De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-GRAVENHAGE

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
14 november 2008	2008Z05832	DN. 2008/3439	24 november 2008
onderwerp	2008D15354	doorkiesnummer	bijlagen
Kabinetsreactie op het rapport van de taskforce Trojan en de handreiking			1

Geachte Voorzitter,

Op 30 juni jl. heb ik u het rapport van de Taskforce Stikstof/ammoniak i.r.t. Natura 2000, voorgezeten door de heer Trojan, aangeboden. Het rapport geeft advies over het omgaan met de problematiek van te hoge stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

Hierbij geef ik u de reactie van het kabinet op het advies van de Taskforce. In deze reactie ga ik in op de 9 aanbevelingen van de Taskforce en geef ik aan hoe het kabinet met de verschillende aanbevelingen om zal gaan.

§1. Inleiding
Een teveel aan stikstofdepositie is nadelig voor met name voedselarmere natuur. Al 25 jaar wordt gewerkt aan het terugdringen van de overmaat aan stikstofdepositie in Nederland die, zoals blijkt in de publicatie Ammoniak in Nederland[1], hoofdzakelijk het gevolg is van groei van de intensieve veehouderij in de periode 1950-1980, zowel in Nederland als in onze buurlanden.

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit
Directie Natuur
Willem Witsenplein 6
Postadres: Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage
Telefoon: 070 - 3786868
Fax: 070 - 3786100

De ontwikkeling sinds begin jaren 90 van de vorige eeuw is minder dieren, dus minder mest en dus minder ammoniak. Daarnaast zijn er generieke maatregelen getroffen - afdekken van meststofopslagen, emissiearm aanwenden van mest, emissiearme huisvesting, veevoerspoor en zonering rond kwetsbare natuur - die ervoor hebben gezorgd dat de ammoniakemissie de afgelopen jaren is gedaald. Ook de Reconstructiewet concentratiegebieden levert een bijdrage aan het verminderen van de depositie op natuur door de gebiedsindeling die gehanteerd wordt. Vanuit de veehouderijsector is de afgelopen jaren dus al een behoorlijke bijdrage geleverd aan het oplossen van de ammoniakproblematiek.

[1] Ammoniak in Nederland, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Bilthoven, juni 2008.

Langzamerhand begint de stikstofdeken dunner te worden, hoewel die op veel plaatsen nog zodanig is dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de natuur in ons land duurzaam in stand te kunnen houden. Er zijn nog aanvullende maatregelen te nemen in de veehouderijsector, maar ook voor andere sectoren zal goed gekeken moeten worden welke winst nog te behalen is.

In Nederland wordt het probleem van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden zwaarder gevoeld dan in de ons omringende landen. Dat heeft te maken met het feit dat we in een dicht bevolkt land leven, waarin kwetsbare natuur en bijvoorbeeld veehouderijen dicht bij elkaar liggen. Die natuur willen we graag behouden. Niet alleen omdat de Europese Unie ons daartoe verplicht, maar vooral ook om dat we zelf trots zijn op die natuur en er van willen blijven genieten.

Het kabinet acht het echter ook van het grootste belang dat er daarnaast ook plaats blijft voor een vitale veehouderijsector. De sector is van groot maatschappelijk en economisch belang. We vinden het ook van belang dat er koeien in de wei staan. Daarmee kunnen we het landschap open houden, en een typisch Nederlands beeld in stand houden. Het beschermen van de natuur en tevens ruimte maken voor de ontwikkeling van de veehouderijsector en andere economische ontwikkeling vereist een zeer zorgvuldige afweging van de verschillende belangen. Het beleid is erop gericht om oplossingen in beeld te krijgen die aan alle belangen recht doen.

De toename van stikstofdepositie, bijvoorbeeld door uitbreiding van een bedrijf, moet altijd in de context gezien worden van de te behalen Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen. Het is belangrijk om te analyseren wat de meest belemmerende factoren zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Soms is dat stikstofdepositie en soms zijn het andere factoren. Eén en ander laat overigens onverlet dat uiteindelijk alle abiotische condities die beperkend zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen op orde moeten worden gebracht. Als stikstofdepositie niet de meest belemmerende factor is voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen, maar bijvoorbeeld de hydrologische situatie, dan kan het in beschouwing nemen van hydrologische herstelmaatregelen leiden tot een andere beoordeling van een (voorgenomen) activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt.

