

Acties na uitspraak RvS inzake PAS

Algemene aandachtspunten:

- Onderstaande issues ook onderverdelen naar de te onderscheiden niveaus: bestuurlijk, strategisch en operationeel;
- Onderstaande issues ook onderverdelen naar de te onderscheiden niveaus: urgent, middellange termijn en lange termijn;
- 11.1 ;
- Nieuwe of herbeziene opdrachten via afgesproken formats verlenen met aandacht voor scope, doorlooptijden ed;
- Zoveel mogelijk de bestaande werkgroepenstructuur gebruiken, maar goed kijken naar benodigde samenstelling (juiste mensen voor opgave, meer projectgestuurd en multidisciplinair) + goede afstemming;
- Goed in beeld brengen of en welke personele consequenties de uitspraak kan hebben voor primair de korte termijn bij het PAS bureau.

Welke lopende opdrachten / acties moeten we stopzetten?

Wat liep er?	Wat nu?	Wat wel?
Herziening M18.3	11.1	11.1
Oriëntatiefase PAS 2.0	11.1	11.1 : 11.1
Werving vacatures PAS-unit	11.1	
Expertgroep rekenmodellen	11.1	
Sessie bestemmingsplanproblematiek	11.1	
Opdrachten aan werkgroep bijsturing	11.1	
Opdracht eigenaarschap GLPs	11.1	
Beleidsvaluatie	11.1	

Doorgaan en/of aanpassen; de "to do lijst".

1. Opdracht verkenning gewijzigde programmatische aanpak (Quick Scan)

Plan voor de lange termijn / gewijzigde programmatische aanpak kansrijk/haalbaar?

- Eerst een quick scan, oplevering september tbv BO
- Programma van eisen, randvoorwaarden, reikwijdte, wensen, enzovoort
- Bij uitwerking Europese Commissie nodig
- Idee van ADC-toets voor programma hierbij meenemen.
- Kennis en kunde uit het veld betrekken

2. Opdracht verkenning nieuwe situatie toestemmingsverlening zonder PAS

- Plan van aanpak legalisatie meldingen
 - Primair actie provincies
 - Wel samen optrekken
 - Individuele communicatie met indieners meldingen belangrijk
- Handreiking handelingsperspectief vergunningaanvragen
 - Individuele passende beoordeling
 - Intern salderen
 - Extern salderen
 - ADC-toets: wat betekent de uitspraak voor de c van compensatie? Mogen dergelijke maatregelen wel worden betrokken?
- Handreiking beoordeling vergunningaanvragen in PAS-loos tijdvak (lead PAS bureau)
 - Waarborgen consistentie tussen bevoegde gezagen, bevorderen rechtsgelijkheid
 - Gezamenlijke actie bevoegde gezagen
- Ook een Handreiking of stappenplan voor handhaving noodzakelijk?

- Plan van aanpak vergunningplicht beweiden en bemesten
 - 11.1
 - In gesprek met IenW over de ammoniakdoelstelling voor het schoneluchtakkoord nu het PAS ter ziele is
 - Oplossingen/vervolg voor PP en bestemmingsplannen
- 3. Opdracht verkenning herijking monitoring en natuur**
- Monitoring / bijhouden ADC traject, handhavingszaken en bezwaren/beroepen tbv behouden overzicht en uniformiteit: PAS bureau icm bestaande werkgroepen voor benutten;
 - Actieplan natuurmaatregelen: waarborgen continuering + bezien of en waar bijstelling of aanvulling noodzakelijk is;
 - Wederopstarten Kennisagenda: zowel op het vlak van ecologie, als modelmatige aspecten gezien de kritiek op beide in de uitspraak;
- 4. Herstelmaatregelen:**
- Nagaan urgentie mbt (eerdere PAS) termijnen
 - Nagaan consequenties mbt N2000 gebieden ipv PAS gebieden
 - Nagaan benodigde acties mbt beheerplannen
- 5. Opdracht hergebruik Aeries na RvS**
- Analyse toekomstige bruikbaarheid onderdelen AERIUS; bezien wat je moet behouden om landelijk overzicht te behouden + nieuwe insteek benaderen vanuit de functionaliteiten: welke info en tooling hebben we nodig?
 - Calculator aanpassen aan uitspraak RvS van Na-PAS periode
 - De berekening van Calculator mag niet langer worden afgebroken op 0,05 mol. Omdat doorrekenen tot een absolute 0-waarde technisch niet mogelijk is, zal de berekening hoe dan ook op een bepaalde waarde moeten worden afgebroken. De waarde van 0,0049 mol (af te ronden tot 0,00 mol) lijkt een logische waarde. Deze waarde wordt ook gebruikt in de huidige naast-PAS versie van Calculator.
 - De calculator moet depositie berekenen voor alle Natura 2000-gebieden en niet alleen voor de 118 PAS-gebieden
 - De functie in Calculator waarmee een afstandsgrenswaarde van 3 of 5 km ingesteld kan worden moet worden uitgeschakeld.
 - Nu geen ontwikkelingsruimte meer kan worden toegedeeld is de functie waarmee de tijdelijkheid van een project kan worden aangegeven ook niet meer relevant. Om fouten te voorkomen, dient deze functie uitgeschakeld te worden.
 - Wat is blijvend/aangepast bruikbaar van Monitor Up en Register?
- 6. Opdracht Bronmaatregelen**
- Uitwerken extra bronmaatregelen
 - Voor en met de landbouwsector
 - Voor en met andere sectoren
 - Monitoringsstrategie voor natuur én stikstof bijstellen
 - 11.1 . Nieuwe planning + check naast PAS versie AERIUS
 - Verbetering NEMA-monitoring
 - Verkenningsnotitie over bijsturingvraag mbt 6,4 kiloton ingeboekte winst AERIUS – bijstellen?
- 7. Opdracht overleggen met stakeholders**
- Overkoepelend plan voor betrekken belanghebbenden op de verschillende onderdelen en momenten:
 - PAS-partners
 - RIVM
 - Medeoverheden
 - Sectororganisaties van economische sectoren
 - Natuur- en milieuorganisaties
 - Tweede Kamer
 - Europese Commissie

8. Algemeen

- 11.1 opdracht governance incl begroting 2020
- 11.1 opdracht RIVM
- Publicatie huidige rapportages
- Organisatie en aansturing voorgaande opdrachten. 11.1 1
- 11.1 1
- Rol opdrachtgevers en wat is opdracht voor PMT cq PAS-partners
- Werkplan PAS-unit bijstellen
 - o Campus voorlopig grotendeels on hold totdat nieuwe werkwijzen bekend zijn / tussentijdse voorlichting gewenst?;
 - o 11.1 ;
 - o Symposium bronmaatregelen => herbezien op timing en insteek?
 - o Helpdesk vergt geïntensiveerde inzet;
 - o 11.1 ;
 - o DMS proeftuin voortzetten: 1 PAS omgeving?
 - o Lopende Inventarisatie Herstelmaatregelen;

2 Bespreknotitie BO PAS

A. Uitspraak Raad van State

Het Bestuurlijk Overleg wordt gevraagd kennis te nemen van de analyse en duiding van de uitspraak op hoofdlijnen en de bestuurlijke impact hiervan te bespreken:

- De onderbouwing van het PAS is onvoldoende en mag daarom niet gebruikt worden als basis voor toestemming van activiteiten:
 - Er kan geen toestemming meer worden verleend op basis van het PAS;
 - Er gelden geen vrijstellingen van de vergunningplicht, waardoor ook meldingen niet meer mogelijk zijn;
 - Voor de ingediende meldingen (ca 3200) moet alsnog een vergunning worden verleend, waarbij geen gebruik gemaakt kan worden van het PAS.
- De vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten is vervallen. Ook voor deze activiteiten moet een vergunning worden aangevraagd.

Een nadere juridische analyse van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) is weergegeven in bijlage 2A: duiding einduitspraak PAS en beweiden en bemesten.

B. Hoe verder met toestemmingsverlening?

1. Het Bestuurlijk Overleg wordt gevraagd kennis te nemen van de mogelijkheden om de toestemmingsverlening voort te zetten:
 - Toestemming is mogelijk op basis van een individuele passende beoordeling, als daaruit blijkt dat:
 - Door intern salderen (of onder strikte voorwaarden extern salderen) de hoeveelheid stikstof gelijk blijft of afneemt;
 - Ondanks een toename van stikstofdepositie, de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied niet worden aangetast.
 - Voor bepaalde activiteiten kan toestemming mogelijk worden gemaakt aan de hand van de zgn. ADC-toets.
2. Het Bestuurlijk Overleg wordt gevraagd om opdracht te geven om een gezamenlijke lijn te ontwikkelen voor toestemming aan beweiden en bemesten.
3. Het Bestuurlijk Overleg wordt gevraagd de mogelijke impact (in capaciteit en financieel) te bespreken van handhavingsverzoeken (t.a.v. beweiden en bemesten; meldingen, ontwerp-beschikkingen toestemmingsbesluiten etcetera).
4. Het Bestuurlijk Overleg wordt gevraagd om opdracht te geven voor het maken van afspraken over samenwerking m.b.t. toestemmingsverlening en handhaving in de periode zonder PAS.

Voor de benodigde toestemming kan de generieke passende beoordeling van het PAS nu niet meer gebruikt worden als passende beoordeling. Daarom zal de toestemmingsverlening plaats moeten vinden op basis van een individuele passende beoordeling. De uitspraak betekent dat vooralsnog alleen toestemming kan worden verleend voor nieuwe ontwikkelingen, of uitbreiding van bestaande activiteiten, als daarbij zodanige maatregelen zijn getroffen dat verzekerd is dat de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden niet toeneemt. Dat kan door maatregelen verbonden aan de activiteit zelf (intern salderen), of – onder strikte voorwaarden – door saldering met de effecten van beëindiging of beperking van andere activiteiten (extern salderen). Of een andere ecologische onderbouwing waaruit blijkt dat, ondanks een toename van stikstofdepositie van het betreffende project, de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied niet worden aangetast.

Wanneer uit die individuele passende beoordeling niet de vereiste zekerheid kan worden verkregen dat geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied, zal alleen toestemming kunnen worden verleend aan de hand van de zgn. ADC-toets. Dit volgt uit artikel 2.8, vierde lid, van de Wet natuurbescherming. Een toestemming op basis van de ADC-toets kan alleen worden verleend indien wordt voldaan aan de volgende drie voorwaarden: er zijn geen alternatieve oplossingen (A), het project is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang (met inbegrip van redenen van sociale of economische aard) (D), en de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (C). Het resultaat van de compensatie moet bereikt zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt.

Voor alle activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden is toestemming vereist. Ook de aan het programma gekoppelde vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor kleine deposities onder de grenswaarde voldoet volgens de Afdeling niet aan de eisen. Op basis van deze vrijstelling gerealiseerde activiteiten zullen alsnog de vergunningprocedure moeten doorlopen. De vrijstelling van de vergunningplicht voor het weiden van vee en het gebruik van meststoffen is evenmin in overeenstemming met de Habitatrichtlijn, omdat niet op voorhand duidelijk is dat de stikstofdepositie veroorzaakt door deze activiteiten geen schadelijke gevolgen zal hebben. Volgens de Afdeling moeten bovendien voortaan de stalactiviteiten en beweiding – wegens hun onlosmakelijke samenhang – integraal worden vergund.

Geadviseerd wordt om een gezamenlijke lijn te ontwikkelen voor toestemming van beweiden en bemesten.

Bij de inwerkingtreding van het PAS was verondersteld dat de interimmers werden gelegaliseerd. Interimimmers zijn bedrijven die vóór het PAS door verschillende oorzaken niet altijd beschikten over een vergunning op basis van een passende beoordeling. De depositie die deze bedrijven veroorzaken is onderdeel van de achtergronddepositie in het PAS. Nu de Afdeling heeft geoordeeld dat het PAS niet voldoet, is alsnog de depositie van de interimmers niet passend beoordeeld. Geadviseerd wordt gezamenlijk te bekijken hoe hiermee om te gaan. Interimimmers die inmiddels met het PAS een vergunning hebben gekregen, zijn wél gelegaliseerd.

Verder zal de uitspraak impact (in capaciteit en financieel) hebben op handhavingsverzoeken. Er zijn handhavingsverzoeken te verwachten op beweiden en bemesten (inclusief eerder afgewezen verzoeken) en meldingen. Verder zullen ook ontwerp-beschikkingen van toestemmingsbesluiten niet langer houdbaar zijn. Ook deze dienen opnieuw bekeken te worden.

Het is wenselijk om afspraken te maken tussen de PAS-partners over samenwerking m.b.t. toestemmingsverlening in de periode zonder PAS. Hiermee kan zoveel mogelijk landelijke uniformiteit worden nagestreefd. Ook kan zo voorkomen worden dat knelpunten ontstaan voor een eventueel nieuw PAS (zie punt E). Gedacht kan worden aan afspraken over bijvoorbeeld de volgende aandachtspunten:

1. Bijhouden van een overzicht van stikstofdeposities waaraan op basis van een individuele passende beoordeling toestemming wordt verleend. Op deze wijze kan het correct worden meegenomen in een eventueel nieuw PAS en is cumulatie inzichtelijk.
2. Uitwisseling van kennis en ervaring tussen de PAS-partners en bevoegde gezagen om bij de vergunningverlening zoveel mogelijk landelijke uniformiteit te realiseren (voorkomen van rechtsongelijkheid).
3. Uitwerken wat de invloed is van kleine deposities en deposities afkomstig van tijdelijke projecten op een nieuw PAS.
4. Uitwerken van de wijze waarop compensatie wordt uitgerekend en geregeld bij toepassing van de ADC-toets.
5. Gezamenlijk afhandelen van handhavingsverzoeken meldingen en beweiden en bemesten. Provincies zullen aantallen en impact in beeld brengen.
6. Uitwerken van een gezamenlijke lijn hoe om te gaan met interimmers.

