

Economisch perspectief van de PAS

Baten en kosten van de Programmatische Aanpak Stikstof in Natura 2000-gebieden



LEI

WAGENINGEN UR

Economisch perspectief van de PAS

Baten en kosten van de Programmatische Aanpak Stikstof
in Natura 2000-gebieden

Hans Leneman
Rolf Michels
Paul van der Wielen
Diti Oudendag
John Helming
Willem van Deursen
Stijn Reinhard

LEI-nota 12-070
November 2012
Projectcode 2276000210
LEI Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

Economisch perspectief van de PAS; Baten en kosten van de Programmatische Aanpak Stikstof in Natura 2000-gebieden

Leneman, H., R. Michels, P. van der Wielen, D. Oudendag, J. Helming, W. van Deursen en S. Reinhard

LEI-nota 12-070

51 p., fig., tab., bijl.

Project nummer BO-11-011.01-026, 'Economische waarde en gevolgen vertraging PAS-systeem'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het EL&I-programma Beleidsondersteunend Onderzoek; Thema: Biodiversiteit terrestrisch.

Deze publicatie is beschikbaar op www.wageningenUR.nl/lei

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2012
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Inhoud

	Woord vooraf	7
	Samenvatting	8
	S.1 Belangrijkste uitkomsten	8
	S.2 Overige uitkomsten	9
	S.3 Methode	9
1	Inleiding	10
	1.1 Natura 2000 en de PAS	10
	1.2 Doelstelling onderzoek	11
	1.3 Aanpak	11
	1.4 Leeswijzer	12
2	Alternatieven	13
	2.1 Achtergronden	13
	2.1.1 Met PAS	13
	2.1.2 Zonder PAS	15
	2.2 Kwantificering van de varianten	16
	2.2.1 Ontwikkeling veehouderij	16
	2.2.2 Landelijke PAS-maatregelen	17
	2.2.3 Provinciale PAS-maatregelen	18
	2.2.4 Aanleg wegen	19
	2.2.5 Ontwikkeling industrie	19
	2.2.6 Administratieve lasten	20
	2.2.7 Herstelbeheer	20
	2.2.8 Herstelstrategieën, hydrologisch herstel en overige maatregelen	20
	2.2.9 Monitoring	20
3	Welvaartseffecten	22
	3.1 Inleiding	22
	3.2 Baten van de PAS	23
	3.2.1 Ontwikkeling veehouderij	23
	3.2.2 Vermindering administratieve lasten veehouderij	24
	3.2.3 Vermindering administratieve lasten industrie	25
	3.2.4 Geen herstelbeheer Natura 2000	25
	3.3 Kosten van de PAS	25
	3.3.1 Herstelstrategieën, hydrologisch herstel en overige maatregelen	25
	3.3.2 Landelijke PAS-maatregelen	25
	3.3.3 Provinciale PAS-maatregelen	26
	3.3.4 Monitoring	27

4	Resultaten, conclusies en discussie	28
4.1	Resultaten	28
4.2	Conclusies	29
4.3	Discussie	30
	Literatuur en websites	31
	Bijlagen	
1	Percentage veestapel binnen 5 km van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied	33
2	Stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (groen)	34
3	Gevolgen vertraging PAS	35

Woord vooraf

Nederland kent ruim 160 Natura 2000-gebieden. De natuur in meer dan 130 van deze gebieden kampt met een te hoge belasting met stikstof, als gevolg van economische activiteiten (landbouw, verkeer, industrie). De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) moet zorgen voor helderheid in de regels waarmee natuur en economie in deze gebieden met elkaar in evenwicht worden gebracht. Daarvan kunnen zowel de natuur als de economie profijt trekken. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, gaat deze studie na wat de voordelen van de PAS vanuit economisch perspectief zijn.

De auteurs willen Eric van der Sommen en Dennis van Schaardenburg van de Programmadirectie Natura 2000 bedanken voor de actieve en betrokken begeleiding. Daarnaast is een woord van dank op zijn plaats voor de begeleidingsgroep van het onderzoek, die gedurende het gehele onderzoek klaarstond met goede, opbouwende suggesties: Willem-Henk Streekstra en Jos Rijkhof (VNO-NCW), Herman Litjens (LTO), Titia Zonneveld (Natuurmonumenten), Bing Jap (Staatsbosbeheer) en Berry Lucas (De 12 Landschappen).

Ir. L.C. van Staalduinen
Algemeen Directeur LEI Wageningen UR

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), onderdeel van Natura 2000, is economisch voordelig voor ons land. Van 2013 tot 2020 zijn de economische baten zo'n 100-200 mln. euro/jaar hoger dan de kosten. De baten van de PAS voor de sectoren landbouw, industrie en verkeer en vervoer bedragen in die periode naar schatting 200 tot 300 mln. euro/jaar, terwijl de economische kosten op een kleine 100 mln. euro/jaar worden geschat (tabel S.1).

Tabel S.1	
Economische baten en kosten van de PAS, in vergelijking met een situatie zonder PAS, tot 2020 (in mln. euro/jaar)	
Baten	
Land- en tuinbouw	173 - 265
w.v. Rundveehouderij	122 - 209
Varkenshouderij	28 - 43
Administratieve lasten landbouw	1
Administratieve lasten industrie	13
Geen herstelbeheer	16 - 21
Mitigatiekosten wegen	P.M.
Industrie	p.m.
Totaal baten	202 - 300 + p.m.
Kosten	
Herstelstrategieën	27
Landelijke PAS-maatregelen	21
Provinciale PAS-maatregelen	5
Monitoring	1
Hydrologisch herstel	34
Overige maatregelen in gebieden	8
Totaal kosten	96
Baten - kosten	106 - 203 +p.m.

De PAS leidt tot duidelijkheid voor ondernemers. Die duidelijkheid levert economisch voordeel op. De veehouderij bij de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden kan zich blijven ontwikkelen, wat met name gunstig is voor de rundveehouderij. De PAS is daarnaast voor ondernemers gunstig, omdat ze minder onderzoekskosten voor het verkrijgen van een Natuurbeschermingswetvergunning hoeven te maken. Andere baten van de PAS, die ontstaan bij de aanleg van wegen en in de industrie, blijken moeilijk te kwantificeren vanwege het ontbreken van voldoende gegevens.

Oorspronkelijk geplande extra beheermaatregelen in de Natura 2000-gebieden ('herstelbeheer') worden onder de PAS vervangen door de herstelstrategieën, die samen met hydrologisch herstel en overige maatregelen in de gebieden tot economische kosten leiden. Ook de landelijke en provinciale PAS-maatregelen leiden tot economische kosten. De kosten voor landelijke en provinciale PAS-maatregelen zijn lager dan de kosten voor het uitvoeren van maatregelen in de gebieden zelf.

De landelijke en provinciale maatregelen leiden tot kosten voor de landbouw (26 mln. euro/jaar). Overige kosten van de PAS (70 mln. euro/jaar) komen voor rekening van de overheid.

S.2 Overige uitkomsten

Na 2020 zal de verdeling tussen baten en kosten anders worden. Naar verwachting zullen minder kosten in gebieden zelf hoeven worden gemaakt, en de baten voor verkeer en industrie zullen relatief groter worden.

Het effect van de PAS is groter naarmate de omvang van de veehouderij nabij Natura 2000 groter is. De PAS zal in de provincie Limburg daarom positiever uitpakken dan in de provincie Groningen.

S.3 Methode

De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), onderdeel van Natura 2000 en sinds 2009 in voorbereiding, heeft als doel de vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 weer vlot te trekken. De PAS moet in en rond de Natura 2000-gebieden ruimte voor economische ontwikkeling opleveren, terwijl tegelijkertijd wordt zeker gesteld dat de natuurkwaliteit in die gebieden behouden blijft of beter wordt. De PAS pakt via bindende afspraken op landelijk en provinciaal niveau en per Natura 2000-gebied het stikstofprobleem aan. Ook worden met de sectoren landbouw, de industrie en de verkeers- en vervoersector afspraken gemaakt.

Op verzoek van het ministerie van EL&I heeft het LEI de economische baten en de economische kosten van de PAS, ten opzichte van de situatie zonder PAS onderzocht. In beide gevallen zet Nederland het Natura 2000-beleid ongewijzigd voort.

Op basis van bestaand materiaal uit de literatuur, gesprekken met deskundigen, modelberekeningen en GIS-analyses zijn de twee situaties ('met PAS' en 'zonder PAS') met elkaar vergeleken en zijn de consequenties voor de landbouw, de industrie en verkeer en vervoer bepaald. De economische kosten en baten zijn volgens de economische welvaartstheorie en de methodiek uit het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) op een rij gezet. De kosten en baten zijn bepaald met een tijdhorizon van 2020 en 'vertaald' naar 2012 via een discontovoet van 2,5%.

1 Inleiding

1.1 Natura 2000 en de PAS

Natura 2000, het Europese netwerk van natuurgebieden, is bedoeld om de voortdurende achteruitgang van de biodiversiteit in Europa te keren. De belasting met stikstof vormt het grootste probleem bij de implementatie van Natura 2000 in ons land. Deze belasting van de Natura 2000-gebieden wordt veroorzaakt door economische activiteiten, die stikstofemissie veroorzaken, zoals landbouw, industrie of wegverkeer.

Sinds het voorjaar van 2008 is er een impasse in de vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet en deels in het beheerplanproces (*Hoofddlijnennotitie PAS*, Kamerstuk 31700 XIV 160). Deze impasse komt uit de stikstofproblematiek voort. De Raad van State schorste een afgegeven vergunning, vanwege ernstige twijfel of het gebruikte *Toetsingskader ammoniak en Natura 2000* voldoende waarborg biedt dat de vergunde uitbreiding geen significante gevolgen heeft voor natuurwaarden (Zaak nr. 200800289/1; www.raadvanstate.nl/uitspraken). Het *Toetsingskader ammoniak en Natura 2000* was juist ontwikkeld om duidelijkheid te geven welk effect stikstofdepositie op bepaalde habitats heeft, en wat de afstand van een (agrarische) activiteit van een Natura 2000-gebied moet zijn om zeker te zijn van het uitblijven van significante negatieve effecten. Via een stikstofvoorziening in de Crisis- en Herstelwet (CHW) en een Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) willen de Nederlandse overheid en een groot aantal maatschappelijke organisaties deze impasse doorbreken.

De overheid wil met behulp van de PAS deze impasse in de vergunningverlening doorbreken, en daarbij de achteruitgang van de biodiversiteit stoppen zonder duurzame economische dynamiek in gevaar te brengen. Hiervoor moet de stikstofbelasting afnemen (*Hoofddlijnennotitie PAS*, Kamerstuk 31700 XIV 160). Van cruciaal maatschappelijk belang is daarbij dat economische ontwikkeling mogelijk is binnen een per saldo afnemende depositie van stikstof.

De PAS brengt daartoe in beeld wat de bijdrage op verschillende niveaus (generiek, provinciaal, gebiedsgericht) en van verschillende sectoren (landbouw, verkeer, industrie) aan de geleidelijke daling van de stikstofdepositie is. Deze daling brengt realisatie van de natuurdoelen dichterbij. Verder is het uitgangspunt dat (economische) ontwikkeling mogelijk blijft, het incalculeren van ontwikkelruimte is dus onderdeel van de aanpak. Daarnaast is essentieel dat gewerkt wordt aan een goede ecologische onderbouwing van de aanpak op gebiedsniveau, omdat dit nodig is voor de houdbaarheid van beheerplannen en vergunningen.

De PAS zet dus onder meer in op het creëren van ontwikkelruimte: ruimte om nieuwe stikstofdepositie toe te delen aan economische activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden waar stikstof een bedreiging vormt voor de habitattypen die Natura 2000 beschermt. Ontwikkelruimte ontstaat door een afname van de stikstofdepositie via 'autonome ontwikkeling', (rijks)maatregelen, zoals aanpassingen in stallen, die leiden tot een extra daling van de depositie, en extra provinciale en gebiedsgerichte maatregelen die plaatselijk leiden tot een daling van de depositie.

Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), meer specifiek de Programmadirectie Natura 2000, verantwoordelijk voor de totstandkoming van de PAS, heeft het LEI gevraagd een analyse uit te voeren naar de financiële waarde van de PAS. Deze vraag is vertaald in een analyse van extra economische baten en kosten van de PAS.

1.2 Doelstelling onderzoek

Het onderzoek brengt de extra economische baten en kosten als gevolg van de PAS in beeld.

1.3 Aanpak

De aanpak in dit onderzoek is die van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). De economische baten en kosten worden volgens de economische welvaartstheorie en het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI)-methodiek op een rij gezet (Eijgenraam et al., 2000). De MKBA wordt uitgevoerd met bestaand materiaal uit de literatuur, modelberekeningen, informatie van deskundigen en informatie afgeleid uit gegevensbestanden.

Bij de keuze van de te analyseren welvaartseffecten in de MKBA gebruiken we de Extended Impact Assessment (EIA) van de Europese Unie (EC, 2009). De EIA wordt gebruikt om de gevolgen van EU-regelgeving te bepalen. De aspecten die we analyseren in deze studie zijn: bedrijvigheid (continuïteit en toekomstige ontwikkeling van bedrijven), werkgelegenheid, kosten (voor bedrijven en overheid) en administratieve lasten.

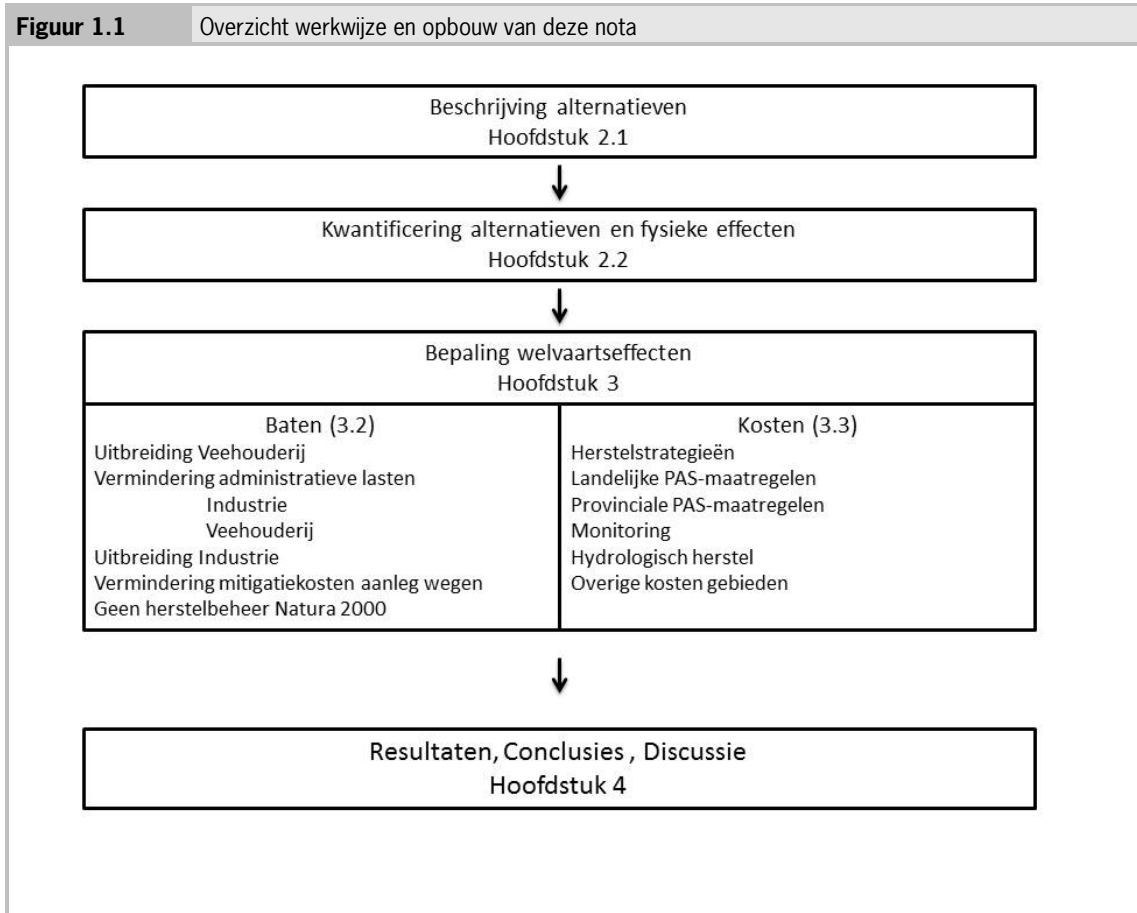
Onze werkwijze is in grote lijnen gebaseerd op de MKBA-methode volgens OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur). In de OEI-Handleiding worden verschillende stappen onderscheiden. We comprimeren deze tot de volgende vijf stappen:

1. inventarisatie additionele maatregelen;
2. identificeren fysieke effecten;
3. bepalen omvang per sector;
4. gevolgen per bedrijf;
5. berekening/beschrijving welvaartseffecten.

We maken in de analyse onderscheid in drie relevante sectoren: landbouw, industrie en verkeer en vervoer. De kosten en baten zijn bepaald met een tijdshorizon van 2020 en uitgedrukt in 'prijzen 2012' met een discontovoet van 2,5%. Een MKBA vergelijkt welvaartseffecten in een bepaalde situatie ten opzichte van een alternatieve situatie. In dit onderzoek vergelijken we daarom het niet hebben van de PAS met de situatie dat de PAS wel van kracht wordt. Het gaat dus niet om het bepalen van 'de' waarde van de PAS. In beide alternatieven gaan we ervan uit dat Nederland het Natura 2000-beleid (los van de PAS) ongewijzigd voortzet. Het is dus niet zo dat in de situatie zonder PAS de doelen van Natura 2000 wijzigen.

