



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

Advies van de Commissie m.e.r.

12 juli 2012 / rapportnummer 2540-168



1. Conclusie

Het ministerie van EL&I heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder de Commissie) gevraagd te adviseren over de concept definitieve Programmatische Aanpak Stikstofdepositie (verder de DPAS)¹. Specifiek is gevraagd te beoordelen of de PAS een werkbare aanpak is om (milieu)gevolgen voor besluitvorming over plannen en projecten goed in beeld te brengen. Een werkbare aanpak interpreteert de Commissie als een aanpak waarbij economische ontwikkeling mogelijk is die momenteel stagneert specifiek vanwege de toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die al overbelast zijn.

Zoals de Commissie vorig jaar² in haar advies over de Voorlopige Programmatische Aanpak Stikstofdepositie (VPAS) heeft geconstateerd is een programmatische aanpak op hoofdlijnen in principe een juiste en werkbare aanpak. Het hangt echter van de precieze invulling af of de doelen van de PAS daadwerkelijk kunnen worden gehaald. Het doel van de PAS is om economische ontwikkeling samen te laten gaan met het realiseren van de doelen voor Natura 2000. In dit advies wordt voor verschillende onderdelen van de PAS nagegaan of:

- deze doelstelling kan worden gehaald,
- deze onderdelen juridisch houdbaar zijn, en
- of de PAS bestuurlijk implementeerbaar is.

Waar mogelijk, gelet op de korte adviestermijn, worden aanbevelingen gegeven voor verbetering.

Om ontwikkelingsruimte mogelijk te maken moet zekerheid bestaan dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet worden aangetast en de instandhoudingsdoelstellingen op termijn worden gehaald. Gelet op de slechte toestand van de natuur in Nederland zou het voor de hand liggen dat het met het behalen van de instandhoudingsdoelstelling samenhangende natuurherstel eerst wordt aangetoond voordat economische ontwikkelingen met negatieve effecten op natuur worden toegestaan. Het kan echter jaren duren voordat natuurherstel aantoonbaar wordt. Dit heeft te maken met het feit dat natuur dynamisch, voor een deel onvoorspelbaar en niet maakbaar is.

Omdat sprake is van een weerbarstig vraagstuk kan ook een andere aanpak worden voorgestaan. Waar immers wel op gestuurd kan worden, zijn de randvoorwaarden (zoals luchtkwaliteit, bodemgesteldheid, verbindingen, rust en hydrologie) die noodzakelijk zijn voor de gewenste ontwikkeling van de natuur. Hoewel daarmee niet gegarandeerd wordt dat instandhoudingsdoelstellingen binnen een bepaalde termijn worden gehaald, kan wel getoetst worden of deze (abiotische) randvoorwaarden voor het gewenste natuurherstel aanwezig zijn. Hiervoor zijn de volgende zaken essentieel:

- een zo kwantitatief mogelijke opgave van de minimaal gewenste randvoorwaarden. Er is voldoende wetenschappelijke kennis voorhanden om te bepalen wanneer voor verschillende soorten en habitattypen sprake is van de juiste randvoorwaarden;

¹ Als de Commissie over de PAS spreekt, dan bedoelt zij de uiteindelijke PAS waarin de gebiedsuitwerkingen van de betreffende Natura 2000-gebieden zijn opgenomen.

² Advies over de VPAS van 30 juni 2011, kenmerk 2540-67.

- een tijdpad waarbinnen deze randvoorwaarden zullen worden gerealiseerd;
 - een goede ecologische onderbouwing dat in de tussentijd geen verslechtering plaatsvindt;
 - een beheerplan waarin alle noodzakelijk maatregelen (zowel stikstofgerelateerd als niet-stikstofgerelateerd) zijn opgenomen die noodzakelijk zijn om tot de randvoorwaarden te komen. Het beheerplan is het bepalende instrument;
 - frequente monitoring om te controleren dat de ecologische ontwikkeling richting de gewenste randvoorwaarden is ingezet;
 - borging van terugkoppelingsmechanismen wanneer het toch slechter blijkt te gaan dan verwacht, onder andere door vaste momenten waarop beoordeeld moet worden of de gewenste ontwikkeling zich blijft voordoen;
 - voldoende maatregelen achter de hand om ongewenste resultaten bij te sturen.
- Het Monitoringsplan van de PAS biedt voor deze aanpak goede aanknopingspunten.

Zoals de Commissie de DPAS nu leest, lijkt vooral te worden ingezet op het borgen van de maatregelen die moeten leiden tot het verwachte natuurherstel. Hoewel met de voorgestelde maatregelen in de DPAS een ontwikkeling in gang wordt gezet in de gewenste richting, is het volgens de Commissie niet voldoende om zich te richten op (de borging van) maatregelen. Bovendien is de huidige situatie in veel gebieden dermate ongunstig dat de Commissie zich afvraagt of voldoende maatregelen worden genomen om de doelstelling te halen.

Nu de voorgaande essentiële zaken niet in de DPAS zijn opgenomen, zijn de conclusies van de Commissie ten aanzien van de voorliggende DPAS op hoofdlijnen:

- Het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen zou leidend moeten zijn. Stikstofdepositie (en het model AERIUS dat depositie in kaart brengt) is geen doel op zich, maar een belangrijke indicator daarbij. De berekende stikstofdepositie moet per gebied – in een beheerplan – in samenhang worden beoordeeld met andere factoren die van invloed zijn op de instandhoudingsdoelstellingen. Om dezelfde reden kan de PAS op zichzelf ook niet als Passende beoordeling dienen.
- De noodzakelijke zekerheid dat met de PAS op termijn de instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald wordt niet gegeven. Uit de DPAS en de gebiedsuitwerkingen blijkt immers dat in 2030 nergens – buiten de Waddeneilanden – de kritische depositiewaarde noodzakelijk voor langdurig behoud van depositiegevoelige vegetatietypen wordt gehaald en dat op sommige plekken de depositie zo groot blijft dat onwaarschijnlijk is dat dit met plaatselijke beheer- en herstelmaatregelen in natuurterreinen kan worden onderhouden. Daarmee lijkt maximale inzet op natuurherstel noodzakelijk. Het is dan ook de vraag of op korte termijn daadwerkelijk ontwikkelingsruimte kan worden geboden aan activiteiten die stikstofdepositie met zich brengen.
- De bepaling van de ontwikkelingsruimte en de uitgifte in de DPAS lijkt gebaseerd op een verwacht natuurherstel en niet op een gegarandeerd natuurherstel. Zoals hierboven bevestigd, biedt dit volgens de Commissie te weinig zekerheid dat ontwikkelingsruimte kan worden uitgegeven zonder dat dit het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengt.
- Hoewel de doelstelling van de PAS is om economische ontwikkelingen en het behalen van Natura 2000-doelstellingen met elkaar samen te laten gaan, gaat de DPAS nauwelijks in op de economische kant. Zo mist de Commissie inzicht in welke emissiereducerende maatregelen extra mogelijk zijn en welke economische ontwikkelingsruimte dit zou kunnen opleveren. Er wordt niet ingegaan op de kenmerken van de economische activiteit,

de toegevoegde waarde daarvan voor de regio en op de vraag of de ontwikkeling opweegt tegen minder snelle realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