C. Gevolgen voor herziening met Monitor 18.3

Het Bestuurlijk Overleg wordt gevraagd om opdracht te geven om:

- De lopende partiële herziening van het PAS te stoppen;
- Te bezien welke elementen uit de herziening bruikbaar kunnen zijn om toestemmingsverlening zonder PAS te ondersteunen. Onderdeel hiervan is in ieder geval ervoor zorg te dragen dat er op korte termijn een actuele versie van AERIUS Calculator beschikbaar komt, die gebruikt kan worden bij de toestemmingsverlening zonder PAS.

Kernboodschap:

- De Raad van State heeft geconcludeerd dat het PAS niet als basis mag worden gebruikt voor toestemmingsverlening, onder meer omdat het PAS vooruitloopt op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen.
- De kritiek van de Raad van State raakt fundamentele uitgangspunten van het PAS die ook gehanteerd worden in de lopende partiële herziening (op basis van AERIUS Monitor M18.3).
- Advies is daarom:
 1. De lopende partiële herziening van het PAS te stoppen. De lopende herziening (op basis van AERIUS Monitor M18.3) hanteert namelijk dezelfde uitgangspunten.
 2. Opdracht te geven om te bezien welke elementen uit de herziening bruikbaar kunnen zijn om toestemmingverlening zonder PAS te ondersteunen.

Toelichting:

De lopende partiële herziening van het PAS is erop gericht de depositiegegevens en de depositieruimte te actualiseren. Dit heeft tot doel de passende beoordeling van het PAS actueel te houden en de depositieontwikkelingen te monitoren.

Nu de Raad van State in de einduitspraken heeft geconcludeerd dat het PAS niet geldig is als passende beoordeling voor het nemen van toestemmingsbesluiten door bevoegd gezagen, heeft dit directe consequentie voor de lopende partiële herziening M18.3.

- Het lijkt niet zinvol de passende beoordeling nu te actualiseren nu deze passende beoordeling geen standhoudt.
- Het is niet zinvol de depositieruimte opnieuw te bepalen, nu deze depositieruimte niet kan worden benut voor toestemmingsverlening.
- Het monitoren van de depositieontwikkelingen blijft wel van belang gelet op de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn.
- Bezien zal moeten worden of en zo ja op welke wijze AERIUS eventuele toestemmingsverlening zonder PAS kan ondersteunen.
- Op korte termijn is in ieder geval een actuele versie van AERIUS Calculator nodig ten behoeve van de toestemmingsverlening zonder PAS.

D. Herbevestigen afspraken over voortzetten bron- en herstelmaatregelen

Het Bestuurlijk Overleg wordt gevraagd de afspraken uit het BO van 15 november 2018 te herbevestigen dat vooralsnog de volgende werkzaamheden worden voortgezet:

- Treffen van bron- en herstelmaatregelen;
- Uitwerken reservepakket bronmaatregelen;
- Uitvoeren monitoring en doorvoeren verbeteringen.

De aanpak tweejaarstermijn wordt on hold gezet in afwachting van de uitkomsten van de quick scan.

In het BO PAS van 15 november jl. was afgesproken dat 11.1 de volgende werkzaamheden worden voortgezet:

- Treffen van bron- en herstelmaatregelen;
- Uitwerken reservepakket bronmaatregelen;
- Uitvoeren monitoring;
- Voortzetten handhaving twee jaarrealisatietermijn vergunningen;

De uitspraak bevestigt het belang van bron- en herstelmaatregelen en monitoring. Op locaties waar geen overbelasting van stikstof meer is, wordt toestemming voor activiteiten met extra stikstof mogelijk. Dit geldt ook voor gebieden waar de gunstige staat van instandhouding is bereikt. De maatregelen dragen bij aan het bereiken van de gunstige staat van instandhouding, dat wil zeggen om verslechtering te voorkomen en de instandhoudingsdoelstellingen te halen. Om zicht te houden op de voortgang en de resultaten blijft ook monitoring van belang.

De aanpak tweejaarstermijn voor realisatie van vergunningen wordt on hold gezet in afwachting van de uitkomsten van de quick scan. In veel gevallen is hierbij sprake van een opnieuw vast te stellen vergunning. Dat kan niet meer op basis van het PAS.

E. Opdracht voor verkennen mogelijkheden voor wijziging PAS

Het Bestuurlijk Overleg wordt gevraagd om opdracht te geven voor het verkennen van de mogelijkheden, voor- en nadelen van een nieuwe programmatische aanpak stikstof en de werkzaamheden voor PAS 2.0 stop te zetten. De uitkomsten van een quick scan zullen beschikbaar zijn voor het BO PAS dat op 26 september is gepland.

De uitspraak van de Raad van State legt een hoge drempel voor een nieuwe programmatische aanpak stikstof waarop toestemmingsbesluiten kunnen worden gebaseerd. Verkend zal moeten worden wat de voor- en nadelen van een nieuwe programmatische aanpak stikstof zijn. Allereerst kan dit in een quick scan. Op basis van de uitkomsten kan in het volgend BO PAS op 26 september besloten worden of gestart wordt met een oriëntatie op een nieuw programma. Bij de eventuele ontwikkeling van een nieuw programma zal opnieuw de Europese Commissie betrokken worden. De ontwikkeling van een nieuw programma zal enkele jaren in beslag gaan nemen.

De lopende werkzaamheden voor een PAS 2.0 voor een tweede tijdvak vanaf juli 2021 komen te vervallen.

F. Communicatie/ berichtgeving na BO PAS

Het Bestuurlijk Overleg wordt gevraagd in te stemmen met:

11.1

- De dag van de uitspraak (29 mei) is een Tweede Kamerbrief verstuurd waarin heel kort is ingegaan op de uitspraak en wordt aangekondigd dat de Kamer in een volgende brief nader wordt geïnformeerd over de uitkomsten van het bestuurlijk overleg, de consequenties voor het PAS en de vrijstelling voor beweiden en bemesten en mogelijkheden voor toestemmingsverlening zonder PAS. Ook een nadere juridische analyse van de uitspraak zal in de volgende brief met de Kamer worden gedeeld.
- Op de dag van de uitspraak is er op de website van het PAS-bureau een extern nieuwsbericht geplaatst. Hierin is aangegeven wat de hoofdlijnen van de uitspraak zijn. In dit bericht is ook een eerste reactie van de minister van LNV gegeven:
"De Raad van State heeft geoordeeld dat het PAS onvoldoende onderbouwd is om vergunningen voor nieuwe activiteiten te verstrekken. Deze uitspraak raakt iedereen die vergunningsaanvragen heeft lopen. Het blijft onze ambitie om de hoeveelheid stikstof terug te dringen. Samen met de PAS-partners ga ik bekijken op welke manier ik die ambitie in de toekomst goed kan invullen."
- Met een mailbericht zijn andere betrokken overheden (Defensie, EZK, VNG en BZK), de regiegroep Natura 2000 en PAS en de maatschappelijke organisaties geïnformeerd. De consequenties van de uitspraak zullen met de maatschappelijke organisaties worden besproken in een overleg dat gepland wordt in de week van 10 juni.

11.1

RvS-uitspraak PAS reactie EZK W&O

Consequenties van de uitspraak voor energieprojecten

- De vastgestelde Wnb-vergunning voor het "net op zee Hollandse Kust (noord) en (west Alpha)" ligt momenteel ter inzage in de beroepsfase (tot en met 20 juni 2019). In dit besluit wordt uitgegaan van ontwikkelruimte voor stikstofdepositie uit segment 2 binnen de PAS-methodiek. Vergunningen en andere toestemmingsbesluiten die niet in rechte vaststaan, kunnen volgens de uitspraak PAS niet meer gebaseerd worden op het PAS. De verwachting is echter dat er geen beroepen gaan komen op de Wnb-vergunning, omdat er ook geen zienswijzen op zijn geweest. Er kan geen beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter indien bij de terinzagelegging van het ontwerpbesluit door een belanghebbende (verwijtbaar) geen zienswijzen naar voren zijn gebracht. Als tegen de Wnb-vergunning geen beroep wordt ingesteld, kan het besluit na 21 juni onherroepelijk worden.

LVN onderzoekt nu of het besluit voor de Wnb-vergunning moet worden ingetrokken omdat dit besluit onrechtmatig zouden zijn verleend. NB: Als de vergunning wordt ingetrokken zal een nieuwe aanvraag gedaan moeten worden met de ADC-toets. Dit leidt tot vertraging.

- Het vastgestelde kavelbesluit "Kavel V Hollandse Kust Noord" is nog niet onherroepelijk, omdat er beroepen zijn ingediend (lag ter inzage tot en met 24 mei 2019). Beroepen zien niet op stikstofdepositie/PAS. De rechter hoeft in beroep niet ambtshalve te onderzoeken of het kavelbesluit wat betreft stikstofdepositie in strijd met de Habitatrichtlijn is verleend. Daarmee is de kans klein dat stikstofdepositie in beroep expliciet aan de orde komt.

11.1

- Voor de kavelbesluiten VI en VII Hollandse Kust (west) was voorzien om nog dit jaar gebruik te maken van de PAS-methodiek. Dat kan niet meer. Hiervoor zal nu een ADC-toets moeten worden doorlopen met het risico op vertraging voor het project en extra kosten voor natuurcompensatie.
- Voor een aantal volgende energieprojecten (vooral windenergie op zee) geldt de komende jaren mogelijk hetzelfde, afhankelijk van de snelheid waarmee een generieke oplossing wordt gevonden voor het PAS.
- Vertraging van de projecten leidt tot vertraging in de verduurzaming van de energievoorziening.

11.1

Mogelijke oplossingsrichtingen voor energieprojecten

1. De eerste oplossingsrichting moet gezocht worden in het zoveel mogelijk terugdringen van de te veroorzaken depositie via aanpassing 11.1.
2. De duurzame energieprojecten hebben tot doel om tot een schonere energievoorziening te komen, met minder uitstoot van schadelijke stoffen. Het vertragen van de projecten levert dus een verslechtering op voor de stikstofdepositie op de lange termijn. Gezocht kan worden naar een manier van "uitruil"(extern salderen): nieuwe ontwikkelingen op gebied van duurzame energie als bestaande activiteiten worden stopgezet, zoals bijvoorbeeld het sluiten van kolencentrales. Onder de Habitatrichtlijn zal dit niet eenvoudig geaccepteerd worden door de rechter, omdat deze activiteiten aantoonbaar op elkaar moeten aansluiten: dus zekerheid over wanneer andere centrales sluiten en duidelijkheid of een nieuwe ontwikkeling niet op andere habitats tot negatieve effecten leidt. Deze optie zou wel verder onderzocht kunnen worden voor de lange termijn oplossing.
3. De energieprojecten zorgen slechts voor een relatief beperkte stikstofdepositie gedurende een zeer korte periode (alleen aanleg). Dat zou inhouden dat op basis van de ADC-toets voor de verschillende kavelbesluiten en Wnb-vergunningen voor de netten op zee (en mogelijk ook projecten zoals Porthos) relatief weinig compensatie nodig is. Compensatie is niet per sé nodig binnen Natura 2000 gebieden, maar moet wel betrekking hebben op dezelfde habitats. Dit zou kunnen betekenen dat met terreinbeheerders (denk aan SBB, Natuurmonumenten, Stichting Duinbehoud) mogelijk afspraken gemaakt kunnen worden voor compensatie voor alle energieprojecten. Dit zou een oplossing voor korte/middellange termijn kunnen zijn. Dit moet wel eerst onderzocht en verder uitgewerkt worden. Er wordt door de PAS-partners gestreefd naar een gecoördineerd beleid ten aanzien van compensatie.

4. Gezien het belang van duurzame energieprojecten en de relatief geringe bijdrage aan de stikstofdepositie zou in het kader van het gecoördineerde beleid ten aanzien van compensatie wellicht gekozen kunnen worden om voor deze projecten samen met andere projecten van nationaal belang een versnelde oplossing te zoeken. Deze projecten zouden dus hoger op de ranking list komen te staan dan andere ontwikkelingen. Dit kan een spanningsveld opleveren met gewenste activiteiten voor economische ontwikkelingen.

Vragen van EZK aan LNV / PAS-partners

- 11.1 [REDACTED]
- Op korte termijn duidelijk maken wat de consequenties exact zijn voor projecten waarvoor EZK verantwoordelijk is.
- EZK wenst in verband met het belang voor de energietransitie en economische ontwikkeling actief betrokken te zijn bij het zoeken naar oplossingen en het realiseren van een nieuwe toekomstbestendige stikstofaanpak.

