Natura 2000-gebieden in De Peelgebieden zeer wel denkbaar. Bij toepassing in (andere) Natura 2000-gebieden verdient het aanbeveling in het kader van de be-

heerplanprocessen voor de onderscheiden Natura 2000-gebieden steeds nadrukkelijk stil te staan bij de bruikbaarheid van de Dummy in dat specifieke gebied.

2. De aanpak, inclusief verplichte saldering via een depositiebank, kan goed worden vormgegeven met de instrumenten van de Natuurbeschermingwet 1998.
3. Essentieel voor de houdbaarheid van de stikstofaanpak is een goede, wetenschappelijke ecologische onderbouwing.
4. De ecologische onderbouwing moet zeker stellen dat op geen enkel moment bestaande activiteiten of ontwikkelingen worden toegestaan die de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in het Natura 2000-gebied in gevaar brengen. Dat vereist in de situatie van De Peel een passende beoordeling. De vereiste ecologische zekerheid kan daarbij op systeemniveau worden geboden. Het is daarvoor van belang om te definiëren bij welke depositiewaarden de instandhoudingsdoelstellingen daadwerkelijk in gevaar komen en hoe het totaal aan maatregelen op voorhand verzekert dat die waarden niet worden overschreden.
5. De ecologische onderbouwing moet voorts aannemelijk maken dat door het gebiedsgerichte beleid in De Peel in samenhang met het generieke beleid een stapsgewijze, structurele vermindering van de depositie op de voor stikstof gevoelige habitattypen verzekerd is, zodanig dat volgens een reële tijdsfasering – waarbij haalbaar en betaalbaar sleutelwoorden zijn – de instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd. Een tijdelijke beperkte, verslechtering is daarbij toelaatbaar.
6. De tijdfasering kan goed – zoals in De Peel – verschillende beheerplanperioden bestrijken. Aanbevolen wordt in het beheerplan de lange termijn doelstellingen aan te geven door middel van een doorkijk naar volgende beheerplanperiodes en aan te geven via welke korte termijn doelstellingen (in de vorm van richtwaarden) daar wordt gekomen.
7. Een adequaat monitoringsysteem en de mogelijkheid om in te grijpen via het hand-aan-de-kraan-principe is essentieel.
8. Voor bestaand gebruik tot 50% van de kritische depositiewaarde (deze grens vergt onderbouwing) wordt aanbevolen geen onderscheid te maken aan de hand van een drempelwaarde, maar voorshands al het bestaand gebruik vrij te stellen van de vergunningplicht. Dat scheelt onnodige administratieve lasten en biedt de bedrijven meer zekerheid.
9. Voor situaties van uitbreiding en nieuwvestiging wordt aanbevolen om eveneens geen onderscheid te maken al naar gelang sprake is van een depositie onder of boven de drempelwaarde. Aanbevolen wordt in alle gevallen de vergunningplicht overeind te houden en te eisen dat per saldo – door technische maatregelen en saldering via de depositiebank – een vermindering van de depositie op de relevante habitats plaatsvindt. Op zichzelf is vrijstelling beneden de drempelwaarde zonder aanvullende eisen

overigens wel denkbaar, maar de ecologische onderbouwing is in dat geval veel moeilijker te leveren.

10. Aandacht bij de uitwerking van de stikstofaanpak vragen het vereiste maatwerk bij de depositiebank, via welke exclusief de saldering plaatsvindt, de definiëring van wat bestaand gebruik en wat uitbreiding is, hoe dat wordt vastgesteld en hoe daarbij wordt omgegaan met bedrijven die onder het regime van het Besluit landbouw milieubeheer of (op termijn) onder het Besluit landbouwactiviteiten vallen.

BIJLAGE

Concept Dummy “Invulling stikstofparagraaf Stikstof-Natura2000”.

Door de Werkgroep Stikstof-Natura2000, dd. 1december 2008

Woord vooraf

Dit derde concept van de “Dummy Stikstof-Natura2000” is opgesteld door de werkgroep Stikstof-Natura2000, met het doel om een akkoord op hoofdlijnen te bereiken voor de invulling van de stikstofparagraaf in de beheerplannen Natura2000. Het akkoord moet recht doen aan een adequate bescherming van de habitattypen in de Natura2000-gebieden gecombineerd met een praktische invulling van de afhandeling van mogelijke Nb-wetvergunningen voor emittenten van stikstof (vooral veehouderijbedrijven i.r.t. ammoniak).
De huidige situatie is dat er geen Nb-wetvergunningen meer worden toegestaan die leiden tot een uitbreiding van de depositie op een Natura2000-gebied. In de inleiding is deze huidige situatie verder toegelicht.
Getracht wordt met een gezamenlijke aanpak van betrokken partijen tot een werkbare oplossing te komen. Bijgaande “concept-dummy” geeft de systematiek op hoofdlijnen weer. Op onderdelen zal een nadere uitwerking nodig zijn.
Voor de hoofdlijnen is gebruik gemaakt van de voorgestelde systematiek rond de Peelvenen, gecombineerd met de resultaten van discussiebijeenkomsten in de Werkgroep Stikstof-Natura2000. De werkgroep Stikstof-Natura2000 bestaat uit (ambtelijke) vertegenwoordigers van ZLTO, BMF, LNV-Zuid, gemeenten (SRE), Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en vertegenwoordigers van de provincie Noord-Brabant.
De inhoud van deze concept-dummy zal worden bediscussieerd tijdens een bestuurlijk overleg op 4 december a.s.

1. Inleiding

Voorliggende uitwerking heeft een tweeledig doel:

1. De uitwerking dient als invulling voor de stikstofparagraaf in het beheerplan van gebied @@;
2. De uitwerking kan dienen als een toetsingskader voor vergunningverlening van activiteiten met een significante invloed op het gebied @@@ voor de periode vanaf @@-@@-2008 tot de vaststelling van de beheerplannen, in zoverre mogelijk in verband met juridische borging. De genoemde overbruggingsperiode kan nog 2 tot 3 jaar duren want beheerplannen zijn weliswaar september 2009 in concept gereed, maar daarna volgt pas definitieve aanwijzing van de gebieden in de loop van 2010, gevolgd door een definitieve vaststelling van de beheerplannen.. Deze optie dient nog verder uitgewerkt te worden, rekening houdend met de mogelijke aanpassingen van regelgeving om optie 1 te realiseren.

De opgave voor het Natura2000-gebied @@: wat is een adequaat beschermingsniveau op middellange termijn

De opgave is om de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied @@ op de langere termijn te bereiken. Stikstofdepositie is weliswaar één van de aspecten, waardoor de instandhoudingsdoelstelling niet wordt gerealiseerd, maar is wel een *cruciale* in dit gebied. Gestreefd wordt om de stikstofdepositie terug te dringen naar een "haalbaar en betaalbaar" niveau.
Voor de luchtkwaliteit betekent dit dat er ten behoeve van het gebied @@@ gestreefd wordt naar een gemiddelde stikstofdepositie van @@ mol/ha/jr als tussenwaarde in 2027.
Met deze waarde zal ongeveer 75-80% van de zeer gevoelige habitattypen binnen het gebied @@ beschermd worden (zal voor de meeste gebieden, behalve de Peelvenen (daar heeft minimaal 90% van de aanwezige habitattypen een KDW van 400 mol), uitkomen tussen 1000 en 1400 mol. Het bereiken van de stikstofdepositie op het niveau van de meest kritische depositiewaarde in het gebied @@ (in de meeste gebieden 410 mol/ha.jr) wordt voorlopig niet "haalbaar en betaalbaar" geacht.

