

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
2 april 2008	08-LNV-B-39	TRCJZ/2008/1127	22 april 2008
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
uitspraak Raad van State inzake toetsingskader ammoniak			2

_____ Geachte Voorzitter,

Overeenkomstig het verzoek van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ga ik in deze brief in op de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 maart 2008 over het “toetsingskader ammoniak en Natura 2000”¹. Verder informeer ik u over het advies van de Raad van State over het ontwerp van een amvb ammoniak².

Uitspraak en advies maken duidelijk dat het toetsingskader ammoniak niet de beoogde zekerheid kan bieden aan veehouderijbedrijven over de kaders waarbinnen uitbreiding en nieuwvestiging van veehouderijbedrijven kan worden toegestaan. Dat knelt temeer waar het toetsingskader past binnen het kabinetsbeleid om binnen de kaders van de Habitatrichtlijn voor alle economische sectoren tot een zo hanteerbaar mogelijke implementatie van Natura 2000 te komen. De recente ontwikkelingen zijn aanleiding tot zorg.

Ik zal hierna ingaan op de uitspraak en het advies van de van de Raad van State. Daarna zal ik aangeven langs welke lijnen ik mogelijke oplossingen wil zoeken.

1. Kader

Met het toetsingskader ammoniak en met de amvb ammoniak werd beoogd een voorziening te treffen voor de periode tot voor elk individueel Natura 2000-gebied een beheerplan is vastgesteld. Het doel was de sector in de tussenliggende periode duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheden tot oprichting of uitbreiding van veehouderijbedrijven. In een beheerplan wordt onder meer duidelijkheid verschaft over welke bestaande (en eventueel voorgenomen) activiteiten niet schadelijk zijn in relatie tot het realiseren van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen en welke activiteiten vergunningplichtig zijn. Activiteiten kunnen in het beheerplan opgenomen worden wanneer deze – in combinatie

¹ Zaak nr. 200800289/1; www.raadvanstate.nl/uitspraken.

² Voluit: het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de toevoeging van categorieën van projecten en andere handelingen waarop het vergunningvereiste van de Natuurbeschermingswet 1998 niet van toepassing is.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
22 april 2008	TRCJZ/2008/1127	2

met de andere activiteiten in en nabij het betreffende Natura 2000-gebied en in combinatie met de in het beheerplan afgesproken maatregelen – niet schadelijk zijn in relatie tot het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.

Het toetsingskader ammoniak houdt in dat een vergunning voor een uitbreiding van een veehouderij kan worden verleend als de ammoniakdepositie door een veehouderij op de dichtstbijzijnde rand van het Natura 2000-gebied na uitbreiding niet hoger is dan 5% van de kritische depositiewaarde voor het gebied.

Met de amvb ammoniak werd beoogd onder voorwaarden een generieke vrijstelling van de vergunningplicht uit de Natuurbeschermingswet 1998 te verlenen voor de ammoniakdepositie die het gevolg is van de vestiging of uitbreiding van veehouderijen. Daarmee werd het toetsingskader ammoniak wettelijk verankerd in de amvb. Tot de inwerkingtreding van de amvb zou het toetsingskader ammoniak dan als handreiking bij de vergunningverlening kunnen worden gehanteerd.

2. Uitspraak

Eind 2007 hebben gedeputeerde staten van Noord-Brabant op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 een vergunning verleend voor de uitbreiding/wijziging van het melkrundveebestand van een pelsdier- en rundveehouderij. Het bedrijf ligt op circa 850 meter van het Natura 2000-gebied “Kampina en Oisterwijkse Vennen”. Gedeputeerde staten hebben de vergunningaanvraag getoetst aan het “toetsingskader ammoniak en Natura 2000”. Nu de ammoniakdepositie van het bedrijf na uitbreiding ver onder de drempelwaarde van 5% zou blijven, hebben gedeputeerde staten zich op het standpunt gesteld dat de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 kon worden verleend.

Twee milieuorganisaties hebben tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Hangende dat bezwaar hebben zij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Bij de uitspraak van 26 maart 2008 heeft de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak de vergunning geschorst.