- Op welke manier de ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld aan economische activiteiten is niet uitgewerkt. Voor de verdeling van ontwikkelingsruimte is essentieel dat duidelijk is wie er recht op heeft. Inzicht in de rechten, verdelingsmechanismen, kosten en de baten, of een manier om dit inzicht te verkrijgen, ontbreekt in de DPAS.
- De bevoegdheidsverdeling in de DPAS is onduidelijk. De Commissie begrijpt niet hoe deze zich verhoudt tot de taakverdeling tussen verschillende overheden en de bestaande bevoegdheden ten aanzien van ruimtelijke ordening, infrastructuur en milieu.
- De gevolgen van de PAS zijn niet integraal in beeld gebracht. Gevolgen van de PAS zijn bijvoorbeeld te verwachten voor gezondheid (lucht, geluid, geur) door verplaatsing van activiteiten naar dorpen en steden, voor andere natuur dan stikstofgevoelige Natura 2000, voor landschappelijke kwaliteit als gevolg van verplaatsing van activiteiten en voor energieverbruik.

De Commissie concludeert dat voor een goed werkzame, in de praktijk haalbare PAS nog veel werk moet worden verzet. Daarbij verdient het de voorkeur om de PAS zodanig uit te werken dat een tijdpad wordt gegeven waarbinnen de instandhoudingsdoelstellingen worden behaald. Idealiter dient ontwikkelingsruimte niet eerder te worden uitgegeven dan nadat natuurherstel feitelijk is opgetreden.

Vanwege de weerbarstigheid van de voorliggende problemen kan ook een andere aanpak worden gekozen. Als tenminste de juiste (abiotische) randvoorwaarden worden gecreëerd die het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen op termijn niet onmogelijk maken, inclusief van meet af aan een frequente ecologische monitoring met borging van terugkoppelingsmechanismen en maatregelen achter de hand, zou reeds eerder ontwikkelingsruimte kunnen worden uitgegeven.

De DPAS zoals die nu voorligt, voldoet hier niet aan. Deze bevat geen tijdpad en borgt evenmin dat noodzakelijke abiotische randvoorwaarden worden gecreëerd voor het uitgeven van ontwikkelingsruimte, vooruitlopend op natuurherstel.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaat de Commissie in op de basisambitie van de PAS: het creëren van een win-win-situatie voor zowel economische ontwikkelingen als doelstellingen voor beschermde natuur. In hoofdstuk 3 gaat de Commissie meer specifiek in op het systeem dat de DPAS beschrijft. Het vierde hoofdstuk gaat in op de bevoegdheidsverdeling. Hoofdstuk 5 kijkt vervolgens naar andere gevolgen die de PAS kan hebben.

In bijlage 1 zijn de documenten opgenomen die door het ministerie van EL&I ter beschikking zijn gesteld en door de Commissie zijn gebruikt voor dit advies. Verschillende documenten waren nog 'in concept' en nog niet openbaar beschikbaar. De Commissie adviseert om bij de vaststelling van de PAS alle documenten openbaar te maken.

2. Behalen doelstelling PAS

Het doel van de PAS is om economische ontwikkeling samen te laten gaan met het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000. Alvorens in te gaan op de specifieke werking van de PAS wordt dit doel van de PAS nader belicht.

2.1 Instandhoudingsdoelstellingen

Instandhoudingsdoelstellingen centraal

De PAS staat of valt met de ecologische onderbouwing dat op termijn de instandhoudingsdoelstellingen worden behaald en in de tussentijd geen verslechtering optreedt. Dit betekent volgens de Commissie ook dat voor het slagen van de PAS alle relevante ecologische voorwaarden voor het behoud van de Natura 2000-doelen in beeld moeten zijn gebracht. Locatiespecifiek moet worden onderbouwd dat er geen verdere verslechtering optreedt van de soorten en habitats waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld en dat een reële inspanning wordt geleverd op het bereiken van deze doelstellingen op termijn. Naast de PAS is dus eveneens een inzet op andere belemmerende factoren van belang.

In het vorige advies heeft de Commissie geadviseerd zekerheid te geven op welke termijn de instandhoudingsdoelstellingen worden behaald. Met een vastgestelde termijn wordt de beoogde werking van de PAS meetbaar en toetsbaar gemaakt en wordt beter verdedigbaar dat bestaande activiteiten en nieuwe plannen en projecten geen significante gevolgen hebben.³ Het enkele gegeven dat de stikstofdepositie een dalende trend laat zien betekent bijvoorbeeld niet zonder meer dat het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen daadwerkelijk dichterbij komt. Pas wanneer duidelijk is via welk tijdspad (hoe lang die ook moge zijn) aan die doelstellingen moet worden voldaan, kan beoordeeld worden of de dalende trend een dermate steile neergaande beweging van de stikstofdepositie laat zien dat er ontwikkelingsruimte ontstaat.

De DPAS geeft (nog) geen invulling aan het advies om zekerheid te geven via welk tijdspad de instandhoudingsdoelstellingen worden behaald. Volgens de Commissie blijft dit de beste basis voor de ecologische onderbouwing en daarmee voor de werkbaarheid van de PAS.

De Commissie adviseert om het ontwikkeltraject en het tijdspad voor realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen expliciet vast te leggen met de daarvoor noodzakelijke maatregelen en de termijn waarop deze genomen moeten zijn.

Niet alleen stikstofreductie

Omdat de hoge stikstofdepositie een grote (en vaak de grootste) belemmerende factor is voor natuurbehoud en -herstel (met name op de zandgronden en in de duinen), concentreert de PAS zich op dit aspect. Zoals ook de adviesgroep Huys en eerder de commissie Trojan aangaven, is stikstofdepositie weliswaar één van de belangrijke randvoorwaarden voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000 maar niet de enige. Zoals de DPAS terecht aangeeft moet tegelijkertijd op andere manieren gewerkt worden aan de verbetering van de natuurkwaliteit. Ten eerste door versnippering, verdroging en verlies van leef-

³ In de zin van artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn.

gebied tegen te gaan. Dit is van belang voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000 en om bij te dragen aan een robuust natuurnetwerk dat bijvoorbeeld klimaatveranderingen kan opvangen. Ten tweede is essentieel dat de stikstofreducerende maatregelen van de PAS in samenhang met andere maatregelen in de beheerplannen worden beoordeeld. In de beheerplannen wordt immers een integrale afweging gemaakt van de maatregelen die nodig zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Dit is van belang omdat de verschillende maatregelen op elkaar van invloed zijn.

Voor het slagen van de PAS is het nodig om naast het terugdringen van de stikstofdepositie:

- landelijk extra maatregelen te nemen om verdere achteruitgang van natuur als gevolg van versnippering, verdroging en klimaatverandering aan te pakken;
- in beheerplannen per gebied stikstofreducerende maatregelen in samenhang met andere maatregelen te beoordelen die nodig zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.

