

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

Concept definitieve versie t.b.v. Raad van State

Versie: 9 februari 2012

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Doel Programmatische Aanpak Stikstof	6
1.3	Ambitie	7
1.4	Afbakening	8
1.5	Besluitvorming	8
2	ACHTERGROND EN ESSENTIE VAN DE PAS	10
2.1	Inleiding en achtergrond	10
2.2	Kern van de problematiek	11
2.3	Doel van de PAS	12
2.4	Scope en reikwijdte	13
3	JURIDISCH KADER	16
3.1	Inleiding	16
3.2	Juridische doorwerking van de PAS	16
3.3	Instandhoudingsmaatregelen (artikel 6, eerste lid, Hrl)	17
3.3.1	Maatregelen “haalbaar en betaalbaar”	18
3.3.2	Te onderscheiden instandhoudingsmaatregelen	20
3.3.3	Overzicht van te nemen maatregelen	22
3.4	Passende maatregelen (artikel 6, tweede lid, Hrl)	24
3.4.1	Referentiedatum en referentietoestand	24
3.4.2	Vereisten ingevolge artikel 6, tweede lid, Hrl	25
3.5	Toestemmingverlening	26
3.5.1	Specifieke situaties	30
3.5.2	De verdeling van ontwikkelingsruimte	31
3.5.3	Registratie van toedeling van ontwikkelingsruimte	32
3.6	Monitoring en bijsturing	36
3.7	Relatie tussen de PAS en het beheerplan	37
3.8	Vormvereisten voor de PAS	38
3.9	Passende beoordeling en plan-MER	40

3.10	Juridische vereisten voor de inhoud van de PAS	42
4	KERN VAN DE PAS EN WERKING VAN HET SYSTEEM	47
4.1	De huidige stikstofdepositie en de daling van de stikstofdepositie	47
4.1.1	Generiek niveau	49
4.1.2	Provinciaal niveau	52
4.1.3	Gebiedsniveau	54
4.2	Uitvoering herstelmaatregelen	54
4.3	De ecologische beoordeling op gebiedsniveau	56
4.3.1	Toelichting categorieën	56
4.3.2	Resultaten gebiedsanalyses	57
4.4	Kader voor vaststellen en toekennen van ontwikkelingsruimte	59
4.4.1	Omvang ontwikkelingsruimte	59
4.4.2	Operationalisering in ruimte en tijd	61
4.4.3	Welke activiteiten doen een beroep op ontwikkelingsruimte	62
4.4.4	Regels voor de verdeling van ontwikkelingsruimte	62
4.5	Borging uitvoering van maatregelen	63
5	MONITORING	65
5.1	Inhoud van de monitoring	65
5.2	Kwaliteit monitoringsgegevens	67
5.3	Proces van monitoring	67
5.4	Definitie van grenswaarden en referentiepunten (nul-situatie)	67
6	REGELS VOOR BIJSTURING	69
6.1	Inleiding	69
6.2	PAS-systeem voor doorgeven relevante wijzigingen (meldingen) als instrument voor bijsturing	69
6.3	Jaarlijkse bijstelling van de PAS	70
6.4	Noodzaak tot bijstelling	70
6.4.1	Monitoringsresultaten	70
6.4.2	Doelstellingen	71
6.4.3	Wijzigingen in het beheerplan;	71
6.4.4	Nieuwe inzichten in economische ontwikkelingen	71
6.4.5	Wijziging van projecten	72
6.4.6	Jurisprudentie	72
6.4.7	Wijziging wet- en regelgeving	72
6.4.8	Nieuwe wetenschappelijke inzichten	72
6.5	PAS-wijziging (melding)	73

6.5.1	Voordracht van een Natura 2000-gebied bij de PAS	74
6.5.2	Melding van wijziging van herstelmaatregelen	74
6.5.3	Melding van wijziging van generieke of provinciale bronmaatregelen.	74
6.5.4	Melding ten aanzien van reeds voorgedragen Natura 2000-gebied.	74
6.6	Tolerantiegrenzen van het Programma Stikstof	74
7	DOORWERKING PAS VOOR HET TOEKENNEN VAN ONTWIKKELINGSRUIMTE	76
7.1	De werking van de PAS bij vergunningverlening	76
7.1.1	Voortoets;	76
7.1.2	Passende beoordeling;	76
7.1.3	ADC-toets	77
7.1.4	Vergunningvrij	77
7.1.5	NIBM	77
7.2	Verhouding PAS en besluitvorming	78
8	VOORDRACHT NATURA 2000-GEBIEDEN EN OPNAME IN HET PROGRAMMA	81
8.1	Inleiding	81
8.2	Proces van opname gebiedsanalyse in de PAS	81
8.3	Inhoud gebiedsanalyse	82
9	OVERGANGSVRAAGSTUKKEN	83
9.1	Vergunningverlening	83
9.1.1	Huidige praktijk vergunningverlening	83
9.1.2	Overgang van AERIUS 1.x naar AERIUS II en de impact op de rekenresultaten	83
9.2	Betekenis van gefaseerd aanhaken van gebieden voor nieuwe activiteiten	85
9.3	Samenhang ontwikkelingsruimte met provinciaal beleid depositiebanken	85
10	AFSPRAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING	86
10.1	Verantwoordelijkheidsverdeling	86
10.1.1	Rijksniveau	86
10.1.2	Provinciaal niveau	86
10.1.3	Overigen	87
10.2	Financiering	87
11	PROCESBESCHRIJVING EN VERANTWOORDING AANPAK	88
11.1	Procesbeschrijving totstandkoming DPAS	88

11.2	Verantwoording aanpak	89
	BEGRIPPENLIJST	91
	BIJLAGE 1: PAS/NATURA 2000-GEBIEDEN MET STIKSTOFPROBLEMATIEK	92
	BIJLAGE 2: DE STIKSTOFGEVOELIGE HABITATS	95
	BIJLAGE 3: PLANNING OPNAME GEBIEDEN IN DE PAS	96
	BIJLAGE 4: CHECKLIST VOOR 'OPNAMETOETS' VOORGEDRAGEN GEBIEDEN	97
	1. Checklist	97
	2. Beschrijving opnametoets	98
	2.1 Procedure	98
	2.2 Inhoudelijke criteria voor de opnametoets	99
	BIJLAGE 5: PROJECTEN MET VOORAF IN DE PAS GERESERVEERDE ONTWIKKELINGSRUIMTE	101
	BIJLAGE 6: ONDERZOEKSOPDRACHT NIBM	103

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het kabinet heeft in overleg met de provincies besloten het stikstofvraagstuk via een stikstofvoorziening in de Crisis- en herstelwet en een Programmatische Aanpak Stikstof (verder PAS) het hoofd te bieden. Dit is via het amendement Koopmans/Samson in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen. Stikstof vormt een groot probleem bij de implementatie van Natura 2000 in Nederland. De PAS beoogt een duurzame economische ontwikkeling samen te laten gaan met het realiseren van de zogenoemde Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen (verder Natura 2000-doelen). De programmatische aanpak draagt zo bij aan het streven de complexiteit en de stroperigheid van besluitvorming rond urgente projecten en van vergunningverlening voor economische ontwikkelingen te verminderen. Dit is lijn met het project Sneller & Beter naar aanleiding van het advies van de Commissie Elverding.

In 2010 is de Crisis- en herstelwet in werking getreden en is als gevolg hiervan in de Natuurbeschermingswet 1998 de opdracht tot het vaststellen van een programma stikstof door de bewindspersonen van het Ministerie van EL&I en I&M in overeenstemming met de provincies opgenomen.

Om de aantasting van de biodiversiteit tot stilstand te brengen, zijn op Europees niveau natuurdoelen vastgelegd die onder meer gerealiseerd moeten worden met het Natura 2000-netwerk. In de Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn de kaders vastgelegd voor alle lidstaten. In Nederland zijn deze geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998. De lidstaten moeten de Natura 2000-doelen realiseren. Hieraan is geen termijn gekoppeld. Om de achteruitgang van de natuurkwaliteit te stoppen en de habitats op termijn in een goede staat van instandhouding te kunnen brengen, is in veel gevallen de hoge stikstofdepositie een grote en vaak de grootste belemmerende factor. Daarom is het noodzakelijk om een pakket van maatregelen uit te voeren. Naast maatregelen om een verdergaande daling in stikstofdepositie te realiseren, behoren hier zeker ook herstelmaatregelen toe. Deze herstelmaatregelen zijn enerzijds gericht op het zoveel mogelijk teniet doen van het negatieve effect van stikstof en anderzijds gericht op het verbeteren van de algehele toestand van de natuurwaarden, zodat deze beter bestand zijn tegen een te hoge stikstofdepositie.

De stikstofbelasting wordt veelal veroorzaakt door bronnen buiten de Natura 2000-gebieden, dichtbij en verderaf gelegen van de gebieden. De belangrijkste veroorzakers zijn in afnemend belang landbouw, verkeer en vervoer en industrie.

1.2 Doel Programmatische Aanpak Stikstof

Het doel van de Programmatische Aanpak Stikstof is een duurzame economische ontwikkeling samen te laten gaan met het realiseren van de Natura 2000-doelen. Het is evident dat de stikstofbelasting hiervoor verder moet afnemen, in alle overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Tegelijkertijd moet er op andere manieren gewerkt worden aan de verbetering van de natuurkwaliteit. Zo moeten onder meer verdroging en versnippering worden tegengegaan, zodat het ecologisch systeem beter functioneert en daarmee beter bestand is tegen een te hoge stikstofbelasting. Maar ook moeten er herstelmaatregelen genomen worden die het effect van een te hoge stikstofbelasting zoveel mogelijk teniet doen. Van

cruciaal maatschappelijk belang is dat bij deze programmatische aanpak economische ontwikkeling mogelijk is binnen een per saldo voldoende afnemende stikstofdepositie. Daarmee wordt invulling gegeven aan de belangrijkste aanbeveling van de adviesgroep Huys (juni 2009) en eerder verwoord in het advies van de heer Trojan.

Hoewel de PAS een landelijk programma betreft, is de gebiedscomponent essentieel. Voor elk Natura 2000-gebied afzonderlijk moet immers aangetoond kunnen worden dat de eventuele verslechtering van de natuurkwaliteit wordt stopgezet en er gewerkt wordt aan het op termijn realiseren van de Natura 2000-doelen. Dit is een belangrijke voorwaarde om op gebiedsniveau nieuwe economische activiteiten toe te kunnen staan. De gebiedsuitwerking vindt plaats in een zogenoemde gebiedsanalyse (zie hfst...).

1.3

Ambitie

De Habitatrictlijn (artikel 6 lid 1 en 2) schrijft voor om minimaal verslechtering tegen te gaan en een reële inspanning – op grond van de zogenoemde loyale samenwerking – te leveren op weg naar het realiseren van de Natura 2000-doelen. Het uiteindelijk realiseren van de Natura 2000-doelen kan door middel van het stellen van tussendoelen worden gefaseerd over meerdere beheerplanperiodes.

De eerste prioriteit is erop gericht om de mogelijke achteruitgang in alle Natura 2000-gebieden tot stilstand te brengen. Dit is, gegeven de noodzakelijke inspanningen, de huidige economische situatie die zich vertaalt in allerlei bezuinigingen en de staat van 'achterstallig onderhoud' op moment van aanwijzing als Natura 2000-gebied een ambitieus doel. Dit betekent dat de PAS en de beheerplannen zich in de komende periode vooral zullen moeten richten op het tegengaan van verslechtering voor aangewezen soorten en habitattypen waarvoor de gunstige staat van instandhouding nog niet is bereikt. Hiermee wordt de basis gelegd voor het vervolgens kunnen realiseren van herstel. Kansen om in de eerste zes jaar stappen te zetten in de richting van eventuele uitbreidings- en hersteldoelstellingen, dienen waar haalbaar en betaalbaar, te worden benut. Daarnaast is besloten om in te zetten op het creëren van voldoende ruimte voor nieuwe economische ontwikkelingen met stikstofuitstoot tot gevolg, zodanig dat deze voldoet aan de behoefte voor zover die nu kan worden ingeschat voor de komende 6 jaar. De PAS faciliteert op deze manier economische groei, die tevens nodig is voor de verdere doorontwikkeling van schonere technieken met een lagere stikstofdepositie tot gevolg.

Met deze inzet levert Nederland een ambitieuze, maar ook een realistische inspanning om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. De afgelopen decennia is door het vastgestelde beleid de stikstofdepositie al met meer dan 50% gedaald en de daling zet zich afgevlakt de komende tientallen jaren voort. Daarnaast heeft het Kabinet Rutte besloten om in het kader van de PAS op generiek niveau extra landbouwmaatregelen te nemen, waardoor de daling van de stikstofdepositie scherper gaat verlopen en er extra ontwikkelingsruimte ontstaat. Het kabinet heeft verder € 120 mln ter beschikking gesteld voor de uitvoering van de PAS, naast de middelen die beschikbaar komen via het decentralisatieakkoord Natuur. In dit akkoord is afgesproken prioriteit te geven aan de uitvoering van de internationale verplichtingen waaronder Natura 2000 en in het kielzog uitvoering van de PAS-maatregelen. Tot slot zet Nederland op Europees niveau in op het aanscherpen van het ammoniakbeleid van andere omringende landen tot het Nederlandse niveau.

De hierboven beschreven ambitie richt zich op het in ieder geval behouden van de natuurkwaliteit. Een strikte scheiding tussen maatregelen ten behoeve van het voorkómen van achteruitgang en maatregelen die bijdragen aan verbetering van de natuurkwaliteit is echter niet in alle gevallen te maken. Maatregelen die noodzakelijk zijn voor het behoud van bestaande kwaliteit en omvang, scheppen in veel gevallen ook gunstige Ausgangssituaties voor de verbetering van de kwaliteit en de uitbreiding van de Natura 2000-doelen. Hierdoor wordt in de eerste zes jaar met het nemen van de PAS-maatregelen in een aantal gebieden al in de richting gewerkt van verbetering en/of uitbreiding. Voor alle gebieden zal in de verdere uitwerking van de Natura 2000-doelen in de beheerplannen worden bekeken wat een redelijke termijn is voor het realiseren van de Natura 2000-doelen en welke tussendoelen er met de PAS-maatregelen in de eerste zes jaar kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het bovenstaande wordt met de ambitie van de PAS ten eerste recht gedaan aan de vereisten van de Habitatrichtlijn om in ieder geval verslechtering tegen te gaan en binnen een redelijke termijn de Natura 2000-doelen te realiseren. Ten tweede wordt invulling gegeven aan de in de Natuurbeschermingswet wettelijk voorgeschreven ambitieuze en realistische daling van de stikstofdepositie door de PAS.

1.4 Afbakening

De PAS is een gebieds- en sectoroverstijgend, integraal programma om de stikstofdepositieproblematiek het hoofd te bieden. Daarmee ondersteunt de PAS de implementatie van Natura 2000 en vergemakkelijkt de PAS de besluitvorming over nieuwe economische activiteiten met stikstofuitstoot tot gevolg. De PAS heeft alleen betrekking op die gebieden met stikstofgevoelige Natura 2000-doelen. Daarbij kan het gaan om een of meerdere van de 69 stikstofgevoelige habitats¹ (zie bijlage 2). In bijlage 1 zijn de gebieden opgenomen die onderdeel uitmaken van de PAS.

De PAS richt zich alleen op de overbelasting door stikstof als knelpunt en niet op overige versturende factoren als versnippering, sterfte, geluid of andere vermestende en verzurende stoffen dan stikstof. Het opheffen van deze versturende factoren kan wel als mitigerende maatregel gelden voor de overbelasting aan stikstof. Waar relevant zijn zulke maatregelen opgenomen in de herstelstrategieën.

Voorliggend programma bestaat uit:

- het systeem en de werking van de Programmatische Aanpak Stikstof,
- de regels voor het verdelen van ontwikkelingsruimte,
- de maatregelen die de betrokken partijen afzonderlijk gaan nemen,
- het beoogde effect van de uit te voeren maatregelen,
- het monitoringsprogramma
- de regels voor bijsturing.

1.5 Besluitvorming

Essentieel onderdeel van de PAS is de wettelijke plicht om de maatregelen zoals opgenomen in voorliggend programma ook feitelijk en tijdig uit te voeren, zodat er zekerheid bestaat dat de daaraan verbonden positieve effecten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Met dit programma verplichten de overheden die samenwerken in de PAS om de maatregelen, die nodig zijn om te kunnen voldoen aan het vastgelegde ambitieniveau, ook daadwerkelijk tijdig uit te voeren.

¹ Dit betreft zowel de stikstofgevoelige habitattypen als de stikstofgevoelige leefgebieden voor Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten.

De maatregelen opgenomen in de PAS zijn op gebiedsniveau voor alle in bijlage 1 opgenomen Natura 2000-gebieden uitgewerkt in zogenoemde gebiedsanalyses. Het opstellen van de gebiedsanalyse is de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag voor het vaststellen van het beheerplan. De taak van het opstellen van de gebiedsanalyses is gedelegeerd aan de voortouwnemer voor het beheerplan. De voortouwnemers hebben in deze gebiedsanalyses de opgestelde maatregelpakketten ecologisch beoordeeld en vastgesteld dat met de verwachte depositiedaling en het samenspel aan maatregelen behoud van de natuurkwaliteit gegarandeerd is en (op termijn) de Natura 2000-doelen gerealiseerd kunnen worden. Om deze reden kan bij de beoordeling van projecten en handelingen op gebiedsniveau worden aangetoond dat negatief significante effecten en verslechtering zijn uitgesloten, namelijk door te refereren aan de PAS en gebruik te maken van de daarin vastgestelde ontwikkelingsruimte en regels voor de verdeling ervan.

Voor opname in de PAS dient het gebied te worden voorgedragen door de voortouwnemer bij de staatssecretaris van EL&I. De voortouwnemer zorgt dat dit in afstemming gebeurt met de andere bevoegde gezagen van het betreffende gebied, zodat de opgenomen maatregelen in de gebiedsanalyse ook akkoord zijn bevonden. Op de voordracht vindt een opnametoets plaats van zowel de ecologische onderbouwing, de gebruikte methode, de gegevens als de verdere uitwerking en beoordeling van de borging. Het gebied met de onderliggende gebiedsanalyse kan vervolgens worden toegevoegd aan de PAS na een besluit hierover van de Staatssecretaris van EL&I en I&M. Vanaf het moment dat de aanmelding is bekrachtigd en het gebied is opgenomen in de PAS, is de werkingssfeer van de PAS van toepassing op het gebied. Dat betekent dat er een beroep kan worden gedaan op de beschikbare ontwikkelingsruimte.

De PAS is een programma van het rijk en de provincies, dat daarnaast steunt op medewerking en betrokkenheid van de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en maatschappelijke organisaties².

Dit bestuurlijk akkoord over het / definitief programma is tot stand gekomen langs de kaders van het Voorlopig programma stikstof³ en vastgesteld op 31 maart 2012 door:

de staatssecretaris van EL&I,
de staatssecretaris van I&M,

in overeenstemming met de 12 provincies.

² Waaronder: LTO Nederland, Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu, VNO-NCW, Staatsbosbeheer, Regiegroep Natuur en Recreatie, de12landschappen.

³ Op 1 juli 2010 hebben de ministers van voormalig LNV en VROM het Voorlopig programma stikstof na consultatie van IPO en maatschappelijke organisaties vastgesteld en aangeboden aan de Tweede Kamer. In dat Voorlopig programma stikstof (VPAS) zijn de kaders en uitgangspunten neergelegd waarlangs dit definitief programma verder is uitgewerkt.

2 Achtergrond en essentie van de PAS

2.1 Inleiding en achtergrond

Het verminderen van de overmaat aan stikstofdepositie en de vermistende en verzurende werking daarvan is één van de grootste uitdagingen bij de implementatie van Natura 2000. De te hoge stikstofdepositie wordt veroorzaakt door de emissie vanuit met name de veehouderij in de vorm van ammoniak en vanuit de sector verkeer en vervoer inclusief scheepvaart en industrie in de vorm van stikstofoxiden. Een deel van deze emissies slaat neer (deponeert) in de Natura 2000-gebieden. Dit heeft geleid tot een hoge achtergronddepositie van stikstof. Om de natuurdoelen in een groot aantal van de Natura 2000-gebieden te kunnen bereiken, moet de stikstofdepositie uit vooral de bovengenoemde sectoren afnemen.

Natuurbeschermingswetvergunningen voor activiteiten die bijdragen aan de stikstofdepositie, kunnen slechts afgegeven worden als uitgesloten is dat deze leiden tot verslechtering of significant negatieve effecten hebben op de natuurwaarden. In een situatie van stikstofoverbelasting is dat niet eenvoudig. Plannen en projecten kunnen alleen doorgang vinden indien aangetoond kan worden dat de natuurdoelen van een gebied niet in gevaar komen en er geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats⁴ is. Om economische activiteiten toe te kunnen staan, moeten er met voldoende zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan over enerzijds de effecten van getroffen en te treffen maatregelen op landelijk, regionaal en gebiedsniveau. Anderzijds moet er inzicht zijn in de effecten van bestaande activiteiten en andere geplande ontwikkelingen die bijdragen aan de stikstofbelasting. De afgelopen jaren is in het kader van het opstellen van de Natura 2000-beheerplannen gebleken dat de stikstofproblematiek niet op het niveau van individuele beheerplannen kon worden opgelost, maar in een nationaal programma diende te worden aangepakt.

De impasse in vergunningverlening vormde de primaire aanleiding voor de Tweede Kamer om een verplichting in de Natuurbeschermingswet 1998 op te nemen tot het vaststellen van een Programmatische Aanpak voor Stikstof door het Rijk in afstemming met de provincies. Dit is gebeurd in de vorm van het aangenomen amendement van de leden Samson en Koopmans bij de Crisis- en herstelwet in 2009, waarmee tevens gevolg werd gegeven aan het advies van de Adviesgroep Huys van 19 juni 2009.

PM/OPM IenM: opnemen vervolgstap in vorm van vaststelling VPAS ontbreekt (incl teksten uit VPAS).

In de PAS staat het creëren van ruimte voor economische ontwikkelingen binnen de kaders van de natuurwetgeving centraal. Dit gebeurt door enerzijds te zorgen voor een verdere daling in stikstofdepositie en tegelijkertijd te werken aan de verbetering van de natuurkwaliteit door het nemen van ecologische herstelmaatregelen (zie ook het rapport van de Taskforce Trojan; Kamerstukken II, 30654, nr. 51). De PAS levert daarmee ook een bijdrage aan de (uiteindelijke) realisatie van de Natura 2000-doelen en creëert daarnaast ontwikkelingsruimte voor stikstofemitterende activiteiten. Deze activiteiten kunnen vervolgens zelf ook

⁴ Habitats: hiermee worden zowel stikstofgevoelige habitattypen als stikstofgevoelige leefgebieden van Natura 2000-soorten bedoeld.

bijdragen aan verbetering van de milieukwaliteit door de ontwikkeling en implementatie van schonere technieken, zoals emissiearme stalsystemen in de veehouderij.

Uitgangspunt in de PAS is de gedachte om de te realiseren daling van de stikstofdepositie in de komende jaren aan beide doelen ten goede te laten komen:

1. een deel van de daling draagt bij aan de realisatie van de Natura 2000-doelen op termijn,
2. een deel van de daling kan worden gebruikt voor stikstofuitstoot door nieuwe economische activiteiten.

Zo ontstaan met de PAS mogelijkheden om zowel de toestand van de natuur te verbeteren, als ook economische ontwikkelingen toe te staan en daarmee de vergunningen en andere besluitvorming in het kader van de Nbwet vlot te trekken (zoals Tracebesluiten en vaststellen plannen).

PM: goed inpassen, komt uit juridisch hoofdstuk.

Het programma overstijgt het beheerplanniveau, want:

- het legt vast welke bijdragen de verschillende niveaus (generiek, provinciaal, gebiedsgericht) en de verschillende sectoren (landbouw, verkeer, industrie) leveren aan de vermindering van de stikstofdepositie,
- het stelt wetenschappelijk onderbouwde herstelstrategieën ter beschikking op basis waarvan op gebiedsniveau herstelmaatregelen uitgevoerd kunnen worden ter verbetering van de natuurkwaliteit,
- het geeft aan volgens welke uitgangspunten de ontwikkelingsruimte die door beide bovengenoemde maatregelen ontstaat, wordt toebedeeld. Daarbij wordt in dit programma ontwikkelingsruimte gereserveerd voor belangrijke nationale en regionale/provinciale projecten.

2.2

Kern van de problematiek

In Nederland wordt het probleem van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden zwaarder gevoeld dan in de omliggende landen. Dat heeft te maken met het feit dat Nederland een dicht bevolkt land is waarin kwetsbare natuur, steden, landbouwgebieden en infrastructuur dicht bij elkaar liggen (zie figuur 1). Dit vraagt om maatregelen om de stikstofgevoelige natuur beter te beschermen.



Figuur 1: Illustratie waarom het stikstofprobleem in Nederland goed gevoeld wordt.

Het oplossen van de stikstofproblematiek vergt de samenwerking van alle betrokkenen. Essentie is dat de PAS in beeld brengt welke geleidelijke maar

noodzakelijke verdere daling van de stikstofdepositie wordt gerealiseerd door maatregelen op generiek, provinciaal en gebiedsgericht niveau en hoe er tegelijkertijd aan de verbetering van de natuurkwaliteit wordt gewerkt. Daarbij brengt de PAS in beeld wat de bijdrage op verschillende niveaus (generiek, provinciaal, gebiedsgericht) en van verschillende sectoren (landbouw, verkeer, industrie) hieraan is.

Uitgangspunt is dat normale economische ontwikkeling van stikstofemitterende activiteiten mogelijk moet blijven. Dit wil niet zeggen dat iedere ontwikkeling toelaatbaar is. Het incalculeren van ruimte voor economische ontwikkelingen (ontwikkelingsruimte) maakt onderdeel uit van de aanpak.

2.3

Doel van de PAS

De Programmatische Aanpak Stikstof is bedoeld om te zorgen dat er weer ruimte komt en blijft voor economische ontwikkelingen rond Natura 2000-gebieden, terwijl tegelijkertijd de toestand van de natuur in ieder geval niet verslechtert en een basis wordt gelegd voor het op termijn bereiken van de Natura 2000-doelen. Dat doel kan worden bereikt als aan twee voorwaarden wordt voldaan:

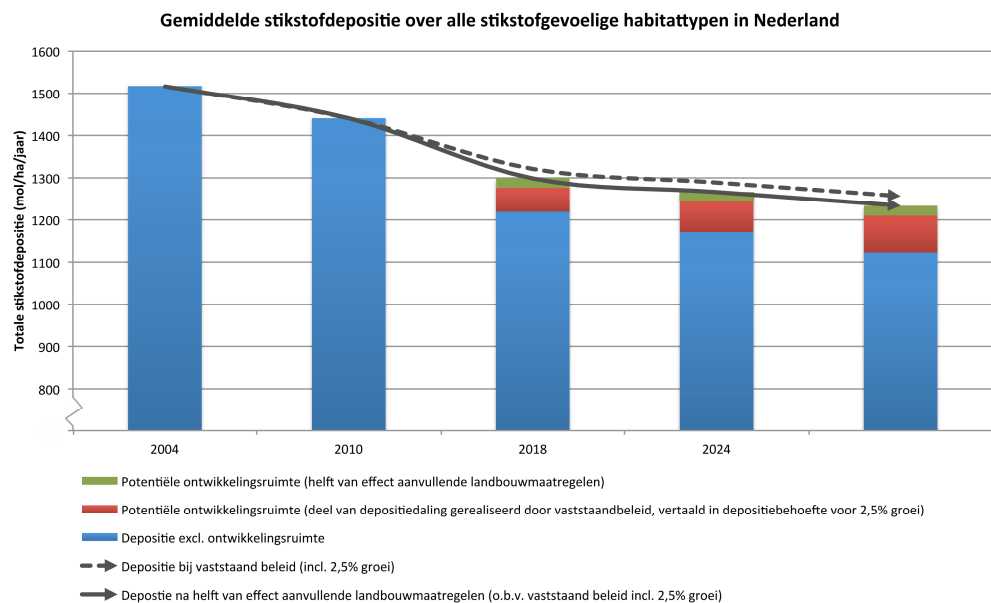
1. een verdere daling van de stikstofdepositie door het nemen van brongerichte maatregelen
2. het actief verbeteren van de natuurkwaliteit door herstelmaatregelen te nemen op basis van de zogenoemde ecologische herstelstrategieën.

Dit zijn de twee pijlers waarop de PAS rust.

Landelijk gezien neemt de depositie van stikstof de laatste jaren af door de uitvoering van emissiebeperkend beleid en door technische innovaties. Te voorzien valt dat die daling ook in de komende twintig jaar afgevlakt door zal gaan, nog versterkt door aanvullende PAS-maatregelen op landelijk, provinciaal en gebiedsniveau. In paragraaf 4.1 wordt hier nader op in gegaan.

De centrale gedachte van de PAS is dat van die trendmatige daling alsmede de daling die via een aanvullend pakket aan landbouwmaatregelen wordt gerealiseerd in de komende periode, een deel kan worden gebruikt voor stikstofuitstoot door nieuwe economische ontwikkelingen en groei van bestaande activiteiten. Het deel van de daling dat hiervoor wordt gebruikt, wordt ontwikkelingsruimte genoemd. Voorwaarde voor het ontstaan van ontwikkelingsruimte is dat er per gebied is voorzien in voldoende onderbouwde en gevalideerde herstelmaatregelen voor de relevante habitats, die het op termijn realiseren van de Natura 2000-doelen helpen te garanderen. De herstelmaatregelen op gebiedsniveau zijn gebaseerd op de internationaal geaccordeerde ecologische herstelstrategieën. De toepassing van deze landelijke herstelstrategieën op gebiedsniveau leidt tot het inzicht welke herstelmaatregelen noodzakelijk zijn indachtig de te realiseren daling van de stikstofdepositie.

De borging van deze voorwaarde heeft plaatsgevonden in de uitgewerkte gebiedsanalyses en wordt ook wel naar verwezen als zijnde de 'ecologische toets'. De tijdige uitvoering van noodzakelijke brongerichte en de uit de herstelstrategieën voortkomende herstelmaatregelen moet verder geborgd zijn. In de situatie die dan ontstaat daalt de depositie van stikstof en zijn tegelijkertijd economische ontwikkelingen tot op zekere hoogte mogelijk. Onderstaand figuur illustreert dat.



Figuur 2: Gemiddelde stikstofdepositie (gebaseerd op AERIUS 1.3.3) over alle stikstofgevoelige habitattypen in Nederland. In de PAS heeft het kabinet gekozen om uit te gaan van een raming met vaststaand beleid en hoge economische groei, hierbij is rekening gehouden met de uitvoering van infrastructurele MIRT -projecten, dit is het BR- scenario van PBL/RIVM. Het enige verschil met het BR -scenario is dat er voor de landbouwemissies is uitgegaan van het opvullen van vergund gebruik i.p.v. feitelijk gebruik. Dit leidt in het rekenmodel tot ca. 30% hogere emissies vanuit stallen en een ca. 10% hogere stikstofdepositie. Hierdoor wordt in het rekenmodel de emissie gemaximaliseerd op vergunde milieugebruiksruimte (gestreepte lijn). De doorgetrokken lijn geeft de helft van het effect van de aanvullende landbouwmaatregelen weer.

Zodra op gebiedsniveau een positief ecologisch oordeel gegeven kan worden op basis van het integrale samenhangende maatregelenpakket, komt de in figuur 2 geïllustreerde potentiële ontwikkelingsruimte beschikbaar en kan er daadwerkelijk een beroep op de ontwikkelingsruimte worden gedaan. NB: Op gebiedsniveau varieert de omvang van ontwikkelingsruimte (zie par 3.3.5 en 3.3.6). Figuur 2 illustreert het gemiddelde over de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

In dit geval is uit de ecologische toets gebaseerd op de gebiedsanalyses gebleken dat bij de verwachte depositiedaling (waar de ontwikkelingsruimte onderdeel van uitmaakt) en uitvoering van de herstelmaatregelen, de achteruitgang van de natuurwaarden in 128 van de 133 gebieden minimaal gestopt kan worden en er een basis ligt voor het op termijn realiseren van de Natura 2000-doelen. Voor de resterende vijf gebieden wordt gezocht naar maatwerkoplossingen.

2.4 Scope en reikwijdte

PM: Eerder aangegeven dat in deze paragraaf ingegaan moet worden op de navolgende onderwerpen

- relevant voor bestaand gebruik, autonome groei daarvan en (nieuwe) projecten en plannen; relevantie causaliteit benoemen, mede ter onderscheid achtergronddepositie;
- beperkt zich tot stikstof en dekt dus niet andere effecten t.g.v. projecten e.d. af;
- primair N2000 gebieden inclusief VR gebieden en dus ook voor soorten;

- Welke daarvan niet, omdat er geen stikstof probleem speelt;
 - beschermde natuurmonumenten in principe niet, maar op welke wijze kunnen die mogelijk meeliften (uitwerking daarvan later in dit document opnemen);
 - hoe wordt omgegaan met Buitenlandse gebieden.
- Hieraan is nu slechts deels invulling gegeven.

Aantal Natura 2000-gebieden met stikstofproblematiek

In Nederland worden ruim 160 Natura 2000-gebieden aangewezen met de opgave om in deze gebieden ... verschillende Natura 2000-doelen te realiseren. Van deze doelen zijn er 69 stikstofgevoelig. In 153 Natura 2000-gebieden (133 + 20 VR) komen deze stikstofgevoelige habitats voor.

Voor al deze 153 gebieden is geanalyseerd of er een stikstofproblematiek speelt en of er maatregelen getroffen moeten worden om deze stikstofproblematiek het hoofd te bieden. Hieruit is in eerste instantie naar voren gekomen dat er in 133 gebieden mogelijk een stikstofprobleem speelt. Bij nadere analyse is gebleken dat er in 118 van de 133 gebieden extra maatregelen genomen moeten worden bovenop het reguliere beheer om het stikstofprobleem aan te pakken. In de opgestelde gebiedsanalyses is dit onderbouwd en uitgewerkt en terug te lezen. In de resterende 35 gebieden (15 HR/VR + 20 VR) speelt bij nader inzien geen stikstofprobleem. Dit komt enerzijds doordat in ... gebieden de stikstofdepositie zich onder de kritische waarde bevindt, anderzijds doordat in ... gebieden het stikstofgevoelig onderdeel van het betreffende leefgebied niet voorkomt. In deze 35 gebieden hoeven dus geen maatregelen genomen te worden.

In de tabel zoals opgenomen in bijlage 1 [PM], is aangegeven welke 153 gebieden in eerste instantie in beeld waren en wat de motivatie is van de 35 gebieden waar bij nader inzien géén stikstofprobleem speelt.

De scope van dit programma is gericht op die gebieden die formeel zijn voorgedragen door het bevoegd gezag (gedelegeerd naar de voortouwnemer in afstemming met de andere bevoegde gezagen). Hoewel dit bestuurlijk nog bekrachtigd moet worden, wordt vooralsnog uitgegaan van de 133 gebieden die in eerste instantie zijn voorgedragen [PM]. Mogelijk dat dit naar beneden wordt bijgesteld tot de 118 gebieden waar integrale maatregelenpakketten uitgevoerd moeten worden om de stikstofproblematiek het hoofd te bieden en daarmee ook ontwikkelingsruimte te creëren. Deze 118 gebieden zijn zichtbaar gemarkeerd opgenomen in het totaaloverzicht in bijlage 1.

Buitenlandse Natura 2000-gebieden die dichtbij de Nederlandse grens gelegen zijn, maken geen onderdeel uit van dit programma.

Werking PAS in niet voorgedragen en opgenomen gebieden

Indien een Natura 2000-gebied niet is voorgedragen voor opname in de PAS, is de werking van de PAS niet van toepassing op dit gebied. Indien een gehele provincie niet deelneemt aan de PAS, kunnen de effecten van het beleid in die provincie alleen in het programma stikstofvermindering worden meegenomen voor zover er sprake is van maatregelen die juridisch gewaarborgd zijn.

Als in niet-deelnemende provincies besluiten worden genomen die haaks staan op de doelstellingen van het programma stikstof kan onder omstandigheden wel ingegrepen worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de verlening van vergunningen of wijzigingen van bestemmingsplannen die indirect leiden tot aanmerkelijke toename van de stikstofdepositie in andere provincies: dergelijke besluiten kunnen

met toepassing van de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht worden geschorst of vernietigd wegens strijd met het algemeen belang. Als sprake is van aantoonbare directe effecten van de betrokken projecten of plannen op specifieke Natura 2000-gebieden die onder de werking van de PAS vallen, gelden overigens ook respectievelijk de vergunningplicht en de plantoets van de artikelen 19d en 19j van de Nbwet en dient toetsing op basis van de PAS plaats te vinden.

Procedure voor aanmelding van gebieden

Het opstellen van de gebiedsanalyse voor de 118 gebieden is de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag voor het vaststellen van het beheerplan. Dit is gedelegeerd aan de voortouwnemer voor het beheerplan. Het gebied wordt voorgedragen bij het ministerie van EL&I door de voortouwnemer voor het gebied in afstemming met de andere bevoegde gezagen. De staatssecretaris van EL&I en I&M besluiten tot opname van het gebied in de PAS. Vanaf het moment dat het gebied deel uitmaakt van de PAS, kan bij de toetsing aan de Nbwet voor vergunningverlening een beroep worden gedaan op de beschikbare ontwikkelingsruimte met betrekking tot de opgenomen gebieden. De gebieden die reeds in de PAS zijn opgenomen staan vermeld in bijlage 1. De planning voor het opnemen van de resterende gebieden is opgenomen in bijlage 3.

3 Juridisch kader

3.1 Inleiding

Sinds 31 maart 2010 voorziet de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet) – als gewijzigd met de Crisis- en herstelwet – in de juridische verankering van de programmatische aanpak stikstof (hierna: PAS; paragraaf 2a.2 van de Nbwet).

De PAS draagt bij aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG, hierna: Vrl) en de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG, hierna: Hrl) om, met inachtneming van artikel 2 Vrl en artikel 2, derde lid, Hrl, de voor stikstof gevoelige habitattypen en soorten in een landelijk gunstige staat van instandhouding te houden of, zo nodig, te brengen. Als uitvloeisel van deze doelstelling worden in Nederland in de aanwijzingsbesluiten voor de speciale beschermingszones voor leefgebieden van vogels en de speciale beschermingszones voor de natuurlijke habitats en habitats van soorten, genoemd in de bijlagen I en II Hrl, (de Natura 2000-gebieden) onder meer instandhoudingsdoelstellingen opgenomen, waarmee de beoogde landelijk gunstige staat van instandhouding van de habitat of soort wordt gerealiseerd. Voor elk individueel Natura 2000-gebied geldt als ondergrens een behoudsdoelstelling, zoals onder meer tot uitdrukking komt in artikel 6, tweede lid, Hrl. Het gaat om behoud van de kwaliteit, in termen van oppervlakte en van de specifieke structuren en functies die nodig zijn voor de instandhouding op lange termijn van de leefgebieden voor de vogels en van de natuurlijke habitats en habitats van soorten.

De PAS omvat in het bijzonder de volgende soorten maatregelen:

- instandhoudingsmaatregelen, waarmee een gunstige staat van instandhouding van Natura 2000 in Nederland dichterbij wordt gebracht (artikel 6, eerste lid, Hrl), zie paragraaf 3.3);
- passende maatregelen, die ervoor moeten zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in Natura 2000-gebieden niet verslechtert en dat er geen significant storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen (artikel 6, tweede lid, Hrl), zie paragraaf 3.4);
- maatregelen die het, met inachtneming van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, Hrl, mogelijk maken toestemming te verlenen voor handelingen die stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kunnen veroorzaken, zie paragraaf 3.5).

3.2 Juridische doorwerking van de PAS

De PAS krijgt op drie manieren juridische doorwerking.

In de *eerste plaats* geldt op grond van artikel 19kj, eerste lid, Nbwet voor bestuursorganen de verplichting om de maatregelen die in de PAS zijn opgenomen en waarvoor zij verantwoordelijk zijn, daadwerkelijk uit te voeren. Dit is vooral van belang voor de instandhoudingsmaatregelen (paragraaf 3.3) en de passende maatregelen (paragraaf 3.3).