Figuur 1.1 vat de werkwijze en de indeling van deze nota samen.

Figuur 1.1 Overzicht werkwijze en opbouw van deze nota



1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de beide te vergelijken situaties en geeft zo een onderbouwing hiervan. Ook zijn hier de fysieke effecten beschreven.

Hoofdstuk 3 geeft vervolgens de berekening van de baten en de kosten (welvaartseffecten).

Hoofdstuk 4 ten slotte geeft de resultaten en conclusies weer en bevat enkele opmerkingen over de uitgangspunten en methoden uit het onderzoek.

2 Alternatieven

In dit hoofdstuk komen de te vergelijken situaties, de alternatieven, aan bod. We vergelijken twee situaties:

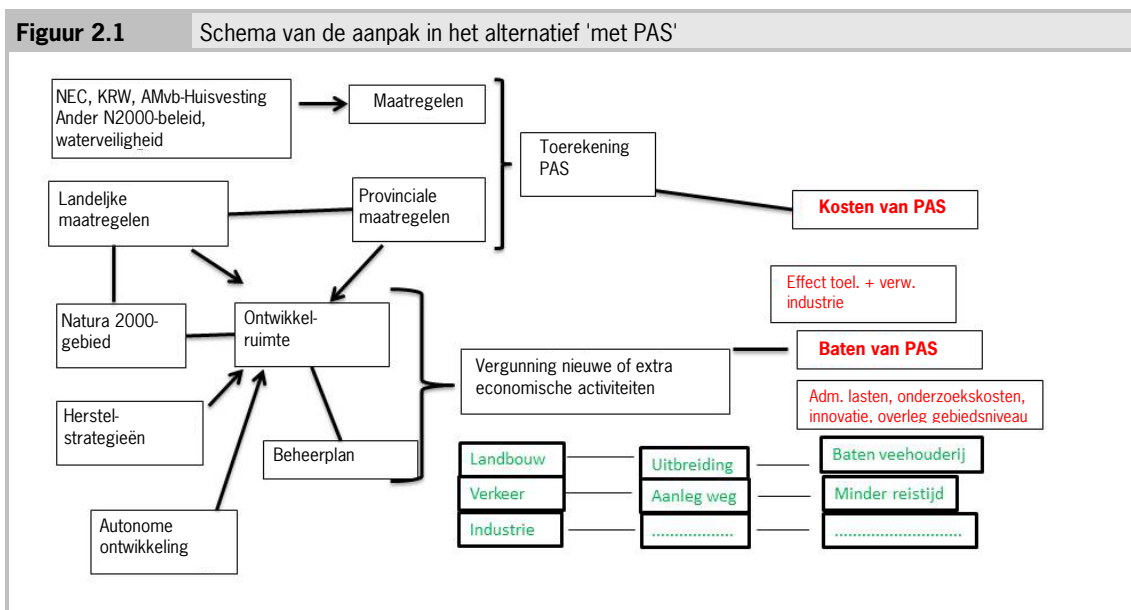
- De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) gaat in vanaf 2013 ('met PAS');
- De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) komt niet van de grond ('zonder PAS').

In beide alternatieven zet Nederland het Natura 2000-beleid voort, zonder dat de natuurdoelen wijzigen. Eerst beschrijven we de achtergrond van beide alternatieven (2.1) en daarna kwantificeren we de inhoud ervan (2.2).

2.1 Achtergronden

2.1.1 Met PAS

Het alternatief 'met PAS' betekent dat nieuwe of extra economische activiteiten doorgang kunnen vinden. De vergunning van deze activiteiten verloopt onder meer via het creëren van ontwikkelruimte. Het oplossen van de stikstofproblematiek via de PAS maakt onderdeel uit van het beheerplan (figuur 2.1).



'Met PAS' bestaat uit een aantal maatregelen om de depositie van stikstof te verminderen, en daarmee de kwaliteit van de natuur in de Natura 2000-gebieden te verbeteren. Tegelijkertijd zet 'met PAS' in op het creëren van ontwikkelruimte: ruimte om nieuwe stikstofdepositie toe te delen aan economische activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden waar stikstof een bedreiging vormt voor de habitattypen die Natura 2000 beschermt.

Ontwikkelruimte die geheel of gedeeltelijk in de betreffende gebieden ingezet kan worden, ontstaat door:

- 'autonome ontwikkeling' van de depositie; bij de te verwachten depositiedaling tot 2030 (schatting van het Planbureau voor de Leefomgeving) is al uitgegaan van een gemiddelde economische groei van 2,5%. Wordt die 2,5% gerealiseerd, dan hoort daar een overeenkomstige hoeveelheid depositie bij die niets verandert aan de verwachte daling van de totale depositie;

- landelijke maatregelen, zoals aanpassingen in stallen in de veehouderij, die leiden tot een extra daling van de depositie;
- extra provinciale (en gebiedsgerichte) maatregelen die plaatselijk leiden tot een daling van de depositie.

Een voorwaarde voor het inzetten van ontwikkelruimte is het uitvoeren van herstelstrategieën. Deze zijn gericht op het beperken of mitigeren van de effecten van een te hoge stikstofdepositie en op het herstellen van de natuur in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Deze strategieën zijn, naast het reguliere beheer, nodig om de doelen in de Natura 2000-gebieden te halen.

De landelijke en provinciale PAS-maatregelen, die ontwikkelruimte opleveren, staan niet op zichzelf, maar hangen samen met ander natuur- en milieubeleid. Tabel 2.1 laat zien welke maatregelen we aan de PAS toerekenen (met andere woorden, waarvan de baten en kosten op de PAS van toepassing zijn) en welke maatregelen we niet aan de PAS toerekenen.

Tabel 2.1 Overzicht toerekeningverschillend beleid aan PAS				
Beleidsveld				
PAS	Natura 2000	Natuur (EHS)	Milieu	Water
<i>Landelijke maatregelen a)</i>	Beheer	Beheer	National Emission Ceilings (NEC)	Ruimte voor de rivier
<i>Provinciale maatregelen a)</i>	<i>Hydrologie en herinrichting a)</i>	Herinrichting	Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij	Kader Richtlijn Water (KRW)
<i>Herstelstrategieën a)</i>	Grondverwerving	Grondverwerving	Besluit gebruik meststoffen	
<i>Monitoring a)</i>	Monitoring	Monitoring	Besluit mestbassins milieubeheer	
<i>Overige maatregelen in gebieden a)</i>			Wet ammoniak en veehouderij	
			Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)	
			Nitraatrichtlijn, Meststoffenwet	
			Industrial Emissions Directive	

a) Cursief: Toe te rekenen aan PAS.

Naast de al genoemde landelijke en provinciale maatregelen bevat de tabel enkele specifieke PAS-maatregelen. Er is een monitoringssysteem in ontwikkeling (Verbeek et al., 2012) en er zijn ook specifieke maatregelen in Natura 2000-gebieden noodzakelijk, zo blijkt uit de gebiedsanalyses (Dekker en Bruinsma, 2011).

Er is sprake van enige overlap/synergie met het 'reguliere' Natura 2000-beleid, op het vlak van hydrologie en de herinrichting van gebieden. Hydrologisch herstel van Natura 2000-gebieden kan de negatieve effecten van te hoge stikstofdeposities verminderen en daarmee zorgt de PAS voor een andere timing van de maatregelen. Daarom nemen we dit onderdeel van Natura 2000-beleid wel mee als onderdeel van de PAS. Overig Natura 2000-beleid zou er ook geweest zijn zonder PAS en rekenen we dus niet aan PAS toe. Dit geldt eveneens voor het overige Nederlandse Natuurbeleid, dat zich met name richt op de Ecologische Hoofd Structuur (EHS).

Een deel van het milieubeleid heeft tot doel de stikstofemissies te verlagen en helpt zo ook om de kwaliteit van de natuurgebieden te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is de NEC richtlijn. De landelijke maatregelen uit de PAS zijn voor een deel geformuleerd als *extra* maatregelen ten opzichte van bijvoorbeeld de AMvB Huisvesting (Ministerie van EL&I en Ministerie van I&M, Kamerbrief 15 december 2011). Dit geldt ook voor de maatregelen in enkele provincies (Utrecht, Noord-Brabant). We beschouwen daarom de PAS-

maatregelen als aanvullend op het overige milieubeleid voor stikstof. Het beleid voor water, met name Ruimte voor de rivier en de EU-Kaderrichtlijn water (KRW) rekenen we niet aan de PAS toe.

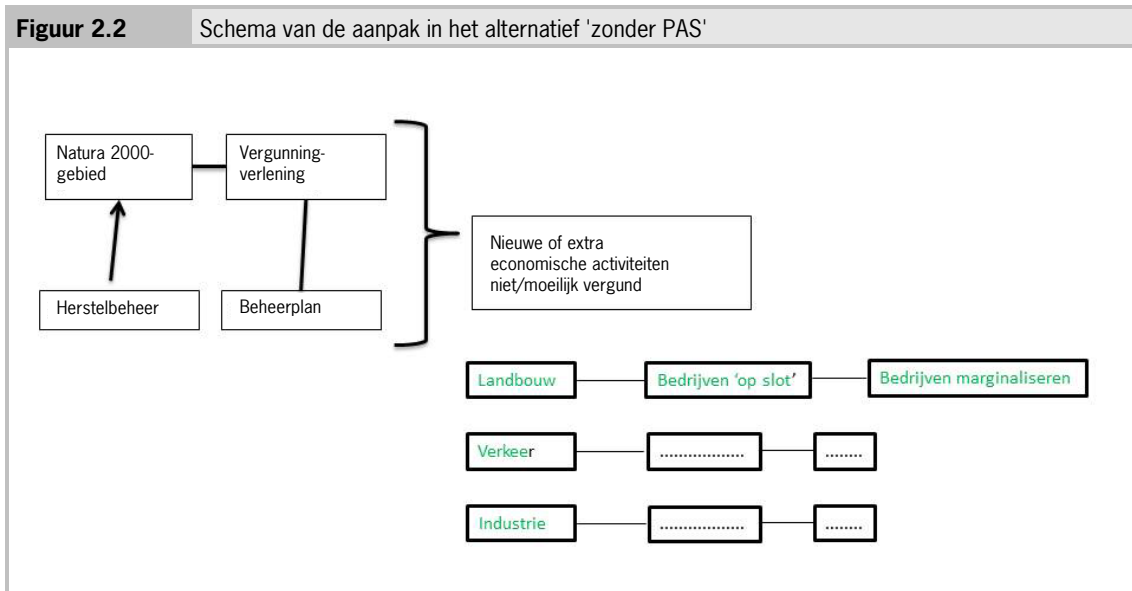
De bovengenoemde maatregelen leiden alle tot kosten voor de PAS. Daar staan baten tegenover. De baten van PAS komen ten eerste voort uit ontwikkelruimte. Dit is het verschil tussen een dalende stikstofdepositie (zonder PAS) en een extra daling als gevolg van PAS-maatregelen. De PAS moet mogelijk maken dat nieuwe of extra economische activiteiten 'vergund' gaan worden, als er in een gebied ontwikkelruimte voorhanden is. We beschouwen in dit onderzoek de volgende economische sectoren: landbouw (inclusief de toeleverende en verwerkende delen van de industrie), het verkeer en de industrie. De veehouderij heeft voordeel van de PAS omdat het dynamiek oplevert. Veehouders kunnen investeren op de door hen gewenste locatie. Daarnaast profiteert de bedrijvigheid die met het bouwen van stallen samenhangt. De landbouw, het verkeer en de industrie hebben in theorie alle voordeel bij het mogelijk maken van nieuwe of extra economische activiteiten via de PAS.

Een tweede voordeel van de PAS bestaat uit een reductie van de administratieve lasten¹ die gepaard gaan met de aanvraag voor een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet. We gaan ervan uit dat het onderzoek naar de effecten op de stikstofdepositie onder het systeem van de PAS (c.q. van het bepalen van de ontwikkelruimte) valt, zodat de individuele ondernemers dit niet voor hun rekening hoeven te nemen.

Andere baten van de PAS komen voort uit het overleg op gebiedsniveau. De PAS heeft ervoor gezorgd dat het overleg tussen verschillende belanghebbenden in de gebieden (weer) op gang is gekomen.

2.1.2 Zonder PAS

Ook in het alternatief 'zonder PAS' zet Nederland het Natura 2000-beleid voort, zonder dat de natuurdoelen wijzigen (figuur 2.2). De natuur in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden wordt extra beheerd, om de gevolgen van de hoge niveaus van stikstofdepositie te kunnen opvangen.



Bij de vergunningverlening voor de Natuurbeschermingswet moet ieder individueel bedrijf aantonen dat de verandering geen significante invloed heeft op de het bereiken van de doelstellingen van Natura 2000

¹ Administratieve lasten zijn kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan informatieverplichtingen vanuit wet- en regelgeving (Ministerie van EL&I, 2012). Naast administratieve lasten omvat regeldruk ook inhoudelijke nalevingskosten. Dit zijn kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan inhoudelijk eisen uit wet- en regelgeving. In deze nota vatten we beide samen onder de term administratieve lasten.

in de omgeving van het bedrijf. Veebedrijven in de omgeving van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden hebben daarom duidelijk minder ontwikkelingsmogelijkheden, mogelijkheden voor uitbreiding of innovatie. Ze zullen de bestaande situatie voortzetten, of alleen op bestaande locaties investeren. De andere veebedrijven in ons land kunnen zich wel blijven ontwikkelen. Dit geldt ook voor bedrijven in de industrie, die voor iedere uitbreiding of verandering aan moeten tonen dat de gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet significant zijn. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij de aanleg of uitbreiding van wegen (verkeer).

We gaan er verder van uit dat het milieubeleid zoals dat in tabel 2.1 is opgenomen, normaal en ongewijzigd doorgang vindt. De NEC-richtlijnen, het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), de AMvB Huisvesting en het Mestbeleid blijven ongewijzigd van kracht.

2.2 Kwantificering van de varianten

We kwantificeren in deze paragraaf beide alternatieven en doen dat met name aan de hand van de verschillen tussen de situatie 'met PAS' en 'zonder PAS', samengevat in tabel 2.2.

Tabel 2.2 Samenvatting verschillen tussen de varianten 'met PAS' en 'zonder PAS'		
	Met PAS	Zonder PAS
Veehouderij	Nieuwe/extra activiteiten mogelijk	Nieuwe/extra activiteiten moeilijk
Verkeer	Nieuwe/extra activiteiten mogelijk	Nieuwe/extra activiteiten moeilijk
Industrie	Nieuwe/extra activiteiten mogelijk	Nieuwe/extra activiteiten moeilijk
Administratieve lasten	Vermindering kosten onderzoek NB-wet	Geen vermindering kosten onderzoek NB-wet
Herstelstrategieën	Ja	Nee
Herstelbeheer	Nee	Ja
Hydrologie en Herinrichting	Ja	Nee
Overige maatregelen in gebieden	Ja	Nee
Landelijke PAS-maatregelen	Ja	Nee
Provinciale PAS-maatregelen	Ja	Nee
Monitoring PAS	Ja	Nee
Stimulans gebiedsprocessen	Ja	Nee

2.2.1 Ontwikkeling veehouderij

Zonder de PAS zal de veehouderij bij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden veel minder mogelijkheden hebben zich te ontwikkelen. We gebruiken hierbij een combinatie van GIS en modelberekeningen met DRAM.

We kwantificeren de invloed van de stikstofproblematiek op de landbouw door eerst te bepalen welk deel van de veestapel zich binnen een bepaalde afstand van de stikstofgevoelige N2000-gebieden bevindt. We gaan daarbij uit van kaartmateriaal van de begrenzing van deze gebieden uit december 2011, zoals verkregen via Alterra (de *WOT Natuur en Milieu*) (bijlage 2). Het gaat in totaal om 133 gebieden (zie Dekker en Bruinsma, 2011).

Samen met informatie uit de Landbouwtelling over de landbouwbedrijven (locatie, veestapel) is vervolgens bepaald welke bedrijven (zowel hoofdvestigingen als nevenvestigingen) zich in een straal van 1, 3 of 5 km om de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden bevinden. Op basis van de veestapelgegevens op de locaties is vervolgens bepaald hoeveel dieren zich in een straal van 1, 3 en 5 km om de betreffende gebieden bevinden. Bijlage 1 geeft de resultaten van de analyse voor 5 km.

Ruim de helft van de veestapel bevindt zich binnen 5 km van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied. Ongeveer 35% bevindt zich binnen 3 km: binnen 1 km gaat het om ongeveer 10% van de veestapel.

De uitkomsten van deze ruimtelijke analyse zijn vervolgens als invoer gebruikt voor het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM, Helming, 2005). Dit model is een geregionaliseerd, mathematisch programmeringsmodel van de Nederlandse landbouwsector. Het belangrijkste sturende element in DRAM is het streven naar winstmaximalisatie van de producent van landbouwproducten (de agrariër). Daarbij moet de producent rekening houden met de gegeven stand van de techniek, beperkingen die voortvloeien uit beleid, vooral mest- en mineralenbeleid en de beperkte omvang van de markt. De hier ingezette versie van DRAM is ook gebruikt bij ex-ante evaluatie van de PAS (Koelemeijer et al., 2009).