De uitdaging zit hem in het maken van een integrale, gebiedsgerichte afweging om te bepalen of een (voorgenomen) activiteit in een bepaald geval wel of niet kan worden toegestaan. Die afweging zal altijd op gebiedsniveau moeten plaatsvinden, waarbij het bevoegd gezag zelf tot een oordeel moet komen. In de volgende alinea's zullen de acht aanbevelingen uit het rapport van de Taskforce Trojan worden behandeld en zal het kabinet per aanbeveling aangeven hoe zij hiermee om zal gaan.

§ 2, Aanbeveling 1, 3, 4, 5
Vergroot de beleidsruimte van het bevoegd gezag voor vergunningverlening en maak een nieuwe handreiking

De aanbevelingen luiden: vergroot de beleidsruimte van het bevoegd gezag voor vergunningverlening.

Het bevoegd gezag (de provincies en het ministerie van LNV) is bij uitstek in staat met kennis van en ervaring in het gebied deze afwegingen te maken. Stel het bevoegd gezag in staat deze afweging ook goed te maken. Op deze wijze behelst het oordeel van de bestuursrechter niet meer dan een marginale toetsing.
We raden het Rijk wel aan een nieuwe handreiking te maken voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag wordt zo geholpen en ondersteund bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van een significante verslechtering en daarmee bij het al dan niet verlenen van een vergunning. Deze handreiking moet niet worden dichtgetimmerd, maar zal een aantal aandachtspunten moeten bevatten waarmee het bevoegd gezag rekening dient te houden. Te denken valt hierbij aan:

- *de invloed van andere milieuaspecten dan ammoniak, zoals het waterpeil;*
- *het belang van de achtergronddepositie in relatie tot de bedrijfsgerichte depositie;*
- *de invloed van andere sectoren, zoals industrie en verkeer;*
- *De mogelijkheid bedrijfsgerichte maatregelen te nemen, zoals innovatie in stalsystemen of aanplant van hagen rondom de stal;*
- *de lokalisering van de gevoelige habitattypen in een gebied;*
- *de mogelijkheid van gebiedsgericht salderen.*

Deze handreiking dient, net als het vervallen toetsingskader, in elk geval een richtsnoer te zijn voor de periode tot aan de beheerplannen. Omdat na het advies en de uitspraak van de Raad van State een aantal vergunningen nog moet worden afgehandeld, verdient het aanbeveling deze handreiking snel op te stellen.
Breng een betere balans aan tussen de verantwoordelijkheid van de individuele vergunningaanvrager enerzijds en het bevoegd gezag en de betrokken overheden anderzijds. Een betere balans doet recht aan het collectieve belang om ecologische, economische en andere belangen in een gebied geïntegreerd af te wegen

Het kabinet heeft de aanbeveling met betrekking tot het opstellen van een handreiking reeds overgenomen. Een proeve van de door de Taskforce beoogde handreiking is opgesteld en wordt u tezamen met deze kabinetsreactie aangeboden. De handreiking is opgesteld in overleg met provincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De handreiking bevat nadrukkelijk geen generieke grenswaarden of andere bepalingen, maar bevat aanwijzingen voor de beoordeling van bestaand gebruik en voorgenomen activiteiten in of in de omgeving van Natura 2000-gebieden die stikstofdepositie veroorzaken. Het is aan het bevoegd gezag om maatwerk te leveren bij de beoordeling van (voorgenomen) activiteiten en daarbij zoveel mogelijk relevante factoren te betrekken. De handreiking kan daarbij gehanteerd worden als een hulpmiddel.

Het behalen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen staat centraal. Dit betekent dat bij de beoordeling van bestaand gebruik en voorgenomen activiteiten het steeds gaat om de vraag of deze zich wel of niet verhouden met de instandhoudingsdoelstellingen en of nadere voorwaarden of beperkingen aan de orde zijn. Er mag daarbij in principe geen verslechtering plaatsvinden ten opzichte van de huidige situatie en ook mag het op termijn halen van de instandhoudingsdoelstellingen niet in het gedrang komen.

Zoals de Taskforce Trojan aan heeft gegeven zijn er verschillende factoren van invloed op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen; stikstofdepositie is er één van.