Methodiek
1. *Bepaal het kritische depositieniveau van de in gebied @@ aangemelde habitattypen op basis van bijlage 1 uit het Alterra-rapport "Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en Natura2000-gebieden" (Van Dobben en van Hinsbergen, 2008);* 2. *Bepaal de oppervlakte van de aangewezen habitattypen in het gebied en de daarbij horende kritische depositiewaarde;* 3. *Bepaal de gewogen gemiddelde depositie waarmee 75-80% van de oppervlakte van de habitattypen beschermd wordt.*

De opgave is een reductie met @@ mol/ha/jr in 18 jaar tijd (de doorlooptijd van 3 beheerplannen), waarbij de huidige gemiddelde depositie van @@ mol/ha/jr (cijfer uit rapport van Royal Haskoning "Stikstofdepositie in 9 Natura2000-gebieden, 2008) gereduceerd wordt tot de gewenste (gemiddelde) tussenwaarde van @@@ mol/ha/jr (ergens tussen de 1000-1400 mol).
Dit is een grote opgave, die enkel gehaald kan worden als de verschillende bronnen van vervuiling hun bijdrage leveren. Dit zijn: landbouw in Brabant (NHx), landbouw in de rest van Nederland en in andere Europese landen (NHx), verkeer en industrie in Nederland en buitenland (NOy).

De bijdrage vanuit de landbouw aan de depositie van stikstof op het gebied @@ is substantieel. @@% van de depositie wordt veroorzaakt door de landbouw in Brabant zelf (cijfer uit rapport van Royal Haskoning "Stikstofdepositie in 9 Natura2000-gebieden, 2008). De landbouw uit de rest van Nederland draagt ook nog @@% bij aan de totale depositie.
Een reductie van de bijdrage aan de ammoniakdepositie vanuit buitenlandse bronnen, wordt voorzien middels de afspraken gemaakt in het kader van de (Europese) NEC-richtlijn 2010 en 2020. Datzelfde

geldt voor de voorziene afname van NOy van verkeer, industrie en energiecentrales vanuit zowel Nederland als het buitenland. Van de landbouw in de regio wordt een evenredige reductie verwacht als van alle andere sectoren die bijdragen aan de totale depositie van stikstof. Uit de cijfers van de Peel bleek dat in de periode 1981-2004 de NOy-depositie met 40% is afgenomen en de NHx-depositie met 27%.

Als we de cijfers op een rijtje zetten leidt dat tot het volgende beeld voor de gebieden De Kampina en De Peelvenen, waarmee het belang van generieke inspanningen wordt onderstreept:

Tabel @: Depositie op Natura2000-gebied De Kampina, veroorzaakt door diverse bronnen, afgeleid uit rapport Haskoning ("Stikstofdepositie in 9 Natura2000-gebieden, 2008) afgezet tegen de opgave na de derde beheerplanperiode (2027).

Depositie per broncategorie	2007	2013	Opgave (schatting) op basis van verdeling habitattypen
NHx-Brabant	734	560	-
NHx-overig	1028	713	-
NOy	685	425	-
Totaal	2447	1698	Ca 1200

Tabel @: Depositie op Natura2000-gebied De Peelvenen, veroorzaakt door diverse bronnen, afgeleid uit Einddocument "Reductie ammoniakdepositie op de Peelvenen (WING, 2008) afgezet tegen de opgave na de derde beheerplanperiode (2027).

Depositie per broncategorie	2007	Opgave, zoals geformuleerd in het eindrapport
NHx-Brabant (30 km)	1775	817
NHx-overig	784	361
NOy	664	305
Totaal	3223	Ca 1500

2. Uitwerking scenario's

2.1 Nulscenario: wat gebeurt er als we niets doen? Huidige situatie op basis van jurisprudentie

Op basis van huidige jurisprudentie wordt bedrijfsontwikkeling (uitbreiding aantal dieren) toegestaan als de depositie overal op het N2000-gebied gelijk blijft of afneemt (dus een depositie-standstill per bedrijf). In de praktijk kan ondanks deze standstill bedrijfsontwikkeling (= uitbreiding aantal dieren) op een aantal manieren plaatsvinden:

- Bedrijf past emissiearme stalsystemen toe en benut vrijkomende emissieruimte door het aantal dieren op het bedrijf uit te breiden. Totale emissie en depositie zijn gelijk of kleiner aan de vroegere waarde.
- Indien voor een sector geen (effectieve) emissiearme technieken voorhanden zijn (bijv. voor melkveebedrijven, geitenbedrijven, pelsdieren) óf als een bedrijf boven het huidige emissieplafond (op basis van het aantal dieren en de stalsystemen cf. de milieuvergunning) wil uitbreiden, dan kan een dergelijk bedrijf momenteel alleen uitbreiden als er een zogenaamde projectsaldering wordt toegepast. Een bedrijf kan alleen maar uitbreiden met emissie (dus depositie), als er elders minstens evenveel depositie wordt verminderd, bijvoorbeeld door een bedrijf dichtbij een N2000-gebied op te kopen en de depositierechten te benutten op een locatie verder weg van het gebied én aan de eis voldaan kan worden dat depositie op alle plekken in het Natura2000-gebied afneemt.
- Nieuwvestiging in LOG's kan alleen maar via de weg van projectsaldering, zoals hierboven beschreven.

Om zowel voor natuur als landbouw een betere invulling van de stikstofparagraaf in de beheerplannen vorm te geven, is zowel in de pilot Peelvenen als in de werkgroep Stikstof-Natura2000 gewerkt aan een alternatief scenario ter vervanging van het huidige scenario. Daarbij vormen de volgende aspecten de kern van de voorgestane aanpak:

- Drempelwaarde: het hanteren van een ondergrens voor depositie van stikstof op de rand van het gebied, waarboven sprake is van een significante invloed vanuit een bedrijf en een bedrijf een Nb-wetvergunning zou moeten hebben;
- Piekbelasting: een waarde waarbij er sprake is van een onacceptabele invloed vanuit het bedrijf en waarboven een Nb-wetvergunning geweigerd wordt en een sanering verplicht wordt;
- Aard en omvang van toepassing extra emissiearme technieken, verdergaand dan huidige generieke regels (AmvB-Huisvesting en IPPC);
- Saldering: de mogelijkheid om te groeien in emissie en/of depositie ten opzichte van huidige situatie, door uitruil van emissie-/depositierechten met andere (stoppende) bedrijven;
- Compartimentering[32]: het voorkomen van opvulling van de met behulp van techniek gereduceerde ammoniakemissie in een nader te bepalen gebied rond een N2000-gebied a.g.v. import vanuit andere landsdelen.