De uitgangspunten van de versie met betrekking tot marktomstandigheden in de land- en tuinbouw zijn in de *Perspectievenstudie* (Silvis et al., 2009) verwoord. Deze uitgangspunten vertonen goede overeenkomst met de uitgangspunten die op dit moment de basis vormen voor de berekeningen met AERIUS ten behoeve van de PAS. AERIUS baseert zich op de Grootschalige Concentratie- en Depositiekaarten Nederland van het RIVM. Die kaarten gaan voor wat betreft de autonome ontwikkeling uit van de *Referentieraming Energie en Emissies 2010-2020* van ECN & PBL uit 2010 (Velders et al., 2010).

De methode om de effecten van het zich wel kunnen ontwikkelen te simuleren is afgeleid uit Vrolijk et al. (2010). Dynamiek in de veehouderij komt tot uiting in een verandering van de bedrijfsontwikkeling, die resulteert in een toe- of afname van het aantal dieren op nationaal niveau. Daarbij is geen rekening gehouden met verschillen in dynamiek op individuele bedrijven.

Aangenomen wordt dat uitbreiding van veebedrijven nodig is om het gemiddelde bedrijf rendabel te houden en een voldoende vergoeding voor de inzet van arbeid en kapitaal te genereren. Met gegevens van bedrijven in het Bedrijveninformatienet van het LEI (periode 2008-2010) is, per veehouderijsector, bepaald welke invloed de omvang van de bedrijven (uitgedrukt in aantallen dieren) heeft op het saldo per dier. Deze verschillen in saldo per dier zijn vervolgens gebruikt om de situatie met ontwikkelingsmogelijkheden ('met PAS') te vergelijken met de situatie zonder ontwikkelingsmogelijkheden ('zonder PAS'). Hierbij zijn twee niveaus onderscheiden met betrekking tot de bedrijfsontwikkeling in de veehouderij, die verschillen in de mate waarin de uitbreidingsmogelijkheden het saldo beïnvloeden (lage en hoge bedrijfsontwikkeling). We nemen hierbij verder aan dat veebedrijven binnen een straal van 5 km zich niet of moeilijk kunnen ontwikkelen in de variant 'zonder PAS'. In de variant 'met PAS' is de ontwikkeling normaal verondersteld.

2.2.2 Landelijke PAS-maatregelen

Naast ontwikkelingsmogelijkheden voor de veehouderij krijgt de landbouw in heel Nederland de verplichting tot extra maatregelen. Deze landelijke PAS-maatregelen, met als doel de depositie van stikstof te verminderen, zijn in december 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden (Ministerie van EL&I en Ministerie van I&M, 2011). Het betreft maatregelen gericht op de landbouw, waarover met LTO een akkoord is bereikt. De maatregelen omvatten:

- het aanscherpen van de eisen voor het emissiearm aanwenden van dierlijke mest. Het gaat om het verminderen van de emissies op bouwland en op grasland op klei en veen. De voorgenomen ingangsdatum voor deze maatregelen is 1 januari 2014, gelijktijdig met de start van het 5e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. In overleg met het Ministerie van EL&I zijn volgende maatregelen verondersteld:
 1. een verplichting tot het direct in de bodem werken van mest op bouwland en
 2. op grasland op klei en veen zal aanwending in de bodem mogelijk blijven, of aanwending op de bodem mits wordt gewerkt met slangenaanvoer of waterspray;
- het beperken van de stalemissies door de aanscherping en uitbreiding van de AMvB Huisvesting. Het betreft de aanscherping van de emissie-eisen voor een aantal deelsectoren van de varkens- en pluimveehouderij en het stellen van emissie-eisen voor alle melkveestallen. Deze eisen gaan gelden bij nieuwbouw of uitbreiding van bestaande stallen. Hierdoor zijn de kosten voor de ondernemers lager, omdat aangesloten wordt bij het investeringsritme van de ondernemingen. Het voornemen is dat de gewijzigde AMvB Huisvesting per 1 januari 2014 in werking treedt. Het ministerie van EL&I (EL&I, 2011) geeft aan dat bij opfokhennen, vleeskalkoenen en melkvee wel meerkosten (en dus additionele maatregelen) aan de orde zijn. Vanwege het inbrengen van deze maatregelen in DRAM, gaan we ervan uit dat deze aanscherping en uitbreiding van de AMvB Huisvesting alleen voor de melkveehouderij tot

extra kosten leidt. Op basis van de laatst beschikbare informatie over emissiearme huisvesting uit de landbouwtelling (2008, in Hoogeveen et al., 2010), in combinatie met het investeringsritme per sector uit het Bedrijveninformatienet van het LEI is een schatting gemaakt van het aantal dieren dat in 2020 gangbaar of emissiearm is gehuisvest.

- voer- en managementmaatregelen in de veehouderij. Na overleg met het Ministerie van EL&I nemen we aan dat deze maatregel alleen in de melkveehouderij zal worden toegepast. Met ingang van 1 januari 2014 zijn alle melkveebedrijven in Nederland verplicht om de emissie van ammoniak met 10% te verminderen.

Deze maatregelen zijn tegelijkertijd met de twee situaties voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de veehouderij in DRAM opgenomen.

2.2.3 Provinciale PAS-maatregelen

De veehouderij krijgt, naast de landelijke maatregelen, ook met provinciale maatregelen te maken. Vijf provincies hebben vanaf 2010 extra beleid geformuleerd en tot uitvoer gebracht om de stikstofdepositie op de stikstofgevoelige natuurgebieden te verminderen en tegelijkertijd de ontwikkeling in de veehouderijsectoren weer mogelijk te maken (Provincie Drenthe, 2011; Provincie Gelderland, 2011; Provincie Noord-Brabant, 2010; Provincie Overijssel, 2010 en Provincie Utrecht, 2011).

In het kader van dit onderzoek is nagegaan in hoeverre er bij deze maatregel sprake is van additionaliteit ten opzichte van de landelijke PAS en van overig beleid (met name de regels voor de huisvesting). Er is daarbij uitsluitend aandacht gegeven aan de aanpassingen aan stallen in de veehouderij, om twee redenen. Ten eerste omdat daarvoor het beleid in de provinciale regels het meest concreet is uitgewerkt en ten tweede omdat daar ook informatie over aanvullende kosten voorhanden is. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de aannames voor de vijf provincies.

Tabel 2.3		Additionele provinciale maatregelen ten opzichte van landelijke PAS-maatregelen in stallen in de veehouderij, per sector en per provincie				
Veehouderijsector	Drenthe	Overijssel	Gelderland	Utrecht	Noord Brabant	
Melkvee	Nee	Nee	Nee	Ja, BBT++	Ja, BBT++	
Vleesvarkens	Nee	Nee	Nee	Ja, BBT++	Ja, BBT++	
Fokzeugen	Nee	Nee	Nee	Ja, BBT++	Ja, BBT++	
Vleeskuikens	Nee	Nee	Nee	Ja, BBT++	Ja, BBT++	
Leghennen	Nee	Nee	Nee	Ja, BBT++	Ja, BBT++	

We gaan ervan uit dat de PAS geen extra eisen aan stallen stelt in Drenthe, Overijssel en Gelderland. In Utrecht en Noord-Brabant worden wel extra eisen verondersteld voor de melkveehouderij, de varkenshouderij en de pluimveehouderij. Deze eisen betekenen dat nieuwe investeringen tot een zo groot mogelijke (technisch haalbare) reductie van de ammoniakemissie op de bedrijven moeten leiden (BBT++).

Op basis van de laatst beschikbare informatie over emissiearme huisvesting uit de landbouwtelling (Hoogeveen et al., 2010), plus het investeringsritme per sector uit het Bedrijveninformatienet van het LEI is een schatting gemaakt van het aandeel dieren dat in 2020 volgens BBT++ gehuisvest zal zijn in Utrecht en Noord-Brabant.

Deze maatregelen zijn ook tegelijkertijd met het effect op de ontwikkelingsmogelijkheden van de veehouderij en met de landelijke PAS-maatregelen in DRAM opgenomen. Het geeft zo het effect op de omvang van de veestapel.

Tabel 2.4 laat die effecten zien, waarbij de vergelijking gemaakt wordt met de Perspectievenstudie van Silvis et al. (2009), waarin de mogelijke ontwikkelingen van de veestapel tot en met 2020 zijn geschetst. Ze houden daarbij geen rekening met beperkingen vanuit Natura 2000. In de studie die we nu gedaan hebben, worden de fysieke effecten van deze beperkingen uitgedrukt in de omvang van de vee-

stapel. Daarbij is gekozen voor twee situaties: een met veel dynamiek (hoge bedrijfsontwikkeling) en een met minder dynamiek (lage bedrijfsontwikkeling, zie 2.2.1).

Tabel 2.4 Omvang van de veestapel in 2020 (1.000 stuks) uit Silvis et al. (2009) en in de alternatieven met en zonder PAS bij twee niveaus van bedrijfsontwikkeling in de veehouderij (laag c.q. hoog) zonder PAS

	Silvis et al. (2009)	Deze studie	Deze studie	Deze studie
		Zonder PAS	Zonder PAS	Met PAS
		Laag	Hoog	
Melkvee	1.448	1.454	1.397	1.475
Vleesvarkens	5.038	4.476	4.173	4.861
Fokzeugen	1.123	815	737	1.020
Vleeskuikens	44.022	37.498	35.367	40.662
Leghennen	52.366	45.458	42.788	51.234

Bron: DRAM.

Bij een hoge bedrijfsontwikkeling zijn de gevolgen voor de veestapel ten opzichte van de studie van Silvis et al. (2009) het grootst. Uit de tabel blijkt dat met name in de varkens- en pluimveehouderij het alternatief zonder PAS leidt tot een sterke vermindering van de bedrijfsontwikkeling en een duidelijke afname van de veestapel.

Het alternatief met PAS pakt zoals verwacht gunstig uit voor de bedrijfsontwikkeling. Ten opzichte van het alternatief zonder PAS met een hoge bedrijfsontwikkeling, neemt de veestapel weer sterk toe. Tabel 2.4 laat echter ook zien dat met name de varkens- en pluimveestapel bij het alternatief met PAS kleiner blijft in vergelijking tot de studie van Silvis et al. (2009). Het aantal stuks melkvee blijft redelijk stabiel, wat verklaard kan worden door lagere mestafzetkosten voor de melkveehouderij. Deze lagere kosten ontstaan als gevolg van de krimp van de varkensstapel.

2.2.4 Aanleg wegen

Indien er sprake is van een projecteffect van infrastructuurprojecten met mogelijk significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden wordt onderzoek gedaan naar mogelijke mitigerende maatregelen. Voor het aspect stikstof kunnen deze brongericht of effectgericht zijn.

In het palet van mogelijke maatregelen gaat het om het overnemen van emissierechten van veehouderijbedrijven, het subsidiëren of mogelijk maken van natuur-beheersmaatregelen, additioneel beheer of herstelprojecten met een positief effect op de ecologische kwaliteit van het beïnvloede Natura 2000-gebied (R. Jonker, mondelinge mededeling, 2012). Indien maatregelen genomen moeten worden, variëren de kosten per project van enkele honderdduizenden tot enkele miljoenen euro's (R. Jonker, mondelinge mededeling, 2012). Onder de PAS zouden deze maatregelen niet meer genomen hoeven te worden.

Er bestaat nu geen beeld van de precieze fysieke omvang van deze maatregelen. Het is daarom lastig ze te kwantificeren.

2.2.5 Ontwikkeling industrie

Bijlage 3 geeft een analyse van mogelijke gevolgen van vertraging van de PAS. Hieruit blijkt dat in de industrie de vertraging van de PAS tot economische kosten leidt. Naast de vergunningverlening geven de ondernemers aan ook te wachten met investeringen op de PAS c.q. op ontwikkelruimte die de PAS gaat brengen. De duidelijkheid die de PAS biedt levert de industrie daarmee voordelen op.

Het is lastig om deze voordelen op dit moment te kwantificeren. Het vraagt waarschijnlijk een bedrijfs-specifieke of locatiespecifieke aanpak, en dat valt buiten de mogelijkheden van deze studie. We concluderen daarom dat de industrie baten heeft in de situatie met PAS. De baten zijn op dit moment lastig te kwantificeren vanwege het ontbreken van voldoende gegevens.

2.2.6 Administratieve lasten

Eén van de verschillen tussen 'zonder PAS' en 'met PAS' is het verschil in administratieve lasten. In de situatie 'zonder PAS' moeten individuele ondernemers voor het verkrijgen van een Natuurbeschermingswet (NB-wet)vergunning onderzoek (laten) uitvoeren dat aangeeft welke effecten een verandering op hun bedrijf (bijvoorbeeld een uitbreiding) op de stikstofdepositie van Natura 2000-gebieden heeft. In de situatie 'met PAS' hoeven individuele ondernemers dat onderzoek niet meer uit te voeren. In de situatie 'zonder PAS' moeten we dus inschatten hoeveel ondernemers er in de periode 2013-2020 onderzoek laten uitvoeren in het kader van de NB-wet.

In de landbouw baseren we dit aantal op de verwachte ontwikkeling van het aantal bedrijven in de veehouderij (Silvis et al., 2009), het aantal dieren dat nu emissiearm is gehuisvest (en waarvoor dus geen investeringen/vergunningaanvragen meer nodig zijn) en het te verwachten aantal dieren in emissiearme huisvesting in 2020 (Hoogeveen et al., 2010). Bovendien gebruiken we de informatie over het deel van de veestapel dat zich in een straal van 5 km van de Stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden bevindt. In de situatie 'zonder PAS' zullen naar schatting 450 melkveebedrijven en 700 varkens- of pluimveebedrijven een onderzoek laten uitvoeren in de periode 2013-2020. Per jaar komt dit aantal redelijk overeen met door provincies in het verleden verleende vergunningen, onder meer onder het toetsingskader ammoniak van 2007-2008 (Ministerie van LNV, 2008).

Voor de industrie baseren we het aantal onderzoeken op alle bedrijven in Nederland, die verplicht zijn tot deelname aan de Emissieregistratie. In totaal zijn dit 455 bedrijven, in de deelsectoren chemische industrie, overige industrie, raffinaderijen, en energie. We gaan er verder van uit dat iedere investering/wijziging in de installatie of het gebruik ervan (met verplaatsing locatie NO_x-uitstoot of wijziging in de stikstofuitstoot zelf) in de sector industrie vergunningplichtig is ten aanzien van de NB-wet. Per bedrijf gaat het om gemiddeld 2,5 NO_x-emitterende installaties (zoals fakkels, branders en rookgasreinigers). We nemen aan dat wijzigingen/investeringen gemiddeld eens in de 10 jaar plaatsvinden. Dit betekent dat het per jaar gaat om ruim 110 onderzoeken. De installaties zijn voor het overgrote deel (96%) als 'klein' in termen van stikstofuitstoot te kenmerken. Een grote installatie stoot per jaar meer dan 250 Kton CO₂-equivalenten aan NO_x uit (VNO NCW, Dow Chemicals, Tatasteel, mondelinge mededelingen, 2012).

2.2.7 Herstelbeheer

Ook zonder de PAS moeten doelen in de Natura 2000-gebieden gehaald worden. Dat betekent dat naast het reguliere beheer extra maatregelen noodzakelijk zijn (herstelbeheer). Op basis van de situatie in 2006/2007 schatten de Jong et al. (2007) in dat het totale areaal waarvoor herstelbeheer nodig is, tussen circa 20.000 en 32.000 ha ligt.

2.2.8 Herstelstrategieën, hydrologisch herstel en overige maatregelen

Dekker en Bruinsma (2011) hebben in Fase III van de PAS rapportages over de 133 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verzameld. Ze hebben een beeld opgesteld van de benodigde maatregelen in de gebieden: aanvullend beheer, hydrologie en (her)inrichting en overige kosten. Deze maatregelen beslaan de periode 2012-2018 en vinden hun oorsprong in de gebiedsanalyses uit 2011.

2.2.9 Monitoring

Voor de PAS is een monitoringsplan opgesteld. Op basis van de doelen van de monitoring en de wens tot bijsturing is de monitoring van de PAS onderverdeeld in (Verbeek et al., 2012):

- Stikstofemissie- en depositie;
- Natuur (kwaliteit van stikstofgevoelige habitattypen en soorten);

- Maatregelen (hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen brongerichte maatregelen om stikstofemissies te reduceren en ecologische maatregelen (regulier beheer en herstelmaatregelen) en
- Ontwikkelingsruimte.

Bij de definiëring van de activiteiten is rekening gehouden met andere monitoringstrajecten, onder andere Subsidierегeling Natuur en Landschap, Netwerk Ecologische Monitoring, overige Natura 2000-monitoringsactiviteiten, KRW, NEC en de NSL.

3 Welvaartseffecten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bepalen we de welvaartseffecten die verbonden zijn met de fysieke effecten uit het vorige hoofdstuk (tabel 3.1).