In de *tweede plaats* geldt de PAS voor de bestuursorganen die de PAS ondertekend hebben, als toetsingskader, omdat de PAS een beleidsregel is voor de uitoefening van de relevante bevoegdheden op grond van de Nbwet. Dit is vooral van belang voor toestemmingverlening voor handelingen onder toedeling van ontwikkelingsruimte en de daarbij te hanteren voorkeursvolgorde (zie paragraaf

3.5), maar ook voor doorwerking van de inhoud van de PAS naar (later vast te stellen) beheerplannen.

Om de onderdelen van de PAS die als zodanig zijn bedoeld, als beleidsregel te kunnen hanteren, worden deze specifiek als zodanig in de PAS opgenomen en wordt vaststelling van de PAS bekendgemaakt, zoals op grond van de Algemene wet bestuursrecht is vereist. Dit zal gebeuren door mededeling van de vaststelling van de PAS in de Staatscourant. In deze bekendmaking zal worden verwezen naar een website. AERIUS zal tevens bij ministeriële regeling worden vastgesteld als methodiek die bij toestemmingverlening voor handelingen die stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied kunnen veroorzaken, moet worden gehanteerd voor de berekening en beoordeling daarvan.

Door monitoring en bijsturing (zie paragraaf 3.6) komt geregeld nieuwe informatie over de actuele stand van zaken beschikbaar. Deze zal op de website worden verwerkt. Niet alle ontwikkelingen kunnen gedurende de programmaperiode van 6 jaar worden voorzien. De betrokken bestuursorganen kunnen zo nodig gebruik maken van hun bijsturingsbevoegdheden of de voorkeursvolgorde en onderverdeling van de ontwikkelingsruimte wijzigen. Indien een Natura 2000-gebied en daarvoor vastgestelde gebiedsanalyse in de PAS worden opgenomen, dan wel de wens bestaat een andere verdeling van de beschikbare ontwikkelingsruimte voor een bepaald Natura 2000-gebied te hanteren, dan hoeft deze wijziging niet door alle bestuursorganen die de PAS hebben ondertekend, opnieuw te worden ondertekend, maar alleen de beide ministers en gedeputeerde staten van de provincies waar het gebied is gelegen of waartoe de externe werking van het gebied zich uitstrekt. Wijzigingen waarvan het de bedoeling is deze als beleidsregel te hanteren, worden weer overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht bekendgemaakt, door daarvan, onder verwijzing naar de website, mededeling te doen in de Staatscourant. Nieuwe feitelijke informatie kan direct in de website worden verwerkt.

In de *derde plaats* kan de PAS doorwerking krijgen naar bestuursorganen die bevoegdheden uitoefenen onder toepassing van de Natuurbeschermingswet 1998 door een ministeriële regeling. Hiervoor zijn de navolgende wettelijke grondslagen in de Nbwet relevant:

1. Artikel 19kb Nbwet biedt een grondslag om voor de beoordeling van het aspect stikstof het rekenmodel AERIUS en de PAS-systematiek door te laten werken naar besluitvorming in het kader van de Nbwet, zoals vergunningverlening, maar ook breder naar de habitattoets op grond van artikel 19j ten behoeve van doorwerking naar bijvoorbeeld door gemeenten vast te stellen bestemmingsplannen;
2. Artikel 19kk Nbwet biedt een grondslag om inpassing van onderdelen van de PAS in beheerplannen te regelen. Hiermee zou bijvoorbeeld kunnen worden geregeld dat projecten of plannen waaraan in de PAS ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld, moeten worden opgenomen in de relevante beheerplannen.

3.3 Instandhoudingsmaatregelen (artikel 6, eerste lid, Hrl)

De Hrl schrijft in artikel 6, eerste lid, voor dat instandhoudingsmaatregelen worden getroffen om habitattypen en soorten waarvoor Natura 2000-gebieden moeten worden aangewezen, in een landelijk gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen. Instandhoudingsmaatregelen kunnen tevens herstelmaatregelen omvatten, als een habitatype of soort in een ongunstige staat van instandhouding verkeert en voor het Natura 2000-gebied dat voor dat habitatype of die soort is aangewezen, een verbeter- of uitbreidingsopgave in de

instandhoudingsdoelstellingen is opgenomen. Dit volgt uit artikel 1, onderdeel a, van de Hrl, Hierin wordt 'instandhouding' namelijk omschreven als het geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de natuurlijke habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding.

De Vrl en Hrl bevatten geen termijn waarbinnen een gunstige staat van instandhouding moet zijn gerealiseerd. Wel brengt het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, Verdrag van de Europese Unie) met zich mee dat de lidstaten ernaar moeten streven om dit resultaat zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk te bereiken. Dit is een resultaatsverplichting.

De doelstelling van de PAS is naast het op termijn realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats en (leefgebieden van) soorten, het behouden of creëren van ruimte voor economische ontwikkelingen. Dit is mogelijk door een deel van de vermindering van de stikstofdepositie die een gevolg is van de in het programma afgesproken emissie maatregelen beschikbaar te stellen als ontwikkelingsruimte. Dit ten behoeve van toestemmingverlening voor plannen en projecten of andere handelingen die gepaard gaan met stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden. Toestemmingverlening komt hierna nog aan de orde. Op deze plaats wordt al ingegaan op de juridische onderbouwing waarom voor stikstofemitterende handelingen ontwikkelingsruimte beschikbaar mag worden gesteld, die ten koste gaat van de snelst mogelijke realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Onder 'toestemmingverlening' wordt vervolgens toegelicht hoe de toestemmingsverlening verloopt.

3.3.1

Maatregelen "haalbaar en betaalbaar"

Er moet bij de uitvoering van de Vrl en de Hrl, zoals blijkt uit artikel 2 Vrl, onderscheidenlijk artikel 2, derde lid, Hrl, rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden (ook wel 'haalbaar en betaalbaar' genoemd). Oftewel de ecologische vereisten dienen voorop te staan, maar ten aanzien van de daarvoor noodzakelijke maatregelen bieden artikel 2 Vrl en artikel 2, derde lid, Hrl ruimte om onder meer op het vlak van de financiën een bredere afweging te maken voor wat betreft de omvang van het pakket aan maatregelen en de termijn waarop deze gerealiseerd gaan worden. Deze afweging wordt nadrukkelijk op programma-niveau gemaakt en komt voor specifieke projecten of plannen eerst in beeld, indien op basis van de PAS – zo nodig na toedeling ontwikkelingsruimte – geen besluitvorming mogelijk is.

In de PAS is daartoe in de eerste plaats gezien welke generieke maatregelen per sector mogelijk zijn om in het bijzonder tot de noodzakelijke reductie van de stikstofdepositie te komen. Vervolgens is op de navolgende wijze rekening gehouden met de vereisten op economisch gebied en met regionale en lokale bijzonderheden. Voor het pakket aan generieke maatregelen is onder meer een kosten baten afweging gemaakt op basis van het PBL/LEI rapport '*Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof. Een verkenning van de gevolgen voor milieu en economie*', dat in 2010 aan de Tweede Kamer is aangeboden samen met het Voorlopige Programma stikstof. Voor verkeer is bijvoorbeeld het aantal technische maatregelen dat nog genomen kan worden om schoner te worden beperkt. Bij verdergaande NOx-maatregelen nemen de kosten bovendien fors toe (tot 4 keer de kosten die voor landbouw noodzakelijk zouden zijn), terwijl al een aanzienlijke bijdrage wordt geleverd aan de benodigde daling van de stikstofdepositie. Vastgesteld is dat voor de sector landbouw er nog wel een aantal kosteneffectieve ammoniakmaatregelen mogelijk zijn, hetgeen heeft geresulteerd in het aanvullende generieke pakket aan landbouwmaatregelen. Zie

voor wat betreft de daling die in belangrijke mate door middel van het generieke pakket aan maatregelen wordt gerealiseerd paragraaf 4.1.

Op gebiedsniveau is/wordt in afstemming met de betrokken partijen op basis van de zogenaamde herstelstrategieën eenzelfde afweging gemaakt om het definitieve pakket aan maatregelen voor de eerste PAS-periode van 6 jaar nog nader vast te stellen. Het betreft daarbij in belangrijke mate zogenaamde herstelmaatregelen en daarnaast, in aanvulling op de generieke maatregelen, zo nodig brongerichte maatregelen, zoals de aanpak van piekbelasters. Daarbij wordt in de zogenaamde gebiedsanalyses (zie hiervoor nader paragraaf 4.3) zoveel mogelijk een doorkijk gegeven naar de maatregelen die noodzakelijk zijn in de eerste drie beheerplanperioden om op termijn een gunstige staat van instandhouding te realiseren en de doorlooptijd daarvan.

In de zogenaamde gebiedsanalyses is per gebied beoordeeld in hoeverre met het generieke pakket aan maatregelen, alsmede de nader op basis van herstelstrategieën bepaalde gebiedsspecifieke maatregelen de achteruitgang wordt gestopt en de basis wordt gelegd voor het op termijn realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Daarbij is betrokken dat een deel van de vermindering van de stikstofdepositie als gevolg van het huidige en voorgenomen beleid ter vermindering van stikstofemissies gereserveerd wordt als ontwikkelingsruimte voor handelingen die tot nieuwe stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied kunnen leiden.

Op basis daarvan is geconcludeerd dat ondanks de toe te kennen ontwikkelingsruimte met het in de PAS opgenomen pakket aan generieke en gebiedsspecifieke maatregelen een ambitieuze daling van de achtergronddepositie in de relevante Natura 2000 gebieden wordt gerealiseerd (zie hiervoor paragraaf 4.1 en de toegevoegde gebiedsanalyses) en tegelijkertijd wordt gewerkt aan het behoud en op termijn verbetering van de natuurkwaliteit, zoals vereist is op grond van artikel 19kg, derde lid, Nbwet. Zonder ontwikkelingsruimte beschikbaar te stellen zouden normale maatschappelijke handelingen te veel worden belemmerd en soms zelfs onmogelijk zijn of blijven. Hierdoor zouden delen van het land min of meer op slot komen te zitten of blijven voor nieuwe economische en andere ontwikkelingen. Bij de toedeling van ontwikkelingsruimte wordt de beschikbare ruimte deels meer specifiek gereserveerd ten behoeve van bepaalde projecten en sectoren waarvoor het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden in het licht van artikel 2 Vrl en artikel 2, derde lid, Hrl in het bijzonder van belang wordt geacht. Op de reservering en toedeling van ontwikkelingsruimte wordt uitgebreider ingegaan onder 3.5.3 en 3.5.4 en in paragraaf 4.4.

De *bottom line* is vanzelfsprekend dat de ontwikkelingsruimte niet leidt tot verslechtering van de natuurkwaliteit en het op termijn halen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt. In dat geval zou Nederland namelijk niet voldoen aan de verplichtingen ingevolge de Hrl. Het beschikbaar stellen van ontwikkelingsruimte mag nadrukkelijk ook niet het uitzicht benemen op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen binnen afzienbare termijn (in strijd met artikel 6, eerste lid, Hrl).

Met de ambitieuze daling van de stikstofdepositie en het pakket aan gebiedsspecifieke herstelmaatregelen is dit in combinatie met een robuust systeem van monitoring en bijsturing, zoals beschreven in de hoofdstukken 5 en 6, op programma-niveau geborgd.

In het kader van het beheerplan zal mede op basis van het pakket aan maatregelen ter uitvoering van de PAS een nadere meer integrale doorkijk (breder dan enkel stikstof) worden gegeven op welke wijze de instandhoudingsdoelstellingen zullen worden gerealiseerd en zal zo mogelijk ook worden aangegeven binnen welke termijn dit mogelijk is.

De toets overeenkomstig artikel 2 Vrl en artikel 2, derde lid, Hrl moet niet worden verward met de toets die ingevolge artikel 6, vierde lid, Hrl moet worden verricht indien een plan of project kan leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied. In dat geval moeten voor het plan of project de aanwezigheid van een dwingende reden van groot openbaar belang en de afwezigheid van alternatieven worden aangetoond. Deze zogenaamde ADC toets kan aan de orde zijn voor zover besluitvorming onder gebruikmaking van de PAS niet mogelijk is en in aanvulling daarop een projectspecifieke afweging voor het aspect stikstof noodzakelijk is.

3.3.2 *Te onderscheiden instandhoudingsmaatregelen*

De instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden zijn gericht op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen die voor het gebied zijn opgenomen in het aanwijzingsbesluit en moeten leiden tot behoud en, zo nodig, op termijn herstel of verbetering van habitats en (leefgebieden van) soorten in het Natura 2000-gebied. De maatregelen worden onderscheiden in maatregelen die er op zijn gericht stikstofemissies te verminderen (hierna: emissie maatregelen of brongerichte maatregelen) en gebiedsspecifieke maatregelen (deze worden hierna besproken, onder 'gebiedsanalyse').

3.3.2.1 Emissie maatregelen

De emissie maatregelen omvatten generieke emissie beperkende maatregelen op nationaal niveau en de emissie beperkende maatregelen die in sommige provincies in aanvulling hierop worden genomen om depositie te beperken, zoals beleid om de zogenoemde piekbelasters te verplaatsen of te beëindigen (zie hiervoor nader paragraaf 4.1). De positieve gevolgen van deze maatregelen zijn meegenomen in AERIUS. AERIUS houdt echter geen rekening met de hierna te bespreken gebiedsspecifieke maatregelen, omdat deze geen betrekking hebben op de stikstofdepositie als zodanig maar op de gevolgen van de stikstofdepositie voor een Natura 2000-gebied. Hierna zal worden toegelicht dat deze gebiedsspecifieke maatregelen wel essentieel zijn voor de onderbouwing van de tevens met AERIUS te bepalen ontwikkelingsruimte.

3.3.2.2 Gebiedsspecifieke maatregelen (de gebiedsanalyse)

Voor een Natura 2000-gebied kan niet eerder van ontwikkelingsruimte gebruik worden gemaakt dan nadat voor het desbetreffende Natura 2000-gebied is voorzien in een ecologisch getoetst en vastgesteld pakket van gebiedsspecifieke maatregelen die overeenkomen met de best beschikbare wetenschappelijke kennis (de zogenoemde gebiedsanalyse). De maatregelen in de gebiedsanalyse moeten garanderen dat de toedeling van ontwikkelingsruimte en als gevolg daarvan de verhoging van de depositie als gevolg van de handeling waarvoor dan toestemming wordt verleend – zij het binnen een dalende trend in stikstofdepositie over een periode van zes jaar bezien – niet leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding van de betrokken habitats en soorten (in strijd met artikel 6, tweede lid, Hrl). Uiteraard mag hierdoor ook de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, met inbegrip van een eventuele herstelopgave, niet in gevaar komen. Integendeel, ook de gebiedsspecifieke maatregelen moeten na invulling van de ontwikkelingsruimte, een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen. Zij hebben derhalve nadrukkelijk niet alleen

tot doel om ontwikkelingsruimte veilig te stellen. Daarnaast mogen andere – niet stikstof gevoelige – instandhoudingsdoelstellingen niet in het geding komen en wordt hier op gebiedsniveau specifiek op getoetst.

Als basis voor gebiedspecifieke maatregelen is per habitat een zogenaamde herstelstrategie vastgesteld, welke door een internationale reviewcommissie is beoordeeld en – na doorvoering van aanpassingen – goed is bevonden (zie par 4.2).

De PAS voorziet dus, naast de emissie maatregelen, voor elk gebied in een ambitieus pakket aan gebiedspecifieke (herstel)maatregelen. Op basis van de best beschikbare ecologische kennis wordt onderbouwd dat gelet op de instandhoudingsdoelstellingen en het pakket aan maatregelen de verminderde daling van de stikstofdepositie als gevolg van de reservering van een deel van de gerealiseerde daling ten behoeve van ontwikkelingsruimte, het realiseren van die doelstellingen niet frustreert. Deze onderbouwing toont aan dat Nederland met het maatregelenpakket in de gebiedsanalyse voldoet aan de randvoorwaarden die daaraan door de Vrl en Hrl worden gesteld. In de eerste plaats wordt met het maatregelenpakket, ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, Hrl verslechtering voorkomen. In de tweede plaats wordt, ter uitvoering van artikel 6, eerste lid, Hrl een basis gelegd (en worden deels ook al concrete stappen gezet) om toe te werken naar het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor elk stikstofgevoelig Natura 2000-gebied en daarmee naar een landelijk gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats en (leefgebieden van) soorten die volgens de Vrl en Hrl moeten worden beschermd.

Als aparte bijlagen B4 en B5a t/m B5c bij de PAS zijn voor de gebieden Elperstroomgebied en Eilandspolder, bij wijze van voorbeeld, gebiedsanalyses opgenomen. In deze gebiedsanalyses is voor de stikstofgevoelige habitattypen op gebiedsniveau de huidige kwaliteit, trend en knelpuntenanalyse weergegeven. Daarnaast is aangegeven hoe de verwachte stikstofdepositedaling eruit ziet en welke herstelmaatregelen, gegeven deze daling, benodigd zijn, zodat daarmee voor deze gebieden - rekening houdend met de benodigde ontwikkelingsruimte - de onderbouwing wordt gegeven dat aan de vereisten van de Vrl en Hrl wordt voldaan.

De aanvullende gebiedspecifieke maatregelen zijn niet zo zeer gericht op vermindering van de stikstofbelasting, maar bestaan vooral uit andersoortige maatregelen, zoals beheermaatregelen en hydrologische maatregelen. Deze gebiedspecifieke maatregelen worden ook wel aangeduid als 'herstelmaatregelen'. Met deze maatregelen wordt beoogd de gevolgen van, zowel de historische als toekomstige, stikstofdepositie voor de staat van instandhouding van de habitats en soorten waarop de bescherming van het gebied is gericht, aan te pakken. De gebiedspecifieke maatregelen bepalen niet rechtstreeks de omvang van de ontwikkelingsruimte, omdat de maatregelen geen invloed hebben op de hoogte van de optredende depositie als zodanig, maar, zoals gezegd, alleen de gevolgen daarvan aanpakken en gericht zijn op het bestendiger maken van de natuur tegen een stikstofoverbelasting.

De ontwikkelingsruimte is dus uitsluitend het resultaat van alle factoren en ontwikkelingen die van invloed zijn op de hoogte van de stikstofdepositie. Het nemen van gebiedspecifieke maatregelen rechtvaardigt dat de ontwikkelingsruimte daadwerkelijk beschikbaar kan worden gesteld en is daarom een noodzakelijke voorwaarde om de met AERIUS berekende ontwikkelingsruimte ten behoeve van stikstof emitterende handelingen toe te kunnen kennen. De gebiedsanalyse is wèl van invloed op de omvang van de ontwikkelingsruimte in die zin dat daaruit kan volgen dat de met AERIUS berekende potentiële ontwikkelingsruimte niet volledig

kan worden gebruikt omdat dan niet aan de randvoorwaarden wordt voldaan die volgen uit artikel 6, eerste en tweede lid, Hrl.

Voor een Natura 2000-gebied wordt geen ontwikkelingsruimte beschikbaar gesteld, zo lang er geen ecologisch getoetst maatregelenpakket (de gebiedsanalyse) is vastgesteld dat voldoet aan de randvoorwaarden die in het voorgaande zijn gesteld. De juridische garantie dat de maatregelen van de gebiedsanalyse worden uitgevoerd, wordt geboden door de wettelijke verplichting voor alle bestuursorganen die het aangaat, om het ecologisch 'goedgekeurde' gebiedsspecifieke maatregelenpakket dat in bij de PAS gevoegde gebiedsanalyse is opgenomen, ook daadwerkelijk uit te voeren. Deze uitvoeringsplicht is gesteld in artikel 19j, eerste lid, Nbwet en moet in samenhang met artikel 19kh, tweede lid, onder c, juncto derde lid, Nbwet worden gezien. Hierin is bepaald dat de daartoe bevoegde bestuursorganen zorg dragen voor een tijdige uitvoering van de in het programma beschreven of genoemde maatregelen. Dit gaat eveneens op voor maatregelen die in beginsel niet door het bestuursorgaan zelf worden getroffen, maar door de betrokken beheerders van gebieden. Het betrokken bestuursorgaan zal voorafgaand aan opname in de PAS de uitvoering van de maatregelen zeker moeten stellen.

3.3.3

Overzicht van te nemen maatregelen

In deze paragraaf worden voorbeelden gegeven van emissie maatregelen en gebiedsspecifieke maatregelen uit de PAS. Deze zijn dus niet alleen als instandhoudingsmaatregelen bedoeld, ter implementatie van artikel 6, eerste lid, Hrl, maar ook als passende maatregelen om te voorkomen dat verslechtering optreedt, ter artikel 6, tweede lid, Hrl, en als maatregelen die, mede, toestemmingverlening voor stikstof emitterende handelingen mogelijk maken, zonder dat daarbij strijdigheid ontstaat met artikel 6, tweede, derde en vierde lid, Hrl. In zoverre zal in de hiernavolgende paragrafen naar de onderhavige paragraaf worden terugverwezen.

De generieke, op beperking van stikstofemissies gerichte, instrumenten in het kader van de landbouw zijn o.a. opgenomen in de Meststoffenwet (gebruiksnormen voor meststoffen), het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (uitrijperioden en mestaanwendingstechnieken), het Besluit mestbassins milieubeheer (afdekplicht mestopslagen), het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (staleisen) en de Wet ammoniak en veehouderij (eisen in relatie tot zeer kwetsbare natuurgebieden). Deze worden elders in dit programma toegelicht.

Generiek beleid ten aanzien van de sectoren verkeer en industrie zijn bijvoorbeeld de Euro 6 eisen aan voertuigen, het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) op grond van de Wet milieubeheer en de maatregelen ter implementatie van de NEC-richtlijn en de Richtlijn Industriële Emissies.

Gebiedsspecifieke maatregelen, zoals in de gebiedsanalyses kunnen worden opgenomen, zijn bijvoorbeeld de maatregelen die worden genomen door waterbeheerders (waterschappen: grondwaterpeil en waterkwaliteit) en natuurbeheerders uit hoofde van hun taken en/of doelstellingen. Daarnaast kan worden gedacht aan de maatregelen, die kunnen worden genomen, doordat hiervoor subsidies beschikbaar worden gesteld, zoals provinciale subsidies voor natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer en functiewijziging, subsidies voor effectgerichte maatregelen tegen verzuring (zoals plaggen en chopperen), subsidies voor bedrijfsverplaatsing en inrichtingssubsidies. Verder kan de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur worden genoemd.

De planologische bestemming van de functies rond de Natura 2000-gebieden overeenkomstig de Wet ruimtelijke ordening en de landinrichting overeenkomstig de Wet inrichting landelijk gebied en de Reconstructiewet concentratiegebieden kunnen ondersteunend werken.

Als sluitstuk biedt de Nbwet enkele juridische instrumenten die kunnen worden ingezet om bij te dragen aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden:

- een vergunningplicht voor potentieel schadelijke handelingen (artikelen 19d e.v.);
- een aanschrijvingsbevoegdheid voor bestaand gebruik (artikel 19c);
- een zorgplicht (artikel 19l);
- een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om de toegang tot Natura 2000-gebieden te beperken (artikel 20);
- de verplichting als eigenaar/gebruiker om in het gebied bepaalde handelingen gericht op natuurbehoud of -herstel te gedogen (artikel 21);
- de vaststelling van beheerplannen (artikel 19a).

Voor meer informatie zie de "notitie juridische status beheerplan" (bijlage bij 31700 XIV, nr. 142).⁵

In de Nbwet zijn ingevolge de Crisis- en herstelwet met ingang van 31 maart 2010 ook nog de volgende aanvullende gebiedsgerichte instrumenten opgenomen, die met name zijn bedoeld om de stikstofproblematiek in de Natura 2000-gebieden aan te pakken:

- a. de bevoegdheid voor Gedeputeerde Staten (soms de Minister van EL&I) om passende maatregelen te nemen ter voorkoming van verslechtering van voor stikstof gevoelige habitats⁶, in de vorm van een individuele aanschrijving van degene wiens handelen stikstofdepositie veroorzaakt, strekkende tot de verplichting om binnen een bepaalde termijn preventieve of herstelmaatregelen te nemen, de handeling te staken of beperken en/of informatie te verschaffen;
- b. de bevoegdheid voor Provinciale Staten om bij verordening voornoemde verplichtingen generiek, voor categorieën van inrichtingen op te leggen (artikel 19ke Nbwet).

De instrumenten kunnen in het kader van de PAS dan wel de beheerplannen bij urgente situaties ook worden ingezet ter beperking van stikstofemissies van bestaande bedrijven die niet-vergunningplichtig zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld bedrijven die sinds de peildatum (7 december 2004)⁷ niet in betekenende mate zijn gewijzigd⁸, dan wel, ondanks uitbreidingen van bestaande handelingen en nieuwe handelingen, per saldo nergens in een Natura 2000-gebied een toename van stikstofdepositie veroorzaken (artikel 19kd Nbwet).

⁵ Met dien verstande dat dit document niet is geactualiseerd op het punt van de aanvullende instrumenten die met de Crisis- en herstelwet in de Nbwet zijn opgenomen.

⁶ Artikel 19ke, eerste lid, bevat de plicht voor het bevoegd gezag om zorg te dragen dat passende maatregelen worden genomen om verslechtering van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied te voorkomen, en om de in het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied ten aanzien van die habitats beschreven resultaten, bedoeld in artikel 19a, derde lid, onderdeel a, te verwezenlijken.

⁷ Op 7 december 2004 is door de Europese Commissie de lijst van gebieden van communautair belang vastgesteld. Vanaf die datum gold ingevolge artikel 4, vijfde lid, Hrl voor Nederland de verplichting om passende maatregelen te nemen voor de daarop opgenomen Natura 2000-gebieden om verslechtering van de kwaliteit van de habitats te voorkomen.

⁸ De uitspraak van de Afdeling van 31 maart 2010, nr. 200903784, is alleen van belang voor besluiten (besluiten inzake vergunningverlening, handhavingsverzoeken of de toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid) tussen 1 februari 2009 en 30 maart 2010.

Omgekeerd staan de instrumenten er niet aan in de weg dat bedrijven die na 7 december 2004 zijn gevestigd of gewijzigd en die wel hebben bijgedragen aan een toename van de depositie, onder omstandigheden toch nog kunnen worden 'gelegaliseerd', met een beroep op de PAS (eventueel met gebruikmaking van ontwikkelingsruimte) dan wel het beheerplan.

3.4 Passende maatregelen (artikel 6, tweede lid, Hrl)

Op grond van artikel 6, tweede lid, Hrl dienen de lidstaten passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in Natura 2000-gebieden niet verslechtert en dat er geen significant storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Deze bepaling geldt niet alleen voor de speciale beschermingszones voor typen natuurlijke habitats en habitats van soorten die op grond Hrl moeten worden aangewezen. Zij geldt ingevolge artikel 7 Hrl ook voor de speciale beschermingszones voor vogels, die op grond Vrl moeten worden aangewezen.

Onder 'verslechtering' wordt – aldus de leidraad van de Europese Commissie⁹ – een fysieke aantasting van een habitat verstaan. Daarbij moet worden gedacht aan alle invloeden op het milieu in de desbetreffende habitats, zoals de beschikbare ruimte, water, lucht en bodem. Alles wat afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding van een habitat of de mogelijkheid om die te bereiken geldt als een verslechtering. Met name gaat het dan om een vermindering van de oppervlakte van de habitat, een verzwakking van de voor het behoud nodige specifieke structuur en functies, of van de staat van instandhouding van de met de habitat geassocieerde typische soorten. In het kader van de PAS gaat het in dit verband alleen om de verslechtering van stikstofgevoelige (leefgebieden van) soorten of habitats.

3.4.1 Referentiedatum en referentietoestand

De referentiedatum om te bepalen of sprake is van verslechtering in de zin van artikel 6, tweede lid, Hrl is voor Vrl-gebieden 10 juni 1994 dan wel de latere aanwijzingsdatum en voor Hrl-gebieden 7 december 2004. Op die data werd op de desbetreffende gebieden het beschermingsregime van artikel 6 Hrl van toepassing. Sindsdien moet onder meer aan de verplichting van artikel 6, tweede lid, Hrl worden voldaan

Behalve een referentiedatum, is voor de toepassing van het vereiste van 'geen verslechtering' ook de 'referentietoestand' relevant. Hieraan wordt afgemeten of sprake is van een verslechtering in de zin van artikel 6, tweede lid, Hrl. De referentietoestand is, De referentietoestand is, zoals reeds eerder werd toegelicht, niet de hoogte van de stikstofdepositie als zodanig, maar de toestand waarin het habitatype of de soort verkeert, waarvoor gebiedsbescherming moet worden geboden. Deze hangt ook af van, onder meer, fysisch chemische en (hydro)morfologische condities. Het is dus mogelijk dat ondanks een toename van de stikstofdepositie sinds de referentiedatum toch geen sprake is van verslechtering ten opzichte van situatie op de referentiedatum. Het gaat in dit verband overigens om de situatie per habitat en soort, zoals genoemd in het definitieve besluit tot aanwijzing van het Vrl-gebied of Hrl-gebied. Indien een gebied van communautair belang nog niet definitief aangewezen is als Hrl-gebied, moet worden uitgegaan van de habitattypen en soorten, die waren vermeld op het standaardgegevensformulier. Met dit formulier is het gebied overeenkomstig artikel 4, tweede lid, Hrl bij de

⁹ Europese Commissie, *Beheer van "N2000"-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*, Luxemburg, 2000, ISBN 92-828-9051-1.

Europese Commissie aangemeld ten behoeve van plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang. Op dat formulier dienden alle te beschermen habitattypen en soorten te worden vermeld, die ten tijde van de aanmelding van het gebied aanwezig waren alsmede hun staat van instandhouding. Hieruit kan ook worden afgeleid wat voor habitattypen en soorten die in een definitief aanwijzingsbesluit zijn vermeld, de referentietoestand is, waarvan bij toepassing van artikel 6, tweede lid, Hrl moet worden uitgegaan.

3.4.2

Vereisten ingevolge artikel 6, tweede lid, Hrl

Zoals blijkt uit de gebiedsanalyses en paragraaf 4.1 is er in de meeste Natura 2000-gebieden sprake van een autonome afname van de stikstofdepositie. Op basis van de gebiedsanalyses is vervolgens bepaald of in samenhang hiermee voor die gebieden wordt voldaan aan artikel 6, tweede lid.

Indien zich in een Natura 2000-gebied ondanks de positieve autonome ontwikkeling van de stikstofdepositie, bijzondere omstandigheden hebben voorgedaan, waardoor sinds de referentiedatum per saldo toch sprake is geweest van een verslechtering (uitgaande van de referentiedatum en de referentiesituatie), dan is Nederland op grond van artikel 6, tweede lid, Hrl uiteraard gehouden die zo snel mogelijk ongedaan te maken.

Zoals de Europese Commissie in haar leidraad aangeeft, vereist artikel 6, tweede lid, Hrl dat lidstaten alle passende acties ondernemen die redelijkerwijs van hen mogen worden verwacht om te garanderen dat zich geen verslechtering of significante verstoring voordoet. Aan artikel 6, tweede lid, ligt het preventiebeginsel ten grondslag. De te nemen passende maatregelen moeten derhalve een anticiperend karakter hebben. Het is lidstaten niet toegestaan te wachten met het treffen van maatregelen tot het moment dat de verslechtering of significante verstoring daadwerkelijk plaatsheeft dan wel waar te nemen is, aldus de leidraad. Artikel 6, tweede lid, houdt voor de lidstaten een resultaatsverplichting in, waaraan te allen tijde moet worden voldaan.

De verplichting om passende maatregelen te nemen heeft niet alleen betrekking op verslechteringen en significante verstoringen als gevolg van nieuwe handelingen en gebeurtenissen, maar evenzeer op gevolgen van handelingen uit het verleden, bestaand gebruik, autonome ontwikkelingen en natuurlijke omstandigheden. Daarbij kan het – blijkens jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie¹⁰ – ook gaan om eerder in overeenstemming met artikel 6, derde lid, Hrl toegestane plannen en projecten, die naderhand toch een verslechtering of verstoring blijken mee te brengen, ook als dat niet te wijten is aan een fout van het bevoegd gezag.

Een tijdelijke achteruitgang van de situatie in een Natura 2000-gebied hoeft niet altijd meteen ook als een verslechtering in de zin van artikel 6, tweede lid, Hrl te worden aangemerkt. Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak over gaswinning onder de Waddenzee overwogen dat de gunstige staat van instandhouding voor wadplaten niet in het geding is, omdat de tijdelijke afname beperkt is in verhouding tot de natuurlijke variatie en geen nadelige effecten heeft voor het bodemleven. Zoals eerder is aangegeven hoeft ook een geringe toename van de stikstofdepositie niet altijd als een verslechtering te worden aangemerkt, omdat deze niet per definitie leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding van de habitats en (leefgebieden van) soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen, met name omdat er ook positieve

¹⁰ Eerder het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld door een beter beheer of een verbetering van de waterhuishouding van het gebied.

Een maatregel is volgens de leidraad van de Europese Commissie passend als zij bijdraagt aan een gunstige instandhouding van de betrokken habitattypen en soorten, rekening houdend met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Wat een maatregel concreet moet inhouden, hangt af van de concrete situatie en moet worden beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied, met inbegrip van een eventuele verbeteropgave die daarin is opgenomen. Van een verslechtering in de zin van artikel 6, tweede lid, Hrl kan daarom ook sprake zijn indien de noodzakelijke condities voor realisatie van de verbeteropgave verslechteren. Het moet gaan om serieuze inspanningen en alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen om het nagestreefde resultaat te bereiken, moeten worden genomen.

De maatregelen die al onder 'instandhoudingsmaatregelen' zijn besproken, dragen bij aan het behoud en herstel van habitats en soorten in de Natura 2000-gebieden en kunnen daarom mede worden beschouwd als passende maatregelen om verslechtering van de kwaliteit van habitats en significante verstoring van soorten te voorkomen. In praktijk is het in feite niet goed mogelijk om een daadwerkelijk onderscheid te maken tussen de maatregelen die als passende maatregel, onderscheidenlijk instandhoudingsmaatregel, moeten worden aangemerkt. Dit onderscheid is ook niet van belang zolang aantoonbaar op basis van de best beschikbare kennis kan worden onderbouwd dat met de maatregelen wordt voldaan aan de verplichtingen op grond van artikel 6, eerste lid en tweede lid, Hrl.

3.5 Toestemmingverlening

In deze paragraaf wordt aangegeven op welke wijze het verlenen van toestemming voor stikstofemitterende handelingen verloopt. Allereerst wordt echter ingegaan op de inzet van de PAS ten behoeve van toestemmingverlening. Tot slot wordt ook nog kort ingegaan op de rol die AERIUS hierbij speelt.

De toestemming die overeenkomstig artikel 6 Hrl, derde en vierde lid, voor een project wordt verleend, kan juridisch gezien verschillende vormen aannemen.

De volgende vormen van toestemming zijn te onderscheiden:

- a. een vergunning op grond van artikel 19d Nbwet;
- b. een verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- c. een tracébesluit op grond van de Tracéwet, dan wel een wegaanpassingsbesluit op grond van de Spoedwet wegverbreding;
- d. opname in een beheerplan op grond van artikel 19a Nbwet;

Daarnaast is er de vaststelling van een plan als bedoeld in artikel 19j, waarin een project of handeling is opgenomen, zoals een bestemmingsplan. Daarbij moet worden bedacht dat op grond van de Nbwet het project dat op grond van het betreffende plan kan worden gerealiseerd, eveneens onderworpen moet worden aan een passende beoordeling en een aparte toestemming.

In al deze gevallen moet worden voldaan aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 6, derde en vierde lid, Hrl. Genoemde besluiten dienen volgens artikel 19d Nbwet ook ter implementatie van artikel 6, tweede lid, Hrl, zodat ook aan de vereisten van die bepaling moet worden voldaan.

De vorm waarin voor een handeling toestemming wordt verleend, is niet relevant voor de mogelijkheid dat ten behoeve van de toestemmingverlening op grond van de PAS ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld. De toedeling van ontwikkelingsruimte voor een handeling geschiedt dus niet exclusief via vergunningverlening op grond van artikel 19d Nbwet. In dat geval zou niet voor alle handelingen van ontwikkelingsruimte gebruik kunnen worden gemaakt. Hiervoor is geen enkele reden en een dergelijke beperking volgt dan ook niet uit de Nbwet. In de vorm van beleidsregels en zo nodig een ministeriele regeling zal zoals gezegd de doorwerking van de PAS in de diverse besluitvorming doorwerking krijgen.

Blijkens artikel 19kh, vierde lid, Nbwet wordt de ontwikkelingsruimte namelijk toegedeeld aan handelingen in en buiten de Natura 2000-gebieden die op grond van artikel 19km, eerste lid, Nbwet in het beheerplan zijn of nog worden opgenomen. Het daadwerkelijke gebruik van de door het bevoegd gezag toebedeelde ontwikkelingsruimte gebeurt onder toepassing van de daarvoor in de PAS opgenomen beleidsregel(s) op het moment waarop voor een handeling toestemming wordt verleend. Op dat moment moet de benodigde ontwikkelingsruimte in mindering worden gebracht op de (nog) beschikbare ontwikkelingsruimte. Wel geldt de voorwaarde dat het desbetreffende Natura 2000-gebied in de PAS is opgenomen op grond van artikel 19kg, omdat, zoals in het voorgaande al is toegelicht, alleen ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld als er een ecologisch getoetst maatregelenpakket (gebiedsanalyse) is vastgesteld. Hiervoor geldt namelijk de wettelijke uitvoeringsplicht ingevolge artikel 19kj, eerste lid, Nbwet. Aldus, is verzekerd dat door de gebruikmaking van ontwikkelingsruimte geen verslechtering in de zin van artikel 6, tweede lid, Hrl optreedt en evenmin de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen wordt gedwarsboemd.

In dit verband is bovendien van belang dat in de gevallen b, c, d en vaststelling van een plan als bedoeld in artikel 19j Nbwet die in het voorgaande zijn onderscheiden, naast het toestemmingsbesluit geen afzonderlijke vergunning is vereist op grond van artikel 19d Nbwet, zodat de toedeling van ontwikkelingsruimte in beginsel ook niet langs die weg kan plaatsvinden. In andere gevallen dan vergunningverlening op grond van artikel 19d Nbwet vindt de volledige habitattoets, zoals vereist op grond van artikel 6, derde en vierde lid, Hrl, plaats in het kader van dat toestemmingsbesluit. De habitattoets omvat, als onderdeel van de passende beoordeling, zo nodig de toedeling en gebruikmaking van ontwikkelingsruimte. Dit kan nodig zijn om in de passende beoordeling ten behoeve van het toestemmingsbesluit tot de conclusie te komen dat geen sprake is van 'aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied' en in overeenstemming met het vereiste van artikel 6, tweede lid, Hrl verslechtering wordt voorkomen.

Bij toestemmingverlening ten behoeve van handelingen die stikstofdepositie veroorzaken, moet gebruik worden gemaakt van AERIUS. Gebruikmaking van dit model voor stikstofdepositie zal worden voorgeschreven bij ministeriële regeling op grond van de artikelen 19kb, eerste lid, 19kd, tweede lid, Nbwet en 29a Nbwet. Bezien wordt of aansluiting bij de Regeling beoordeling luchtkwaliteit mogelijk is. AERIUS geeft informatie over de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied en kan derhalve altijd worden toegepast, ook als het een Natura 2000-gebied betreft dat niet in de PAS is opgenomen. Alleen levert AERIUS in dat geval slechts een bouwsteen op ten behoeve van de toestemmingverlening voor een stikstofemitterende handeling, omdat op basis van de gegevens over de stikstofdepositie alléén nog geen uitspraak kan worden gedaan of de depositie significante gevolgen voor het gebied heeft.

AERIUS heeft alleen betrekking op stikstofdepositie en niet op andere aspecten die relevant zijn voor het optreden van significante gevolgen voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Daarbij zijn de navolgende situaties te onderscheiden:

1. In het kader van de cumulatie kan AERIUS wel andere projecten en plannen meenemen voor het aspect stikstof, maar niet voor zover de doelstelling voor een stikstofgevoelig habitat /soort door een andere nadelig effect in het geding kan komen;
2. AERIUS kan niet worden gebruikt om de mogelijke effecten van het te toetsen project of plan die niet door stikstof worden veroorzaakt, te bepalen.