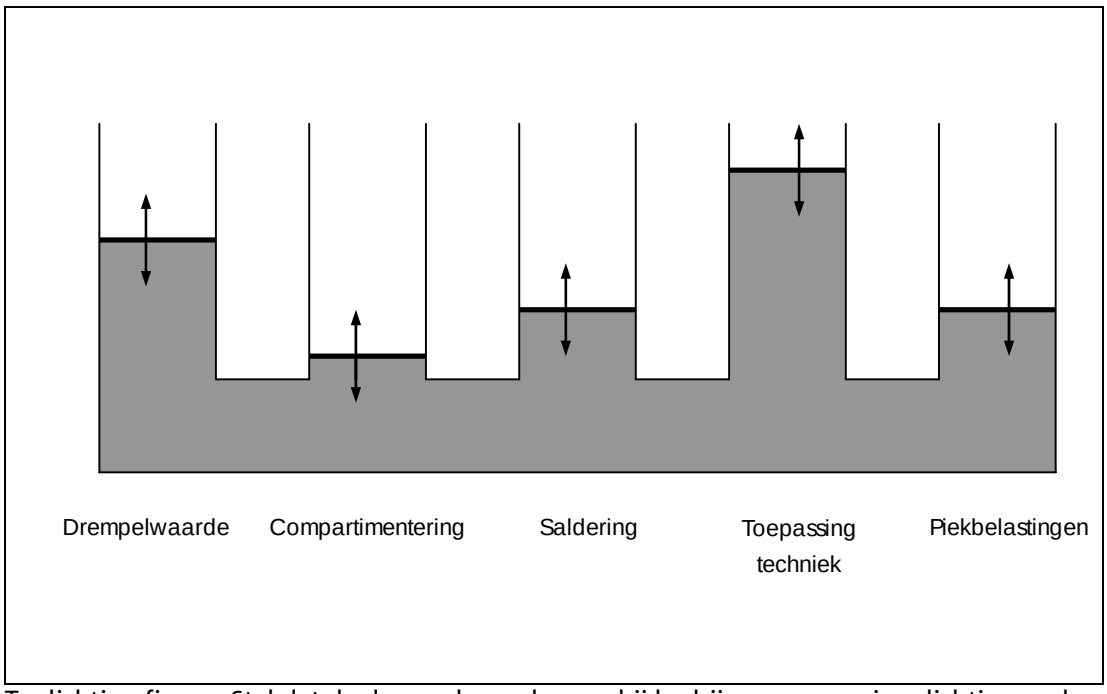
[32] Compartimentering is een wat beladen term: opvulregeling of reductiegarantie zouden wellicht betere termen zijn.

Hieronder wordt beschreven hoe deze aspecten "uitwerken" in de huidige situatie.

Onderdelen instrumentarium	Huidige situatie op basis van jurisprudentie	Wat gaat er fout?
Drempelwaarde	Op dit moment wordt geen drempelwaarde gehanteerd. Elke uitbreiding hoe gering ook is in theorie vergunningplichtig.	Dat betekent dat in theorie elke uitbreiding (hoe gering ook) in NL vergunningplichtig is en dat we 1000-den vergunningen af zouden moeten geven.
Piekbelasting	Tot voor kort kenden we geen waarde voor piekbelasting. Op 11 november 2008 is in GS een te hanteren piekbelastingswaarde afgesproken van 50% van de kritische depositiewaarde (KDW= voo de meeste gebieden 200 mol)	De genoemde waarde voor piekbelasting zal gehanteerd worden bij vergunningaanvragen. Bij depositiewaarden boven de 200 mol wordt een tijdelijke vergunning afgegeven in afwachting van het definitief worden van de beheerplannen. Deze tijdelijke vergunning wordt alleen afgegeven voor situaties die het bestaand gebruik betreffen.
Mate van emissiearme technieken	In huidige situatie wordt niveau van AMvB Huisvesting en IPPC vereist	Nog geen extra emissie-eisen tav melkvee en sectoren buiten AMvB of IPPC, dus inspanningen zijn scheef verdeeld over sectoren. Voorts is nog de vraag op welke manier er extra emissie-eisen (boven AMvB of IPPC) af te dwingen zijn rond een gebied o.b.v. de Nb-wet.
Saldering	Alleen project-saldering (van bedrijf tot bedrijf) toegestaan die netto leidt tot geen toename van de depositie op alle plekken in hetzelfde N2000-gebied	In sommige gebieden zijn er weinig bedrijven te vinden waarmee gesaldeerd kan worden, dus dat leidt tot impasse en kan leiden tot een oneveneredige prijsopdrijving (geldt vooral voor melkvee).
Compartimentering	Geen compartimentering, dus dierrechten komen vanuit gehele land.	Als de extra dieren worden gehaald uit een gebied buiten de invloedszone rond een N2000-gebied, dan wordt er netto voor dat gebied geen "winst" behaald. De laatste jaren is veestapel vooral in Oost-Brabant weer gegroeid en dat werkt extra milieudruk in de hand. Maakt onderbouwing van afname van depositie lastig.

2.2. Uitwerking Alternatief Scenario

Uitwerking op hoofdlijnen:
In onderstaande situatie wordt uitgewerkt op welke manier de situatie voor zowel natuur als voor de dynamiek in de veehouderij zou kunnen verbeteren ten opzichte van de huidige situatie. Hierover is in verschillende werkgroepen (Peelvenen en op provinciaal niveau) gediscussieerd. In de discussies merken we dat de instrumentarium-onderdelen op elkaar inwerken als communicerende vaten: als er op één specifiek onderdeel minder stringente eisen gesteld worden, heeft dat tot gevolg dat aan andere onderdelen meer eisen moeten worden gesteld om tot eenzelfde resultaat te komen. Dat maakt de onderhandelingen erg lastig, aangezien er legio alternatieven zijn. In onderstaande figuur is de onderlinge werking tussen de instrumentarium-onderdelen toegelicht.



Toelichting figuur: Stel dat de drempelwaarde waarbij bedrijven vergunningplichtig worden, relatief hoog wordt (dus soepel) dan stelt dat meer eisen aan bijvoorbeeld de garantie aan het aantal dieren of aan de saldering (veel afroming van rechten). Stel dat er hoge eisen gesteld worden aan de inzet van techniek bij bedrijfsontwikkeling dan kan er bijvoorbeeld soepeler gesaldeerd worden of kan een hogere piekbelasting worden voorgesteld.

In onderstaande tabel worden de afwegingen en de aspecten van het onderhandelingsscenario schematisch weergegeven. In de laatste kolom worden de voorstellen gepresenteerd, waarover bestuurlijk besloten zou moeten worden.

Onderdelen instrumentarium	Hoe zouden we dat geregeld willen hebben?	Afwegingen	Bestuurlijk voorstel
Drempelwaarde: van toepassing voor alle bedrijven in een gebied rond een bepaald N2000-gebied	In elk geval een drempelwaarde waarbij een beperkt aantal bedrijven vergunningplichtig is (te overzien aantal dat een vergunning nodig heeft), dus dat pleit voor een hoge drempelwaarde (immers hoe hoger de drempelwaarde des te minder vergunningen nodig). Aan de andere kant moet de drempelwaarde laag genoeg zijn om te kunnen garanderen dat er een afname van de depositie kan worden afgedwongen. Er dient een behoorlijke categorie vergunningplichtige bedrijven te zijn waaraan aanvullende voorwaarden kunnen worden gesteld.	Een hoge drempelwaarde kan een struikelblok worden. Door het toepassen van een relatief hoge drempelwaarde kunnen relatief veel bedrijven die onder de drempelwaarde vallen uitbreiden tot aan de drempelwaarde. Op die manier kan niet aangetoond worden dat met het plan de depositie op een bepaald gebied omlaag gaat.	Een veilige waarde wat dat betreft is 1 of 2% van de kritische depositiewaarde in het betreffende N2000-gebied. In de meeste gebieden in Brabant betekent dat een drempelwaarde van 4 of 8 mol.** Een aanvullende vraag is of de drempelwaarde in alle gevallen getoetst moet worden op de rand van het N2000-gebied of op de rand van de daadwerkelijke grens van het meest gevoelige habitatgebied. (hoewel de jurisprudentie tot nu toe uitgaat van de rand van het gebied). Voorgesteld wordt dat we dat per gebied bekijken afhankelijk van de ligging van de meest kritische habitattypen en daarvoor een logische begrenzing te zoeken. De juridische onderbouwing van deze werkwijze is in deze beslissend. Bijvoorbeeld in Kempenland-west maakt het nogal wat uit of de (weinig gevoelige) beken meegenomen worden in de toetsing aan de KDW of daarbuiten gelaten worden.
Piekbelasting: van toepassing op bedrijven boven de piekbelasting	Indien bedrijven door hun ongunstige ligging ten opzichte van een N2000-gebied een hoge depositie veroorzaken is het noodzakelijk die bedrijven een Nb-wetvergunning te weigeren. Hier is immers sprake van een significant effect vanuit het bestaande gebruik. Door de rechter zal bij dergelijke depositiepieken al gauw vergunning worden vernietigd.	In het Toetsingskader was een waarde voor piekbelasting opgenomen van 100% van de meest kritische depositiewaarde (KDW) in het betreffende N2000-gebied (voor de meeste Natura2000-gebieden in Brabant betekent dat een waarde van 400 mol). In Peelvenen wordt een piekbelasting van 50% van de KDW voorgesteld. Duidelijk is wel dat de waarde van de piekbelasting relatief laag moet zijn om een voldoende afname van de depositie te	Voorgesteld wordt een piekbelasting van 50% van de kritische depositiewaarde (KDW) van het meest gevoelige habitattype, waarop een overschrijding plaatsvindt van de genoemde 50% van de KDW. Komt in de praktijk neer op een piekbelasting van 200 mol***.