2.2 Economische ontwikkelingen

Extra emissiereducerende maatregelen

In de VPAS is al gesteld dat vanuit de sectoren verkeer en industrie in het verleden al voldoende emissiereducerende maatregelen zijn genomen. Toch wordt de kritische depositie voor behoud van voedselarme natuurstypen nog op veel plekken overschreden. De in de DPAS voorziene extra bronmaatregelen betreffen vooral de agrarische sector. Het gaat hierbij met name om technische maatregelen (emissiereductie bij stallen en uitrijden van mest) en managementmaatregelen bij veehouderijen. Het is voor de Commissie daarbij niet helder in hoeverre het gaat om een extra inspanning of om maatregelen die moeten worden gezien als de beste beschikbare technieken en daarom reeds gelet op Europese verplichtingen moeten worden voorgeschreven. Los daarvan mist de Commissie inzicht in welke emissiereducerende maatregelen extra mogelijk zijn en welke economische ontwikkelingsruimte deze kunnen opleveren. Extra emissiereductie is volgens de Commissie mogelijk door het treffen van ingrijpende maatregelen zoals het grootschalig opheffen van de belangrijkste lokale emissiebronnen in de buurt van natuurgebieden en/of een transitie naar bedrijfstakken met veel minder emissie.

De Commissie adviseert:

- duidelijker te maken welke maatregelen in de PAS tot bestaand beleid behoren en welke additionele maatregelen daadwerkelijk aanvullend daarop zijn;
- maatregelen in beschouwing te nemen die kunnen leiden tot een transitie naar economische activiteiten met (veel) minder emissie.

Optimaliseer economische toegevoegde waarde

In samenhang met de extra emissiereducerende maatregelen komt bij de ontwikkelingsruimte het verdeelvraagstuk naar voren. Waaraan wordt de schaarse ontwikkelingsruimte uitgegeven? Het gaat hierbij om een brede maatschappelijke kosten-baten afweging. Wordt de ontwikkelingsruimte optimaal ingezet voor een zo groot mogelijke economische toegevoegde waarde en welke keuzes zijn daarin mogelijk? Met een kosten-batenanalyse kan worden be-

oordeeld of de gemaakte kosten voor het creëren van ontwikkelingsruimte voor bepaalde economische activiteiten in verhouding staan tot de baten. Hiervoor moeten nog spelregels worden afgesproken. Als het creëren van zoveel mogelijk economische ontwikkeling binnen de beschikbare ontwikkelingsruimte als doel wordt genomen, ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag hiervoor toetsbare criteria opstelt.

Het begrip 'economische ontwikkelingen' in de PAS moet in bredere zin worden gezien. Hogere beheerskosten voor terreinbeherende organisaties als gevolg van hoge stikstofdepositie beperken het vermogen van die organisaties om te investeren in activiteiten die economische ontwikkelingen ten goede komen, bijvoorbeeld ten aanzien van de recreatiesector.

De Commissie adviseert om per gebied:

- aan te geven welke activiteiten de meeste economische toegevoegde waarde kunnen geven uitgaande van een beperkte ontwikkelingsruimte;
- selectiecriteria te geven voor de verdeling van de ontwikkelingsruimte.

2.3 Voldoende ontwikkelingsruimte

De 'ecologische onderbouwing' die voor elk gebied afzonderlijk is gemaakt is leidend in de bepaling van de ontwikkelingsruimte. Uit de gebiedsanalyses volgt – volgens de DPAS – dat in 128 van de 133 gebieden, al dan niet na het uitvoeren van maatregelen, het behoud van de natuurwaarden is geborgd. Daarom is er voor deze gebieden niet langer een belemmering om ontwikkelingsruimte vrij te geven. Deze conclusie heeft de Commissie niet uit de beschikbare documenten kunnen verifiëren.

Uit de DPAS blijkt dat in 2030 nergens – buiten de Waddeneilanden – de kritische depositiewaarden worden gehaald. De herstelstrategieën en de gebiedsuitwerkingen daarvan geven niet aan of het waarschijnlijk is dat met beheer- en herstelmaatregelen de (blijvend) hoge stikstofdepositie kan worden ondervangen.

Daarnaast is in de gebiedsanalyses gekeken naar de ontwikkelingsbehoefte in relatie tot de ontwikkelingsruimte. De ontwikkelingsruimte is in de DPAS gedefinieerd als de helft van de extra depositiedaling als gevolg van extra te nemen maatregelen. Voor 120 gebieden is – volgens de DPAS – voldoende ontwikkelingsruimte aanwezig. De conclusie in de DPAS is dus dat voor slechts 13 gebieden onvoldoende of geen ontwikkelingsruimte ontstaat.

De Commissie twijfelt op basis van haar ervaringspraktijk aan de juistheid van deze conclusie. Uit milieueffectrapporten en Passende beoordelingen opgesteld voor bestemmingsplannen voor het buitengebied van veel gemeenten blijkt vaak dat bij de geboden planologische ruimte aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden als gevolg van stikstofdepositie niet kan worden uitgesloten. De gewenste ontwikkelingsruimte lijkt dermate groot dat de vraag rijst of de huidige invulling van de DPAS hiervoor voldoende oplossing biedt.

Depositietoenames als gevolg van de uitgifte van ontwikkelingsruimte zullen direct optreden, herstelmaatregelen laten pas op langere termijn effecten zien. Het systeem van de DPAS

waarbij de uitgifte van de ontwikkelingsruimte meteen aanvangt lijkt daarmee gebaseerd op een verwacht natuurherstel en niet op een gegarandeerd natuurherstel. Concluderend is het de vraag voor hoeveel Natura 2000-gebieden een minder dan een maximaal mogelijke inspanning voor de natuurdoelstellingen mogelijk is en of de PAS op korte termijn daadwerkelijk ontwikkelingsruimte kan bieden.

De Commissie adviseert:

- de raming van de ontwikkelingsruimte en de ontwikkelingsbehoefte te actualiseren en af te stemmen op de ervaringen uit de praktijk⁴;
- pas ontwikkelingsruimte uit te geven nadat uit de monitoring blijkt dat sprake is van positieve ontwikkeling in natuurkwaliteit.