In het kader van de PAS wordt voor die andere aspecten geen informatie verstrekt.

Vandaar dat in het kader van de PAS, zoals nu uitgewerkt, geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid van artikel 19kh, vijfde lid, Nbwet. Hierin wordt de mogelijkheid geopend om in het programma projecten op te nemen waarvoor een volledige passende beoordeling is verricht en geen vergunning op grond van artikel 19d Nbwet meer nodig is. Het is vanwege alle situatiespecifieke omstandigheden waarmee in hun onderling verband rekening zou moeten worden gehouden, op dit moment niet doenlijk om bij een landelijke aanpak overeenkomstig de PAS over de andere aspecten definitieve uitspraken te doen die toestemmingverlening mogelijk maken.

De toetsing via artikel 19d Nbwet verloopt als volgt. In de voortoets of screening (in de termen van de Europese Commissie) bekijkt de initiatiefnemer, gecontroleerd door het bevoegd gezag, of de voorgenomen handeling een verslechtering of significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan veroorzaken. Daarvoor wordt in de eerste plaats op grond van AERIUS bepaald of en zo ja in welke mate sprake zal zijn van een toename van depositie tengevolge van de specifieke activiteit. Deze wordt met AERIUS inzichtelijk gemaakt voor het jaar dat voor die activiteit relevant is. Indien vanwege deze toename of enig ander aspect, verslechtering of significante gevolgen niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten, is een toestemmingsbesluit vereist. Indien sprake is van een plan of project in de zin van artikel 6, derde lid, Hrl, waarvan niet op voorhand met zekerheid kan worden gezegd dat het geen enkel significant gevolg voor een Natura 2000-gebied kan veroorzaken, moet hiervoor eerst een passende beoordeling worden uitgevoerd. Indien daaruit volgt dat geen sprake zal zijn van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied, kan de toestemming worden verleend.

In de voortoets gaat het om de vraag òf voor een handeling toestemming is vereist en, indien sprake is van een plan of project in de zin van artikel 6, derde lid, Hrl een passende beoordeling moet worden verricht. Er mag in dat stadium blijkens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog geen rekening worden gehouden met de positieve gevolgen van de mitigerende maatregelen die eventueel kunnen worden getroffen. Mitigerende maatregelen zijn maatregelen die in samenhang met het plan of project worden getroffen teneinde de gevolgen daarvan voor Natura 2000-gebieden tegen te gaan.

De maatregelen die worden getroffen, omvatten in de eerste plaats de emissie maatregelen. Deze leiden tot een vermindering van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Een deel van deze vermindering wordt als ontwikkelingsruimte beschikbaar gesteld. In de tweede plaats zijn dit de gebiedsspecifieke maatregelen, die ervoor zorgen dat ook na toedeling van ontwikkelingsruimte geen sprake is van een verslechtering van het Natura 2000-gebied. Dit geldt alleen voor Natura 2000-gebieden die in de PAS zijn opgenomen

en waarvoor eerst een ecologisch gevalideerd gebiedsspecifiek maatregelenpakket (de gebiedsanalyse) is vastgesteld.

Deze maatregelen zijn deels bedoeld als instandhoudingsmaatregelen ter verbetering van de staat van instandhouding van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en, in relatie tot de handelingen, deels als mitigerende maatregelen waardoor ontwikkelingsruimte beschikbaar kan worden gesteld ten behoeve van economische en andere handelingen van maatschappelijk belang. In het toekennen van ontwikkelingsruimte aan een concreet project of plan wordt vorm gegeven aan het mitigerende karakter van de maatregelen.

De in het kader van de PAS te nemen maatregelen hebben dus in feite een tweeledig doel:

1. behoud van de natuurkwaliteit en het leggen van de basis om op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen realiseren en;
2. realiseren van ontwikkelingsruimte met daarbij de onderbouwing dat het gebruik van ontwikkelingsruimte mogelijk is zonder dat dit ten koste gaat van het eerste doel zoals hierboven omschreven.

De maatregelen zijn daarbij veelal niet direct 1 op 1, zoals in het kader van de huidige vergunningverlening zonder de PAS, gekoppeld of te koppelen aan een specifiek project of plan. Er ligt wel een nadrukkelijke en directe koppeling tussen het pakket aan maatregelen en de ontwikkelingsruimte die op basis daarvan op project- of planniveau wordt gebruikt: zonder dat pakket geen ontwikkelingsruimte en zonder die ontwikkelingsruimte geen vergunningverlening/besluitvorming op grond van de PAS. Juridisch gezien zijn de maatregelen enerzijds vanwege die directe koppeling met de voor een project of plan benodigde ontwikkelingsruimte te duiden als mitigerende maatregelen en anderzijds ter uitvoering van artikel 6, eerste en tweede lid, HR zoals hierboven aangegeven te duiden als passende - respectievelijk instandhoudingsmaatregelen. Het is daarbij in feite niet mogelijk om per maatregel aan te geven of deze mitigerend, dan wel passend of instandhoudend is. Dat is ook niet relevant aangezien met het pakket aan maatregelen op programma niveau uitvoering wordt gegeven aan zowel de verplichtingen op grond van artikel 6, eerste lid en tweede lid, als in het kader van concrete besluitvorming de verplichting op grond van artikel 6, derde lid, Hrl. De in hoofdstuk 5 en 6 beschreven invulling van de monitoring alsmede de bijsturing zijn daarbij essentieel als waarborg dat inderdaad aan die verplichtingen wordt voldaan. Vanwege die directe koppeling tussen de maatregelen en de voor vergunningverlening / besluitvorming benodigde ontwikkelingsruimte (ter ondervanging van de project-, plantoename) is voor wat betreft de gebiedsspecifieke maatregelen dan ook geen sprake van compenserende maatregelen. Dit kan alleen dan anders liggen indien er onvoldoende ontwikkelingsruimte is en buiten het kader van de PAS vanwege het ontbreken van (andere) mitigerende maatregelen, het ADC spoor moet worden doorlopen.

Voor de beoordeling op project/plan niveau brengt dit met zich mee dat voor zover ontwikkelingsruimte noodzakelijk is om aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied te kunnen uitsluiten, een passende beoordeling ingevolge artikel 6, derde lid voor het aspect stikstof noodzakelijk is. In dat geval kan enkel door rekening te houden met het voor het gebied opgestelde pakket aan (mitigerende) maatregelen vorenbedoelde aantasting met zekerheid worden uitgesloten.'

Indien de stikstofemitterende handeling kan leiden tot een toename van de depositie op een stikstofgevoelig gebied dat een hoge achtergronddepositie heeft terwijl stikstofgevoelige habitats en (leefgebieden van) soorten in het gebied in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, kan doorgaans, ook bij kleine

toenames, niet met een voortoets worden volstaan. Indien sprake is van een plan of project in de zin van artikel 6, derde lid, moet dan eerst een passende beoordeling worden verricht om vast te stellen of het plan of project kan leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. In de passende beoordeling ten behoeve van de vaststelling van het plan of de toestemmingverlening voor een project mag wèl rekening worden gehouden met mitigerende maatregelen.

De handelingen en maatregelen die in de PAS zijn opgenomen, hangen onlosmakelijk samen en moeten daarom als één geheel worden gezien. Deze maatregelen zijn deels bedoeld als instandhoudingsmaatregelen ter verbetering van de staat van instandhouding van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en, in relatie tot de handelingen, deels als mitigerende maatregelen waardoor ontwikkelingsruimte beschikbaar kan worden gesteld ten behoeve van economische en andere handelingen van maatschappelijk belang. In paragraaf **(PM)** is al toegelicht dat voor deze aanpak is gekozen in overeenstemming met artikel 2 Vrl en artikel 2, derde lid, Hrl. Daarbij geldt als randvoorwaarde dat in geen geval sprake mag zijn van een verslechtering van Natura 2000-gebieden. Dit houdt in dat alleen toestemming kan worden verleend indien voor de handeling voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is.

De maatregelen die worden getroffen, omvatten in de eerste plaats de emissie maatregelen, waardoor ontwikkelingsruimte beschikbaar kan worden gesteld. In de tweede plaats zijn dit de gebiedsspecifieke maatregelen, die ervoor zorgen dat ook na toedeling van ontwikkelingsruimte geen sprake is van een verslechtering van het Natura 2000-gebied. Dit geldt alleen voor Natura 2000-gebieden die in de PAS zijn opgenomen en waarvoor eerst een ecologisch goedgekeurd gebiedsspecifiek maatregelenpakket (de gebiedsanalyse) is vastgesteld. Indien voor de handeling voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is, kan hiervoor toestemming worden verleend.

In de paragraaf 'instandhoudingsmaatregelen' is reeds toegelicht dat toedeling en gebruikmaking van ontwikkelingsruimte uitsluitend mogelijk is nadat het desbetreffende Natura 2000-gebied in de PAS is opgenomen en voor dat gebied een gebiedsspecifiek maatregelenpakket (de gebiedsanalyse) is vastgesteld.

Het bevoegd gezag houdt wel de mogelijkheid om voor bepaalde activiteiten extra mitigerende maatregelen op te leggen. Dit ingeval er sprake is van een gebied waar het vooralsnog niet ecologisch te onderhouden valt dat de achteruitgang kan worden stopgezet en/of een gebied waar (lokaal) schaarste is aan ontwikkelingsruimte.

In het toestemmingsbesluit hoeft geen aparte motivering meer te worden opgenomen op welke wijze rekening is gehouden met externe werking, cumulatie van gevolgen, bestaand gebruik, en autonome ontwikkelingen, voor zover relevant voor de stikstofdepositie. Dat is allemaal al in AERIUS meegenomen. Zoals eerder al werd opgemerkt, zal toepassing van AERIUS bij ministeriële regeling verplicht worden gesteld.

3.5.1

Specifieke situaties

Bij het voorgaande moeten nog enkele kanttekeningen worden gemaakt, die alleen in specifieke situaties van belang zijn.

3.5.1.1 Buitenlandse gebieden

Het programma stikstof heeft geen betrekking op buitenlandse Natura 2000-gebieden. Met AERIUS kan de bijdrage van uit Nederlandse emissies op stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in andere lidstaten worden berekend. Indien een handeling stikstofdepositie op een dergelijk gebied kan veroorzaken, moet hier rekening mee worden gehouden, zoals door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is bevestigd. Indien op grond van de voortoets niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat significante gevolgen kunnen optreden, is in het kader van de passende beoordeling ten behoeve van vergunningverlening een aanvullende toetsing nodig met betrekking tot het Natura 2000-gebied in de andere lidstaat voordat voor de handeling toestemming kan worden gegeven. Deze aanvullende beoordeling is maatwerk en dient door de initiatiefnemer te worden verricht. Het bevoegd gezag toetst of de passende beoordeling toereikend is om toestemming voor het project te kunnen verlenen. Ook het omgekeerde kan zich voordoen, oftewel dat sprake is van depositie van een activiteit in Duitsland op een gebied dat deel uitmaakt van de PAS. Met AERIUS kan die depositie niet worden bepaald en zal los van de PAS beoordeling daarvan dienen plaats te vinden.

3.5.1.2 ADC-procedure

Indien voor een stikstofemitterende handeling die kan leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied, geen ontwikkelingsruimte (meer) beschikbaar is en geen andere toereikende mitigerende maatregelen mogelijk zijn, kan als ultimum remedium worden bezien of wordt voldaan aan de vereisten van artikel 6, vierde lid, Hrl (de zogenaamde ADC criteria). Deze vereisten houden in dat voor een plan of project alleen toestemming kan worden verleend indien met de doelstelling een dwingende reden van groot openbaar belang is gemoeid, er geen alternatieven zijn waarmee die doelstelling ook in voldoende mate kan worden gerealiseerd en compensatiemaatregelen worden genomen waarmee de samenhang van het Natura-netwerk 2000 wordt hersteld. De maatregelen die bij wijze van compensatie worden getroffen, moeten verder gaan dan de maatregelen die reeds verplicht zijn uit hoofde van artikel 6, eerste en tweede lid, Hrl en die al in de PAS zijn opgenomen. Het spreekt vanzelf dat hier sprake is van maatwerk, waarbij alleen in uitzonderlijke omstandigheden nog toestemmingverlening mogelijk is.

Zoals in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn is aangegeven, kan, ingeval bij de realisatie van een plan of project prioritaire habitats of soorten in het geding zijn, als grond voor de vaststelling van het plan of verlening van de vergunning aan het project slechts beroep worden gedaan op de drie genoemde, voor het leven van burgers fundamentele waarden. Indien andere dwingende redenen van groot openbaar belang aan de orde zijn, kan in dat geval pas na advies van de Europese Commissie tot vergunningverlening worden besloten.

3.5.2 *De verdeling van ontwikkelingsruimte*

Zonder nadere regeling zou de ontwikkelingsruimte die via de PAS beschikbaar wordt gesteld, bij toestemmingverlening voor stikstofemitterende handelingen moeten worden toegedeeld aan de handelingen waarvoor het eerst een toestemmingsbesluit moet worden genomen, dat wil zeggen in de volgorde waarin de aanvragen om toestemming worden ontvangen. Dit is alleen al lastig omdat de volgorde van de aanvragen, die bij de verschillende bestuursorganen worden ingediend, zonder nadere voorziening moeilijk is te bepalen. Bovendien is dat niet de intentie van het programma. Het risico bestaat dan namelijk dat er geen ruimte meer over is voor handelingen die beleidsmatig gezien prioriteit hebben, op het moment waarop voor deze handelingen aanspraak op ontwikkelingsruimte wordt

gemaakt. Voor de toedeling van ontwikkelingsruimte zal een voorkeursvolgorde worden aangegeven. Dat zal gebeuren door in een bijlage bij de PAS ontwikkelingsruimte te reserveren voor specifiek benoemde handelingen waaronder in ieder geval landelijke en bovenregionale projecten en plannen, en voor handelingen die plaatsvinden in het kader van sectoren als veehouderij, industrie en verkeer. Het bestuursorgaan dat toestemming voor die handelingen verleent, kan gebruik maken van de ontwikkelingsruimte die hiervoor in de PAS is gereserveerd. De voor deze projecten gereserveerde ontwikkelingsruimte kan niet worden gebruikt ten behoeve van toestemmingverlening voor andere handelingen. Hoewel de formele toekenning van ontwikkelingsruimte dus pas geschiedt bij de toestemmingsverlening, wordt de keuze waar de beschikbare ontwikkelingsruimte voor is bestemd dus grotendeels al bij de reservering gemaakt.

Er wordt ook enige ontwikkelingsruimte gereserveerd om andere handelingen mogelijk te maken, om te voorkomen dat elke economische of andere gewenste maatschappelijke ontwikkeling, zoals andere bouwprojecten dan infrastructuurprojecten, bij voorbaat wordt geblokkeerd. Hiervoor wordt ontwikkelingsruimte toegedeeld in de volgorde van ontvangst van aanvragen om toestemmingverlening voor de handelingen waarvoor niet specifiek ontwikkelingsruimte is gereserveerd, bijvoorbeeld ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan waarin ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt die tot meer stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied kunnen leiden, ontwikkelingsruimte gebruiken. Dit kan uiteraard alleen voor zover er nog ontwikkelingsruimte beschikbaar is en op voorwaarde dat de toedeling van de voor het plan benodigde ontwikkelingsruimte van de beschikbare ontwikkelingsruimte wordt afgeschreven zodat deze ruimte niet dubbel kan worden gebruikt. Dit gebeurt door het bevoegd gezag dat de ontwikkelingsruimte beheert en de toedeling registreert.

De voorkeursvolgorde bij de toedeling van ontwikkelingsruimte is een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover vastgesteld door het bestuursorgaan dat de bevoegdheid uitoefent waarop de beleidsregel betrekking heeft. Dat zijn de bestuursorganen die de PAS hebben ondertekend. Een beleidsregel is namelijk gekoppeld aan de uitoefening van een bevoegdheid. Een dergelijke regel geeft aan op welke wijze een bestuursorgaan voornemens is deze bevoegdheid uit te oefenen. Hierdoor is de juridische doorwerking naar toestemmingsbesluiten verzekerd. Voor toestemmingsbesluiten voor handelingen zijn verschillende bestuursorganen bevoegd, met name de Ministers van EL&I en van I&M en Gedeputeerde Staten van iedere provincie. Al deze bestuursorganen ondertekenen de PAS, met inbegrip van de daarbij behorende bijlage waarin de voorkeursvolgorde is vastgelegd. Indien de wens bestaat de voorkeursvolgorde te wijzigen of de omvang van de reserveringen die zijn gedaan, te wijzigen, kunnen de betrokken bestuursorganen hier invulling aan geven door een daartoe strekkende beleidsregel vast te stellen en bekend te maken, op dezelfde wijze als bij de totstandkoming van de PAS (zie paragraaf 3.2).

3.5.3 *Registratie van toedeling van ontwikkelingsruimte*

De ontwikkelingsruimte mag maar één keer worden gebruikt. Het is daarom van belang dat voor elk Natura 2000-gebied een registratie wordt bijgehouden waaruit kan worden afgelezen of er (nog) ontwikkelingsruimte beschikbaar is. De registratie is in handen van het bestuursorgaan dat voor het desbetreffende Natura 2000-gebied het beheerplan vaststelt en zal door AERIUS worden gefaciliteerd. Indien verschillende bestuursorganen bevoegd gezag zijn voor het beheerplan, wordt de registratie bijgehouden door het bestuursorgaan dat daarbij als voortrekker optreedt.

Voor de toedeling van ontwikkelingsruimte wordt de volgende procedurele werkwijze in het programma vastgesteld.

Het bevoegd gezag dat voornemens is voor een handeling met gebruikmaking van ontwikkelingsruimte toestemming te verlenen, moet zich er eerst van vergewissen dat er voor de handeling, met inachtneming van de als beleidsregel vastgelegde voorkeursvolgorde, ontwikkelingsruimte beschikbaar is. Daartoe richt het zich tot het bestuursorgaan dat voor de registratie van de toedeling van ontwikkelingsruimte verantwoordelijk is. Dat is het bevoegd gezag voor het beheerplan, of indien verschillende bestuursorganen bevoegd zijn, het bevoegd gezag dat als voortrekker hiervoor fungeert. Als er ontwikkelingsruimte beschikbaar is, boekt het bestuursorgaan dat voor de registratie verantwoordelijk is, de benodigde ontwikkelingsruimte af van de beschikbare ontwikkelingsruimte (in het bijzonder de ontwikkelingsruimte die beschikbaar is voor die handeling, indien deze in de bijlage bij de PAS specifiek is benoemd, dan wel voor de categorie van handelingen waartoe de handeling behoort, onderscheidenlijk de sector waarbinnen de handeling wordt verricht). Vervolgens geeft dat bestuursorgaan aan het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor de toestemmingverlening, het groene licht. Pas dan is zekerheid verkregen dat de voor toestemmingverlening benodigde ontwikkelingsruimte kan worden aangewend en niet reeds voor een andere handeling is opgebruikt. Eerder kan het toestemmingsbesluit niet worden genomen. De ontwikkelingsruimte wordt dus feitelijk toegekend door het bevoegd gezag dat voor een handeling toestemming verleent.

De mededeling van het bestuursorgaan dat voor registratie van de ontwikkelingsruimte verantwoordelijk is, dat de benodigde ontwikkelingsruimte nog beschikbaar is, vormt geen besluit op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Hoewel de mededeling een voorwaarde is om een toestemmingsbesluit te kunnen nemen, is zij niet zelfstandig op rechtsgevolg gericht. Indien een belanghebbende van mening is, dat ten onrechte van ontwikkelingsruimte gebruik wordt gemaakt, kan hij dit aan de orde stellen in het kader van een beroep tegen het toestemmingsbesluit.

De reden dat het bevoegd gezag voor het beheerplan de toekenning van ontwikkelingsruimte beheert en registreert is gelegen in het feit dat dit bestuursorgaan de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied in kwestie zal moeten realiseren. In een beheerplan wordt vastgelegd hoe en wanneer de natuurdoelen voor een gebied gehaald worden. Het bevoegd gezag voor het beheerplan is verantwoordelijk voor de opstelling en vaststelling van de gebiedsanalyse en de voordracht voor opname van het Natura 2000-gebied in de PAS. Indien uit de monitoring van de effecten van de maatregelen blijkt dat bijsturing nodig is, zal het bevoegd gezag voor het beheerplan het initiatief moeten nemen voor eventuele bijsturing. Op welke wijze hierin wordt voorzien, zal in beleidsregel in het programma worden vastgelegd.

Een afwijkende regeling geldt indien ontwikkelingsruimte uitsluitend wordt gereserveerd voor handelingen waarvoor de Minister van I&M, in overeenstemming met de Minister van EL&I, bevoegd gezag is. Aangezien de ministers de PAS hebben ondertekend, is ook in dat geval sprake van een beleidsregel ten behoeve van toestemmingverlening. Daarom kunnen zij ten behoeve van toestemmingverlening voor een dergelijke handeling direct gebruik maken van de (nog) beschikbare ruimte, op voorwaarde dat zij de toedeling ook registreren. In de PAS wordt op grond van artikel 19kh, vierde lid, Nbwet ontwikkelingsruimte gereserveerd voor benoemde belangrijke nationale en regionale projecten, waaronder de MIRT-

projecten (opgenomen in het MIRT- projectenboek zoals gevoegd bij de Rijksbegroting) en de snelheidsverhoging naar 130 km/u¹¹ (zie bijlage 5, **PM** nog nader uit te werken). Voorwaarde voor de reservering is dat de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar de gereserveerde ontwikkelingsruimte betrekking op heeft, opgenomen zijn in de PAS en er geen sprake is van schaarste aan ontwikkelingsruimte. In geval het gebieden betreft waar vooralsnog geen sluitende ecologische onderbouwing ligt en/of waar schaarste is aan ontwikkelingsruimte geldt als aanvullende voorwaarde dat er een bestuurlijk afgehechte maatwerkoplossing is hoe hiermee om te gaan (zie par 4.3.2 en 4.4.1). Voor de toedeling van ontwikkelingsruimte geldt dat aan dergelijke projecten in dit programma per voorgedragen Natura 2000-gebied (en per daarbinnen relevant habitattype of soort) ontwikkelingsruimte wordt toebedeeld.

De ministers hoeven dan niet eerst aan het bevoegd gezag voor het beheerplan, dat in andere situaties ontwikkelingsruimte beheert en de toedelingen registreert, te vragen of er nog ontwikkelingsruimte beschikbaar is, maar beheren de voor hun projecten gereserveerde ontwikkelingsruimte zelf en registreren uit dien hoofde ook de toedelingen. De gereserveerde ontwikkelingsruimte kan niet aan andere handelingen worden toegekend, omdat zij 'geormerkt' is voor de projecten waarop de reservering betrekking heeft.

Het kan voorkomen dat voor een handeling achtereenvolgens verschillende toestemmingsbesluiten nodig zijn. Een eerste toestemming die benodigd is voor het mogelijk maken van een handeling kan bijvoorbeeld de vorm van een plan hebben, zoals een bestemmingsplan. Een tweede toestemming, bijvoorbeeld een vergunning op grond van artikel 19d Nbwet, kan nodig zijn voor de realisatie van een van de bestemmingen die in het plan is opgenomen. In een dergelijk geval dient al bij de vaststelling van het plan een reservering van ontwikkelingsruimte te worden gemaakt, zodat deze later niet al blijkt te zijn opgemaakt ten behoeve van een andere handeling. In het gegeven voorbeeld wordt de benodigde ontwikkelingsruimte dus, conform de beleidsregel, al bij de planvaststelling ten behoeve van de vergunningverlening gereserveerd voor het jaar waarin de handeling tot uitvoering zal komen en vervolgens bij de vergunningverlening definitief afgeschreven. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat bij de nadere uitwerking van het concrete project of handeling het effect in stikstofdepositie anders uit kan pakken dan bij de planvorming is in geschat.

Er is sprake van een reservering, omdat de planvaststelling nog niet tot stikstofdepositie zal leiden. Dat is pas het geval indien voor de stikstofemitterende handeling toestemming wordt verleend. In de passende beoordeling die ten behoeve van de toestemmingverlening wordt verricht, kan dan worden geconcludeerd dat de handeling, na toedeling van ontwikkelingsruimte, niet zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

Indien het bevoegd gezag voor toestemmingverlening voor een handeling die stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied veroorzaakt, de PAS niet heeft ondertekend, gelden de voorkeursvolgorde en reserveringen in de PAS niet als beleidsregel voor de uitoefening van deze bevoegdheid. De beleidsregel moet namelijk worden vastgesteld door het bevoegd gezag dat de bevoegdheid uitoefent. Een voorbeeld hiervan is de vaststelling van een bestemmingsplan door de gemeenteraad, met name indien voor de realisatie van de bestemming in het kader van de bescherming van Natura 2000-gebieden geen vervolgbesluit, zoals een vergunning op grond van artikel 19d Nbwet, meer is vereist. De passende beoordeling vindt dan uitsluitend plaats in het kader van de vaststelling van het

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 32 646 nr. 13.

bestemmingsplan (artikel 19j Nbwet). In dat geval kan de gemeenteraad aan het bevoegd gezag dat de toekenning van ontwikkelingsruimte beheert en registreert, vragen of ten behoeve van de vaststelling van het bestemmingsplan zo nodig gebruik kan worden gemaakt van ontwikkelingsruimte. Indien dit mogelijk is, wordt de benodigde ontwikkelingsruimte door dit bevoegd gezag afgeboekt van de ontwikkelingsruimte die nog beschikbaar is voor andere handelingen zodat deze niet dubbel gebruikt kan worden. Aldus kan worden voorkomen dat de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden meer stijgt dan bij de vaststelling van de PAS is beoogd. Indien in het gegeven voorbeeld de gemeenteraad besluit dat geen gebruik zal worden gemaakt van ontwikkelingsruimte, waarvoor de instemming is vereist van het bevoegd gezag dat de toekenning van ontwikkelingsruimte beheert en registreert, zal hij zelf ervoor moeten zorgen dat een toename van de depositie op een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied niet leidt tot verslechtering van het Natura 2000-gebied. De ontwikkelingsruimte die ontstaat als gevolg van maatregelen in het kader van de PAS, wordt dus uitsluitend toegekend ten behoeve van handelingen indien verzekerd is dat de toegekende ontwikkelingsruimte is afgeboekt van de via de PAS beschikbaar gestelde ontwikkelingsruimte.

In de beleidsregels zal ook worden aangegeven wat er gebeurt, indien naar verwachting ontwikkelingsruimte die voor een handeling of categorie van handelingen gereserveerd, onbenut zal blijven. Deze kan dan, na verloop van een vastgestelde periode, voor andere handelingen beschikbaar worden gesteld, op voorwaarde dat is uitgesloten dat de ruimte daarna alsnog wordt benut (dus niet indien al wel een definitief toestemmingsbesluit is genomen, maar de handeling om andere redenen geen doorgang vindt).

Voor de toedeling van ontwikkelingsruimte wordt niet als voorwaarde gesteld dat gelijktijdig de maatregelen worden getroffen, die in de PAS zijn opgenomen dan wel de daarmee beoogde depositievermindering eerst feitelijk gerealiseerd moet zijn. Hierdoor kan weliswaar tijdelijk de stikstofdepositie toenemen, maar dit betekent niet dat automatische sprake is van een verslechtering van de habitattypen en soorten die gebiedsbescherming genieten. Het gaat bij stikstofdepositie om geleidelijke ontwikkelingen, die niet meteen waarneembare gevolgen hebben voor de staat van instandhouding van de habitattypen en soorten. Dit neemt niet weg dat de stikstofdepositie in grote delen van Nederland veel te hoog is en moet worden teruggedrongen. Daarom mag, bezien over de planperiode van 6 jaar, de stikstofdepositie in elk geval niet verder stijgen en moet deze zoveel mogelijk worden teruggedrongen en na 6 jaar resulteren in de in de PAS vastgelegde daling.

Om de risico's verder te beperken, is de planperiode van de PAS bovendien in tweeën gedeeld. In de eerste periode van drie jaar wordt in principe ten hoogste 60% van de ontwikkelingsruimte toegekend. Voor de tweede periode is dan nog ten minste 40% over, al naar gelang de gebruikmaking van de ontwikkelingsruimte in de eerste periode van drie jaar. Hiervan kan alléén worden afgeweken indien ecologisch onderbouwd kan worden dat er geen verslechtering van de kwaliteit van habitats optreedt door meer dan 60% toe te kennen in de eerste drie jaar. Uiteraard kan niet worden afgeweken van de wettelijke vastgelegde reservering van 10% ontwikkelruimte voor de tweede planperiode.

Het is nodig dat in de gebiedsanalyse voor alle betrokken Natura 2000-gebieden beoordeeld wordt dat toedeling van ontwikkelingsruimte langs bovenstaande lijn, vooruitlopend op de uitvoering van de generieke landbouwmaatregelen en alle gebiedsspecifieke maatregelen in de eerste planperiode, niet tijdelijk tot verslechtering in strijd met artikel 6, tweede lid, Hrl zal leiden.

Beide voorwaarden moeten zijn vervuld om te voldoen aan artikel 6, tweede lid, Hrl. Doordat in artikel 19j, eerste lid, Nbwet verplicht is gesteld dat de maatregelen die in de PAS zijn opgenomen, daadwerkelijk worden getroffen en ook de beoogde resultaten opleveren, mag de ontwikkelingsruimte die deze maatregelen mogelijk maken worden meegenomen wanneer overeenkomstig artikel 6, derde lid, Hrl voor een handeling toestemming moet worden verleend. In dit verband zijn monitoring en bijsturing van groot belang, zoals hierna nog zal worden toegelicht.

Via monitoring (zie paragraaf 3.6) wordt de feitelijke ontwikkeling van de depositie en van de staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied in de gaten gehouden. De staat van instandhouding wordt niet op ieder moment bepaald, omdat dit niet zinvol is en de ontwikkeling alleen betrouwbaar kan worden vastgesteld over een bepaalde periode gezien. Indien blijkt dat de tussentijdse ontwikkelingen om wat voor reden ook ongunstiger zijn dan verwacht, moet bijsturing plaatsvinden.

3.6 Monitoring en bijsturing

PAS-breed en in elk Natura 2000-gebied dat in de PAS is opgenomen, vindt uitgebreide monitoring plaats (zie hoofdstuk 5). Uit de monitoring kan naar voren komen dat de ontwikkelingen tegenvallen en de doelstellingen van de PAS in de voorgenomen vorm aan het eind van de planperiode niet zullen worden gehaald. Het kan echter ook voorkomen dat de ontwikkelingen meevallen. In het geval van tegenvallers kan het bijvoorbeeld gaan om tegenvallende ontwikkelingen in het buitenland of om omstandigheden van natuurlijke aard. Er moet dan worden ingegrepen (bijsturing). Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Een voor de hand liggende manier is dat er in elk geval voorlopig geen of minder ontwikkelingsruimte beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van toestemmingverlening voor handelingen die stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kunnen veroorzaken. Dit moet in beleidsregels worden uitgewerkt. Deze zullen als bijlage bij de PAS worden opgenomen.

Een andere mogelijkheid is dat extra of andere instandhoudingsmaatregelen worden genomen, die nog niet eerder in de PAS waren voorzien. Het is ook mogelijk dat niet wordt ingegrepen omdat de gerechtvaardigde verwachting bestaat dat het tij in het resterende deel van de planperiode ten gunste zal keren en slechts sprake was van vertraging bij de realisatie van de plandoelstellingen. Het spreekt vanzelf dat dit voldoende zal moeten worden onderbouwd, omdat nieuwe tegenvallers veelal niet tijdig zullen kunnen worden gesignaleerd om alsnog te kunnen bijsturen. In dat geval is het risico groot dat aan het eind van de planperiode de doelstellingen van het plan niet gerealiseerd blijken te zijn. Dat betekent overigens niet automatisch dat sprake is van schending van artikel 6 Hrl. Dit is wel het geval indien sprake is van een verslechtering van de staat van instandhouding van habitattypen of (leefgebieden van) soorten. Indien de snelheid van realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen achterblijft bij de voornemens hangt het ervan af wat de reden was van de tegenvallende ontwikkeling en of deze in het licht van artikel 6 Hrl te rechtvaardigen is. Voor het onverminderd toedelen van ontwikkelingsruimte terwijl voorgenomen instandhoudingsmaatregelen niet worden getroffen, zal normaal gesproken geen rechtvaardiging gegeven kunnen worden.

De bedoeling is dat er een voorziening wordt ingericht voor het voeren van de regie op monitoring (naast uitvoering van de PAS en bijsturing op basis van monitoring). De voorlopige werktitel voor deze voorziening is het 'PAS-Bureau'. Nadere uitwerking van dit 'PAS-Bureau', samenstelling ervan en eenieders rol en verantwoordelijkheid hierin vormt nog onderwerp van gesprek. Ook de reken-tool AERIUS is nu al landelijk opgezet en uitgewerkt. Gebruikmaking van deze 'reken-

tool' in het kader van toestemmingverlening voor stikstofemitterende handelingen zal, zoals gezegd, worden voorgeschreven bij ministeriële regeling op grond van de artikelen 19kb, eerste lid, 19kd, tweede lid, Nbwet en 29a Nbwet. Het is in het kader van een nationaal programma als de PAS van belang dat er eenduidig wordt gemonitord en informatie vergelijkbaar is wat betreft kwaliteit en volledigheid. De gevolgen van generieke maatregelen en andere emissiebeperkende maatregelen kunnen ook het best op landelijk niveau worden vastgesteld. Voor de monitoring van de effecten van gebiedsspecifieke maatregelen kan worden samengewerkt met het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het beheerplan voor het gebied. Werkzaamheden kunnen in opdracht door gespecialiseerde instanties en organisaties worden verricht.

Voor monitoring en bijsturing wordt verder verwezen naar hoofdstuk 5 en 6.

3.7 Relatie tussen de PAS en het beheerplan

In het beheerplan wordt op grond van artikel 19a Nbwet het overzicht gegeven van alle maatregelen die worden genomen om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren en wordt verder ten minste het bestaand gebruik gereguleerd. Zo mogelijk worden ook andere handelingen en ontwikkelingen opgenomen, zodat het beheerplan zo veel mogelijk een samenhangend beeld geeft van alles wat relevant is voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. De wettelijke regeling van de PAS bevat hieromtrent nog enkele aanvullende bepalingen.

In het beheerplan voor een Natura 2000-gebied met stikstofgevoelige habitats en (leefgebieden van) soorten worden, in onderlinge samenhang, ook alle maatregelen beschreven, die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen voor die habitats en soorten te realiseren, zowel de stikstofgerelateerde als de niet-stikstofgerelateerde instandhoudingsdoelstellingen. Ten aanzien van de stikstofgerelateerde doelstellingen moet daarbij worden uitgegaan van de in de PAS vastgestelde effecten van het generieke beleid (rijksmaatregelen) en het aanvullende gebiedsoverstijgende provinciale beleid. De aanvullende gebiedsspecifieke maatregelen voor de stikstofgevoelige natuur, die zijn opgenomen in de gebiedsanalyse, worden ook in de PAS opgenomen en vervolgens in het beheerplan overgenomen. Het gaat dan om hydrologische en andere herstel- en beheermaatregelen en zo nodig maatregelen die zijn gericht op het wegnemen van piekbelastingen.

Na de vaststelling van de PAS en de opname van een Natura 2000-gebied in het programma, met inbegrip van het maatregelenpakket (de gebiedsanalyse), is het onderdeel stikstofdepositie volledig afgewogen. Omdat er op grond van artikel 19kl, eerste lid, Nbwet voor deze maatregelen een uitvoeringsplicht geldt en daarmee het, eventueel op termijn, ontstaan van ontwikkelingsruimte is zeker gesteld, is er geen reden met het toedelen van ontwikkelingsruimte op het beheerplan te wachten. Nadat een Natura 2000-gebied met het daarvoor vastgestelde maatregelenpakket van de gebiedsanalyse in de PAS is opgenomen, is dit programma voor het desbetreffende gebied operationeel en kan dus ook ontwikkelingsruimte worden toebedeeld ten behoeve van toestemmingverlening voor handelingen die stikstofdepositie op het gebied veroorzaken. De handelingen waarvoor in de PAS ontwikkelingsruimte beschikbaar wordt gesteld, moeten overeenkomstig art. 19km Nbwet, net als de instandhoudingsmaatregelen, in het beheerplan worden opgenomen. In artikel 19km Nbwet is bepaald dat het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt de ontwikkelingsruimte toedeelt aan handelingen in het gebied en daarbuiten die in het beheerplan zijn of worden opgenomen. Dit kan dus ook achteraf nog in het beheerplan worden vastgelegd, nadat voor een handeling met gebruikmaking van ontwikkelingsruimte toestemming is verleend.

Het toedelen hoeft dus niet te wachten op de vaststelling van het beheerplan, als bij de vaststelling van het beheerplan de eerder toegedeelde ontwikkelingsruimte maar in mindering wordt gebracht op de daarin vastgelegde resterende ontwikkelingsruimte. Het is wel zaak dat het beleid ten aanzien van de toedeling van ontwikkelingsruimte op het moment van de toedeling is vastgesteld in de vorm van een beleidsregel.

Een groot deel van de beheerplannen is op dit moment nog niet vastgesteld. waardoor veelal reeds voor vaststelling van de beheerplannen ontwikkelingsruimte zal worden toebedeeld op grond van de PAS zelf. Niet alle maatregelen zullen in de gebiedsanalyse al volledig zijn uitgewerkt en datzelfde geldt voor de toestemmingverlening voor handelingen met gebruikmaking van ontwikkelingsruimte, die ook nog moet plaatsvinden. De nadere uitwerking in omvang, ruimte en tijd en de operationalisering van de verplicht te nemen maatregelen van de PAS zal, voor zover nog geen deel uitmakend van de gebiedsanalyses die zijn opgenomen in de PAS, plaatsvinden in het beheerplan. De maatregelen van de gebiedsanalyse moeten op dat moment echter al wel zijn benoemd en er moet voldoende zekerheid bestaan dat de maatregelen zullen (kunnen) worden uitgevoerd, omdat hiervoor na het opnemen in de PAS immers een uitvoeringsplicht geldt, die dan ook moet (kunnen) worden waargemaakt. Of er afdoende draagvlak voor uitvoering van de noodzakelijke maatregelen is, alsmede daadwerkelijke uitvoering is geborgd, wordt thans door de provincies tot aan juni bezien. Uiteindelijk zal dit worden gecontroleerd bij de ecologische validatie van de gebiedsanalyse, die plaatsvindt in het kader van de 'opnametoets' voordat het desbetreffende Natura 2000-gebied in de PAS kan worden opgenomen (zie hoofdstuk 8 en bijlage 4). Indien onderdelen van de PAS gedurende de looptijd aan verandering onderhevig zijn en dit consequenties heeft voor de in het beheerplan opgenomen maatregelen, dan wel projecten of plannen, wordt het beheerplan hierop aangepast in de reguliere cyclus of ad hoc.

Bij ministeriële regeling op grond van art. 19kk Nbwet kunnen zo nodig regels worden gesteld over de inpassing van onderdelen van de PAS in het beheerplan dat voor het desbetreffende Natura 2000-gebied wordt vastgesteld. Een ministeriële regeling kan ook worden overwogen om ervoor te zorgen dat de maatregelen van de gebiedsanalyse worden opgenomen in het beheerplan.

De wijze waarop aan de andere verplichtingen op grond van artikel 19km binnen de PAS in relatie tot de beheerplannen wordt voldaan is beschreven in paragraaf 3.9.

3.8 Vormvereisten voor de PAS

De PAS wordt vastgesteld door de bewindspersonen van EL&I en I&M. Voor zover in de PAS Natura 2000-gebieden zijn of worden opgenomen waarvoor Gedeputeerde Staten het beheerplan vaststelt, moet het programma in zoverre in overeenstemming met Gedeputeerde Staten van de betrokken provincies worden vastgesteld (artikel 19kg, tweede lid, Nbwet). De overeenstemming van provincies kan blijken uit ondertekening van de PAS. Voor zover op grond van artikel 19a en 19b Nbwet andere bestuursorganen eveneens bevoegd gezag zijn, zal daarmee overeenstemming moeten worden bereikt. Een Natura 2000-gebied kan vervolgens pas in de PAS worden opgenomen, nadat eerst een ecologisch goedgekeurd maatregelenpakket (de gebiedsanalyse) is vastgesteld en de andere voor opname in de PAS relevante informatie is aangeleverd en akkoord bevonden (zie hiervoor nader hoofdstuk 8 en bijlage 4). Dit maakt met het opnemen van het Natura 2000-gebied in juridische zin deel uit van de PAS, zodat hiervoor de wettelijke uitvoeringsplicht gaat gelden, die is opgenomen in artikel 19kj Nbwet. Hiervoor is besluitvorming op grond van artikel 19kg, eerste lid en derde lid noodzakelijk.