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft ernstige twijfel of het toetsingskader “voldoende waarborg biedt dat de vergunde uitbreiding geen significante gevolgen heeft.” Bij potentieel significante effecten moet op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 eerst een passende beoordeling worden gemaakt, op basis waarvan alleen toestemming voor de uitbreiding mag worden verleend als er zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast.

De Voorzitter verwijst ter motivering van zijn twijfel naar het Alterra-rapport waarop het toetsingskader is gebaseerd. Daarin wordt gesteld:

- dat wordt uitgegaan van het gemiddelde depositieniveau op het totale natuurgebied;
- dat de deposities lokaal sterk kunnen afwijken;
- dat langs de randen van een natuurgebied op sommige plekken de piekbelasting 5 tot 10 keer zo groot is als de gemiddelde depositiewaarde.

De Voorzitter komt op grond hiervan tot het voorlopige oordeel dat “niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van het gebied Kampina en Oisterwijkse Vennen niet zullen worden aangetast indien de ammoniakdepositie van de be-

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
22 april 2008	TRCJZ/2008/1127	3

staande pelsdier- en rundveehouderij inclusief uitbreiding de drempelwaarde van 5% van de kritische depositiewaarde niet overschrijdt.” Daarbij neemt hij in aanmerking dat ter plaatse al sprake is van een overbelaste situatie en dat tussen partijen niet in geschil is dat de uitbreiding leidt tot een toename van de ammoniakdepositie van het bedrijf op het gebied. Tegen deze achtergrond schorst de Voorzitter de vergunning. Het gaat om een voorlopige uitspraak van de Voorzitter en deze is niet bindend in de bodemprocedure.

3. Ontwerpbesluit ammoniak

De Raad van State heeft tevens advies uitgebracht over het ontwerp van een amvb ammoniak, waaruit ondubbelzinnig is af te leiden dat het toetsingskader ammoniak in de huidige vorm niet haalbaar is.

In december 2007 heeft de ministerraad ingestemd met een adviesaanvraag aan de Raad van State over de ontwerp amvb ammoniak. Op 29 februari 2008 heeft de Raad van State advies uitgebracht over de ontwerp amvb. De Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van de ontwerp amvb en heeft in overweging gegeven niet aldus te besluiten. Het advies van de Raad van State, het nader rapport en de ontwerp amvb zijn geheim, totdat de Koningin in vervolg op besluitvorming in de ministerraad het nader rapport heeft bekrachtigd. Op 18 april 2008 is het nader rapport bekrachtigd. Tegelijk met de verzending van deze brief aan de Tweede Kamer, worden de stukken openbaar gemaakt door terinzagelegging op het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Bijgevoegd treft u het advies van de Raad van State en het nader rapport aan. In aanvulling daarop geef ik de volgende samenvatting van het advies van de Raad van State.

Het advies berust op twee pijlers:

1. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn

Blijkens het Kokkelvisserij-arrest van het Europese Hof moet voor een plan of ‘project’ (daaronder valt vestiging of uitbreiding van een veehouderij) een passende beoordeling worden gemaakt, als op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied. Alleen wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor een Natura 2000-gebied kan toestemming worden verleend voor het plan of project (voorzorgsbeginsel). De Raad hanteert – samengevat – het uitgangspunt dat een generieke opheffing van de vergunningplicht voor vestiging of uitbreiding van veehouderijen weliswaar denkbaar is, maar alleen indien op voorhand door de voorwaarden en beperkingen van het ontwerpbesluit ten aanzien van elk individueel plan of project in relatie tot elk individueel Natura 2000-gebied is zeker gesteld dat zich geen significante gevolgen voordoen. Wetenschappelijk onderzoek moet daarover zekerheid bieden.

Dit criterium was ook het uitgangspunt bij de opstelling van het toetsingskader ammoniak en de amvb, maar gegeven het aan de ontwerp amvb ten grondslag liggende onderzoek van Alterra is de Raad van oordeel dat aan dit vereiste niet is voldaan. De Raad van State verwijst daarbij naar vergelijkbare punten als de Voorzitter van de Afdeling bestuursrecht-spraak.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
22 april 2008	TRCJZ/2008/1127	4

2. *Contraproductief effect*

De Raad constateert verder dat de noodzakelijke afname van de ammoniakdepositie die nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen ingevolge de Habitatrictlijn te realiseren afhankelijk is van andere maatregelen die een eventuele toename van de depositie die het gevolg is van het ontwerp besluit nog zullen moeten compenseren. Hij acht daarmee het ontwerpbesluit contraproductief gezien de huidige stand van de ammoniakdepositie en daarom in strijd met de Habitatrictlijn en het standstillprincipe van de Kaderrichtlijn water, mede in het licht van het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan het gemeenschapsrecht.