	Fysiek effect	Welvaartseffecten
		Baten
Veehouderij	Ontwikkeling veehouderij bij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden	Ja
Verkeer	Mitigatie aanleg wegen	Nee, omvang moeilijk te schatten
Industrie	Uitstel investeringen	Nee, omvang moeilijk te schatten
Administratieve lasten veehouderij	Minder onderzoeken nodig (plm. 1.150)	Ja
Administratieve lasten industrie	Minder onderzoeken nodig (plm. 900)	
Herstelbeheer Natura 2000	20.000-30.000 ha geen herstelbeheer	Ja
Herstelstrategieën	133 gebieden	Ja
		Kosten
Hydrologie en Herinrichting	133 gebieden	Ja
Overige maatregelen in gebieden	133 gebieden	Ja
Landelijke PAS-maatregelen	Aanwenden mest, investeringen melkveestallen, aanpassing voer en management melkvee	Ja
Provinciale PAS-maatregelen	Investering stallen Utrecht en Noord-Brabant	Ja
Monitoring	Uitvoering monitoringsplan	Ja

Uit hoofdstuk 2 komt naar voren dat effecten op bedrijvigheid in de industrie en op verkeer en vervoer als gevolg van de aanleg of uitbreiding van wegen fysiek niet te schatten zijn binnen dit onderzoek. Deze effecten worden dan ook in dit hoofdstuk niet meer besproken.

Bij alle berekeningen zijn eenmalige investeringsbedragen en jaarlijks terugkerende bedragen onder één noemer gebracht. Dit is gebeurd door de effecten te bepalen over een langere periode (tot 2030). Daarna zijn de toekomstige jaarlijkse bedragen, die dus verspreid in de toekomst optreden, 'vertaald' naar 2012 door een discontovoet van 2,5% per jaar toe te passen. Tot slot zijn deze gediscoteerde jaarlijkse bedragen gemiddeld tot een jaarbedrag voor 2012¹. We presenteren de gemiddelde effecten over de periode 2013-2020.

De economische baten en kosten zijn berekend door de effecten in geld uit te drukken, op basis van de waardering die op basis van de literatuur en eigen aanvullende berekeningen aan deze effecten wordt toegekend.

¹ In een MKBA wordt gesommeerd tot één bedrag, de (netto) contante waarde, conform de richtlijnen OEI (zie Koopmans, 2004). Door het gemiddelde te nemen in plaats van de som gaat er geen informatie verloren, maar worden de bedragen wel beter voorstelbaar.

3.2 Baten van de PAS

3.2.1 Ontwikkeling veehouderij

De berekeningen van de welvaartseffecten van de ontwikkelingsmogelijkheden van de veehouderij zijn, net zoals dat bij de fysieke effecten (hoofdstuk 2) het geval is, met DRAM uitgevoerd. Het betreft de versie van DRAM die ook is ingezet bij de ex-ante evaluatie van de PAS (Koelemeijer et al., 2009).

DRAM (Helming, 2005) gaat ervan uit dat het inkomen in de landbouwsector maximaal is als marginale opbrengsten en marginale kosten per activiteit en regio aan elkaar gelijk zijn. DRAM gebruikt een totale marginale kostenfunctie die lineair en stijgend is ten aanzien van de productieomvang. Dat wil zeggen: marginale kosten nemen toe (nemen af), bij een stijging (daling) van de productie. In DRAM worden marginale kosten per activiteit mede bepaald door gegeven prijzen van variabele inputs (veevoer, kunstmest, bestrijdingsmiddelen, gezondheidszorg, enzovoort) en gegeven prijzen van arbeid en kapitaal.

DRAM levert voor de verschillende situaties als uitkomst een sectorsaldo op. In een MKBA zij we echter geïnteresseerd in de (verschillen in) Netto Toegevoegde Waarde (NTW) tussen de beide alternatieven. We hebben daartoe de sectorsaldi als volgt omgerekend naar NTW. Eerst zijn de sectorsaldi omgerekend naar het inkomen uit gangbare bedrijfsvoering met behulp van sectorspecifieke gegevens uit het Bedrijveninformatienet uit de periode 2002-2010. Dit inkomen is vervolgens omgerekend naar Netto Toegevoegde Waarde aan de hand van methode die door Gaaff (2003) is beschreven. Hiervoor zijn opnieuw sectorspecifieke gegevens uit het Informatienet gebruikt (2005-2009).

Sector	Lage bedrijfsontwikkeling		Hoge bedrijfsontwikkeling	
	Baten	kosten	baten	kosten
Rundveehouderij	194,2	72,3	333,4	124,1
Varkenshouderij	45,5	17,5	69,2	26,6
Pluimveehouderij	10,7	3,4	15,1	4,8
Overige sectoren	20,8	5,4	1,7	-0,8

De baten als gevolg van het wel kunnen ontwikkelen zijn het grootst in de rundveehouderij (tabel 3.2). Zonder 'een rem' op de ontwikkeling (zoals die in de situatie zonder PAS aanwezig is) is dit de sector met relatief meest gunstige economische vooruitzichten tot en met 2020 (zie Silvis et al., 2009). De baten die ten goede komen aan de varkens en de pluimveehouderij zijn beduidend lager.

De baten in overige sectoren hangen samen met de baten in de veehouderij via verbonden markten. Zo kunnen kleine veehouderijsectoren te maken krijgen met extra concurrentie op de mestmarkt, omdat de rundvee-, varkens- en pluimveehouderij zich zullen ontwikkelen en extra ruimte op de mestmarkt zullen innemen. Voor de akkerbouw kan dat juist gunstige gevolgen hebben, omdat de kosten voor het gebruik van dierlijke mest bij een toenemend aanbod van mest zullen dalen. In de situatie van lage bedrijfsontwikkeling zijn er met name voordelen (baten) voor de akkerbouw. Deze blijven ook bij de hoge bedrijfsontwikkeling bestaan, maar worden gecompenseerd door een afname van de baten in overige sectoren (kleine veehouderijsectoren).

Vrijkomende arbeid en kapitaal

Onder kosten in tabel 3.2 vallen de kosten voor arbeid en voor kapitaal. Deze zijn als volgt berekend. In het alternatief 'met PAS' wordt voor het realiseren van de extra productie (die de netto toegevoegde waarde levert) ook meer arbeid en kapitaal ingezet. In een MKBA betekent dit een kostenpost omdat deze anders alternatief had kunnen worden aangewend buiten de landbouw. In welke mate de alternatieve aanwending plaatsvindt, hangt af van hoe deze productiemiddelen, die bij het alternatief 'met PAS' voor landbouw worden ingezet, in andere delen van de samenleving productief zouden zijn.

Vaak wordt aangenomen dat arbeid en kapitaal een vanuit maatschappelijk oogpunt even hoge opbrengst in alternatieve toepassingen kunnen genereren. Het is echter de vraag of dit daadwerkelijk geldt voor arbeid en kapitaal in de land- en tuinbouw. Het is namelijk te verwachten dat menig boer, die in verband met het ontbreken van de PAS zijn bedrijf niet kan voortzetten, niet meer buiten de landbouw aan slag gaat. Veel bedrijfsbeëindigers zijn ouder dan 55 jaar. Vijftientig procent van de beëindigers koerst bewust naar beëindiging (Geerling-Eiff en Van der Meulen, 2008).

Het is daarom niet realistisch te veronderstellen dat bij het realiseren van extra productie (in de situatie met PAS) de benodigde hoeveelheid arbeid en kapitaal ook volledig elders in de maatschappij aangewend zou kunnen worden. Een bepaald percentage van de boeren zou zonder PAS vermoedelijk stoppen met werken. Hun arbeid en kapitaal zouden dus elders in de maatschappij niet een even hoge opbrengst genereren. Daarom nemen we aan dat slechts de helft van het ingezette kapitaal en van de ingezette arbeid als kostenpost in aanmerking moet worden genomen. Wat arbeid betreft wordt in overeenstemming met Jongeneel en Vader (2006) een toename in de loop van 10 jaar aangenomen; echter vanaf 0% herinzetbaarheid in het eerste jaar in plaats van 50%.

Voor arbeid is het cao-loon in de veehouderij als rekenprijs gebruikt (€ 29.200, cao dierhouderij 2010-2012). De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat het loon ongeveer gelijk is aan de productiewaarde die een eenheid arbeid voortbrengt.

De omvang van het ingezette kapitaal is (per sector) afgeleid uit het Bedrijveninformatienet (het gemiddelde over de periode 2005 tot en met 2009). Voor kapitaal is een rekenprijs van 5% gehanteerd (conform Gaaff et al., 2003).

Indirecte effecten: toeleverende en verwerkende industrie

Een verandering van de productieomvang in de primaire land- en tuinbouw heeft ook een effect op de toeleverende en verwerkende industrie. In MKBA-termen zijn dit indirecte effecten. Bij het identificeren van indirecte effecten is grote terughoudendheid geboden. De OEI-richtlijnen voor het uitvoeren van een MKBA geven aan dat indirecte effecten alleen in een MKBA dienen te worden opgenomen als er sprake is van additionele welvaartseffecten, omdat anders dubbeltellingen optreden (Elhorst et al., 2004). Additionele effecten treden met name op als de markten waarop de toegeleverde en afgezette producten worden verhandeld verstoord zijn, bijvoorbeeld door heffingen of subsidies. De vraag is in hoeverre dit bij de PAS het geval is. We laten daarom deze indirecte effecten nu buiten beschouwing.

3.2.2 Vermindering administratieve lasten veehouderij

Bij de bepaling van verschillen tussen administratieve lasten van veehouders in de situatie 'met PAS' en 'zonder PAS' gaan we ervan uit dat die verschillen ontstaan omdat individuele ondernemers onderzoeken in het kader van de NB-wet niet meer uit hoeven te laten voeren. In de situatie 'zonder PAS' zullen naar schatting 450 melkveebedrijven en 700 varkens- of pluimveebedrijven een onderzoek laten uitvoeren in de periode 2013-2020.

De kosten van zo'n onderzoek in veehouderij variëren van 1.000 euro (melkveebedrijven) tot 1.500 euro (varkens- en pluimveebedrijven) (H. Litjens, mondelinge mededeling, 2012; Smit, mondelinge mededeling, 2012). Dit betekent dat de jaarlijkse economische baten van een vermindering van de administratieve lasten door invoering van de PAS in de periode 2013-2020 zo'n 150.000 euro bedragen.

We houden bij de bepaling van dit welvaartseffect geen rekening met de eventuele inzet van eigen arbeid door de ondernemers. We gaan er dus van uit dat de netto toegevoegde waarde van de landbouwactiviteiten door deze inzet van eigen arbeid niet verandert.

3.2.3 Vermindering administratieve lasten industrie

Per jaar voert de industrie naar schatting ruim 110 maal onderzoek uit in het kader van het verkrijgen van een NB-wetvergunning bij bestaande installaties. Daarom heeft de industrie, net zoals de veehouderij, baat bij de PAS omdat de kosten voor onderzoeken in het kader van de NB-wet niet gemaakt hoeven te worden.

De kosten van zo'n onderzoek verschillen tussen grote en kleine installaties (500.000 euro-1.000.000 euro, respectievelijk 40.000 euro) (VNO NCW, Dow Chemicals, Tatasteel, mondelinge mededeling, 2012). Dit leidt tot jaarlijkse economische baten voor de industrie van zo'n 12-13 mln. euro bij de situatie 'met PAS'.

We houden bij de bepaling van dit welvaartseffect geen rekening met de eventuele inzet van eigen arbeid door de ondernemingen. We gaan er dus van uit dat de netto toegevoegde waarde van de industriële activiteiten door deze inzet niet verandert.

3.2.4 Geen herstelbeheer Natura 2000

De Jong et al. (2007) schatten het totale areaal waarvoor herstelbeheer nodig is, tussen de 20.000 ha en 32.000 ha. Ze hebben de kosten voor herstelmaatregelen in de natuurterreinen doorgerekend voor circa 15.000 ha en 24.000 ha. De kosten voor het herstelbeheer bedragen 16,6 mln. euro per jaar tot 26,5 mln. euro per jaar (prijsniveau 2005). De ontbrekende natuur, waarvoor wel kwaliteitsverbeteringen gewenst zijn, betreft met name herstel in grote wateren (meren met krabbenscheer en fonteinkruiden) en schorren en zilte graslanden (buitendijks). Ook voor bossen zijn geen kosten voor herstelbeheer berekend, omdat het voor een groot deel kosten voor hydrologische maatregelen buiten de gebieden betreffen, maatregelen die met gesloten beurzen kunnen worden uitgevoerd (oogst van exoten) of om situaties gaat waar herstel wel gewenst, maar praktisch niet uitvoerbaar is (afvoer van nutriënten uit bossen).

3.3 Kosten van de PAS

3.3.1 Herstelstrategieën, hydrologisch herstel en overige maatregelen

Ten tijde van uitvoering van het onderzoek waren de laatste schattingen van de kosten nog niet bekend. Daarom baseren we de kosten op de laatst gepubliceerde informatie over kosten van maatregelen in de 133 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (Dekker en Bruinsma, 2011). Het betreft kosten van een pakket maatregelen (exclusief regulier beheer) met als doel de achteruitgang van de natuur door stikstofoverbelasting te voorkomen. Aanvullend beheer kost ruim 32,5 mln. euro per jaar, hydrologie en herinrichting 42,25 mln. euro en overige kosten in gebieden 9,7 mln. euro. Dit leidt tot economische kosten van een kleine 70 mln. euro gemiddeld per jaar (tabel 3.3). We rekenen hierbij de kosten van hydrologie en herinrichtingsmaatregelen volledig toe aan de PAS.

Tabel 3.3 Economische kosten voor maatregelen in Natura 2000-gebieden van 2013-2018 (nationaal, mln. euro/jaar)		
Aanvullend beheer	Hydrologie en herinrichting	Overige kosten
26,6	34,4	7,9

3.3.2 Landelijke PAS-maatregelen

Het pakket landelijke PAS-maatregelen, met als doel de emissie van ammoniak te verlagen, is in hoofdstuk 2 verder ingevuld en bestaat uit maatregelen bij het aanwenden van dierlijke mest, in melkveestallen en ten aanzien van het voer en management. De landelijke PAS-maatregelen vormen een combinatie van investeringen (stallen) en eenmalige maatregelen (mestaanwending, voer- en management). Bij de verdeling van de kosten over de periode 2013-2020 zijn de kosten voor investeringen over de periode verdeeld

op basis van de aanname dat het aantal aangepaste stallen per jaar gelijk is. De kosten voor de investeringen nemen zo gelijkmatig toe tot 2020.

In tabel 3.4 zijn de kosten voor deze maatregelen gesommeerd vermeld.

Aanwenden mest

Per 1 januari 2014 is het direct in de bodem werken van mest op bouwland verplicht. Dit betekent extra kosten van zo'n 3,80 euro per m³ aangewende mest.

Op grasland op klei en veen zal aanwending in de bodem mogelijk blijven, of aanwending op de bodem mits wordt gewerkt met slangenaanvoer of waterspray. Deze maatregelen wordt verondersteld geen extra kosten ten opzichte van de huidige systemen met zich mee te brengen.

Melkveestallen

De AMvB Huisvesting, die per 1 januari 2014 ingaat, betekent extra eisen voor melkveestallen. We nemen aan dat deze maatregel gepaard gaat met een reductie van de ammoniakemissie van ten minste 25% ten opzichte van overige huisvesting.

De kosten van deze maatregel zijn afgeleid uit Koelemeijer et al. (2009), waarin aangegeven wordt dat de kosten voor stallenaanpassingen zo'n 11,5 euro/kg reductie van de ammoniakemissie zijn. Stal-systemen met 25% reductie kosten dan per jaar 27 euro/melkkoe.

Voer en management

De precieze inhoud van de voer- en managementmaatregelen in de melkveehouderij, in te voeren per 1-1-2014, is nog niet bekend. We baseren onze informatie over de kosten daarom op Koelemeijer et al. (2009), die aangeven dat dat rantsoenaanpassingen in de melkveehouderij per jaar zo'n 33,7 mln. euro kosten. Deze kosten zijn naar een gemiddelde per koe omgerekend.

Tabel 3.4		Economische baten en kosten van landelijke en provinciale PAS-maatregelen van 2013-2020 (mln. euro/jaar)	
		Baten	Kosten
Landelijk		6,7	28,0
Provinciaal		2,6	7,9

Ook hier geldt dat rekening gehouden moet worden met het vrijkomen van arbeid en kapitaal (zie 3.2.1). Het nemen van de maatregelen heeft immers gevolgen voor de omvang van de productie. Daarom zijn in tabel 3.4 ook baten opgenomen, berekend volgens de uitgangspunten in 3.2.1 (6,7 mln. euro)

3.3.3 Provinciale PAS-maatregelen

We gaan ervan uit dat provinciale maatregelen tot extra eisen leiden voor de melkveehouderij, de varkenshouderij en de pluimveehouderij. De kosten voor deze aanpassingen zijn bepaald met behulp van gegevens uit Mighels et al. (2009).

We nemen aan dat de extra kosten per dierplaats gelijk zijn aan het verschil in kosten tussen BBT+ en BBT++ voor grote bedrijven in de varkens en pluimveehouderij. Immers, alle veebedrijven moeten aan de AMvB Huisvesting voldoen, die regels stelt die gelijk gesteld kunnen worden met BBT+.

De geschatte kosten per jaar op basis van de analyses met DRAM bedragen in 2020 25,6 mln. euro. Aangenomen is dat de maatregelen in Utrecht en Noord-Brabant al vanaf 2011 genomen zijn, en dat het aantal aangepaste stallen per jaar gelijk is. De economische kosten zijn bijna 8 mln. euro per jaar (tabel 3.4).