De voordracht van een Natura 2000-gebied ten behoeve van opname in het programma stikstof, wordt gedaan door het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor het vaststellen van het beheerplan voor het gebied, te weten Gedeputeerde Staten, de Minister van EL&I, de Minister van I&M of de Minister van Defensie. Voor zover er meerdere bevoegde gezagen zijn, zal in beginsel de zogenaamde voortouwnemer in overeenstemming met de andere bevoegde gezagen de voordracht doen. De besluitvorming door de ministers op grond van artikel 19kg, eerste lid, Nbwet tot daadwerkelijke opname zal vervolgens in overeenstemming met alle bevoegde gezagen voor het beheerplan dienen plaats te vinden. Daarbij moet deze besluitvorming gepaard gaan met vaststelling van de voor doorwerking van de PAS relevante beleidsregels.

Zoals gezegd voorziet artikel 19kj, eerste lid, Nbwet voor bestuursorganen in een verplichting om de in de PAS opgenomen maatregelen waarvoor zij bevoegd zijn, tijdig uit te voeren. Deze verplichting ziet op grond van artikel 19kh, derde lid, onder c, Nbwet ook op andere overheden dan Rijk en provincies, zoals waterschappen en gemeenten. De verplichting van artikel 19kj Nbwet brengt tevens met zich mee dat de bestuursorganen de maatregelen tijdig moeten treffen, maar ook dat zij moeten voorzien in een effectief toezicht op de naleving van de voorschriften door de ondernemers en andere normadressanten. Voor zover overheden die de PAS niet mede ondertekenen niet al uit anderen hoofde een wettelijke verplichting hebben om bijvoorbeeld generieke emissie maatregelen te nemen of aanvullend provinciaal emissiebeleid uit te voeren, zijn zij bij het opnemen van door hen uit te voeren maatregelen in de gebiedsanalyse uiteraard nauw betrokken. Dit gaat eveneens op voor terreinbeheerders die geen bestuursorgaan in het kader van de PAS betreffen.

De PAS, inclusief de gebiedsanalyses en de daarin opgenomen maatregelenpakketten per gebied, moeten binnen 2 jaar na de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet zijn vastgesteld, te weten 31 maart 2012. Het gaat hier om een termijn van orde: overschrijding van de termijn heeft als zodanig geen rechtsgevolg.

Op 1 juli 2010 hebben de voormalige Ministers van LNV en VROM, in overeenstemming met de Ministers van VenW en EZ, op basis van artikel 19kl Nbwet het voorlopig programma stikstof vastgesteld. In het programma zijn de getroffen en de te treffen maatregelen op rijksniveau opgenomen die bijdragen aan een vermindering van de stikstofdepositie en de effecten daarvan op de omvang van de depositie in de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden.

Op basis van het voorlopige programma is het wettelijk gezien nog niet mogelijk om ontwikkelingsruimte toe te delen, aangezien de desbetreffende artikelen voor het definitieve programma niet van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. De reden hiervoor is dat er eerst een ecologisch goedgekeurd en wettelijk verplicht uit te voeren maatregelenpakket van de gebiedsanalyse in de programmatische aanpak moet zijn opgenomen, alsmede de op basis daarvan bepaalde mate en wijze van verdeling van ontwikkelingsruimte. Zonder de gebiedsanalyse is bij toedeling van ontwikkelingsruimte niet verzekerd dat geen verslechtering van het desbetreffende Natura 2000-gebied zal optreden en op termijn realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen mogelijk is. Met de besluitvorming op grond van artikel 19kg, eerste lid zal erin worden voorzien dat het voorlopige programma vervalft op het moment dat het definitieve programma wordt vastgesteld (artikel 19kl, derde lid, Nbwet).

Ten minste iedere zes jaar wordt een nieuw programma vastgesteld. Na drie jaar kunnen verbeteringen aan de werking van de PAS worden doorgevoerd op basis van de opgedane ervaringen. De inhoud namelijk de maatregelen, ontwikkelingsruimte en ontwikkelbehoefte kan tussentijds worden bijgesteld (zie hoofdstuk 6). Het opnieuw vaststellen van de PAS kan gelet op het gebruik van de woorden "ten minste" in de wettelijke bepaling ook vaker dan eenmaal per zes jaar plaatsvinden. Voor het opnieuw vaststellen van de PAS geldt dezelfde procedure als het voor de eerste maal vaststellen.

Inspraak en rechtsbescherming ten aanzien van de in de PAS op te nemen maatregelen, alsmede de toedeling van ontwikkelingsruimte op grond daarvan, is in principe mogelijk in het kader van vaststelling van het beheerplan alsmede besluitvorming voor projecten en plannen. Dit laat onverlet dat voor de vaststelling van de PAS een vorm van inspraak op het programma noodzakelijk en ook wenselijk is, alleen al omdat het programma haalbaar en betaalbaar moet zijn (dit volgt, zoals gezegd, uit artikel 2 Vrl en artikel 2, derde lid, Hrl) en dat niet kan worden bepaald zonder belanghebbenden de gelegenheid te bieden hun mening daarover kenbaar te maken. Hierbij is mede van belang dat vaststelling van de beheerplannen veelal pas later zal plaatsvinden.

Omdat inspraak in de Nbwet niet wettelijk is voorgeschreven (bijvoorbeeld onder verwijzing naar afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht), gelden voor de inspraak geen vormvereisten. Het ontwerp van het programma zal na voorlichting door de Afdeling advisering van de Raad van State mede na verwerking van de op basis daarvan noodzakelijke wijzigingen of aanvullingen worden bekendgemaakt door mededeling te doen in de Staatscourant. Belangstellenden zullen vervolgens in de gelegenheid worden gesteld hierop binnen een redelijke termijn te reageren.

3.9 Passende beoordeling en plan-MER

Er is in de regelgeving geen specifieke plicht opgenomen om de PAS te onderwerpen aan een passende beoordeling of een plan-MER.

Een passende beoordeling is voorgeschreven voor plannen. De vraag is of de PAS een plan is in de zin van artikel 6, derde lid, Hrl. Het begrip 'plan' is niet in de richtlijn gedefinieerd, evenmin als in de bepalingen van de Nbwet waarmee de richtlijn is geïmplementeerd. Het kokkelvisserij-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen¹² geeft een praktische invulling van het begrip 'project' door aansluiting te zoeken bij de Europese MER-richtlijn (richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling). In de jurisprudentie van het Europese Hof wordt voor de uitleg van het begrip 'project' in de mer-richtlijn een koppeling gelegd met een fysieke ingreep. Zo oordeelde het Hof¹³ dat er sprake is van een project voor zover er sprake is van een "materieel" werk, van een activiteit die ter plaatse – kennelijk onmiddellijk – "reële fysieke veranderingen meebrengt", van werken of ingrepen die de "materiële toestand van de plaats veranderen". Ook bij wijzigingen van eerder getoetste fysieke ingrepen – zoals de aanleg van een weg – vallen blijkens het oordeel van het Hof alleen fysieke wijzigingen onder de verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapportage. Ook de in de bijlagen bij de MER-richtlijn genoemde projecten duiden op ingrepen van fysieke aard. Dit betekent dat alle activiteiten, handelingen of bestemmingen die kunnen ingrijpen in het natuurlijk milieu of landschap van een Natura 2000-gebied en derhalve de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen, aan een 'habitattoets' (artikel 6, derde lid) moeten worden onderworpen. De Afdeling

¹² HvJ EG 7 september 2004, C-127/02.

¹³ HvJ PM april 2011, zaak C-275/09.

bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft deze lijn in een uitspraak¹⁴ geoperationaliseerd. Er is sprake van een plan wanneer een duidelijk en direct verband kan worden afgeleid tussen de beschreven (ruimtelijke) ontwikkelingen (in het plan) en een mogelijke verslechtering en/of verstoring als bedoeld in artikel 19j, eerste lid, van de Nbwet.

De lijn van de Afdeling komt overeen met de leidraad van de Europese Commissie¹⁵, waarin eveneens op het begrip 'plan' wordt ingegaan. Het criterium voor een plan in de zin van artikel 6 Hrl is dat er een 'duidelijk en direct' verband moet bestaan tussen het "document" en de te verwachten significante effecten.

De PAS bevat een omschrijving van de bestaande situatie, met name de effecten van het huidig beleid (de autonome trend). Daarnaast bevat de PAS de doelstellingen ten aanzien van de stikstofdepositie of indicatoren voor het bereiken van een goede staat van instandhouding, gerelateerd aan de aankondiging van te nemen nieuwe maatregelen door Rijk of provincies (bijvoorbeeld in de vorm van wetgeving) en de te verwachten effecten van die maatregelen. Het PAS bevat dus beschrijvingen van het huidige beleid en de effecten daarvan en een beleidsverklaring voor de te nemen maatregelen. De aangekondigde maatregelen in het PAS kunnen niet zonder andere plannen (beheerplannen) of regelgeving ten uitvoer worden gebracht.

De PAS geeft inzicht in de "balans" van positieve effecten op de stikstofdepositie als gevolg van maatregelen en negatieve effecten als gevolg van (ruimtelijke) ontwikkelingsprojecten. Het levert daarmee een onderbouwing – gebaseerd op de beste wetenschappelijke inzichten – van voorgenomen besluitvorming over die maatregelen en projecten voor wat betreft het aspect stikstofdepositie. Het heeft daarmee in wezen een soortgelijke functie als een milieueffectrapport, zij het voor één specifiek milieuaspect maar wel ten aanzien van vele voorgenomen besluiten. De PAS treedt echter niet in de plaats van de formeel-juridische besluitvorming over die maatregelen en projecten. Besluitvorming over maatregelen vindt plaats via de gebruikelijke processen. Er is dus niet een duidelijk en direct verband tussen het PAS en te verwachten significante effecten. Het PAS is dus geen plan in de zin van artikel 6, derde lid, Hrl en behoeft geen passende beoordeling.

In de Nederlandse wetgeving is een limitatieve lijst opgesteld (Bijlage MER-besluit) van plannen waarvoor een plan-MER moet worden opgesteld. Het PAS is niet in de lijst vermeld. Er geldt dus niet een (nationale) MER-plicht. De vraag of het PAS MER-plichtig is, vergt dus een richtlijn conforme interpretatie van de MER-richtlijn.

Volgens de MER-richtlijn is een plan-MER – kort gezegd – nodig voor wettelijk of bestuursrechtelijk verplichte plannen:

1. die het kader vormen voor toekomstige projectmer-plichtige of projectmer-beoordelingsplichtige besluiten, of
2. waarvoor een passende beoordeling nodig is op grond van de Nbwet.

Het plan begrip wordt in het kader van de MER en van de passende beoordeling op een overeenkomstig toegepast. Daarom valt de PAS niet onder de plannen waarvoor een plan-MER nodig is, aangezien de PAS in geen van beide categorieën valt.

¹⁴ ABRvS 21 december 2007, nr. 200701901/1.

¹⁵ Europese Commissie, *Beheer van "N2000"-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*, Luxemburg, 2000, ISBN 92-828-9051-1.

Zoals hierboven gesteld, treedt het PAS echter niet in de plaats van de formeel-juridische besluitvorming over die maatregelen en projecten. Besluitvorming over maatregelen vindt plaats via de gebruikelijke processen.

Anders ligt dit voor projecten die in de PAS kunnen worden opgenomen (op grond van artikel 19kh, vijfde lid, Nbwet. Hiervoor geldt dat ze veelal op de bijlage van het MER-besluit zullen staan. In de Nbwet is wel opgenomen dat er een passende beoordeling moet worden gedaan voor deze projecten. Voor die projecten zal ook een MER nodig zijn. Vooral nog wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om projecten "vergunningvrij" in de PAS op te nemen.

3.10 Juridische vereisten voor de inhoud van de PAS

In deze paragraaf wordt een overzicht van de inhoudelijke vereisten die in de Nbwet aan de PAS worden gesteld en wordt aangegeven hoe daaraan is voldaan, zoveel mogelijk onder verwijzing naar andere onderdelen van de PAS voor een nadere toelichting.

De juridische basis voor de vaststelling van de PAS is artikel 19kg, eerste lid, Nbwet. Daarin is ook de (wettelijke) doelstelling van de PAS vastgelegd: '...de vermindering van de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen, op de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden, met het oog op de realisatie in die gebieden van de instandhoudingsdoelstelling, bedoeld in artikel 10a, tweede lid, Nbwet.'

In paragraaf 3.3 is toegelicht dat in de PAS maatregelen zijn opgenomen ter vermindering van de omvang van de stikstofdepositie. Daarnaast worden aan de PAS in de vorm van gebiedsanalyses voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden, maatregelenpakketten aangehaakt. Deze maatregelen mitigeren en rechtvaardigen dat een deel van de depositiereductie als ontwikkelingsruimte beschikbaar wordt. Tevens dragen de maatregelen bij aan het behoud of herstel van de stikstofgevoelige habitats en leefgebieden van soorten met het oog op het op termijn realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.

De emissie maatregelen in de PAS moeten blijkens artikel 19kg, derde lid, uitgaan van een ambitieuze en realistische daling van de stikstofdepositie in de in het PAS opgenomen Natura 2000-gebieden, uitgaande van een gelijkmatige reductie in elke beheerplanperiode. Uitgangspunt moet zijn dat de Natura 2000-doelen in de gebieden "binnen afzienbare termijn" worden gehaald en dat hiervoor een reële inspanning wordt geleverd. De inhoud van het programma voldoet aan deze algemene doelstellingen, zoals eveneens in paragraaf **PM** is toegelicht.

De PAS beschrijft of noemt voor de in bijlage 1 opgenomen Natura 2000-gebieden in elk geval (artikel 19kh, eerste lid, Nbwet):

- a) de omvang van de stikstofdepositie aan het begin van het tijdvak van het programma, onderscheiden naar:
 - depositie, veroorzaakt door factoren in de gebieden;
 - depositie, veroorzaakt door factoren buiten de gebieden.
- b) de verwachte autonome ontwikkelingen ten aanzien van de stikstofemissie door de factoren, bedoeld in onderdeel a, en de effecten daarvan op de omvang van stikstofdepositie in de gebieden;
- c) de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan een vermindering van de stikstofdepositie, en de verwachte effecten van die maatregelen op de omvang van de depositie in de gebieden;
- d) de sociaal-economische evaluatie en weging van haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen als bedoeld in onderdeel c;

- e) de doelstellingen ten aanzien van de omvang van de stikstofdepositie, al dan niet met tussendoelstellingen, of de indicatoren waaruit kan worden afgeleid of een doelstelling al dan niet is behaald welke noodzakelijk zijn met het oog op het bereiken van een goede staat van instandhouding;
- f) de wijze waarop en frequentie waarmee de rapportage plaatsvindt over de voortgang en uitvoering van de getroffen of te treffen in het programma beschreven en genoemde maatregelen en de effecten daarvan op de depositie;
- g) en in artikel 19kh, vierde lid de grondslag voor toekenning en verdeling ontwikkelingsruimte.

Het is op grond van artikel 19kh, tweede lid, Nbwet mogelijk om bij de uitwerking van de in het eerste lid genoemde punten in de PAS onderscheid te maken tussen depositie van ammoniak en andere stikstofverbindingen en dit onderscheid door te voeren in de formulering van doelen, maatregelen en ontwikkelingsruimte. Van deze mogelijkheid is in de PAS geen gebruik gemaakt. Met een dergelijk onderscheid ontstaan er feitelijk verschillende programma's. De optelsom en wisselwerking tussen deze programma's moet te allen tijde verzekeren dat de Natura 2000-doelen voor de onderscheiden gebieden worden bereikt. Dit levert nodeloze complicaties op om de samenhang en doelrealisatie tussen alle sectoren en betrokken bestuursorganen te coördineren.

Hieronder wordt per onderdeel van artikel 19kh Nbwet aangegeven hoe wordt voldaan aan de specifieke voorwaarden die hierin aan de inhoud van de PAS worden gesteld.

a) *De huidige toestand*

Met behulp van het stikstofdepositiemodel AERIUS kan gedetailleerd – op grond van de best beschikbare wetenschappelijke gegevens - worden berekend wat de huidige stikstofdepositie en de verwachte daling is op landelijk-, provinciaal- en gebiedsniveau. Per gebied kan nauwkeurig in beeld worden gebracht waar de voor dit gebied relevante emissiebronnen zijn gelegen en hoe de depositie uit de verschillende sectoren ruimtelijk is verdeeld over ieder Natura 2000-gebied. Er kan ook uit worden afgeleid in hoeverre de bronnen binnen dan wel buiten het gebied zijn gelegen. Indien een emissiebron buiten een Natura 2000-gebied is gelegen en er geen sprake is van een aantoonbaar causaal verband tussen de stikstofemitterende handeling en de stikstofdepositie op het gebied en/of de verslechtering van de natuurkwaliteit, is de depositie die deze emissiebron veroorzaakt, meegenomen in de 'achtergronddepositie' en is zij niet afzonderlijk aangegeven in relatie tot het gebied. Dit zal mede betrokken worden in de nadere invulling die zal worden gegeven aan het zogenaamde NIBM (zie paragraaf 4.4.4 en 7.1.5).

De stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied kan gerelateerd worden aan de stikstofgevoeligheid van de specifieke habitats in dat gebied. Van alle gebieden zijn namelijk habitatkaarten gemaakt waarop is aangegeven waar de stikstofgevoelige habitats liggen en deze zijn mede in AERIUS verwerkt. Per habitatype per Natura 2000-gebied is ook aangegeven wat de natuurkwaliteit is en wat de doelstelling voor het habitatype of de soort is.

Met de habitatkartering voor elk Natura 2000-gebied, het gebruik van de habitatkaarten in AERIUS en de uitwerking van de huidige situatie in de gebiedsanalyses, wordt invulling gegeven aan de beschrijving van de natuurkwaliteit die minimaal behouden moet blijven.

- b) *De autonome ontwikkelingen en de effecten daarvan, op de stikstofdepositie*
Deze ontwikkelingen en effecten worden eveneens met AERIUS - op grond van de best beschikbare wetenschappelijke gegevens - zichtbaar gemaakt.
- c) *De getroffen of de te treffen maatregelen die bijdragen aan een vermindering van de stikstofdepositie en de verwachte effecten van die maatregelen op de omvang van de depositie in de gebieden*
Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3.3. Er wordt onderscheid gemaakt tussen emissie maatregelen (zie paragraaf 4.1) en aanvullende gebiedspecifieke maatregelen (opgenomen in de gebiedsanalyse) zoals onder meer bedoeld in artikel 19kh, derde lid, onder c, Nbwet. De gebiedsspecifieke maatregelen bestaan vooral uit ecologische herstelmaatregelen, zoals (herstel)beheer maatregelen en hydrologische maatregelen, die het negatieve effect van stikstof wegnemen en bijdragen aan het behoud of herstel van de stikstofgevoelige habitats en (leefgebieden van) soorten. Zo nodig en effectief, kunnen de gebiedsgerichte maatregelen ook gericht zijn op het wegnemen van piekbelastingen.
- d) *De sociaal- economische evaluatie en weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen onder c*
Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 2 Vrl en artikel 2, derde lid, Hrl waarin is bepaald dat bij het treffen van maatregelen ter implementatie van deze richtlijnen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede met regionale en lokale bijzonderheden. Hierop is ingegaan in paragraaf 3.3
- e) *De doelstellingen ten aanzien van stikstofdepositie of indicatoren voor het bereiken van een goede staat van instandhouding.*
In de gebiedsanalyses zijn op basis van AERIUS voor ieder in de PAS opgenomen gebied doelstellingen opgenomen ten aanzien van de vermindering van de stikstofdepositie. De landelijke doelstellingen zijn opgenomen in hoofdstuk 4. In de paragrafen 3.3 en 3.4 is uitgebreider ingegaan op de instandhoudingsdoelstellingen en de passende maatregelen die getroffen zullen worden om verslechtering tegen te gaan. De doelstelling is dat voor de stikstofgevoelige habitats en (leefgebieden van) soorten uiteindelijk overeenkomstig de instandhoudingsdoelstellingen voor de afzonderlijke Natura 2000-gebieden tot een landelijk gunstige staat van instandhouding leiden.

Essentieel is dat in de PAS doelen of indicatoren zijn gesteld in termen van objectieve, meetbare waarden en op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis. Hiermee kan kan worden vastgesteld of toestemmingverlening voor activiteiten in overeenstemming is met de doelen. Anderzijds is in de noodzakelijke juridisch/ecologische onderbouwing van die toetsing voorzien. Objectieveerbare waarden zijn ook essentieel voor de vaststelling of de in het programma opgenomen maatregelen ook daadwerkelijk de beoogde effecten hebben en of al dan niet bijsturing is vereist.

In de PAS wordt op verschillende manieren invulling gegeven aan dit punt. Zo is op gebiedsniveau in de uitgewerkte gebiedsanalyses gekeken of de in de PAS afgesproken (tempo van) daling in stikstofdepositie tot aan 2030 – zoals is berekend met AERIUS – in combinatie met de herstelmaatregelen voldoende is om in het gebied de achteruitgang stop te zetten en (op termijn) de Natura 2000-doelen te realiseren (zie paragraaf 4.3 en de aparte bijlagen B4 en B5a t/m B5c voor de gebiedsanalyses van Eilandspolder en Elperstroom). Bij een positief ecologisch oordeel is in AERIUS tevens aangegeven hoeveel

ontwikkelingsruimte er vervolgens is voor nieuwe economische activiteiten en de groei van bestaand gebruik, waarbij rekening is gehouden met de stikstofgevoeligheid van habitats en (leefgebieden van) soorten.

f) *De wijze en frequentie van de rapportage over de voortgang en uitvoering van de maatregelen en de effecten daarvan op de depositie*

Een belangrijk onderdeel van de PAS, zeker voor de ecologische en juridische houdbaarheid, is een adequaat monitoringssysteem (zie hoofdstuk 5). Het monitoringsprogramma levert zodanige gegevens met een zodanige frequentie op dat tijdig kan worden bijgestuurd om verslechtering van de kwaliteit van habitats en het in gevaar brengen van de realisatie van de Natura 2000-doelen te voorkomen.

Verderop in de uitwerking van dit programma (zie PM) is duidelijk aangegeven wie welke vaststellingen doet, wie rapporteert aan wie en met welke frequentie dat gebeurt. Niet alleen ten aanzien van de daadwerkelijke uitvoering van de in het programma opgenomen maatregelen, maar vooral ook ten aanzien van de effecten van deze maatregelen op de depositie en de realisatie van de Natura 2000-doelen. Voor de wijze van meting van effecten zijn in hoofdstuk 5 algemene uitgangspunten geformuleerd ten aanzien van meetmethode en meetpunten e.d. in relatie tot de verschillende bronnen.

In afstemming daarop is voorzien in een mechanisme van bijsturing, zodat naar aanleiding van de resultaten van de monitoring tijdig en adequaat kan worden voorzien in de noodzakelijke aanvullende maatregelen of bijstellingen daarvan. Dit is beschreven in hoofdstuk 6.

g) *Grondslag voor toekenning en verdeling ontwikkelingsruimte*

Ter uitwerking van artikel 19kh, vierde lid, Nbwet, zijn in dit programma de uitgangspunten vastgelegd voor het bepalen van de ontwikkelingsruimte (zie paragraaf 3.5). Ook omvat dit programma, overeenkomstig artikel 19kh, vierde lid, Nbwet, de uitgangspunten voor de toedeling van ontwikkelingsruimte aan handelingen, zowel binnen als buiten de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen verschillende sectoren en categorieën van handelingen of specifiek benoemde handelingen. In de PAS wordt op grond van artikel 19kh, vierde lid ontwikkelingsruimte gereserveerd voor benoemde belangrijke nationale en regionale projecten, waaronder uitvoering MIRT-projecten en de snelheidsverhoging (zie bijlage 5, **PM nader uitwerken**). Voorwaarde voor de reservering is dat de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar de gereserveerde ontwikkelingsruimte betrekking op heeft, opgenomen zijn in de PAS en er geen sprake is van schaarste aan ontwikkelingsruimte. In geval het gebieden betreft waar vooralsnog geen sluitende ecologische onderbouwing ligt en/of waar schaarste is aan ontwikkelingsruimte geldt als aanvullende voorwaarde dat er een bestuurlijk afgehechte maatwerkoplossing is hoe hiermee om te gaan (zie par 4.3.2 en 4.4.1).

Toedeling van de ontwikkelingsruimte zal op grond van artikel 19km, eerste lid, Nbwet door het bevoegd gezag voor het beheerplan dienen plaats te vinden. In de vorm van beleidsregels zal worden geborgd dat in de PAS gereserveerde ontwikkelingsruimte daadwerkelijk voor de betreffende handelingen beschikbaar is en zal worden toebedeeld. Voor een ander bevoegd gezag voor een dergelijke handeling toestemming verleent, dient voorafgaand aan gebruikmaking daarvan eerst de toedeling voor het bevoegd gezag voor het beheerplan te zijn geborgd. De gereserveerde ontwikkelingsruimte mag niet worden toegekend ten behoeve

van toestemmingverlening voor andere handelingen dan waarvoor zij is gereserveerd. Zie voor een nadere beschrijving van de verdeling en toekenning paragraaf 3.3.

Verplichtingen op grond van artikel 19km Nbwet

De wijze waarop is geborgd dat minmaal 10% van de ontwikkelingsruimte voor het tweede deel van de beheerplanperiode wordt gereserveerd, is beschreven in paragraaf 3.5.4 en 4.4.

Op grond van artikel 19km, derde lid, Nbwet kan toedeling eerst plaatsvinden nadat door het bevoegd gezag is vastgesteld dat de reductiedoelstellingen worden gehaald. Of deze worden gehaald wordt op programmaniveau bepaald. De reductiedoelstellingen worden daarvoor op basis van de gebiedsanalyses met AERIUS bepaald en zijn bij voordracht van een gebied gekwantificeerd en uitgewerkt in de tijd. Met opname van het betreffende gebied in de PAS committeren de betrokken bevoegde gezagen zich aan realisatie van die doelstellingen (hetgeen dan namelijk verplicht is op grond van artikel 19j, eerste lid, Nbwet) en wordt dit via het systeem van monitoring en bijsturing geborgd. Dit maakt dat het bevoegd gezag niet bij elke toedeling van ontwikkelingsruimte hoeft na te gaan of de reductiedoelstellingen worden gehaald.

In lijn met artikel 19km, eerste lid, Nbwet dienen handelingen waaraan ontwikkelingsruimte is toebedeeld, door het bevoegd gezag te worden opgenomen in het beheerplan. In het voorgaande is ingegaan op de wijze waarop dat geschiedt. In dit lid is mede aangegeven dat daarbij de eventueel noodzakelijke voorwaarden en beperkingen worden aangegeven. Hieraan zal zo nodig in lijn met de huidige werkwijze bij beheerplannen ten aanzien van bestaand gebruik invulling worden gegeven.

4 Kern van de PAS en werking van het systeem

De PAS beoogt economische ontwikkeling samen te laten gaan met het op termijn realiseren van de Natura 2000-doelen. Om dit te bewerkstelligen zijn verschillende bouwstenen uitgewerkt en instrumenten binnen het programma ontwikkeld. In samenhang vormen deze het PAS-bouwwerk en is het PAS-systeem klaar.

De onderdelen van het PAS-systeem zijn:

1. Het kader voor het realiseren van een verdere daling van de stikstofdepositie en het rekeninstrument AERIUS dat ontwikkeld is om de depositie en het effect van maatregelen te modelleren (zie par. 4.1).
2. Het kader voor het uitvoeren van herstelmaatregelen gericht op de verbetering van de natuurkwaliteit en de internettool herstelstrategieën dat hiervoor ontwikkeld is (zie par. 4.2).
3. De ecologische beoordeling ('ecologisch oordeel') over het integrale maatregelenpakket: vermindering van emissies met daling van depositie als gevolg en uitvoering van herstelmaatregelen (zie par. 4.3).
4. Het kader voor het vaststellen en toekennen van ontwikkelingsruimte (zie par. 4.4).
5. Het kader voor borging voor de uitvoering van maatregelen (zie par. 4.5).
6. Het monitoringsprogramma voor de monitoring van de verschillende onderdelen (zie hfst. 5).
7. Het kader en de regels voor bijsturing (zie hfst. 6).

In het programma zijn brongerichte maatregelen opgenomen die bijdragen aan een vermindering van de stikstofdepositie. Deze zijn weergegeven in paragraaf 4.1 inclusief de effecten ervan (eventueel in bijlage X). Door de opname van gebieden in het programma zijn tevens herstelmaatregelen opgenomen. Deze staan in algemene zin beschreven in paragraaf 4.2 en zullen concreet per gebied als onderdeel van de gebiedsanalyse als bijlage aan de PAS worden toegevoegd.

4.1 De huidige stikstofdepositie en de daling van de stikstofdepositie

Essentieel onderdeel van de PAS is het realiseren van een verdere daling van de stikstofdepositie in alle overbelaste gebieden. Dit gebeurt door het vaststellen en uitvoeren van bronbeleid waarmee de stikstofemissie en daarmee de depositie wordt beperkt. Met het vastgestelde beleid op het gebied van verkeer en vervoer, landbouw en industrie neemt de stikstofdepositie de komende jaren af. Dit komt met name door het pakket aan maatregelen vanuit het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, de AMvB Huisvesting en de maatregelen om te kunnen voldoen aan de huidige NEC-Richtlijn en de Richtlijn Industriële Emissies (IED).

Verder daalt de depositie die aangevoerd wordt uit de omliggende landen de komende jaren naar verwachting fors, zie grafiek blz 16 van het PBL rapport. Er is overigens vanuit Nederland een netto emissie van stikstof naar het buitenland.

Volgens het EMEP-model deponeren de stikstofemissies uit Nederland voor:

- 19% in Nederland;
- 48% in het buitenland;
- 33% op zeeën (Noordzee, Atlantische oceaan, etc.).

De PAS is gebaseerd op een scenario waarin gerekend wordt met een hoge economische groei van 2,5% per jaar¹⁶. De industriële emissies zouden groeien bij dit scenario en ongewijzigd beleid. Echter de implementatie van de Richtlijn Industriële Emissies (IED) zal dit tegengaan. Voor dit scenario is gekozen om maximaal ruimte te kunnen bieden aan (nieuwe) economische ontwikkelingen. Ook met dit scenario als uitgangspunt in de PAS, neemt de depositie in Nederland nog steeds af. Deze afname is echter niet voldoende om tegemoet te kunnen komen aan de internationale verplichting. Artikel 6 (lid 1 en 2) van de Habitatrictlijn schrijft voor om minimaal verslechtering tegen te gaan en een reële inspanning te leveren op weg naar het realiseren van de Natura 2000-doelen. Daarnaast levert het vastgestelde beleid te weinig ontwikkelingsruimte op om tegemoet te komen aan de behoefte van met name de veehouderij.

Vandaar dat zowel op generiek niveau, provinciaal niveau en zo nodig ook nog op gebiedsniveau aanvullende bronmaatregelen worden getroffen om de stikstofdepositie vanuit de landbouw nog verder omlaag te brengen.

In tabel 1 is per sector de stikstofemissie in kiloton onder huidig vaststaand beleid aangegeven voor de verschillende jaren. Hieruit is op te maken dat de daling van de stikstofemissie en daarmee ook depositie verder doorzet in de toekomst.

Tabel 1: Emissies per sector in kiloton stikstof [PM: bronvermelding]

	Emissies in kiloton stikstof per sector				Emissieverschil	
	Stikstof emissie (kiloton N)				2018 t.o.v. 2012	
	1990	2000	2012	2018	(kiloton N)	%
Industrie	ca 45	ca 35	10,7	11,1	0,4	4%
Raffinaderijen			2,2	2,0	-0,2	-10%
Energiesector			9,9	10,5	0,6	6%
Afvalverwerking	PM	PM	1,1	1,0	-0,1	-9%
Verkeer	ca 95	ca 70	50,2	38,2	-12,0	-24%
- waarvan snelheidsverhoging (130 km/h)				0,6	0,6	
Landbouw (exclusief aanvullende landbouwmaatregelen)	ca 195**	ca 115**	91,6**	86,9**	-4,7	-5%
Huishoudens	ca 14	ca 11	11,5	10,9	-0,6	-5%
HDO en Bouw	PM	PM	3,2	2,4	-0,8	-25%
Zeescheepvaart	PM	PM	32,3	31,1	-1,2	-4%
Totaal	355 *	241 *	212,7	194,1	-18,6	-9%

(*) Dit is exclusief zeescheepvaart. Voor de jaren 1990 en 2000 zijn de gegeven cijfers per sector benaderd op basis van verschillende bronnen. Dit kan tot kleine verschillen leiden.

(**) Dit zijn de feitelijke emissies van de landbouw. Zie het onderschrift bij grafiek van paragraaf 2.3 voor toelichting op de gebruikte emissies in het rekeninstrument AERIUS.

PM: Toevoegen als VPAS cijfers en plaatjes met N-daling
Sterker benadrukken dat daling al gerealiseerd wordt met huidig beleid.

¹⁶ Dit scenario is opgesteld door het Planbureau voor de Leefomgeving en betreft een hoge economische groei van landelijk gemiddeld 2,5% (zogenoemde bovenraming).

AERIUS

Het instrument AERIUS is ontwikkeld om de huidige stikstofdepositie, de verwachte daling en de beschikbare ontwikkelingsruimte te berekenen op landelijk, provinciaal en gebiedsniveau. AERIUS maakt daarvoor gebruik van een combinatie van rijks- en provinciale emissiebestanden en modelleert de stikstofdepositie die hier het gevolg van is, zodat nauwkeurig in beeld wordt gebracht hoe de depositie uit de verschillende sectoren ruimtelijk is verdeeld over ieder Natura 2000-gebied. Verder laat het rekeninstrument zien wat het effect is van een nieuwe stikstofbron op een gebied, als ook het effect van stikstofreducerende maatregelen.

De bestuurlijke afspraken over de PAS zijn gebaseerd op het rekeninstrument AERIUS versie 1.3.4 (referentie...). Op basis van deze versie is ontwikkelingsruimte vastgesteld en vastgelegd in dit programma. Op grond van de vastgelegde ontwikkelingsruimte kunnen vergunningen worden verleend en besluiten genomen. Voorwaarde hiervoor is dat de uitgewerkte gebiedsanalyse op orde is en opgenomen is in de PAS en de uitvoering van de maatregelen is geborgd. Ten bate van het verlenen van vergunningen wordt een vergunningverleningsversie ontwikkeld (AERIUS II). AERIUS moet nog worden gevalideerd door externe kwaliteitstoetsen en er wordt bezien of aansluiting bij de Regeling Beheer Luchtkwaliteit (RBL)¹⁷ mogelijk is (zie verder par 9.1.2).

4.1.1

Generiek niveau

Sector Landbouw

In overeenstemming met de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland hebben de staatssecretarissen van EL&I en I&M besloten tot een pakket aanvullende landbouwmaatregelen om de ammoniakemissie (en daarmee de stikstofdepositie) op generiek niveau verder te verlagen. Deze maatregelen zijn opgenomen in dit programma. Het maatregelenpakket betreft:

1. Verdere verlaging van ammoniakemissie bij het aanwenden van dierlijke mest Het betreft:

- het aanscherpen van het huidige voorschrift om dierlijke mest op bouwland in één werkgang aan te wenden naar het voorschrift om de dierlijke mest direct in de bodem te brengen.
- verbod op de 'normale' sleepvoet voor drijfmest op grasland op kleigrond.

De ingangsdatum van de maatregelen is 1 januari 2014. Deze maatregelen worden door het ministerie van EL&I opgenomen in het Besluit Gebruik Meststoffen en in het 5^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. De verwachte emissiereductie van deze maatregel is 3 kiloton, lineair oplopend van 0 kiloton op 1-1-2014 tot 3 kiloton op 1-1-2016 en daarna gelijkblijvend op het niveau van 3 kiloton per jaar. Met AERIUS is vastgesteld dat dit een verlaging van .. mol per ha aan stikstofdepositie betekent.

2. Beperken van 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

¹⁷ Het betreft 'Doelmatigheidsonderzoek AERIUS 1.3' (TNO), d.d. ... en 'Rapport toelichting depositieberekeningen AERIUS' (RIVM), d.d. .. De werking en het toepassingsbereik van AERIUS is inzichtelijk gemaakt in het (openbare) handboek AERIUS [BRON: **PM**]. Het gaat daarbij om de gebruikersschermen, brongegevens, rekenregels, de betrouwbaarheid van de uitkomsten en daaraan te ontleen rechten.

melkveestallen. Deze eisen zullen 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. In enkele deelsectoren (vleesvarkens, legkippen, vleeskuikens en de ouderdieren van vleeskuikens) zijn hier geen meerkosten meegemoeid. Voor andere deelsectoren zoals opfokhennen, vleeskalkoenen en melkvee zijn er wel meerkosten aan de orde. De verwachte emissiereductie is 5 kiloton, lineair oplopend van 0 kiloton op 1-1-2014 tot 5 kiloton op 1-1-2016 en daarna gelijkblijvend op het niveau van 5 kiloton. Met AERIUS is vastgesteld dat dit een verlaging van .. mol per ha aan stikstofdepositie betekent.

Het ministerie van I&M is verantwoordelijk voor het wijzigen van de AMvB huisvesting, met inwerkingtreding op 1 januari 2014.

3. Verlaging van ammoniakemissies door het nemen van voer- en managementmaatregelen

Met name in de melkveehouderij zijn de vooruitzichten goed om door middel van voer- en managementmaatregelen de ammoniakemissie terug te dringen. Er wordt sinds enige jaren ervaring opgedaan in het project Koeien en Kansen en sinds kort in de Proeftuin Natura 2000. Het kan gaan om verschillende soorten maatregelen zoals gebruiken van voeders met een andere stikstofsamenstelling; toevoegmiddelen aan de mest; een aangepaste mineralenkringloop op het bedrijf. Ondernemers krijgen de keuze om uit een lijst met erkende maatregelen er één te kiezen die zorgt voor een emissiebeperking van 10%. Er wordt gewerkt aan een lijst met erkende maatregelen.

Het systeem wordt voor de geplande inwerkingtreding operationeel gemaakt. De volgende aspecten worden nog uitgewerkt:

- het ontwikkelen, beschrijven en meten van voer- en managementmaatregelen;
- het verder ontwikkelen van een verantwoordingsmethode op bedrijfsniveau. Er wordt gewerkt aan een bedrijfsspecifieke emissie ammoniak (BEA) als onderdeel van een bedrijfsmilieuscore.
- een wettelijke verankering voor het nemen van deze maatregelen door het ministerie van EL&I. Hierbij wordt gedacht aan de Natuurbeschermingswet.

De verwachte opbrengst is 2 kiloton aan ammoniakemissie. Met AERIUS is vastgesteld dat dit een verlaging van ... mol per ha aan stikstofdepositie betekent. Het ministerie van EL&I zorgt voor de wettelijke verankering. Afspraken over de borging van de voer- en managementmaatregelen vormen nog onderdeel van het gesprek met de sector. In 2012 en 2013 wordt deze aanpak in de praktijk verder ontwikkeld.

De ingangsdatum van de verplichting is 1 januari 2014.

Het totale pakket aan aanvullende landbouwmaatregelen levert in totaal een reductie van ammoniakemissie op van 10 kiloton. Met AERIUS is vastgesteld dat dit een verlaging van .. mol per ha aan stikstofdepositie betekent. De berekende effecten van de generieke bronmaatregelen zijn daarbij onderbouwd en in de tijd geplaatst. Voor het aanvullend pakket aan landbouwmaatregelen is hiervoor een realistisch scenario in AERIUS 1.3.4 ingebouwd, waarbij vanaf de inwerkingtreding per 1 januari 2014 van de stalmaatregelen rekening is gehouden met de normale cyclus voor vervanging van stallen onderscheiden naar verschillende categorieën.