Aan de hand van een zevental hulpvragen wordt in de handreiking inzichtelijk gemaakt welke aspecten van belang zijn en betrokken dienen te worden bij een integrale, gebiedsgerichte beoordeling. Het gaat daarbij om inzicht in: de instandhoudingsdoelstellingen van voor stikstofdepositie gevoelige soorten en habitattypen, de locatie van deze habitattypen en soorten binnen de Natura 2000-gebieden, de huidige staat van instandhouding van betreffende habitattypen en soorten, de meest beperkende abiotische condities voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, de ontwikkeling van de relevante abiotische condities, het effect van de (voorgenomen) activiteit en het cumulatief effect van alle activiteiten die invloed hebben op het betreffende habitattype of de soort. Ook wordt aangegeven hoe men aan informatie kan komen over deze aspecten. Om één en ander inzichtelijk te maken worden een aantal voorbeelden geschetst. Afhankelijk van de situatie kan een afname van depositie worden 'verrekend' met de depositie veroorzaakt door de activiteit die ter beoordeling voorligt (saldering), zodat ruimte ontstaat voor economische ontwikkeling. Het voordeel hiervan is dat economische ontwikkeling, mits deze gepaard gaat met afname van de milieudruk, het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen dichterbij kan brengen.

Algemeen geldt dat hoe vollediger antwoord kan worden gegeven op de hulpvragen, hoe beter kan worden gemotiveerd dat een vergunning al dan niet kan worden verleend of een (voorgenomen) activiteit al dan niet kan worden opgenomen in een beheerplan. De weging van verschillende aspecten op grond van een integrale aanpak zal, ten opzichte van de huidige situatie, complexer en meer beleidsmatig of bestuurlijk van aard zijn, waarbij ecologische aspecten natuurlijk wel cruciaal blijven. De vergunningverlening zal hierop moeten worden toegesneden. Daarbij wordt bovendien opgemerkt dat de ontstane inzichten mee kunnen brengen dat er eerder duidelijkheid bestaat over het te verrichten onderzoek, wat gunstig kan zijn voor de onderzoekskosten die de initiatiefnemer moet maken. Het kabinet acht dat wenselijk, in het licht van de uitkomsten van de Commissie Elverding.

Deze handreiking vormt niet het einde maar juist de start van een leerproces. Momenteel zijn er nog geen praktijkvoorbeelden van een integrale beoordeling zoals deze wordt voorgestaan met de handreiking. Het komt nu aan op 'pionieren' voor het bevoegd gezag. In de komende periode zullen door nog op te bouwen ervaringen, kennis en jurisprudentie voorbeelden ontstaan en (nieuwe) kaders voor de beoordeling van (voorgenomen) activiteiten.
Om dit proces zo efficient mogelijk te laten verlopen is het van belang om relevante kennis te ontwikkelen en opgedane kennis actief te delen zodat niet het wiel steeds opnieuw wordt uitgevonden. Het Natura 2000-steunpunt (dat voor en door bevoegde gezagen is) zal dit proces faciliteren.

§ 3 Aanbeveling 2 Rechtstoegang

De aanbevelingen van de Taskforce op dit punt luiden:

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

Onderzoek, met inachtneming van de randvoorwaarden uit het Verdrag van Aarhus, wat de mogelijkheden en de mogelijke consequenties zijn van een eventuele aanpassing van de rechtstoegang in Nederland, specifiek in relatie tot de Natuurbeschermingswet 1998.

Het kabinet omarmt het idee van de taskforce dat de gang naar de rechter zoveel mogelijk kan worden vermeden door ernaar te streven op gebiedsniveau overeenstemming te bereiken met landbouworganisaties en milieu- en natuurorganisaties over de te volgen route en de te nemen maatregelen. Zoals ook in de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Elverding is aangegeven, kunnen bezwaren en beroepen worden voorkomen door betrokkenen vroegtijdig actief te betrekken in het voorbereidingsproces[2].