4. **Motie Van der Vlies**

De ontwerp amvb gaf invulling aan een motie van de heer Van der Vlies, die is aanvaard bij de behandeling van het toetsingskader ammoniak in de Tweede Kamer³. Deze motie riep de regering op duidelijkheid te verschaffen door onderdelen van het toetsingskader ammoniak op te nemen in een amvb.

Helaas is mij gebleken dat aanvullend wetenschappelijk onderzoek op korte termijn niet tegemoet kan komen aan de bezwaren van de Raad van State en dat de ontwerp amvb tegen deze achtergrond niet de oplossing voor de veehouderijsector kan bieden die was beoogd. Gelet hierop kan ik nu geen uitvoering geven aan de motie Van der Vlies.

De Koningin heeft, op voorstel van de ministerraad, overeenkomstig het advies van de Raad van State de ontwerp amvb niet bekrachtigd en heeft ermee ingestemd dat het nader rapport inzake de amvb ammoniak, tezamen met het advies van de Raad van State, de ontwerp amvb en de daarbij behorende nota van toelichting, openbaar wordt gemaakt. Deze stukken worden vandaag op mijn ministerie ter inzage gelegd.

5. **Gevolgen voor veehouderijen**

Ik wil er op wijzen dat uit de uitspraak en het advies van de Raad van State niet de conclusie kan worden getrokken dat uitbreiding van veehouderijbedrijven niet meer mogelijk is. Het gevolg van de uitspraak en het advies van de Raad van State is wel, dat voor nieuwvestiging of uitbreiding van veehouderijen met potentieel significante effecten steeds in het kader van de vergunningverlening een afzonderlijke toets in de vorm van een passende beoordeling zal moeten plaatsvinden naar de effecten daarvan voor het Natura 2000-gebied.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, recent bevestigd in een uitspraak van 2 april 2008⁴, zijn van een plan of project waarvan de ammoniakemissie en -depositie afneemt ten opzichte van het bij de onderliggende vergunning vergunde veebestand geen negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied te verwachten. De Habitatrictlijn staat in zo'n geval niet aan verlening van een vergunning in de weg.

³ Kamerstukken II 2006/07, 30654, nr. 38.

⁴ Zaak nr. 200703386/1, www.raadvanstate.nl/uitspraken.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
22 april 2008	TRCJZ/2008/1127	5

6. Vervolgtraject

Op zeer korte termijn vindt bestuurlijk overleg plaats met alle betrokkenen (LTO, natuurorganisaties en overheden) om met elkaar te bespreken hoe we tot werkbare en juridisch houdbare oplossingen voor de korte en langere termijn kunnen komen. Ik zal u op korte termijn informeren over de uitkomst van deze bijeenkomst en over de wijze waarop in de nabije toekomst aan oplossingen wordt gewerkt.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit,

G. Verburg

No.W11.08.0003/IV

's-Gravenhage, 29 februari 2008

Bij Kabinetsmissive van 7 januari 2008, no.08.000015, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 i.v.m. de toevoeging van categorieën projecten en andere handelingen waarop het vergunningvereiste van de Natuurbeschermingswet 1998 niet van toepassing is, met nota van toelichting.

De Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) kent ingevolge artikel 19d een vergunningplicht voor projecten en andere handelingen die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen de kwaliteit van habitats in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Ingevolge artikel 19da Nbw 1998 is deze vergunningplicht niet van toepassing op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen categorieën van projecten of andere handelingen. Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan deze bepaling door de vergunningplicht onder bepaalde voorwaarden niet van toepassing te verklaren op de ammoniakdepositie ten gevolge van de oprichting en verandering van veehouderijen. De voorwaarden waaronder de vergunningplicht niet geldt, zijn gebaseerd op het Toetsingskader Ammoniak¹, dat is bedoeld als handreiking aan het bevoegd gezag om te kunnen beoordelen of een vergunning op grond van de Nbw 1998 kan worden verleend.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit een aantal opmerkingen met betrekking tot de verenigbaarheid van het besluit met de Habitatrichtlijn² en de Kaderrichtlijn water³. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