Voor de verdere invulling en concretisering van de maatregelen, zijn de afspraken over het nieuwe mestbeleid zoals verwoord in de Kamerbrief van 28 september 2011 leidend (TK, 33037, nr. 1). Het daar geïntroduceerde stelsel van vooraf verantwoorde mestproductie past ook in de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). "Het stelsel zorgt, zeker in de veedichte gebieden in het zuiden en oosten

van het land, tevens de gebieden waar de landbouwgerelateerde stikstofproblematiek het grootst is, voor een opgave voor intensieve veehouders, die eventuele groei van de veehouderij in die gebieden zal tegengaan dan wel afremmen. Hiermee zal dit stelsel, in combinatie met ammoniakreducerende maatregelen, bijdragen aan de nettodaling van de ammoniakemissie die nodig is om de PAS te laten slagen.”

Uiteraard wordt er ook nagedacht om het GLB te koppelen aan verduurzaming, inclusief het milieu.

Als de maatregelen extra emissiewinst (meer dan 10 kiloton) opleveren en er uit de veehouderij geen tegenvallers tegenoverstaan, kan deze extra ruimte ook beschikbaar komen als ontwikkelingsruimte. Ten algemene geldt dat ontwikkelingsruimte beschikbaar komt voor het programma en verder verdeeld wordt op basis van de regels voor verdeling van ontwikkelingsruimte. Hierbij wordt nog onderzocht of het mogelijk is om een deel van de extra ontwikkelingsruimte ten goede te laten komen aan de sector landbouw in dit geval, zodat extra inspanningen ook lonen voor de sector zelf.

Sector Verkeer en Vervoer

Voor de sector verkeer en vervoer wordt een verdere daling in stikstofdepositie gerealiseerd door uitvoering van de maatregelen zoals opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL) (datum ...).

De nationale generieke NSL-maatregelen ten aanzien van verkeer zijn hieronder weergegeven, met een onderscheid in vastgestelde maatregelen en vastgesteld flankerend beleid.

Vastgestelde maatregelen

- Fiscale stimulering nieuwe dieselpersonenauto's met roetfilters
- Subsidieprogramma voor nieuwe bestelauto's en taxi's op diesel met roetfilter
- Subsidieprogramma achteraf-inbouw roetfilters:
 - bestaande personenvoertuigen en bestelwagens
 - bestaande vrachtauto's en bussen
 - bestaande mobiele werkmachines
 - bestaande OV-bussen
- Subsidierегeling aanschaf Euro 5 en EEV vrachtwagens en bussen
- Beperking voordeel autobelastingen grijs kenteken
- Subsidierегeling voor achteraf inbouw van SCR systemen (NOx katalysator) op binnenvaartschepen
- Verlaging zwavelgehalte rode diesel voor mobiele werktuigen, binnenvaart en visserij
- BPM (aankoopbelasting) differentiatie naar fijn stof uitstoot dieselpersonenauto's (april t/m december 2008: bonus/malus regeling; januari 2009 t/m december 2010: korting voor affabriek roetfilter)*
- Verhoging dieselaccijns met drie cent per liter per 1-7-2008
- Verhoging MRB vrachtauto voor euroklasse 0, 1 en 2*
- Sloopregeling bestelauto's en personenauto's*

Vastgesteld flankerend beleid

- Milieuzoneconvenant vrachtwagenverkeer*
- Convenant affabriek roetfilters bestel- en kampeerauto's*

PM: aangeven hoe uitvoering + zonodig bijsturing daarvan ikv NSL is geborgd.

Sector Industrie, Energie en Raffinaderijen [uit VPAS]

In de periode 1990–2008 hebben deze sectoren door wetgeving (AMvB's) en via vergunningverlening (Wet Milieubeheer) de uitstoot van NO_x met meer dan 60% gereduceerd. De bijdrage van de industrie aan de nationale stikstofdepositie beloopt thans 2%.

Met het Europese beleid gericht op de reductie van stikstofemissie door de industrie zijn en worden nog steeds goede resultaten geboekt. Gelet hierop en op de geringe bijdrage die de industrie aan de nationale stikstofdepositie levert, zal het kabinet behoudens de internationale vastgestelde maatregelen, vooralsnog geen aanvullende generieke maatregelen nemen om de stikstofemissie van de industrie verder terug te dringen.

NO_x-emissiehandelssysteem

Het Rijk heeft een marktconform instrument ingezet, de NO_x-emissiehandel, om de kosten van de NO_x reductiemaatregelen voor de industrie te minimaliseren. Met behulp van een prestatienorm (dit is een emissiefactor genaamd de *performance standard rate* (psr)) worden emissierechten toegekend. Blijft een bedrijf boven de norm dan moet het rechten bijkopen (betalen) en blijft het bedrijf beneden de norm dan kan het rechten verkopen (verdienen). De prestatienorm bij de NO_x-emissiehandel is met ingang van 2010 40 g NO_x/GJ.

Op korte termijn (in 2012) wordt er een besluit verwacht over het al dan niet voorzetten van de NO_x-emissiehandel voor bedrijven en de ontwikkeling van de psr tot en met 2020. Het vastleggen van de daling van de psr zal de NO_x emissie van de industrie in deze periode reguleren. Het streven is een psr van minimaal 30 g NO_x/GJ vast te stellen. De grootte van de psr hangt mede af van het sectorale NO_x-emissieplafond voor de industrie dat voortkomt uit het nationale emissieplafond (NEC) dat Nederland in 2020 vanwege de EU Richtlijn moet behalen. Over NEC worden in 2013 afspraken gemaakt.

Als het emissiehandelssysteem niet blijft bestaan, worden de emissies gereguleerd via de implementatie van de Europese industriële emissierichtlijn en het Besluit Emissie-eisen Middelgrote Stookinstallaties (BEMS). Via vergunningverlening en algemene regels zal de emissie vanuit de industrie dan worden gereguleerd op basis van best beschikbare techniek (BBT).

4.1.2 *Provinciaal niveau*

Sector Landbouw

In het kader van de Nbwet art. XXX hebben Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten de mogelijkheid om aanvullend op het rijksbeleid maatregelen te nemen ter vermindering van de stikstofdepositie veroorzaakt door landbouwbedrijven. De volgende provincies maken gebruik van de mogelijkheid een provinciale verordening op te stellen in het kader van de PAS:

- Gelderland
- Utrecht
- Noord-Brabant

Gedeputeerde Staten hebben de mogelijkheid om op grond van de Provinciewet art. XXX beleidsregels op te stellen. De volgende provincies maken in verband met de PAS gebruik van deze mogelijkheid:

- Overijssel
- Gelderland

- Limburg

De inspanningen van de vijf genoemde provincies zijn er op gericht een bijdrage te leveren aan een of meer van de volgende doelstellingen:

- de vermindering van de stikstofdepositie
- het vergroten van de mogelijkheden van ontwikkeling van agrarische bedrijven
- het oplossen van knelpunten rond 'piekbelastingen'
- het verminderen van de administratieve lasten in het kader van de Natuurbeschermingswet voor ondernemers en overheden

Alle genoemde provincies onderhouden een Webbestand veehouderij bedrijven (web-BVB) met daarin de Wet milieubeheergegevens van alle veehouderij bedrijven.

De Gelderse verordening (referentie/verwijzing opnemen) en de daaraan gekoppelde beleidsregel omvat de volgende regels. Deze zijn op 14 oktober 2011 in werking getreden:

- Het salderingssysteem, dat wordt beheerd door de provincie, registreert de stikstofuitstoot door veehouderijbedrijven, ook wel depositieruimte genoemd, en houdt de ontwikkeling daarvan bij.
- Veehouderijbedrijven kunnen zonder nadere voorwaarden uitbreiden tot een drempelwaarde die gerelateerd is aan de gevoeligheid voor stikstof van Natura 2000-doelen in het betreffende gebied.
- Bij uitbreiding boven de drempelwaarde moet gebruik worden gemaakt van depositieruimte die ontstaat door het geheel of gedeeltelijk beëindigen van bedrijfsmatige activiteiten van andere veehouderijbedrijven.
- Bij het geheel of gedeeltelijk beëindigen van de activiteiten van een bedrijf wordt slechts een gedeelte van de vermeden depositie beschikbaar gesteld voor bedrijfsuitbreidingen via het salderingssysteem.
- Onder specifieke omstandigheden hoeft bij uitbreiding boven de drempelwaarde geen gebruik gemaakt te worden van depositieruimte die ontstaat bij geheel of gedeeltelijke beëindiging van bedrijfsmatige activiteiten. Het gaat daarbij om:
 - Rundveebedrijven, al dan niet biologisch, die geen gebruik maken van een derogatie en daardoor de gebruiksnorm van maximaal 170 kilogram stikstof per hectare in de aangevraagde situatie niet overschrijden en alle mest die binnen het bedrijf vrijkomt aanwenden op de bij het bedrijf in gebruik zijnde gronden.
 - Rundveebedrijven die gebruik maken van een derogatie en tegelijkertijd de gebruiksnorm van 250 kilogram stikstof per hectare in de aangevraagde situatie niet overschrijden en alle mest die binnen het bedrijf vrijkomt aanwenden op de bij het bedrijf in gebruik zijnde gronden en daarbij de stikstofemissie beperken met minimaal 25% ten opzichte van de standaard bedrijfssituatie.

De Gelderse verordening en beleidsregel hebben de volgende effecten:

- De stikstofdepositie op Natura 2000-doelen daalt met XXX mol/ha/jaar tot XXX mol/ha/jaar, afhankelijk van het gebied en het Natura 2000-doel. De daling is het grootste in de zones van de Veluwe en andere Natura 2000-gebieden die vanuit veehouderijbedrijven het meest worden belast.
- Door het hanteren van een drempelwaarde worden aan 4/5 van de veehouderijbedrijven in Gelderland geen nadere voorwaarde gesteld. De resterende bedrijven worden ondersteund in hun ontwikkeling door een salderingssysteem voor intensieve veehouderijbedrijven en specifieke uitzonderingen voor extensieve veehouderijbedrijven.

- De administratieve lasten dalen per saldo sterk omdat voor 4/5 van de bedrijven slechts een marginale toets voldoende is bij het verlenen van een vergunning.

PM: beschrijving werking en effecten beleid Overijssel+referentie/verwijzing/bijlage

PM: beschrijving werking en effecten beleid Utrecht+referentie/verwijzing/bijlage

PM: beschrijving werking en effecten beleid Noord-Brabant + referentie/verwijzing/bijlage

[Het effect van wordt veroorzaakt door het verplicht stellen van het gebruik van de best beschikbare staltechnieken (BBT++) voor nieuwe en te renoveren stallen en uiteindelijk in 2028 ook bestaande stallen.]

PM: beschrijving werking en effecten beleid Limburg+referentie/verwijzing/bijlage

De extra depositiedaling die op basis van dit provinciaal beleid ontstaat, kan de provincie desgewenst inzetten voor het creëren van extra ontwikkelingsruimte.

4.1.3

Gebiedsniveau

Indien er sprake is van zogenoemde piekbelastingen rondom een Natura 2000-gebied en het kosteneffectief is om deze piekbelastingen te beëindigen, dan kan daartoe besloten worden door het betreffende bevoegd gezag.

Deze beëindiging dan wel verlaging van piekbelastingen is (in de meeste gevallen) onderdeel van het maatregelenpakket zoals opgenomen in de gebiedsanalyse en daarmee bekend bij de aanmelding van het betreffende N2000-gebied bij de PAS. Het effect van deze gebiedsgerichte bronmaatregel is doorgerekend met AERIUS en komt in de provincies waar géén aanvullend landbouwbeleid geldt, ten goede aan de depositiedaling.

4.2

Uitvoering herstelmaatregelen

Om de achteruitgang van natuurkwaliteit te stoppen en (op termijn) aan de verbetering van de natuurkwaliteit te werken (tweede pijler van de PAS), wordt voor ieder voorgedragen Natura 2000-gebied voorzien in een zogenoemde gebiedsanalyse. Hierin is onder meer het pakket aan herstelmaatregelen opgenomen dat, naast de daling in stikstofdepositie, noodzakelijk is om invulling te kunnen geven aan deze tweede pijler van de PAS en dus randvoorwaardelijk is gekoppeld aan het mogelijk maken van ontwikkelingsruimte. Enerzijds gaat het bij herstelmaatregelen om maatregelen die het negatieve effect van een te hoge stikstofbelasting zo veel mogelijk teniet kunnen doen. Anderzijds gaat het om maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de algehele toestand van de natuurwaarden, zodat ze beter bestand zijn tegen een te hoge stikstofdepositie.

De herstelmaatregelen zijn direct gebaseerd op landelijk opgestelde ecologische herstelstrategieën ten behoeve van het Programma Stikstof. Voor alle in Nederland aanwezige stikstofgevoelige habitats¹⁸ zijn in totaal 69 ecologische herstelstrategieën opgesteld (zie...). Deze 69 herstelstrategieën zijn verdeeld over

¹⁸ Dit betreft zowel de stikstofgevoelige habitattypen als de stikstofgevoelige leefgebieden voor Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten.

55 habitat(sub)typen (van de in totaal 75 habitat(sub)typen) en 14 (overige stikstofgevoelige¹⁹) leefgebieden van Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten.

In deze herstelstrategieën is een grote hoeveelheid wetenschappelijke kennis bijeengebracht – nationaal en internationaal – over de effecten van atmosferische stikstofdepositie op de natuur en over de mogelijkheden om de nadelige effecten daarvan op de natuur te verkleinen. De wetenschappelijke onderbouwde herstelstrategieën zijn internationaal gereviewd en allen zijn als van voldoende kwaliteit beoordeeld (zie ...). Hiermee is sprake van herstelstrategieën die voldoen aan de best beschikbare wetenschappelijke kennis.

De ecologische herstelstrategieën bevatten alle mogelijke maatregelen (voor zover nu wetenschappelijk bekend is) die behoud en zo nodig uitbreiding en verbetering van de natuurkwaliteit kunnen onderbouwen. Een deel van de maatregelen is zodanig uitgebreid onderzocht en in de praktijk getoetst dat ze de status 'bewezen' hebben gekregen. Wanneer minder onderzoek voorhanden was, is de status 'vuistregel' toegekend. Er zijn ook maatregelen in de herstelstrategieën opgenomen met een wetenschappelijk beredeneerde status van 'hypothese'. Met dit onderscheid in status was het voor alle stikstofgevoelige habitats mogelijk om maatregelen in de herstelstrategieën te beschrijven. Het gebruik van maatregelen met de status van 'vuistregel' en 'hypothese' in de PAS en de onderliggende gebiedsanalyses is verantwoord, aangezien via de monitoring en borging van de PAS gebruik wordt gemaakt van het 'hand aan de kraan' principe (zie hoofdstuk 5). Door gebruik te maken van maatregelen met de status 'vuistregel' en 'hypothese' worden wel hogere eisen gesteld aan de monitoring en invulling van het 'hand aan de kraan' principe. In lijn met de uitgewerkte gebiedsanalyses voor Eilandspolder en Elperstroom als aparte bijlagen B4 en B5a t/m B5c bij de PAS, zijn ook twee voorbeelden als aparte bijlagen B2 en B3 bijgevoegd met daarin de landelijke herstelstrategieën voor 2 stikstofgevoelige habitattypen die in die twee gebieden voorkomen.

Met behulp van de herstelstrategieën is in de gebiedsanalyses voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden bepaald welke ecologische herstelmaatregelen nodig zijn om – gegeven de verwachte daling in stikstofdepositie en de lokale situatie – minimaal behoud van de natuurwaarden en waar nodig uitbreiding en verbetering van de natuurkwaliteit hierdoor mogelijk te maken. Per gebied zijn de uit te voeren herstelmaatregelen in de uitgewerkte gebiedsanalyses weergegeven voor de komende 18 jaar (drie beheerplanperioden). De focus voor de eerste 6 jaar ligt op uitvoering van de herstelmaatregelen om de natuurkwaliteit in ieder geval te kunnen behouden en de verbetering en uitbreiding op termijn te kunnen faciliteren.

Op grond van artikel 19kj lid 1 Nbwet dragen de bevoegde gezagen ervoor zorg dat de in het programma beschreven of genoemde herstelmaatregelen tijdig worden uitgevoerd. De voortouwnemer die een gebied voordraagt voor opname in de PAS, is verantwoordelijk om in overleg met de andere bevoegde gezagen het maatregelenpakket voor dit gebied tijdig uit te voeren. Ook andere partijen, zoals waterschappen en gemeenten zijn hier op grond van dat artikel aan verbonden (zie par 3.2).

Omgaan met kennislacunes

¹⁹ Veel habitattypen zijn ook leefgebied voor soorten, vandaar de term 'overige stikstofgevoelige' leefgebieden, Daarnaast maken de betreffende soorten vaak ook gebruik van niet-stikstofgevoelige leefgebieden.

Inzet is om zoveel als mogelijk aan te sluiten bij bestaande monitoringsactiviteiten van natuurkwaliteit. Voor sommige onderdelen zal een extra onderzoeksinspanning nodig zijn om te voldoen aan de juridische vereisten van de PAS. Dit geldt bijvoorbeeld voor een aantal herstelmaatregelen waarvan nog niet onomstotelijk bewezen is dat ze werken en waarbij het onzeker is wat de effecten zullen zijn. Voor dergelijk onderzoek zijn beperkte financiële middelen beschikbaar.

4.3 De ecologische beoordeling op gebiedsniveau

PM => in bijlage 4 zijn de criteria voor de opnametoets van Natura 2000-gebieden in de PAS opgenomen. Samenvatting hiervan weergegeven.

4.3.1 Toelichting categorieën

Voor ieder in de PAS opgenomen Natura 2000-gebied afzonderlijk is een ecologische beoordeling gedaan of met de uitvoering van het integrale maatregelenpakket het behoud van de natuurwaarden gegarandeerd kan worden en op termijn uitbreiding en verbetering mogelijk is. Dit integrale maatregelenpakket bestaat uit de in de PAS opgenomen brongerichte maatregelen vanuit het vaststaande beleid en het aanvullende pakket aan landbouwmaatregelen en het effect daarvan op de stikstofdepositie (waarbij al rekening is gehouden met het volledig benutten van de berekende ontwikkelingsruimte) en de uit te voeren herstelmaatregelen. Deze ecologische beoordeling op gebiedsniveau heeft plaatsgevonden in de uitgewerkte gebiedsanalyses en wordt kortweg ook wel het *ecologisch oordeel* genoemd. Doordat binnen de depositiedaling al rekening is gehouden met een stukje potentiële ontwikkelingsruimte, is met dit ecologisch oordeel in de gebiedsanalyses tevens onderbouwd dat er ruimte is voor nieuwe economische ontwikkelingen met stikstofemissie en depositie tot gevolg. Ook is in de gebiedsanalyse in beeld gebracht hoeveel de ontwikkelingsruimte bedraagt. Zie voor ontwikkelingsruimte paragraaf 4.4.

Nieuwe gebieden kunnen worden voorgedragen voor opname in de PAS. Op deze voordracht wordt een opnametoets uitgevoerd, waaruit moet blijken of de uitgewerkte gebiedsanalyse en het daarin opgenomen integrale maatregelenpakket voldoet aan de beschreven criteria in bijlage 4.

NB: het voorlopig resultaat van de reeds uitgevoerde ecologische beoordelingen op gebiedsniveau zijn te vinden in bijlage 1. Wanneer de uitwerking van de gebieden gereed is kunnen de gebieden door een voordracht, een opnametoets en een besluit opgenomen worden in de PAS. De verwachting is dat de ecologische beoordelingen zoals weergegeven in bijlage 1 slechts marginaal aan verandering onderhevig zijn (bijvoorbeeld de categorie 2-gebieden, zie voor toelichting hieronder).

De ecologische beoordeling leidt tot 2 categorieën gebieden:

Categorie 1.

Wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel dat ISHD niet in gevaar komen

Binnen deze categorie zijn twee subcategorieën te onderscheiden:

- 1a. Wetenschappelijk gezien is redelijkerwijs geen twijfel dat de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komen, waarbij behoud is geborgd en, indien relevant, ook verbetering dan wel uitbreiding plaats gaat vinden.
- 1b. Wetenschappelijk gezien is redelijkerwijs geen twijfel dat de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komen waarbij behoud is geborgd en een toekomstige verbetering/uitbreiding niet onmogelijk is.

Categorie 2.

Wetenschappelijk gezien redelijkerwijs twijfel dat ISHD niet in gevaar komen

Er zijn wetenschappelijk gezien te grote twijfels of de achteruitgang gestopt zal worden en er uitbreiding van de oppervlakte en/of verbeteren van de kwaliteit van de habitats plaats zal gaan vinden.

Betekenis ecologisch oordeel voor ontwikkelingsruimte

Voor die gebieden waar het ecologisch oordeel categorie 1a/1b betreft, kan er een beroep worden gedaan op ontwikkelingsruimte in het kader van de PAS. Wanneer op basis van het ecologisch oordeel een gebied in categorie 2 wordt ingedeeld, betekent dit dat er in beginsel (zie ...) geen beroep kan worden gedaan op ontwikkelingsruimte in het kader van de PAS. Ontwikkelingsruimte kan alleen worden toegewezen aan concrete activiteiten, indien dit géén impact heeft op het verhogen van de stikstofbelasting van het habitat waarvoor de achteruitgang voorsnog niet gestopt kan worden. Wel kan een initiatiefnemer een vergunningaanvraag indienen op basis van de Nbwet. Op basis van een projectspecifieke passende beoordeling zullen dan mogelijk significant negatieve effecten van stikstofbelasting in het gebied moeten worden uitgesloten.

4.3.2 *Resultaten gebiedsanalyses*

4.3.2.1 Ecologisch oordeel

Het resultaat van de gebiedsanalyses is dat er voor 118 van de 153 stikstofgevoelige gebieden extra maatregelen getroffen moeten worden (bovenop het reguliere beheer) om de stikstofproblematiek het hoofd te bieden. Voor de resterende 35 gebieden speelt er op basis van de gebiedsanalyses geen stikstofprobleem dat om extra maatregelen vraagt. Voor 113 van deze 118 gebieden is een maatregelenpakket samengesteld, waarbij er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel is dat de Natura 2000-doelen niet in gevaar komen (categorie 1a of 1b). Dit is weergegeven in de tabel in bijlage 1. Dat betekent dat bij uitvoering van de benodigde maatregelen behoud van de natuurwaarden in deze gebieden is geborgd en uitbreiding en verbetering (indien relevant) op korte termijn (categorie 1a) dan wel in de toekomst plaats gaat vinden (categorie 1b). Daarmee is er voor deze gebieden niet langer een belemmering om ontwikkelingsruimte vrij te geven voor economische activiteiten met stikstofuitstoot tot gevolg.

Voor 5 gebieden is het voorsnog onzeker of de Natura 2000-doelen niet in gevaar komen, of is het zeker dat de toestand van geen achteruitgang niet kan worden bereikt (categorie 2): in 2 gebieden zal het maatregelenpakket naar verwachting op de korte termijn de verslechtering onvoldoende kunnen tegengaan, voor 3 gebieden vindt nog overleg plaats met de betreffende provincie. Deze twijfel betreft in alle gevallen één habitatype per gebied. In overleg met de provincies die het aangaat wordt nog bezien hoe met deze gebieden verder te gaan. Hierbij wordt gericht gezocht naar maatwerkoplossingen, om zo ook voor deze gebieden economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Deze maatwerkoplossing moet opgenomen worden in de gebiedsanalyse. Vervolgens kan het gebied worden voorgedragen voor opname in de PAS.

Tabel 2: Ecologisch oordeel PAS-gebieden.

Categorie 1a	Categorie 1b	Categorie 2
Behoud geborgd, indien relevant vindt verbetering dan wel uitbreiding plaats.	Behoud geborgd, toekomstige verbetering dan wel uitbreiding is niet onmogelijk.	Onzeker of behoud geborgd kan worden en op termijn verbetering dan wel uitbreiding plaats kan vinden.

34 gebieden	79 gebieden	5 gebieden
-------------	-------------	------------

Verantwoordelijkheid ecologisch oordeel

Het uitspreken en vastleggen van het ecologisch oordeel is een verantwoordelijkheid van de voortouwnemer voor het beheerplan in afstemming met het bevoegd gezag voor vergunningverlening en wordt op gebiedsniveau weergegeven (opgebouwd vanuit de afzonderlijke stikstofgevoelige habitats).

Bij opname van het gebied in de PAS wordt de opnametoets uitgevoerd. Onderdeel van deze opnametoets is een onafhankelijke beoordeling over het ecologisch oordeel ('ecologische accountantsverklaring'). Ten behoeve van de uniformiteit en robuustheid, is een beschrijving van deze opnametoets onderdeel van de PAS (zie bijlage 4). Daarnaast zijn er reeds externe kwaliteitstoetsen uitgevoerd naar het ecologisch oordeel in een aantal risicogebieden en deze zijn akkoord bevonden. Dat geeft vertrouwen in het ecologisch oordeel van alle gebieden en daarmee in de opnametoets.

4.3.2.2

Ontwikkelingsruimte

Uit het ecologisch oordeel van de gebiedsanalyses komt naar voren dat er voor alle stikstofgevoelige gebieden op vijf na geen belemmering is om ontwikkelingsruimte vast te stellen en op projectniveau toe te kennen. Deze conclusie kan worden getrokken, doordat per gebied de afgesproken en verwachte depositiedaling (waarbij al rekening is gehouden met het volledig benutten van de berekende ontwikkelingsruimte) uitgangspunt is geweest voor het opstellen van een maatregelenpakket. Met dit positief ecologisch oordeel (categorie 1a of 1b) kan ontwikkelingsruimte worden toegekend. Een voorwaarde is wel dat de benodigde maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. De wettelijke PAS, de monitoring en de borging van het programma geven hierover de noodzakelijke zekerheden.

In de gebiedsanalyses is verder getoetst of de omvang van de ontwikkelingsruimte voldoet aan de gewenste omvang voor economische ontwikkelingen (ontwikkelbehoefte). Hieruit komt naar voren dat met de bestuurlijk afgesproken omvang voor het merendeel van de Natura 2000-gebieden er gemiddeld genomen voldoende ontwikkelingsruimte is. Hier zijn 3 categorieën voor onderscheiden:

1. Evenwicht: voor 80 gebieden is de ontwikkelbehoefte vrijwel in balans met de ontwikkelingsruimte. Dit is het geval als op het berekende niveau (hexagonen met een oppervlakte van 1 ha) de ontwikkelbehoefte op alle hexagonen voor meer dan 80% wordt gedekt door de ontwikkelingsruimte die met de PAS ontstaat.
2. Overschot: 40 gebieden kennen op het berekende niveau (hexagonen met een oppervlakte van 1 ha) voor 1 of meerdere hexagonen een overschot aan ontwikkelingsruimte.
3. Tekort: voor 13 gebieden wordt op het berekende niveau (hexagonen met een oppervlakte van 1 ha) een tekort aan ontwikkelingsruimte verwacht. Dat zijn gebieden waar voor 1 of meerdere hexagonen het tekort meer dan 20% van de ontwikkelbehoefte bedraagt. Voor deze 13 gebieden wordt de ontwikkelbehoefte nog nader geanalyseerd als ook de mogelijkheden om de ontwikkelingsruimte te vergroten.

Met de PAS-aanpak komt dus voor de meeste gebieden voldoende ontwikkelingsruimte ter beschikking, waarmee vergunningverlening weer op gang kan worden gebracht. Ook voor de in de PAS vast te leggen regionale en

rijksinfrastructuurprojecten (MIRT) en snelheidsverhoging met de daarvoor benodigde ontwikkelingsruimte, is de PAS een haalbare aanpak.

PM: bij vaststelling DPAS is dit exact bekend en zullen de conclusies hiervan worden opgenomen.

Voor de gebieden met een verwacht (lokaal) tekort aan ontwikkelingsruimte, is maatwerk nodig en dient er op gebiedsniveau gekeken te worden naar de mogelijkheden en de afzonderlijke effecten daarvan. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om aanvullende bronmaatregelen op gebieds- of provinciaal niveau te nemen of het inrekenen van een groter deel van het effect van het aanvullend rijksbeleid voor ontwikkelingsruimte. Een andere mogelijkheid is aan te sturen op het slechts gedeeltelijk opvullen van de milieuvergunningruimte en daarmee aan te sturen op het inperken van de ontwikkelbehoefte. Als de effecten van (een combinatie van) deze mogelijkheden leidt tot een verminderde depositiedaling, dient opnieuw naar de ecologische onderbouwing gekeken te worden. Dit om er voor te zorgen dat het ecologisch oordeel overeind blijft. Indien betrokken bevoegde gezagen het eens zijn over de maatwerkoplossing, dient dit opgenomen te worden in de gebiedsanalyse en zal hierop getoetst worden bij de 'opnametoets' zoals beschreven in bijlage 4. Deze maatwerkoplossing kan er ook uit bestaan door overeenstemming te hebben hoe de schaarste aan ontwikkelingsruimte verdeeld gaat worden over sectoren en concrete activiteiten.

4.4 Kader voor vaststellen en toekennen van ontwikkelingsruimte

Een deel van de daling die ontstaat door het nemen van stikstofreducerende maatregelen is in de PAS gereserveerd voor economische ontwikkelingen. Deze ruimte wordt aangeduid als ontwikkelingsruimte. Zoals beschreven in paragraaf 4.1, ontstaat de afgesproken depositiedaling door de opgenomen en geborgde maatregelen in de PAS vanuit het vastgestelde beleid en het aanvullende pakket aan landbouwmaatregelen, waarvan de helft van het effect van het aanvullende pakket aan landbouwmaatregelen ten goede komt aan ontwikkelingsruimte. De stikstofdepositie neemt hierdoor per saldo dus nog steeds af, ondanks het gebruik van de daarbinnen gereserveerde ruimte voor economische ontwikkelingen. De voorwaarde die hieraan is gekoppeld, is dat op gebiedsniveau uitgesloten moet worden dat de verwachte depositiedaling (ontwikkelingsruimte daarbij ingerekend) in combinatie met de herstelmaatregelen de Natura 2000-doelen in gevaar brengen. Het ecologisch oordeel zoals hierboven omschreven, geeft hier antwoord op.

Indien het ecologisch oordeel over het integrale maatregelenpakket (uitvoering van de brongerichte maatregelen met de verwachte daling van de stikstofdepositie als gevolg én de uit te voeren herstelmaatregelen) positief is en daarmee dus minimaal het behoud van de natuurkwaliteit gegarandeerd kan worden, kan ontwikkelingsruimte worden toegekend.

De bepaling van de omvang van ontwikkelingsruimte is hieronder beschreven.

4.4.1 Omvang ontwikkelingsruimte

Wettelijk is vastgelegd dat in het programma stikstof de uitgangspunten worden opgenomen voor het bepalen van de ontwikkelingsruimte die ontstaat door de in de PAS opgenomen maatregelen. Ook bevat het programma stikstof de uitgangspunten voor de toedeling van die ruimte aan handelingen in en ook buiten de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden (artikel 19kh lid 4 Nbwet). In de volgende paragrafen wordt aangegeven hoe aan deze vereisten wordt voldaan.

De ontwikkelingsruimte geeft aan hoeveel stikstofdepositie door nieuwe economische ontwikkelingen en groei van bestaand gebruik past binnen een Natura

2000-gebied zonder de in de PAS vastgelegde en ecologisch noodzakelijke depositiedaling (ook in cumulatie) in gevaar te brengen. Deze ontwikkelingen vinden vaak plaats buiten de Natura 2000-gebieden. Ontwikkelingsruimte is gelegitimeerd door de geborgde trendmatige daling van stikstofdepositie in de PAS door in het programma opgenomen maatregelen uit het vastgestelde beleid en het aanvullende pakket aan landbouwmaatregelen en daarbinnen rekening te houden met het effect van het 2,5% groeiscenario van het Planbureau voor de Leefomgeving²⁰.

De omvang van ontwikkelingsruimte wordt bepaald door:

- Het bestuurlijk vastgesteld deel van de depositiedaling gerealiseerd door maatregelen uit het vaststaande beleid waaronder het NSL (dit vertaalt zich in de berekening van de depositiebehoefte voor 2,5% economische groei);
- 50%²¹ van het effect aan aanvullende landbouwmaatregelen (ter grootte van 5 kiloton ammoniakemissie reductie);
- Het effect van de uitvoering van de rijksinfrastructurele MIRT-projecten, waar in de bestuurlijk afgesproken depositiedaling al rekening mee is gehouden. De ontwikkelingsruimte voor de uitvoering van deze rijksinfrastructurele MIRT-projecten is op dit moment nog niet expliciet zichtbaar in de overzichten van ontwikkelingsruimte. Deze wordt echter nog expliciet opgenomen en geschetst in bijlage 5 (**PM uitwerken**), net als de ontwikkelingsruimte voor snelheidsverhoging. Opgemerkt zij dat deze nog expliciet te schetsen ontwikkelingsruimte ontstaat door maatregelen uit het vaststaande beleid waaronder het NSL voor de sector verkeer.

Overeenkomstig artikel 19 kh, vierde lid, Nbwet, omvat de PAS ook de uitgangspunten voor de toedeling van ontwikkelingsruimte aan handelingen, zowel binnen als buiten de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen verschillende sectoren en categorieën van handelingen of specifiek benoemde handelingen. In de PAS wordt ontwikkelingsruimte gereserveerd voor benoemde belangrijke nationale en regionale projecten, waaronder uitvoering MIRT-projecten en snelheidsverhoging (zie bijlage 5, **PM uitwerken**). De ontwikkelingsruimte voor de sector verkeer (MIRT en snelheidsverhoging) is gelegitimeerd door maatregelen uit het vaststaand beleid, waaronder voor de sector verkeer de NSL-maatregelen. De resultaten van de NSL-maatregelen zijn in de aannames van het PAS opgenomen. Voorwaarde voor de reservering is dat de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar de gereserveerde ontwikkelingsruimte betrekking op heeft, opgenomen zijn in de PAS inclusief een bestuurlijk afgehechte maatwerkoplossing voor die gebieden waar voorsnog geen sluitende ecologische onderbouwing ligt en/of waar schaarste is aan ontwikkelingsruimte (zie par 4.3.2). Zoals is aangegeven in bijlage 4 in het kader van de 'opnametoets' kunnen beide categorieën gebieden slechts worden opgenomen indien er een bestuurlijk afgehechte maatwerkoplossing ligt. Voor de gebieden met schaarste aan ontwikkelingsruimte kan dit betekenen dat er aanvullende maatregelen worden genomen om de ontwikkelingsruimte te vergroten, ofwel dat er bestuurlijk overeenstemming is hoe de schaarste aan ontwikkelingsruimte te verdelen. In gebieden waar op dit moment nog sprake is van het ontbreken van een sluitende ecologische onderbouwing en/of schaarste vindt voor vaststelling van de PAS bestuurlijke besluitvorming plaats. [**PM: nader uitwerken voor DPAS 1 april**]

²⁰ Betreft het PBL-scenario met een hoge economische groei van gemiddeld 2,5% (zogenoemde bovenraming).

²¹ De resterende ammoniakreductie van 5 kiloton komt ten goede aan een verdere daling van de stikstofdepositie.

Ontwikkelingsruimte kent een verdeling in ruimte ontstaat in de tijd als gevolg van de effecten van maatregelen. Dat wil zeggen dat de omvang van ontwikkelingsruimte varieert over de Natura 2000-gebieden, maar ook binnen de Natura 2000-gebieden. Dit is onder meer afhankelijk van de ligging van het gebied ten opzichte van de locatie en de omvang van stikstofemitterende bronnen en varieert dus op lokaal niveau. Verder komt een deel van de ontwikkelingsruimte in de loop van de tijd beschikbaar, doordat een deel van de aanvullende landbouwmaatregelen in de loop van de tijd effect krijgt. Ontwikkelingsruimte zal echter ook geleidelijk in de tijd worden toegekend en benut. Bestuurlijk is afgesproken (zie par 4.4.2) om de ontwikkelingsruimte die voor de eerste planperiode van 6 jaar beschikbaar is, te verdelen over twee tijdsblokken van 3 jaar: in de eerste helft van de planperiode mag maximaal 60% van de ontwikkelingsruimte worden toegekend. De resterende 40% is beschikbaar voor de tweede helft van de planperiode. Voor de sector verkeer geldt dat de ontwikkelingsruimte ontstaat uit NSL-maatregelen, waarvan de resultaten in de aannames van het programma zijn opgenomen. Verder is in de bestuurlijk afgesproken depositiedaling de uitvoering van de rijksinfrastructurele MIRT-projecten al mee genomen. Aangezien voor de in het programma opgenomen gebieden is gebleken **[PM: in DPAS 1 april definitief te maken, zie ook PM verderop]** dat de afgesproken depositiedaling voldoende is om de achteruitgang stop te zetten en er vanuit de behoefte bekeken voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is, kan de uitvoering van deze projecten plaatsvinden. Zowel uitvoering van de rijksinfrastructurele MIRT-projecten als snelheidsverhoging is daarmee mogelijk, net als de verwachte ontwikkelingen en activiteiten in de andere sectoren. **[PM: Voorwaarde is wel dat in de 5 respectievelijk 13 gebieden waar het ecologisch gezien nog niet onderbouwd kan worden dan wel er schaarste is aan ontwikkelingsruimte deze wordt opgelost. In het DPAS worden voor 1 april maatwerkoplossingen bestuurlijk afgehecht voor deze probleemgebieden].**

Het netto resultaat hiervan is dat met de uitgifte van ontwikkelingsruimte nieuwe ontwikkelingen en groei van bestaand gebruik geen negatief effect hebben op de natuurkwaliteit. Immers met de uitvoering van de PAS komt de daling van de stikstofdepositie ook op gebiedsniveau niet in gevaar en wordt er tegelijkertijd gewerkt aan de verbetering van de natuurkwaliteit door het uitvoeren van herstelmaatregelen. Hierdoor wordt de natuur bestendiger gemaakt tegen de negatieve effecten van stikstofdepositie, waardoor ook bij een stikstofoverbelasting ontwikkelingsruimte kan ontstaan.

4.4.2

Operationalisering in ruimte en tijd

Ontwikkelingsruimte wordt bestuurlijk vastgesteld nadat de combinatie van depositiedaling en herstelmaatregelen ecologisch is getoetst en de uitvoering van de maatregelen is geborgd. Dit wordt gedaan op basis van het resultaat van de opnametoets. De omvang van de ontwikkelingsruimte is een hoeveelheid stikstofdepositie per oppervlakte, uitgedrukt in mol per hectare en heeft daarmee een ruimtelijke verdeling.

De ontwikkelingsruimte wordt in AERIUS berekend en ruimtelijk weergegeven per hexagoon van 1 ha per Natura 2000-gebied (zie KENSCHETS). De toekenning van ontwikkelingsruimte zal worden gedaan op basis van een gemiddelde depositieruimte per habitat. Voor grote heterogene gebieden zou een nadere onderverdeling in landschapseenheden mogelijk plaats moeten vinden om langs deze inzet te kunnen werken (functioneel en ecologisch te onderscheiden deelgebieden van een Natura 2000-gebied, waarin het effect van stikstofdepositie

op de natuurkwaliteit naar verwachting hetzelfde is). [**PM: Deze inzet dient nog nader ecologisch/juridisch uitgewerkt te worden incl schaalniveau. Ook bij deze inzet blijft het van belang om bij het toetsen van concrete activiteiten de ruimtelijke component erbij te betrekken**]. Zo wordt rechtgedaan aan het feit dat behoud van natuurkwaliteit en zo nodig verbetering en uitbreiding plaats moet vinden op habitatniveau. De aanwezige onzekerheden in stikstofdepositieverdeling worden kleiner op een groter schaalniveau, waardoor beter geborgd is dat de noodzakelijke daling ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

Economische ontwikkelingen rondom een Natura 2000-gebied passen binnen de ontwikkelingsruimte, indien de effecten ervan (ook in cumulatie) niet de beschikbare ontwikkelingsruimte zoals ruimtelijk op habitatniveau weergegeven in het gebied overschrijden. Plaatselijke tekorten binnen het gebied kunnen opgevuld worden door interne saldering in stikstofdepositie per habitatype, *mits* het effect in natuurkwaliteit minimaal gelijk blijft. Immers de opgave is om per Natura 2000-gebied de natuurkwaliteit op habitatypeniveau gemiddeld niet verder achteruit te laten gaan.