B&I:

Consequenties voor belangrijke economische ontwikkelingen

- De ontwikkeling van het havenindustriële complex (HIC) in Rotterdam was binnen het PAS aangemerkt als prioritair gebied van nationaal belang waardoor er met zekerheid ontwikkelruimte beschikbaar was. Deze duidelijkheid is nu verdwenen en maakt het vestigingsklimaat voor potentiële investeerders onzeker. Gezien de noodzakelijke vervangings- en uitbreidingsinvesteringen in het kader van de klimaatopgaven betekent dit voor bedrijven en de ambities voor de industrie een extra risico. Ook voor industriële investeringsprojecten op andere bedrijventerreinen kan dit een rol spelen wanneer sprake is van negatieve effecten op natuurgebieden.

10. is volop bezig met inventariseren en verwacht in de loop van volgende week eerste overzichten te hebben. 11.1 [REDACTED]

24-2-2021

10.2.e tenzij
anders vermeld



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

8.

21/6

TER INFORMATIE

Aan minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Natura 2000/ PAS

Auteur

@minlnv.nl

Datum
17 juni 2019

Kenmerk
DGNVLG-NP / 19145288

nota

Dossier voorbereiding plenair debat PAS

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

DG NVLG
Johan Osinga

Natuur. Directeur
Donné Slangen

Natuur. MT-lid

WJZ

BPZ

Aanleiding

29 mei jl. heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Vervolgens heeft de Kamer een plenair debat aangevraagd. Dat debat zal plaatsvinden op donderdag 20 juni van 17.00 tot 20.00. Bijgevoegd vindt u het voorbereidende dossier.

Advies

U kunt kennis nemen van de nota.

Kernpunten

In het dossier vindt u redeneerlijnen en Q&A's over de volgende onderwerpen:

1. Algemeen
2. Juridisch
3. Landbouw
4. Natuur

Toelichting

1. 11.1

[Redacted content]

11.1

Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Natura 2000/ PAS

Kenmerk
DGNVLG-NP / 19145288

Portefeuilleverdeling

In het onderstaande overzicht vindt u een portefeuilleverdeling tussen u en de ministers van I&W en BZK.

Dossier	Eerste woordvoerder
Systematiek stikstofaanpak	MLNV
Juridisch – gevolgen van de uitspraak	MLNV
Juridisch – mogelijke oplossingsrichtingen	MLNV
Landbouw	MLNV
Organisatiestructuur	MLNV
Monitoring	MLNV
Casuïstiek overige departementen	MLNV
Aanvullingsspoor natuur uit de Omgevingswet	MLNV
Verantwoordelijkheid voor het wettelijk systeem leefomgeving (+Omgevingswet algemeen)	MBZK
Woningbouw	MBZK
Schoneluchtakkoord	MI&W
MIRT en andere infraprojecten	MI&W
Lelystad Airport	MI&W

Ambtelijke ondersteuning in de Tweede Kamer

In het onderstaande overzicht vindt u een lijst van de ambtelijke ondersteuning vanuit LNV die in de ambtenarenkamer aanwezig is.

Naam	Afdeling
Donné Slangen	Directeur NVLG
10.2.e	Cluster Natura2000/PAS
	Cluster Natura2000/PAS
	Cluster Natura2000/PAS
	WJZ
	WJZ
	DC
	BPZ
	BPZ
	IPO
	Loopt tussen ambtenarenkamer en plenaire zaal



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

SPREKERSLIJST

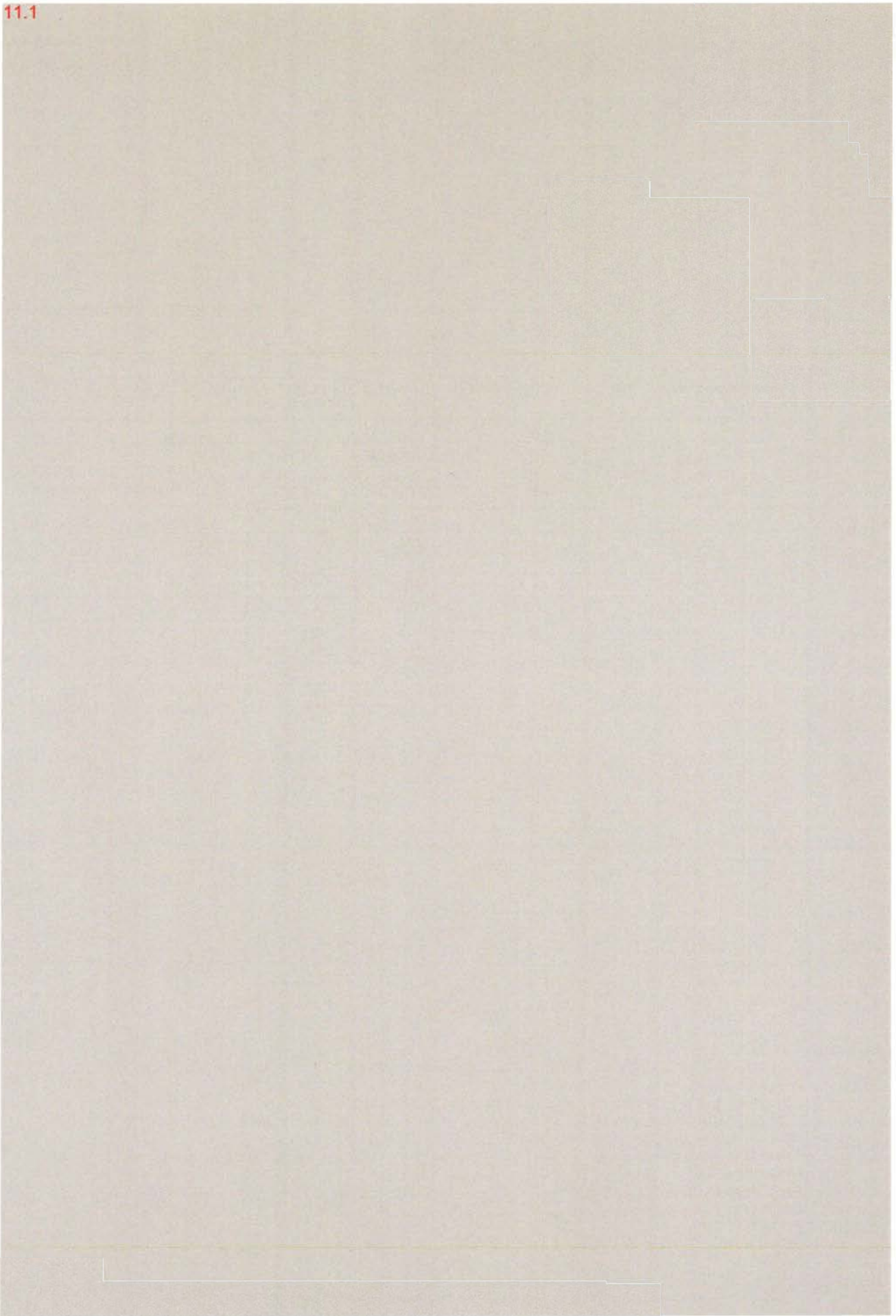
Donderdag 20 juni 2019

Debat over de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof			
	Naam:	Fractie:	Spreektijd:
1.	L. Bromet	GroenLinks	4 min
2.	A. Weverling	VVD	4 min
3.	T.C. de Groot	D66	4 min
4.	E. Ouwehand	PvdD	4 min
5.	C. Laçin	SP	4 min
6.	J.L. Geurts	CDA	4 min
7.	W.J. Moorlag	PvdA	4 min
8.	R.R. van Aalst	PVV	4 min
9.	R.K. Dik-Faber	ChristenUnie	4 min
10.	R. Bisschop	SGP	4 min

VVD = Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
PVV = Partij voor de Vrijheid
CDA = Christen-Democratisch Appèl
D66 = Democraten 66
GroenLinks
SP = Socialistische Partij
PvdA = Partij van de Arbeid

ChristenUnie
PvdD = Partij voor de Dieren
50PLUS
SGP = Staatkundig Gereformeerde Partij
DENK
FvD = Forum voor Democratie

11.1



Inhoudsopgave

Juridisch	2
Uitleg uitspraak	2
HD, Gevolgen voor ingediende meldingen	2
Gevolgen uitspraak	3
HD, Prioritaire projecten in de knel	3
HD, Aantal niet-prioritaire projecten in de knel	4
HD, Omgaan met inmiddels 'illegale' activiteiten	5
HD, Gevolgen prioritaire projecten	6
HD, Termijn voor beschikbaarheid stikstofuitstoot	7
HD, S, Ondernemers geen slachtoffer van de uitspraak	8
HD, Zandvoort	9
Alternatieven vergunningverlening	10
HD, Stikstofboekhouding per provincie	10
HD, S, Noodwet instellen ivm prioritaire projecten	11
HD, Activiteiten PAS vergunnen via ADC-toets	12
Monitoring	13
HD, Stijging uitstoot ammoniak	13
Natuur	14
HD, Gevolgen voor windenergie op zee projecten	14
HD, Aantal Natura 2000-gebieden verminderen	15
Overig	16
HD, Voorzien uitspraak	16
HD, Mogelijkheden voor programmatische aanpak in de toekomst	17
HD, Mogelijkheden voor programmatische aanpak in de toekomst	18
HD, Gevolgen voor aanvullingswet natuur	19
HD, S, (Staats)commissie instellen	20

11.1



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Datum 17 juni 2019
Betreft Reactie op verzoek om rapporten te ontvangen over de oriënterende
studie evaluatie Natura 2000-doelensystematiek

Geachte Voorzitter,

Hierbij stuur ik u de rapporten van de oriënterende studie ten behoeve van de
evaluatie van de Natura 2000-doelensystematiek in Nederland die de WUR en
Sovon hebben uitgevoerd. Dit doe ik in reactie op het verzoek van uw vaste
commissie voor LNV van vrijdag 14 juni jl. (kenmerk 2019Z12194/2019D25134).

In bijgevoegde rapporten worden adviezen gegeven over de landelijke
doelensystematiek voor Natura 2000 en voor wijzigingen in aanwijzing en doelen
van Natura 2000-gebieden. Het is een drieluik, bestaande uit een overkoepelend
rapport (deel A) en twee achtergrondrapporten over de uitwerking van de doelen
in de beheerplannen (deel B) en over het voorkomen van (al dan niet nieuwe)
soorten en habitattypen binnen en buiten de Natura 2000-gebieden (deel C)¹.

Deze verkennende studie is uitgevoerd in afwachting van de daadwerkelijke
evaluatie van het Natura 2000-doelendocument. Uit de studie blijkt dat de
uitwerking en resultaten nog niet zodanig zijn dat een echte beleidsevaluatie
mogelijk is, onder andere omdat de beheerplannen nog niet lang genoeg in
werking zijn om zichtbare effecten te sorteren. Daarom wordt dit jaar gewerkt aan
een actualisatie van het Natura 2000-doelensysteem. Hierin wordt vooral gekeken
naar praktische aspecten om de knelpunten in de uitvoering die naar voren zijn
gekomen tijdens de Fitness Check op te lossen. De inzet van de actualisatie is om
de landelijke gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en soorten
efficiënter en effectiever te kunnen bereiken. Een advies hierover wordt dit najaar
naar uw Kamer verzonden. Daarna wordt gekeken of en hoe de oplossingen
doorgevoerd kunnen worden in de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-
gebieden. De adviezen uit deze rapporten zullen in dit traject meegenomen
worden.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

**Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied**
Cluster Natura 2000/ PAS

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lnv

Ons kenmerk
DGNVLG-NP / 19145261

Uw kenmerk
2019Z12194/2019D25134

Bijlage(n)
3

¹ De rapporten zijn tevens te vinden op de website van de WUR:
<https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksprojecten-LNV/Expertisegebieden/kennisonline/Evaluatie-Natura-2000-doelendocument.htm>

Advies over de Natura 2000-doelensystematiek en Natura 2000-doelen

Een oriënterende studie ter onderbouwing van de evaluatie van de Natura 2000-doelensystematiek en Natura 2000-doelen

A.M. Schmidt, A. van Kleunen, L. Kuiters, J.A.M. Janssen, R.J. Bijlsma, M. van Roomen en T. van Vreeswijk

Advies over de Natura 2000-doelensystematiek en Natura 2000-doelen

Een oriënterende studie ter onderbouwing van de evaluatie van de Natura 2000-doelensystematiek en Natura 2000-doelen

A.M. Schmidt¹, A. van Kleunen², L. Kuiters¹, J.A.M. Janssen¹, R.J. Bijlsma¹, M. van Roomen² en T. van Vreeswijk¹

1 Wageningen Environmental Research

2 Sovon Vogelonderzoek Nederland

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research (Alterra) in opdracht van en gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema Biodiversiteit Terrestrisch (projectnummer BO-11-019.01-006).

Wageningen Environmental Research
Wageningen, januari 2017

Rapport 2779A
ISSN 1566-7197

Schmidt, A.M., A. van Kleunen, L. Kuiters, J.A.M. Janssen, R.J. Bijlsma, M. van Roomen en T. van Vreeswijk, 2017. *Advies over de Natura 2000-doelensystematiek en Natura 2000-doelen; Een oriënterende studie ter onderbouwing van de evaluatie van de Natura 2000-doelensystematiek en Natura 2000-doelen*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2779A. 90 blz.; 17 fig.; 18 tab.; 30 ref.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een verkennend onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de Natura 2000-doelensystematiek en Natura 2000-doelen. Advies wordt gegeven over verbeteringen in wijze van formulering van de Natura-doelen en over het bijstellen van de Natura-doelen vanwege de ontwikkelingen die tussentijds (vanaf 2006 tot 2015) hebben plaatsgevonden en op basis van de huidige kennis en informatie.