3. Systeem van de DPAS

3.1 Van hoofdlijn naar een werkbare aanpak

De Commissie constateert dat er sinds het vorige advies veel werk is verzet. Uit de voorliggende stukken haalt de Commissie het volgende systeem naar voren:

- De DPAS zelf omvat:
 - Opsomming van de te nemen generieke, brongerichte maatregelen;
 - Onderbouwing van en internettool voor de mogelijke herstelstrategieën: een pakket aan effect- en systeemgerichte maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen en soorten te behalen;
 - Rekenmethode AERIUS om de emissies, depositie en het effect van emissiebeperkende maatregelen te modelleren;
 - Voorkeursvolgorde voor verdeling ontwikkelingsruimte, waaronder reservering voor bovenregionale projecten en plannen;
 - Monitoringsprogramma en bijsturingsregels
- Door middel van een opnametoets kan een Natura 2000-gebied onder de werking van de PAS worden gebracht. De opnametoets is een ecologische goedkeuring van een gebiedsuitwerking van het betreffende Natura 2000-gebied. Deze gebiedsuitwerking omvat de gebiedsgerichte maatregelen. Na goedkeuring wordt de gebiedsuitwerking onderdeel van de PAS. Dit betekent dat voor de gebiedsuitwerking een wettelijke uitvoeringsplicht gaat gelden (art. 19kj Natuurbeschermingswet 1998).
- De PAS (inclusief de gebiedsuitwerking) bepaalt de ontwikkelingsruimte die voor een gebied beschikbaar is.
- Bij toestemmingverlening voor plannen en projecten wordt de benodigde ontwikkelingsruimte overeenkomstig de beleidsregels van de PAS toebedeeld door het bevoegd gezag voor het beheerplan. Uitzondering hierop: toedeling vindt plaats door de ministers in geval van bovenregionale plannen en projecten waarvoor in de PAS ontwikkelingsruimte is

⁴ Zie daarvoor de Praktijktoets van de PAS of de bestaande planologische mogelijkheden die structuurvisies en bestemmingsplannen bieden.

gereserveerd. Het lijkt erop dat de PAS (inclusief de gebiedsuitwerking) kan worden gebruikt als aanzet voor een Passende beoordeling bij de toestemmingsverlening (voor wat betreft het element stikstof).

Deze uitwerking is anders dan in de VPAS is omschreven en lijkt op onderdelen nog niet uitgewerkt. In de volgende paragrafen geeft de Commissie aan welke zaken haar aan het hiervoor genoemde systeem opvallen.

3.2 Voorkomen dubbelstellingen van maatregelen

In paragraaf 2.2 is al aangegeven dat het voor de Commissie niet helder is in hoeverre de maatregelen in de DPAS een extra inspanning zijn waarmee ontwikkelingsruimte kan worden verantwoord. Een strikt onderscheid tussen maatregelen in het kader van de PAS en autonome ontwikkelingen is van belang om dubbelstelling van maatregelen te voorkomen. Bovendien moet inzicht worden gegeven in de waarschijnlijkheid dat de autonome ontwikkelingen zullen plaatsvinden. De opzet en aannames van het rekeninstrument AERIUS zijn hierbij cruciaal. Onduidelijkheden die de Commissie constateert zijn onder andere:

- Het verschil tussen de maatregelen zoals het aanscherpen van de Besluit huisvesting en natuurherstelmaatregelen die al in voorbereiding/uitvoering zijn en de maatregelen die in het kader van de PAS worden genomen (zie ook 2.2).
- Onduidelijk is wat de referentiedatum is voor de ingevoerde data. Hierdoor is niet navolgbaar of een onderscheid is gemaakt tussen reeds vergunde activiteiten op de referentiedatum voor de Natura 2000-gebieden (dat wil zeggen de datum waarop het beschermingsregime voor deze gebieden is gaan gelden) en activiteiten die na die datum zijn uitgebreid maar niet (op basis van de Natuurbeschermingswet 1998) vergund zijn.
- De verschillen tussen vergunningen en de feitelijke situatie. Uit de ervaring van de Commissie volgt dat circa 50%-70% van de vergunningruimte wordt gebruikt. Volgens de uitleg onder figuur 2 op pagina 13 van de DPAS wordt gerekend met de vergunde milieugebruiksruimte, waarmee de emissies zijn gemaximaliseerd. Uit AERIUS maakt de Commissie op dat de emissies zijn gebaseerd op feitelijke dieraantallen en dat de niet gebruikte vergunningruimte is opgenomen als ontwikkelingsbehoefte. Volledig gebruik van de vergunningen leidt daarmee tot extra deposities, bovenop de deposities door gebruik van de ontwikkelingsruimte.

Om dubbelstellingen te voorkomen, adviseert de Commissie om te verduidelijken:

- welke maatregelen tot de autonome ontwikkelingen en welke tot de PAS horen,
- in hoeverre de invoergegevens afwijken van de feitelijke situatie en wat dit betekent voor de stikstofdepositie,
- of bestaande activiteiten zonder vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 met de PAS – met terugwerkende kracht – kunnen worden gelegaliseerd.

AERIUS

AERIUS geeft op heldere wijze inzicht in de huidige en toekomstige stikstofdeposities, de ontwikkelingsruimte en ontwikkelingsbehoefte op een gebruikersvriendelijke wijze. De AERIUS-tool (versie 1.4.2) maakt een aantal effecten van de PAS inzichtelijk op gebiedsniveau:

- bij de meeste Natura 2000-gebieden treedt de grootste afname in stikstofdepositie op in de periode van 2004 tot 2018;
- het verschil in stikstofdepositie tussen het basisscenario en allerlei aanvullende maatregelen is klein (enkele procenten);
- alleen in de kustgebieden blijkt de depositie op Natura 2000-gebieden in 2030 regelmatig lager te zijn dan 1000 mol N/ha/jr;
- bij kritische habitattypen binnen een aantal Natura 2000-gebieden bedraagt de depositie zelfs bij aanvullend beleid in 2030 nog steeds een factor vier te hoog (bijvoorbeeld bij herstellende hoogvenen in de Mariapeel);
- niettemin is er ook agrarische ontwikkelingsruimte in de gebieden met in 2030 nog steeds een zeer grote overschrijding van kritische depositiewaarden.

Met de AERIUS-tool wordt duidelijk dat in 2030 voor veel habitattypen waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn opgesteld, de kritische depositiewaarden, onder de 1000 mol N/ha/jaar in Noord- en West-Nederland en onder de 1600 mol N/ha/jaar in Zuid- en Midden-Nederland, niet worden gehaald. Het komt erop neer dat vrijwel nergens in het binnenland de kritische depositiewaarden van bijvoorbeeld trilvenen, heischrale graslanden, hoogvenen en vennen worden bereikt. In Zuid-Nederland blijft de depositie in 2030 zelfs op de minder kritische bos-, hei- en graslandtypen te hoog.

De Commissie concludeert aan de hand van AERIUS dat in 2030 de kritische depositiewaarden voor veel habitattypen waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn opgesteld niet gehaald worden. Soms blijkt de depositieoverschrijding zo groot dat de Commissie het onwaarschijnlijk acht dat herstelmaatregelen of maatregelen anderszins dit verschil binnen afzienbare termijn kunnen overbruggen.

3.3 Herstelstrategieën

Met de herstelstrategieën is per habitatype en per stikstofgevoelige soort aangegeven wat mogelijke maatregelen zijn om stikstof uit de natuurgebieden weg te halen en welke effecten dit heeft op natuurherstel. Het gaat daarbij met name om beheermaatregelen. Uit de 'internationale review' blijkt dat er nog een 'flinke verbetering moet worden gemaakt'. Tevens blijkt dat de effectiviteit van de maatregelen nog onzeker is en het vaak gaat om hypothesen in plaats van bewezen maatregelen. Daarbij is van de verschillende maatregelen wel duidelijk wat kwalitatief het verwachte effect is en met welke frequentie ze kunnen worden uitgevoerd (bijvoorbeeld eenmalig of jaarlijks), maar is de kwantitatieve hoeveelheid stikstof die daarmee uit het systeem wordt verwijderd niet gegeven. Er is veel wetenschappelijke kennis in de herstelmaatregelen verwerkt. Per maatregel is aangegeven in hoeverre deze in de praktijk bewezen is. Dat laat onverlet dat garanties over de werking van een aantal maatregelen lastig te geven zijn. Bovendien is er een grens aan de intensiviteit van een ingreep omdat anders ver-

nietiging van het ecosysteem en daarmee het niet behalen van de instandhoudingsdoelstelling dreigt.

