

Bijlage

Programmatische Aanpak Stikstof

De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is een onderdeel van Natura 2000, begin 2009 van start gegaan met als dubbel doel: het laten samengaan van duurzame economische groei met het op termijn realiseren van EU-doelstellingen voor Natura 2000-gebieden. Om de natuurdoelstellingen te realiseren moet in veel gebieden de stikstofdepositie omlaag. Met het vastgestelde beleid daalt de depositie met zo'n 15% tot 2020

Natura 2000 is een Europees netwerk van natuurgebieden, maar het is ook de naam van het Europese beleid om de natuur en vooral biodiversiteit in die gebieden te beschermen. In Nederland heeft Natura 2000 geleid tot het aanwijzen van 162 natuurgebieden. Om de natuurdoelen in een groot aantal van die gebieden te kunnen halen moet de neerslag van stikstof - de stikstofdepositie - minder worden. Die depositie daalt weliswaar al tientallen jaren maar is in veel gevallen nog steeds te groot om de stikstofgevoelige leefgebieden van planten en dieren - habitats in de Natura 2000-taal - weer een vitaal bestaan te bezorgen. Dat is slecht voor die habitats, maar het is ook slecht voor de plaatselijke en regionale economie.

De kern van de PAS is het maken van bindende afspraken om het stikstofprobleem aan te pakken op verschillende niveaus (landelijk, provinciaal en per Natura 2000-gebied) en vanuit verschillende sectoren (landbouw, industrie, verkeer en vervoer). Daarbij moet de achteruitgang van de biodiversiteit worden gestopt, dus de stikstofbelasting teruggebracht, zonder de economische ontwikkeling in gevaar te brengen.

Als nu per gebied bekend is hoe de daling van de stikstofdepositie in de tijd verloopt, en welke maatregelen er nog meer worden genomen om de bijzondere habitats in dat gebied te beschermen, kan er ook worden vastgesteld hoeveel ruimte er binnen die daling nog is om toe te wijzen aan bedrijven die nieuwe activiteiten willen ontplooiën waarbij stikstof vrij komt. Dit alles wordt vastgelegd in het beheerplan voor de gebieden. Zo moet het mogelijk worden gemaakt dat binnen de aldus benoemde grenzen weer vergunningen worden verleend die voor de rechter standhouden.

Om de PAS goed te laten werken moet er straks in de Natura 2000-gebieden gebruik worden gemaakt van een drietal instrumenten waarmee het fundament wordt gelegd om te bepalen hoeveel ruimte er is om vergunningen te verlenen voor nieuwe economische activiteiten. Die drie zijn:

- het rekeninstrument Aerius om de stikstofdepositie per gebied in kaart te brengen
- het webgereedschap herstelstrategieën, dat de opstellers van de beheersplannen helpt bij het vinden van de goede

maatregelen om stikstofgevoelige habitats op de been te houden en te stimuleren.

- een instrument om de ontwikkelruimte zowel landelijk als provinciaal en per gebied te berekenen.

PAS algemeen

Het uitgangspunt bij deze aanpak is dat de balans tussen economie en ecologie centraal staat. De aanpak is gebaseerd op vier pijlers:

1. De stikstofbelasting moet in elk gebied dalen door landelijke, provinciale en gebiedsgerichte maatregelen;
2. Er worden ecologische herstelmaatregelen getroffen;
3. De stikstofmaatregelen en ecologische herstelmaatregelen zijn niet vrijblijvend en worden geborgd;
4. Er wordt binnen de dalende stikstofbelasting ruimte gecreëerd voor nieuwe activiteiten en uitbreidingen.

Deze vier punten samen moeten garanderen dat de achteruitgang van de natuurkwaliteit stopt, herstel van de natuurkwaliteit de komende jaren te verwachten is én economische ontwikkeling mogelijk is. Met de PAS ontstaat een goede basis voor de beheerplanprocessen en vergunningverlening in de gebieden. Hiermee wordt de implementatie van Natura 2000 hanteerbaar gemaakt.