Het gegeven dat in veel gebieden de partijen met hun uiteenlopende belangen gezamenlijk oplossingen voor de problematiek proberen te vinden, spreekt het kabinet erg aan. Geschillen worden in deze gebieden niet via de rechter uitgevochten, maar de partijen zitten samen aan tafel om de geschillen op te lossen.
In een aantal gebieden is dit proces nog niet van start gegaan, soms is er eerst een cultuuromslag nodig, alvorens de partijen samen aan de slag kunnen gaan.
Waar procedures voor de rechter nooit geheel kunnen worden uitgesloten, is van belang dat de belanghebbenden bij het aangevochten besluit snel duidelijkheid hebben. Naar het oordeel van het kabinet kunnen de recente ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht bijdragen aan het versnellen van procedures.
In het bijzonder van belang zijn de diverse initiatieven om de zogenoemde "bestuurlijke lus" in wetgeving vast te leggen. De bestuurlijke lus is een regeling, die de bestuursrechter de mogelijkheid biedt om hangende een beroepsprocedure het bestuursorgaan de gelegenheid te geven om gebreken in een bestreden besluit te herstellen in plaats van dit besluit meteen te vernietigen. Het kabinet ziet in de bestuurlijke lus mogelijkheden om sneller tot een verbeterd besluit te komen.
Tot nu toe is de bestuurlijke lus alleen nog in de Wet milieubeheer opgenomen. Er zijn al meerdere initiatieven om de bestuurlijke lus ook in andere wetten op te nemen, waaronder de Natuurbeschermingswet 1998.
Ondertussen is door de leden Vermeij, Koopmans en Neppérus een initiatiefvoorstel ingediend tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een "regeling voor herstel van gebreken in een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter" (Wetsvoorstel Vermeij, Koopmans, Neppérus bestuurlijke lus Awb)[3]. Als deze algemene regeling wordt opgenomen in de Awb, zal de bestuurlijke lus verdwijnen uit de bijzondere wetten.

[2] Kamerstukken II 2007/08, 29385, nr. 19.
[3] Kamerstukken II 2007/08, 31352, nr. 3.

Zoals recent aan u is gemeld, heeft het kabinet voorts het voornemen om een relativiteitsvereiste op te nemen in het dit jaar in te dienen wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht[4]. Het relativiteitsvereiste houdt in dat een appellant zich alleen kan beroepen op schending van een norm indien die strekt tot bescherming van zijn belang. Het relativiteitsvereiste beperkt dus niet de kring van belanghebbenden, maar de argumenten die een belanghebbende kan aanvoeren. Uw Kamer heeft zich recent voorstander getoond van het relativiteitsvereiste[5].

Verder is recent een amendement aangenomen dat ertoe strekt in de Natuurbeschermingswet 1998 de kring die zienswijzen kan indienen tegen een ontwerpbesluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied te beperken van “een ieder” tot belanghebbenden[6]. Hiermee wordt de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen beperkt tot degenen wiens belangen rechtstreeks bij een besluit zijn betrokken. Deze wijziging sluit aan bij de mogelijkheid voor belanghebbenden om beroep in stellen tegen besluiten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

Meer specifiek over de toegang tot de rechter, merkt het kabinet op dat dit niet geïsoleerd kan worden bekeken voor de Natuurbeschermingswet 1998. Uitgangspunt is dat indien een wet aan een bestuursorgaan de mogelijkheid toekent besluiten te nemen, voor belanghebbenden de mogelijkheid moet bestaan tot het instellen van beroep bij de administratieve rechter, behoudens bijzondere gevallen. Ook in de Natuurbeschermingswet 1998 is bepaald dat belanghebbenden beroep kunnen instellen. Het belanghebbendenbegrip vervult een centrale rol in de Algemene wet bestuursrecht en werkt door in het gehele Nederlandse bestuursrecht. Daarmee wordt gestreefd naar eenheid in toepassing in de (rechts) praktijk. Het kabinet wil het belanghebbendenbegrip daarom in een breder verband bekijken, met inachtneming van het advies dat in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) aan de Raad van State wordt gevraagd over de toepassing van het belanghebbendenbegrip in relatie tot internationale regelgeving, in het bijzonder het Verdrag van Aarhus. Daarbij is onder meer gevraagd welke criteria kunnen of moeten worden gehanteerd bij de toepassing van het belanghebbendenbegrip bij besluiten over milieuactiviteiten die onder de reikwijdte van die regelgeving vallen[7].

Tot slot wijst het kabinet op het voornemen om in aanvulling op de hiervoor genoemde initiatieven te bezien of er andere mogelijkheden zijn om de besluitvorming en geschilbeslechting in het bestuursrecht, in het bijzonder het omgevingsrecht, te versnellen. Een dergelijk fundamenteel onderzoek van het bestuursprocesrecht zal uiteraard wel de nodige tijd vergen (zie hierover de brief de minister van Justitie van 29 oktober jl., 5569624/08/6).

[4] Kamerstukken II 2007/08, Antwoord op vragen van de leden Spies, Koopmans, Van de Camp en Van Gennip, nr. 2122 en Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 19.
[5] Zie de aangenomen motie van de leden Krom en Koopmans, Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 12.
[6] Kamerstukken II 2007/08, 31038, nr. 9.
[7] Kamerstukken I 2007/08, 30 844, G, blz. 23.