De Commissie adviseert om in de PAS afspraken te maken hoe de ervaringen opgedaan met maatregelen leiden tot aanpassingen van de herstelstrategieën en daarmee van de ecologische onderbouwing, zodat meer duidelijkheid kan worden verkregen over de werkzaamheid van de maatregelen.⁵

Stikstofbalans

Er is nog steeds sprake van een negatieve ontwikkeling bij zeer verzuringsgevoelige en vermistingsgevoelige natuur in veel Natura 2000-gebieden⁶. Onduidelijk blijft of met de maatregelen in de DPAS voldoende reductie van de stikstoftoevoer naar natuurgebieden kan worden bereikt om verslechtering te voorkomen en – samen met de andere noodzakelijke maatregelen (zie ook 2.1) – een reële inspanning wordt geleverd om op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te behalen. Het gaat niet alleen om stikstof die door de overbelasting in het verleden is neergeslagen. Zolang de achtergrondconcentratie boven de kritische depositiewaarde zal blijven, vindt ophoping van stikstof in het gebied plaats en is (duur) periodiek beheer en herstel nodig om verslechtering te voorkomen.

Als met de beschikbare maatregelen minder stikstof kan worden weggenomen dan er bij komt zal het beheer niet duurzaam zijn en zal verslechtering het gevolg zijn. Een stikstofbalans (N-balans) geeft duidelijkheid of met de maatregelen deze opgehoopte stikstof in het gebied kan worden verwijderd, of de maatregelen effectief zijn om de jaarlijkse toename aan stikstof te ondervangen en op welke termijn verbetering mogelijk is. Daarbij moet rekening worden gehouden dat een jarenlange stikstofbelasting van ecosystemen tot cumulatieve, moeilijk omkeerbare effecten leidt die niet in een jaarlijkse N-balans te vatten zijn.⁷

De Commissie adviseert per gebied voor habitattypen en leefgebieden van soorten, met een N-balans als basis, te onderbouwen dat voldoende stikstof uit het systeem kan worden verwijderd om verslechtering op de lange termijn te voorkomen. Geef daarbij per gebied een analyse van de overbelasting uit het verleden en de situatie zolang de achtergrondconcentratie boven de kritische depositiewaarde zal blijven, zodat duidelijk wordt welk periodiek beheer en herstel nodig is om verslechtering te voorkomen.

⁵ Hierbij kan het EGM/OBN-model (Kennisnetwerk Ontwikkeling + Beheer Natuurkwaliteit) met deskundigenteams van onderzoekers en natuurbehouders per habitatype als voorbeeld dienen.

⁶ Zie bijvoorbeeld Balans van de Leefomgeving 2010 (PBL) waarin geconstateerd wordt dat de gemiddelde natuurkwaliteit van heide en open duin verder afneemt. Tot de minst gunstige staat van instandhouding binnen Natura 2000-gebieden behoren de zeer verzurings- en vermistingsgevoelige habitats van stuifzanden, zeer zwak gebufferde vennen, hoogvenen en halfnatuurlijke graslanden.

⁷ Voorbeelden hiervan zijn de permanent aantasting van het buffervermogen van de bodem door uitspoeling van kationen (Ca²⁺, Mg²⁺) ten gevolge van historische verzuring, of blijvende veranderingen in de strooiselproductie door bosontwikkeling als gevolg van stikstofdepositie in het verleden. De bestrijding van dergelijke cumulatieve effecten vergen grotere maatregelen (bekalking, ontbossing, grote hydrologische ingrepen) dan een regulier jaarlijks terugkerend beheer.

3.4 Beheerplan

De wettelijke regeling van de PAS (paragraaf 2a.2 Natuurbeschermingswet 1998) gaat er in beginsel van uit dat toedeling van ontwikkelingsruimte verloopt via het beheerplan. Daarop is het systeem afgestemd. De DPAS gaat uit van een ander systeem. De Commissie is van mening dat het hanteren van de PAS als beleidsregel, vooruitlopend op de vertaling van de PAS in de betreffende beheerplannen, juridisch niet onmogelijk is. De Commissie ziet gelet op het integrale karakter het beheerplan als het bepalende instrument (zie ook 2.1). Als toch wordt gekozen voor de PAS als beleidsregel, verdient het aanbeveling om alle wettelijke waarborgen expliciet in dat beleid op te nemen (bijvoorbeeld artikel 19km, tweede en derde lid, Natuurbeschermingswet 1998). Feitelijk betekent dit dat dan sprake is van een 'stikstof-beheerplan' uitsluitend voor stikstofgevoelige habitats en soorten van het Natura 2000-gebied waarvoor de beleidsregel geldt. Voor monitoring en eventuele bijsturing moet wel duidelijk zijn wat de looptijd van de beleidsregel is.

De Commissie adviseert om toedeling van ontwikkelingsruimte via het beheerplan te laten lopen. Mocht ervoor worden gekozen om de PAS als beleidsregel te hanteren, dan verdient het aanbeveling de wettelijke waarborgen zoals die zouden gelden in het geval het PAS zou doorwerken via het beheerplan, evenzeer te laten gelden voor deze beleidsregel.

3.5 Verdeling ontwikkelingsruimte

Rechthebbende ontwikkelingsruimte

De Commissie verwacht dat de ontwikkelingsruimte schaars is en het aantal claims op die ruimte groter dan de beschikbare ruimte. Dit betekent dat de schaarse ruimte moet worden verdeeld (zie paragraaf 2.3). Zowel voor de vraag wie over de ontstane ontwikkelingsruimte kan beschikken als voor de voorkeursvolgorde van toedeling, is volgens de Commissie van belang hoe de ontwikkelingsruimte ontstaat. Ontwikkelingsruimte ontstaat op verschillende manieren, zoals:

- uitvoering van generieke brongerichte maatregelen;
- uitvoering van provinciale brongerichte maatregelen;
- uitvoering van beheer- en herstelmaatregelen;
- wegvallen van stikstofbronnen zoals agrariërs die hun bedrijfsactiviteiten staken.

Over de laatste categorie is de DPAS is niet duidelijk. De Commissie ziet echter niet dat externe saldering (ontwikkelingsruimte van een stopper wordt voor een nieuwvestiging of uitbreiding elders aangewend) naast het PAS-systeem verboden is. Het ligt dus voor de hand dat de stoppende agrariër over de als gevolg van de beëindiging van zijn bedrijfsactiviteiten ontstane ruimte kan beschikken.⁸

⁸ Daarbij is onduidelijk of 'stoppers' al onderdeel uitmaken van de autonome economische ontwikkeling. Het scenario met 2,5% economische groei is gebaseerd op de Referentieraming energie en emissies 2010-2020, PBL, ECN-E-10-004 van april 2010. Dit scenario gaat uit van volumeverandering (stoppers?) en emissie maatregelen in de landbouw onder andere als gevolg van milieubeleid onder invloed van Natura 2000.