De PAS stelt de beschikbare ontwikkelingsruimte vast voor een planperiode van zes jaar. De eerste periode vangt aan in 2012 en loopt dus tot aan 2018. Deze ruimte is vervolgens verdeeld over twee tijdsblokken van 3 jaar: in de eerste helft van de planperiode wordt maximaal 60% van de ontwikkelingsruimte worden toegekend. Van deze regel mag worden afgeweken tot een maximale toekenning van 90% in de eerste drie jaar, mits dit ecologisch verantwoord is en dus onderbouwd kan worden dat er geen verslechtering van de kwaliteit van habitats optreedt. Met de verdeling van 60% in de eerste drie jaar, is het mogelijk direct bij aanvang van de planperiode economische activiteiten toe te staan. Daarnaast is er ook in de tweede helft van de planperiode nog voldoende ruimte beschikbaar en komt dit ruimschoots tegemoet aan de wettelijke verplichting om minimaal 10% aan ontwikkelingsruimte beschikbaar te houden voor de tweede helft van de planperiode. De overeengekomen verdeling is evenwichtig, vlakt eventuele ecologische effecten van een tijdelijke vermindering in depositieafname naar verwachting voldoende af en biedt ruim de mogelijkheid tot bijsturing indien dat op basis van monitoring nodig is.

4.4.3 *Welke activiteiten doen een beroep op ontwikkelingsruimte*

PM/JNG

- Projecten en andere handelingen waarvoor een Nbwetvergunning nodig is.
- Besluiten die extra stikstofuitstoot en daarmee depositie tot gevolg hebben: bijv tracébesluiten, snelheidsverhoging
- Autonome groei van bestaand gebruik verloopt via reservering van deel van OR voor NIBM-zaken.

4.4.4 *Regels voor de verdeling van ontwikkelingsruimte*

Inhoudelijk

Ter uitwerking van artikel 19kh, vierde lid, Nbwet, zijn in dit programma de uitgangspunten vastgelegd voor het bepalen van de ontwikkelingsruimte (zie paragraaf 3.5). Ook omvat dit programma, overeenkomstig artikel 19kh, vierde lid, Nbwet, de uitgangspunten voor de toedeling van ontwikkelingsruimte aan handelingen, zowel binnen als buiten de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen verschillende sectoren en categorieën van handelingen of specifiek benoemde handelingen. In de PAS is ontwikkelingsruimte gereserveerd voor benoemde belangrijke nationale en

regionale projecten, waaronder uitvoering MIRT-projecten en de snelheidsverhoging (zie bijlage 5, PM nader uitwerken). Voorwaarde voor de reservering is dat de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar de gereserveerde ontwikkelingsruimte betrekking op heeft, opgenomen zijn in de PAS inclusief een bestuurlijk afgehechte maatwerkoplossing voor die gebieden waar vooralsnog geen sluitende ecologische onderbouwing ligt en/of waar schaarste is aan ontwikkelingsruimte (zie par 4.3.2). Zoals is aangegeven in bijlage 4 in het kader van de 'opnametoets' kunnen beide categorieën gebieden slechts worden opgenomen indien er een bestuurlijk afgehechte maatwerkoplossing ligt. Voor de gebieden met schaarste aan ontwikkelingsruimte kan dit betekenen dat er aanvullende maatregelen worden genomen om de ontwikkelingsruimte te vergroten, ofwel dat er bestuurlijk overeenstemming is hoe de schaarste aan ontwikkelingsruimte te verdelen. In gebieden waar op dit moment nog sprake is van het ontbreken van een sluitende ecologische onderbouwing en/of schaarste vindt voor vaststelling van de PAS bestuurlijke besluitvorming plaats. [**PM: nader uitwerken voor DPAS 1 april**]

Het bestuursorgaan dat voor een dergelijke handeling toestemming verleent, kan daarbij de gereserveerde ontwikkelingsruimte definitief toekennen. De gereserveerde ontwikkelingsruimte mag niet worden toegekend ten behoeve van toestemmingverlening voor andere handelingen dan waarvoor zij is gereserveerd.

Voor de procedure en verantwoordelijkheidsverdeling wordt verwezen naar par 3.5.

NIBM

Verder is de inzet om een deel van de ontwikkelingsruimte vooraf te reserveren voor activiteiten waarvan de stikstofuitstoot een niet in betekende mate (NIBM) bijdrage levert aan de toename in stikstofdepositie. Dit is afhankelijk van de resultaten van een extern onderzoek dat hiervoor is uitgezet. Doel van dit onderzoek is om op zoek te gaan naar een drempelwaarde, waarop de bijdrage van een activiteit op de stikstofdepositie lokaal niet relevant is. Ook wordt in dit onderzoek in beeld gebracht hoeveel van dit soort activiteiten vallen onder deze drempelwaarde. Gedachte bij dit onderzoek is dus om vooraf een deel van de beschikbare ontwikkelingsruimte te reserveren om deze kleine activiteiten niet te belasten met een aparte vergunningplicht. Ook de autonome groei van bestaande activiteiten (waar geen vergunningplicht mee gemoeid is), wordt dan 'opgevangen' door ruimte voor gereserveerd te hebben voor alle verwachte NIBM-activiteiten. Hiermee wordt voorkomen dat cumulatief gezien er ongemerkt een toename in stikstofdepositie plaatsvindt die uitstijgt boven de beschikbare ontwikkelingsruimte. De onderzoeksvraag is in bijlage 6 opgenomen.

Bij de verdere uitwerking van de regels wordt onderzocht of het mogelijk is om bij voorrang ontwikkelingsruimte toe te kennen aan bedrijven die duurzaam produceren (conform de brief over het Mestbeleid van 28 september j.l., TK 33037, nr. 1). Hierbij wordt met name gedacht aan bedrijven die verdergaand dan de wettelijke eisen de stikstofuitstoot beperken. Het mes snijdt op die manier aan twee kanten: dergelijke duurzame bedrijven hebben minder ontwikkelingsruimte nodig waardoor er meer bedrijven in aanmerking kunnen komen voor ontwikkelingsruimte en het stimuleert de ontwikkeling van duurzame bedrijfssystemen.

4.5 Borging uitvoering van maatregelen

Voor een sluitend en houdbaar PAS is het van belang dat de uitvoering van de benodigde maatregelen geborgd is. Deze zekerheid wordt in de eerste plaats geboden door de verplichting van artikel 19kj lid 1 Nbwet voor de bevoegde gezagen om ervoor zorg te dragen dat de in het programma beschreven of

genoemde maatregelen tijdig worden uitgevoerd. (zie paragraaf ...). Daarnaast vraagt het om voldoende financiering voor uitvoering van de maatregelen, draagvlak, bestuurlijk commitment en tijdige verankering van maatregelen in planvorming, beleidsregels en wetgeving. Zowel het ecologisch oordeel als het toedelen van ontwikkelingsruimte is randvoorwaardelijk gekoppeld aan de uitvoering van de benodigde maatregelen en het daadwerkelijk realiseren van de verwachte daling in stikstofdepositie.

Het sluitstuk van de afspraken tussen de overheden is het interbestuurlijk toezicht. Goede interbestuurlijke verhoudingen zijn primair gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Indien noodzakelijk kan, gebruikmakend van het generieke instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht (in de Provinciewet, Gemeentewet en de Waterschapswet), de tijdige uitvoering van de maatregelen door de bestuursorganen worden afgedwongen.

Het interbestuurlijk toezicht biedt tevens een oplossing voor situaties waarin er sprake is van strijd met het algemeen belang of met het recht. In deze situaties kan gebruik worden gemaakt van het instrument 'schorsen en vernietigen'. Een besluit van een bestuursorgaan dat in strijd is met het in het programma stikstof vastgestelde beleid (doelen, maatregelen) kan worden geschorst en uiteindelijk worden vernietigd door het toezichthoudende bestuursorgaan.

Daarnaast biedt het instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht de mogelijkheid van ingrijpen bij taakverwaarlozing: het toezichthoudende bestuursorgaan kan 'in de plaats treden' indien een decentrale overheid de desbetreffende sectorwet niet of niet naar behoren uitvoert. Bij het programma stikstof biedt artikel 19k lid 1 Nbwet hiervoor het aangrijpingspunt: de daartoe bevoegde bestuursorganen moeten zorg dragen voor een tijdige uitvoering van de in het programma stikstof beschreven of genoemde maatregelen. Als de maatregelen die in het programma stikstof zijn genoemd niet tijdig worden genomen, dan kan het toezichthoudende bestuursorgaan de maatregelen treffen en in de plaats treden van het bestuursorgaan dat in gebreke blijft. De kosten daarvoor worden verhaald op dit laatste bestuursorgaan.

5 Monitoring

5.1 Inhoud van de monitoring

Om de werking van de PAS in de praktijk aan te kunnen tonen en daarmee projecten en andere handelingen houdbaar te kunnen vergunnen is monitoring essentieel. Het monitoringsprogramma van de PAS wordt uniform opgezet en zorgt voor tijdige beschikbaarheid van monitoringsgegevens ten aanzien van alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zodat indien noodzakelijk bijsturing als essentieel sluitstuk van de PAS systematiek plaats kan vinden. Op die wijze kan binnen de PAS aantasting van de natuurlijke kenmerken voor wat betreft het aspect stikstof in de voor stikstofgevoelige gevoelige Natura 2000 gebieden op voorhand worden uitgesloten. De PAS richt zich daarvoor op de monitoring van:

- **Maatregelen**
Landelijk, provinciaal en per gebied wordt jaarlijks bijgehouden of de in de PAS afgesproken maatregelen tijdig worden genomen en of ze het beoogde effect hebben. Van brongerichte maatregelen wordt het effect op emissies gemonitord. Van herstelmaatregelen kan over het algemeen niet per maatregel afzonderlijk het effect bepaald worden. Van de bronmaatregelen wordt vastgesteld of de maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd zijn en door monitoring van emissies in combinatie met modellering, of de maatregelen het beoogde effect hebben. Van de herstelmaatregelen wordt vastgesteld of de maatregelen tijdig en conform de vastgestelde plannen zijn uitgevoerd. Tevens wordt op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis beoordeeld of deze maatregelen het verwachte effect hebben, dan wel zullen hebben. Wanneer er inzichten ontstaan dat een maatregel minder effectief is dan beschreven in de herstelstrategieën, moet deze aangevuld of vervangen worden door een andere maatregel zodat de gestelde (tussen)doelen ten aanzien van de natuurkwaliteit niet in gevaar komen.
- **Ontwikkelingsruimte**
Ten behoeve van de vergunningverlening is met behulp van AERIUS voor ieder Natura 2000-gebied en per relevant habitat (dit omvat zowel habitattypen als leefgebieden van soorten) in principe mogelijk om op elk gewenst moment inzicht te krijgen in de beschikbare, aangevraagde, toegewezen en benutte hoeveelheid ontwikkelingsruimte. Hierdoor is er bij een nieuwe aanvraag voor ontwikkelingsruimte een actueel inzicht in de beschikbare hoeveelheid van ontwikkelingsruimte.
- **Stikstofdepositie**
De achtergronddepositie per gebied in AERIUS wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van gegevens van het PBL/RIVM. Voor ieder Natura 2000-gebied wordt daarmee bepaald of de stikstofdepositie daalt zoals verwacht en afgesproken. De wijze waarop dit wordt bepaald, is beschreven in het Draaiboek Monitoring PAS (**PM**).
- **Natuurkwaliteit**
Monitoring van kwaliteit van habitats²² is essentieel voor inzicht in de realisatie van de Natura 2000-doelen. Monitoring van habitats en het voorkomen van soorten is een naar verwachting toekomstige taak in het beheer van de EHS

²² Dit omvat zowel habitattypen als leefgebieden van soorten.

inclusief Natura 2000-gebieden²³. Voor de monitoring in het kader van het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) wordt momenteel een monitoringssystematiek opgezet. De monitoring van de PAS zal hier zoveel als mogelijk bij aansluiten, maar soms zal in het kader van de PAS een extra monitoringsinspanning noodzakelijk zijn aangezien de informatiebehoefte vanuit de PAS niet aansluit op die van het SNL. Voor de PAS geldt een monitoringscyclus van 6 jaar. Binnen deze cyclus zal, afhankelijk van het habitatype, de kwaliteit en het gevoerde beheer, op verschillende momenten een meetprogramma worden uitgevoerd. Er is informatie nodig over de ontwikkeling van de kwaliteit van habitats en soorten en van areaal, alsmede verspreidingsgebied. Dit is essentieel om te kunnen onderbouwen dat er voldaan wordt aan de Europese verplichting om een verdere verslechtering van de natuurkwaliteit te voorkomen en om inzicht te krijgen of de maatregelenpakketten het beoogde effect hebben. In 2013 en 2016 zal monitoring van natuurkwaliteit plaatsvinden, waardoor tijdig kan worden beschikt over deze informatie ter voorbereiding op de tweede PAS periode. De resultaten van 2013 zullen vergeleken worden met de beschikbare of afgeleide gegevens uit 1994, 2004, 2010 of voor andere jaren beschikbare data. 2004 is het referentiejaar voor het behoud van de natuurkwaliteit van habitattypen. Voor Vogelsoorten kan dit teruggaan tot aan 1994.

Op basis van de monitoringsgegevens wordt halverwege de planperiode van 6 jaar beoordeeld of de stikstofdepositie, de ontwikkelingsruimte en de natuurkwaliteit zich ontwikkelen zoals verwacht en vastgelegd. De stikstofdepositie en de ontwikkelingsruimte worden kwantitatief beoordeeld, de beoordeling van de natuurkwaliteit is overwegend kwalitatief. Inzet is er opgericht om toe te werken naar een objectieerbare methode voor de beoordeling van de natuurkwaliteit. De stikstofdepositie en de ontwikkelingsruimte worden uitgedrukt in mol per hectare per (prognose) jaar.

Bij de beoordeling van de natuurkwaliteit wordt per aangewezen soort en habitatype per Natura 2000-gebied een uitspraak gedaan of achteruitgang van de natuurkwaliteit gestopt is, dan wel onverminderd niet aan de orde is en of onverminderd verwacht kan worden dat de Natura 2000-doelen binnen een reële termijn gehaald zullen worden. Dit gebeurt zo veel mogelijk op basis van een nog nader te ontwikkelen objectieerbare methode en indien deze niet voorhanden blijkt te zijn op basis van expert judgement²⁴. Bij de beoordeling wordt gekeken naar de ontwikkeling van de habitats en soorten, waarbij ook in ogenschouw wordt genomen wat de verwachte effecten zullen zijn van de nog niet uitgevoerde, maar wel geplande ecologische (herstel)maatregelen. Basis voor deze beoordeling is de definitie van de staat van instandhouding van een natuurlijk habitat respectievelijk een soort zoals beschreven in artikel 1 uit de Vogel- en Habitatrictlijn en nationaal per habitat/soort uitgewerkt in het zgn. Doelendocument. [**PM**: nader concretiseren wat dat inhoudt].

Omggaan met kennislacunes

Van de vuistregel en hypothetische herstelmaatregelen die in de landelijke herstelstrategieën zijn opgenomen is (nog) niet onomstotelijk bewezen dat ze werken en is onzeker wat de effecten zullen zijn. De effectiviteit van deze type van maatregelen zal gebiedsoverstijgend onderzocht worden, gefaciliteerd vanuit het

²³ De onderhandelingen daarover lopen op dit moment nog als uitvloeisel van de nadere uitwerking van het Decentralisatieakkoord Natuur.

²⁴ Hierbij dient te worden aangegeven welke experts betrokken zijn.

programma Stikstof. Dit is vastgelegd in het Draaiboek Monitoring PAS (ref). Hierbij wordt aangesloten bij de kennisontwikkeling van het kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN). Op basis van de uitkomsten van de monitoring in 2013 en 2016 zal worden bepaald of de resultaten aanleiding geven tot bijsturing, al dan niet in de vorm van het in de PAS opnemen van alternatieve maatregelen.

5.2 Kwaliteit monitoringsgegevens

De PAS voorziet in een zodanig monitorings- en bijsturingssysteem, dat onzekerheden in de depositieontwikkeling van specifieke activiteiten die gebruik (gaan) maken van ontwikkelingsruimte, dan wel achtergronddepositie, evenals uitvoering en effecten van noodzakelijke maatregelen tijdig (hand aan de kraan) kunnen worden opgevangen. Hiervoor zullen de noodzakelijke objectieerbare 'toetsingsnormen' worden uitgewerkt. Verder is uitgangspunt dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande monitoringsactiviteiten.

De frequentie van de monitoring is afhankelijk van de wetenschappelijke inzichten en juridische vereisten. Gelet op de langzame responstijd van maatregelen op de natuurkwaliteit is een lagere frequentie mogelijk dan voor bijvoorbeeld verkeergegevens of depositieontwikkeling. Er zal altijd aangesloten worden bij de meest optimale gegevens die beschikbaar zijn. Uitgangspunt voor de natuurkwaliteit is hierbij zoals gezegd monitoring in 2013 en 2016.

Bij de beoordeling of de vastgestelde bronmaatregelen en de herstelmaatregelen zoals opgenomen in de gebiedsanalyses het verwachte effect hebben, is het van belang om speciaal aandacht te besteden aan die maatregelen waarvan de effecten onzeker zijn. Dit geldt zoals hierboven aangegeven vooral voor vuistregel en hypothetische herstelmaatregelen.

5.3 Proces van monitoring

In het Draaiboek Monitoring PAS (zie ...) staat beschreven welke organisatie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de monitoring en welke organisatie verantwoordelijk is voor de levering van de gegevens. Er wordt tevens in vastgelegd hoe (push of pull) en in welk format de gegevens aangeleverd worden.

Het Programma PAS organiseert een aantal keren per jaar een ambtelijk overleg met betrokken overheden waarin de voortgang PAS wordt besproken en er beoordeeld wordt of het de verwachting is dat de in de PAS overeengekomen afspraken nageleefd worden en of het de verwachting is dat de doelen (beoogde effecten) gehaald gaan worden. Jaarlijks wordt hier op bestuurlijk niveau over gesproken door de verantwoordelijke departementen en provincies en bezien of bijstelling van de inhoud van de PAS, dan wel de ter uitwerking daarvan vastgestelde afspraken of documenten noodzakelijk is.

5.4 Definitie van grenswaarden en referentiepunten (nul-situatie)

In het Draaiboek Monitoring PAS (ref) wordt per gebied (?: **PM**) vastgelegd bij welke objectieerbare monitoringsuitkomsten er sprake is van een resultaat dat bijsturing noodzakelijk maakt. Dit geldt voor afwijkingen in de uitvoering van de maatregelen, afwijkingen in de benutte hoeveelheid ontwikkelingsruimte, afwijkingen ten opzichte van de afgesproken depositiedaling en afwijkingen in de verwachte ontwikkeling van de natuurkwaliteit. Er is gedefinieerd wat de referentiesituatie is ten opzichte waarvan toetsing plaatsvindt en wat de zo concreet mogelijke toetsingscriteria zijn waarop de noodzaak tot bijsturing wordt bepaald. Zo is de inzet om grens/tolerantiewaarden te definiëren waaronder bijsturing niet nodig is.

Monitoring en bijsturen

Indien uit de monitoring blijkt dat de ontwikkelingen tegenvallen en de doelstellingen van de PAS in de voorgenomen vorm aan het eind van de planperiode niet zullen worden gehaald, zal worden ingegrepen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren.

Een voor de hand liggende manier is dat er in elk geval voorlopig minder en in extreme gevallen geen ontwikkelingsruimte beschikbaar wordt gesteld. Dit betekent dat geen vergunningen meer worden verleend op basis van de PAS, indien daarvoor ontwikkelingsruimte nodig is en deze er niet (meer) is. Dit moet in beleidsregels worden uitgewerkt. Deze zullen expliciet kenbaar in de PAS worden opgenomen (**PM**).

Een andere mogelijkheid is dat extra of andere brongerichte of herstelmaatregelen worden genomen, die nog niet eerder in de PAS waren voorzien. Dit zal vaak lastig zijn zeker voor de herstelmaatregelen, omdat deze anders waarschijnlijk al in de PAS opgenomen zouden zijn, teneinde in de noodzakelijke ecologische onderbouwing van de PAS te voorzien.

Het is ook mogelijk dat niet wordt ingegrepen omdat de verwachting bestaat dat het tij in het resterende deel van de planperiode ten gunste zal keren en slechts sprake was van vertraging bij de realisatie van de plandoelstellingen. Het spreekt vanzelf dat dit voldoende zal moeten worden onderbouwd op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis, omdat nieuwe tegenvallers veelal niet tijdig zullen kunnen worden gesignaleerd om nog een keer te kunnen bijsturen.

6 Regels voor bijsturing

6.1 Inleiding

Het Programma Stikstof wordt vastgesteld voor een periode van zes jaar en kan binnen deze periode – in de wet is aangegeven dat dit kan na 3 jaar – bijgesteld worden. Deze tussentijdse bijstelling kan een pro forma bijstelling zijn zonder consequenties voor het programma. De noodzaak tot bijstelling kan om onder meer de navolgende redenen noodzakelijk zijn;

- de resultaten/uitkomsten van de monitoring;
- vanwege aanpassing van de doelstellingen ten aanzien van een Natura 2000 gebied;
- vanwege wijzigingen die noodzakelijk zijn tengevolge van ontwikkelingen ten aanzien van het beheerplan, zoals bijv. naar aanleiding van beroepsprocedures;
- nieuwe inzichten in de economische ontwikkeling;
- wijziging van de (lijst van) projecten die een beroep (willen) doen op ontwikkelingsruimte in de PAS;
- relevante jurisprudentie;
- wijzigingen in de voor de PAS relevante wet- en regelgeving;
- en nieuwe en tevens voor de PAS relevante wetenschappelijke inzichten.

Deze staan hieronder uitgewerkt.

Na deze zes jaar wordt de PAS opnieuw voor een periode van zes jaar vastgesteld, en kunnen zowel de werking en de regels alsook de gebruikte informatie en data worden bijgesteld.

6.2 PAS-systeem voor doorgeven relevante wijzigingen (meldingen) als instrument voor bijsturing

De bijsturing van het programma vindt plaats op basis van monitoringsuitkomsten en signalen van PAS-partijen (provincies, Rijk) over relevante wijzigingen van onderdelen van het programma vanwege de andere hierboven genoemde redenen. Deze wijzigingen zullen naar verwachting veelal het wijzigen of vervangen van maatregelen, dan wel het wijzigen of toevoegen van projecten betreffen. Maar ook los daarvan kan wijziging van de PAS noodzakelijk zijn, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan wijzigingen ten aanzien van de verdeling, dan wel omvang van ontwikkelingsruimte. De Natuurbeschermingswet 1998 bevat weliswaar op grond van artikel 19ki alleen voor het wijzigen of vervangen van maatregelen een expliciete grondslag, maar laat ruimte om ook om andere redenen in bijstelling te voorzien. De voor vaststelling van de PAS noodzakelijke procedure zal dan in beginsel moeten worden gevolgd. Voor de nadere uitwerking van bijstelling van maatregelen en projecten wordt onderzocht of het instrument van meldingen, zoals ook gebruikt wordt in het NSL, hiervoor opportuun is.

De nadere uitwerking van de regels voor bijsturing, omvat ook de uitwerking van een voorziening voor het voeren van de regie op de uitvoering, monitoring en bijsturing van de PAS. De voorlopige werktitel voor deze voorziening is het 'PAS-bureau'. De nadere inkleuring en samenstelling van dit 'PAS-bureau' als ook eenieders rol en verantwoordelijkheid daarin (mede in het licht van het decentralisatieakkoord Natuur), vormt nog onderwerp van gesprek.

Een relevante wijziging (al dan niet in de vorm van een melding) dient dan doorgegeven te worden door de betrokken PAS-partner aan het 'PAS-bureau', dat

vervolgens de doorgegeven wijziging beoordeelt en met mandaat een besluit neemt tot doorvoering van deze wijziging in de PAS.

6.3 Jaarlijkse bijstelling van de PAS

Jaarlijks worden, op basis van de monitoring van de PAS, door het 'PAS-bureau' conclusies getrokken ten aanzien van het functioneren van het Programma Stikstof. Indien het Programma Stikstof niet de werking kan garanderen wordt een bijsturing voorstel opgesteld door het 'PAS-bureau'. In dit voorstel worden de consequenties van de bijsturing weergegeven ten aanzien van de maatregelen en ontwikkelingsruimte en wordt tevens de verdeling van de taken, budgetten en verantwoordelijkheden om deze bijsturing te effectueren beschreven. Afhankelijk van de reikwijdte van dit voorstel en de doorwerking naar de verschillende gebieden, is het uiteindelijk aan de bewindslieden van EL&I en I&M om in samenspraak met de provincies tot dit voorstel te besluiten. Op basis van dit besluit wordt vervolgens de voorgestelde bijstelling doorgevoerd in het Programma Stikstof. De precieze procedure hiervoor, alsmede de wijze waarop hierover wordt gecommuniceerd behoeft nog nadere uitwerking.

6.4 Noodzaak tot bijstelling

Noodzaak tot bijstelling kan ontstaan in de volgende situaties:

6.4.1 Monitoringsresultaten

- *Maatregelen blijken niet uitvoerbaar te zijn, of de uitvoering blijft achter bij de planning.*
Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen bronmaatregelen en herstelmaatregelen. Als bronmaatregelen niet uitgevoerd kunnen worden, of uitvoering achterblijft bij de planning is het aan de verantwoordelijke voor de maatregel om extra maatregelen te nemen ten einde de doelen van de PAS niet in gevaar te brengen, waaronder het directe beroep op ontwikkelingsruimte. Herstelmaatregelen in en rond de Natura 2000-gebieden vormen onderdeel van de voordracht van de gebieden bij de PAS. Als die vertragen dan wel niet uitgevoerd worden, zoals kan blijken uit de monitoring, zal de voortouwnemer voor dit gebied afstemming met de Bevoegde Gezagen voor dit gebied een wijziging doorgeven aangaande deze maatregelen en in deze wijziging vervangende maatregelen inbrengen die ervoor zorgdragen dat het complete maatregelenpakket het effect heeft op de Natura 2000-gebieden waarmee de doelstellingen niet in gevaar komen en de ontwikkelingsruimte geborgd en beschikbaar blijft.
- *Het effect van maatregelen of het maatregelenpakket blijft achter bij de verwachting die opgenomen is in de PAS.*
Het effect van de maatregelen of het maatregelenpakket kan op verschillende manieren achterblijven bij de verwachting, namelijk op het niveau van emissies, deposities of natuurkwaliteit. Ook kan het effect in tijd achterblijven bij de verwachtingen waardoor de gestelde doelen later dan wel niet bereikt worden. Voor emissies geldt dat de hoeveelheid, omvang in de tijd en de geografische verdeling niet buiten de tolerantiegrenzen van de PAS mag komen zonder bijsturing van de bronmaatregelen noodzakelijk te maken. Als het effect op depositie buiten de tolerantiegrenzen van de PAS komt moet de correctie plaatsvinden vanuit het programma PAS. Indien dit aan de orde is, wat vastgesteld wordt binnen het monitoringprogramma PAS wordt hiervoor jaarlijks een voorstel gedaan door het Programma PAS en dit wordt vastgesteld door het 'PAS-bureau';

- *Afwijkende autonome ontwikkeling van stikstofemissie en -depositie, bijvoorbeeld door een andere bijdrage uit het buitenland, dan is geprognoseerd in de PAS.*
Wanneer deze afwijking buiten de tolerantiegrenzen van de PAS komt (zie Draaiboek Bijsturing PAS) wordt door het Bureau PAS beoordeeld welke consequenties dit kan hebben voor het Programma Stikstof. Indien noodzakelijk wordt een voorstel gedaan door het 'PAS-Bureau' tot bijstelling van het programma, en indien nodig tot bijstelling van de uitgifte van ontwikkelingsruimte. Tot dit voorstel kunnen additionele stikstofbeperkende maatregelen behoren, maar als de depositiedaling blijvend sterker is dan de prognoses kan ook meer ontwikkelingsruimte beschikbaar worden gesteld;
- *Afwijkende realisatie van economische ontwikkelingen en het verwachte effect hiervan op de stikstofdepositie, zoals een hogere of lagere autonome groei dan 2,5% per jaar.*

6.4.2

Doelstellingen

- *Wijziging van het Aanwijzingsbesluit van één of meerdere Natura 2000-gebieden. Hiertoe behoort naast wijziging van de doelstellingen ook het bijstellen van de begrenzing;*
De wijziging van een Aanwijzingsbesluit valt buiten de werkingssfeer van de PAS, maar heeft mogelijk wel impact op de werking van de PAS. Voordat een Aanwijzingsbesluit opnieuw vastgesteld wordt, vindt een analyse plaats van de effecten van deze nieuwe aanwijzing op het Programma Stikstof. Deze effecten worden uitgewerkt en door de voortouwnemer van het betreffende gebied wordt een voorstel gedaan voor de mogelijke aanpassing van het Programma Stikstof, waarbij uitgangspunt is dat de doelen van het Programma Stikstof en het aanwijzingsbesluit beiden niet in gevaar komen. De consequenties hiervoor worden opgenomen in het jaarlijkse bijsturingplan voor de PAS. Tot de mogelijke wijzigingen die impact hebben op de PAS behoren omvang van het gebied, doelstellingen t.a.v. stikstofgevoelige habitats en van stikstofgevoelige habitats afhankelijke diersoorten;
- *Afmelding van N2000-gebieden bij de Europese Commissie;*
Met het afmelden van het gebied en akkoord hierop van de Europese Commissie, vervalt de Natura 2000-status. Daarmee leidt dit tot directe (ook tussentijdse) verwijdering van dit gebied uit de PAS
- *Aanmelden en aanwijzen van nieuwe Natura 2000-gebieden.*
Het aanwijzen van een nieuw Natura 2000-gebied betekent dat vanaf de aanmelding door Nederland bij de Europese Commissie bij initiatieven rekening gehouden moet worden met de doelstellingen voor dit gebied. Dit betekent dat, om een beroep op ontwikkelingsruimte te kunnen doen, dit gebied ook voorgedragen moet worden voor opname in de PAS als stikstof een beperkende factor is bij het bereiken van de doelstellingen voor dit gebied.

6.4.3

Wijzigingen in het beheerplan;

- *Nadere uitwerking van maatregelen die tot bijstelling van de PAS aanleiding geven; dit kan zowel op PAS maatregelen betrekking hebben, als andere maatregelen in het beheerplan die consequenties hebben voor het PAS pakket aan maatregelen;*
- *Bijstelling van het beheerplan tengevolge van gehonoreerde beroepen.*
PM: de precieze verhouding tussen de PAS en de beheerplannen verdient nog aanscherping en daarop moet bovenstaand overzicht dan worden aangepast.

6.4.4

Nieuwe inzichten in economische ontwikkelingen

PM: => nader invullen.

- Afwijkende realisatie van economische ontwikkelingen en het verwachte effect hiervan op de stikstofdepositie, zoals een hogere of lagere autonome groei dan 2,5% per jaar. Ook een verandering in de verwachte geografische verdeling van groei over de sectoren, kan aanleiding zijn. Jaarlijks vindt een update plaats van de emissies en deposities, zoals beschreven staat in het hoofdstuk Monitoring (hoofdstuk 5) en het Draaiboek Monitoring [**NB** Dit is nog niet beschikbaar]. Dit betreft zowel de actuele emissies en depositie van het betreffende jaar, als prognoses. De prognoses worden uitgevoerd op basis van de aannames hiervoor van PBL en RIVM [**NB** Is dit zo?];

6.4.5 *Wijziging van projecten*

- Voor de verdeling van ontwikkelingsruimte is een aanname gedaan voor het beroep dat nationale en regionale projecten (MIRT) op de ontwikkelingsruimte doen. De behoefte aan ontwikkelingsruimte kan wijzigen doordat projecten op een andere manier gerealiseerd zullen worden, dan wel uitgesteld of van de projectenlijst afgevoerd worden.
Jaarlijks kunnen de Bevoegde Gezegen van de PAS middels een PAS-melding de projectenlijst bijstellen. Zie hiervoor de paragraaf PAS-melding en het Draaiboek Bijsturing PAS. NB Dit moet verder uitgewerkt worden, met o.a. inzicht in de consequentie voor de verdeling van ontwikkelingsruimte;
- Binnen de looptijd van het Programma Stikstof kunnen nieuwe projecten of overheidsbeleid gedefinieerd worden waarvoor ontwikkelbehoefte is die niet voorzien is bij het vaststellen van het Programma Stikstof.
Deze kunnen via een PAS-melding aangemeld worden bij het Programma PAS en indien mogelijk hierin opgenomen worden. NB Uitwerken wat de opties zijn indien voor deze initiatieven geen ontwikkelingsruimte beschikbaar is
- De noodzaak tot wijziging zal mede afhankelijk zijn van de mate van detail waarmee projecten in de daarvoor opgenomen bijlage zullen worden beschreven.

6.4.6 *Jurisprudentie*

NB Het Programma Stikstof is opgesteld mede op basis van bestaande jurisprudentie, waarbij dus nog geen toetsing op grond van de PAS systematiek aan de orde is.

Er kan ook buiten het Programma Stikstof nieuwe jurisprudentie beschikbaar komen die consequenties heeft voor het Programma Stikstof.

6.4.7 *Wijziging wet- en regelgeving*

Hierbij kan onder meer worden gedacht aan;

- de wijzigingen die zijn voorzien tengevolge van de Wet natuur, maar ook latere wijzigingen gedurende de werking van de PAS;
- wijzigingen die verband houden met de regelgeving ten aanzien van luchtkwaliteit en die consequenties hebben voor het rekenmodel Aerius.

6.4.8 *Nieuwe wetenschappelijke inzichten*

- Bijstelling van de internationale 'range of critical loads' voor stikstof en de KDW's die voor Nederland zijn vastgesteld (ref);
Voor de PAS geldt dat eventuele bijstelling van de internationale range of critical loads en de KDW niet jaarlijks wordt verwerkt in het Programma Stikstof. Wanneer dit eens per 3 jaar gebeurt, is het beter mogelijk de effecten hiervan mee te nemen in het Programma; **NB:** nog uitwerken
- Nieuwe wetenschappelijke inzichten t.a.v. het functioneren van ecosystemen en habitats, alsmede van individuele Natura 2000-gebieden;
PM: Ook hier in principe geen bijstelling van ontwikkelingsruimte en maatregelen binnen de PAS-periode van zes jaar;

- Nieuwe inzichten ten aanzien van de effectiviteit van maatregelen; Van maatregelen waarvan de effecten bij vaststelling van de PAS nog niet goed ingeschat kunnen worden, kan nieuwe informatie ter validatie beschikbaar komen. Van andere maatregelen kan informatie beschikbaar komen waaruit blijkt dat ze minder effectief zijn dan het effect dat is beschreven in de herstelstrategieën. Het PAS-bureau houdt een register bij van de maatregelen in de herstelstrategieën, waarin per maatregel de status is bepaald. De status van een maatregel voor een bepaald habitatype is 'bewezen', 'vuistregel' of 'hypothese'. Eens per drie (NB of zes) jaar moet daarom een toets worden uitgevoerd op alle N2000-gebieden waarin vastgesteld wordt of het maatregelenpakket nog steeds voldoende is om de ontwikkelingsruimte voor dat gebied op te baseren. Indien het resultaat van deze toets is dat dit onvoldoende het geval is volgt bijstelling van het maatregelenpakket en een melding hiervan aan het 'PAS-Bureau'.
- Nieuwe inzichten ten aanzien van het rekenmodel dat ter bepaling van de stikstofdepositie wordt gebruikt.

PM: De regels voor bijsturing en de daarbij horende taken en verantwoordelijkheden worden nog nader uitgewerkt en vervolgens geoperationaliseerd. **PM:** moet geconcretiseerd zijn en opgenomen in het DPAS. Ook na de eerste planperiode dienen er aan de hand van de monitoringsgegevens en ervaringen in de eerste zes jaar vervolgspraken gemaakt te worden voor de tweede planperiode, die aanvangt in 2018.

6.5 PAS-wijziging (melding)

Bijstelling van de PAS vindt plaats op basis van het doorgeven van een relevante wijziging (melding) door het bevoegde gezag bij de nader in te richten voorziening, met voorlopige werktitel het 'PAS-bureau'. Afhankelijk van de reikwijdte van de doorgegeven wijziging, wordt in de nadere afspraken over rollen en verantwoordelijkheden nog bekeken welke partij een besluit hierover neemt en of het formeel toegevoegd moet worden aan de PAS. Mogelijk dat wijzigingen die geen consequenties hebben voor de andere PAS-partners (buiten het bevoegd gezag dat de wijziging heeft doorgegeven) rechtstreeks door het betreffende bevoegde gezag verwerkt kan worden zonder tussenkomst van andere PAS-partijen. De regels, alsmede werkwijze hiervoor dienen daarvoor dan in de PAS te zijn opgenomen, zodanig dat daarmee wordt gerealiseerd dat de wijzigingen formeel ook deel gaan uitmaken van de PAS. In het ultieme geval is binnen de kaders van het Programma Stikstof een besluit van de bewindspersonen van EL&I en I&M vereist in afstemming met de provincies en worden de in de wijziging opgenomen maatregelen, gebieden of initiatieven deel van het Programma Stikstof. Dit is in ieder geval op grond van artikel 19ki noodzakelijk voor zover sprake is van wijziging of vervanging van maatregelen. Daarnaast is dit voorzien indien de wijziging wel consequenties heeft voor alle PAS-partners en de onderliggende gebieden; deze wijziging zal dan in principe moeten worden opgenomen in de jaarlijkse bijstelling van de PAS, tenzij tussentijdse opname om dringende redenen noodzakelijk is. Deze dient conform artikel 19kg, geaccordeerd te worden door de ministers van ELE en IenM met instemming van de provincies en voor zover relevant andere PAS-partners die het aangaat, waarin ook de consequenties van deze wijziging voor de werking van het Programma stikstof zijn geaccommodeerd.

PM de precieze werkwijze dient nog nadere uitwerking, maar beoogd wordt om de PAS zodanig in te richten dat binnen het huidige wettelijke kader niet voor elke wijziging vaststelling conform artikel 19kg en met instemming van alle andere PAS

partners hoeft plaats te vinden. Een werkwijze met meldingen wordt hierbij voorgestaan en hierna wordt daar om die reden op voortgeborduurd.

6.5.1 Voordracht van een Natura 2000-gebied bij de PAS

Op grond van artikel 19kg, tweede lid kan een gebied voor of na vaststelling van de PAS door gedeputeerde staten dat bevoegd is voor het beheerplan worden voorgedragen voor opname in de PAS. Deze voordracht bevat de volledige set gegevens over een gebied, waaronder de te nemen maatregelen. Op de voordracht vindt een onafhankelijke opnametoets plaats (voor de nadere beschrijving hiervan zie bijlage 4).

6.5.2 Melding van wijziging van herstelmaatregelen

Nog in te vullen. Daarbij moet ook worden gekeken naar cumulatieve effecten van de beoogde wijziging of vervangende maatregel in samenhang met de andere relevante gebiedsmaatregelen.

6.5.3 Melding van wijziging van generieke of provinciale bronmaatregelen.

De melding van wijziging van generieke of provinciale bronmaatregelen vindt plaats door de PAS-partner die verantwoordelijk is voor uitvoeren van een deel van de PAS-maatregelen. Zie voor een beschrijving van deze verdeling hoofdstuk **. In deze melding wordt aangegeven welke maatregel wijzigt en wat de voorziene effecten hiervan zijn op stikstofemissies en op de geografische verdeling van stikstofdepositie. Dit laatste vindt plaats met de voor de PAS geldende versie van AERIUS.

Tevens wordt aangegeven met welke vervangende maatregel, of aanpassing van een reeds in de PAS opgenomen maatregel, het beoogde effect onverminderd wordt gerealiseerd of zelfs in een positiever effect resulteert. Dit effect wordt vergeleken op basis van emissie en geografische verdeling, alsmede de cumulatieve effecten ervan in de tijd en daarmee niet op het niveau van depositie en atmosferische concentraties. Voor de grenzen waarbinnen het effect van deze wijziging mag variëren wordt verwezen naar paragraaf ***, Tolerantiegrenzen en naar het nog op te stellen Draaiboek Bijsturing PAS. Overigens kan bijstelling ook inhouden dat een maatregel wordt teruggetrokken om plaats te maken voor een meer kosteneffectieve maatregel met effecten op emissies cq. natuurkwaliteit die binnen de tolerantiegrenzen van de PAS liggen.

