

Vergaderjaar 2014–2015

32 670

Voortgang Natura 2000

Nr. 95

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2015

In het Algemeen Overleg over de Programmatische aanpak stikstof op 4 februari jl. heb ik u aangegeven dat ik u zou informeren over de invulling van de beleidsregels door provincies en over mogelijke aanpassingen van het Programma aanpak stikstof naar aanleiding van de zienswijzen.

Zienswijzen

Er zijn 561 zienswijzen ingediend. Circa 400 zienswijzen zijn (gedeeltelijk) gebiedsspecifiek en hebben betrekking op gebiedsanalyses. In veel zienswijzen wordt – naast een aantal verbeterpunten – aangegeven dat het goed is dat het PAS-programma er komt. Uit de zienswijzen blijkt een grote betrokkenheid bij de PAS. In de Nota van Antwoord zullen de punten uit de zienswijzen zorgvuldig van reactie worden voorzien.

Ik ga hieronder kort in op de belangrijkste thema's die in de zienswijzen aan de orde komen en op de voorgestelde programmawijzigingen.

a. Gebiedsanalyses

Zienswijzen over de gebiedsanalyses, zoals over habitatkaarten en (gevolgen van) herstelmaatregelen, worden door het bevoegd gezag geanalyseerd en beoordeeld. Beoordeeld wordt of deze zienswijzen aanleiding geven tot aanpassingen van de gebiedsanalyses voor vaststelling danwel inwerkingtreding of dat deze anderszins kunnen worden betrokken bij het gebiedsproces.

Een aantal indieners van een zienswijze verwacht verrottings schade als gevolg van herstelmaatregelen waarmee vernatting van het natuurgebied wordt beoogd. Gevraagd wordt naar het nut en noodzaak van maatregelen, het anders uitvoeren van maatregelen of schadevergoeding. Ook wordt verzocht eerst nader onderzoek te doen naar de effecten van maatregelen. De borging en financiering van de maatregelen zijn ook onderwerpen die worden aangesneden in de zienswijzen. Een deel van de

insprekers wenst meer betrokkenheid bij het gebiedsproces en heeft vragen over de relatie met eerdere gebiedsprocessen. Enkele tientallen zienswijzen leiden tot aanpassingen in de gebiedsanalyses. Deels heeft dit tot gevolg dat habitatkaarten moeten worden aangepast. In de nota van toelichting zal op deze specifieke punten nader worden ingegaan.

b. Hand aan de kraan

In veel zienswijzen wordt zorg uitgesproken over de ambitie van het PAS-programma. Geadviseerd wordt tussendoelen te formuleren en bron- en herstelmaatregelen achter de hand te hebben. Er is zorg over het te vroeg en onomkeerbaar uitgeven van ontwikkelingsruimte. Het Programma beoogt economische ontwikkeling samen te laten gaan met het realiseren van de doelen voor de Natura 2000-gebieden. Het gaat daarbij om het voorkomen van achteruitgang van de habitattypen en leefgebieden van soorten in deze gebieden en om het op termijn waar nodig realiseren van herstel, om op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding voor de habitats en soorten te bereiken. Het programma bevat daartoe maatregelen die leiden tot een afname van stikstofdepositie aanvullend op bestaand beleid en een versterking van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Door deze maatregelen kunnen in en rondom de Natura 2000-gebieden ook nieuwe economische activiteiten worden toegelaten die stikstofemissie met zich brengen. Deze ruimte voor nieuwe activiteiten wordt «ontwikkelingsruimte» genoemd.

De zorgen over dat te snel te veel ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld benadrukken het belang van een goed en doordacht monitoringsprogramma, accurate bijsturingsmogelijkheden en een goede borging van de herstelmaatregelen.

Het PAS-programma heeft kaders neergezet voor monitoring en bijsturing. Het monitoringsplan dat de monitoring op detailniveau beschrijft wordt momenteel verder uitgewerkt met de PAS-partners. Hierbij wordt zo veel mogelijk aangesloten bij bestaande monitoringsprogramma's. Het plan zal gereed zijn voor de inwerkingtreding van het PAS-programma.