Trefwoorden: Natura 2000-doelendocument, Natura 2000-doelensystematiek, Natura 2000-doelen, Natura 2000-netwerk, Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, habitattypen, Vogelrichtlijnsoorten, Habitatrichtlijnsoorten

Dit rapport is gratis te downloaden van <http://dx.doi.org/10.18174/404086> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2017 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E info.alterra@wur.nl, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Environmental Research Rapport 2779A | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Management samenvatting	7
1	Inleiding	15
	1.1 Aanleiding	15
	1.2 Vraagstelling	16
	1.3 Afbakening	17
	1.4 Leeswijzer	17
2	Vertrekpunten	18
	2.1 Natura 2000-doelendocument	19
	2.1.1 Wettelijk kader	19
	2.1.2 Natura 2000-doelensystematiek	20
	2.1.3 Formulering van landelijke doelen (proceslijn 1)	21
	2.1.4 Formulering gebiedsdoelen (proceslijn 2)	23
	2.2 Aanwijzingsbesluiten	25
	2.2.1 Functie	25
	2.2.2 Proces	25
	2.2.3 Inhoud	26
	2.3 Beheerplannen	27
	2.3.1 Functie	27
	2.3.2 Proces	27
	2.3.3 Inhoud	27
	2.4 Rapportages aan de Europese Commissie	30
	2.4.1 VR artikel 12-rapportage	30
	2.4.2 HR artikel 17-rapportage	30
	2.4.3 Standard Data Forms Natura 2000-gebieden	31
3	Deel I Natura 2000-doelensystematiek	32
	3.1 Aanleiding en vraagstelling	32
	3.2 Aanpak	32
	3.2.1 Toetsingskader	32
	3.2.2 Evaluatie op basis van beheerplannen	34
	3.2.3 Enquête met voortouwnemers van Natura 2000-gebieden	35
	3.3 Resultaten	36
	3.3.1 Coherentie (interne samenhang) Natura 2000-doelen	36
	3.3.2 Coherent (samenhang met ander beleid)	37
	3.3.3 Prioritering	40
	3.3.4 Specifiek	41
	3.3.5 Meetbaar	42
	3.3.6 Acceptabel	46
	3.3.7 Realistisch	47
	3.3.8 Tijdgebonden	48
	3.3.9 Consistent	49
	3.3.10 Alomvattend	50
	3.3.11 Robuust	50
	3.3.12 Flexibel	51
	3.4 Conclusies en aanbevelingen	53
	3.4.1 Conclusies	53
	3.4.2 Aanbevelingen	55

4	Deel II Natura 2000-doelen	58
4.1	Aanleiding en vraagstelling	58
4.2	Aanpak	58
4.2.1	Proceslijnen	58
4.2.2	Toegepaste methoden	60
4.2.3	Geraadpleegde bronnen	60
4.3	Resultaten	61
4.3.1	Landelijke doelen	61
4.3.2	Gebiedsdoelen	73
4.4	Conclusies en aanbevelingen	75
4.4.1	Landelijke doelen	75
4.4.2	Gebiedsdoelen	76
	Literatuur	78
Bijlage 1	Criteria selectie en begrenzing Natura 2000-gebieden	80
Bijlage 2	Beoordeling relatieve belang gebieden (Bijlage III van de Habitatrichtlijn)	82
Bijlage 3	Beoordeling staat van instandhouding	83
Bijlage 4	Geïnventariseerde beheerplannen	85
Bijlage 5	Enquête voortouwnemers	86

Woord vooraf

In dit rapport wordt verslag gedaan van een verkennend onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de Natura 2000-doelensystematiek en Natura 2000-doelen. Advies wordt gegeven over verbeteringen in wijze van formulering van de Natura-doelen en over het bijstellen van de Natura-doelen, dit vanwege de ontwikkelingen die tussentijds (vanaf 2006 tot 2015) hebben plaatsgevonden en op basis van de huidige kennis en informatie. De daadwerkelijke evaluatie van de Natura 2000-doelensystematiek en Natura 2000-doelen zal in een later stadium plaatsvinden, omdat het beheerplanproces nog in volle gang was op het moment van dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research en Sovon Vogelonderzoek Nederland onder supervisie van een begeleidingscommissie met daarin vertegenwoordigd het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het ministerie van Economische Zaken en de provincies. Bij dezen dank ik iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan het onderzoek en aan dit rapport.

Anne Schmidt

Management samenvatting

Korte toelichting op het onderzoek

Aanleiding

In 2006 is door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), nu het ministerie van Economische Zaken (EZ), het Natura 2000-doelendocument gepubliceerd. In het Natura 2000-doelendocument zijn de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen (hierna: Natura 2000-doelen) volgens een aangegeven systematiek geformuleerd, gebaseerd op de best beschikbare informatie van dat moment. Gezien een aantal onzekerheden over te verwachten ontwikkelingen, voortkomend uit natuurlijke dynamiek en klimaatverandering, is door destijds het ministerie van LNV een evaluatie voorzien van Natura 2000-doelen, die oorspronkelijk was gepland voor 2015.

Ter ondersteuning van de evaluatie van het Natura 2000-doelendocument 2006 is door Alterra en Sovon in 2015-2016 in het kader van het beleidsondersteunend onderzoek binnen thema Terrestrische Biodiversiteit in opdracht van het ministerie van EZ een oriënterend onderzoek uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek vormen een bouwsteen voor desbetreffende evaluatie, die zal plaatsvinden nadat alle aanwijzingen en beheerplannen van de Natura 2000-gebieden definitief zijn en de Europese Fitness Check van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn is afgerond.

Het oriënterende onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft een analyse van de wijze waarop de Natura 2000-doelen zijn geformuleerd, ofwel een analyse van de Natura 2000-doelensystematiek. Het tweede deel betreft een analyse van de Natura 2000-doelen, ofwel het resultaat van de gevolgde Natura 2000-doelensystematiek. Het betreft dus niet een evaluatie in hoeverre de Natura 2000-doelen zijn bereikt, maar een actualisatie en/of een correctie van de Natura 2000-doelen op basis van de veranderingen die in de tussentijd hebben plaatsgevonden en/of verbeterde kennis en informatie.

Vraagstelling

Deel I Natura 2000-doelensystematiek

De onderzoeksvragen over de Natura 2000-doelensystematiek zijn:

1. Welke voorwaarden (criteria) worden er gesteld door de Europese Commissie en het rijk aan de formulering van de Natura 2000-doelen en met welke motivatie?
2. Voldoet de formulering van de Natura 2000-doelen in respectievelijk het Natura 2000-doelendocument, de aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden ook aan deze voorwaarden, ofwel hoe is hier invulling aan gegeven door Rijk en voortouwnemers?
3. Wat zijn de mogelijke achterliggende oorzaken van het wel/niet voldoen aan deze voorwaarden?
4. Welke consequenties heeft dit voor de realisatie van de Natura 2000-doelen en daarmee samenhangend de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Natura 2000-beleid?

De laatste twee vragen zijn lastig te beantwoorden, aangezien er factoren zijn, los van de Natura 2000-doelensystematiek, die van invloed zijn op de realisatie van de instandhoudingsdoelen, zoals politiek-bestuurlijke factoren. Daarom is een terugkoppeling wenselijk, zo niet noodzakelijk, met de actoren die een belangrijke rol spelen in toepassing van de Natura 2000-doelensystematiek, waaronder de voortouwnemers van de Natura 2000-gebieden.

Deel II Natura 2000-doelen

De analyse van de Natura 2000 doelen bestaat – conform de Natura 2000-doelensystematiek 2006 – uit 2 sporen, te weten een landelijk spoor en een gebiedenspoor. De nadruk binnen dit onderzoek ligt op het gebiedenspoor en specifiek op de (her)selectie van de Natura 2000-gebieden op basis van nieuwe gegevens en/of kennis. Voor de VR-soorten wordt ook een advies gegeven over de bijstelling van een selectie van landelijke en gebiedsdoelen t.a.v. populatiegrootte (zie voor details Van Kleunen et al., 2016).

Landelijk spoor

De onderzoeksvragen zijn:

1. Zijn er 'nieuwe' habitattypen en soorten ofwel habitattypen en soorten waar nog geen gebieden voor zijn aangewezen en die gezien de hiervoor geldende criteria¹ wel voor in aanmerking komen?
2. Is het belang van Nederland voor de instandhouding van de 'bestaande' habitattypen en soorten, ofwel soorten en habitattypen waar al gebieden voor zijn geselecteerd en/of aangewezen binnen de EU, in de tussentijd (2006-2015) veranderd?
3. Is de staat van instandhouding van 'bestaande' habitattypen en soorten in de tussentijd (2006-2015) veranderd?
4. Is het op grond van het voorgaande (1 t/m 3) wenselijk dat bijstellingen (correctie of actualisatie) van de Natura 2000-doelen op landelijk niveau worden doorgevoerd?
5. Zijn de landelijke doelen ecologisch haalbaar?

Onderzoeksvraag 4 wordt maar beperkt beantwoord in dit onderzoek, aangezien de focus ligt op de (her)selectie en de aanwijzing van Natura 2000-gebieden voor 'nieuwe' en 'bestaande' soorten en habitattypen. Over de Natura 2000-doelen t.a.v. de populatiegrootte van VR-soorten wordt wel een advies gegeven over bijstellingen, omdat hier nu betere en actuelere gegevens en kennis over beschikbaar zijn (zie voor details Van Kleunen et al., 2016). Onderzoeksvraag 5 is in dit onderzoek ook beperkt tot de Natura 2000 doelen t.a.v. Vogelrichtlijnsoorten, aangezien dit voor de habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten al eerder is geëvalueerd (Bijlsma et al., 2014b).

Gebiedenspoor

De onderzoeksvragen zijn:

1. Welke Natura 2000-gebieden (bestaande of nieuwe) zijn van belang voor de instandhouding van de 'nieuwe' habitattypen en soorten en zouden geselecteerd en aangewezen moeten worden voor desbetreffende habitattypen en soorten?
2. Is het relatieve belang van de Natura 2000-gebieden voor de instandhouding van 'bestaande' habitattypen en soorten tussentijds (2006-2015) veranderd? Zo ja, is het wenselijk om de selectie en de aanwijzing van de gebieden hierop aan te passen?

Het gebiedenspoor is vooral gericht op de selectie en vervolgens aanwijzing van de Natura 2000-gebieden en niet op de formulering van behoud- en herstelopgaven voor habitattypen en soorten in desbetreffende gebieden. Voor de doelen t.a.v. de populatiegrootte van de Vogelrichtlijnsoorten wordt binnen dit onderzoek wel een advies gegeven over wenselijke bijstellingen, omdat hier nu betere en actuelere gegevens en kennis over beschikbaar zijn (zie voor details Van Kleunen et al., 2016).

Aanpak

Vertrekpunten van dit onderzoek zijn het Natura 2000-doelendocument, de aanwijzingsbesluiten en de op dit moment beschikbare versies van de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden. In aanvulling daarop is ook gebruikgemaakt van de recentste nationale rapportages aan de Europese Commissie uit 2013 (artikel 12 VR en artikel 17 HR).

Qua methodiek is aangesloten bij de filosofie, principes en proceslijnen van het Natura 2000-doelendocument. Qua methodiek zijn grotendeels dezelfde selectie- en beoordelingscriteria als in 2006 toegepast. In een technisch achtergrondrapport wordt hier nader op ingegaan (Van Kleunen et al., 2016).

¹ Deze criteria verschillen tussen de soorten (en habitattypen) van de Habitatrichtlijn en de soorten van de Vogelrichtlijn.

Hoofdbevindingen

Deel I Natura 2000-doelensystematiek

Conclusies

De voorwaarden die door de EC en het Rijk gesteld worden aan de formulering van de Natura 2000-doelen en motivatie

De voorwaarden die het Rijk stelt aan de formulering van de Natura 2000-doelen in het Natura 2000-doelendocument uit 2006 (incl. aanvullende documenten) en de Rijksnatuurvisie, komen grotendeels overeen met die van de Europese Commissie en ook met de Rijksnatuurvisie 2014. De voorwaarden die door de EC en/of het Rijk gesteld worden zijn:

- **coherentie (intern):** er dient rekening gehouden te worden met de samenhang tussen de Natura 2000-doelen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus en binnen een schaalniveau, bv. de landelijke doelen en de gebiedsdoelen en de gebiedsdoelen onderling (voorwaarde van de EC en het Rijk);
- **coherentie (samenhang met ander beleid):** er dient rekening gehouden te worden met de samenhang tussen Natura 2000-opgaven en andere maatschappelijke opgaven (voorwaarde van het Rijk en met minder nadruk van de EC);
- **prioritering:** er dienen prioriteiten gesteld te worden op basis van het belang van NL voor EU, het belang van de Natura 2000-gebieden voor NL en de urgentie voor het nemen van maatregelen (voorwaarde van de EC en het Rijk);
- **SMART:** doelen dienen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden en daarmee toetsbaar geformuleerd te worden (voorwaarde van de EC en het Rijk, tijdgebonden geldt voor de EC in die zin dat de staat van instandhouding niet mag verslechteren en dat hier dus op tijd maatregelen voor genomen moeten worden);
- **consistent:** er moet een vergelijking mogelijk zijn tussen landelijke doelen en gebiedsdoelen en tussen gebiedsdoelen onderling (voorwaarde van de EC);
- **alomvattend:** alle aspecten van de staat van instandhouding dienen in aanmerking genomen te worden (voorwaarde van de EC);
- **robuust:** er dient geanticipeerd te worden op natuurlijke dynamiek en klimaatverandering (voorwaarde van het Rijk);
- **flexibel:** er moet ruimte geboden worden voor een nadere uitwerking in omvang, ruimte, tijd en kwaliteit op regionaal en/of gebiedsniveau (voorwaarde van het Rijk).