De Commissie adviseert te verduidelijken wie de rechthebbende is van de ontwikkelingsruimte die ontstaat door het nemen van (emissiebeperkende) maatregelen en wat dit betekent voor de verdeling van de ontwikkelingsruimte.

Verdeling

De toedeling van de als gevolg van maatregelen ontstane ontwikkelingsruimte is een belangrijk onderdeel van de PAS.

Reservering voor rijksprojecten

De wet gaat er van uit dat de PAS de uitgangspunten voor deze toedeling bevat. Bovendien heeft de wet de mogelijkheid opgenomen om aan specifieke projecten al in de PAS ontwikkelingsruimte toe te delen. In plaats daarvan is ervoor gekozen om voor bovenregionale projecten en plannen in een bijlage bij de PAS ontwikkelingsruimte te 'reserveren' zonder de garantie dat deze in een beheerplan zullen worden opgenomen.⁹ De Commissie is van mening dat het niet mogelijk is om ontwikkelingsruimte in de PAS te reserveren voor bepaalde rijksprojecten. De toedeling dient te geschieden door de vaststellers van de beheerplannen, met uitzondering van concrete in de PAS op te nemen projecten.

De Commissie adviseert te verhelderen hoe het systeem waarbij in een bijlage bij de PAS ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd voor bovenregionale projecten zich verhoudt tot artikel 19kh, vierde lid, juncto artikel 19km, eerste lid, Natuurbeschermingswet 1998. Daaruit lijkt immers imperatief voort te vloeien dat de ontwikkelingsruimte uitsluitend door de opstellers van de beheerplannen wordt toebedeeld aan handelingen die in het beheerplan zijn of worden opgenomen, met uitzondering van de ruimte voor de projecten als bedoeld in artikel 19kh, vijfde lid, Natuurbeschermingswet 1998.

Reservering voor bestemmingsplannen

De wet staat niet toe dat voor ontwikkelingen in bestemmingsplannen ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd. Voor de praktijk is echter wenselijk dat ook een oplossing wordt gevonden voor bestemmingsplannen waarvoor zonder de PAS significant negatieve gevolgen niet zijn uit te sluiten. Dit klemt te meer daar de PAS wel kan worden toegepast op specifieke projecten die door deze bestemmingsplannen planologisch mogelijk worden gemaakt. Het is niet logisch dat het afhangt van het voorliggende publiekrechtelijke besluitvormingstraject (bestemmingsplan of vergunning in het kader van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998) of voor een ontwikkeling gebruik kan worden gemaakt van de PAS.

De Commissie adviseert ook voor bestemmingsplannen een oplossing te zoeken voor de spanning tussen economische ontwikkeling en het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.

⁹ Zie de DPAS, blz. 32.

3.6 Gefaseerde inwerkingtreding

Voor opname van een Natura 2000-gebied in de PAS vindt, na voordracht van een gebied, eerst een zogenoemde opnametoets plaats (Zie PAS, blz. 9). Pas na een besluit van de Staatssecretaris van EL&I en IenM kan een gebied aan de PAS worden toegevoegd. Deze werkwijze betekent dat de PAS niet direct op alle in bijlage 1 genoemde Natura 2000-gebieden van toepassing is. Een dergelijke gefaseerde 'inwerkingtreding' van de PAS verdient volgens de Commissie echter niet de voorkeur.

In de eerste plaats is de natuurbeschermingsregelgeving de afgelopen jaren geregeld gewijzigd. Voor de praktijk is het vaak lastig om te achterhalen welk regime precies van toepassing is op een specifieke situatie. Een gefaseerde inwerkingtreding maakt dit er niet eenvoudiger op. Fasering betekent immers dat voor sommige gebieden de PAS al van toepassing is en voor andere gebieden nog niet.

Bovendien kan dit betekenen dat projecten geen gebruik kunnen maken van de beschikbare ontwikkelingsruimte van de PAS, omdat niet alle gebieden waarop het project effect heeft onder de werking van de PAS zijn gebracht. Niet alle effecten van reductie en uitbreiding van stikstofemissies zullen immers alleen lokaal werkzaam zijn: veel effecten zullen ook gebieds- en regio-overschrijdend werken.

Daarnaast is het lastig om de PAS te evalueren als de toepassingsduur per gebied verschilt. Betekent gefaseerde inwerkingtreding ook een gefaseerde evaluatie en daarbij behorende bijsturing? En wat betekent het voor de toepassingsduur als gedurende de looptijd het beheerplan voor een gebied wordt opgesteld?

De Commissie adviseert om een eenduidig regime vanaf dezelfde datum voor de aanpak voor stikstofdepositie voor alle Natura 2000-gebieden in te stellen.

3.7 Buitenlandse emissie en depositie

Een deel van de stikstofverbindingen die neerslaan op Nederlandse Natura 2000-gebieden is afkomstig uit het buitenland. Het aandeel verschilt sterk per provincie en gebied en kan zeer groot zijn voor gebieden in de grensstreek. In de DPAS wordt gesteld dat de depositie die aangevoerd wordt uit de omliggende landen naar verwachting fors daalt. Gemiddeld wordt rekening gehouden met een depositieafname van 110 mol N/ha/jaar voor de periode 2010-2030. Deze daling komt vooral door maatregelen bij wegverkeer (-60 mol) en industrie (-35 mol).¹⁰

Onduidelijk is wat de consequentie voor de gebiedsuitwerkingen en de houdbaarheid van de PAS is indien de buitenlandse aanvoer minder fors daalt dan verwacht.

Voor de praktijk is het nuttig dat met AERIUS de bijdrage van Nederlandse stikstofemissies op natuurgebieden in het buitenland kan worden berekend. De PAS biedt echter geen basis voor ontwikkelingsruimte rond buitenlandse Natura 2000-gebieden. Dit kan betekenen dat activiteiten in de grensstreek niet kunnen worden uitgevoerd terwijl er bij de Nederlandse gebieden voldoende ontwikkelingsruimte aanwezig is.

¹⁰ Grootschalige stikstofdepositie in Nederland, Planbureau voor de Leefomgeving (2010)

Met AERIUS kan de depositie van buitenlandse bronnen niet berekend worden. Dit betekent dat bij de berekening van de depositie op Natura 2000-gebieden bij de grensstreek geen rekening is gehouden met individuele buitenlandse bronnen op korte afstand van het gebied. De bijdrage van buitenlandse bronnen is wel meegenomen in de achtergronddepositie, maar dan uitgesmeerd over een groot gebied (1 x 1 km).

De Commissie concludeert dat met de PAS de problemen rond vergunningverlening voor projecten in de grensstreek niet worden oplost. Als dit probleem niet wordt opgelost zal dit de uitvoerbaarheid van plannen en projecten met effecten op buitenlandse Natura 2000-gebieden ernstig belemmeren.