Net zoals bij de landelijke maatregelen houden we rekening met het vrijkomen van arbeid en kapitaal (zie 3.2.1). Het nemen van de maatregelen heeft immers gevolgen voor de omvang van de productie. Daarom zijn in tabel 3.4 ook baten in de vorm van vrijkomende arbeid en vrijkomend kapitaal opgenomen (2,6 mln. euro/jaar) die berekend zijn volgens de uitgangspunten die in 3.2.1 zijn verwoord.

3.3.4 Monitoring

Het monitoringsplan van de PAS, zoals door Verbeek et al. (2012) is uitgewerkt, wordt verondersteld uitgevoerd te worden van 2013 tot en met 2020. Op basis van expert judgement (opgedaan in het kader van de ontwikkeling van dit monitoringsplan op hoofdlijnen uit Verbeek et al. (2012)) is de inschatting binnen het Ministerie van EL&I, dat de de eenmalige kosten (aanvullend op al bestaande of voorziene monitoringsactiviteiten) voor de PAS-monitoring tussen de 300.000 en 500.000 euro bedragen; de jaarlijkse kosten kunnen variëren tussen de 400.000 en 800.000 euro (prijsniveau 2012). Dit leidt tot economische kosten van 440.000 tot 770.000 euro per jaar (gemiddeld over 2013-2020).

4 Resultaten, conclusies en discussie

In dit hoofdstuk bespreken we allereerst de resultaten. Met deze resultaten geven we antwoord op de vraag wat de economische baten en kosten als gevolg van de PAS zijn. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele opmerkingen over de uitgangspunten en methoden uit het onderzoek.

4.1 Resultaten

De economische baten van de PAS in de periode 2013-2020 liggen zo'n 100-200 mln. euro/jaar hoger liggen dan de economische kosten (tabel 4.1).

De economische baten, 200-300 mln. euro/jaar, variëren vooral door de twee niveaus van bedrijfsontwikkeling in de veehouderij, die zijn verondersteld bij de inschatting van het effect van het wel kunnen ontwikkelen. Daarnaast zijn de baten voor de industrie en voor de aanleg van wegen wel aanwezig, maar vooralsnog moeilijk te schatten vanwege het ontbreken van voldoende gegevens. Daarom zijn ze als 'p.m.-post' opgenomen.

De economische baten voor de land- en tuinbouw, in het bijzonder de veehouderij, springen in het oog. Ongeveer 85% van die baten komt ten goede aan de veehouderij en binnen die veehouderij komt driekwart van de baten bij de rundveehouderij terecht. De voordelen voor de varkenshouderij en de pluimveehouderij zijn veel geringer van omvang.

Baten	
Land- en tuinbouw	173 - 265
w.v. Rundveehouderij	122 - 209
Varkenshouderij	28 - 43
Administratieve lasten landbouw	1
Administratieve lasten industrie	13
Geen herstelbeheer	16 - 21
Mitigatiekosten wegen	p.m.
Industrie	p.m.
Totaal baten	202 - 300 + p.m.
Kosten	
Herstelstrategieën	27
Landelijke PAS-maatregelen	21
Provinciale PAS-maatregelen	5
Monitoring	1
Hydrologisch herstel en herinrichting	34
Overige maatregelen in gebieden	8
Totaal kosten	96
Baten - kosten	106 - 203 + p.m.

De PAS levert ook economische baten op door een vermindering van de administratieve lasten. In totaal verminderen deze met ongeveer 14 mln. euro per jaar bij de landbouw en de industrie. Het onder de

PAS achterwege blijven van oorspronkelijk geplande extra beheermaatregelen levert baten op tussen de 16 en 21 mln. euro/jaar.

De economische kosten van de PAS bedragen 96 mln. euro per jaar. Het merendeel van deze kosten (69 mln. euro/jaar) hangt samen met maatregelen in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (herstelstrategieën, hydrologisch herstel en herinrichting en overige maatregelen) en komt voor rekening van de overheid. Hierbij zijn de kosten voor hydrologisch herstel en herinrichting aan de PAS toegerekend. Overige economische kosten komen voort uit maatregelen die de veehouderij moet nemen (de landelijke en provinciale PAS-maatregelen). Samen leiden die tot 26 mln. euro aan economische kosten per jaar voor de landbouw. De economische kosten voor monitoring van de PAS zijn, in vergelijking met de overige kostenposten, beperkt van omvang.

Een deel van de economische kosten komt dus voor rekening van de landbouw, maar met name de veehouderij heeft ook voordelen (economische baten) bij de invoering van de PAS. Deze economische baten voor de landbouw overstijgen de kosten duidelijk. De industrie heeft met name voordeel van de reductie van de administratieve lasten. De kosten van de PAS in de Natura 2000-gebieden komen voor rekening van de overheid.

Ontwikkeling baten en kosten na 2020

De inschatting van de economische baten en kosten heeft plaatsgevonden voor de periode 2013-2020. Na 2020 zal de verdeling tussen baten en kosten naar verwachting anders worden. Dit komt ten eerste door een afname van de kosten in de gebieden. Volgens verwachting zal de stikstofdepositie afnemen en dat betekent dat extra maatregelen, zoals die in de herstelstrategieën zijn opgenomen, in steeds minder gebieden noodzakelijk zullen zijn. De kosten voor herstelstrategieën zullen dus afnemen. Dit effect is overigens ook te verwachten zonder de PAS, omdat de stikstofdepositie afneemt. Bovendien is het hydrologisch herstel (veelal eenmalige maatregelen) na 2020 gereed en zullen ook deze kosten minder worden.

Ook de omvang van de economische baten verandert. Omdat investeringen in de industrie vaak een langere aanloop nodig hebben dan de acht jaar uit dit onderzoek, zullen de baten van de PAS voor de industrie naar verloop van tijd toe gaan nemen.

Regionaal verschillende effecten

Bij het bepalen van het effect op de mogelijkheden tot ontwikkeling van de veehouderij is weliswaar wel regionale input gebruikt, maar de resultaten van het onderzoek zijn voor Nederland als geheel bepaald. De resultaten duiden er wel op dat de effecten regionaal verschillend kunnen uitpakken. Dit komt omdat de economische baten van de PAS groter zijn naarmate de omvang van met name de rundveehouderij nabij de stikstofgevoelige Natura 2000 stijgt. Als voorbeeld kunnen we Limburg met Groningen vergelijken. Bijlage 1 laat zien dat deze twee provincies percentueel het meest en het minst aantal melkkoeien in de nabijheid van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden kennen. Vrijwel ieder bedrijf met melkkoeien in Limburg zal kunnen profiteren van de ontwikkelingsmogelijkheden die de PAS biedt, terwijl dit in Groningen maar voor een klein deel van de melkveebedrijven op gaat. De baten van de PAS zullen zodoende in Limburg veel groter zijn dan in Groningen.

4.2 Conclusies

- De PAS is economisch voordelig voor ons land. De economische baten in de periode 2013-2020 bedragen zo'n 200-300 mln. euro/jaar, de economische kosten bedragen bijna 100 mln. euro/jaar.
- De economische baten komen met name in de rundveehouderij terecht. De varkens- en de pluimveehouders profiteren in veel mindere mate.
- De reductie van de administratieve lasten onder de PAS levert zo'n 14 mln. euro per jaar aan economische baten op, vooral voor in de industrie, vanwege een beperking van de onderzoekskosten bij het aanvragen van een Natuurbeschermingswetvergunning. De economische kosten van monitoring van de PAS zijn duidelijk lager (1 mln. euro).

- Vanwege onvoldoende gegevens zijn de voordelen voor de industrie niet bepaald. Dit geldt ook voor de voordelen die bij de aanleg van wegen kunnen optreden. Dit betekent dat de totale baten mogelijk onderschat worden.
- Maatregelen in de gebieden zelf leveren de meeste economische kosten op, meer dan de landelijke en de provinciale maatregelen.

4.3 Discussie

We plaatsen nog enkele opmerkingen over de uitgangspunten en methoden die in dit onderzoek zijn gebruikt.

We nemen aan dat de veehouderij die te maken heeft 'met PAS' zich bevindt in een straal van 5 km rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Deze bedrijven mogen zich zonder PAS niet ontwikkelen. Het gaat om ruim de helft van veestapel. We hebben nagegaan wat de gevolgen zijn voor het saldo van economische kosten en baten als de straal 3 of 1 km zou bedragen. De economische kosten blijven relatief onveranderd, omdat die met name uit PAS-maatregelen (in en buiten de gebieden) bestaan. De economische baten dalen, omdat minder bedrijven voordeel zullen ondervinden van de ontwikkelingsmogelijkheden onder de PAS. De analyse leert dat ook bij een straal van 3 km om de stikstofgevoelige gebieden het saldo positief uitpakt. Dit is niet meer het geval als een straal van 1 km wordt aangenomen als grens waarbinnen veebedrijven zich niet meer mogen ontwikkelen. Dan zijn de economische kosten van de PAS hoger dan de baten.

We hebben bij de bepaling van de baten twee situaties onderscheiden voor de bedrijfsontwikkeling in de veehouderij, met een hoge en een met een lage bedrijfsontwikkeling. Deze situaties zijn vervolgens met DRAM gesimuleerd. De resultaten laten zien dat deze aanname behoorlijke invloed heeft. Het verschil in economische baten tussen een hoge en een lage bedrijfsontwikkeling bedraagt zo'n 90 mln. euro per jaar.

De in dit onderzoek gehanteerde methode voor het simuleren van bedrijfsontwikkeling (dynamiek) resulteert in een toe- of afname van het aantal dieren op nationaal niveau. Daarbij is geen rekening gehouden met verschillen in dynamiek op individuele bedrijven. Op individuele bedrijven kan dynamiek bijvoorbeeld ook verplaatsing/concentratie van de productie betekenen door opstarten/opheffing van verschillende vestigingen, zonder dat het aantal dieren toeneemt. De hier gepresenteerde verandering in het aantal dieren geeft daarom een grens weer. De verandering van het aantal dieren moet daarmee worden beschouwd als een indicator voor dynamiek in de veehouderij.

Literatuur en websites

Dekker, M. en M. Bruisma 2011. *De gebiedsfase van de programmatische aanpak Stikstof - een samenwerking tussen Rijk en provincies*. Eindrapport PAS fase III. Programmadirectie Natura 2000 van het Ministerie van EL&I.

EC 2009. *Impact assessment guidelines*. European Commission SEC (2009) 92. Brussel. 15 januari 2009.

Elhorst, J.P., A. Heyma, C.C. Koopmans en J. Oosterhaven 2004. *Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten*. Aanvulling op de LEI-draad OEI. Den Haag: Ministeries van V&W, EZ en LNV.

Gaaff, A., M. Stroomman en S. Reinhard 2003. *Kosten en baten van alternatieve inrichtingen van de Horstermeerpolder*. LEI rapport 4.03.09. Den Haag: LEI Wageningen UR.

Geerling-Eiff, F.A. en H.A.B. van der Meulen (red.) 2008. *Bedrijfsbeëindiging in de land- en tuinbouw: Op een kruispunt en dan?* LEI-rapport 2008-001. Den Haag: LEI Wageningen UR

Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink en P.W. Blokland 2010. *Ammoniakemissie uit de landbouw in 2020 - raming en onzekerheden*. LEI-rapport 2010-80. Den Haag, LEI Wageningen UR.

Jonker, R 2012. Mondelinge mededeling, Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart

Koelemeijer, R.B.A., R.D. van der Hoek, B. de Haan, E. Noordijk, E. Buijsman, J. Aben, H. van Jaarsveld, P. Hammingh, S. van Tol, G. Velders, W. de Vries, K. Wieringa (Planbureau voor de Leefomgeving), S. Reinhard, V. Linderhof, R. Michels, J. Helming, D. Oudendag, A. Schouten, L. van Staalduinen (LEI Wageningen UR) 2009. *Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof - Een verkenning van de gevolgen voor milieu en economie*. LEI en Planbureau voor de Leefomgeving rapport 10-075 (publicatienummer: 500215001). Den Haag, LEI Wageningen UR en Bilthoven, Planbureau voor de Leefomgeving.

Koopmans, C. 2004. *Heldere Presentatie OEI; Aanvulling op de Leidraad OEI*. SEO, Amsterdam.

Litjens, H. 2012. Mondelinge mededeling, ZLTO

Mighels, G. E. Gies en J. Helming 2009. *Bestuursrapportage ex-ante evaluatie beleidskader Natura 2000*. Nota 10.001. Wageningen UR.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011 *Wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 15 december 2011. Kamerstuk 30 654 nr 99

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie 2012. Programma regeldruk bedrijven Voortgangsrapportage juni 2012

Ministerie van LNV 2008. *Overzicht aantal verleende vergunningen op basis van het toetsingskader ammoniak*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Kenmerk DN 2008-1781. Den Haag.

Provincie Drenthe 2011. *Groenmanifest voor Drenthe*.

Provincie Gelderland 2011. *Verordening stikstof en Natura 2000*.

Provincie Noord-Brabant 2010. *Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant*.

Provincie Overijssel 2010. *Beleidskader Natura 2000 en stikstof*.

Provincie Utrecht 2011. *Verordening veehouderijen, stikstof en Natura 2000 (VSN)*.

Reinhard, S. en R. Michels 2010. *Sociaaleconomische gevolgen Natura 2000-beheerplannen voor de provincie Overijssel; drie pilotgebieden*. LEI nota 2010-055. Den Haag: LEI Wageningen UR.

Silvis, H.J., C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming, M.G.A. van Leeuwen, F. Bunte en J.C.M van Meijl 2009. *De agrarische sector in Nederland naar 2020; Perspectieven en onzekerheden*. LEI rapport 2009-021. Den Haag: LEI Wageningen UR.

Smit, G. 2012. Mondelinge mededeling. Bureau Waardenburg.

Velders, G.J.M., J.M.M. Aben, J.A. van Jaarsveld, W.A.J. van Pul, W.J. de Vries en M.C. van Zanten 2010. *Grootschalige stikstofdepositie in Nederland-Herkomst en ontwikkeling in de tijd*. PBL-publicatienummer: 500088007/2010. Bilthoven, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Verbeek, C., H. Groot Wassink, P. Dijk, E. Slangen, P. van der Molen, R.de Beijer, A. van Pul en W. van der Maas 2012. *Monitoringsplan Programmatische Aanpak Stikstof - op hoofdlijnen - versie Extern*. Agentschap NL, DLG en RIVM, 2 april 2012.

Vrolijk, H., P.W. Blokland, J. Helming, H. Luesink en H. Prins 2010. *Economische gevolgen van een beperking van de veestapel; Quick scan van winnaars en verliezers*. LEI rapport 2010-020. Den Haag, LEI Wageningen UR.

VNO NCW, Dow Chemicals en Tatasteel. Mondelinge mededeling. 2012.

Websites

www.raadvanstaten.nl/uitspraken

Bijlage 1

Percentage veestapel binnen 5 km van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied

Tabel B1.1		Percentage veestapel binnen 5 km van een Stikstofgevoelig Natura 2000-gebied (2006) per provincie en voor geheel Nederland			
Provincie	Melkkoeien	Vleesvarkens	Fokzeugen	Leghennen	Vleeskuikens
Groningen	14,8	21,4	17,4	47,9	21,8
Friesland	48,4	54,4	67,0	54,7	58,1
Drenthe	59,3	48,3	49,7	46,6	54,3
Overijssel	64,4	60,3	55,4	43,0	57,9
Flevoland	30,3	32,3	18,9	62,9	29,2
Gelderland	60,3	60,0	54,7	68,5	48,8
Utrecht	48,2	39,9	42,0	30,6	86,9
Noord-Holland	59,0	39,5	13,5	31,9	28,8
Zuid-Holland	57,0	45,2	64,0	57,7	59,3
Zeeland	72,0	65,0	75,8	82,7	45,8
Noord-Brabant	50,0	44,8	43,7	47,3	53,8
Limburg	85,0	74,0	72,3	82,1	80,7
Nederland	53,9	53,5	51,9	62,1	52,5

Bron: LEI (Landbouwtelling, gegevens begrenzing Natura 2000-gebieden).

Bijlage 2

Stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (groen)



Bijlage 3

Gevolgen vertraging PAS

Paul van der Wielen en Hans Leneman (LEI Wageningen UR)

Samenvatting

De vertraging die de PAS heeft opgelopen, betekent dat ondernemers nu nog hoge kosten maken om NB-wetvergunningen te verkrijgen en dat de juridische onzekerheid blijft bestaan. In de veehouderij leidt deze vertraging ook daadwerkelijk tot uitstel van investeringen, in de industrie, de recreatie en het verkeer en vervoer niet. Ten slotte betekent de vertraging voor de Natura 2000-gebieden dat benodigde extra beheermaatregelen nog niet worden uitgevoerd.

1 Inleiding

In het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 worden rond Natura 2000-gebieden die zwaar met stikstof zijn belast nauwelijks nog nieuwe vergunningen verleend voor activiteiten die leiden tot (een wijziging in) de uitstoot van stikstof. Zo'n vergunning is namelijk direct vatbaar voor vernietiging zolang de stikstofdepositie zich nog boven het niveau bevindt dat voor de natuurdoelen als gewenst wordt beschouwd; de kritische depositie.