De voorwaarden flexibel en robuust zijn voorwaarden die het Rijk stelt. Deze voorwaarden kunnen op verschillende wijze worden geïnterpreteerd. In deze studie is de interpretatie van het Natura 2000-doelendocument genomen. De achterliggende motivatie heeft in de meeste gevallen van doen met het streven naar een coherent, doelmatig en doeltreffend beleid (conform de criteria van de Fitness Check).

Wijze waarop wel/niet invulling wordt gegeven aan de voorwaarden voor de formulering van de Natura 2000-doelen

Hoe goed invulling is gegeven aan de door de EC en rijk gestelde voorwaarden in respectievelijk het Natura 2000-doelendocument, de aanwijzingsbesluiten en de beheerplannen is lastig te beoordelen, aangezien de achterliggende analyses (bv. de toetsing van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de Natura 2000-doelen) niet altijd toegankelijk zijn. Men stelt dus bepaalde voorwaarden maar de toetsing ervan ontbreekt, tenminste is niet gedocumenteerd en dus niet te achterhalen.

Ook uit de inventarisatie van de (31) beheerplannen kan niet goed worden opgemaakt hoe er invulling is gegeven aan de voorwaarden, bijvoorbeeld wat betreft de samenhang tussen gebiedsdoelen en landelijke doelen (interne coherentie), de afstemming met andere beleidsdoelen (coherentie met ander beleid) en de prioritering van doelen (zie voor details Vreeswijk et al., 2016).

Wel kan geconcludeerd worden dat de doelen t.a.v. 'kwaliteit' (de kwaliteit van het leefgebied van soorten en de kwaliteit van habitattypen) in tegenstelling tot de doelen t.a.v. 'kwantiteit' (de populatiegrootte van soorten en het oppervlakte van habitatype) in veel gevallen niet SMART en daarmee ook niet toetsbaar zijn geformuleerd. De wijze waarop de doelen t.a.v. kwaliteit zijn uitgewerkt, verschilt sterk tussen de beheerplannen (zie voor details Vreeswijk et al., 2016).

Wat zijn mogelijke oorzaken van het wel/niet voldoen aan de voorwaarden?

Het niet voldoen aan de voorwaarden voor de formulering van de Natura 2000-doelen is te verklaren door enerzijds politiek-bestuurlijke factoren en anderzijds door de hiaten in de kennis en informatievoorziening en onduidelijkheden over de voorschriften van de EC en het Rijk. Zo vereist coherentie en prioritering van doelen een goede samenwerking tussen overheden op verschillende bestuurlijke niveaus en met private en maatschappelijke organisaties en vereist de toetsbare formulering van de doelen duidelijke instructies en de beschikbaarheid van gegevens en kennis.

Een andere mogelijke oorzaak ligt bij de financiering en aansturing van de uitvoering van de maatregelen. Zo loopt de financiering van de beheermaatregelen grotendeels via het Subsiestelsel Natuur en Landschapsbeheer (SNL) en het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb). Het SNL is gestoeld op de index NL (de natuurbeheertypen). De terreinbeherende organisaties sturen hun beheercyclus dan ook aan op basis van dit stelsel. Watermaatregelen worden veelal via de Kaderrichtlijn Water (KRW) gefinancierd. De relatie met desbetreffende dossiers (SNL, ANLb en KRW) wordt in de beheerplannen vaak genoemd, maar veelal niet expliciet gemaakt (zie voor details Vreeswijk et al., 2016). De vraag is dan ook of het beheerplan daadwerkelijk de functie vervult zoals beoogd wordt (zie paragraaf 2.2.1).

De Natura 2000-doelen zijn gericht op een selectie van soorten (voor VR-soorten uitgebreider dan voor HR-soorten) en op specifieke habitattypen. Voor het beheer van een gebied moet echter rekening gehouden worden met het totale gebied, oftewel het hele ecosysteem (ecosysteembenadering). In de beheerplannen lijkt dit echter niet echt tot zijn recht te komen, aangezien er zelden aanvullende (natuur)doelen worden genoemd (zie Vreeswijk et al., 2016). Het is dan ook niet duidelijk of er sprake is van coherentie tussen verschillende natuurdoelen. Ook hier kan weer de vraag gesteld worden of het beheerplan ook daadwerkelijk de functie vervult zoals wordt beoogd.

Mogelijke consequenties van het niet voldoen aan de voorwaarden die gesteld worden aan de Natura 2000-doelen

De consequenties van het niet voldoen aan de formulering van de Natura 2000-doelen gestelde voorwaarden, zijn onder meer incoherentie en gebrek aan prioritering en sturing met als gevolg een ondoelmatig en ondoeltreffend beleid. Dit kan echter niet zonder meer worden geconstateerd op basis van dit onderzoek, omdat de informatie hierover veelal ontbreekt, bijvoorbeeld in de beheerplannen.

Aanbevelingen

Eenduidige interpretatie en beleidsmatige onderbouwing van de voorwaarden aan doelformulering

Aanbevolen wordt om een eenduidige interpretatie te geven van de voorwaarden die aan de formulering van de Natura 2000-doelen worden gesteld en deze ook goed te onderbouwen met een beleidstheorie. Zo verschilt de wijze waarop de voorwaarden 'robuust' en 'flexibel' worden geïnterpreteerd tussen dit onderzoek en het onderzoek t.b.v. de Fitness Check (Broekmeijer et al., 2016), zo ook de verwachtingen hierbij voor een mogelijke verbetering van de Natura 2000-doelensystematiek. Het binnen dit onderzoek ontwikkelde toetsingskader en nadere uitwerking kan hiervoor als uitgangspunt/startpunt worden gebruikt.

Functie beheerplannen herbezien

Verder wordt aanbevolen om de functie van het beheerplan nog eens te bezien, onder andere wat betreft het bewaken van de coherentie en prioritering van de Natura 2000-doelen. Uit de beheerplannen kan bijvoorbeeld niet goed worden opgemaakt of en in hoeverre de Natura 2000-doelen samenhangen met andere (natuur)doelen. De ruimte voor nadere uitwerking van de Natura 2000-doelen in de beheerplannen is ook gering, omdat veel al in de aanwijzingsbesluiten is/wordt vastgelegd, bijvoorbeeld de selectie van de soorten en habitattypen en de behoud- en herstelopgaven voor desbetreffende soorten en habitattypen.

Voorschriften voor monitoring en beoordeling Natura 2000-doelen verbeteren

Aanbevolen wordt om de voorschriften voor de monitoring en beoordeling van de Natura 2000-doelen beter uit te werken, zodat duidelijk is hoe de Natura 2000-doelen SMART te formuleren en te toetsen zijn. Vreeswijk van et al. (2016) geven suggesties aan hoe de checklist voor het opstellen van beheerplannen te verbeteren.

Gegevens- en informatievoorziening verbeteren

Voor de formulering en toetsing van Natura 2000-doelen zijn gegevens nodig van goede kwaliteit (actueel, volledig, juist etc.). Die zijn op dit moment lang niet altijd beschikbaar. Aanbevolen wordt om de gegevens- en informatievoorziening te verbeteren, vooral wat betreft de HR-soorten en habitattypen.

Deel II Natura 2000-doelen

Conclusies

Landelijke spoor

Selectie van 'nieuwe' soorten en habitattypen

Op basis van het huidige onderzoek komen 1 'nieuwe' habitatype, 2 'nieuwe' HR-soorten en 19 'nieuwe' VR-soorten in aanmerking om gebieden voor te selecteren en aan te wijzen. In de meeste gevallen kan daarbij worden volstaan met de selectie van al aangewezen gebieden. Voor 17 habitattypen zijn definities tussentijds aangepast. Ingeschat is dat dit voor 7 habitattypen mogelijk leidt tot wenselijke aanpassingen in de selectie en aanwijzing van gebieden.

NL belang voor EU, Atlantische regio en/of Oost-Atlantische vliegroute 'bestaande' soorten en habitattypen

Het belang van Nederland voor de EU, de Atlantische regio en/of de Oost Atlantische Vliegroute (het laatste geldt alleen voor de trekvogels) voor de 'bestaande' habitattypen en soorten is geactualiseerd. Er zijn 40 habitattypen waarvoor het EU-belang is aangepast (33 lager en 7 hoger). Deze wijzigingen zijn het gevolg van een andere werkwijze en verbeterde gegevens. Voor 21 HR-soorten is het EU-belang aangepast (13 lager en 7 hoger). Nog niet onderzocht is of deze aanpassingen het wenselijk maken om de landelijke doelen bij te stellen. Voor 14 broedvogels is het EU-belang aangepast (13 lager en 1 hoger). Voor de trekvogels is het belang ten opzichte van de Flyway-populatie bepaald. Voor 13 trekvogels is dit belang aangepast (10 lager en 3 hoger). De reden hiertoe zijn betere gegevens (populatieschattingen) voor de Flyway-populaties. Deze wijzigingen bij de vogels geven geen aanleiding om de landelijke doelen bij te stellen.

Staat van instandhouding 'bestaande' soorten en habitattypen

Voor de habitattypen en HR-soorten is de staat van instandhouding opnieuw – ten opzichte van de periode 2001-2006 – beoordeeld in de HR artikel 17-rapportage over de periode 2007-2012 (Schmidt en Adams, 2015). Voor de meeste habitattypen en HR-soorten betrof dat een correctie op basis van verbeterde kennis en informatie en niet zozeer een daadwerkelijke verandering in de staat van instandhouding. Voor deze habitattypen en HR-soorten is binnen dit onderzoek nog niet onderzocht of de Natura 2000-doelen hierop aangepast zouden moeten worden. Voor de VR-soorten is de 'indicatieve' staat van instandhouding binnen het huidige onderzoek vastgesteld (Foppen et al., 2016) en vergeleken met de staat van instandhouding zoals vastgesteld in het Natura 2000-doelendocument uit 2006. Op basis van deze vergelijking kan worden geconcludeerd dat de staat van instandhouding van een aantal broedvogels verbeterd is (Foppen et al., 2016). Binnen dit onderzoek wordt advies gegeven over de bijstelling van de landelijke doelen t.a.v. populatiegrootte van VR-soorten (Kleunen van et al., 2016).

Ecologische haalbaarheid 'bestaande' VR-soorten

Het blijkt dat er voor veel vogelsoorten nog grote knelpunten zijn om de landelijke instandhoudingsdoelen voor de VR-soorten te halen en dat deze voor de broedvogelpopulaties moeilijker te halen zijn dan voor de niet-broedvogelpopulaties. Puur op ecologische gronden zijn die knelpunten echter wel oplosbaar, zeker op de langere termijn (2044 of later), omdat veel knelpunten toch vooral met oorzaken hier in Nederland zelf samenhangen die in principe met beheer en inrichting kunnen worden aangepakt (Foppen et al., 2016).

Gebiedenspoor

Selectie gebieden voor 'nieuwe' soorten en habitattypen

Voor 1 'nieuwe' habitatype (riffen van open zee), 2 'nieuwe' HR-soorten (de otter en de geelgerande waterroofkever) en 19 'nieuwe' VR-soorten wordt binnen dit onderzoek advies gegeven welke gebieden te selecteren (Van Kleunen et al., 2016). Aangezien veranderende definities van habitattypen ook kunnen leiden tot wenselijke aanpassingen in de selectie en aanwijzing van gebieden, is dit binnen dit onderzoek ook ingeschat en wordt ook een aantal nieuw te selecteren en aan te wijzen gebieden genoemd voor de herdefinieerde habitattypen (Van Kleunen et al., 2016).

Selectie gebieden voor 'bestaande' soorten en habitattypen

Voor de 'bestaande' habitattypen en soorten is mede op basis van het Standaardgegevensformulier uit 2015 en voor de VR-soorten ook op basis van de binnen dit onderzoek geactualiseerde informatie over de populatiegrootte (de 'aantallen') van VR-soorten advies gegeven welke bijstellingen door te voeren in de selectie van de gebieden (Van Kleunen et al., 2016). Samenvattend gaat het om 212 habitatype-gebiedscombinaties (202 erbij en 10 eraf), 89 HR-soort-gebiedscombinaties (83 erbij en 6 eraf) en 393 VR-soort-gebiedscombinaties (393 erbij). Hierbij zitten voor de VR-soorten in totaal 79 nog niet aangewezen gebieden. Het gros van de aanvullende soort-gebiedscombinaties heeft echter betrekking op al bestaande gebieden en wat de vogels betreft, vooral op doelen voor slaappleatsfuncties waarvoor de huidige kennis aanmerkelijk is toegenomen ten opzichte van 2006.