3.8 Bijsturing

Verschillende (on)zekerheden en onnauwkeurigheden

De PAS en het doelbereik van de PAS kennen vele onzekerheden en onnauwkeurigheden. Dat is onvermijdelijk gezien de veelheid aan verschillende typen informatie, maatregelen en de lange termijn waarop resultaten verwacht worden. Deze bestaande onzekerheden en onnauwkeurigheden staan op gespannen voet met de eis vanuit de natuurwetgeving dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel mag bestaan dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken voor Natura 2000-gebieden zijn. Onzekerheden die de Commissie constateert:

- De effectiviteit van een aantal van de beheer- en herstelmaatregelen is onzeker. Wel is duidelijk dat als natuurwaarden eenmaal verloren zijn deze niet eenvoudig terugkomen, ook al worden de uit de theorie en praktijk bekende abiotische condities hersteld. Voor veel soorten planten en insecten blijkt dispersie vanuit bronpopulaties in dat geval een beperkende factor te zijn.
- Het verschil tussen de zekerheid van de daling van de depositie door generieke maatregelen in vergelijking met de zekerheid van een toename bij de uitgifte van ontwikkelingsruimte. De effectiviteit en de termijn waarop generieke maatregelen resultaat geven, bestaan uit voorspellingen en verwachtingen die in de praktijk nogal eens anders uitpakken. Daartegenover staat de zekerheid van de directe emissie- en depositietoename van een nieuwe activiteit.
- AERIUS suggereert een zeer hoge nauwkeurigheid van de berekende depositie op een detailniveau van 1 ha. Veel van de brongegevens en de daarbij gebruikte verspreidingsmodellen hebben echter een grote onzekerheid. De gepresenteerde nauwkeurigheid is daarmee onmogelijk te bereiken. Ook in de huidige praktijk worden berekeningen uitgevoerd die de depositie ten onrechte weergeven tot op 0,1 mol nauwkeurig en worden op basis van die getallen vergunningen verleend of geweigerd.

De Commissie adviseert:

- gelet op de onzekerheden pas ontwikkelingsruimte uit te geven als sprake is van een positieve ontwikkeling in natuurkwaliteit;
- de gemodelleerde deposities te presenteren met een nauwkeurigheid die recht doet aan de onzekerheid in de gebruikte data en modellen.

Monitoring

Aan de PAS is een monitoringsprogramma verbonden om te zorgen dat de PAS-doelen ook gehaald worden. Volgens de Commissie is, zeker gezien de onzekerheden (zie hierboven), de monitoring een cruciaal onderdeel om de houdbaarheid van de PAS te garanderen.

Wat opvalt is dat de monitoring van de stikstofemissie en -depositie jaarlijks plaats zal vinden terwijl de monitoring van de ecologische effectiviteit van beheer- en herstelmaatregelen pas na 3 en 6 jaar plaatsvindt. Dit is ongewenst vanwege de vele onzekerheden en het gebrek aan mogelijkheden om tijdig bij te sturen als de verwachte effectiviteit uitblijft. Ook is het bij een dergelijke lagere frequentie van monitoring moeilijker om trends van natuurlijke (klimaat)fluctuaties te onderscheiden.

Volgens de Commissie is een jaarlijkse monitoring van de ecologische toestand vereist en goed mogelijk met behulp van stikstofdepositiegevoelige indicatorsoorten.

Tevens valt op dat bij de (jaarlijkse) monitoring van de uitvoering van de beheer- en herstelmaatregelen, het regulier beheer wordt uitgesloten. De herstelstrategieën per gebied laten zien dat bestaand beheer (of het ontbreken daarvan) bijzonder bepalend is voor het behoud van de natuurwaarden. Zonder inzicht, borging en monitoring van het regulier beheer ontbreekt een essentiële schakel in de PAS-monitoring. Gezien de bestaande bezuinigingen op regulier natuurbeheer en daarmee de onzekerheid van voortzetting van regulier beheer, ondermijnt dit de houdbaarheid van de PAS.

De Commissie adviseert om als bijlage bij de PAS een monitoringprotocol op te stellen en af te spreken met medeoverheden waarin wordt ingegaan op wat wordt gemonitord, hoe wordt beoordeeld of men op koers zit en welke acties zullen volgen wanneer sprake is van afwijkingen.

De Commissie adviseert in de jaarlijkse monitoring aandacht te schenken aan:

- natuurwaarde aan de hand van geselecteerde indicatorsoorten;
- stikstofdepositie;
- uitgevoerde maatregelen door betrokken overheden;
- maatregelen in het kader van regulier beheer;
- gevolgen van deze resultaten voor de mate waarin instandhoudingsdoelstellingen zijn bevorderd;
- een beoordeling of de ecologische ontwikkeling de wenselijke kant op gaat;
- maatregelen voor bijsturing het komende jaar.

Maatregelen achter de hand

Het sturingsmechanisme in het monitoringsplan is een verminderde uitgifte van de ontwikkelingsruimte. Dit wordt in het monitoringsplan de 'hand-aan-de-kraan' genoemd. In het monitoringsplan wordt aangegeven dat het proces van bijsturing en vaststelling of wijziging van de beschikbare ontwikkelingsruimte buiten het kader van de monitoring valt. Het is echter onduidelijk waar en hoe dit plaatsvindt.

Daarbij stelt het monitoringsplan dat 90% van de beschikbare ontwikkelingsruimte kan worden uitgegeven in de eerste drie jaar, mits dit ecologisch verantwoord is.¹¹ Voordat de eerste ecologische monitoring plaatsvindt, kan dus al 90% zijn uitgegeven.

De Commissie mist wat de consequenties van de monitoringsresultaten zijn. Zijn er maatregelen achter de hand als mocht blijken dat de verwachte effectiviteit van maatregelen achter blijft bij de verwachtingen? Kunnen ingezette economische ontwikkelingen dan worden stilgezet of worden teruggedraaid? Voorts mist de Commissie een duidelijke definitie van 'ecologisch verantwoord'. Dat is te meer een gemis, aangezien artikel 19km, tweede lid, Natuurbeschermingswet 1998 met zich brengt dat 90% van de beschikbare ontwikkelingsruimte kan worden uitgegeven in de eerste drie jaar.¹²

De Commissie adviseert duidelijk te maken:

- welke maatregelen (de uitgifte van ontwikkelingsruimte, beheermaatregelen of extra emissiebeperkende maatregelen) achter de hand beschikbaar zijn als mocht blijken dat de verwachte effectiviteit achter blijft bij de verwachtingen;
- hoe, met de resultaten van het monitoringsplan, extra maatregelen worden bepaald,
- wie over de inzet van de maatregelen beslist en de financiële gevolgen draagt.

4. Bestuurlijke gevolgen

Bevoegdheidsverdeling

Voor de uitvoering van de PAS is essentieel dat de in de PAS voorgenomen maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Voor de uitvoering van deze maatregelen zijn echter niet alleen de ondertekenaars van de PAS het bevoegde gezag. Het is de vraag of artikel 19kj, eerste lid, Natuurbeschermingswet 1998, in de praktijk voldoende basis biedt om de bestuursorganen die de PAS niet hebben ondertekend tot uitvoering van die maatregelen te verplichten. Omdat de PAS geen rekenschap geeft van de decentrale autonomie, geldt dit in het bijzonder voor gemeenten en waterschappen.