§ 4 Aanbeveling 6 Maak duidelijke afspraken over te behalen doelstellingen en tussendoelen, en de verantwoordelijkheden

De aanbeveling van de Taskforce luidt als volgt:

Maak, met als randvoorwaarde de verdere daling van de stikstofdepositie, in de beheerplannen afspraken over een duidelijke fasering van de te behalen doelstellingen en benoem daarbij concrete tussendoelstellingen en verantwoordelijkheden. Wees hierbij realistisch en waarborg zo veel mogelijk het draagvlak onder de betrokkenen voor deze maatregelen. Aandacht is nodig voor de financiering van de kosten die voortvloeien uit de maatregelen in het beheerplan. Dit is ook van belang voor het draagvlak voor de beheerplannen.

§ 4. 1 gebiedsdoelen
Het kabinet ondersteunt deze aanbeveling. Er is winst te behalen bij het vaststellen van de (tussen) doelen in de specifieke gebieden: de Vogel- en Habitatrichtlijn stellen geen tijdslimiet voor het verwezenlijken van instandhoudingsdoelstellingen. Temporiseren kan, als zichtbaar gemaakt wordt dat aan de instandhoudingsdoelstellingen wordt gewerkt en hoe dat wordt gedaan. De uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen in de tijd vindt plaats tijdens het opstellen van de Natura 2000-beheerplannen. Het kabinet kan het belang van deze regionale, gebiedsgerichte processen niet genoeg benadrukken. De beheerplannen bieden dus een instrument om handen en voeten te geven aan de temporisering. De ondergrens is dat er geen verslechtering mag plaatsvinden ten opzichte van de huidige situatie.

§ 4.2 generiek beleid gericht op verdere daling stikstofdepositie
De toekomstige kwaliteit en vitaliteit van een groot deel van de Natura 2000-gebieden is onzeker. Zoals blijkt uit de publicatie Ammoniak in Nederland speelt de depositie van stikstof hierin een belangrijke rol. Naast het nemen van maatregelen in de directe omgeving van Natura 2000-gebieden, dienen er ook in het generieke spoor nieuwe doelen vastgesteld te worden, gericht op verdere terugdringing van de achtergronddepositie.

De National Emissions Ceiling (NEC)-richtlijn kent emissieplafonds voor vier luchtverontreinigende stoffen welke in 2010 niet meer overschreden mogen worden. Het betreft plafonds voor stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxide (SO_2), ammoniak (NH_3) en niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS). Verdergaande reducties zijn noodzakelijk om de natuur te beschermen. Een internationale aanpak is noodzakelijk omdat circa 25% van de stikstofdepositie afkomstig is uit het buitenland (Duitsland, België). Het is daarmee van belang dat in de omliggende landen evenredige reducties plaatsvinden.

In het kader van de herziening van de NEC-richtlijn bereidt de Commissie voorstellen voor met daarin nieuwe emissieplafonds, die vanaf 2020 niet meer overschreden mogen worden. In aanvulling op de huidige richtlijn komen er ook doelstellingen voor zeer fijn stof ($PM_{2,5}$). Inmiddels heeft de Europese Commissie het voorstel voor herziening voorlopig 'bevroren'. Hoewel het voorstel helemaal gereed is, wil de Europese Commissie wachten met de presentatie totdat de Europese onderhandelingen over de verdeling van de klimaatdoelstellingen zijn afgerond.

Hoe lang deze bevriezing zal duren is vooralsnog niet bekend. Nederland betreurt deze vertraging in het proces en heeft dit laten weten aan Commissaris Dimas.

De NEC-richtlijn begrenst alleen de nationale emissies en richt zich niet op de regionale verdeling ervan. De richtlijn heeft echter op twee manieren invloed op de bescherming van natuurgebieden. Het beperkt de achtergrondconcentratie afkomstig uit binnen- en buitenland. Daarnaast heeft het generieke beleid invloed op de stikstofdepositie veroorzaakt in de omgeving van Natura 2000-gebieden.