Bijstelling gebiedsdoelen t.a.v. de populatiegrootte van VR-soorten

Voor 2 bestaande broedvogelsoort-gebiedscombinaties wordt er voorgesteld de populatiedoelstelling te wijzigen. Voor 147 bestaande niet-broedvogelsoort-gebiedscombinaties worden nieuwe populatiedoelstellingen voorgesteld of wordt aangegeven dat de huidige populatiedoelstelling voor de foerageer- en of slaappleatsfunctie zou moeten worden aangepast, vanwege uiteenlopende redenen.

Aanbevelingen

Selectie soorten en habitattypen

De selectiecriteria voor de VR-soorten (bv. het geconcentreerd voorkomen en vaste slaappleatsen) waar gebieden voor aan te wijzen, zouden aangescherpt kunnen worden. Aanbevolen wordt om deze selectie transparanter te maken door concrete grenswaarden te hanteren.

Actualisatie relatief belang NL voor EU Atlantische regio en/of Oost-Atlantische vliegroute

Voor een vrij groot aantal soorten en habitattypen is het belang van NL voor de EU aangepast. De achterliggende redenen zijn voornamelijk verbeterde gegevens. Of deze aanpassingen ook leiden tot wenselijke aanpassingen in de landelijke doelen, is binnen dit onderzoek niet verder onderzocht. De verwachting is dat dit niet tot veel bijstellingen zal leiden. Aanbevolen wordt om dit bij de daadwerkelijke evaluatie van de Natura 2000-doelen nader te bekijken.

Actualisatie staat van instandhouding

De veranderingen in de staat van instandhouding van HR-soorten en habitattypen zijn grotendeels te wijten aan verbeterde gegevens en kennis. Binnen dit onderzoek is niet onderzocht of dit leidt tot wenselijke aanpassingen in de 2000-doelen. Aanbevolen wordt om dit bij de daadwerkelijke evaluatie van de Natura 2000-doelen nader te bekijken. Voor de VR-soorten wordt door de EC geen beoordeling gevraagd van de staat van instandhouding. Voor een analyse van de ecologische haalbaarheid van landelijke doelen is dit echter wel noodzakelijk. Vandaar dat binnen dit onderzoek de 'indicatieve' staat van instandhouding van VR-soorten is bepaald (Foppen et al., 2016). Uit de vergelijking met de staat van instandhouding zoals beoordeeld in het Natura 2000-doelendocument uit 2006, blijkt dat er vooral een verbetering te zien is bij een aantal broedvogels (Foppen et al., 2016). Aanbevolen wordt om ook voor de VR-soorten een beoordeling uit te voeren van de staat van instandhouding.

Bijstellingen doelen t.a.v. populatiegrootte VR-soorten

Binnen dit onderzoek wordt voorgesteld om voor een aantal VR-soorten – waar nog geen kwantitatief doel voor was vastgesteld – alsnog een kwantitatief doel vast te stellen. Voor de watervogels is het nu ook mogelijk om seizoengemiddelden te bepalen. De methodiek is inmiddels ook verbeterd.

Aanbevolen wordt om de Natura 2000-doelen hierop aan te passen.

Ecologische haalbaarheid landelijke doelen

De evaluatie van de ecologische haalbaarheid van de doelen t.a.v. de VR-soorten wijst uit dat deze doelen op langere termijn haalbaar lijken te zijn ondanks de gevolgen van klimaatverandering (Foppen et al., 2016). In het Natura 2000-doelendocument is naar haalbaarheid en betaalbaarheid gekeken, maar dit is niet onderbouwd zoals nu het geval is door Bijlsma et al. (2014b) en Foppen et al. (2016). Aanbevolen wordt om de conclusies van Foppen et al. en Bijlsma et al. (2014b) bij de daadwerkelijke evaluatie van de Natura 2000-doelen mee te wegen.

Selectie gebieden 'nieuwe' soorten en habitattypen

Aanbevolen wordt om de voorgestelde gebieden voor nieuwe soorten en habitattypen aan te wijzen. Niet voor alle 'nieuwe' soorten en habitattypen zijn echter goede gegevens beschikbaar. Voor de VR-soorten moet mogelijk worden gewerkt met gemodelleerde abundantiekaarten. Voor de selectie van gebieden voor zeldzame broedvogels die van nature in lage dichtheden voorkomen, wordt aangeraden de selectiecriteria (voor de aanwijzing van de gebieden) aan te passen. Bedreigde broedvogels die gezien de huidige criteria buiten de boot dreigen te vallen, kunnen toegevoegd worden aan gebieden die zijn aangewezen voor andere vogelsoorten. Voor bedreigde trekvogels (doortrekkers en overwinteraars) wordt dit ook aangeraden.

Selectie gebieden 'bestaande' soorten en habitattypen

Aanbevolen wordt om de voorgestelde gebieden voor de 'bestaande' soorten en habitattypen aan te wijzen en hier ook al rekening mee te houden bij de monitoring. De vraag is wanneer gezien het nog lopende beheerplanproces.

Bijstellingen gebiedsdoelen t.a.v. populatiegrootte VR-soorten

Net als voor de landelijk doelen zijn de gebiedsdoelen t.a.v. populatiegrootte van VR-soorten geactualiseerd en gekwantificeerd op basis van verbeterde gegevens en kennis. Aanbevolen wordt om de Natura 2000-doelen hierop aan te passen.



Advies over correcties en bijstellingen van Natura 2000-doelen

Achtergronddocument bij het rapport Advies over de Natura 2000 doelensystematiek en
Natura 2000-doelen

A. van Kleunen, M. van Roomen, J.A.M. Janssen, A.T. Kuiters, E. van Winden, A. Boele, A.M. Schmidt en
T. van Vreeswijk

Advies over correcties en bijstellingen van Natura 2000-doelen

Achtergronddocument bij het rapport Advies over de Natura 2000 doelensystematiek en Natura 2000-doelen

A. van Kleunen¹, M. van Roomen¹, J.A.M. Janssen², A.T. Kuiters², E. van Winden¹, A. Boele¹, A.M. Schmidt² en T. van Vreeswijk²

1 Sovon Vogelonderzoek Nederland

2 Wageningen Environmental Research

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research (Alterra) en Sovon Vogelonderzoek Nederland in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema 'Biodiversiteit Terrestrisch' (projectnummer BO-11-019.01-006).

Wageningen Environmental Research

Wageningen, januari 2017

Rapport 2779C

Sovon-rapport 2016/27

ISSN 1566-7197

Kleunen, A. van, M. van Roomen, Janssen, J.A.M., A.T. Kuiters, E. van Winden, A. Boele, A.M. Schmidt en T. van Vreeswijk, 2017. *Advies over correcties en bijstellingen van Natura 2000-doelen; Achtergronddocument bij het rapport Advies over de Natura 2000 doelensystematiek en Natura 2000-doelen*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2779C. Sovon-rapport 2016/27. 234 blz.; 14 fig.; 100 tab.; 58 ref.

In dit rapport is onderzocht of de Natura 2000-doelen op landelijk en gebiedsniveau gecorrigeerd en/of bijgesteld moeten worden. Enerzijds betreffen het bijstellingen op basis van de veranderingen die hebben plaatsgevonden tussen 2006 en 2015 onder invloed van nieuwe vestiging van soorten of herintroducties, anderzijds betreffen het correcties op basis van voortschrijdend inzicht, nieuwe kennis en verbeterde informatie. Op basis van de actueelste informatie en kennis zijn de Natura 2000-doelen voor de vogelsoorten van de Vogelrichtlijn en habitattypen (Annex I) en soorten (Annex II) van de Habitatrichtlijn geëvalueerd. Advies wordt gegeven over het bijstellen en corrigeren van de Natura 2000-doelen landelijk en op gebiedsniveau.

Trefwoorden: Natura 2000, doelen, bijstelling, correctie, doelendocument

Dit rapport is gratis te downloaden van <http://dx.doi.org/10.18174/404089> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2017 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E info.alterra@wur.nl, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Environmental Research Rapport 2779C | Sovon-rapport 2016/27 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: André van Kleunen

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Samenvatting	7
1	Inleiding	9
	1.1 Achtergrond	9
	1.2 Doelstelling	9
	1.3 Afbakening	10
	1.4 Leeswijzer	10
2	Aanpak	11
	2.1 Actualisatie van de status en trend in de populatie-omvang van VR-soorten landelijk en per gebied	11
	2.1.1 Relevante vogelsoorten, populaties en functies	11
	2.1.2 Landelijke populatieschattingen	12
	2.1.3 Populatieschattingen in Vogelrichtlijngebieden	13
	2.1.4 Trends in populatieomvang nationaal en in Vogelrichtlijngebieden	14
	2.2 Advies over actualisering landelijke Natura 2000-doelen	15
	2.2.1 Selectie nieuwe soorten en nieuwe/geherdefinieerde habitattypen	15
	2.2.2 Bepaling belang Nederland voor de EU en voor de Atlantische regio	18
	2.2.3 Belang van niet-Vogelrichtlijngebieden voor Vogelrichtlijnsoorten	20
	2.2.4 Advies over bijstelling landelijke Natura 2000-doelen	20
	2.3 Advies over actualisering van de Natura 2000-doelen op gebiedsniveau	23
	2.3.1 Selectie gebieden voor nieuwe soorten en nieuwe/geherdefinieerde habitattypen	23
	2.3.2 Advies over bijstelling Natura 2000-doelen op gebiedsniveau	27
	2.4 Afbakening	31
3	Resultaten	32
	3.1 Actualisatie van de status en trend in de populatieomvang van VR-soorten landelijk en per gebied	32
	3.1.1 De geactualiseerde landelijke status en trends van broedvogels	32
	3.1.2 De geactualiseerde landelijke status en trends van niet-broedvogels	33
	3.1.3 De geactualiseerde status en trends van broedvogels per VR-gebied	33
	3.1.4 De geactualiseerde status en trends van niet-broedvogels per VR-gebied	33
	3.2 Advies over actualisering landelijke Natura 2000-doelen	34
	3.2.1 Selectie nieuwe soorten en nieuwe/geherdefinieerde habitattypen	34
	3.2.2 Bepaling belang Nederland voor de EU en voor de Atlantische regio	41
	3.2.3 Belang van niet-Vogelrichtlijngebieden voor aanwijssoorten	47
	3.2.4 Advies over bijstelling landelijke Natura 2000-doelen	70
	3.3 Advies over actualisering van de Natura 2000-doelen op gebiedsniveau	79
	3.3.1 Selectie gebieden voor nieuwe soorten en nieuwe/geherdefinieerde habitattypen	79
	3.3.2 Advies over bijstelling huidige Natura 2000-doelen op gebiedsniveau	85
4	Aanbeveling	99
	Literatuur	100

Bijlage 1	De geactualiseerde landelijke status en trends van broedvogels	103
Bijlage 2	De geactualiseerde landelijke status en trends van niet-broedvogels	105
Bijlage 3	De geactualiseerde status en trends van broedvogels per VR-gebied	108
Bijlage 4	Geactualiseerde status en trend van niet-broedvogels per VR-gebied met een slaappleats- of foerageerdoel	121
Bijlage 5	Geactualiseerde status en trend van niet-broedvogels per VR-gebied waarvoor zowel een slaappleatsdoel als foerageerdoel geldt	150
Bijlage 6		152
Bijlage 7		155
Bijlage 8		156
Bijlage 9		158
Bijlage 10	Advies toevoegen habitatype-gebiedscombinaties	161
Bijlage 11	Advies schrappen van habitatype-gebiedscombinaties	165
Bijlage 12	Actualisatie van de SDF beoordelingscriteria van de habitatypen	166
Bijlage 13	Advies toevoegen soort-gebieds- combinaties (Habitatrichtlijn)	201
Bijlage 14	Advies schrappen soort-gebieds-combinaties (Habitatrichtlijn)	203
Bijlage 15		204
Bijlage 16		220
Bijlage 17		225

Woord vooraf

Dit rapport dient als achtergronddocumentatie bij het rapport Analyse Natura 2000 doelensystematiek en -doelen (Schmidt et al., 2016). In dit rapport wordt uitgebreid verslag gelegd van de analyse van de Natura 2000-doelen. Advies wordt gegeven over bijstelling en/of correcties van de Natura 2000-doelen. Het onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental research en Sovon Vogelonderzoek Nederland en is begeleid door een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van het ministerie van EZ, het ministerie van I&M en provincies. Het rapport biedt een handvat voor de daadwerkelijke evaluatie van de Natura 2000-doelen, die is uitgesteld vanwege vertraging van het beheerplanproces. Bij dezen dank ik iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan dit rapport.

Anne Schmidt

Samenvatting

In dit rapport is onderzocht of de Natura 2000-doelen op landelijk en gebiedsniveau gecorrigeerd en/of bijgesteld moeten worden. Enerzijds betreffen het bijstellingen op basis van de veranderingen die hebben plaatsgevonden tussen 2006 en 2015 onder invloed van nieuwe vestiging van soorten of herintroducties. Anderzijds betreffen het correcties op basis van voortschrijdend inzicht, nieuwe kennis en verbeterde informatie. Op basis van de actueelste informatie en kennis zijn de Natura 2000-doelen voor de vogelsoorten van de Vogelrichtlijn en habitattypen (Annex I) en soorten (Annex II) van de Habitatrichtlijn geëvalueerd. Advies wordt gegeven over het bijstellen en corrigeren van de Natura 2000-doelen landelijk en op gebiedsniveau. Hiervoor zijn voor de vogelsoorten van de Vogelrichtlijn eerst de status en trends van de populatieomvang op landelijk en op gebiedsniveau geactualiseerd.