Het eerste zesjarige tijdvak van het PAS-programma is verdeeld in twee periodes van 3 jaar en verzekert dat tenminste 40% van de beschikbare ontwikkelingsruimte die niet gereserveerd is voor prioritaire projecten eerst in het tweede tijdvak ter beschikking wordt gesteld. En geeft daarmee uitvoering aan het amendement Dik-Faber en Van Veldhoven (TK 33 669, nr. 85). Dit geeft een extra zekerheid dat ontwikkelingsruimte niet te snel uitgegeven wordt.

Het eerste zesjarige tijdvak in het PAS-programma is gericht op behoud van de natuurdoelen en in enkele gebieden – waar mogelijk – een begin van herstel. De combinatie van depositiedaling met herstelmaatregelen zorgt daarvoor. Het tweede en derde tijdvak (2021–2032) zullen gericht zijn op herstel. Ik zal dit verduidelijken in het Programma.

Het PAS-programma is gebaseerd op realistische aannames. Er wordt rekening gehouden met mee- en tegenvallers. Ik zal daarnaast zorgen dat een pakket met maatregelen wordt ontwikkeld om in overweging te nemen bij onverwachte ontwikkelingen, zodat deze niet hoeven leiden tot het beperken van ontwikkelingsruimte. Hierbij kijk ik met de PAS-partners en stakeholders naar alle kosteneffectieve stikstofemitterende activiteiten en herstelmaatregelen alsmede naar de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen.

Voor inwerkingtreding van het PAS-programma zullen afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van de herstelmaatregelen uit de gebiedsanalyses, zodat de uitvoering daarvan is verzekerd. Met behulp van monitoring wordt de voortgang van de uitvoering in beeld gebracht, zodat bij vertraging kan worden bijgestuurd. Overigens worden op dit moment reeds herstelmaatregelen uitgevoerd op basis van het Natuurpact.

c. Ontwikkelingsruimte

In verschillende zienswijzen wordt de zorg geuit of er voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Landelijk is ontwikkelingsruimte beschikbaar voor economisch ontwikkelingen volgens het hoge economisch groeiscenario van het Centraal Planbureau (CPB) (2,5% economische groei) en voor de veehouderij volgens de prognoses van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Onderdeel van het PAS-programma is de Overeenkomst generieke maatregelen die ik met de veehouderij heb gesloten. Daarbij heb ik mij ertoe verplicht dat een deel van de hierdoor gerealiseerde emissiereductie weer als ontwikkelingsruimte beschikbaar zal worden gesteld voor de veehouderij.

In een aantal zienswijzen komt de wens naar voren om ook met andere sectoren dan de veehouderij emissiereducerende afspraken te maken, in ruil voor meer ontwikkelingsruimte in segment 2. Op die manier kunnen sectoren zelf hun collectieve verantwoordelijkheid nemen om meer ontwikkelingsmogelijkheden te creëren. Ook het lid Leenders heeft dit gesuggereerd in het debat van 4 februari 2015. Ik sta hier positief tegenover en wil in het definitieve PAS-programma deze mogelijkheid opnemen en beschrijven hoe dergelijke sectorafspraken een plek kunnen krijgen in de PAS, zonder vooruit te lopen op de verdere invulling daarvan. Het daadwerkelijk maken van sectorafspraken vergt separate besluitvorming.

In een aantal zienswijzen is gevraagd naar de borging dat 56% van de reductie van de landbouw ook daadwerkelijk voor de sector beschikbaar is, zoals afgesproken in bovengenoemde Overeenkomst. Dit is in het AO van 4 februari jl. ook opgebracht door de leden Lodders en Geurts. Door jaarlijkse monitoring wordt zowel het verloop van de emissiereducerende maatregelen als de uitgifte van depositieruimte aan de veehouderij gevolgd. Uitgaande van de verwachte groei van de andere sectoren die een beroep doen op de ontwikkelingsruimte in segment 2 is in het eerste tijdvak ontwikkelingsruimte beschikbaar met een omvang van ruim tweederde van de door de sector te realiseren extra emissiereductie in 2020. Dit laat onverlet dat er verschillen ontstaan tussen PAS-gebieden. In alle PAS-gebieden zal ontwikkelingsruimte voor de veehouderij beschikbaar zijn.