De voorlopige PAS wordt nu uitgewerkt naar het definitieve programma. Er wordt onder andere gewerkt aan de uitwerking van de herstelstrategieën, de rekentool, de landelijke en provinciale maatregelen en de ontwikkelruimte.

Juridische aspecten

De PAS is juridisch gezien essentieel. Immers, wat zich bij de vergunningverlening met name wrekt, is dat op individueel niveau thans heel moeilijk valt te onderbouwen dat een specifieke activiteit – in samenhang met alle andere activiteiten die invloed hebben op het gebied – met zekerheid geen significant negatieve effecten heeft. En dat die activiteit bovendien niet leidt tot een onaanvaardbare verslechtering van de kwaliteit van de habitats en past binnen het beleid en de maatregelen om gebiedsdoelstellingen van het gebied te realiseren. Dat vergt immers dat met een voldoende onderbouwde zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan over zaken die niet in zijn macht liggen. Het gaat dan enerzijds om de effecten van de getroffen en te treffen maatregelen op landelijk, regionaal en lokaal niveau en anderzijds om de effecten van bestaande activiteiten en geplande ontwikkelingen die bijdragen aan stikstofbelasting. Daar komen de effecten van de ter beoordeling voorliggende individuele activiteit bij. De vergunningaanvrager moet onderbouwen dat het saldo van deze effecten niet in de weg staat aan de realisatie van de natuurdoelstellingen.

In het licht van het voorgaande is voor het doorbreken van de impasse een samenhangende gebiedsaanpak essentieel, temeer daar ook in de Habitatrichtlijn de gebieden centraal staan en voor elk afzonderlijk gebied moet worden verzekerd dat de natuurdoelstellingen worden gerealiseerd. Het beheerplan is hiervoor in de Natuurbeschermingswet 1998 het centrale instrument. De beheerplannen moeten worden geschraagd door een adequate wetenschappelijke onderbouwing.

Tegelijk moet worden onderkend dat de stikstofproblematiek in de individuele gebieden niet geïsoleerd kan worden bekeken, nu de achtergronddepositie veroorzaakt door bronnen elders in Nederland en in het buitenland een belangrijke bijdrage levert aan de stikstofbelasting in de Natura 2000-gebieden en de effectiviteit van de aanpak op gebiedsniveau mede wordt bepaald door de effectiviteit van de maatregelen in andere gebieden en op landelijk niveau. Dit betekent dat naast de gebiedsaanpak van de beheerplannen ook een gebiedsoverstijgende aanpak nodig is. Tegen deze achtergrond is in de Natuurbeschermingswet 1998 voorzien in een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek. Essentieel onderdeel van de programmatische aanpak is de wettelijke plicht om de maatregelen tijdig uit te voeren en het systeem van monitoring en bijsturing onder centrale regie, zodat er zekerheid bestaat dat de daaraan verbonden positieve effecten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

De fasering van het bereiken van de doelen is in overeenstemming met de Habitatrichtlijn. De richtlijn stelt geen termijn waarbinnen de natuurdoelstellingen in de gebieden moeten zijn gerealiseerd. Wel eist het beginsel van loyale samenwerking van het EU-Verdrag dat een reële inspanning wordt geleverd om binnen een redelijke termijn een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de te beschermen habitats en soorten. Tussentijdse achteruitgang van de natuurwaarden moet daarbij worden voorkomen.

Bij het opstellen van de PAS moeten voor de te nemen maatregelen tevoren de sociaal-economische gevolgen zijn onderzocht en gewogen op haalbaarheid en betaalbaarheid. Het gaat hier om een invulling van artikel 2 lid 3 van de Habitatrichtlijn dat voorschrijft dat bij de maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede met regionale en lokale bijzonderheden. De maatregelen zullen zo moeten worden ingevuld en in de tijd worden gefaseerd dat van alle sectoren die bijdragen aan de stikstofproblematiek een reële inspanning wordt gevraagd die er met zekerheid toe leidt dat binnen een reële termijn de instandhoudingsdoelen voor de onderscheiden Natura 2000-gebieden worden gerealiseerd.