Om een eind te maken aan de stagnatie van de vergunningverlening is in de zomer van 2009 gestart met de opzet van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deze PAS moet zorgen dat er in en rond de Natura 2000-gebieden weer ruimte komt voor economische ontwikkeling, terwijl tegelijkertijd wordt zeker gesteld dat de natuurkwaliteit in die gebieden behouden blijft of beter wordt. Hiervoor moet de stikstofbelasting afnemen (*Hoofddlijnennotitie PAS*, Kamerstuk 31700 XIV 160). Van cruciaal maatschappelijk belang is daarbij dat economische ontwikkeling mogelijk is binnen een per saldo afnemende depositie van stikstof. De PAS brengt in beeld wat de bijdrage is op verschillende niveaus (generiek, provinciaal, gebiedsgericht) van verschillende sectoren (landbouw, verkeer, industrie) aan de geleidelijke daling van de stikstofdepositie. Deze daling brengt realisatie van de natuurdoelen dichterbij. Verder is het uitgangspunt dat (economische) ontwikkeling mogelijk blijft, het incalculeren van ontwikkelruimte is dus onderdeel van de aanpak. Daarnaast is essentieel dat gewerkt wordt aan een goede ecologische onderbouwing.

De totstandkoming van de Programmatische Aanpak Stikstof was voorzien in 2010 en is meerdere malen uitgesteld. Naar verwachting treedt de PAS in de loop van 2013 in werking. Het Ministerie van EL&I geeft aan dat ze signalen krijgt dat dit al opgetreden uitstel - evenals eventuele toekomstige vertraging - van de PAS en de bijbehorende aanwijzingsbesluiten economische gevolgen heeft. Op basis van deze signalen vraagt het Ministerie van EL&I aan het LEI bij belanghebbenden na te gaan wat mogelijke economische gevolgen zijn van vertraging van de PAS en de bijbehorende aanwijzingsbesluiten.

2 Doel, aanpak en afbakening

Doel

Deze notitie bevat een inventarisatie van economisch gevolgen die optreden door een vertraging van de PAS. De gevolgen zijn (kwalitatief) omschreven en zijn niet financieel gewaardeerd.

Deze notitie vormt samen met een economische kosten- en batenanalyse van de PAS, het geheel van LEI-onderzoek naar 'De gevolgen van vertraging en kosten en baten van de PAS'.

Aanpak

Hoe zijn we te werk gegaan? In 12 telefonische gesprekken (zie Respondentenlijst) is gevraagd naar de gevolgen van het ontbreken (of uitblijven) van de PAS voor verschillende economische sectoren in Nederland. Deze telefonische gesprekken vonden plaats in de periode juli-augustus 2012 met sectorvertegenwoordigers uit het Platform Maatschappelijke Organisaties (PMO) betrokken bij de PAS, met vertegenwoordigers van bedrijven en met ondernemers zelf. De gesprekken zijn gevoerd op basis van semi-gestructureerde korte vragenlijsten (zie Vragenlijst voor respondenten, sectorvertegenwoordigers).

De aannames voorafgaande het onderzoek is dat gevolgen van de vertraging van de PAS voor ondernemers vooral merkbaar zijn bij aanvraag van NB-wetvergunningen (eventueel via revisie van een Wet Milieubeheervergunning/omgevingsvergunning). Voorts is daarom getoetst bij provincies, zijnde bevoegd gezag (in het merendeel van alle NB-vergunningen), hoe het staat met die NB-wetvergunningaanvragen voor specifiek stikstof. Is er de laatste jaren sprake van veranderingen in het aantal ingediende vergunningaanvragen voortkomend uit het feit dat er onduidelijkheid is over het resultaat van vergunningaanvraag als gevolg van ontbreken van de PAS? En hebben de provincies moeilijkheden om vergunningaanvragen in behandeling te nemen, te toetsen en hierover duidelijkheid te verschaffen naar aanvrager? Dat zijn de twee belangrijkste vragen die aan provincies zijn gesteld (zie Respondentenlijst provinciale medewerkers en Vragenlijst aan respondenten provincies).

Als hulpmiddel bij de vragen aan provinciale PAS-coördinatoren is een tijdpad opgesteld, om duidelijkheid te krijgen over de periode waarin de gevolgen van het ontbreken van een landelijk pakket PAS-maatregelen vooral merkbaar zijn. De veronderstelling hierbij is dat de gevolgen van vertragingen van de PAS zich in verschillende periodes hebben voorgedaan of nog kunnen voordoen. Het tijdpad van de PAS biedt ook inzicht in de voorgenomen momenten dat PAS in werking zou gaan maar uiteindelijk is uitgesteld (zie onderdeel 11 van deze bijlage).

Afbakening

De PAS wil de achteruitgang van de biodiversiteit stoppen zonder duurzame economische dynamiek in gevaar te brengen. Hiervoor moet de stikstofbelasting afnemen (*Hoofddlijnennotitie PAS*, Kamerstuk 31700 XIV 160). Van cruciaal maatschappelijk belang is daarbij dat economische ontwikkeling mogelijk is binnen een per saldo afnemende depositie van stikstof.

De PAS brengt daartoe in beeld wat de bijdrage op verschillende niveaus (generiek, provinciaal, gebiedsgericht) en van verschillende sectoren (landbouw, verkeer, industrie) aan de geleidelijke daling van de stikstofdepositie is. Deze daling brengt realisatie van de natuurdoelen dichterbij. Verder is het uitgangspunt dat (economische) ontwikkeling mogelijk blijft, het incalculeren van ontwikkelruimte is dus onderdeel van de aanpak. Daarnaast is essentieel dat gewerkt wordt aan een goede ecologische onderbouwing van de aanpak op gebiedsniveau, omdat dit nodig is voor de houdbaarheid van beheerplannen en vergunningen.

De PAS zet dus onder meer in op het creëren van ontwikkelruimte: ruimte om nieuwe stikstofdepositie toe te delen aan economische activiteiten in en rondom Natura 2000-gebieden waar stikstof een bedreiging vormt voor de habitattypen die Natura 2000 beschermt. Ontwikkelruimte ontstaat door 'autonome ontwikkeling' van de depositie; (rijks)maatregelen, zoals aanpassingen in stallen, die leiden tot een extra daling van de depositie, en extra provinciale en gebiedsgerichte maatregelen die plaatselijk leiden tot een daling van de depositie.

Vertraging andere trajecten door vertraging PAS

Wat betekent een 'vertraging' van de PAS? De assumptie van dit onderzoek is dat de vertraging in de PAS consequenties heeft voor diverse economische sectoren in Nederland. Dit komt omdat er vele koppelingen zijn tussen PAS en de voortgang van andere trajecten die feitelijk op de PAS wachten. Zo kunnen de beheerplannen en de bijbehorende aanwijzingsbesluiten voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (133 in totaal) voor een groot deel niet worden vastgesteld omdat de stikstofparagrafen zonder PAS ontbreken. Dit betekent voorts weer dat het nog niet goedgekeurde beheerplan niet kan dienen als een toetsingskader door bevoegd gezag in vergunningverleningstrajecten voor NB-wetvergunningen. Hier ondervinden

ondernemers in diverse sectoren - ook sectoren die geen stikstof uitstoten - gevolgen van. Door de vertraging van de PAS zijn de noodzakelijke herstelmaatregelen voor Natura 2000-gebieden niet financieel geborgd en worden deze niet uitgevoerd. De gevolgen die sectoren ondervinden als gevolg van nog niet goedgekeurde beheerplannen en aanwijzingsbesluiten Natura 2000, en als gevolg van uitstel van herstelmaatregelen, worden in deze notitie beschouwd als gevolgen van de vertraging van de PAS.

Afbakening sectoren

Om de natuurdoelen in een groot aantal van Natura 2000-gebieden te kunnen bereiken moet de neerslag van stikstof uit vooral landbouw, verkeer en industrie minder worden. Daarom kiezen we ervoor om de economische gevolgen van uitstel van de PAS te bezien voor deze sectoren. Ook bezien we de gevolgen van uitstel PAS voor de sectoren recreatie en natuur op basis van het criterium dat er directe raakvlakken zijn tussen deze sectoren met stikstof en Natura 2000. De opgetreden vertraging in beheerplannen is namelijk van invloed op ondernemers in deze sectoren die willen investeren. In totaal inventariseren we daarmee de gevolgen van de uitstel PAS voor vijf sectoren, te weten: landbouw, verkeer en vervoer, industrie, recreatie en natuur. We bezien de gevolgen vertraging van de PAS vanuit de visie van ondernemers in de vijf eerder genoemde sectoren. Particulieren (bijvoorbeeld met concrete bouwplannen) zijn buiten beschouwing gelaten.

Bestaande beleid (en maatregelen) voor terugdringen van de stikstofemissie valt niet onder PAS

Bestaande maatregelen die bijdragen aan een reductie van de stikstofemissie maar niet in het kader van de PAS worden genomen, zullen worden voortgezet en worden beschouwd als autonome ontwikkeling. Hieronder vallen verplichtingen voor economische sectoren in Nederland uit de Europese richtlijnen National Emission Ceilings (NEC) en de Industrial Emissions Directive (IEC = oude IPPC) en inspanningen voor de Kaderrichtlijn Water, de Amvb Huisvesting en Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit. Deze inspanningen zorgden in het verleden evenals in de toekomst voor een verder dalende trend in stikstofemissies. De dalende trend is de basis voor de berekening van ontwikkelruimte die in de PAS zal worden uitgegeven. De gevolgen voor ondernemers om via maatregelen te voldoen aan deze kaders, hebben echter geen relatie met de PAS. De gevolgen kunnen de PAS zodoende niet worden aangerekend omdat deze ook optreden zonder de PAS. Deze gevolgen zijn daarmee buiten beschouwing gelaten in deze notitie.

Vertraging van de landelijke PAS

Met vertraging van de PAS wordt in deze nota de vertraging van het landelijk maatregelenpakket PAS bedoeld. Vijf Nederlandse provincies, te weten Overijssel, Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Drenthe, hebben provinciale regels opgesteld (Provincie Overijssel, 2010; Provincie Noord-Brabant, 2010; Provincie Utrecht, 2011; Provincie Gelderland, 2011 en Provincie Drenthe, 2011). Deze vallen onder de provinciale PAS. Het doel van deze verordeningen is om, vooruitlopend op een landelijk pakket maatregelen PAS, de vastgelopen vergunningverlening aan veehouderijbedrijven in deze provincies weer vlot te trekken. Agrarische ondernemers die willen uitbreiden, kunnen alleen een vergunning krijgen als ook de stikstofbelasting op de Natura 2000-gebieden daalt. De verordeningen bereiken deze twee doelen met behulp van een salderingssysteem via een depositiebank. Hoewel de provinciale PAS-verordeningen op onderdelen verschillen, werken ze allen met een (intern) salderingssysteem. In de verordeningen staan de regels voor dit salderingssysteem. De provinciale verordeningen zijn op het moment van uitvoering van deze studie werkend PAS-beleid.

3 Sectoren en gevolgen vertraging PAS

Zoals in de afbakening aangegeven zijn de economische gevolgen geïnventariseerd voor vijf sectoren. Het betreft de sectoren landbouw, verkeer en vervoer, industrie, recreatie en natuur. In deze paragraaf beschrijven we eerst de relatie van ondernemers in deze sectoren met de PAS via stikstofemissies en via

Natura 2000. Daarna volgt per sector een overzicht van de gevolgen door vertraging van de PAS, die gesprekken met respondenten hebben opgeleverd.

Landbouw/veehouderij

De relatie van de landbouw met PAS is evident. Een aanzienlijk deel van landbouwbedrijven is gevestigd in de nabijheid van een Natura 2000-gebied; ruim 50% van alle dieren bevindt zich binnen 5 km van de begrenzing van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied. De sector is verantwoordelijk voor emissies van ammoniak en veehouderijen kunnen momenteel moeilijk vergunningen krijgen voor uitbreiding omdat deze vaak een toename van stikstofuitstoot tot gevolg hebben.

Een vijftal provincies (Utrecht, Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel en Drenthe) heeft vanaf 2010 provinciale verordeningen opgesteld om vergunningaanvragen van veehouders af te kunnen handelen. De gevolgen van vertraging van een landelijke PAS worden hierdoor voor de veehouderij gereduceerd. De landelijke PAS zal ten opzichte van de provinciale regelingen met een andere berekeningsmethodiek voor ontwikkelruimte gaan werken. Deze is gebaseerd op toekomstige dalende trends van stikstofdeposities per Natura 2000-gebieden, waarmee deze voor de uitgifte van ontwikkelruimte aan veehouderijen positief zal kunnen zijn. Daarmee is een vertraging van de landelijke PAS een vertraging in de uitgifte van ontwikkelruimte voor veehouders die willen uitbreiden.

De huidige kosten bij de aanvraag van een NB-wetvergunning zijn voor de vele agrarische ondernemers aanzienlijk. Naast legesgelden, die ook in de toekomst zullen blijven bestaan, dienen boeren een voor-toets/natuurtoets bij investeringen - die leiden tot wijzigingen in de ammoniakuitstoot - te doen. Een gevolg van langer uitstel van de PAS is daarmee voor agrarische ondernemers dat de bestaande situatie langer blijft bestaan.

Vele agrarische bedrijven functioneren zonder geldige NB-wetvergunning. Velen hebben recent wel een vergunning bij bevoegd gezag aangevraagd. Als sprake is van bestaand gebruik, heeft de ondernemer geen NB-wetvergunning nodig. Van bestaand gebruik is echter alleen sprake als de omvang van de vee-stapel en de ammoniakemissie ongewijzigd zijn gebleven sinds de datum waarop het natuurgebied op de lijst met Europese Natura 2000-gebieden is geplaatst. Voor de meeste natuurgebieden gebeurde dit in de jaren 2000 en 2004. Het spreekt voor zich dat vrijwel alle bedrijven sindsdien wel veranderingen hebben doorgevoerd, bijvoorbeeld in aantallen dieren. Al die bedrijven hebben dus een NB-wetvergunning nodig. Dat maakt deze bedrijven kwetsbaar omdat derden verzoeken tot handhaving van de NB-wet indienen. De PAS geeft sneller duidelijkheid onder welke voorwaarden agrarische ondernemers een NB-wetvergunning kunnen krijgen.

Bezwaar- en beroepsprocedures door derden gestart, richten zich in eerste instantie op de verleende NB-wetvergunningen door bevoegd gezag. Uiteindelijk kan de rechterlijke uitspraak van een bezwaar- en beroepsprocedure de agrarische ondernemer wel raken, omdat het bevoegd gezag in het ongelijk kan worden gesteld de vergunning (onder gestelde voorwaarden) te verlenen. In de agrarische sector komen deze procedures relatief veel voor. De PAS kan deze bezwaar- en beroepsprocedures voorkomen omdat deze voor iedereen inzicht biedt en duidelijkheid geeft onder welke voorwaarden agrarische ondernemers een NB-wetvergunning kunnen krijgen.

Gevolgen vertraging landelijke PAS voor landbouwendernemers

- Hoge kosten van vergunningverleningstraject.
- Bedrijven functioneren zonder geldige NB-wetvergunning. Kans op handhavingsverzoeken specifiek gericht op stikstofuitstoot.
- Provinciale depositiebank in Noord-Brabant is uitgeput. In landelijke uitgiftesysteem voor stikstof-emissies is wel ruimte voor ontwikkeling (met extra emissie van ammoniak).
- Bedrijven stellen aanvraag van vergunningen voor uitbreiding of vervanging uit.
- Kans op bezwaar en beroepsprocedures (tot aan RvS) na vergunningverlening door bevoegd gezag (juridische kosten voor ondernemers).

Industrie

Net als de landbouw, draagt de sector industrie (chemische industrie, raffinaderijen, energieopwekking en overige industrie) bij aan de depositie van stikstof via de emissie van No_x , en heeft deze sector een direct belang bij de totstandkoming van de PAS. Minder dan bij de landbouw het geval is, vinden industriële activiteiten plaats in de directe nabijheid van een Natura 2000-gebied. Aangezien de stikstofemissies van de industrie fors zijn en vaak via hoge installaties worden uitgestoten is de verspreiding en reikwijdte van emissies relatief groot. De chemische en overige industrie in Nederland heeft in verschillende kaders, zoals in de Industrial Emissions Directive (IED, oude IPPC), maatregelen genomen om de stikstofemissie te reduceren. De verwachting vanuit de sector industrie is dat de PAS geen aanvullende emissiereducerende maatregelen zal eisen boven op de kaders die al tot No_x -emissiereductie verplichten. De hoop van de sector industrie is dat de PAS bij de uitgifte van depositieruimte wel rekenschap geeft van de door de sector al gerealiseerde reductie-inspanningen in andere kaders.

De gevolgen van uitstel van de PAS verschillen tussen industriële ondernemers. Ondernemingen die al een geldige NB-wetvergunning hebben, en weinig vergunningplichtige veranderingen in installaties doorvoeren, ervaren in algemene zin weinig negatieve gevolgen van een uitstel van de PAS. Deze ondernemers hebben een vergunning en hebben de kosten hiervoor in het voortraject gemaakt. Ondernemingen die niet beschikken over een NB-wetvergunning op een locatie of ondernemingen die nieuwe activiteiten op een nieuwe locatie overwegen (bijvoorbeeld energiecentrales op de Maasvlakte II en in de Eems) ervaren grote gevolgen van ontbreken van de PAS. En de ondernemers die wel vergunningplichtige veranderingen doorvoeren zullen ook de gevolgen ondervinden.