		kunnen garanderen.	
Mate van emissie-arme technieken (stalsystemen en mogelijk toediening van mest): van toepassing op bedrijven met een depositie-waarde tussen de drempel-waarde en de waarde van piekbelasting	In huidige situatie wordt voor middelgrote IV-bedrijven in 2010 niveau van AMvB Huisvesting vereist en voor de grote bedrijven reeds nu IPPC. Voor kleine IV-bedrijven geldt de AMvB-norm vanaf 2013. De vraag is of er van de veehouderij-sectoren rond N2000-gebieden meer verwacht kan worden dan generiek. We kunnen wellicht wel een voorschot nemen op de mogelijke generieke aan-scherping van de eisen ten aanzien van melkveehoude-rij en van IV.	In het voorstel Peelvenen komt een getal van 70%-emissiereductie voor het gehele bedrijf naar voren. ZLTO vindt dat dit getal van 70% van toepassing is voor het gedeelte waarmee uitge-breid wordt.	Voor alle bedrijven in Bra-bant, die uitbreiden en daar-toe een nieuwe stal bouwen wordt een toepassing van emissiearme technieken vereist van BBT++ voor IV-bedrijven voor het nieuw te bouwen deel en minimaal 40% voor rundveebedrijven voor het nieuw te bouwen deel. Aan het eind van het 2e be-heerplan (2021) dienen alle bedrijven voor hun gehele bedrijfsvoering emissiereduce-rende technieken (BBT+ voor IV en 40% melkvee) toegepast te hebben. In de tabel 1 van Bijlage 1 is weer-gegeven wat onder BBT+, BBT++ en -40% wordt ver-staan.
Saldering: van toepassing op bedrijven met een deposi-tiewaarde tussen de drem-pelwaarde en de waarde van piekbelasting	Uitbreiding tot boven de huidige depositiewaarde van een bedrijf moet worden gecompenseerd met deposi-tierechten van een andere locatie. Saldering is mogelijk na opvulling van het deposi-tieplafond van een bedrijf en leidt <u>netto</u> tot minimaal een standstill van de depositie op het betreffend N2000-gebied .	Bij vergunningaanvragen wordt gekeken of het verle-nen van een vergunning ten behoeve van een uitbreiding een depositietoename op een Natura 2000 gebied betekent. Als dat inderdaad het geval is, dan wordt deze toename uit de depositiebank gehaald.	Een op te zetten depositie-bank wordt gevuld met de deposities van stoppen-de/gestopte bedrijven. De door een gestopt bedrijf vermeden depositie wordt toegedeeld aan het gebied waarop de hoogste depositie vanuit het betreffende bedrijf wordt veroorzaakt. <u>Er wordt geen gebruik ge-maakt van rechten van lege vergunningen (vergunningen die voor oktober 2005 niet in gebruik geweest zijn)</u>. Er dient bij gebruikmaking van deze depositierechten emis-siearme techniek te worden toegepast van BBT++ voor nieuwe stallen IV en –40% melkvee.
Compartimentering: van toepassing voor alle be-drijven in een compartiment-eringsgebied	Om te voorkomen dat inzet van emissiearme technieken op uitbreidende bedrijven teniet wordt gedaan door het gebruik van dierrechten van buiten de beinvloedingszone van het betreffende N2000-gebied, wordt een compar-timentering voorgesteld.	Compartimentering dient plaats te vinden in een ge-bied, dat praktisch goed af te bakenen is, bijvoorbeeld gemeentegrenzen of de grenzen van een reconstruc-tiegebied. Om te voorkomen dat het aantal uit te ruilen dieren beperkt is, dient een gebied van een aanzienlijke omvang te worden gedefini-	Vraag is op welke manier dit te regelen is zonder dat het een te ingewikkeld systeem wordt. Het voornaamste is dat er een sturingsmechanisme wordt ingebouwd, waarmee bijgestuurd kan worden als er meer dieren komen*. <u>Opties:</u> o een soort emissie-bank op basis van mili-

		eerd (bijvoorbeeld een 30 km-zone, zoals rond de Peel is voorgesteld).	euvergunninggegevens: bij uitbreiding van het aantal dieren op een bedrijf dient er op een andere plaats in het compartimenteringsgebied een milieuvergunning met een evenredig hoeveelheid emissie te worden ingetrokken; o Monitoring: als het aantal dieren toeneemt met een x% gaan de eisen aan techniek ook met x% omhoog; o Monitoring: als het aantal dieren omhoog gaat met x% dan wordt het afgeven van vergunningen stilgelegd, tot er weer zoveel bedrijven gestopt zijn dat de groei gecompenseerd wordt.

*: De afgelopen drie jaar zijn er 2,5% meer varkensrechten in Brabant terecht gekomen en 3,5% meer pluimveerechten. In sommige regio's is deze toename sterker dan in andere.

**: Bij een drempelwaarde van 1% van de KDW betreft het ca. 1200 bedrijven rond de 9 provinciale N2000-gebieden en bij een drempelwaarde van 2% betreft het ca. 900 bedrijven rond de 9 provinciale gebieden die een Nb-wetvergunning zouden moeten krijgen.

***: Bij een piekbelasting van 50% van de KDW betreft het ca. 190 bedrijven rond de 9 provinciale gebieden met een overschrijding, bij 100% betreft het ca.125 bedrijven en bij 150% ca 100 bedrijven.

Samenvatting gevolgen bedrijven alternatief scenario voor vergunningverlening:

	Bedrijven met een depositie onder de drempelwaarde (dus 1% of 2% van de KDW)	Bedrijven met een depositie tussen drempelwaarde en waarde piekbelasting	Bedrijven boven waarde piekbelasting
Bij bestaande situatie	Bedrijven zijn niet Nb-wetvergunningplichtig.	Krijgen een Nb-wetvergunning	Bedrijf wordt gesaneerd/verplaatst/beëindigd. Indien bedrijven niet willen saneren, beëindigen/verplaatsen dan wordt een tijdelijke vergunning tot aan de vaststelling van het beheerplan afgegeven.
Bij wijziging/uitbreiding	Bedrijven zijn niet Nb-wetvergunningplichtig. Wel van toepassing: o toepassing van technieken; o compartimentering.	Dienen te voldoen aan eisen ten aanzien van: o toepassing van technieken; o saldering; o compartimentering.	Bedrijf wordt gesaneerd/verplaatst/beëindigd. Ook geen tijdelijke vergunning.