Er is gevraagd of er een pre-advies aan de Raad van State kan worden gevraagd. Op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad

van State kan de Afdeling advisering verzocht worden voorlichting te geven in aangelegenheden van wetgeving en bestuur. Bezien zal worden wat de mogelijkheden voor een voorlichting over de PAS zijn en welke vorm zich daarvoor het beste leent.

Kritische depositiewaarde

Uit de huidige wetenschappelijke inzichten blijkt dat gebieden met een hogere stikstofdepositie dan de kritische depositiewaarde (KDW) voor stikstof overbelast zijn. De staat van instandhouding wordt vastgesteld aan de hand van de verspreiding, oppervlakte, kwaliteit en toekomstperspectief van het habitatype. Het is niet per definitie zo dat de staat van instandhouding van een habitatype altijd ongunstig is als de KDW wordt overschreden. Juist daarom biedt de PAS perspectief. Door een gestage daling van de stikstofdepositie en het treffen van ecologische herstelmaatregelen kan, ook in een overbelaste situatie, achteruitgang van de natuurkwaliteit worden voorkomen en herstel ingezet worden. De KDW geeft richting aan de benodigde daling, maar is geen toetswaarde bij vergunningverlening.

Rekenmodellen

De bepaling van stikstofdepositie kent forse onzekerheidsmarges. Door nader onderzoek zijn de onzekerheden de afgelopen jaren wel verkleind. Dit heeft geleid tot een bijstelling naar beneden. Met de huidige stand van kennis is de richting duidelijk: de stikstofdepositie zal verder naar beneden moeten gaan. Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft tevens aan dat de onzekerheid veel kleiner is bij het bepalen van het effect van maatregelen. De effectiviteit van maatregelen is dus veel nauwkeuriger te berekenen. Dit heeft te maken met het punt dat de onzekerheid met name betrekking heeft op de absolute waarde van de stikstofdepositie, de onzekerheid bij de bepaling van verschillen in depositie is veel kleiner. Het toepassen van een rekenmodel bij vergunningverlening is nodig om de vergunningaanvrager duidelijkheid te kunnen geven over de eisen waaraan een bedrijfsaanpassing moet voldoen.

Werking van de PAS

Er zal één PAS worden ingevoerd, die zowel de landelijke als provinciale maatregelen bevat. De overheden (Rijk en provincies) leggen zich in de definitieve PAS vast op het realiseren van de opgenomen maatregelen.

Als er tegenvallers zijn in het bereiken van de afgesproken verlaging van de stikstofdepositie doordat maatregelen later of niet worden genomen en daar staan geen meevallers tegenover zullen er aanvullende maatregelen getroffen moeten worden. In de definitieve PAS worden afspraken vastgelegd over monitoring en borging van de doelstellingen.

PAS en passende beoordeling

De PAS is geen plan in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en behoeft als zodanig geen passende beoordeling. Dat is anders voor de in voorkomend geval in de PAS opgenomen projecten. Artikel 19kh, vijfde lid van de Natuurbeschermingswet 1998 maakt het mogelijk om in het programma ook concrete projecten op te nemen en buiten de vergunningplicht van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 te brengen. Dat kan alleen als op voorhand op basis van een passende beoordeling is vastgesteld dat deze projecten met zekerheid, mede in het licht van de ontwikkelruimte die ontstaat als gevolg van de generieke en gebiedsgerichte maatregelen, in geen enkel individueel Natura 2000-gebied de realisatie van de instandhoudingsdoelen in gevaar brengt.

Het instellen van een zone van 250 meter waarbinnen er aanvullende eisen aan de stikstofuitstoot worden gesteld is niet toereikend om het stikstofvraagstuk het hoofd te bieden. Deze aanpak is onvoldoende om vergunningverlening buiten deze zone vlot te trekken. Een integrale aanpak van landelijke, provinciale en gebiedsgerichte maatregelen is noodzakelijk.