6.5.4 Melding ten aanzien van reeds voorgedragen Natura 2000-gebied.

Na voordracht van een Natura 2000-gebied kan deze na opname met behulp van een PAS-melding bijgesteld worden. Randvoorwaarde voor deze melding, is dat door deze voorgestelde wijziging de borging van de toe te wijzen ontwikkelingsruimte niet verandert. Verder moet de omvang van ontwikkelingsruimte niet kleiner worden en tevens in tijd niet te laat ontstaan om initiatieven en handelingen een rechtstreeks beroep op de PAS te kunnen laten doen. De tolerantiegrenzen hiervoor worden beschreven in het Handboek Bijsturing PAS.

6.6 Tolerantiegrenzen van het Programma Stikstof

NB In het Draaiboek Bijsturing PAS wordt vastgelegd wanneer er sprake is van de noodzaak dan wel de mogelijkheid tot bijsturing van het Programma Stikstof. Bijsturing van het Programma Stikstof vindt slechts plaats wanneer hiertoe een noodzaak voor het functioneren van het Programma Stikstof dan wel kan aan de orde zijn vanwege de wens hiertoe bij één van de PAS-partners. Noodzaak kan ontstaan op basis van de resultaten van het monitoringprogramma. Uitgangspunt is

dat deze resultaten slechts aanleiding tot bijsturing geven als deze ook een mogelijk effect hebben op de doelen van de PAS, zijnde;

- het voorkomen of stoppen van verslechtering;
- het mogelijk maken van het bereiken van de instandhoudingsdoelen in relatie tot het aspect stikstof;
- en het faciliteren van economisch ontwikkeling door het toewijzen van ontwikkelingsruimte aan initiatieven en handelingen.

Als de monitoringresultaten geen aanleiding geven tot deze mogelijke effecten wordt het programma niet bijgesteld. Deze afweging vindt steeds mede plaats op basis van een cumulatieve beoordeling van bijstellingen die voor een specifiek gebied plaatsvinden. Aangezien bijvoorbeeld niet alle monitoringsgegevens gelijktijdig en met dezelfde frequentie beschikbaar komen, is niet volledig uit te sluiten dat de cumulatieve beoordeling in afdoende mate kan plaatsvinden. Op basis van de overall beoordeling van de eerste PAS periode ter voorbereiding op het volgende PAS kan dit vastgesteld worden en zo nodig mee worden genomen in de volgende PAS-periode van zes jaar.

In het Draaiboek Bijsturing PAS worden de tolerantiegrenzen, oftewel welke marges zijn in het licht van de doelen van de PAS zoals hiervoor beschreven acceptabel, van de verschillende componenten van het Programma Stikstof vastgesteld. Deze tolerantiegrenzen worden vastgesteld voor de volgende componenten:

- Stikstofemissies van bronnen, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende soorten bronnen. Hierbij wordt gekeken naar de ontwikkeling in de tijd;
- Stikstofdepositie. Modelleren van stikstofdepositie, waaronder ontwikkelingsruimte en ontwikkelingsbehoefte;
- Maatregelen: Omvang, uitvoering, locatie en planning.
- Natura 2000-doelen.

NB Dit moet verder worden uitgewerkt

7 Doorwerking PAS voor het toekennen van ontwikkelingsruimte

7.1 De werking van de PAS bij vergunningverlening

In het kader van de vergunningverlening alsmede andere besluitvorming met betrekking tot de Natuurbeschermingswet 1998 kan rechtstreeks aan de PAS worden gerefereerd. De (eventueel noodzakelijke) passende beoordeling die nodig is bij die besluitvorming verdwijnt niet met de PAS. In de voortoets of passende beoordeling kan voor de beoordeling van het aspect stikstof wel eenvoudig worden verwezen naar de onderbouwing op gebiedsniveau uit de PAS (uitgewerkte gebiedsanalyses) en naar de op basis daarvan in de PAS vastgestelde ontwikkelingsruimte.

7.1.1 Voortoets;

Als een initiatiefnemer een project wil starten, zal hij samen met het bevoegd gezag, veelal de provincie, moeten vaststellen of significante negatieve effecten/verslechtering op voorhand kunnen worden uitgesloten, zonder rekening te houden met mitigerende maatregelen. Dit vindt plaats in de zogenoemde voortoets.

De PAS zal daarbij – voor zover het om stikstof gaat – een belangrijke rol spelen. Met het instrument AERIUS kan in het kader van de zgn. voortoets met de benodigde zekerheid een uitspraak worden gedaan of er op geen enkel habitat of leefgebied van een soort in de Natura 2000-gebieden een toename van de stikstof zal plaatsvinden. Het gaat dan om een feitelijke toename van de depositie op het gebied als gevolg van de specifieke activiteit ten opzicht van de – dan – huidige situatie, zonder rekening te houden met eventuele mitigerende maatregelen. De inzet is om hierbij te werken met een gemiddelde depositie per habitat (bij grote heterogene gebieden per verder te onderscheiden landschapseenheid). Ecologisch/juridisch moet dit nader worden uitgewerkt. Zie de daarvoor opgenomen specifieke vraagstelling in het kader van de Voorlichting.

Mocht op grond van de berekeningen met AERIUS blijken dat er een toename in stikstofdepositie plaatsvindt in een Natura 2000-gebied, dan wordt vervolgens op basis van de achtergronddepositie, mogelijke cumulatieve effecten en de relevante instandhoudingsdoelstellingen beoordeeld of verslechtering, alsmede significante gevolgen op voorhand zijn uit te sluiten. Mocht dit mogelijk zijn, dan kan met de AERIUS berekening en de op basis daarvan uitgevoerde beoordeling 9natuurtoets) tot besluitvorming worden overgegaan.

7.1.2 Passende beoordeling;

Mocht uit de voortoets blijken dat zonder ontwikkelingsruimte verslechtering, alsmede significante gevolgen niet op voorhand zijn uit te sluiten, dan kan de initiatiefnemer (althans voor het aspect stikstof) in overleg met het bevoegd gezag de in de PAS vastgestelde ontwikkelingsruimte aanspreken. Als uit de berekeningen van het projecteffect (c.q. effect van het initiatief/handeling) met AERIUS volgt dat het project met de toegekende ontwikkelingsruimte gedurende de looptijd van het project geen verhoging van de depositie meer veroorzaakt en dus geen mogelijke significante gevolgen of een verslechtering oplevert voor de relevante Natura 2000-gebieden, dan kan besluitvorming voor het aspect stikstof succesvol plaatsvinden. De op grond van de Europese regelgeving benodigde passende beoordeling voor besluitvorming ten aanzien van Natura 2000 gebieden bestaat dan uit;

- De berekening van het projecteffect op basis van Aeriuis;
- Inzicht in de mogelijke cumulatieve effecten;

- De op basis van Aerius toegekende ontwikkelingsruimte, mogelijk mede ten aanzien van andere voor de cumulatie relevante projecten of plannen;
 - de verwijzing naar de daaraan ten grondslag liggende ecologische onderbouwing van de PAS, zoals verwoord in de betreffende gebiedsanalyse.
- Op deze wijze is het relatief eenvoudig om het onderzoek en de besluitvorming voor zover het toetsing aan het aspect stikstof betreft, rond te krijgen. De bewijslast voor de initiatiefnemer wordt aanmerkelijk verkleind.

7.1.3 *ADC-toets*

In het geval er geen of (lokaal) onvoldoende ontwikkelingsruimte voorhanden is, kan de initiatiefnemer met het bevoegd gezag onderzoeken of op grond van projectspecifieke mitigerende maatregelen in een passende beoordeling kan worden vastgesteld dat het project geen significante gevolgen heeft. Als significant negatieve effecten, met toepassing van ontwikkelingsruimte en mitigerende maatregelen, niet kunnen worden uitgesloten dan kan alleen nog vergunning worden verleend na het doorlopen van de ADC-toets. De ADC-toets houdt in een onderzoek naar Alternatieven, het aantonen van een Dwingende reden van groot openbaar belang, waaruit blijkt dat deze activiteit uitgevoerd moet worden en Compensatie van verloren gaande waarden.

De initiatiefnemer kan de procedure ook via de omgevingsvergunning laten lopen en combineren met meerdere benodigde vergunningen. De aanvraag loopt dan via de gemeente. De provincies, of in het voorkomende geval het Rijk, zijn bevoegd om de gevolgen voor de natuur door de voorgenomen activiteit op basis van een voortoets of zo nodig passende beoordeling zoals hierboven beschreven te beoordelen. Zij overleggen daartoe een "verklaring van geen bedenkingen" aan de betrokken gemeente.

7.1.4 *Vergunningvrij*

De PAS zal in de praktijk zelden tot nooit projecten of andere handelingen 'vergunningvrij' maken.

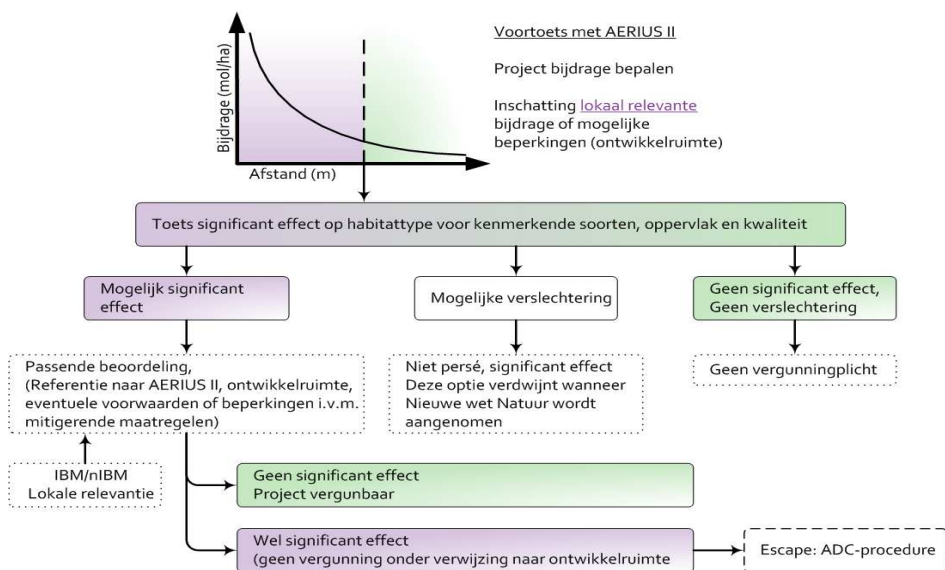
- Een project vergunningvrij opnemen in de definitieve PAS vereist een passende beoordeling van dat project op alle relevante aspecten (meer dan stikstof alleen). Daartoe dient het project tot in detail uitgewerkt te zijn, gelijk een vergunningaanvraag, wanneer de PAS wordt vastgesteld. Praktisch gezien is dit vrijwel onuitvoerbaar en wordt dit vooralsnog ook niet voorzien. Voor na vaststelling van de PAS aan te melden projecten kan dit mogelijk anders liggen;
- Voor het vergunningvrij opnemen in een beheerplan, op basis van de PAS, gelden vergelijkbare eisen. Het project dient op moment van vaststellen van het ontwerp beheerplan tot in detail bekend en beoordeeld te zijn; de informatievereisten zijn gelijk aan een natuuronderzoek voor een vergunning.
- **PM 19kd** op basis van aanpassingen in hoofdstuk 3.

7.1.5 *NIBM*

Wel is het de inzet om een deel van de ontwikkelingsruimte vooraf te reserveren voor activiteiten waarvan de stikstofuitstoot een niet in betekende mate (NIBM) bijdrage levert aan de toename in stikstofdepositie. Dit is afhankelijk van de resultaten van een extern onderzoek dat hiervoor is uitgezet. Doel van dit onderzoek is om op zoek te gaan naar een drempelwaarde, waarop de bijdrage van een activiteit op de stikstofdepositie lokaal niet relevant is, dan wel niet langer causaal herleidbaar tot de specifieke activiteit. Ook wordt in dit onderzoek in beeld gebracht hoeveel van dit soort activiteiten vallen onder deze drempelwaarde. Gedachte bij dit onderzoek is dus om vooraf een deel van de beschikbare ontwikkelingsruimte te reserveren om deze kleine activiteiten niet te belasten met

een aparte vergunningplicht. Ook de autonome groei van bestaande activiteiten (waar geen vergunningplicht mee gemoeid is), wordt dan 'opgevangen' door hier ruimte voor gereserveerd te hebben voor alle verwachte NIBM-activiteiten. Hiermee wordt voorkomen dat cumulatief gezien er ongemerkt een toename in stikstofdepositie plaatsvindt die uitstijgt boven de beschikbare ontwikkelingsruimte (zie bijlage 6 voor de exacte onderzoeksvraag).

In onderstaande afbeelding is schematisch weergegeven hoe het vergunningverleningsproces er uitziet.



7.2 Verhouding PAS en besluitvorming

Over de verhouding tussen de PAS en de besluitvorming voor handelingen of plannen die tot stikstofdepositie kunnen leiden, wordt het volgende opgemerkt. Indien voor een dergelijke handeling toestemming wordt verleend, geschiedt dit overeenkomstig art. 19kd Nbwet 1998 en volgende, ook indien een Natura 2000-gebied in het gebied is dat in de PAS is opgenomen. De toepassing van die bepalingen is gekoppeld aan art. 19d Nbwet 1998. In andere vormen van toestemmingverlening die voor een handeling vereist kan zijn, wordt art. 19d Nbwet 1998 van overeenkomstige toepassing verklaard, bijvoorbeeld in de regelgeving over tracébesluiten (Tracéwet), plannen (art. 19j Nbwet 1998), beheerplannen (art. 19a Nbwet 1998) en de verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van een omgevingsvergunning (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). In het kielzog van art. 19d Nbwet 1998 geldt voor die bepalingen dus ook de regeling in art. 19kd Nbwet 1998 en volgende, voor zover het de stikstofdepositie betreft. Bij toestemmingverlening ten behoeve van handelingen die stikstofdepositie veroorzaken, moet gebruik worden gemaakt van AERIUS, zoals bij ministeriële regeling op grond van de artikelen 19kb, eerste lid, 19kd, tweede lid, Nbwet 1998 en 29a Nbwet 1998 zal worden voorgeschreven.

De PAS heeft uitsluitend betrekking op stikstofdepositie. Daarom wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van art. 19kh, vijfde lid, Nbwet 1998 om een volledige habitattoets te verrichten voor alle relevante aspecten van een project. In dat geval zou voor een project dat in de PAS is opgenomen, geen vergunning meer te hoeven worden verleend. Het is echter voor andere aspecten dan stikstofdepositie niet doenlijk om in het PAS met alle situatiespecifieke omstandigheden rekening te houden. Bovendien doet zich voor veel van die aspecten ook niet een sterke cumulatie van gevolgen van bestaande en nieuwe handelingen voor, zoals bij stikstofdeposities het geval is, die in combinatie met een in veel Natura 2000-gebieden momenteel nog veel te hoog depositieniveau een planmatige aanpak noodzakelijk maken.

De toetsing via art. 19kd Nbwet 1998 verloopt als volgt. In de voortoets of screening (in de termen van de Europese Commissie) bekijkt de initiatiefnemer, gecontroleerd door het bevoegd gezag, of de voorgenomen handeling significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan veroorzaken. Indien dit, wat betreft stikstofdepositie of enig ander aspect, niet met zekerheid kan worden uitgesloten, is een toestemmingsbesluit vereist. Indien sprake is van een plan of project in de zin van art. 6, derde lid, Habitatrictlijn, moet bovendien een passende beoordeling plaatsvinden. Indien daaruit volgt dat geen sprake zal zijn van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied, kan de toestemming worden verleend.

Indien een toestemmingsbesluit op AERIUS is gebaseerd, hoeft geen aparte motivering meer te worden opgenomen op welke wijze rekening is gehouden met externe werking, cumulatie van gevolgen, bestaand gebruik en autonome ontwikkelingen.

De gevolgen van gebiedsgebonden maatregelen zijn daarentegen wel in AERIUS meegenomen. Dergelijke maatregelen hebben geen betrekking op de handeling waarvoor een toestemmingsvereiste geldt, maar zijn bedoeld ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen alsmede ontwikkelingsruimte. Dit is de dubbel-doelstelling van de PAS. De toedeling van ontwikkelingsruimte en de instandhoudingsmaatregelen hangen onlosmakelijk als één geheel samen. De doelstellingen van de PAS kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het is wettelijk verplicht om de maatregelen die in de PAS zijn opgenomen, uit te voeren. Daarom kunnen de positieve gevolgen van deze maatregelen als een autonome ontwikkeling worden aangemerkt. Er bestaat voldoende zekerheid dat deze, los van de toestemmingverlening voor een handeling, gaat plaatsvinden. Dit is nog eens bevestigd door de gebiedsanalyse en de opnametoets die plaatsvindt voordat het Natura 2000-gebied in de PAS wordt opgenomen. Daarom mogen de gevolgen van de maatregelen worden meegeteld, wanneer in de voortoets wordt bezien of voor de handeling wat betreft de stikstofdepositie een passende beoordeling nodig is. In de voortoets mag namelijk rekening worden gehouden met autonome ontwikkelingen.

Onder 'autonome ontwikkelingen' worden in AERIUS niet verstaan specifieke, projectgebonden maatregelen, die als mitigerende maatregelen moeten worden gezien. Bij de beoordeling van noodzaak van een passende beoordeling mag daarentegen geen rekening worden gehouden met mitigerende maatregelen. Onder mitigerende maatregelen worden aanpassingen van de handeling verstaan, bedoeld om de gevolgen hiervan voor Natura 2000-gebieden te beperken. Dit zijn projectgebonden maatregelen. In een passende beoordeling mogen de positieve gevolgen van mitigerende maatregelen wel worden meegenomen. De verplichting om deze maatregelen te treffen, volgt uit de toestemming die voor de handeling

wordt verleend, en volgt, anders dan de verplichting om instandhoudingsmaatregelen te treffen, niet reeds uit de PAS. Indien de handeling om wat voor reden ook niet doorgaat, worden ook de mitigerende maatregelen niet getroffen.

In een aantal gevallen zal met toepassing van art. 19 kd Nbwet en volgende niet zonder meer toestemming kunnen worden verleend, omdat sprake is van een toename van de stikstofdepositie. Dat risico bestaat vooral indien sprake is van een te hoge achtergronddepositie in combinatie met een ongunstige staat van instandhouding van habitattypen of (leefgebieden van) soorten, die gevoelig zijn voor stikstofdepositie. In dat geval kan blijkens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State veelal geen verdere verhoging van de stikstofdepositie meer worden toegestaan. Ook kan blijken dat weliswaar geen sprake is van een toename van de depositie, maar dat toestemmingverlening op gespannen voet staat met een verbeteringsdoel dat voor het desbetreffende Natura 2000-gebied is vastgesteld.

In AERIUS zijn alle bekende ontwikkelingen in en rond de Natura 2000-gebieden geïnventariseerd en in de berekeningen meegenomen. Naast de gevolgen van plannen en projecten zijn dit ook de gevolgen van bestaand gebruik en autonome ontwikkelingen in en rond de Natura 2000-gebieden. In AERIUS is verder rekening gehouden met de externe werking van Natura 2000-gebieden en met cumulatieve gevolgen van andere plannen en projecten. AERIUS heeft geen betrekking op Natura 2000-gebieden in andere lid-staten. Hiermee moet bij de beoordeling van een handeling die stikstofdepositie op een dergelijk gebied kan veroorzaken, echter wel rekening worden gehouden, zoals door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is bevestigd. Indien op grond van de voortoets niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat significante gevolgen kunnen optreden, is in het kader van de passende beoordeling ten behoeve van vergunningverlening een aanvullende toetsing nodig met betrekking tot het Natura 2000-gebied in de andere lidstaat voordat voor de handeling toestemming kan worden gegeven. Deze aanvullende beoordeling is maatwerk en dient door de initiatiefnemer te worden verricht. Het bevoegd gezag toetst of de passende beoordeling toereikend is om toestemming voor het project te kunnen verlenen.

AERIUS heeft evenmin betrekking op beschermde natuurmonumenten. Ook hiervoor zal per geval een aanvullende toetsing moeten worden uitgevoerd. Daarbij kan uiteraard gebruik worden gemaakt van de inzichten en gegevens die via AERIUS kunnen worden verkregen.

8 Voordracht Natura 2000-gebieden en opname in het programma

8.1 Inleiding

De PAS is alleen van toepassing op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden die zijn voorgedragen voor opname in de PAS en waarvoor op basis daarvan door Onze staatssecretarissen in afstemming met de betrokken provincies tot opname is besloten. In bijlage 3 is aangegeven welke gebieden met de bijbehorende gebiedsanalyses reeds opgenomen zijn in de PAS op 1 april 2012 en de planning voor het opnemen van de resterende gebieden. In dit hoofdstuk wordt de procedure voor opname van gebieden beschreven, alsmede de gegevens die ten aanzien van het voor te dragen gebied moeten worden aangeleverd.

8.2 Proces van opname gebiedsanalyse in de PAS

Op grond van artikel 19kg, tweede lid wordt een gebied opgenomen op basis van een voordracht door gedeputeerde staten van de provincie die het beheerplan vaststelt. Op grond van de artikelen 19a en 19b, kan per gebied sprake zijn van meerdere bevoegde gezagen voor het vaststellen van het beheerplan. In praktijk is om die reden ervoor gekozen om per gebied een zgn. voortouwnemer te benoemen die voor coördinatie van het proces van totstandkoming van de beheerplannen aan de lat staat. In het kader van de PAS wordt hierbij aangesloten en vindt voordracht van een gebied plaats door de voortouwnemer in afstemming met de betreffende andere bevoegde gezagen. Alvorens het gebied wordt opgenomen in de PAS vindt op initiatief van de voortouwnemer een opnametoets plaats op de gebiedsuitwerking. Doel hiervan is vast te stellen of initiatieven een effectief beroep kunnen gaan doen op de ontwikkelingsruimte die voor dit gebied is vastgesteld. Hiervoor wordt de ecologische onderbouwing beoordeeld die ten grondslag ligt aan de verdeelde ontwikkelingsruimte, alsmede de verdere hierna beschreven inhoud van de gebiedsuitwerking. Het ecologisch oordeel wordt ter verificatie aangeboden aan een onafhankelijke ter zake kundige. Deze stelt de 'ecologische accountantsverklaring' op conform het model in bijlage 4.

Op basis van die opnametoets stellen de staatssecretaris van EL&I en I&M op grond van artikel 19kg, eerste lid het gebied en de bijbehorende informatie als onderdeel uitmaakt van de PAS vast.

PM: tzt nader in de tijd zetten en omzetten in concrete afspraken => concreet aangeven wat er door de provincies tot juni wordt gedaan om nader inzichtelijk te maken hoe zeker uitvoering van de noodzakelijke maatregelen en daarmee de beschikbaarheid van ontwikkelingsruimte zal zijn.

De PAS-partijen hebben tot en met juni 2012 nodig om definitieve afspraken te maken over de maatregelenpakketten per gebied, in het licht van de herijking van de EHS en het creëren van draagvlak. Provincies en waterschappen verkennen in deze periode mogelijke afspraken over de hydrologische maatregelen. Bij deze verkenning wordt maximaal ingezet op synergie met de Kaderrichtlijn Watermaatregelen.

8.3 Inhoud gebiedsanalyse

De gebiedsanalyses zijn opgesteld aan de hand van de in bijlage 4 beschreven randvoorwaarden. Hierbij is rekening gehouden met de studie van Backes cs., het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (MER) en jurisprudentie.

Een gebied wordt in de vorm van een 'Gebiedsdocument PAS' voorgedragen voor opname in de PAS. Dit document voorziet daarbij in de navolgende elementen;

1. Een gebiedsanalyse opgesteld aan de hand van de in bijlage 4 beschreven randvoorwaarden. Hierbij is rekening gehouden met de studie van Backes cs., het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (MER) en jurisprudentie.

Bij de analyse van aard en omvang van stikstof gerelateerde problematiek wordt het PAS-stappenplan zoals opgenomen in de Handleiding Gebiedsanalyse doorlopen en het hierbij behorende format gebiedsuitwerking ingevuld. [**PM:** deze info voor zover relevant onder 1 verwerken en plek geven (dus geen aparte bijlage zelf)].

2. Het op basis van de gebiedsanalyse vastgestelde pakket aan gebiedsgerichte maatregelen, uitgewerkt naar ruimte en tijd. Per maatregel wordt aangegeven wie voor uitvoering aan de lat staat en hoe die uitvoering is geborgd, inclusief financiële dekking. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de richtlijnen in bijlage 4.
3. De op basis van die gebiedsanalyse vastgestelde verdeling en toedeling van de ontwikkelingsruimte voor de duur van de werking van de PAS.
4. De uitwerking van de monitoring en bijsturing voor het specifieke gebied en de partijen die daarvoor verantwoordelijk zijn.

PM de beschrijving van de procedure voor voordracht, alsmede de precieze inhoud van de PAS-gebiedsanalyse behoeft nog nadere uitwerking.

9 Overgangsvraagstukken

9.1 Vergunningverlening

9.1.1 *Huidige praktijk vergunningverlening*

Op het moment dat een Natura 2000-gebied is opgenomen in de PAS, is het mogelijk om in het kader van de vergunningverlening een beroep te doen op de ontwikkelingsruimte en op grond hiervan vergunningen te verlenen. De passende beoordeling komt daarmee niet te vervallen, wel kan hiervoor eenvoudig verwezen worden naar de PAS en de uitgewerkte gebiedsanalyse.

Vooruitlopend hierop is het voor nieuwe projecten enkel mogelijk voor het bevoegd gezag om vergunning te verlenen met betrekking tot de stikstofproblematiek, op basis van een eigenstandige passende beoordeling zonder gebruikmaking van de PAS. Vergunningverlening is alleen mogelijk indien blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet worden aangetast.

Om te voorkomen dat de gegevensinvoer voor vaststelling van de PAS en bij toepassing tot verschillende resultaten leidt, wordt aangeraden gebruik te maken bij de berekeningen in de tussentijdse passende beoordelingen van OPS/AERIUS.

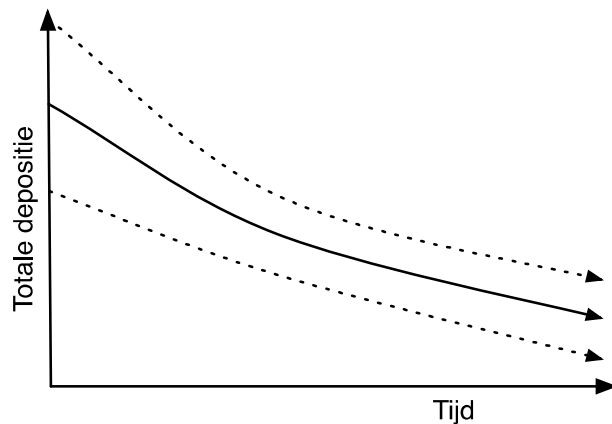
9.1.2 *Overgang van AERIUS 1.x naar AERIUS II en de impact op de rekenresultaten*

De beleidsmatige wens is er om met AERIUS II een rekenmethode te ontwikkelen die vastgelegd kan worden in de Regeling en Beoordeling Luchtkwaliteit (RBL) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Binnen de huidige RBL zijn al een aantal standaard rekenmethoden beschreven. Het Ministerie van I&M heeft aangegeven dat het haar voorkeur heeft daarbij zo goed als mogelijk aan te sluiten. Verder is er de beleidsmatige en juridische noodzaak om de onzekerheden in de berekende deposities met bestaande maar nog niet geoperationaliseerde kennis uit verschillende disciplines te verkleinen (Quick wins, laaghangend fruit, vooralsnog gaan we geen nieuw elementair onderzoek starten).

In het afgelopen jaar is er in het kader van de PAS al een wetenschappelijke voorstudie gedaan naar de mogelijke verschillen tussen beide methoden. Gedurende de studie is in overleg met betrokken modelbeheerders kennis uitgewisseld over gekozen uitgangspunten en daarmee zijn de verschillen tussen de modellen teruggebracht tot acceptabel niveau.

Waar er verschillen optreden, wordt dit veroorzaakt door principiële andere keuzes zoals deze zijn vastgelegd in de RBL.

1. Toepassen van voorbewerking Meteorologie (preSRM)
2. Toepassen van gebouwinvloed op lokale schaal



Dit houdt in dat er in AERIUS II in absolute zin afwijkingen zitten tussen specifieke bronbijdragen, maar de totale berekende depositie en de trend daarvan die als onderbouwing in het DPAS wordt opgenomen naar verwachting binnen de onzekerheidsmarge gelijk blijft. Met andere woorden AERIUS II zal bij gebruik van dezelfde emissies als AERIUS 1.x op gebiedsniveau (dus niet hexagon) in orde grootte dezelfde resultaten geven als AERIUS 1.x

In het traject AERIUS II worden de resultaten gevalideerd aan dezelfde RIVM-metingen als in het proces van de Grootchalige Concentratiekaart Nederland (GCN).

De ontwikkelingsruimte wordt per Natura 2000-gebied met AERIUS berekend en in de PAS vastgelegd en (zoals beschreven in par 4.4.2) toegekend op basis van een gemiddelde depositieruimte per habitat (zo nodig verder onderscheiden naar verschillende landschapseenheden per Natura 2000-gebied, voor grote heterogene gebieden). De omvang van de ontwikkelingsruimte wordt bestuurlijk vastgesteld nadat ecologisch is onderbouwd dat met de uitvoering van de ecologische herstelmaatregelen de depositiedaling in het Natura 2000-gebied voldoende is om in ieder geval verslechtering te voorkomen en op termijn de Natura 2000-doelen te realiseren. De berekening van de ontwikkelingsruimte en de ontwikkelbehoefte zijn twee aparte sporen.

In de overgang van AERIUS 1.4 naar AERIUS II ontstaat een extra complexiteit wanneer er in het DPAS specifieke bijdragen van projecten worden vastgelegd die met AERIUS 1.4 zijn berekend. Er bestaat de mogelijkheid om de ontwikkelingsruimte berekend in AERIUS 1.4 in het DPAS vast te leggen, terwijl de berekening voor de projecteffecten met AERIUS II gedaan worden. Van te voren is het dan lastig om de uitkomsten van AERIUS 1.4 en II gelijk aan elkaar te stellen op individueel projecten en gridcel niveau. Dit is nodig om aan de opdracht van het OGO te voldoen om een traject te starten waarin we de onzekerheden van depositiemodellering verkleinen in de doorontwikkeling naar AERIUS II. De waarde van de getallen wordt daarmee dus 'beter'. Op een hoger abstractie niveau is de verwachting niet dat AERIUS II tot hele andere conclusies zal komen dan AERIUS 1.4 als het gaat om de confrontatie tussen ontwikkelingsruimte en ontwikkelbehoefte en de dalende trend per gebied. Wanneer de berekende trend in daling van de depositie geborgd blijft, brengt dit het ecologisch oordeel niet in gevaar. Immers de huidige kwaliteit van het habitat is als uitgangspunt genomen, bij de werkelijke belasting van stikstof en niet de berekende waarde, net als de verwachte daling in depositie. Wanneer nu de berekende waarde wordt aangepast

voor de huidige belasting als gevolg van een ander model, waarbij de dalingshoek hetzelfde blijft, heeft dat geen consequenties voor de huidige kwaliteit van het habitat als de verwachte effecten van de uit te voeren PAS-maatregelen, waar het ecologisch oordeel op gebaseerd is.

Proces

Vanwege de doorontwikkeling van AERIUS II en de betekenis hiervan voor de eerdere uitkomsten van AERIUS 1.4 heeft de stuurgroep van AERIUS II gevraagd om bij de ontwikkeling van het prototype een risico-analyse voor te leggen. Op basis daarvan kan vervolgens een besluit worden genomen of de rekenkern voor AERIUS II gemaakt gaat worden. Deze analyse zal ook in het Oprachtgeversoverleg PAS worden voorgelegd.

9.2 Betekenis van gefaseerd aanhaken van gebieden voor nieuwe activiteiten

Initiatiefnemers kunnen bij toetsing van de effecten van een nieuwe activiteit op natuurwaarden in een Natura 2000 gebied alleen gebruik maken van ontwikkelingsruimte in de PAS voor die gebieden die ook daadwerkelijk in het programma zijn opgenomen. Omdat gebieden gefaseerd in de PAS worden opgenomen, verschilt per gebied ook het moment waarop voor het eerst van de ontwikkelingsruimte gebruik kan worden gemaakt. In het geval een activiteit een mogelijk effect kan hebben op stikstofgevoelige natuur in meer dan een gebied, kan zich de situatie voordoen dat een initiatiefnemer in een gebied wel al met gebruik van de PAS negatief significante effecten op beschermde natuurwaarden kan uitsluiten en in een ander (nog niet in het programma opgenomen gebied) nog niet.

In de Passende Beoordeling voor effecten op de niet-PAS-gebieden kan dan niet naar de PAS worden verwezen, maar dient een separate project specifieke passende beoordeling te worden uitgevoerd met zo nodig projectspecifieke mitigerende maatregelen. Dit geldt ook voor buitenlandse N2000-gebieden en Beschermde Natuurmonumenten (die buiten N2000 vallen?).

Het akkoord over het definitieve PAS op 1 april 2012 omvat tevens afspraken over het tijdstip en de manier waarop alle 133 Natura 2000-gebieden onderdeel uit gaan maken van de PAS, zodat voor deze gebieden bij vergunningverlening rechtstreeks een beroep kan worden gedaan op de PAS (zie bijlage 3).

Een Natura 2000-gebied kan zowel voorgedragen worden voor opname in de PAS, als afgemeld. Een nieuwe voordracht, op grond van geactualiseerde inzichten, vervangt na vaststelling een eerdere voordracht. Als vast is komen te staan dat voor een gebied geen stikstofprobleem aanwezig is, kan het gebied worden afgemeld.

PM: opnemen en uitschrijven in de PAS, zodat inzicht wordt gegeven hoe dat gaat.

9.3 Samenhang ontwikkelingsruimte met provinciaal beleid depositiebanken

Alle bestaande en nog in ontwikkeling zijnde systemen voor de registratie van stikstofuitstoot en depositie in het kader van de Nbwet worden geïntegreerd in AERIUS. Hiermee wordt voorkomen dat juridische onduidelijkheden kunnen ontstaan. Bij deze integratie wordt rekening gehouden met de actuele stand van de uitgegeven en ingenomen rechten zoals daarover in het kader van de Nbwet besluiten over zijn genomen door het bevoegde gezag inzake de Nbwet. De gevolgen hiervan op de beschikbare ontwikkelingsruimte worden in beeld gebracht.

PM: dit moet worden afgestemd met emissieregistratie en het NSL-proces. Er moet niet een dubbeling van registratiesystemen ontstaan (actie taakgroep monitoring?)

10 Afspraken en verantwoordelijkheidsverdeling

10.1 Verantwoordelijkheidsverdeling

Het Programma PAS is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de PAS-partijen. In dit hoofdstuk is per partij de verantwoordelijkheid beschreven en aangegeven voor welk deel van de werking van het programma en voor welke maatregelen zij verantwoordelijk zijn. Zo is het bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en de vijf provinciale overheden om bindende afspraken te maken welke stikstofreducerende maatregelen wanneer worden genomen en te zorgen dat deze in bijbehorende wet- en regelgeving worden verankerd.

10.1.1 *Rijksniveau*

Ministerie van EL&I

- Wijziging Besluit Gebruik Meststoffen: voorgenomen ingangsdatum: 01-01-2014.
Het Ministerie van EL&I is verantwoordelijk voor de effecten van de aanscherping van de eisen voor mestaanwending. Dit zal worden opgenomen in het besluit gebruik meststoffen.
- Wijziging wettelijk kader i.v.m. voer- managementmaatregelen **PM**: voorgenomen ingangsdatum 01-01-2014
Afspraken over de borging van de voer- en managementmaatregelen vormt nog onderdeel van het gesprek met de landbouwsector.
- EL&I is verantwoordelijk voor de effecten van de in het Programma Stikstof opgenomen maatregelen op het gebied van voer- en managementmaatregelen in de landbouw.
- Voortouwnemersrol
- ...

Ministerie van I&M

- Wijziging AMvB Huisvesting: voorgenomen ingangsdatum 01-01-2014.
De AMvB Huisvesting wordt aangescherpt en uitgebreid vanuit het aanvullende pakket aan landbouwmaatregelen (verder beperken van stalemissies). Idem effect maatregelen, zie EL&I.
- Uitvoering van het NSL-pakket
- MIRT, 130 km/h
- Voortouwnemersrol
- ...

Ministerie van DEF

- Voortouwnemersrol
- ...

10.1.2 *Provinciaal niveau*

De provincies verbinden zich aan het tijdig nemen van de vastgestelde ecologische herstelmaatregelen in de eerste zes jaar. De provincies maken verder goede afspraken over monitoring van de uitvoering van maatregelen in de (delen van) Natura 2000-gebieden die zijn gelegen in deze provincie. De coördinatie hiervan is in handen van de voortouwnemer van deze gebieden.

Gedeputeerde Staten

- Voortouwnemersrol
- ...

PM

10.1.3

Overigen

In de aanmelding van de gebieden bij het Programma Stikstof wordt aangegeven hoe de bijdrage van bestuursorganen - die formeel niet betrokken zijn bij de totstandkoming van het programma stikstof (waterschappen) - is geborgd en hoe de door hen in te zetten instrumenten, in het kader van de totstandkoming van de betrokken beheerplannen (artikel 19a lid 6 Nbwet) zijn uitgewerkt.

Waterschappen

PM

Gemeenten

PM

10.2

Financiering

De kostenraming voor het maatregelenpakket zoals die uit de ambtelijk technische gebiedsanalyse volgt, is betrokken bij het decentralisatieakkoord Natuur.

Op het moment dat een gebied wordt voorgedragen en vervolgens opgenomen in de PAS, committeert het bevoegde gezag voor dat gebied zich aan het treffen van de opgenomen maatregelen en dus ook aan de financiering voor uitvoering van deze maatregelen. Het is een verantwoordelijkheid van de voortouwnemer om de financiering van de maatregelen in afstemming met de andere bevoegde gezagen voor het betreffende gebied te regelen, mede in het licht van het decentralisatieakkoord Natuur.

11 Procesbeschrijving en verantwoording aanpak

11.1 **Procesbeschrijving totstandkoming DPAS**

De impasse in vergunningverlening rondom natuurgebieden heeft in 2009 geleid tot het besluit van het toenmalige kabinet om te komen tot een Programmatische Aanpak voor Stikstof. Mede naar aanleiding van het advies van commissie Huys van juni 2009 is vervolgens in de Natuurbeschermingswet 1998 voorzien in een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek. Daarmee was de aanzet tot een Programma Stikstof een feit.

Half december 2009 was de kick-off van de Programmatische Aanpak Stikstof. In januari 2010 is vervolgens een hoofdlijnennotitie door de Tweede Kamer vastgesteld waarin een gezamenlijke aanpak van de PAS werd beschreven. Hiermee werd de basis gelegd voor het in juni 2010 verschenen voorlopig PAS welke tot stand is gekomen door intensieve samenwerking tussen Rijk, provincies/IPO en VNG, en na overleg met maatschappelijke organisaties. In dit voorlopige programma werden de volgende belangrijke stappen gezet op weg naar het definitieve programma waaronder:

- De vaststelling van de omvang de stikstofdepositie en de te verwachten ontwikkeling hiervan.
- De ontwikkeling van herstelstrategieën voor stikstofgevoelige habitattypen als sleutel voor het gefaseerd verlagen van de stikstofbelasting.
- Stikstofreducerende maatregelen op landelijk (beschrijving van een pakket mogelijke maatregelen op het gebied van de veehouderij) en uitgesproken ambities voor maatregelen op provinciaal niveau.

Daarnaast gaf het VPAS onder andere richting aan de invulling van de ontwikkelruimte voor economische activiteiten, inzicht in de daling van de stikstofdepositie als gevolg van generiek beleid, en i.c.m. de herstelstrategieën richting aan het opstellen van de beheerplannen. Hiermee was het voorlopige programma een belangrijk tussenproduct op weg naar het definitieve PAS.