De voorstellen van de Commissie zullen door het kabinet getoetst worden aan de betaalbaarheid en haalbaarheid voor de verschillende sectoren, het tijdig realiseren van de milieukwaliteit voor natuur en de mate waarin het buitenland een bijdrage levert.
Om tot een goede onderbouwing te komen van een Nederlands standpunt heeft Nederland al voorbereidend onderzoek gedaan. Dit onderzoek was erop gericht te bepalen welke effecten Nederland zou ondervinden van aangescherpte emissieplafonds. Voor diverse scenario's zijn daarom kosten-batenanalyses uitgevoerd. Daarnaast is onderzocht wat het effect van het kabinetsprogramma Schoon & Zuinig is op de emissie van luchtverontreinigende stoffen. Deze rapporten zijn ter informatie aan de Tweede Kamer aangeboden. Het betreft de volgende rapporten:
"Trendanalyse Luchtverontreiniging", ECN-E-08-002, mei 2008: effecten van het werkprogramma Schoon en Zuinig op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen
"Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse van NEC-plafonds 2020", CE, mei 2008
"Implementatie en Afdwingbaarheid NEC-plafonds", Univ.Maastricht,
prof. dr. Ch.W. Backes, april 2008.
De uitkomsten van deze rapporten zullen meegenomen worden bij het bepalen van het uiteindelijke Nederlandse standpunt in de onderhandelingen met de Europese Commissie.[8]

§5 Aanbeveling 7 Gebruik kritische depositiewaarde

De aanbeveling luidt:

Het gebruik van kritische depositiewaarden bij de vergunningverlening moet aanzienlijk worden genuanceerd. Beschouw deze waarden veeleer als hulpmiddel op basis waarvan de uiteindelijk te behalen doelstelling mede is gebaseerd.

De te behalen instandhoudingsdoelstellingen moeten in het vervolg centraal staan, niet de kritische depositiewaarde. De nieuwe handreiking geeft aan hoe verschillende factoren kunnen worden meegewogen bij het beoordelen van (voorgenomen) activiteiten.

De staat van instandhouding van habitattypen en soorten wordt immers bepaald door een aantal abiotische condities.

[8] Kamerbrief Uitstel herziening EU-richtlijn Nationale emissieplafonds, minister van VROM 15 september 2008

In een analyse van het betreffende Natura 2000-gebied wordt duidelijk wat de meest belemmerende factor is voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. In een aantal gevallen is dat stikstofdepositie,en in een aantal gevallen zullen dat andere factoren zijn zoals de hydrologische situatie. Het positief beïnvloeden van de bepalende abiotische condities kan de geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen dichterbij brengen.

§ 6 Aanbeveling 8. Opstellen nationaal ontwikkelplan melkveehouderij

De aanbeveling van de Taskforce luidt:
Met inachtneming van de instandhoudingsdoelstellingen zou voor de melkveehouderij-sector, in het licht van de uitfasering van het quotastelsel, een nationaal ontwikkelplan uitgewerkt moeten worden waarbij enerzijds generieke maatregelen worden aangescherpt en anderzijds op regionaal niveau door een combinatie van bedrijfsgerichte maatregelen en bedrijfsbeëindiging de ruimte wordt geschapen voor bedrijfsontwikkeling.

Het advies spreekt me aan, en sluit aan bij mijn visie op een duurzame veehouderij, zie mijn brief Kamerstukken II, vergaderjaar 2007-2008, 28 973, nr. 18. Ik wil deze aanbeveling dan ook vorm geven in de uitwerking van deze visie. In deze visie heb ik een convenant duurzame veehouderij aangekondigd dat ik met de veehouderijsectoren en andere betrokken partijen wil sluiten. Een convenant over duurzaam produceren gaat uiteraard ook over milieudoelstellingen; ammoniak neemt hier een belangrijke plaats in.

Daarbij noopt het (mogelijk) vervallen van productiebeperkende systemen (melkquota en van rechtswege dierrechten vanaf 2015) tot een discussie over mogelijkheden voor milieusturing, zeker gezien de ambitieuze milieudoelstellingen die het kabinet heeft.