1. Verenigbaarheid van artikel 3a, onderdeel a, met de Habitatrichtlijn

Op grond van artikel 10a Nbw 1998 wijst de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gebieden aan voor de instandhouding van bepaalde dier- en plantensoorten en bepaalde habitattypen: de Natura 2000-gebieden. Het is ingevolge artikel 19d Nbw 1998 verboden om zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de Natura 2000-gebieden. De artikelen 19f tot en met 19h beschrijven de grond waarop en de voorwaarden waaronder vergunning verleend kan worden ten aanzien van activiteiten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Deze bepalingen strekken onder meer tot implementatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in het Kokkelvisserijarrest⁴ overwogen dat artikel 6 van de Habitatrichtlijn moet worden

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 654 nr. 43.

² Richtlijn 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

³ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327)

⁴ Zie zaak C-127/02 Kokkelvisserij, jur. 2004, blz. I-7405.

uitgelegd tegen de achtergrond van het voorzorgsbeginsel (artikel 174, tweede lid, EG-verdrag) als een van de grondslagen van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied.

Uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn 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 Habitatrictlijn indien op voorhand kan worden vastgesteld dat zich geen significante gevolgen voor de Habitatgebieden kunnen voordoen.⁵

Daarenboven is voor sommige 'natte' gebieden de Kaderrichtlijn Water van belang. Deze richtlijn kent ingevolge artikel 4 het principe van 'geen achteruitgang'.⁶

De Raad merkt hierover het volgende op:

a. Piekbelasting

Het ontwerpbesluit hanteert als ijkpunt voor de depositiewaarde de gemiddelde depositie op het totale habitatgebied. In het rapport van Alterra/Wageningen Universiteit dat aan het besluit ten grondslag ligt, wordt hierover gezegd: "Lokaal kunnen deposities echter sterk afwijken van de gemiddelde deposities per habitatgebied. Op sommige plekken (veelal langs de randen van het habitatgebied) is de piekbelasting in de huidige situatie 5 tot 10 keer groter dan de gemiddelde depositiewaarde."⁷

De Raad merkt op dat, hoewel de gemiddelde belasting door ammoniakdepositie binnen de instandhoudingsdoelstellingen kan blijven, er kennelijk een reële mogelijkheid bestaat dat de piekbelasting op bepaalde punten wel significante effecten kan hebben op het Habitatgebied, gelet op de voor dat specifieke gebied geldende kenmerken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien een voor verzuring gevoelig habitattype zich aan de rand van het Habitatgebied bevindt.

b. Cumulatie

Bij een beoordeling van de vraag of bij een individueel plan of project sprake is van significante effecten, dient op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn eveneens rekening te worden gehouden met mogelijke cumulatie-effecten. De Raad wijst daarbij op kanttekeningen in het Alterrarapport waarin wordt gesteld: "De drempelwaarde reguleert dan wel de piekbelasting van een individueel bedrijf, maar als gevolg van cumulatie van de belastingen van meerdere bedrijven kunnen er belastingen gaan voorkomen die hoger zijn dan de drempelwaarde."⁸ Uit het rapport blijkt verder dat naast de veehouderij ook andere emissiebronnen een belangrijke bijdrage leveren aan de totale depositie per Habitatgebied.⁹ Met deze effecten wordt in het ontwerpbesluit geen rekening gehouden. In geval van cumulatie bestaat de

⁵ Zie naar analogie ook zaak C-72/95 Kraaijeveld Jur. 1995, blz. I-5403.

⁶ De lidstaat dient er ingevolge deze bepaling zorg voor te dragen dat de kwaliteit van het betrokken gebied in ieder geval niet achteruitgaat

⁷ Onderzoek naar de ammoniakdepositie op 5 habitatgebieden ten behoeve van het interim toetsingskader Natura 2000 en Ammoniak, Alterra-rapport 1491, pagina 12.

⁸ Alterra, pagina 12.