Ik heb er vertrouwen in dat de landbouw voldoende ontwikkelingsruimte ter beschikking heeft. Om de zorg van de sector op dit punt weg te nemen ben ik voornemens om in het PAS-programma vast te leggen dat, indien bij de tussenevaluatie blijkt dat de extra emissiereductie op schema loopt maar minder dan 56% van de hierdoor gerealiseerde depositiedaling als depositie-en ontwikkelingsruimte voor de landbouw beschikbaar was, in de tweede helft van het eerste tijdvak expliciet depositieruimte zal worden gereserveerd voor de veehouderij.

Ik wil niet op voorhand een apart segment voor de veehouderij creëren omdat dit het Programma ingewikkeld en minder flexibel maakt en dit zeker op gebiedsniveau kan leiden tot een beperking van economische ontwikkelingen, ook voor de landbouw.

Ook het punt van het vergunnen van beweiding en bemesting is in de zienswijzen naar voren gekomen. Bij brief van 2 maart 2015 (TK 32 670, nr. 92) heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voornemen om een algemene maatregel van bestuur in procedure te brengen die voorziet in een vrijstelling van de vergunningplicht, bedoeld in artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998, voor deze activiteiten. Voor het programma heeft dit geen gevolgen; de effecten van deze activiteiten in termen van stikstofdepositie zijn meegenomen bij de autonome ontwikkelingen waarmee in het PAS-programma rekening is gehouden.

d. Verduidelijking en transparantie

Veel zienswijzen vragen om verduidelijking van onderdelen van het Programma. In de meeste gevallen zal ik in de Nota van Antwoord een verduidelijking geven. Een aantal punten zal ik in het programma zelf verduidelijken.

In een aantal zienswijzen wordt gevraagd naar de besluitvorming ten aanzien van de prioritaire projectenlijst en betrokkenheid bij aanpassing daarvan. De prioritaire projecten van het Rijk liggen vast in de door uw Kamer geaccordeerde rijksinfrastructuurprojecten waaronder het MIRT en projecten voorkomend uit de nota «In het belang van Nederland». De provinciale prioritaire projecten kennen hun basis in provinciale besluitvorming door het college van gedeputeerde staten. Toevoeging van prioritaire projecten moet op eenzelfde basis gestoeld zijn. Over het algemeen betrekken provincies bij dit soort besluiten belanghebbenden. De wijze waarop kan per provincie en project verschillen.

Een aantal indieners van zienswijzen geeft aan betrokken te willen zijn bij de bijsturing. Ik heb u in het AO van 4 februari jl. aangegeven dat ik u jaarlijks zal berichten over de monitoring. In geval de monitoring aanleiding geeft tot bijsturing zal ik relevante partijen betrekken bij de wijze van bijsturen.

Uit de zienswijzen blijkt dat er onduidelijkheid heerst over de monitoring van de stikstofcyclus, deze zal ik beter beschrijven in het programma. In een aantal zienswijzen worden vragen gesteld bij de deugdelijkheid van de onderbouw van de drempelwaarde van 0,05 mol. Ik zal de onderbouw daarvan nader beschrijven in het Programma.

In een aantal zienswijzen wordt gevraagd hoe de PAS moet worden gezien in relatie met de Wet Ammoniak en Veehouderij. Ook dat zal ik nader toelichten in het Programma.

e. Overig

De zienswijzen over de relatie met het buitenland zijn tweeledig. Enerzijds wordt gevraagd de toetsing van Nederlandse activiteiten op buitenlandse Natura 2000-gebieden te vergemakkelijken. AERIUS kan hier ondersteuning bieden door het effect van individuele projecten te berekenen. De passende beoordeling wordt uitgebreid met het effect van het PAS-programma op de buitenlandse gebieden. Anderzijds wordt betwijfeld of buitenlandse activiteiten die depositie veroorzaken op Nederlandse Natura 2000 gebieden voldoende worden getoetst. De bestaande overleggen met Duitse deelstaten en Belgische gewesten zal ik benutten om hierover goede afspraken te maken.