2.3 Uitwerking "Bestaand gebruik" en "Plannen en projecten".

Op basis van de schets op hoofdlijnen kan voor de categorieën "Bestaand gebruik" en "Plannen en projecten" de volgende uitwerking worden gegeven. Hierbij vallen alle bedrijven die niets veranderen aan hun bedrijfssituatie binnen "Bestaand gebruik" en alle bedrijven die iets veranderen in de categorie "Plannen en projecten".

Definitie "Bestaand gebruik": Situatie op een bedrijfslocatie van vergunde dieraantallen, diercategorieën en/of stalsystemen op peildatum 1 oktober 2005. De situatie van bestaand gebruik blijft van toepassing zolang het aantal op de peildatum vergunde dieren, betreffende diercategorieën en stalsystemen onveranderd blijven.
Definitie "Plannen en projecten": Indien situatie op een bedrijfslocatie van bestaand gebruik verandert als gevolg van bedrijfsontwikkeling komt een bedrijf in de categorie "Plannen en projecten" terecht. Dit is aan de orde wanneer op een locatie het aantal vergunde dieren,de vergunde diercategorieën of stalsystemen veranderen.

2.3.1 Regels bestaand gebruik

Bestaande rechten t.a.v. dieraantallen en diercategorieën (bestaand gebruik): Er zal niet getornd worden aan bestaande rechten, tot aan het niveau van de waarde voor piekbelastingen. Wanneer in het beheerplan voorgesteld wordt, om bovengeneriek in te grijpen op bestaande rechten t.a.v. dieraantallen en diercategorieën dan zullen deze financieel worden gecompenseerd. Om te voorkomen dat er locaties blijven bestaan specifiek met het oog op het ontlopen van te nemen (BBT+)-maatregelen is de termijn waarvoor een vergunning geldt voor bestaand gebruik, eindig. Voorgesteld wordt deze termijn te laten eindigen op het eind van het 2e beheerplan. Na deze termijn wordt van elk bedrijf (locatie) verwacht dat er (BBT+)maatregelen genomen worden/zijn.

Voor het verlenen van een Nb-wetvergunning voor bestaand gebruik gelden de onderstaande regels gepresenteerd in tabel @@.

Depositie op basis van bestaande situatie op rand van gebied	NB-wet-vergunning	Relatie met borging
Minder dan 1 of 2% van de KDW (dit betekent voor de meeste gebieden in Brabant 4 of 8 mol)	Geen vergunning nodig. Op aanvraag wordt vergunning verleend. Voor deze groep gelden wel aangescherpte voorwaarden (eisen aan het eind van het 2e beheerplan)	Depositie verandert niet t.o.v. huidige situatie.
Tussen 1 of 2% en 50% (dit is voor de meeste gebieden in Brabant tussen 4 of 8-200 mol)	Vergunnen met aangescherpte voorwaarden (eisen aan het eind van het 2e beheerplan)	Bij deze categorie verandert de depositie niet of gaat omlaag, want bij bedrijfsontwikkeling (verandering aantallen dieren of –categorieën) komen ze in de categorie 'Plannen en projecten".
Meer dan 50% (in de meeste gebieden in Brabant: 200 mol)	Verplaatsen of beëindigen (tijdelijk vergunnen of anderszins bepaald in het beheerplan).	Berekenen hoeveel depositie dit scheelt op een gebied met behulp van een verspreidingsmodel.

Toelichting bestaand gebruik (*voorstel*)

- Vóór het einde van 2020 (aan het eind van het 2e beheerplan) is BBT+ verplicht voor het huidige bestaande gebruik (gerelateerd aan peildatum 2005) voor alle bedrijven. Dit betekent:
    a. Voor die IV-bedrijven (locaties) waar geen verandering in dieraantallen of –categorieën heeft plaatsgevonden wordt aanpassing vereist vóór 2021, tot het niveau van BBT+ (zie tabel in bijlage 1). De BBT+ -niveaus voor diercategorieën buiten AMvB of IPPC moeten nog worden vastgesteld. Uitgaande van toepassing van technieken in IV-diercategorieën die vallen onder de AmvB-Huisvesting voor 2010/2013 (waardoor de

meeste varkens- en kippenbedrijven bij doorontwikkeling een nieuwe milieuvergunning nodig hebben) zal er een beperkte categorie IV-stallen overblijven waar t.a.v. stallen, dieraantallen of diercategorieën niets verandert. Dit is het geval bij een aantal diercategorieën die buiten de AmvB of IPPC vallen want bij deze bedrijven hoeft er ook na 2013 wettelijk niets te veranderen;

b. Op melkveebedrijven: 40% reductie over gehele bedrijf t.o.v. emissieniveau op peildatum. Ook hier geldt dat er weinig bedrijven zullen zijn waar eind 2020 niets is veranderd ten opzichte van huidige situatie. Genoemde 40% reductie kan bereikt worden via de optelsom van aanpassing stalsystemen, voerspoor of aanplant hagen Voor de laatste maatregel dient nog een reductiepercentage vastgesteld te worden.

- Bedrijven die piekbelastingen veroorzaken groter dan 50% van de KDW krijgen geen Nb-wetvergunning en kunnen vanaf de eerste beheerplanperiode gebruik maken van een verplaatsings- of beëindigingregeling (zowel IV- als andere veehouderijbedrijven, hiertoe moeten huidige regelingen wel aangepast worden). Bedrijven die door toepassing van technieken <u>zonder groei van dieraantallen</u> onder de 200 mol kunnen uitkomen, kunnen op hun huidige locatie blijven zitten. Bij groei van dieraantallen is in de situatie van <u>bestaand gebruik</u> geen vergunning mogelijk, immers deze bedrijven vallen dan in de categorie "Plannen en projecten" en worden daaraan getoetst. Voor melkveebedrijven die nodig zijn om in de directe zone rond het gebied het grondgebruik relatief extensief en grondgebonden te houden wordt nog een aparte regeling ontworpen (kwaliteitsafweging nader uit te werken).

Aanvullende (bovengenerieke) maatregelen

- In de zone van @@ km rond de Natura2000 gebieden worden stimulerende maatregelen uitgewerkt (inclusief subsidies voor bedrijven in categorie "bestaand gebruik") gericht op:
  a. Introduceren voerspoor rundveebedrijven in 1e beheerplanperiode (in 2e beheerplanperiode worden bedrijven geacht het zelf te betalen, want dan is van een versnelling t.o.v. het vereiste aan het eind van het 2e beheerplan nauwelijks meer sprake);
  b. Emissie-arme stallen in rundveehouderij in 1e beheerplanperiode (idem als hierboven);
  c. Uitrijden van mest, verdergaand dan generieke maatregelen (vanaf 1e beheerplanperiode);
  d. Mestbewerking leidend tot minder ammoniakemissie (vanaf 1e beheerplanperiode);
  e. Plaatsen van hagen rond stallen en in omgeving (vanaf 1e beheerplanperiode).

Aangenomen wordt dat investeringen in ammoniakreducerende technieken in aanmerking komen voor VAMIL/MIA (investeringsaftrekregeling).