⁹ Alterra pagina 23

mogelijkheid dat een toename van de ammoniakdepositie binnen de gestelde drempelwaarde naar aanleiding van een individueel plan of project in combinatie met andere plannen of projecten wel significante gevolgen heeft.

c. Scenario's

De conclusie in de toelichting dat de depositie in de Habitatgebieden ten minste op het niveau van 2004 zal blijven, is gebaseerd op de drie door Alterra doorgerkende scenario's. Deze scenario's zijn gebaseerd op 4 algemene uitgangspunten:

- de scenario's richten zich op de situatie in 2015;
- het aantal dieren in de 3km zone blijft gelijk;
- in 2015 is het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij volledig geïmplementeerd;
- er is sprake van een autonome ontwikkeling van het aantal en omvang van de (intensieve) veehouderij.

De Raad wijst op de mogelijkheid dat de door Alterra onderzochte scenario's te optimistisch blijken. Zo blijkt uit het rapport van Alterra dat een scenario waarbij de intensieve veehouderij groeit, eveneens denkbaar is. Alterra stelt in het onderzoeksrapport vast: "Daarnaast biedt de drempelwaarde van 5% veel meer mogelijkheden om te groeien dan waar vanuit wordt gegaan in het scenario gelijkblijvend aantal dieren. Bij een grote groei aan dieren, zoals in eerste instantie in 4 scenario's was uitgewerkt wordt namelijk geconstateerd dat dit tot een toename van de 'gebiedseigen' depositie kan leiden. Bij een drempelwaarde van 5% wordt een gebiedsgerichte depositietoename dus niet uitgesloten."¹⁰

Zowel de Habitatrichtlijn als de Kaderrichtlijn Water vereisen zekerheid met betrekking tot de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen respectievelijk handhaving van het bestaande kwaliteitsniveau. In de onderzochte scenario's leidt de invoering van drempelwaarden weliswaar niet tot een toename van de gemiddelde depositie, doch dit is naar het oordeel van de Raad onvoldoende om aan deze vereisten tegemoet te komen. De Raad merkt tevens op dat, naast de onzekerheidsfactor, in de scenario's geen mogelijkheid bestaat om de ontwikkeling van individuele bedrijven te voorspellen. Zoals het rapport opmerkt: "Met betrekking tot het laatste uitgangspunt is het lastig om de ontwikkeling van individuele bedrijven goed te voorspellen. Vele factoren zijn daarop van invloed die niet vertaald kun[nen] worden naar kant-en-klare criteria die voorspellen welke bedrijven zullen stoppen en welke bedrijven zich zullen ontwikkelen."¹¹

De Raad wijst er ten slotte op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van de depositie in de tijd. Er wordt weliswaar gesteld dat de gemiddelde depositie in de periode tot 2015 zal afnemen, maar dit geeft geen indicatie van de ontwikkeling van de depositie in de tussenliggende periode dan wel in de periode na 2015. De Raad wijst er overigens op dat in de tekst van het ontwerpbesluit niet een dergelijk tijdspad wordt gehanteerd; de vrijstelling vervalt ingevolge artikel 3a, aanhef, op het moment dat het eerste beheerplan voor het gehele Habitatgebied onherroepelijk is geworden. Uit de toelichting kan niet worden opgemaakt wanneer dit het geval zal zijn.

¹⁰ Alterra p.35

¹¹ Alterra p.19

Niet valt uit te sluiten dat in de nabije toekomst de gebiedsgerichte depositie als gevolg van dit besluit (of als gevolg van andere factoren) toeneemt om vervolgens op grond van bedrijfseconomische ontwikkelingen af te nemen. Dit kan ertoe leiden dat in die tussenliggende periode significante gevolgen optreden, bijvoorbeeld als gevolg van de onder 1.a of 1.b. geschetste factoren, daar waar over de gehele periode de gevolgen niet significant zijn.

d. Conclusie

Op grond van het voorgaande concludeert de Raad dat een generieke vrijstelling weliswaar denkbaar is (zoals blijkt uit de toelichting ook door de diensten van de Commissie is bevestigd¹²), maar alleen indien zeker is dat zich geen significante gevolgen voor de Habitatgebieden kunnen voordoen. Gegeven het aan dit ontwerpbesluit ten grondslag liggende onderzoek is de Raad van oordeel dat aan dit criterium niet is voldaan. De Raad beveelt aan artikel 3a, onderdeel a, van het ontwerpbesluit in het licht van het bovenstaande nader te overwegen.