Van 45 vogelsoortenpopulaties is het belang van niet-Vogelrichtlijngebieden groter dan 40%. Voor nog eens vijf soortenpopulaties is het belang van niet-Vogelrichtlijngebieden tussen de 20-40% en werd bovendien de populatiedoelstelling niet gehaald in 2009-2013. Voor deze groepen vogels zijn de belangrijke niet-Vogelrichtlijngebieden/-regio's bepaald.

De veranderingen in de staat van instandhouding van habitattypen en HR-soorten zijn grotendeels te verklaren door veranderingen in methodiek en/of gegevens. Op basis van deze veranderingen wordt voor drie habitattypen en zes HR-soorten aanbevolen om de landelijke doelstelling aan te passen. Voor de VR-soorten waar nog geen kwantitatief doel was gesteld, worden die nu wel voorgesteld. Voor de taigarietgans wordt een nieuw doel voorgesteld, omdat er betere informatie beschikbaar is gekomen over het voorkomen van de soort in Nederland. Voorts is het nu mogelijk om voor meer soorten watervogels het doel uit te drukken in seizoensgemiddelden in plaats van seizoensmaxima. Ten slotte zijn voor watervogels doelen berekend op basis van de werkelijke aantallen in Nederland in plaats van die in de monitoringgebieden van het Watervogelmeetnet. Voorgesteld wordt om deze nieuwe doelen over te nemen.

Er is in de tussentijd één habitatype, te weten Riffen van open zee, aan de huidige selectie van habitattypen voor Nederland toegevoegd. Hiervoor wordt het gebied Klaverbank aangewezen. Verder zijn er vier habitattypen (vloedmerkvegetaties H1210 en H1220 en Midden-Europese Beukenbossen H9130 en H9150), die vanwege nieuwe inzichten over definities in aanmerking komen ook in Nederland te onderscheiden. Hiervoor hoeven geen extra gebieden voor aangewezen te worden. Mogelijk moet hierbij wel soms de begrenzing net iets aangepast worden om deze locaties binnen het Natura 2000-netwerk te krijgen, maar dit is niet in detail uitgezocht. Van een aantal habitattypen zijn in de tussentijd de definities veranderd, hetgeen tot consequenties kan leiden voor de selectie en de beoordeling van het relatieve belang van de hiervoor aangewezen gebieden. Binnen dit onderzoek zijn deze consequenties ingeschat, maar is het relatieve belang (nog) niet aangepast.

Er zijn vijf nieuwe HR-soorten die in aanmerking komen om geselecteerd te worden, te weten de mercurwaterjuffer, de vermiljoenkever, de bechsteinvleermuis, de otter en de brede geelgerande waterroofkever. De laatste twee voldoen aan het criterium dat ze meer dan tien jaar in Nederland aanwezig zijn en voor deze soorten wordt aanbevolen welke gebieden geselecteerd en aangewezen zouden moeten worden.

Op basis van de criteria voor de selectie van vogelsoorten waarvoor Natura 2000-gebieden kunnen worden aangewezen, en op grond van recente data over hun voorkomen en talrijkheid wordt voor 19 nieuwe soorten in totaal 81 nieuwe soort-gebiedscombinaties voorgesteld. Deze soort-gebiedscombinaties vallen in 37 reeds aangewezen gebieden en vijf nieuwe: Onlanden Groningen (deels Vogelrichtlijngebied), Lonnekerberg en Lonnekerveld e.o., Singraven e.o. bij Denekamp, Zo-Achterhoek exclusief Bekendelle, Bergumermeer - De Leijen.

Aanbevolen wordt om de huidige selectie van Natura 2000-gebieden bij te stellen voor een aantal bestaande habitattypen en soorten. Dit gaat om 212 habitatype-gebiedscombinaties (202 erbij en 10 eraf), 101 HR-soort-gebiedscombinaties (83 erbij en 6 eraf) en 396 VR-soort-gebiedscombinaties (396 erbij). Voor de Vogelrichtlijn is in eerdere fasen al gekeken naar foutieve aanmeldingen en zijn in dit rapport geen schrapadviezen meer van toepassing. In totaal betreft het 79 nog niet aangewezen gebieden, waarbij opgemerkt moet worden dat mogelijk veel gebieden niet in aanmerking zullen komen voor aanwijzing op grond van gebiedscriteria.

Net als voor de landelijke doelen zijn er voor de VR-soorten zo veel mogelijk kwantitatieve gebiedsdoelen bepaald voor soort-gebiedscombinaties waarvoor tot nu toe alleen nog maar kwalitatieve doelen waren vastgesteld. Bij watervogels is waar mogelijk een doel bepaald op basis van seizoensgemiddelde in plaats van seizoensmaxima. Voorts zijn voor een set slaappleatsfuncties kwantitatieve doelen berekend. Ten slotte wordt voor een klein aantal soort-gebiedscombinaties voorgesteld om de foerageer- dan wel slaappleatsfunctie te laten vallen als deze in de praktijk niet relevant blijkt voor het betreffende gebied.



Analyse Natura 2000-doelensystematiek op basis van beheerplannen van de Natura 2000-gebieden

Achtergronddocument bij het rapport Advies over de Natura 2000 doelensystematiek en Natura 2000-doelen

T. van Vreeswijk, A.M. Schmidt, A. van Kleunen en L. van den Bremer

Analyse Natura 2000-doelensystematiek op basis van beheerplannen van de Natura 2000-gebieden

Achtergronddocument bij het rapport Advies over de Natura 2000 doelensystematiek en Natura 2000-doelen

T. van Vreeswijk¹, A.M. Schmidt¹, A. van Kleunen² en L. van den Bremer²

1 Wageningen Environmental Research

2 Sovon Vogelonderzoek Nederland

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research (Alterra) in opdracht van en gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema 'Biodiversiteit Terrestrisch' (projectnummer BO-11-019.01-006).

Wageningen Environmental Research
Wageningen, januari 2017

Rapport 2779B

Vreeswijk, van, T., A.M. Schmidt, A. van Kleunen en L. van den Bremer, 2017. *Analyse Natura 2000-doelensystematiek op basis van beheerplannen van de Natura 2000-gebieden; Achtergronddocument bij het rapport Advies over de Natura 2000 doelensystematiek en Natura 2000-doelen*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2779B. 40 blz.; 15 fig.; 5 tab.; 20 ref.

In dit rapport worden de resultaten van de analyse van de Natura 2000-doelensystematiek in de beheerplannen beschreven. Onder Natura 2000-doelensystematiek wordt hier verstaan de wijze waarop de Natura 2000-doelen op landelijk en gebiedsniveau zijn geformuleerd. Hiervoor is een toetsingskader opgesteld aan de hand van de voorwaarden die er zijn gesteld aan het formuleren en uitwerken van de doelstellingen op Europees en nationaal niveau. Er wordt geconcludeerd dat de implementatie van de Natura 2000-doelensystematiek in de beheerplannen, ofwel de nadere uitwerking van de Natura 2000-doelen in de beheerplannen, niet aan alle toetsingscriteria voldoet. In dit rapport worden op basis van de resultaten alleen aanbevelingen gedaan voor verbeteringen van de Checklist beheerplannen. In het hoofdrapport (Schmidt et al., 2016) wordt nader ingegaan op mogelijke oorzaken en gevolgen. Voor een vervolg wordt aanbevolen de resultaten terug te koppelen aan de voortouwnemers en opstellers van de beheerplannen, om meer inzicht te krijgen in de toepasbaarheid van de Natura 2000-doelensystematiek in de praktijk.

Trefwoorden: Natura 2000, doelendocument, doelensystematiek, evaluatie, toetsingskader, beheerplannen

Dit rapport is gratis te downloaden van <http://dx.doi.org/10.18174/404087> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2016 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E info.alterra@wur.nl, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Environmental Research Rapport 2779B | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Samenvatting	7
1	Inleiding	9
	1.1 Aanleiding	9
	1.2 Doelstelling	9
	1.3 Leeswijzer	10
2	Methode	11
	2.1 Toetsingskader Natura 2000-doelensystematiek	11
	2.1.1 Coherent (interne samenhang)	12
	2.1.2 Coherent met andere beleidsopgaven	12
	2.1.3 Prioritering	12
	2.1.4 Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden (SMART)	12
	2.1.5 Consistent	13
	2.1.6 Robuust	13
	2.1.7 Flexibel	13
	2.1.8 Toetsingskader in Checklist beheerplannen	14
	2.2 Toetsingskader vertaald naar vragen voor de inventarisatie van de beheerplannen	14
	2.2.1 Coherent (interne samenhang)	14
	2.2.2 Coherent met andere beleidsopgaven	15
	2.2.3 Prioritering	15
	2.2.4 Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden (SMART)	15
	2.2.5 Consistent en Alomvattend	16
	2.2.6 Robuust	16
	2.2.7 Flexibel	16
	2.3 Selectie beheerplannen van Natura 2000-gebieden	17
3	Resultaten inventarisatie beheerplannen	19
	3.1 Coherent (interne samenhang)	19
	3.2 Coherent met andere beleidsopgaven	20
	3.2.1 De Programmatische Analyse Stikstof	20
	3.2.2 De Kaderrichtlijnwater	20
	3.2.3 Het Nationaal Natuurnetwerk	21
	3.2.4 Natuurwetgeving buiten natuurbeschermingswet	21
	3.3 Prioritering	23
	3.4 SMART	23
	3.4.1 Specifiek, Meetbaar uitwerken van doelen	23
	3.4.2 Acceptabel	26
	3.4.3 Tijdgebonden	27
	3.5 Flexibel	28
	3.5.1 Ambitie t.a.v. Natura 2000-doelen	28
	3.5.2 Andere en complementaire doelen	28
4	Conclusies & aanbevelingen	30
	4.1 Conclusies	30
	4.2 Aanbevelingen voor Checklist beheerplannen	31

Literatuur	33
Bijlage 1 Toetsingskader	35
Bijlage 2 Toetsingscriteria in Checklist beheerplannen	36
Bijlage 3 Onderzochte beheerplannen	39

Woord vooraf

Dit rapport dient als achtergronddocumentatie bij het rapport Analyse Natura 2000 doelensystematiek en -doelen (Schmidt et al., 2016). In dit rapport wordt uitgebreid verslag gelegd van de analyse van de Natura 2000-doelensystematiek gebaseerd op een selectie van beheerplannen van Natura 2000-gebieden. Advies wordt gegeven over verbeteringen in de Natura 2000-doelensystematiek, met name wat betreft de handreiking voor de beheerplannen. Het onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental research en Sovon Vogelonderzoek Nederland en is begeleid door een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van het ministerie van EZ, het ministerie van I&M en provincies. Het rapport biedt een handvat voor de daadwerkelijke evaluatie van de Natura 2000-doelen, die is uitgesteld vanwege vertraging van het beheerplanproces. Bij dezen dank ik iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan dit rapport.

Anne Schmidt

Samenvatting

Dit onderzoek is onderdeel van het beleidsondersteunend onderzoeksproject Natura 2000-doelen dat wordt uitgevoerd door Wageningen Environmental Research en Sovon in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ), Directie Natuur en Biodiversiteit. Een van de doelstellingen van dit onderzoek is de analyse van de Natura 2000-doelensystematiek. Onder Natura 2000-doelensystematiek wordt hier verstaan de wijze waarop de Natura 2000-doelen op landelijk en gebiedsniveau zijn geformuleerd en uitgewerkt. Om deze analyse te kunnen staven, is inzicht nodig in hoeverre de doelensystematiek is toegepast in de beheerplannen. In dit rapport worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd.

Hiervoor zijn 31 ontwerp- en definitieve beheerplannen doorgenomen aan de hand van bepaalde toetsingscriteria. De toetsingscriteria zijn afgeleid uit meerder documenten waarin is voorgeschreven welke voorwaarden er aan het formuleren en uitwerken van de Natura 2000-doelen gesteld dienen te worden. Uit deze documenten komt naar voren dat coherentie (samenhang onderling en met ander beleid), prioritering, SMART formuleren en flexibiliteit (ofwel de ruimte voor nadere invulling op gebiedsniveau) de belangrijkste voorwaarden ofwel criteria zijn bij het formuleren en nader uitwerken van de Natura 2000-doelen.