<u>2.3.2. Regels voor Plannen en Projecten ten behoeve van ontwikkelende bedrijven</u>

Indien op veehouderijbedrijven (-locaties) bedrijfsontwikkeling resulteert in het houden van méér dieren of andere diercategorieën komt het bedrijf voor zijn Nb-wetvergunning in de categorie "Plannen en projecten". Daarvoor gelden de volgende spelregels:

Depositie op rand van gebied na uitbreiding	NB-wet vergunning	Relatie met borging
Minder dan (1 of) 2%** van de KDW (dit betekent voor de meeste gebieden in Brabant 4 of 8 mol)	Geen vergunning nodig, wel inzet extra techniek en compartimentering.	Onderbouwd moet worden dat bedrijfsontwikkeling op bedrijven onder de 1 of 2% niet leidt tot een significante groei van de depositie op het gebied
Tussen (1 of) 2% en 50% (dit is voor de meeste gebieden in Brabant tussen 4 of 8-200 mol***)	Nb-wetvergunning verlenen binnen de "spelregels": • inzet techniek; • compartimentering; • toepassen van salderingsme-	Op deze bedrijven wordt er techniek toegepast en saldering en in beide gevallen neemt de nettodepositie in het gebied af.

	thode.	
Meer dan 50% van de KDW (in de meeste gebieden in Brabant 200 mol)	Geen vergunning mogelijk	Berekenen hoeveel depositie dit scheelt op een gebied met behulp van een verspreidingsmodel.

Toelichting Plannen en Projecten

1. Toepassing van technieken op bedrijf in 1e beheerplanperiode

1. Het groeiende bedrijf past <u>voor de nieuw te bouwen of te renoveren stallen</u> BBT++ toe. Dit is:
    a. Op IV-bedrijven toepassing van emissiearme technieken tot het niveau van BBT++ (zie tabel 1 in bijlage 1). De BBT++- niveaus voor categorieën buiten AMvB of IPPC worden nog vastgesteld.
    b. In de melkveehouderij: 40% reductie voor de nieuw te bouwen of te renoveren stallen ten opzichte van een situatie zonder inzet van techniek

2. Toepassing techniek aan het eind 2e beheerperiode

Vóór het einde van 2020 (aan het eind van het 2e beheerplan) is BBT+ verplicht voor het gehele bedrijf (BBT+ voor IV en -40% voor melkvee), dus niet alleen voor de nieuwe stalonderdelen en wordt de categorie "Plannen en projecten" qua inzet van technieken gelijkgeschakeld met de categorie bestaand gebruik.

Aanvullende (bovengenerieke) emissiereducerende maatregelen

- In de zone van @@ km rond de Natura2000 gebieden worden stimulerende maatregelen toegepast, gericht op (idem als voor bestaande situatie):
    f. Introduceren voerspoor rundveebedrijven in 1e beheerplanperiode (in 2e beheerplanperiode worden bedrijven geacht het zelf te betalen, want dan is van een versnelling nauwelijks meer sprake);
    g. Emissie-arme stallen in rundveehouderij in 1e beheerplanperiode (idem als hierboven);
    h. Uitrijden van mest, verdergaand dan generieke maatregelen (vanaf 1e beheerplanperiode);
    i. Mestbewerking leidend tot minder ammoniakemissie (vanaf 1e beheerplanperiode);
    j. Plaatsen van hagen rond stallen en in omgeving (vanaf 1e beheerplanperiode).

Aangenomen wordt dat investeringen in ammoniakreducerende technieken in aanmerking komen voor VAMIL/MIA (investeringsaftrekregeling).

<u>Saldering</u>

IV-bedrijven zullen na het voldoen aan het emissieniveau conform de AMvB-Huisvesting in het algemeen nog flink wat depositieruimte beschikbaar hebben, om uit te bereiden in het aantal dieren. Dat geldt niet voor sectoren waar nog geen emissiearme stalsystemen voorhanden zijn. Bedrijven die willen groeien tot boven hun huidige depositieplafond, kunnen de gewenste groei realiseren door het overnemen van depositierechten vanuit een depositiebank. Bedrijven die uitbreiden in aantallen dieren dienen altijd eerst te voldoen aan de techniek-eisen zoals hierboven beschreven (dus BBT++ voor de nieuwe delen en aan de AMvB Huisvesting of IPPC voor het totale bedrijf) alvorens ze een beroep kunnen doen op vanuit de depositiebank. De depositiebank zal worden opgezet met het doel om te voorkomen dat er op de vrije markt veel geld moet worden betaald voor depositierechten (in de "ARP-tijd" ging het om ong. 10 euro per kg ammoniak). Dit geld kan beter worden besteed aan inzet van technieken. De "bank" vormt dan ook een cruciaal onderdeel van de systematiek.

1. De depositiebank wordt gevuld met depositierechten van stoppende/gestopte bedrijven vanaf peildatum 1 oktober 2005 binnen de categorie bedrijven tussen drempelwaarde en piekbelasting.

2. Er wordt geen gebruik gemaakt van rechten van “lege” vergunningen van bedrijven die al lang gestopt zijn maar hun milieuvergunning nog niet ingeleverd hebben, waarbij oktober 2005 voorlopig als peildatum dient.
3. De depositiebank wordt **niet** gevuld met depositiewinst van met gemeenschapsgeld beeindigde bedrijven (deze zijn te vergelijken met RBV-bedrijven en daarvan mochten rechten ook niet buiten het eigen bedrijf toegepast worden) en
4. De depositiebank wordt **niet** gevuld met depositiewinst als gevolg van toepassing van wettelijk vereiste technieken (AMvB en IPPC);
5. In de depositiebank worden de depositierechten afkomstig van stoppende bedrijven verevend tot het niveau van BBT++ bij IV of -40% bij melkvee. Dus depositie afkomstig van een IV-bedrijf met enkele traditionele stallen, wordt verrekend op basis van de vereiste technieken voor nieuwe stallen (BBT++).
6. De bouwblokken/vergunningen (en/en) van de bedrijven waar de rechten vandaan komen worden ingetrokken.

2.4. Compartimentering (opvulregeling)

Bij toepassing van emissiearme technieken ontstaat er depositieruimte op een bedrijf, immers het bedrijf veroorzaakt een lagere depositie dan de huidige situatie. Die depositieruimte mag worden opgevuld tot het vergunde niveau,voor zover het bedrijf niet boven de waarde voor piekbelasting uitkomt. Om te voorkomen dat inzet van emissiearme technieken op uitbreidende bedrijven teniet wordt gedaan door het gebruik van dierrechten van buiten een zone rond het betreffende N2000-gebied, wordt een compartimentering (opvulregeling) voorgesteld. Compartimentering dient plaats te vinden in een gebied, dat praktisch goed af te bakenen is, bijvoorbeeld gemeentegrenzen of de grenzen van een reconstructiegebied.
Vraag is op welke manier dit te regelen is zonder dat het een te ingewikkeld systeem wordt. Het voornaamste is dat er een sturingsmechanisme wordt ingebouwd, waarmee bijgestuurd kan worden als er meer dieren komen.
Opties:

- o een soort emissiebank op basis van milieuvergunninggegevens: bij uitbreiding van het aantal dieren op een bedrijf neemt de emissie op dat bedrijf toe. Op een andere plaats in het compartimenteringsgebied dient een een milieuvergunning met een evenredige hoeveelheid emissie te worden ingetrokken.;
- o Monitoring: als het aantal dieren toeneemt met een x% gaan de eisen aan techniek ook met x% omhoog;
- o Monitoring: als het aantal dieren omhoog gaat met x% dan wordt het afgeven van vergunningen stilgelegd, tot er weer zoveel bedrijven gestopt zijn dat de groei gecompenseerd wordt.