2. Verenigbaarheid van artikel 3a, onderdeel b en artikel 3b met de Habitatrichtlijn

Naast de vrijstelling op grond van de 5%-norm, kent het ontwerpbesluit nog twee vrijstellingsmogelijkheden. Ingevolge artikel 3a, onderdeel b, vervalt de vergunningplicht, indien is voldaan aan de voorwaarde dat de bedrijfseigen depositie na verandering lager is dan of gelijk is aan de depositie vóór de verandering, tenzij een veehouderij een depositie van 100% of meer van de kritische depositiewaarde veroorzaakt. Ingevolge artikel 3b wordt een aanvullende norm ingevoerd voor zogenaamde grondgebonden graasdierhouderijen. Op grond van deze bepaling bestaat voor bedrijven die aan een aantal voorwaarden voldoen, de mogelijkheid vergunningvrij te groeien tot boven de drempelwaarde van 5% van de kritische depositiewaarde. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, kan enkel in gevallen waarbij met zekerheid is vast te stellen dat een plan of project geen significante gevolgen voor de Habitatgebieden kan hebben, een individuele beoordeling achterwege blijven. De Raad leest in de toelichting onvoldoende argumenten voor de aanname dat zich in die in artikel 3a, onderdeel b, en artikel 3b genoemde situatie geen significante gevolgen kunnen voordoen. Hij verwijst daarbij nogmaals naar de gevolgen van een piekbelasting en mogelijke cumulatieve-effecten.

De Raad beveelt aan de artikelen 3a, onderdeel b, en 3b van het ontwerpbesluit in het licht van het bovenstaande nader te overwegen.

3. Kritische depositiewaarde

Onverminderd hetgeen hierboven is opgemerkt met betrekking tot de verenigbaarheid van de generieke vrijstellingen met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn merkt de Raad het volgende op over het gehanteerde criterium van de kritische depositiewaarde. Het besluit maakt een vergunningvrije toename van de ammoniakdepositie mogelijk mits de depositie na de verandering binnen de drempelwaarde van 5% van de kritische depositiewaarde blijft, de depositie na verandering niet is toegenomen of is voldaan aan de grondgebondenheidsnorm. Zoals hierboven reeds is vastgesteld, bestaat voor bedrijven die aan de voorwaarden voor grondgebondenheid voldoen, de mogelijkheid vergunningvrij te groeien tot boven de drempelwaarde.

¹² Zie ook onderdeel 7 van de Nota van toelichting.

Alterra omschrijft de kritische depositiewaarde als: "de hoeveelheid depositie die een ecosysteem nog kan verdragen zonder schade te ondervinden." Vervolgens wordt opgemerkt: "de huidige depositiewaarde zit echter in veel habitatgebieden ver boven de kritische depositiewaarde en deze leidt, inclusief de extra depositie, tot een geleidelijke teloorgang van de natuurwaarden, indien er geen effectgerichte maatregelen genomen worden."¹³ Voorts wordt opgemerkt dat, ondanks de reductie van de achtergronddepositie, "de toekomstige depositie in de 5 habitatgebieden nog wel boven de kritische belastingen van de aanwezige natuur uit komen."¹⁴

Teneinde de instandhoudingsdoelstellingen ingevolge de Habitatrictlijn te realiseren, zal de ammoniakdepositie moeten dalen tot onder de kritische depositiewaarden. Hetzelfde geldt voor het principe van geen achteruitgang ingevolge artikel 4 van de Kaderrichtlijn water. De Raad merkt op dat dit besluit daartoe geen bijdrage levert. De noodzakelijke afname van de ammoniakdepositie is afhankelijk van andere maatregelen, die een eventuele toename van de depositie als gevolg van het ontwerpbesluit nog zullen moeten compenseren.

De Raad stelt vast dat het ontwerpbesluit middels het instrument van de generieke vrijstelling, gezien in het licht van de huidige stand van de ammoniakdepositie, een contraproductieve impuls geeft, daar waar op grond van de Habitatrictlijn, en voor zover relevant de Kaderrichtlijn Water, maatregelen noodzakelijk zijn teneinde de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Dit is naar het oordeel van de Raad in strijd met de verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrictlijn en de Kaderrichtlijn Water, mede gezien in het licht van het, onder 1 genoemde, voorzorgsbeginsel als een van de grondslagen van het Gemeenschapsbeleid op milieugebied.