Proces VPAS-DPAS

Na vaststelling van het VPAS is gewerkt met een faseplanning om te komen tot het DPAS. De faseplanning bestond uit 5 onderdelen:

Fase I: de technische, juridische en bestuurlijke grondslag van de PAS;

Fase II: analytisch kader t.b.v. de gebiedsgerichte uitwerking;

Fase III: uitvoering gebiedsanalyses;

Fase IV: concept DPAS.

Fase V: vaststelling wettelijke PAS.

Fase I: de technische, juridische en bestuurlijke grondslag van de PAS

In deze fase is de basis gelegd voor het DPAS en gewerkt aan:

- de herstelstrategieën en vuistregels;
- de rekentool AERIUS;
- het concept ontwikkelingsruimte;
- de uitwerking provinciale en rijksmaatregelen;
- de monitoring en borging;
- de financiering.

Pilotgebieden

Om de PAS-instrumenten te toetsen op hun werking zijn begin 2011 drie pilotgebieden²⁵ met een groot aantal stakeholders onder de loep genomen. Hierbij zijn de PAS-instrumenten (herstelstrategieën, AERIUS, en het concept ontwikkelingsruimte) toegepast en getoetst op hun werking.

Fase II: analytisch kader t.b.v. de gebiedsgerichte uitwerking

Naar aanleiding van de uitkomsten van de pilots is er een handleiding (analytisch kader) gebiedsanalyse opgesteld. Deze handleiding geeft aan hoe de PAS-instrumenten moeten worden gebruikt, hoe ze zich tot elkaar verhouden en hoe ze samen moeten komen in de gebiedsanalyse. Nadat bleek dat de instrumenten voldoende ontwikkeld waren voor een uitwerking in alle stikstofgevoelige gebieden is op 15 april de gebiedsfase van start gegaan (fase III).

Fase III: uitvoering gebiedsanalyses

In de gebiedsfase, welke van start ging op 15 april 2011, is door de voortouwnemers van de beheerplannen voor alle 133 stikstofgevoelige gebieden een stikstofanalyse opgesteld.

Voorafgaand aan deze gebiedsanalyses zijn er voor de provinciale medewerkers vijf opleidingsdagen aangeboden. Totaal hebben ruim 200 mensen deze opleidingsdagen bijgewoond waaronder vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. De opleidingsdagen bestonden uit een algemeen dag over de gebiedsrapportage en een introductie in de PAS-instrumenten; en een verdiepende dag(en) over de PAS-instrumenten AERIUS en herstelstrategieën. Voor de opstellers van de analyses was er een handleiding, een kennisbank en een telefonische helpdesk beschikbaar om het gebruik van de instrumenten te vergemakkelijken.

De resultaten van de gebiedsanalyse zijn in eerdere hoofdstukken opgenomen.

Fase IV: concept DPAS

In fase IV is, vanaf augustus 2011, in samenwerking met het IPO, I&M en EL&I een concept definitief programma opgesteld. 12 december is in een bestuurlijk overleg tussen het Rijk en een vertegenwoordiging van de provincies (IPO) uitgesproken dat er vertrouwen is in het PAS-systeem en dat – onder de voorwaarde dat de benodigde maatregelen per gebied worden getroffen – met de PAS houdbare vergunningen verstrekt kunnen worden. Op basis van deze uitspraak en de uitkomsten van Algemeen Overleg PAS/Natura 2000 op 21 december j.l. (betreft slechts de eerste termijn) is het programma verder uitgewerkt tot het concept definitief programma zoals dat nu voorligt.

Fase V: vaststelling wettelijke PAS

Deze fase omvat het bestuurlijk akkoord over het PAS dat vóór 1 april 2012 gesloten zal worden en de wettelijke verankering van de PAS in 2012.

11.2

Verantwoording aanpak

De PAS-organisatie heeft via verschillende sporen hard gewerkt aan het bouwen van een robuust, houdbaar, maar ook in de praktijk werkbaar systeem en onderliggende instrumenten. Daartoe zijn diverse (externe) onderzoeken uitgevoerd welke hieronder worden weergegeven:

²⁵ Het Binnenveld, de Bemelerberg-Schiepersberg en de Zuid-Hollandse duingebieden.

- Adviezen van de heren Backes en van Dobben en van de **Commissie MER** laten zien dat de aanpak werkbaar is (de negen adviezen die zij hebben uitgebracht worden opgevolgd) (zie bijlage x);
- Het **Planbureau voor de Leefomgeving** neemt de PAS mee in haar analyse van de consequenties van het decentralisatie-akkoord. Resultaten hiervan verschijnen half november [**PM**: updaten]. Het PBL is voornemens op het bestuurlijk akkoord PAS een evaluatie ex ante uit te voeren. Uitgaande van een bestuurlijk akkoord in december zijn de resultaten hiervan eind februari beschikbaar [**PM**: updaten];
- Een **internationale review-commissie** heeft gerapporteerd over de herstelstrategieën, en heeft op basis van de doorgevoerde aanbevelingen geconcludeerd dat alle herstelstrategieën het oordeel voldoende krijgen (zie aparte bijlage B1);
- **Gebiedsschouw**: steekproef waarin 21 gebiedsanalyses zijn bekeken. Hierbij is inzichtelijk gemaakt of men redelijkerwijs tot de getrokken conclusies heeft kunnen komen over het ecologisch oordeel gegeven de geleverde onderbouwing. Dit heeft o.a. geleid tot een checklist om te komen tot een volledige onderbouwing om een ecologisch oordeel te kunnen dragen (zie bijlage x);
- Gesprekken over de **categorie 2-gebieden** (stopzetten van de achteruitgang is niet geborgd): over de 14 gebieden die in eerste instantie in categorie 2 zijn geplaatst zijn nadere gesprekken gevoerd tussen de voortouwnemers en een vertegenwoordiging van de opstellers van de landelijke herstelstrategieën. Doel hiervan: inzichtelijk krijgen of de categorie-indeling terecht is;
- **Quickscan Everts & De Vries**: aan de hand van een aantal criteria zijn een tiental relatief lastige gebieden nader bekeken of het ecologisch oordeel (categorisering in 1a of 1b) in de gebiedsanalyses terecht is. Of dat voor deze gebieden toch geconcludeerd moet worden dat de achteruitgang vooralsnog niet te stoppen is (categorie 2) (zie bijlage x);
- Momenteel wordt er nog gewerkt aan een **eindtoets op het ecologisch oordeel**.
- **TNO** heeft een vervolgstudie uitgevoerd naar de technische werking (doelmatigheid) van het model AERIUS (zie aparte bijlage C2a en C2b). Deze vervolgstudie is vastgesteld op ... [**PM**]. Het TNO rapport laat zien dat AERIUS 1.3 door de gebruikers als doelmatig voor de gebiedsfase van de PAS is ervaren, ook geeft TNO aan dat de gebruikte technologie doelmatig is. De aanbevelingen van deze studie zijn overgenomen door de PAS-organisatie en worden verwerkt in AERIUS 2, de PAS-methodologie, de data-inwinning en de documentatie waaronder het handboek AERIUS 1.3;
- Op verzoek van de PAS organisatie heeft het **RIVM** een korte toelichting geschreven op de depositieberekeningen door middel van AERIUS (zie bijlage C1a en C1b). Het rapport verklaart waarom de deposities van de GDN-kaarten in de afgelopen jaren zijn gedaald. Verder geeft het rapport aan dat de onzekerheden van AERIUS vergelijkbaar en mogelijk zelfs lager zijn dan de onzekerheden in de GDN-kaarten. Tenslotte geeft het rapport aan dat berekeningen met AERIUS/OPS (of welk ander model dan ook) bij onderlinge vergelijking (zoals depositiedaling tussen verschillende jaren, of effecten van beleid) aanzienlijk lagere onzekerheden hebben dan bij vergelijking met absolute waarden (zoals een kritische depositiewaarde);

Begrippenlijst

PM

Herstelmaatregelen:

Maatregelen gericht op:

1. het verminderen van het effect van stikstofdepositie (ook wel effectgerichte maatregelen / herstelbeheermaatregelen genoemd)
2. het verbeteren van de algehele toestand van de natuurwaarden, zodat deze beter bestand zijn tegen een te hoge stikstofbelasting (ook wel systeemgerichte maatregelen genoemd).

Brongerichte maatregelen / bronmaatregelen

Maatregelen die ingrijpen op bronniveau, waardoor de uitstoot van emissie beperkt wordt en daarmee ook de depositie.

Mitigerende maatregelen

...

PAS / Programma PAS / Programma Stikstof

...

Bijlage 1: PAS/Natura 2000-gebieden met stikstofproblematiek

Natura 2000-nr	Natura 2000-gebied	Provinciaal coördinator	Landschap	VTN Beheerplan	Ecologisch Oordeel 10 nov 2011
2	Duinen en Lage Land Texel	Noord Holland	2. Duinen	ELI	1a
4	Duinen Terschelling	Friesland	2. Duinen	ELI	1a
5	Duinen Ameland	Friesland	2. Duinen	ELI	1a
6	Duinen Schiermonnikoog	Friesland	2. Duinen	FR	1a
13	Alde Feanen	Friesland	4. Meren en Moerassen	FR	1b
15	Van Oordt's Mersken	Friesland	5. Beekdalen	FR	1b
16	Wijnjeterper Schar	Friesland	5. Beekdalen	ELI	1b
17	Bakkeveense Duinen	Friesland	6. Hogere zandgronden	FR	1a
18	Rottige Meenthe & Brandemeer	Friesland	4. Meren en Moerassen	ELI	1b
21	Lieftingsbroek	Groningen	6. Hogere zandgronden	GR	1b
22	Norgerholt	Drenthe	6. Hogere zandgronden	DR	1a
23	Fochteloërveen	Drenthe	7. Hoogvenen	DR	1b
24	Witterveld	Drenthe	7. Hoogvenen	DEF	1b
25	Drentsche Aa-gebied	Drenthe	5. Beekdalen	ELI	1b
26	Drouwenezand	Drenthe	6. Hogere zandgronden	DR	1a
27	Drents-Friese Wold & Leggelderveld	Drenthe	6. Hogere zandgronden	ELI	1a
28	Elperstroomgebied	Drenthe	5. Beekdalen	ELI	1b
29	Havelte-Oost	Drenthe	6. Hogere zandgronden	DR	1b
30	Dwingelderveld	Drenthe	6. Hogere zandgronden	DR	1b
31	Mantingerbos	Drenthe	6. Hogere zandgronden	DR	1a
32	Mantingerzand	Drenthe	6. Hogere zandgronden	DR	1a
33	Bargerveen	Drenthe	7. Hoogvenen	ELI	1b
34+35	Wieden-Weerribben	Overijssel	4. Meren en Moerassen	OV	1b
36	Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht	Overijssel	3. Rivierengebied	OV	1b
37	Olde Maten & Veerslootslanden	Overijssel	4. Meren en Moerassen	OV	1a
38+66+67+68+71	Rijntakken	Gelderland	3. Rivierengebied	GE	1b
39	Vecht- en Beneden-Reggegebied	Overijssel	6. Hogere zandgronden / 3. Riviereng	OV	2=> 1b
40	Engbertsdijksvenen	Overijssel	7. Hoogvenen	ELI	1b
41	Boetelerveld	Overijssel	6. Hogere zandgronden	OV	1a
42	Sallandse Heuvelrug	Overijssel	6. Hogere zandgronden	ELI	1b
43	Wierdense Veld	Overijssel	7. Hoogvenen	OV	2=>1b
44	Borkeld	Overijssel	6. Hogere zandgronden	ELI	1b
45	Springendal & Dal van de Mosbeek	Overijssel	5. Beekdalen	OV	2=>1b
46	Bergvennen & Brecklenkampse Veld Achter de Voort, Agelerbroek & Vultherbroek	Overijssel	6. Hogere zandgronden	OV	1a
47	Vultherbroek	Overijssel	5. Beekdalen	ELI	1b
48	Lemselermaten	Overijssel	5. Beekdalen	OV	1a
49	Dinkelland	Overijssel	5. Beekdalen	OV	1b
50	Landgoederen Oldenzaal	Overijssel	6. Hogere zandgronden	OV	1a
51	Lonnekermeer	Overijssel	6. Hogere zandgronden	OV	1b
52	Boddenbroek	Overijssel	5. Beekdalen	OV	1a
53	Buuserzand & Haaksbergerveen	Overijssel	7. Hoogvenen	OV	1a
54	Witte Veen	Overijssel	7. Hoogvenen	OV	1b
55	Aamsveen	Overijssel	7. Hoogvenen	OV	1b
57	Veluwe	Gelderland	6. Hogere zandgronden	GE	1a
58	Landgoederen Brummen	Gelderland	5. Beekdalen	GE	1b
59	Teeselinkven	Gelderland	6. Hogere zandgronden	GE	1b
60	Stelkampsveld	Gelderland	5. Beekdalen	ELI	1b
61	Korenburgerveen	Gelderland	7. Hoogvenen	GE	1b
62	Willinks Weust	Gelderland	6. Hogere zandgronden	ELI	1b

Natura 2000-nr	Natura 2000-gebied	Provinciaal coördinator	Landschap	VTN Beheerplan	Ecologisch Oordeel 10 nov 2011
63	Bekendelle	Gelderland	5. Beekdalen	GE	1a
64	Wooldse Veen	Gelderland	7. Hoogvenen	GE	1a
65	Binnenveld	Gelderland	5. Beekdalen	ELI	1b
69	Bruuk	Gelderland	5. Beekdalen	ELI	1b
70	Lingegebied & Diefdijk-Zuid	Gelderland	3. Rivierengebied	ELI	1b
81	Kolland & Overlangbroek	Utrecht	3. Rivierengebied	UT	1a
82	Uiterwaarden Lek	Zuid Holland	3. Rivierengebied	ZH	1b
83	Botshol	Utrecht	4. Meren en Moerassen	UT	2
84	Duinen Den Helder - Callantsoog	Noord Holland	2. Duinen	NH	1b
85	Zwanenwater & Pettemerduinen	Noord Holland	2. Duinen	NH	1b
86	Schoorlse Duinen	Noord Holland	2. Duinen	ELI	1a
87	Noordhollands Duinreservaat	Noord Holland	2. Duinen	NH	1b
88	Kennemerland-Zuid	Noord Holland	2. Duinen	NH	1b
89	Eilandspolder	Noord Holland	4. Meren en Moerassen	NH	1a
90	Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder	Noord Holland	4. Meren en Moerassen	NH	1a
91	Polder Westzaan	Noord Holland	4. Meren en Moerassen	NH	1a
92	Ijperveld, varkensiano, Oostzanerveid & Tussche	Noord Holland	4. Meren en Moerassen	NH	1a
94	Naardermeer	Noord Holland	4. Meren en Moerassen	NH	1b
95	Oostelijke Vechtplassen	Noord Holland	4. Meren en Moerassen	NH	1b
96	Coepelduinen	Zuid Holland	2. Duinen	ELI	1b
97	Meijndel & Berkheide	Zuid Holland	2. Duinen	ZH	1b
98	Westduinpark & Wapendal	Zuid Holland	2. Duinen	ZH	1b
99	Solleveld & Kapittelduinen	Zuid Holland	2. Duinen	ZH	1b
100	Voornes Duin	Zuid Holland	2. Duinen	ZH	1a
101	Duinen Goeree & Kwade Hoek	Zuid Holland	2. Duinen	ZH	1a
103	Nieuwkoopse Plassen & De Haeck	Zuid Holland	4. Meren en Moerassen	ZH	2
105	Zouweboezem	Zuid Holland	3. Rivierengebied	ZH	1a
107	Donkse Laagten	Zuid Holland	4. Meren en Moerassen	ELI	1b
112	Biesbosch	Noord Brabant	3. Rivierengebied	ELI	1a
116	Kop van Schouwen	Zeeland	2. Duinen	ZE	1b
117	Manteling van Walcheren	Zeeland	2. Duinen	ZE	1b
118	Oosterschelde	Zeeland	1. Noordzee, Waddenzee en Delta	I&M	1b
128	Brabantse Wal	Noord Brabant	6. Hogere zandgronden	NB	1b
129	Ulvenhoutse Bos	Noord Brabant	5. Beekdalen	ELI	1b
130	Langstraat	Noord Brabant	5. Beekdalen	NB	1a
131	Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen	Noord Brabant	6. Hogere zandgronden	NB	1b
132	Vijmense ven, moerputten en Bossche Rreek	Noord Brabant	5. Beekdalen	NB	1b
133	Kampina en Oisterwijkse Vennen	Noord Brabant	6. Hogere zandgronden	NB	1b
134	Regte Heide en Riels Laag	Noord Brabant	6. Hogere zandgronden	NB	1b
135	Kempensland-West	Noord Brabant	6. Hogere zandgronden	NB	1b
136	Leenderbos, Grootte Heide en De Plateaux	Noord Brabant	6. Hogere zandgronden	ELI	1b
137	Strabrechtse Heide en Beuven	Noord Brabant	6. Hogere zandgronden	ELI	1b
138	Weertse- en Budelerbergen en Ringselven	Limburg	6. Hogere zandgronden	LI	1b
139+140	Groote Peel, Deurnsche Peel & Mariapeel	Noord Brabant	7. Hoogvenen	ELI	1b
141	Oeffelter Meent	Noord Brabant	3. Rivierengebied	ELI	1b
142	Sint Jansberg	Limburg	6. Hogere zandgronden	LI	1b
143	Zeldersche Driessen	Limburg	3. Rivierengebied	ELI	1b
144	Boschhuizerbergen	Limburg	6. Hogere zandgronden	LI	1b
145	Maasduinen	Limburg	6. Hogere zandgronden	LI	1b
146	Sarsven en De Banen	Limburg	6. Hogere zandgronden	LI	1b

Natura 2000-nr	Natura 2000-gebied	Provinciaal coördinator	Landschap	VTN Beheerplan	Ecologisch Oordeel 10 nov 2011
147	Leudal	Limburg	5. Beekdalen	ELI	1b
148	Swalmdal	Limburg	5. Beekdalen	LI	1b
149	Meinweg	Limburg	6. Hogere zandgronden	LI	1b
150	Roerdal	Limburg	5. Beekdalen	LI	1b
153	Bunder- en Elslöërbos	Limburg	8. Heuvelland	ELI	1a
154	Geleenbeekdal	Limburg	8. Heuvelland	LI	1b
155	Brunsummerheide	Limburg	6. Hogere zandgronden	LI	1b
156	Bemelerberg en Schiepersberg	Limburg	8. Heuvelland	LI	1b
157	Geuldal	Limburg	8. Heuvelland	LI	1b
158	Kunderberg	Limburg	8. Heuvelland	ELI	1a
159	Sint Pietersberg en Jekerdal	Limburg	8. Heuvelland	LI	1b
160	Savelsbos	Limburg	8. Heuvelland	ELI	1a
161	Noorbeemden en Hoogbos	Limburg	8. Heuvelland	LI	1b

Bijlage 2: De stikstofgevoelige habitats

PM

Bijlage 3: Planning opname gebieden in de PAS

PM

Bijlage 4: Checklist voor 'opnametoets' voorgedragen gebieden

1. Checklist

Hieronder is een checklist opgenomen met de relevante aspecten voor de opnametoets. De toelichting op deze checkpunten is hieronder weergegeven.

Nr.	Toelichting checkpunt	Ja	Nee
1	Beschrijving werkproces: <ul style="list-style-type: none"> - hoe tot stand gekomen - welke partijen betrokken - welke informatie is gebruikt - is de redenering navolgbaar. 		
2	Aangegeven welke versie van AERIUS is gebruikt.		
3	Gebruikte habitatkaart definitief		
4	Doorkijk gegeven naar doelrealisatie wettelijk geldende versie van het Aanwijzingsbesluit, als ook de te verwachten definitieve versie van het Aanwijzingsbesluit?		
5	Beschrijving gegeven van de huidige natuurkwaliteit en zo mogelijk van de kwaliteit in 2004 en de trend.		
6	Aangegeven dat de definitieve versie van de landelijke herstelstrategieën zijn gebruikt met de onderliggende kwaliteitscriteria.		
7	Knelpuntenanalyse weergegeven		
8	Maatregelenpakket beschreven voor de eerste drie beheerplanperioden met specifieke focus en nadere uitwerking van de maatregelen voor de eerste zes jaar.		
	1. Per maatregel beschrijving van: <ul style="list-style-type: none"> - het type herstelmaatregel en de status - omvang - locatie van uitvoering - frequentie, duur en startjaar 		
	2. Een (GIS-)maatregelenkaart met de geografische informatie van het maatregelenpakket voor de eerste zes jaar (zo mogelijk).		
	3. Maatregelenpakket zeker voor de eerste zes jaar getoetst op haalbaarheid en betaalbaarheid: <ul style="list-style-type: none"> - technische uitvoerbaarheid - bestuurlijke uitvoerbaarheid - draagvlak in en buiten het gebied - overzicht van de kosten. 		
10	Ecologische gebiedsbeoordeling weergegeven door het gebied in te delen in categorie 1a/b of 2. <ul style="list-style-type: none"> - alle stikstofgevoelige habitats hebben een categorisering gekregen. - het gebiedsoordeel is gebaseerd op de 		

	<p>laagste categorisering van het voorkomende habitat in het gebied.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ecologische beoordeling is compleet, goed onderbouwd en daarmee navolgbaar. - Gekoppeld aan de categorie-indeling en effect van het PAS-maatregelenpakket is aangegeven hoe de verwachte (tussen-) doelrealisatie eruit ziet na de eerste zes jaar. 		
11	In geval er sprake is van een categorie 2-gebied: maatwerkoplossing opgenomen.		
12	Eventuele kennislacunes zijn in beeld gebracht als ook de manier hoe hiermee om te gaan.		
13	<p>Monitoringsplan conform vereisten van Draaiboek Monitoring, met daarin specifiek aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - monitoren van herstelmaatregelen met status vuistregel en hypothese; - invullen van / omgaan met kennislacunes; - concrete monitoringsafspraken 		
14	Concrete (proces)afspraken opgenomen voor uitvoering maatregelen.		
15	Aangegeven welke maatregelen zo mogelijk achter de hand gehouden kunnen worden.		

2. Beschrijving opnametoets

2.1 Procedure

Gebieden worden uiterlijk 01-11-2012 voorgedragen door de voortouwnemer voor het beheerplan van het betreffende Natura 2000-gebied bij een nader in te richten voorziening voor het voeren van de regie op uitvoering, monitoring en bijsturing van de PAS. Voorlopige werktitel voor deze voorziening is het 'PAS-Bureau' (zie paragraaf 6.2). De nadere inkleuring en samenstelling van dit 'PAS-bureau' als ook eenieders rol en verantwoordelijkheid daarin (mede in het licht van het decentralisatieakkoord Natuur), vormt nog onderwerp van gesprek.

De voortouwnemer draagt een gebied voor namens alle bevoegde gezagen van het betreffende gebied. De voortouwnemer coördineert de voorbereiding van deze voordracht en is verantwoordelijk voor de volledigheid en de juistheid van de onderliggende gegevens die nodig zijn voor de voordracht van het Natura 2000-gebied. Alvorens het gebied na voordracht opgenomen kan worden in de PAS, dient er een opnametoets plaats te vinden. Hiervoor zijn twee mogelijkheden, waar nader over besloten moet worden:

1. Het 'PAS-Bureau' zorgt op basis van de voordracht en de onderliggende gegevens verzameld in de gebiedsanalyse, dat er door een onafhankelijke partij een opnametoets plaatsvindt.
2. Het 'PAS-Bureau' vraagt aan de voortouwnemer om naast de gebiedsanalyse de resultaten van de opnametoets aan te dragen, zodat de voortouwnemer er voor verantwoordelijk is om deze opnametoets plaats te laten vinden door een onafhankelijke partij.

In beide gevallen zijn de inhoudelijke criteria voor de opnametoets hetzelfde (zie uitwerking hieronder).

2.2 Inhoudelijke criteria voor de opnametoets

- De voordracht en de daarmee gepaard gaande PAS-gebiedsanalyse is zodanig opgesteld dat hiermee voor zowel de juridisch geldende versie van het betreffende aanwijzingsbesluit, als ook voor de vast te stellen definitieve versie van het aanwijzingsbesluit de doelen bereikt kunnen worden. De focus is daarbij in ieder geval gericht op het voorkomen en eventueel stopzetten van de achteruitgang van de natuurkwaliteit.
- De voordracht en de daarmee gepaard gaande PAS-gebiedsanalyse is gebaseerd op de meest recente versie van de herstelstrategieën (ref).
- De voordracht gaat gepaard met de uitgewerkte PAS-gebiedsanalyse, dat de volgende onderdelen omvat:
 - De definitieve habitatkaart zoals deze ook gebruikt moet worden in het kader van het Natura 2000-beheerplan²⁶. Terugvalopties op deze definitief vastgestelde habitatkaart zijn:
 - een kaart met tenminste een weergave van de ligging van de stikstofgevoelige habitattypen en zo mogelijk de kwaliteit ervan;
 - een kaart met zoekgebied van de stikstofgevoelige habitattypen, waarbij vanuit het voorzorgsbeginsel in dit zoekgebied gerekend moet worden met het meest stikstofgevoelige habitatype.
 - Een weergave van de versie van AERIUS waarmee gerekend is inclusief datum.

In de AERIUS documentatie is weergegeven welke inputdata ten aanzien van stikstofdepositie gekoppeld is aan deze betreffende versie. Daarmee is helder met welke bronnen gerekend is en wat voor impact deze hebben op het gebied, evenals de toekomstige ontwikkelingen.
 - Een gebiedsbeschrijving.

Dit betreft een beschrijving van het ecologisch functioneren van het Natura 2000-gebied en een analyse van de factoren die impact hebben op de voor het gebied gestelde Natura 2000-doelen.
 - Een kwalitatieve en indien beschikbaar een kwantitatieve beschrijving van de natuurkwaliteit per habitatype, gericht op het geven van inzicht in de huidige natuurkwaliteit en zo mogelijk ook ten tijde van de aanmelding (vaststelling van de lijst met gebieden van communautair belang door de Europese Commissie, 7- 12-2004). Ook moet de trend worden weergegeven en zo mogelijk de ontwikkelingen sinds 2004.
 - **Ad 8.** Een integraal PAS-maatregelenpakket voor het Natura 2000-gebied voor de komende 3 beheerplanperioden, bestaande uit herstelmaatregelen en zo nodig aanvullende bronmaatregelen op gebiedsniveau.
 1. De maatregelen voor de eerste zes jaar zijn nader geconcretiseerd en uitgewerkt. Per maatregel wordt aangegeven:
 - Type herstelmaatregel inclusief de status (bewezen, vuistregel, hypothese) met verwijzing naar de Herstelstrategieën (ref)
 - Omvang van de maatregel.

Omvang van de maatregel wordt beschreven in grootheden die relevant zijn voor de maatregel. Bronmaatregelen worden beschreven in hoeveelheden emissie NOx en NH3.
 - Locatie waar de maatregel wordt uitgevoerd.

De locatie moet zodanig specifiek zijn dat de onzekerheid over de locatie niet de ecologische beoordeling beïnvloedt. Deze locatie kan daarmee ook een zoekgebied zijn, zodat de maatregelen binnen dit

²⁶ In de Regiegroep Natura 2000 is op voorstel van de interbestuurlijke projectgroep habitatkartering besloten hoe tot een definitief vastgestelde habitatkaart te komen.

zoekgebied word uitgevoerd. Het zoekgebied kan samenvallen met het Natura 2000-gebied en ook daarbuiten zijn (bijvoorbeeld in het geval van hydrologische maatregelen). Het verdient aanbeveling maatregelen te koppelen aan beheer- cq. landschapseenheden. Indien deze niet zijn beschreven, is de maximale schaal waarop de maatregelen beschreven zijn 1*1 km.

- Frequentie, duur en startjaar van de maatregel.
 - 2. Een (GIS-)maatregelenkaart met de geografische informatie van het maatregelenpakket voor de eerste 6 jaar (zo mogelijk).
 - 3. Het maatregelenpakket (zeker voor de eerste 6 jaar) moet getoetst zijn op haalbaar- en betaalbaarheid. Om aan dit punt te kunnen voldoen wordt gedacht aan een analyse die ingaat op de volgende aspecten:
 - Technische uitvoerbaarheid van het maatregelenpakket in het gebied;
 - Analyse van de bestuurlijke uitvoerbaarheid;
 - Draagvlak in en buiten het gebied (met analyse van de relatie van de maatregelen ten opzichte van de belangrijkste stakeholders).
 - Overzicht van de kosten van de maatregelen;Alternatief voorstel voor het opleveren van zo'n analyse is dat de voortouwnemer in de gebiedsanalyse verklaart dat het maatregelenpakket getoetst is op haalbaarheid en betaalbaarheid. De betrokken bevoegde gezagen staan daarmee dan ook voor uitvoering van de maatregelen en de benodigde financiering hiervoor.
- **Ad 9.** O.b.v. het integraal PAS-maatregelenpakket is een ecologisch gebiedsbeoordeling gegeven aan de hand van de in paragraaf 4.3 beschreven categorieën (1a, 1b en 2). Deze ecologische gebiedsbeoordeling is voldoende onderbouwd en navolgbaar. Zo dient indeling van gebieden in een categorie plaats te vinden op basis van de categorie-indeling per habitatype. Voor alle habitatypes geldt dat het volledige habitat van dit type is betrokken bij de beoordeling en indeling in een categorie. Het habitatype dat de laagste categorisering kent, bepaalt de indeling van het gebied in een categorie. De opnametoets beoordeelt op grond van het voorzorgbeginsel en het „geen achteruitgang” principe.
 - In geval er sprake is van een categorie 2-gebied of een gebied met een tekort aan ontwikkelingsruimte, is een maatwerkoplossing voor dit probleem waar de bevoegde gezagen achter staan opgenomen in de gebiedsanalyse. Voor een categorie 2-gebied kan deze maatwerkoplossing gericht zijn op:
 - langere termijn plan dan 6 jaar om de achteruitgang stop te zetten;
 - het uit kunnen delen van een beperkt deel van de ontwikkelingsruimte, zonder dat dit ten koste gaat van het habitat waarvan de achteruitgang vooralsnog niet stopgezet kan worden.
 - Monitoringsplan conform de vereisten van het Draaiboek Monitoring. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar het monitoren van de uitvoering van de herstelmaatregelen en het effect daarvan op de natuurkwaliteit. Vooral ten aanzien van herstelmaatregelen met de status vuistregel en hypothese dient voor 'het hand aan de kraan principe' goed gemonitord te worden.

Bijlage 5: Projecten met vooraf in de PAS gereserveerde ontwikkelingsruimte

PM

Bijlage 6: Onderzoeksopdracht NIBM

Plan van aanpak 'Onderzoek IBM/NIBM'

A. Bleeker

Energieonderzoek Centrum Nederland
Unit Biomassa, Kolen & Milieuonderzoek, Afd. Luchtkwaliteit & Klimaatverandering

Doel van de werkzaamheden

Door de opdrachtgever is het uiteindelijke doel voor het IBM/NIBM werk als volgt geformuleerd:

Het doel van IBM/NIBM is om op zoek te gaan naar een grenswaarde waarop de (verhogende) bijdrage van een nieuwe activiteit op de stikstofdepositie niet in betekenende mate is. Voor (meerdere) activiteiten die (tezamen) onder deze NIBM-grenswaarde vallen, zou er niet langer een vergunningplicht nodig zijn aangezien deze dan met de PAS direct geregeld zijn. De administratieve lasten zouden daarmee verlaagd worden. Het is echter daarbij wel belangrijk dat de geaccumuleerde toenames ten gevolge van NIBM-projecten niet tot problemen gaat leiden.

Kort samengevat gaat het dus om het vaststellen van de 'grenswaarde' en de eventuele invloed van cumulatie hierop. Dit is dan ook als zodanig vastgelegd in een overzicht van de tijdens het voorgenomen onderzoek te beantwoorden vragen:

- 1) *Uit welk soort ontwikkelingen (hoeveelheid emissie/depositie) is de depositie in een gebied opgebouwd. Is hier een onderscheid te maken in activiteiten die IBM zijn, activiteiten in de omgeving die nauwelijks bijdragen aan de depositie, en activiteiten op grote afstand (grote) die hoogstens in de achtergronddepositie bijdragen.*
- 2) *Is er zicht op activiteiten waarvoor het bevoegd gezag / de initiatiefnemer niet meer te maken wil hebben met individuele vergunningverlening (basis van ervaringen/ontwikkelingen de afgelopen jaar). Beperk dit tot sectoren: landbouw, industrie, woningbouw. M.a.w. welke ontwikkelingen kun je samenvoegen onder NIBM.*
- 3) *Zoek naar grenswaarde waarbinnen voldoende kleine depositietoenames "afgevangen" kunnen worden. Het betreft 1 totaalwaarde NIBM waarbinnen meerdere NIBM activiteiten vallen. Is dit te doen, rekening houdend met de soorten bronnen die er zijn en mogelijke afstanden tot Natura2000 gebied.*
- 4) *Welke regionale verschillen zijn er? Zijn er gebieden waar eigenlijk de gehele ontwikkelingsbehoefte wordt bepaald door relatief kleine activiteiten? Zijn er gebieden waarin activiteiten v.w.b. depositie elkaar niet zo veel ontlopen om daarvoor onderscheid NIBM/IBM te maken?*
- 5) *Kan het risico op cumulatie zoveel mogelijk worden uitgesloten. Het gaat om aantallen activiteiten in een gebied, bijbehorende N-depositie en praktisch mogelijke maximale cumulaties ervan. Hoe vaak kan dit voorkomen? Vervolgens inschatten hoeveel ontwikkelingen in een gebied redelijkerwijs verwacht kunnen worden in de 6 jaar, zodat daar een stuk van de ontwikkelingsruimte voor gereserveerd wordt (zichtbaar/onzichtbaar).*
- 6) *Het vraagstuk betreft dus: de totale depositieomvang die door NIBM-activiteiten opgevuld mag worden. Dus: individuele NIBM-waarde en de hoeveelheid NIBM-*

*activiteiten die redelijkerwijs in een periode van 6 jaar verwacht kan worden.
Dit is dan het totale cumulatieve effect.*

Het doel is nu om op een zo kort mogelijke termijn een antwoord te vinden op de bovenstaande vragen. Het ECN is door E, L & I gevraagd om invulling te geven aan dit verzoek. Hieronder wordt weergegeven hoe wij denken de antwoorden op de vragen te kunnen vinden. Dit is tot stand gekomen na overleg met de opdrachtgever, waarbij de vragen nog eens nader zijn besproken en aangescherpt. Om de opdracht op een adequate wijze te kunnen invullen, zal Alterra ook betrokken worden bij de uitvoering. Dit heeft te maken met de gezamenlijk opgedane ervaringen binnen dit onderzoeksterrein (vergelijkbare vragen) in het recente verleden. Door deze bundeling van expertise gaan wij er van uit dat we een goede basis hebben voor het kunnen beantwoorden van de bovengenoemde vragen.

Uitvoering van de werkzaamheden

Voor de uitvoering van het onderzoek is het belangrijk dat de uitgangspunten met betrekking tot de bovengenoemde vragen duidelijk worden. Van groot belang voor het gehele proces is het verschaffen van inzicht in de (on)mogelijkheden met betrekking tot de definitie van IBM/NIBM. Hierna zal door ons worden aangegeven hoe we denken dit te doen. Op basis van dit inzicht zal dan verder gekeken worden wat mogelijke vervolgstappen zullen zijn. Echter, tijdens de huidige opdracht zal wel – in grote lijnen – een notitie gemaakt worden waarbij deze vervolgstappen uitgewerkt worden, zodat er een algemeen beeld ontstaat over mogelijke oplossingsrichtingen.

Te nemen stappen:

- 1. Per Natura2000 gebied overzichten maken van gecategoriseerde emissies en deposities
- 2. Per Natura2000 gebied wordt ingeschat wat de consequentie is van verschillende 'grenswaarden'
- 3. Er wordt een systeem opgezet waarbij het mogelijk is om, op basis van gedetailleerde informatie per bedrijf, op een snelle manier scenario's door te rekenen

Ad 1. Om een beeld te krijgen van de verdeling van de emissies rondom de Natura2000 gebieden en hun bijdrage aan de depositie, zal een overzicht gemaakt worden deze emissies/deposities op basis van 'gecategoriseerde gegevens'. Hierbij zal de emissie verdeeld worden in categorieën: verschillende zones, verschillende emissiesterktes, verschillende stoffen (NH₃ en NO_x) en verschillende bronhoogtes. Vervolgens worden de individuele bedrijven onderverdeeld over deze verschillende categorieën, waarna per bedrijf de depositie op de respectievelijke Natura2000 gebieden berekend kan worden. Al deze informatie dient ook als basis voor Stap 3 (zie hierna).

Het resultaat van deze stap is een overzicht van welke bedrijven (verdeeld naar grootte/afstand/soort) in welke mate een bijdrage leveren aan de depositie op de verschillende Natura2000 gebieden. Hiermee kan ook een inschatting gemaakt worden in hoeverre een algeheel geldende NIBM norm haalbaar is.

Ad 2. Voor deze stap is het uitgangspunt een 'grenswaarde' voor wat betreft een (acceptabele) extra depositie t.g.v. een individueel bedrijf. Uitgaande van een dergelijke grenswaarde (nog nader te bepalen) kan berekend worden wat de mogelijke consequentie is van het groeien van bedrijven in bepaalde zones/bepaalde emissie categorieën volgens een worst-case scenario. Deze uitkomsten kunnen afgezet worden tegen de ontwikkelruimte per gebied, waarna

een beeld verkregen wordt van de mate waarin dergelijke keuzes consequenties hebben voor het 'gebruiken' van de ontwikkelruimte.

Met behulp van deze stap kan het risico van cumulatie voor de verschillende Natura2000 gebieden ingeschat worden.

Overleg met Alterra zal hier plaatsvinden om de te kiezen grenswaarden zodanig te kiezen dat deze ook nog enigszins ecologisch te onderbouwen zijn.

Ad 3. De uiteindelijke vorm van deze stap zal verder uitgewerkt worden na het gereed komen van stappen 1 en 2. Het kan namelijk blijken uit de resultaten van deze stappen, dat het verder uitwerken van stap 3 niet meer nodig is, of geheel anders opgezet dient te worden. In algemene zin wordt in deze stap 3 de verzameling van alle doorgerekende bedrijven in een systeem gezet waarmee vervolgens op een relatief eenvoudige en snelle wijze scenario's doorgerekend kunnen worden. Hiermee zouden dan bijvoorbeeld tijdens interactieve sessies verschillende varianten bekeken kunnen worden en vervolgens nader uitgewerkt. Deze laatste stap wordt hier dus nog niet verder uitgewerkt en zal ook niet opgenomen worden in de kostenschattting (zie hierna).

Naast de bovengenoemde 3 stappen, wordt tijdens deze opdracht ook voorzien in het volgende:

- Het schrijven van een notitie waarin mogelijke vervolgstappen in globale zin nader uitgewerkt worden. Deze notitie zal tijdens stap 1 geschreven, zodat in een vroegtijdig stadium rekening gehouden kan worden met de mogelijke consequenties van deze notitie.
- Het bijwonen van een aantal overlegmomenten. Op voorhand is niet helemaal duidelijk hoeveel van dergelijke overlegmomenten nodig zijn. Voor de kostenschattting wordt rekening gehouden met 4x een overlegmoment met de opdrachtgever (in Utrecht – elk 5 uur; inclusief reistijd).
- Op dit moment wordt er een EARIUS validatie uitgevoerd door TNO. Op verzoek van de opdrachtgever zal contact onderhouden worden met TNO (Jan Duyzer), teneinde de huidige IBM/NIBM activiteit in een zo vroeg mogelijk stadium bij deze validatie te laten aansluiten.
- De uitgangspunten en uitkomsten van de eerste twee stappen zullen uiteindelijk in een gezamenlijk ECN/Alterra rapport overlegd worden aan de opdrachtgever.

Planning en organisatie

Vanwege het karakter van de opdracht en de noodzaak om de werkzaamheden op korte termijn af te ronden, is een strakke planning noodzakelijk. Uitgangspunt is dat binnen een termijn van zes weken na de start van de opdracht de resultaten van stappen 1 en 2 beschikbaar zijn (daar waar mogelijk eerder).

Tijdens dit project zal Albert Bleeker van het ECN fungeren als projectleider en eerste aanspreekpunt voor de opdrachtgever. Vanuit Alterra zal Edo Gies het eerste aanspreekpunt richting ECN.