De volgende begrenzing aan de compartimentering wordt voorgesteld:

- Een zone van de reconstructiegebieden N&M-Limburg, de Peel en Peel en Maas rond de Peelvenen, want hier zit ongeveer 30% van het aantal dieren in Nederland, vandaar de “status-aparte” voor Peelvenen;
- Een gebied omvattende de Brabantse reconstructiegebieden voor de Natura2000-gebieden gelegen in reconstructiegebied buiten de invloedszone Peelvenen;
- Een gebied omvattende geheel Nederland voor Natura2000-gebieden buiten het reconstructiegebied (huidige compartimentering).

3. (Juridische) Borging

Voorlopig ingevuld: het wachten is op de notitie van LNV hierover.
Het plan kent 5 onderdelen. De juridische afdwingbaarheid van deze onderdelen wordt hieronder kort toegelicht:

- Het hanteren van een drempelwaarde (bijv 1 of 2% van KDW) is juridisch enkel hard te maken, als aan de hand van de gehanteerde waarde gegarandeerd kan worden dat depositie afneemt. Dat betekent een soort ex-ante evaluatie van de afname van depositie als gevolg van te nemen maatregelen in de categorieën bóven de piekbelasting, tussen drempelwaarde en piekbelasting en in de categorie onder de drempelwaarde;
- Het hanteren van een waarde voor piekbelasting is juridisch geen vraag zolang er geld betaald wordt voor te saneren bedrijven of bedrijfsonderdelen;
- Het eisen van toepassen van extra techniek kan nu alleen nog maar op basis van vrijwilligheid (te denken valt dan aan systematiek die Gemert-Bakel op dit moment toepast). Het afdwingen van maatregelen zou moeten verlopen via de milieuvergunning. Om dat te realiseren zou de Wav aangepast dienen te worden;
- Salderen via een depositiebank lijkt mogelijk, mits voldoende geclausuleerd (zaken als waar komen de depositierechten vandaan, leidt dat tot extra afname, is een afname overal in het gebied voldoende gewaarborgd etc.). Salderen uitsluitend via bank en niet één-op-één, want het systeem is erop gericht dat er niet betaald wordt voor “lucht”;
- Garantieaantal dieren (in de vorm van regionaal emissieplafond) lijkt juridisch mogelijk, maar dat vereist wel een aanpassing van de Wav of anders is een provinciale verordening nodig.

3.1 Terugvaloptie

Systematiek is nu toegespitst op toepassing van extra techniek saldering en compartimentering. Indien
juridische zekerheid voor veehouders niet geboden kan worden (bijv. als bestaand gebruik niet gegarandeerd kan worden) en de ammoniakemissie niet omlaag blijkt te gaan, dan wordt voorgesteld om een terugvaloptie in te bouwen:

- Indien er geen akkoord komt over het niveau van de in te zetten variabelen of als het juridisch niet haalbaar blijkt te zijn, dan vallen we terug op het huidige scenario;
- Tegelijkertijd moet vastgelegd worden wat er dient te gebeuren als blijkt dat de vastgestelde doelen niet gehaald worden (“veiligheidsklep”). Te denken valt aan inzet extra techniek of stopzetten vergunningverlening (zie ook compartimentering).

3.2 Monitoringsysteem

Monitoring is een verplicht onderdeel van het beheerplan. In relatie tot de besproken compartimentering zal een monitoringsysteem ontwikkeld worden op basis waarvan bijgestuurd kan worden. De basis van het monitoringssysteem voor ammoniak is het BVB-bestand van de provincie Noord-Brabant. Gemeenten dienen bij elke wijziging van een milieuvergunning voor veehouderijbedrijven de provincie te informeren.
Met behulp van het monitoringssysteem kan evaluatie van het doelbereik plaatsvinden, m.a.w. halen we met het maatregelenpakket het gestelde doel.

4. Verantwoordelijkheden

Beheerplan:
Vanuit het beheerplan wordt zorggedragen voor:

- Het saneren van de piekbelastingen.
- De uitvoering van de extra stimulerende maatregelen in de directe omgeving van het Natura 2000 gebied

Er moet een toereikend budget worden toegekend door provincie en Rijk

Rijk: Zorgt per direct voor koppeling Nb-wet en milieuvergunning en voor een toereikend budget voor stimulerende maatregelen en saneringssituaties. Tevens voor aanscherping generiek beleid en juridische borging beheerplan (o.a. onderdeel NH3).

Provincie
De provincie draagt de verantwoordelijkheid voor het verlenen van de Nb-wetvergunning. De provincie ontwikkelt hiervoor de kaders (zie beheerplan) en communiceert dit duidelijk naar de vergunningverleners van de gemeenten en naar de ondernemers, zodat duidelijk is welke vergunningaanvragen Nb-wetplichtig zijn en waar ze aan moeten voldoen om de vergunning verleend te krijgen.
De provincie organiseert op het niveau van de reconstructiegebieden een ammoniakbank.

Gemeenten
De gemeenten zijn niet verantwoordelijk voor de Nb-wetvergunningen, maar moeten wel helder hebben welke vergunning Nb-wetplichtig is. Dit moeten zij duidelijk communiceren aan de vergunningaanvrager. Tot de vaststelling van de N2000-aanwijzingsbesluiten dienen gemeenten elke activiteit met mogelijk significante gevolgen te toetsen aan de VHR.

Randvoorwaarden
Er is een samenhangend pakket aan maatregelen opgesteld. Het wordt pas echt duidelijk of het werkt als er een vergunning door Raad van State beoordeeld wordt. Dat brengt een extra risico met zich mee, met name voor de landbouw. Ze moeten instemmen met extra eisen, terwijl de gecreëerde ruimte voor dynamiek niet op voorhand 100 % zeker is. Bevoegde gezagen moeten daarom de garantie af geven dat het totale maatregelenpakket vervalt als vergunningen niet standhouden bij Raad van State.

Bijlage 1 Dummy: Uitwerking emissiewaarden extra staltechnieken

Tabel 1: Emissiewaarden op basis van AMvB, BBT+ en BBT++ - waarden, bewerkt op basis van Beleidslijn IPPC.

			Voor middelgrote bedrijven voor 2010 en kleine bedrijven voor 2013	Voor IPPC-bedrijven >5000kg	Voor IPPC-bedrijven >10.000 kg emissie
Rav	Diercategorie	Tradit.	BBT/AMvB	BBT+	BBT++
	Varkens				
D 1.1	Biggenopfok	0,75	0,23 (69%)	0,21 (72%)	0,11 (85%)
D 1.2	Kraamzeugen	8,3	2,9 (65%)	2,5 (70%)	1,25 (85%)
D 1.3	Guste/dragende zeugen	4,2	2,6 (38%)	2,3 (45%)	0,63 (85%)
D 3	Vleesvarkens e.a.	3.5	1,4 (60%)	1,1 (69%)	0,53 (85%)
	Kippen				
E 2	Legkippen (grond/vol.)	0,315	0,125 (60%)	0,110 (65%)	0,055 (83%)
E 4	Vleeskuikenouderdieren	0,580	0,435 (25%)	0,250 (57%)	0,087 (85%)
E 5	Vleeskuikens	0,080	0,045 (44%)	0,037 (54%)	0,012 (85%)
					40% reductie van stalemissie
A1.6.1	Melkkoeien met beweiding	9,5			5,7
A1.6.2	Melkkoeien permanente opstalling	11,0			6,6

Bijlage 2 Dummy: Uitgangspunten en overwegingen van alternatief scenario

Integrale aanpak: In de landelijk op te stellen Handreiking Stikstof en Natura2000 wordt een integrale gebiedsgerichte aanpak voorgestaan, waarbij bijvoorbeeld de effecten van ammoniak gecompenseerd kunnen worden door het treffen van hydrologische maatregelen. Een integrale uitwerking lijkt echter vooral mogelijk op basis van een nadere invulling daarvan in de beheerplannen. Belangrijk daarbij is dat de meest limiterende factoren het eerst worden opgelost en dat zal in veel gevallen ammoniak betreffen. Overigens is met betrekking tot vergunningverlening niet duidelijk op welke manier diverse aspecten tegen elkaar "uitgeruild" kunnen worden.