De Commissie adviseert duidelijk te maken hoe niet-ondertekenende bestuursorganen betrokken worden bij de PAS en hoe gegarandeerd wordt dat zij de noodzakelijke maatregelen uitvoeren.

Afstemming met Provinciale stikstofverordeningen

Naast de landelijke PAS hebben de afgelopen jaren ook provinciale stikstofregelingen (zowel verordeningen als beleidskaders) het licht gezien. Deze bevatten veelal naast brongerichte maatregelen ook een eigen salderingsregeling en ook drempelwaarden. Zowel voor een werkbare praktijk als ter voorkoming dat ontwikkelingsruimte dubbel wordt geteld, is een duidelijke afstemming tussen de PAS en deze provinciale regelingen vereist. Gelet op de eco-

¹¹ Zie Monitoringsplan, blz. 10, 49 en 52.

¹² Daarbij gaat de Commissie er van uit dat dit artikel ook "in acht wordt genomen" voor zover de PAS het karakter van een beleidsregel krijgt.

logische onderbouwing die de PAS biedt en de provinciegrensoverschrijdende effecten, ligt het daarbij voor de hand dat de PAS leidend is. Het eerdere advies van de Commissie noemde de afstemming al als aandachtspunt. De PAS maakt echter niet duidelijk hoe deze afstemming nu wordt geregeld.

De Commissie adviseert aan te geven hoe de PAS zich verhoudt tot de verschillende provinciale stikstofverordeningen.

Financiering

Omdat het gaat om periodiek terugkerende maatregelen is het voor de besluitvorming van belang om inzicht te krijgen in de kosten die met deze beheer- en herstelmaatregelen gemoeid zijn. Ten eerste is het noodzakelijk om hiervoor voldoende middelen te reserveren om de werking van de PAS te kunnen garanderen. Ten tweede kan zo inzichtelijk worden gemaakt welke kosten verbonden zijn aan deze maatregelen zodat ze kunnen worden afgewogen tegen andere maatregelen. Een eenmalige investering in emissiebeperkende maatregelen waarmee depositie wordt voorkomen, kan daarmee bijvoorbeeld worden afgewogen tegen langdurig permanent beheer om de effecten van hogere emissies te bestrijden. Een langjarige begroting geeft hierbij inzicht in de te maken keuzes. Ten derde wordt zo inzichtelijk welke partijen de kosten dragen en welke partijen het economische voordeel verkrijgen.

De Commissie adviseert om een langjarige begroting bij de PAS te voegen, waarmee inzichtelijk wordt welke incidentele en structurele financiering noodzakelijk is om de gewenste economische ontwikkelingsruimte te creëren, welke kostenposten daar bij betrokken zijn, wie deze kosten zal dragen en welke economische baten worden verwacht.

5. Milieugevolgen van de PAS

De PAS heeft niet alleen consequenties voor stikstofgevoelige habitats en soorten in Natura 2000-gebieden. De PAS kan ook gevolgen hebben voor andere habitats en soorten en natuur in bredere zin. Ook kan de PAS invloed hebben op de ruimtelijke ontwikkeling en andere milieuaspecten zoals gezondheid, bodem en water en energie. De aan- of afwezigheid van ontwikkelingsruimte werkt sturend bij locatiekeuzes voor nieuwe activiteiten. Doordat de nadruk wordt gelegd op de stikstofdepositie mist een integrale milieubeoordeling. Volgens de Commissie kan de PAS in de huidige vorm dan ook niet gezien worden als een toereikende Passende beoordeling en evenmin als een plan-MER.

De Commissie adviseert de milieugevolgen en de ruimtelijke consequenties van de PAS weer te geven.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Activiteit:

Het ministerie van EL&I heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over de concept definitieve Programmatische Aanpak Stikstofdepositie (de DPAS). Specifiek is gevraagd te beoordelen of de PAS een werkbare aanpak is om (milieu)gevolgen voor besluitvorming over plannen en projecten goed in beeld te brengen.

Procedurele gegevens:

aanvraag advies 2011 bij de Commissie m.e.r.: 11 mei 2011

advies uitgebracht: 30 juni 2011

aanvraag advies 2012 bij de Commissie m.e.r.: 1 april 2012

advies uitgebracht: 12 juli 2012

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Drs. B.F.M. Beerlage (secretaris)

Mr. drs. G.A.J.M. Hoevenaars (secretaris)

Ir. J.A. Huizer

Drs. S.R.J. Jansen

Ir. N.G. Ketting (voorzitter)

Prof. dr. H.J. Meurs

Prof. dr. H. Olf

Mr. dr. M.A.A. Soppe

Drs. R.A.M. van Woerden

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Hoofdrapport Programmatische Aanpak Stikstof, ministerie van EL&I, 9 februari 2012;
- Brochure 'Hoe werkt de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)?', ministerie EL&I, december 2011;
- Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats, evaluatie reviewcommissie, ministerie EL&I, 15 november 2011;
- Herstelstrategie H7140-B: Overgangs- en trilveen (veenmosrietland), ministerie EL&I;
- Herstelstrategie H6410: Blauwgraslanden, ministerie EL&I;
- Toelichting depositieberekeningen AERIUS, RIVM, 23 september 2011;
- Doelmatigheidsonderzoek AERIUS 3.1, TNO, 8 december 2011;
- AERIUS 1.3 rapportage PAS fase III: gebiedsrapportage Elperstroom, ministerie EL&I;
- PAS-analyse herstelstrategieën H7140B voor de Eilandspolder, ministerie EL&I;
- Oplegnotitie rapportage Fase III voor N 2000 gebied Elperstroom (28) in de provincie Drenthe, Dienst Landelijk Gebied, 22 december 2011;
- Pas-analyse herstelstrategieën voor Elperstroomgebied (28), Habitattypen H4010A, H6230, H6410 en H7230, ministerie EL&I, 18 januari 2012;
- Leeswijzer RIVM-rapport Depositieberekeningen AERIUS, ministerie EL&I;

- Leeswijzer TNO-rapport Doelmatigheidsonderzoek AERIUS 3.1, ministerie EL&I;
- Juridische aspecten van de Programmatische aanpak stikstof, ministerie LNV, oktober 2010;
- Offerteverzoek voor de ontwikkeling van PAS-monitoringsplan, ministerie EL&I, 28 december 2011;
- Monitoringsplan Programmatische Aanpak Stikstof – op hoofdlijnen, Agentschap NL, DLG en RIVM, 2 april 2012;
- Praktijktoets PAS. Aanbevelingen om te komen tot een Programmatische Aanpak Stikstof die werkt in de praktijk van vergunningverlening, provincie Overijssel en provincie Noord-Brabant, april 2012;
- Handboek AERIUS 1.4, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, februari 2012.

Advies van de Commissie m.e.r. inzake de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

ISBN: 978-90-421-3515-4



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

W www.commissiemer.nl