Er zijn zienswijzen ingediend met betrekking tot de vergunningverlening aan interimmers. De mogelijkheid tot het eenvoudig legaliseren van het feitelijk gebruik wordt niet wenselijk geacht terwijl aan de andere kant wordt aangegeven dat het beperken van de onderbouw van de feitelijke situatie in de jaren 2012 tot en met 2014 niet ruim genoeg is. Met

name sectoren buiten de landbouw geven aan dat ze hierdoor vanwege de economische crisis afgelopen jaren zijn benadeeld.

De uitgangssituatie wordt vastgelegd in de Ministeriele Regeling.

Toekomstige uitbreidingen doen een beroep op de ontwikkelingsruimte indien nog niet NB-wet vergund.

De provincies geven aan de interimmers te vergunnen op basis van het feitelijk gebruik. Over de wijze waarop het vergunnen vorm krijgt en hoe ondernemers dit kunnen regelen, zullen provincies belanghebbenden en maatschappelijke partners via de website informeren. Provincies kiezen daarmee voor een passieve maar generieke communicatielijijn. Het keuzemoment tot het initiatief van de aanvraag ligt bij de ondernemers.

Indien zich bij de uitvoering van het PAS-programma onverhoopt situaties voordoen waarin de provincie(s) of andere partijen wordt (worden) geconfronteerd met onbedoelde maatschappelijke en/of financiële (neven)effecten als gevolg van (de uitvoering van) het programma, dragen en nemen Rijk en provincie(s) gezamenlijk verantwoordelijkheid voor een oplossing die voor alle partijen redelijk en aanvaardbaar is. In ieder geval bij de eerstkomende evaluatie van het Natuurpact in 2016 of zoveel eerder als één van de partijen hier aanleiding toe ziet, zal worden getoetst of er sprake is van onbedoelde (neven)effecten en bespreken partijen de gezamenlijke oplossing.

Een aantal partijen heeft aangegeven dat onduidelijk is hoe de PAS-systematiek in de praktijk gaat werken. Om daar beter zicht op te krijgen en om voorbereid te zijn op mogelijke bijsturing, stellen zij voor om «botsproeven» uit te voeren. Ik wil dergelijke proeven samen met betrokken stakeholders uitvoeren.

Provinciale Beleidsregels

Provincies zijn met elkaar onderstaande tekst overeengekomen:

De provincies streven naar zo veel mogelijk uniformiteit in beleidsregels. Zij willen voorkomen dat grote bedrijven in één keer de beschikbare ontwikkelingsruimte benutten. Op dit moment wordt gedacht aan een gemiddelde cumulatieve waarde voor uitbreidingen van 3 mol depositie/ha voor de eerste PAS-periode. Theoretisch kunnen daarmee op basis van de verwachte economische groei van 2,5% gemiddeld 94% van de vergunningaanvragen in Nederland worden verleend, zo verwachten de provincies.

Er worden nog nadere berekeningen gemaakt of er onderbouwd afwijkingen mogelijk dan wel moeten zijn vanwege soms zeer beperkte ontwikkelingsruimte of soms juist veel beschikbare ontwikkelingsruimte. Verder willen de provincies voorkomen dat onnodig ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld. Gedacht wordt aan een termijn van 2 jaar waarbinnen een aanvraag gerealiseerd moet zijn, anders vervalt de vergunning en wordt de ontwikkelingsruimte weer bijgeschreven.

Maatwerk is vereist, daarvoor wordt gewerkt met een hardheidsclausule. Gegeven het feit dat het hier gaat om een rekentechnische benadering wordt er aan gedacht om – uitgaande van zo veel mogelijke gelijkheid in alle provincies – deze uitgangspunten na een jaar te evalueren.

Een aantal provincies denkt daarnaast na over aanvullende provinciale beleidsregels op het gebied van duurzaamheid. Ook deze beleidsregels tussen provincies moeten worden afgestemd, omdat deze effect kunnen hebben over provinciegrenzen heen.

In de ministeriële regeling zal vastgelegd worden dat activiteiten waarvoor een melding volstaat binnen een in overleg met de provincies te bepalen termijn na melding aangevangen moeten zijn.

Hiermee acht ik u inzicht gegeven te hebben in hoeverre de zienswijzen leiden tot aanpassing van het PAS-programma en in de stand van zaken ten aanzien van de provinciale beleidsregels.

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