Gevolgen vertraging PAS voor industriële ondernemers

In gevoerde gesprekken worden de volgende gevolgen van de vertraging PAS genoemd die samenvallen met een continuering van het huidige regime.

- Continuering kosten van vergunningverleningstraject (externe kosten voor Natuurtoets):
- Personele inzet begeleiding vergunningaanvraagtraject (interne proceskosten voor bedrijf) zijn hoog in huidige situatie;
 - Een deel van de bedrijven functioneert zonder geldige NB-wetvergunning. Kans op handhavingsverzoeken;
 - Iedere wijziging van individuele installaties (met verplaatsing locatie No_x -uitstoot of wijziging in de uitstoot zelf) is NB-wetvergunningplichtig. Het vertragen van de PAS betekent dat de investeringen vertraagd worden, wat leidt tot in de tijd later optredende kostenreducties die samenhangen met wijziging van installaties;
 - Bij revisies van Wet milieubeheer-vergunning (omgevingsvergunning) zal de NB-wetvergunning moeten worden aangevraagd;
 - Kans op bezwaar en beroepsprocedures (tot aan RvS) na vergunningverlening (juridische kosten) vooral bij grote nieuwe initiatieven in sector industrie;
 - Kans op investeringen in bedrijfsonderdelen in het buitenland in plaats van in Nederland (bij multinationals). Dit leidt tot marginalisatie van bedrijfslocaties in Nederland;
 - Uitstel van ingebruiknemingsdatum van nieuwe energiecentrales (bij afgesloten leveringscontracten vanaf die datum) betekent zowel inkomstenderving als additionele kostenpost door noodzakelijke inkoop energie elders.

Toerisme en recreatie

De meeste activiteiten in de toeristisch-recreatieve sector vormen geen bron van stikstofemissie. Het toeristisch-recreatieve verkeer valt onder de sector verkeer en vervoer. Een aanzienlijk deel van toeristisch-recreatieve bedrijven is gevestigd in - of in de nabijheid van - een Natura 2000-gebied. Bij de sector toerisme en recreatie is vooral aan de orde of ondernemers wachten op het definitief worden van de PAS, voordat ze tot nieuwe activiteiten overgaan. Dat is niet het geval. De gemiddelde doorlooptijd van idee tot realisatie van een initiatief dat een aanpassing van het bestemmingsplan vereist is zeven jaar. Nog langer wachten op een goedgekeurd beheerplan, met het indienen van een ondernemersinitiatief is geen optie.

Met het definitief worden van de PAS kunnen de beheerplannen Natura 2000 formeel worden vastgesteld zodat deze dienen als juridisch toetsingskader voor het verlenen van vergunningen, waardoor de doorlooptijd kan worden verkort.

Bijzondere gevallen daargelaten, zullen in de toekomst geen recreatiebedrijven met PAS te maken krijgen in de vergunning. De sector zal geen gebruik hoeven maken van de stikstofdepositieruimte.

Gevolgen vertraging PAS voor toeristisch-recreatieve ondernemers

In gevoerde gesprekken worden de volgende gevolgen van de vertraging PAS genoemd, die samenvallen met een continuering van het huidige regime:

- Ondernemers wachten niet met nieuwe activiteiten/investeringen totdat beheerplan als juridisch toetsingskader is vastgesteld. Nadat beheerplannen zijn vastgesteld ontstaat investeringszekerheid voor ondernemers;
- Toeristisch-recreatieve ondernemers en koepelorganisaties zijn betrokken in frustrerende beheerplanprocessen welke door een vertraging van de PAS geen voortgang kunnen bereiken.

Verkeer en vervoer

De sector verkeer en vervoer emitteert stikstof (No_x) naar lucht. Indien er sprake is van een projecteffect van infrastructuurprojecten met mogelijk significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden wordt onderzoek gedaan naar mogelijke mitigerende maatregelen. Voor het aspect stikstof kunnen deze brongericht of effectgericht zijn. Door het schoner worden van verkeer is het projecteffect vaak zeer gering. Indien maatregelen genomen moeten worden variëren de kosten per project van enkele honderdduizenden euro's tot enkele miljoenen. In het palet van mogelijke maatregelen gaat het om het overnemen van emissierechten van veehouderijbedrijven, het subsidiëren of mogelijk maken van natuurbeheersmaatregelen, additioneel beheer of herstelprojecten met een positief effect op de ecologische kwaliteit van het beïnvloede Natura 2000-gebied.

Wanneer in de toekomst een beroep op het PAS kan worden gedaan hoeft een project (regionale dienst RWS) zelf geen mitigerende maatregelen meer te nemen voor stikstof. Immers, in het overkoepelende programma is de ontwikkelruimte gereserveerd waar het project gebruik van kan maken. Het risico blijft daarbij bestaan dat de initiatiefnemer van het project gedwongen wordt maatregelen te nemen zolang de landelijke financiering en het commitment om de maatregelen uit te voeren niet volledig geregeld en gedekt wordt in het PAS en in de beheerplannen.

Gevolgen vertraging PAS voor sector verkeer en vervoer

- Continuering kosten van vergunningverleningstraject (externe kosten voor Natuurtoets)

Natuurorganisaties/terreinbeherende organisaties

Natuurorganisaties ondervinden gevolgen van het opgetreden - als mogelijk toekomstig - uitstel van de PAS. Die gevolgen hebben effect op de realisatie van het primaire doel van terreinbeheerders, namelijk instandhoudingsdoelen in Natura 2000 realiseren. PAS moet namelijk een oplossing bieden voor de stikstofgevoelige natuur. Met vele (stikstof)gevoelige natuurdoelen zitten we in een negatieve spiraal. Soorten kunnen uitsterven, dus terreinbeherende organisaties kunnen te laat zijn met maatregelen door vertraging van de PAS. De al opgetreden vertraging van de PAS heeft niet geleid tot uitsterven van soorten. Het traject van aanwijzingsbesluiten en beheerplannen is door uitstel van de PAS nog niet afgerond.

Herstelstrategieën maken namelijk onderdeel uit van de PAS. Uitstel van de PAS betekent daarmee uitstel van noodzakelijke herstelmaatregelen voor natuurgebieden. De herstelstrategieën zullen uiteindelijk integraal onderdeel uitmaken van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden waarmee ook de financiering van de herstelmaatregelen is geborgd. Hoe langer herstelstrategieën/-maatregelen uitgesteld worden, hoe hoger de kosten (de factor tijd) voor herstel zullen zijn.

Gevolgen vertraging PAS voor terreinbeherende organisaties

In gevoerde gesprekken worden de volgende gevolgen van de vertraging PAS genoemd, die samenvallen met een continuering van het huidige regime:

- Door uitstel PAS kunnen soorten uitsterven. Via de verplichting die Nederland is aangegaan in Europa voor instandhouding van soorten kan dit leiden tot door Europese Commissie/Europese Hof van Justitie opgelegde boetes;
- Uitstel PAS betekent uitstel van de financiële borging van herstelmaatregelen en daarmee uitstel in de uitvoering van herstelmaatregelen. Naarmate herstelmaatregelen later genomen worden zullen de kosten ervan hoger worden;
- Uitstel van herstelmaatregelen betekent minder snel robuust zijn van de natuur in Natura 2000-gebieden. Dit betekent dat de stikstofgevoeligheid langer zal kunnen voortduren, dan in de PAS/Aerius is voorzien;
- Zolang de PAS niet in werking is getreden zal de maatschappelijk perceptie zijn dat 'de Natuur(organisaties) de economische ontwikkeling op slot zet'. Maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud en Natura 2000 is via PAS te bereiken

4 Resultaten

Analyse van de genoemde gevolgen

Uit de tabel 'genoemde gevolgen vertraging PAS per sector' blijkt dat er een aantal door alle sectoren gedeelde gevolgen bestaan en een aantal sectorspecifieke gevolgen die gerelateerd zijn aan de vertraging van de PAS. Breed gedragen is het aspect dat de huidige hoge kosten voor het NB-wetvergunningverleningstraject als gevolg van de vertraging van de landelijke PAS langer blijven bestaan. Vanuit de sector landbouw wordt aangegeven dat ondernemers de aanvragen van NB-wetvergunningen uitstellen. Dit hangt samen met de hoge kosten voor de aanvraag van een NB-wetvergunning, en de vooraf moeilijk in te schatten uitkomst aangaande toekenning van de vergunning omdat beheerplannen nog geen juridisch afwegingskader voor vergunningverlening vormen.

Door de vertraging van de PAS is de landelijke uitgifte van stikstofemissies nog niet beschikbaar. Dit betekent dat voorlopig nog geen deel van de gerealiseerde (en in de toekomst te verwachten) stikstofemissiereductie opnieuw kan worden aangewend in nieuwe activiteiten. De sector industrie geeft aan dat er signalen zijn dat multinationals de investeringen in wijzigingen in installaties door de vertraging van de PAS eerder in het buitenland doorvoeren. De sector Natuur, in casu terreinbeherende organisaties, ervaart nadelige gevolgen van uitstel van de PAS door een kans op uitsterven van soorten en doordat herstelmaatregelen nog niet kunnen worden gestart.

Tabel B3.1 Genoemde gevolgen vertraging PAS per sector					
Gevolgen	Landbouw (Intensieve Veehouderij)	Industrie	Toerisme en recreatie	Verkeer en vervoer	Natuur
Ondernemer heeft hoge kosten in het vergunningverleningstraject voor nieuwe of wijziging in bestaande activiteiten (die blijven bestaan zonder PAS)	*	*		*	
Ondernemer stelt aanvraag NB-wetvergunning uit (totdat PAS er is)	*				
Beheerplannen zijn nu nog geen juridisch afwegingskader (Kans op handhavingsverzoeken NB-wetvergunning) met kans op bestuursdwang	*	*	*		
Ontwikkelruimte/stikstofemissieruimte nog niet aanwezig door ontbreken landelijke depositiebank	*	*			
Kans op bezwaar- en beroepsprocedures na verlening van vergunning (juridische bijstand/Uitstel van ingebruiknemingsdatum)	*	*			
Verplaatsing van investeringen naar het buitenland		*			
Beheerplanprocessen Natura 2000 zitten vast (zonder vaststelling PAS) en dit leidt tot frustraties			*		
Soorten kunnen uitsterven (zonder de benodigde herstelmaatregelen)					*
Natuur minder snel robuust door uitstel PAS			*		*
Maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud en Natura 2000 is via PAS te bereiken					*

Check gevolgen bij bevoegd gezag vergunningverlening

Om de genoemde gevolgen te toetsen en een idee te krijgen hoe groot de gevolgen zijn, is een belronde gemaakt langs een aantal provincies (zie deel 9 en 10 van deze bijlage). De provincies zijn bevoegd gezag voor de toekenning van NB-wetvergunningen voor alle sectoren. Voor afgifte van de vergunning wordt onder meer gekeken naar stikstofemissies en de effecten hiervan op nabijgelegen Natura 2000-gebieden.

Doel van de belronde is zicht te krijgen op:

- de mogelijke stagnatie in de vergunningverlening;
- de werking van de provinciale verordeningen Stikstof en Natura 2000;
- de werking van de vergunningverlening bij provincies zonder provinciale verordening.

De rol die de provinciale maatregelen PAS hebben gespeeld voor agrarische ondernemers is belangrijk geweest. Provincies geven aan dat zij in staat zijn geweest met provinciale verordeningen een deel van de nadelige gevolgen van het niet bestaan van de PAS te ondervangen. Cruciaal onderdeel van de provinciale verordeningen zijn de provinciale salderingssystemen voor stikstof. Hiermee is saldering van stikstofuitstoot per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied mogelijk, waarmee veehouderijbedrijven toch in staat zijn geweest uit te breiden mits daarvoor ruimte is. Door het inmiddels opgetreden uitstel van de invoering van de landelijke PAS hebben de provinciale regelingen langer kunnen functioneren dan voorzien was. Inschatting is dat in totaal in de vijf provincies in twee jaar tijd (vanaf juli 2010) meer dan 700 vergunningen aan agrarische ondernemers verleend zijn door gebruik te maken van de provinciale depositiebanken in combinatie met emissiereducerende maatregelen. Ook is het door de opzet van provinciale verordeningen mogelijk geweest om vergunningen onder een drempelwaarde van stikstofuitstoot (Prov. Gelderland) snel te verlenen.

De provinciale verordeningen blijken momenteel de problemen rond vergunningverlening in de veehouderij niet meer op te lossen. Meer dan 1.000 aanvragen voor NB-wetvergunning (vanuit alle sectoren) kun-

nen in de vijf provincies vanwege onduidelijkheid stikstof niet worden afgehandeld. Aangegeven wordt dat de depositiebanken zijn uitgeput mede doordat gemeenten traag zijn met afhandeling van intrekingsbesluiten Wm-vergunningen (omgevingsvergunningen) van stoppende agrariërs waardoor de salderingsbank niet of heel traag wordt gevuld. Geschat wordt dat landelijk (dus in de overige zeven provincies) nog eens 500 agrarische ondernemingen wachten met de aanvraag van een NB-wetvergunning totdat de PAS in werking is getreden. Van de PAS wordt verwacht dat - door een andere berekeningssystematiek gebaseerd op een dalende toekomstige trend van stikstofemissies - ontwikkelruimte voor nieuwe initiatieven beschikbaar komt.

In de zeven provincies die geen vigerende provinciale verordening 'Stikstof en Natura 2000' hebben, bevinden zich relatief weinig stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in combinatie met nabijheid van intensieve veehouders. Het aantal NB-wetvergunningaanvragen (waarin stikstof belangrijkste onderdeel is) vanuit alle sectoren ligt in deze provincies rond de 40-60 per jaar per provincie. Voor 2008 lag deze op 70 à 80 aanvragen per provincie. In deze zeven provincies is daarmee een trend zichtbaar dat vanaf 2008 jaarlijks minder NB-wetvergunningen worden aangevraagd. Dat duidt wel op het feit dat onduidelijkheid over de uitkomst van het vergunningverleningstraject, leidt tot het wachten van ondernemers met het indienen van vergunningaanvragen. Er is geen achterstand in het vergunningverleningsproces zelf, wanneer vergunningen worden aangevraagd.

5 Conclusies

De vertraging van de PAS heeft economische gevolgen voor de landbouw, industrie, recreatie, verkeer en vervoer en de natuursector in Nederland. De vertraging betekent voornamelijk dat de problematische vergunningverlening in de bestaande situatie voor deze sectoren langer aanhoudt. In combinatie met de verwachting dat de PAS problemen gaat oplossen, levert een vertraging van de introductie van de PAS extra kosten en misgelopen opbrengsten op. De gevolgen van de opgetreden vertraging alsook van potentieel toekomstig uitstel van de PAS worden vanuit ondernemersperspectief bezien het hardst gevoeld in de agrarische sector.

Over de wenselijkheid van de PAS zijn de gesproken betrokkenen unaniem. Over de wenselijkheid van snelle invoering ook. Terugvallen op het oude systeem - waarbij beheerplannen en aanwijzingsbesluiten worden genomen en nieuwe activiteiten rond stikstofgevoelige natuur per definitie niet kunnen - wil niemand. Er worden daarom ook geen positieve gevolgen genoemd bij langer uitstel van de PAS.

De kostenposten als gevolg van uitstel van de PAS die door meerdere sectoren worden genoemd zijn:

- Ondernemers ervaren hoge kosten in het vergunningverleningstraject voor nieuwe of wijziging in bestaande activiteiten (die blijven bestaan zonder PAS);
- Ondernemer stelt aanvraag NB-wetvergunning en daarmee investering uit (totdat PAS er is);
- Beheerplannen zijn nu nog geen juridisch afwegingskader en bieden geen rechtszekerheid. Daarmee is er een reële kans op handhavingsverzoeken NB-wetvergunning door derden met kans op bestuursdwang;
- Kans op bezwaar- en beroepsprocedures na verlening van vergunning (juridische bijstand/Uitstel van ingebruiknemingsdatum);
- Ontwikkelruimte/stikstofemissieruimte nog niet aanwezig door ontbreken landelijk uitgiftesysteem depositieruimte.

Provinciale maatregelen/verordeningen PAS zijn voor agrarische ondernemers belangrijk geweest. Door het inmiddels opgetreden uitstel van de invoering van de landelijke PAS hebben de provinciale regelingen in vijf provincies langer kunnen functioneren dan was voorzien. Cruciaal onderdeel van de provinciale verordeningen zijn de provinciale stikstofdepositiebanken. Hiermee is saldering van stikstofuitstoot per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied mogelijk. In totaal hebben provincies in twee jaar tijd circa 700 vergunningen kunnen verlenen door gebruik te maken van de provinciale depositiebanken in combinatie met emissiereducerende maatregelen bij ondernemers. Provincies geven aan dat zij in staat zijn ge-

weest met provinciale verordeningen een deel van de nadelige gevolgen van het niet bestaan van de PAS te ondervangen. De provinciale verordeningen blijken momenteel de problemen rond vergunningverlening in de veehouderij niet meer op te lossen. Meer dan 1.000 aanvragen voor NB-wetvergunning (vanuit alle sectoren) kunnen in de verschillende provincies vanwege onduidelijkheid stikstof niet worden afgehandeld. Aangegeven wordt dat de depositiebanken zijn uitgeput mede doordat gemeenten traag zijn met afhandeling van intrekingsbesluiten Wm-vergunningen (omgevingsvergunningen) van stoppende agrariërs waardoor de salderingsbank niet of heel traag wordt gevuld. Geschat wordt dat nog eens 500 agrarische ondernemingen wachten met de aanvraag van een NB-wetvergunning totdat de PAS in werking is getreden.