De Raad beveelt aan het ontwerpbesluit in het licht van het bovenstaande nader te overwegen.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State heeft blijkens het voorgaande bezwaar tegen de inhoud van het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

De Vice-President van de Raad van State,

¹³ Alterra, pagina 9.

¹⁴ Alterra, pagina 12.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W11.08.0003/IV met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In het voorgestelde artikel 1 van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, een definitie van 'hoofdcomplex' opnemen.

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit vergunningen natuurbeschermingswet 1998 in verband met de toevoeging van categorieën van projecten en andere handelingen waarop het vergunningvereiste van de Natuurbeschermingswet 1998 niet van toepassing is.

's-Gravenhage, 11 april 2008

No. TRCJZ/2008/1016

Directie Juridische Zaken

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 januari 2008, nr. 08.000015, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 29 februari 2008, nr. W11.08.0003/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen over de verenigbaarheid van het ontwerpbesluit met de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd. De Raad heeft bezwaar tegen de inhoud van het ontwerpbesluit en geeft u in overweging niet aldus te besluiten.

A A N

DE KONINGIN

De opmerkingen van de Raad worden hier niet behandeld, omdat ik voornemens ben het ontwerpbesluit niet te laten bekrachtigen. De redenen hiervoor worden in het navolgende besproken.

Met het ontwerpbesluit werd beoogd onder voorwaarden een generieke vrijstelling van de vergunningplicht uit de Natuurbeschermingswet 1998 te verlenen voor de ammoniakdepositie die het gevolg is van de vestiging of uitbreiding van veehouderijen. Deze vrijstelling zou een voorziening moeten treffen voor de periode tot voor elk individueel Natura 2000-gebied een beheerplan is vastgesteld, waarin ook duidelijkheid wordt verschaft over de specifieke maatregelen die nodig zijn voor de bescherming van de relevante, voor verzuring gevoelige natuurwaarden. Dit om voor de tussenliggende periode duidelijkheid te verschaffen aan de sector over de mogelijkheden tot oprichting of uitbreiding van veehouderijbedrijven. Dat past in het kabinetsbeleid dat erop is gericht om binnen de kaders van de Habitatrichtlijn voor de economische sectoren tot een zo hanteerbaar mogelijke implementatie van Natura 2000 te komen.

De Raad hanteert – samengevat – het uitgangspunt dat een generieke opheffing van de vergunningplicht voor vestiging of uitbreiding van veehouderijen weliswaar denkbaar is, maar alleen indien op voorhand door de voorwaarden en beperkingen van het ontwerpbesluit ten aanzien van elk individueel plan of project in relatie tot elk individueel Natura 2000-gebied is zeker gesteld dat zich geen significante gevolgen voordoen. Wetenschappelijk onderzoek moet daarover zekerheid bieden. Gegeven het aan dit ontwerpbesluit ten grondslag liggende onderzoek is de Raad van oordeel dat aan dit vereiste niet is voldaan. De Raad komt tot dat oordeel op grond van het voorzorgsbeginsel dat aan het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn ten grondslag ligt.

Mij is gebleken dat aanvullend wetenschappelijk onderzoek op korte termijn niet tegemoet kan komen aan de bezwaren van de Raad van State en dat het ontwerpbesluit tegen deze achtergrond niet de oplossing voor de veehouderijsector kan bieden die was beoogd. Dit betekent dat voor nieuwvestiging of uitbreiding van veehouderijen steeds in het kader van de vergunningverlening een afzonderlijke toets zal moeten blijven plaatsvinden naar de effecten daarvan voor het Natura 2000-gebied, in ieder geval in de periode tot de beheerplannen zijn vastgesteld. Het kabinet zal samen met de provincies, die bevoegd zijn tot vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, de sector en natuurorganisaties bezien wat de gevolgen zijn en hoe daarmee om te gaan.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U in overweging geven het hierbij gevoegde ontwerpbesluit overeenkomstig het advies van de Raad van State niet te bekrachtigen en goed te vinden dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State en het ontwerpbesluit en de daarbij behorende nota van toelichting, zoals deze aan de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit,

G. Verburg