Ook andere sectoren dragen bij aan depositiereductie: Hoewel op regionaal niveau de belangrijkste focus ligt op de ammoniakbijdrage uit de veehouderij, zal altijd in de gaten gehouden moeten worden of er ook uit andere sectoren een bijdrage geleverd kan worden aan de reductie van stikstofdepositie. Een reductie van de bijdrage aan de ammoniakdepositie vanuit buitenlandse bronnen, is nodig middels de afspraken gemaakt in het kader van de (Europese) NEC-richtlijn 2010 en 2020. Datzelfde geldt voor de gewenste afname van NOy van verkeer, industrie en energiecentrales vanuit Nederland als het buitenland. Regionaal kan worden gedacht aan energiecentrales of (nieuwe) verkeerswegen. De reductie van de stikstofdepositie vanuit andere sectoren dan landbouw zal worden geregeld via het vergunningenspoor en niet via het beheerplan. Hiervoor komt een apart document, waarvoor de sectornotities (o.a. industrie en verkeer) de basis zullen vormen.

100% bescherming op korte termijn niet haalbaar: Het bereiken van de stikstofdepositie op het niveau van de meest kritische depositiewaarde in Natura2000-gebieden in Noord-Brabant (in de meeste gebieden 410 mol/ha.jr) wordt de komende jaren niet "haalbaar en betaalbaar" geacht. Wél wordt een bescherming voor 75-80% van de oppervlakte in de meeste gebieden haalbaar geacht binnen een termijn van drie beheerplannen (18 jaar). De bepaling van de mate van bescherming zal gebeuren op

basis van de relatieve oppervlakte van alle aanwezige habitattypen in een gebied. Daarmee doen we voor de meest gevoelige habitattypen hetgeen maximaal mogelijk is. Bij dat niveau van bescherming zullen effectgerichte maatregelen nodig blijven. Hiervoor zal de stikstofdepositie dienen te dalen tot een niveau van ongeveer 1000-1400 mol. De enige uitzondering blijft de Peelvenen aangezien dit gebied voor meer dan 95% bestaat uit habitattypen met de meest kritische depositiewaarden (ca. 400 mol/ha.jr).

Maximale benutting van generiek beleid: De AmvB Huisvesting bepaalt dat de meeste bestaande middelgrote varkens- en pluimveestallen aangepast dienen te zijn aan de AmvB-normen vóór 1 januari 2010. Voor kleine bedrijven (minder dan 100 zeugen, 250 vleesvarkens of 25.000 vleeskuikens) geldt dat ze moeten voldoen aan de normen voor 1 januari 2013. De grote bedrijven die onder de IPPC-beleidslijn vallen, dienen te voldoen aan de IPPC-norm vanaf oktober 2007. Alle nieuwbouw in IV dient reeds te voldoen aan de normen van IPPC of AmvB (afhankelijk van de grootte van het bedrijf). Daarbovenop zal moeten worden bezien of het generieke beleid aanpassing behoeft in het kader van NEC-richtlijn 2020 . Dit wordt momenteel o.m. voorbereid in IPO-traject. In elk geval zal er borging moeten plaatsvinden van de bereikte resultaten van het generieke beleid, om te voorkomen dat er door het vervallen van het melkquotum, het mogelijk vervallen van dierrechtensystematiek en de ontheffing van dierrechtensystematiek bij mestverwerking (50% ontheffing voor varkens- en pluimveerechten) er na 2010/2013 weer een stijging plaatsvindt van de totale ammoniakemissie.

Aanhaken bij vergunningtrajecten: In de aanloop naar complete implementatie van de AmvB Huisvesting (2010 en 2013) en van de IPPC-beleidslijn zullen alle ontwikkelende IV-bedrijven de komende jaren bij de gemeente aankloppen voor een nieuwe milieu- en/of bouwvergunning. In feite zullen alle IV-bedrijven die op het gepaste moment **niet** aankloppen bij de gemeente dienen te stoppen, aangezien ze niet voldoen aan de wettelijke eisen. Op dat moment ontstaat er voor de (middel-)grote IV-bedrijven al in 2010 en voor de kleine bedrijven begin 2013 een “natuurlijk” moment om een grootschalige vergunningensanering door te voeren. Voor het traject van Nb-wetvergunningen zal er een schakeling moeten plaatsvinden tussen de meldingen van bedrijven ten behoeve van een nieuwe milieuvergunning en de vraag of er sprake is van een significante depositie op een Natura2000-gebied boven een drempelwaarde waardoor er tevens een Nb-wetvergunning nodig is. In het licht van de invoering van de AmvB Huisvesting en IPPC is het de komende jaren vooral zaak om maximaal in te zetten op de begeleiding van het (gemeentelijke) vergunningentraject.

Geld voor opheffing van piekbelastingen: Voor bedrijven die echt verkeerd zitten ten opzichte van Natura2000-gebieden en een forse belasting op dat gebied veroorzaken is het zaak om geld beschikbaar te stellen ten behoeve van verplaatsing/beëindiging/sanering. Voor IV-bedrijven kennen we de regelingen VIV en BIV, voor resp. verplaatsing en beëindiging. Voor grondgebonden bedrijven (vooral melkvee) kennen we voorlopig alleen een regeling voor verplaatsing indien het bedrijf met meer dan 50% van zijn grond binnen de EHS is gelegen.

Gegarandeerde veestapel op gebiedsniveau biedt mogelijkheden voor individuele bedrijfsontwikkeling: De generieke afname van de ammoniakdepositie en –achtergrondbelasting moet allereerst geborgd worden op gebiedsniveau en vervolgens pas op bedrijfsniveau. De omvang van de veestapel rond het gebied @@ zal ook in de toekomst bepalen hoeveel ammoniak er op gebied @@@ terecht komt. Daarom wordt het van belang geacht het totaal aantal dieren rond het gebied te kunnen garanderen. Binnen een gereguleerde veestapel in een gebied, kan een individueel bedrijf vervolgens weer groeimogelijkheden krijgen in combinatie met toepassing nieuwe technieken. Er dient daarom een garantie dat er rond een Natura2000-gebied geen ammoniakemissies van “elders” bijkomen en als dat wel gebeurt welke extra eisen er dan gesteld kunnen gaan worden.

Extra maatregelen d.m.v. stimulering: Los van de vergunningen is het wenselijk om in de directe omgeving van de Natura 2000 gebieden in de komende jaren extra maatregelen te nemen (dus naast de generiek te nemen maatregelen t.a.v. stallen): stimuleren van mestvergisting en mestverwerking,

betere mestaanwending, plaatsen van houtwallen (afgezien van het verplichte deel via reductie-eisen melkveehouderij) etc.