Vele actoren kunnen wel begrip opbrengen voor een bepaalde mate van vertraging van de PAS, vanuit het argument dat zorgvuldigheid extreem belangrijk is opdat het nu - na een aantal valse pogingen in het verleden - lukt om een juridisch houdbaar plan voor stikstof op te zetten. De vertraging levert hoe dan ook wel frustraties op - bijvoorbeeld bij teams belast bij opstellen en afronding van beheerplannen Natura 2000 - en heeft dus ook gevolgen voor economische sectoren in Nederland.

Tot slot de opmerking dat uit de gesprekken blijkt dat de diverse sectorpartijen verschillende beelden en hoop gevestigd hebben op de PAS. Dat heeft rechtstreeks betrekking op de verwachting van sectorpartijen in hoeverre de PAS de economische gevolgen die nu optreden (zonder de PAS) gaat oplossen. Aangezien nu nog niet bekend is hoe de maatregelen voor de landelijke PAS er precies uitzien, hebben onderzoekers geen idee en oordeel of de ambitieuze verwachtingen bij de PAS reëel zijn. Duidelijk is dat alle sectoren verwachten dat er voldoende ontwikkelruimte aanwezig zal zijn en dat de eigen sector bij de uitgifte hiervan voordelen gaat behalen. Hoewel sectorpartijen neutraal gevraagd is naar de gevolgen van uitstel van de PAS, zijn er niet veel positieve gevolgen van uitstel genoemd. Er zouden positieve gevolgen van uitstel kunnen zijn als het nieuwe regime nadeliger werkt dan nu wordt verwacht door sectorpartijen.

6 Literatuur

Provinciale verordeningen 'Stikstof en Natura 2000'

Provincie Overijssel 2010, beleidskader Natura 2000 en stikstof, 2010

Provincie Noord-Brabant 2010, verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant, 2010

Provincie Utrecht 2011, Verordening veehouderijen, stikstof en Natura 2000 (VSN), 2011

Provincie Drenthe 2011, Groenmanifest voor Drenthe, 2011

Provincie Gelderland 2011, Verordening stikstof en Natura 2000, 2011

7 Overzicht respondenten sectoren

	Naam	Organisatie	Sector
1	Willem-Henk Streekstra	VNO NCW	Industrie/MKB
2	Jos Rijkhof	VNO NCW	Industrie/MKB
3	Cees van Houwelingen	Dow Chemicals	Industrie
4	Eefke van den Tillaar	Tatasteel	Industrie
5	Walter Ruijgrok	Energie Nederland	Industrie/Energie
6	Ed Noks	EON	Industrie/Energie
7	Pieter Kroon	ECN	Onderzoek/Advies/Industrie
8	Peter-Paul Schouwenberg	Essent	Industrie/Energie
9	Ricard Jonker	Min I&M, RWS	Verkeer en Vervoer
10	Herman Litjens	ZLTO	Landbouw
11	Ivo Gelsing	RECRON	Recreatie
12	Bing Jap	Staatsbosbeheer	Natuur
13	Titia Zonneveld	Vereniging Natuurmomenten	Natuur
14	Gerard Smit	Bureau Waardenburg	Onderzoek, Natuur

8 Vragenlijst voor respondenten sectorvertegenwoordigers

Inleiding

Vragenlijst gericht op verkrijgen inzicht in economische gevolgen van ontbreken (verleden en nu) en vertraging (toekomst) van een Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

Algemeen

- 0) Wat zijn gevolgen voor bedrijven in uw sector van het al opgetreden uitstel van de PAS?
- 0) De PAS is beoogd in 2013 in werking te treden. Wat zijn de gevolgen voor bedrijven in uw sector wanneer totstandkoming PAS wederom wordt uitgesteld?

Uitstel investeringsbeslissingen

- 1a) Worden in uw sector/bedrijf op dit moment investeringsbeslissingen uitgesteld/of aangepast als gevolg van het ontbreken van de PAS?
- 1b) Kunt u een aantal voorbeelden geven van typen activiteiten/investeringsbeslissingen waarvoor bedrijven in uw sector momenteel geen vergunning kunnen krijgen door ontbreken PAS (onderhoud, vervanging, uitbreiding, nieuw-vestiging).
- 1c) Waaruit blijkt dat er wel een wens is om investeringsbeslissingen te maken (ontwikkelbehoefte is) maar dat deze investeringsbeslissingen worden uitgesteld?
- 1d) Zijn er/wat zijn de onverwachte effecten van uitstel van de PAS? (Investeren in het buitenland of buiten werkingssfeer van Natura 2000?).

Economische gevolgen/consequenties van uitstel

- 2a) Kan u een inschatting geven hoeveel bedrijven (hoeveel leden) het betreft?
- 2b) Kunt u/durft u een reële inschatting te geven hoe groot de schade is voor bedrijven bij de onder 0) genoemde gevolgen?
- 2c) Kunt u voor de uitgestelde investeringsbeslissingen een inschatting geven wat het aandeel is van voorgenomen investeringen die ook met een functionerende PAS geen vergunning zouden krijgen?

9 Overzicht respondenten bij provincies

	Naam	functie	Organisatie
1	Gerko Arkema	Provinciaal Coördinator PAS	Provincie Drenthe
2	Mirjam Kuzee	Projectleider Natura 2000-beheerplannen	Provincie Zeeland
3	Jeroen Versteegh	Vergunningverlener NB-wet	Provincie Zeeland
4	Ria van Leeuwen	Jurist Vergunningverlener NB-wet	Provincie Overijssel
5	Rob Messelink	Jurist Vergunningverlener NB-wet	Provincie Overijssel
6	Albert Fopma	jurist vergunningverlening	Provincie Gelderland
7	Joke Pinggen	Provinciaal Coördinator PAS	Provincie Gelderland
8	Leon Jansen	Provinciaal Coördinator PAS	Provincie Limburg
9	Gislane Indebraek	Jurist vergunningverlening	Provincie Limburg
10	Jaap Beek	Jurist vergunningverlening	Provincie Limburg
11	Wilma Bloem	Provinciaal Coördinator PAS	Provincie Zuid Holland
12	Vera Bax	Jurist Vergunningverlener NB-wet	Provincie Noord-Brabant
13	Ingrid Roelse	Taakgroep Provinciale maatregelen PAS	Provincie Noord-Brabant, Ministerie van EL&I

10 Vragenlijst voor Respondenten (provincies)

- Is er de laatste jaren sprake van veranderingen in het aantal ingediende vergunningaanvragen voortkomend uit het feit dat er onduidelijkheid is over het resultaat van vergunningaanvraag als gevolg van ontbreken van de PAS?
- Heeft u als bevoegd gezag vergunningverlening NB-wet moeilijkheden om vergunningaanvragen in behandeling te nemen, te toetsen en hierover duidelijkheid te verschaffen naar aanvrager?

Provincies met provinciale verordening PAS (5 provincies)

- Wat is looptijd provinciale verordening? Wat gebeurt er met provinciale verordeningen als landelijke regeling straks in werking treedt?
- Voor welke ondernemers (alleen in nabijheid van Natura 2000-gebied) gelden de extra maatregelen? Heeft iedere provincie stikstofcirkels om de Natura 2000-gebieden heen (ofwel gebiedsgericht of generiek voor de gehele provincie geldend stikstofbeleid)?
- Wat zijn de extra maatregelen die de provincie - via de provinciale verordening PAS - oplegt aan ondernemers (per provincie anders)?
- Wat is de effectiviteit van de provinciale verordening PAS? Zag je na inwerkingtreding de vergunningaanvragen vanuit de agrarische sector toenemen? (Wat duidt op uitgestelde investeringsbeslissingen?)

11 Schematische weergave tijdbalk van voor totstandkoming PAS belangrijke gebeurtenissen

Datum	Gebeurtenis	Reikwijdte (nationaal/ Provincie)	Consequentie voor ondernemers
1992	Nederland heeft ingevolge de Europese Vogelrichtlijn (hierna: Vrl) en Habitatrichtlijn (hierna: Hrl) de plicht om maatregelen te nemen om de doelen van Natura 2000 te behalen (92/43/EEG, 79/409/EEG, 2009/147/EG).	Europees/ Nationaal	
1 juni 2005	Nederland introduceert op 1 juni 2005 de handel in NO _x -emissierechten.	Nationaal	
1 oktober 2005	Op 1 oktober 2005 is de Natuurbeschermingswet 1998 in werking getreden. De Natuurbeschermingswet 1998 is gericht op de bescherming van gebieden die door de bijzondere aanwezige waarden zijn aangewezen als Natura 2000-gebied.	Nationaal	Voor activiteiten en investeringen (uitbreiding, nieuwvestiging) die schadelijk zijn voor natuur is op grond van de NB-wet 1998 een natuurbeschermingswetvergunning nodig naast een Milieuvergunning van de gemeente. De provincie verleent de NB-wetvergunningen. Dit geldt ook voor veehouders vanwege hun ammoniakuitstoot (stikstofdepositie).
Juni 2007	'Beleidsregel Toetsingskader ammoniak en Natura 2000' en met de 'AMvB Ammoniak' vastgesteld. 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 agrarische sector in de tussenliggende periode duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheden tot oprichting of uitbreiding van veehouderijbedrijven.		
Eind 2007	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' en hebben 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.	Noord- Brabant	

Datum	Gebeurtenis	Reikwijdte (nationaal/ Provincie)	Consequentie voor ondernemers
26 maart 2008	De beleidsregel Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000, ontwikkeld om duidelijkheid te geven welk effect stikstofdepositie op bepaalde habitats heeft, en wat de afstand van een (agrarische) activiteit van een Natura 2000-gebied moet zijn om zeker te zijn van het uitblijven van significante negatieve effecten tot de inwerkingtreding van de beheerplannen, wordt in maart 2008 afgeschoten door de Raad van State. (Zaak nr. 200800289/1; www.raadvanstate.nl/uitspraken). De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft ernstige twijfel of het toetsingskader 'voldoende waarborg biedt dat de vergunde uitbreiding geen significante gevolgen heeft voor natuurwaarden.' Bij de uitspraak van 26 maart 2008 heeft de Voorzitter van de Afdeling bestuursrecht-spraak de vergunning (afgegeven aan de pelsdier- en rundveehouder nabij 'Kampina en Oisterwijkse Vennen ' geschorst.		Onduidelijkheid over verlening/ toekennen van vergunningen aan ondernemers.
9 juni 2008	Bij de huidige stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in Nederland kan niet worden gegarandeerd dat op lange termijn realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen is gewaarborgd. (Planbureau voor de Leefomgeving, Ammoniak in Nederland, 2008.)		
19 juni 2009	Adviesgroep Huys geeft aan dat het van cruciaal maatschappelijk belang is dat economische ontwikkeling mogelijk is binnen een per saldo afnemende depositie van stikstof. Met PAS wordt voorts invulling gegeven aan deze voor-naamste aanbeveling van de adviesgroep Huys (kamerstuk 30654, nr. 51).		
30 juni 2008	De Taskforce Trojan beveelt aan om een programmatische stikstofaanpak te ontwikkelen om een vermindering van de stikstofdepositie te realiseren die, in samenhang met andere maatregelen in de beheerplannen als hydrologisch herstel en beheer, het behalen van de N2000-doelen borgt. (<i>Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000. Een verkenning van oplossingsrichtingen</i> . Rapport van een taskforce onder voorzitterschap van de heer C. Trojan in opdracht van de minister van LNV).		
Januari 2009	De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is een onderdeel van Natura 2000, start begin 2009 met als doel om de vastgelopen vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 weer vlot te trekken. De PAS werkt aan een simultane nationale, provinciale en gebiedsgerichte aanpak van het stikstofprobleem.		

Datum	Gebeurtenis	Reikwijdte (nationaal/ Provincie)	Consequentie voor ondernemers
1 februari 2009	De nieuwe Natuurbeschermingswet gaat in werking op 1 februari 2009. Deze wet regelt onder meer de aanwijzing en bescherming van natuurgebieden van internationaal belang, de Natura 2000-gebieden.		
29 september 2009	Maatschappelijke organisaties steunen de provinciale PAS aanpak via convenant Stikstof en Natura 2000.		
16 maart 2010	De Eerste kamer keurt de Crisis en HerstelWet (CHW) goed. De CHW kent de NB-wet 1998 de mogelijkheid toe om een provinciale verordening voor het Stikstofbeleid te maken.		
27 april 2010	Op 13 april jl. hebben Gedeputeerde Staten van Overijssel een beleidskader 'Natura 2000 en stikstof' voor veehouderijen vastgesteld. Op 27 april is de op dit beleidskader gebaseerde Beleidsregel Natura 2000 stikstof en veehouderijen in werking getreden.	Provincie Overijssel	
1 juli 2010	Publicatie van de VPAS door minister Verburg, de voorlopige programmatische aanpak stikstof. Definitief voorstel PAS voorzien eind 2010.	Nationaal	
15 juli 2010	Op 15 juli 2010 is de verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant in werking getreden.	Provincie Noord-Brabant	
1 oktober 2010	Per 1 oktober 2010 is de Wm-vergunning vervangen door de omgevingsvergunning.		
8 november 2010	In het wetgevingsoverleg van 8 november 2010 heeft de nieuwe bewindspersoon, de Staatssecretaris van EL&I, toegezegd dat voor de gebieden waar geen stikstof- of waterveiligheidsprobleem speelt, de aanwijzingsprocedure Natura 2000 wordt voortgezet.		
1 maart 2011	De Verordening veehouderijen, stikstof en Natura 2000 (VSN) is in werking sinds 1 maart 2011.	Provincie Utrecht	
15 maart 2011	Totdat de PAS voor vergunningverlening kan worden gebruikt, worden aanvragen voor uitbreiding van veehouderijbedrijven rondom Natura 2000-gebieden getoetst aan het 'Groenmanifest voor Drenthe'.	Provincie Drenthe	

Datum	Gebeurtenis	Reikwijdte (nationaal/ Provincie)	Consequentie voor ondernemers
6 april 2011	In totaal hebben 91 gebieden nog geen concept beheerplan. In 81 gebieden is het proces wel gestart, maar is er nog geen concept beheerplan. Met behulp van de PAS kunnen de stikstofparagrafen in de beheerplannen geschreven worden en zal de vergunningverlening worden vlot getrokken. Onderdeel van de PAS is een uitwerking in alle gebieden met stikstofgevoelige habitats. In de nadere toelichting wordt veelvuldig gemeld dat men wacht op de uitwerking van de PAS. In de voortgangsrapportage wordt de (vertraging van) de PAS veelvuldig (80 maal) genoemd als een knelpunt.		
7 september 2011	Op woensdag 7 september 2011 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over door de Provincie Gelderland verleende vrijstellingen voor uitbreidingen van veehouderijen. De Raad van State heeft bepaald dat voor de uitbreiding van veehouderijen alsnog een vergunning nodig is op grond van de Natuurbeschermingswet. Hiermee haalt de Raad van State een streep door het beleid van de provincies dat bedrijven vrijgesteld waren van een dergelijke vergunning op basis van provinciale verordeningen.		Gevolg van de uitspraak is dat veehouderijen die op basis van een oude milieuvergunning hun bedrijf willen voortzetten, dat kunnen doen zonder dat ze daarvoor ook nog een natuurbeschermingswetvergunning nodig hebben.
14 oktober 2011	De Verordening stikstof en Natura 2000 treedt in werking.	Provincie Gelderland	
(?) na november 2011	Het convenant Stikstof en Natura 2000 bevat de hoofdlijnen van de <i>in wording zijnde</i> provinciale verordening Stikstof en Natura 2000 Limburg.	Provincie Limburg	
9 maart 2012	Ministerraad besluit tot einde aan de handel in de uitstoot van stikstof (No _x).		
11 mei 2012	Op 11 mei heeft staatssecretaris Bleker de voorlichting van de Raad van State over de werking van de Programmatische Aanpak Stikstof aangeboden aan de Tweede Kamer. De Raad van State is positief kritisch over de juridische houdbaarheid van de Programmatische Aanpak Stikstof. De Raad van State stelt dat gegarandeerd moet zijn dat Nederland de natuurdoelen van Natura 2000 binnen een redelijke termijn zal bereiken en dat de tijd die Nederland daarvoor neemt ecologisch verantwoord moet zijn.		

Datum	Gebeurtenis	Reikwijdte (nationaal/ Provincie)	Consequentie voor ondernemers
12 juli 2012	De definitieve Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) moet de impasse tussen economische ontwikkeling en natuurbescherming doorbreken. De MER-Commissie vindt dat de PAS hier nog niet aan voldoet. Alleen bij voldoende zekerheid over het behalen van natuurdoelen (Natura 2000) is ontwikkelingsruimte mogelijk. Uit de PAS (inclusief gebiedsuitwerkingen) blijkt echter niet dat op termijn - buiten de Waddeneilanden - de natuurdoelen gehaald worden.		
2013?	Naar verwachting treedt de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in de loop van 2013 in werking.		

Het LEI Wageningen UR ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

LEI Wageningen UR vormt samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR, Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.wageningenUR.nl/lei