Ik wil, samen met mijn collega van VROM bij de vormgeving van het convenant afspraken maken met de veehouderijsectoren, waaronder de melkveesector, in het bijzonder over het verder terugdringen van de ammoniakuitstoot. Deze afspraken zijn uiteraard niet vrijblijvend. Voor de melkveehouderij moet u denken aan managementmaatregelen (bijvoorbeeld voerspoor) en technische maatregelen (bijvoorbeeld stalmaatregelen). Mijn collega van VROM heeft u hierover reeds geinformeerd (kamerbrief ammoniakgat). Daarbij worden de uitkomsten van de volgende onderzoeken in ieder geval betrokken:

- de lopende evaluatie van emissiearm aanwenden van mest;
- het onderzoek naar mogelijkheden voor emissie-arme stallen voor rundvee;
- het onderzoek naar mogelijkheden voor milieusturing in de veehouderij in het licht van het (mogelijk) vervallen van melkquota en dierrechten bij steeds strenger wordende milieurandvoorwaarden. Dit onderzoek wordt dit jaar aanbesteed.

Het advies van Trojan om een nationaal ontwikkelplan voor de melkveehouderij op te stellen zie ik als een onderdeel van mijn aanpak om tot een integraal duurzame veehouderij te komen. Hierover wil ik graag in dialoog met de sectoren, maatschappelijke organisaties en regionale overheden. Samen moeten we innovaties en instrumenten ontwikkelen om de milieudruk te verlagen.

Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen wat het best regionaal ingezet kan worden en wat het best generiek, landelijk ingezet moet en kan worden.

§ 7 Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit

Het kabinet heeft gekeken naar de systematiek van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), dat de kern vormt van de Wet luchtkwaliteit. Ik heb de Tweede Kamer in het Algemeen Overleg van 3 juli jl. toegezegd in de kabinetsreactie terug te komen op de vraag of er voor de stikstofproblematiek niet ook een dergelijk programma zou moeten komen.[9] De stikstofproblematiek heeft bepaalde overeenkomsten met de problematiek van de luchtkwaliteitsnormen. Het NSL zal alle gebiedsgerichte programma's en alle rijksmaatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren bundelen in gebieden waar de luchtkwaliteitsnormen niet worden gehaald. Het NSL is een soort balans. De positieve effecten van maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren moeten de negatieve effecten van ruimtelijke projecten op de luchtkwaliteit overtreffen alvorens nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. In de systematiek van het NSL mogen bouwprojecten in een gebied, waarvoor een gebiedsgericht programma is opgesteld, doorgaan zolang maar maatregelen zijn ontwikkeld om de luchtkwaliteit in het hele gebied op zijn minst gelijk te houden.

Het kabinet ziet zeker perspectief in de benadering van het NSL. Zoals hierboven uiteen is gezet, is het beheerplan het centrale kader waarin maatregelen worden opgenomen en waarin wordt ingegaan op het bereiken van de instandhoudingsdoelen. In zoverre is er een overeenkomst met de gebiedsgerichte programma's van het NSL. In de beheerplannen worden de effecten van het gebiedsgericht beleid beschreven. De maatregelen in het generieke spoor worden voor zover mogelijk op hun effecten op gebiedsniveau beoordeeld. Dan gaat het om bedrijfsgerichte maatregelen zoals de effecten van de staleisen van de AMvB Huisvesting en maatregelen in het veevoerspoor van de melkrundveehouderij. Anders dan bij de gebiedsgerichte programma's van het NSL kan bij vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 niet worden uitgegaan van een gemiddeld depositieniveau op het totale natuurgebied. De deposities op de natuurwaarden kunnen lokaal sterk verschillen. Er zal bij de Natuurbeschermingswet 1998 nauwkeurig moeten worden onderzocht welke effecten de stikstofdepositie heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van de aanwezige habitattypen en soorten in het gebied voor zover deze gevoelig zijn voor stikstofdepositie.

[10] Ook de jurisprudentie over gebiedsgerichte saldering van stikstofdepositie vanuit veehouderijen stelt nauwkeurige eisen, die neerkomen op een maatwerkbenadering. In de tussenliggende periode tot de beheerplannen er zijn, kunnen wel de effecten van genomen generieke maatregelen op de gebiedsdepositie worden bijgehouden door het bevoegd gezag. Aan de hand hiervan kan worden beoordeeld of er rond bepaalde gebieden een zekere ruimte voor uitbreiding van bedrijven ontstaat.

[9] TK 2007-2008, 30654, nr. 56.
[10] TK 2007-2008, 30654, nr. 47.

§ 8 Afsluitend

In het samenspel tussen natuur- en milieuorganisaties, de agrarische sector, andere economische sectoren en de overheden is de lijn als hierboven geschetst. Het kabinet heeft hiermee vertrouwen dat op maatschappelijk verantwoorde wijze aan natuurambities en vitale economische sectoren recht wordt gedaan.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT,

G. Verburg