De resultaten tonen aan dat bij de afweging hoe de doelen uit te werken vrijwel geen gebruikgemaakt wordt van de informatie die bekend is over de relatieve bijdrage van het gebied aan de realisering van de landelijke Natura 2000-doelen en de landelijke staat van instandhouding van een soort of habitattype. De afstemming tussen de Natura 2000-doelen en andere beleidsopgaven is erg verschillend uitgewerkt, afhankelijk van het type beleid. Zo is de Programmatische Aanpak Stikstof (indien van toepassing) in veel beheerplannen geïntegreerd. Ook wordt de functie van de Flora- en faunawet in veel beheerplannen besproken, voornamelijk met betrekking tot het naleven van bepaalde vereisten van deze wet bij uitvoering van bestaand en toekomstig gebruik/(natuur)beheer. Er wordt echter in weinig beheerplannen specifiek uitgewerkt welke opgaven en doelen er voor de Kaderrichtlijn Water en het Nationaal Natuurnetwerk gelden, welke maatregelen er voor deze beleidsopgaven worden genomen, welke Natura 2000-doelen hiervan profiteren en hoe dit bijdraagt aan de realisatie van deze doelstellingen. Er wordt in minder dan de helft van de beheerplannen aangegeven hoe er prioriteit wordt gegeven aan de sense of urgency (indien van toepassing). Het SMART formuleren van de doelen voldoet alleen aan de SMART-criteria acceptabel en tijdgebonden. De gebiedsdoelen ten aanzien van oppervlakte, kwaliteit en populatie worden in erg weinig beheerplannen specifiek en meetbaar uitgewerkt. Of de doelen en maatregelen die in het beheerplan zijn gesteld realistisch zijn, is in dit onderzoek niet getoetst. Dat vergt een vrij uitgebreide analyse, zoals bij de haalbaarheid van landelijke doelen en referentiewaarden is uitgevoerd (Bijlsma et al., 2014; Foppen et al., 2016), hetgeen niet paste binnen het budget en de tijd in dit onderzoek. De flexibiliteit ofwel de ruimte voor een eigen invulling van de voor het gebied vastgestelde Natura 2000-doelen is niet terug te vinden in het ambitieniveau van de beheerplannen. Voor vrijwel alle doelstellingen geeft men aan, of kan worden afgeleid uit het beheerplan, dat er wordt gestreefd naar het realiseren van de opgaven die er in het aanwijzingsbesluit zijn gesteld. Van aanvullende inspanningen die niet noodzakelijk zijn voor het realiseren van deze doelstellingen is niet vaak sprake.

Aan de hand van deze resultaten wordt geconcludeerd dat de implementatie van de Natura 2000-doelensystematiek in de beheerplannen, ofwel de nadere uitwerking van de Natura 2000-doelen in de beheerplannen, niet aan alle in dit onderzoek vastgestelde (en mede op de Checklist beheerplannen gebaseerde) toetsingscriteria voldoet. In het hoofdrapport (Schmidt et al., in prep.) wordt nader ingegaan op mogelijke oorzaken en gevolgen. In dit rapport worden op basis van de resultaten alleen aanbevelingen gedaan voor verbeteringen van de Checklist beheerplannen, zoals de aanbeveling om beter uit te werken wat er wordt verwacht ten aanzien van het kwantificeren van de kwaliteit van het habitattype en leefgebied van de soorten. Er wordt tevens aanbevolen om de resultaten terug te koppelen aan een selectie van de voortouwnemers en opstellers van de beheerplannen in een rondetafeldiscussie om de achterliggende oorzaken verder in kaart te kunnen brengen.

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied**
Cluster Natura 2000/ PAS

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000
T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 11 juni 2019
Betreft Nadere reactie op uitspraak Raad van State inzake het Programma
Aanpak Stikstof

Ons kenmerk
DGNVLG-NP /19140219

Geachte Voorzitter,

Op 29 mei jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) uitspraak gedaan in enkele beroepszaken tegen Natura 2000-vergunningen die zijn gebaseerd op het Programma Aanpak Stikstof (PAS) 2015-2021 (Kamerstuk 32 670, nr. 146).

Het is een stevige uitspraak die per direct forse consequenties heeft voor individuele ondernemers, maar ook voor ambities van gemeenten, provincies en Rijksoverheid op het terrein van onder meer waterveiligheid, infrastructuur, woningbouw en klimaat. Ik wil samen met het kabinet, medeoverheden en andere maatschappelijke partners optrekken bij het in beeld brengen van de precieze gevolgen, het waar mogelijk vinden van oplossingen en het realiseren van een nieuwe toekomstbestendige stikstofaanpak.

Met deze brief wil ik uw Kamer, mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat, meenemen in de juridische duiding van de uitspraak en de uitdagingen die voor ons liggen. Hiermee kom ik ook tegemoet aan uw verzoek uit de regeling van werkzaamheden van woensdag 29 mei jl. om een brief te ontvangen over de uitspraak van de Raad van State over het PAS (uw brief met kenmerk 2019Z10760). Tevens wordt hiermee voldaan aan het verzoek in de procedurevergadering van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 5 juni jl. om een brief te ontvangen over de gevolgen van de uitspraak op lopende MIRT-projecten (uw brief met kenmerk 2019Z11129/2019D23245).

Juridische duiding van de uitspraak

Het PAS voorzag in maatregelen voor natuurherstel in door stikstof overbelaste natuurgebieden die behoren tot het Europese Natura 2000-netwerk en in maatregelen voor vermindering van de stikstofdepositie op die gebieden. Binnen dit kader creëerde het programma ook ontwikkelingsruimte voor nieuwe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. Daaraan lag een passende beoordeling ten grondslag, die op grond van de Habitatrichtlijn verplicht is voor projecten die significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben. Bij toestemmingverlening voor projecten werd daar een beroep op gedaan.

Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Natura 2000/ PAS

Ons kenmerk
DGNVLG-NP /19140219

De Afdeling stelde op 17 mei 2017 prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie over het PAS, omdat zij twijfelde of het programma voldeed aan de voorwaarden van de Europese Habitatrichtlijn. Het Hof deed uitspraak op 7 november 2018. Ik heb uw Kamer hier op 20 november 2018 over geïnformeerd (Kamerstuk 32 670, nr. 141). Het Hof accepteert een systeem als dat van het PAS bij het toestaan van projecten. Het Hof geeft tegelijkertijd aan dat er zware eisen gelden voor de onderbouwing van het PAS en dat het aan de nationale rechter is om te toetsen of deze onderbouwing voldoet.

Natuurherstel voor aanvang schadelijke activiteit

De Afdeling heeft nu geoordeeld dat de beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet aan deze eisen voldoet. Op basis van het PAS werd vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. De Afdeling komt tot de conclusie dat in de passende beoordeling van het PAS de verwachte voordelen van maatregelen zijn betrokken die volgens de maatstaf van het Hof niet vaststonden ten tijde van de beoordeling.

De verwachte positieve gevolgen van de maatregelen en autonome ontwikkelingen die worden betrokken in de passende beoordeling, moeten dus vaststaan ten tijde van die beoordeling. De Afdeling stelt dat de verwachte positieve effecten van de maatregelen de negatieve effecten van activiteiten niet kunnen verzachten. Een groot deel van de maatregelen van het programma is reeds noodzakelijk voor het voldoen aan de minimumvereisten van de Habitatrichtlijn voor het behoud en herstel van de natuurwaarden. Alleen als de gunstige staat van instandhouding al is gewaarborgd, kan een maatregel worden ingezet om nieuwe activiteiten mogelijk te maken. Bovendien is niet voldoende zeker dat de maatregelen tijdig op elke locatie in de betrokken Natura 2000-gebieden het gewenste positieve effect hebben.

Dit betekent dat vergunningen en andere toestemmingsbesluiten niet konden worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling van het PAS. Vergunningen op grond van het PAS waartegen beroep is ingesteld zullen worden vernietigd. Lopende vergunningaanvragen en vergunningen waartegen bezwaar is ingediend, kunnen niet langer worden gebaseerd op het PAS. De uitspraak heeft geen gevolgen voor vergunningen die al onherroepelijk zijn en dus niet meer bij de rechter kunnen worden aangevochten.

Ingediende meldingen

Op grond van het PAS gold een vrijstelling van de vergunningplicht voor activiteiten onder de grens- of drempelwaarde of op een bepaalde afstand. Voor een deel van die activiteiten is een melding gedaan. In de uitspraak oordeelt de Afdeling dat deze waarden nooit rechtmatig zijn geweest, omdat de passende beoordeling niet in overeenstemming met de Habitatrichtlijn was. Als gevolg van de uitspraak moet dus voor alle activiteiten die onder de vrijstelling zijn geregistreerd (ruim 3.300) alsnog een toestemmingsbesluit worden verleend.

Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Natura 2000/ PAS

Ons kenmerk
DGNVLG-NP /19140219

Beweiden en bemesten vergunningplichtig

Naast de eerdergenoemde vragen heeft de Afdeling in mei 2017 ook prejudiciële vragen gesteld over de vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten. Het Hof oordeelde in november 2018 dat een vrijstelling alleen mogelijk is als significante gevolgen voor de natuur op voorhand zijn uit te sluiten. Bij de uitspraak op 29 mei jl. oordeelt de Afdeling dat significante gevolgen voor de natuur niet op voorhand zijn uit te sluiten, zodat alsnog een vergunning nodig is voor het beweiden en bemesten.

Daarnaast stelt de Afdeling dat een onlosmakelijk onderdeel van een activiteit niet los van de activiteit zelf vergund kan worden. Zo hoort het beweiden als onderdeel van de vergunningsaanvraag meegenomen te worden bij de vergunning voor een veehouderij als geheel. Beweiden is immers enkel aan de orde als ook sprake is van een veehouderij. Voor bemesten geldt dit niet. De Afdeling heeft al eerder gesteld dat dit geen onlosmakelijk onderdeel is van een veehouderij.

Hoe nu verder?

Afgelopen dinsdag heb ik tijdens een bestuurlijk overleg met de minister van I&W en drie gedeputeerden namens de provincies besproken op welke manier we op de korte, middellange en lange termijn om willen gaan met de uitspraak. Besloten is een team van specialisten met hoge urgentie te laten werken aan oplossingsrichtingen voor de vraagstukken die de uitspraak met zich meebrengt.

Bron- en herstelmaatregelen

De uitspraak bevestigt het belang van bron- en herstelmaatregelen en stikstof- en natuurmonitoring. Daarom is besloten om door te gaan met de uitvoering van de bron- en natuurherstelmaatregelen en bovendien te zoeken naar extra bronmaatregelen in de diverse sectoren. Uit de uitspraak volgt dat bronmaatregelen vast moeten staan voordat ze mogen worden betrokken in een passende beoordeling. Samen met sectoren zal worden gezocht naar nieuwe bronmaatregelen die voldoende kunnen worden verankerd. Dergelijke maatregelen dragen bij aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuur. De resulterende ammoniakreductie is tevens van belang om te voldoen aan de NEC-richtlijn en voor de gezondheidsdoelen uit het Schone Lucht Akkoord. Om zicht te houden op de resultaten blijft ook monitoring van belang.

Korte termijn

De komende weken is de energie gericht op het helder krijgen van de gevolgen van de uitspraak. Voor de verschillende initiatiefnemers en betrokken partijen moet zo snel mogelijk duidelijk worden waar ze aan toe zijn. De bevoegde gezagen zullen inventariseren welke projecten (waaronder MIRT-projecten) door deze uitspraak in de knel komen. Ook zal gewerkt worden aan een oplossing om op een pragmatische wijze invulling te geven aan de eisen van de Afdeling omtrent beweiden en bemesten. Daarnaast is het noodzakelijk om tot een oplossing te komen voor de activiteiten die in de afgelopen jaren via meldingen zijn geregistreerd. Voor deze vraagstukken zal ik samen met de betrokken overheden en in overleg met betrokken sectororganisaties een aanpak ontwikkelen. Voor het zomerreces zal ik uw Kamer nader informeren over hoe ik invulling wil geven aan bovengenoemde acties.

Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Natura 2000/ PAS

Ons kenmerk
DGNVLG-NP /19140219

Middellange termijn

Het is duidelijk dat het PAS niet meer gebruikt kan worden als passende beoordeling voor toestemmingsverlening. Dat wil niet zeggen dat alle vergunningverlening daarmee helemaal stil komt te liggen. Met een individuele passende beoordeling die voldoet aan de randvoorwaarden die de Afdeling schetst is dit wel mogelijk.

Als gevolg van de uitspraak geldt als voorwaarde bij toestemmingsverlening dat zodanige maatregelen moeten worden getroffen dat verzekerd is dat de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden niet toeneemt. Dat kan door maatregelen verbonden aan de activiteit zelf (intern salderen), of – onder strikte voorwaarden – door saldering met de effecten van beëindiging of beperking van andere activiteiten (extern salderen). Individuele toestemmingsverlening is ook mogelijk op basis van een andere ecologische onderbouwing waaruit blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied niet worden aangetast, ondanks een toename van stikstofdepositie van het betreffende project. Het is aan het betreffende bevoegde gezag om hierover te oordelen. Hierbij is aandacht voor een eenduidige handelwijze tussen de bevoegde gezagen.

Wanneer uit een individuele passende beoordeling niet de vereiste zekerheid kan worden verkregen dat er geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied, zal alleen toestemming kunnen worden verleend aan de hand van de ADC-toets. Een toestemming op basis van de ADC-toets kan alleen worden verleend indien wordt voldaan aan de volgende drie voorwaarden: er zijn geen alternatieve oplossingen (A), het project is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang (met inbegrip van redenen van sociale of economische aard) (D), en de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura-2000 bewaard blijft (C). Het resultaat van de compensatie moet in beginsel bereikt zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt.

Ik vind het belangrijk tussen Rijk en provincies afspraken te maken over toestemmingsverlening op de korte en middellange termijn, om zo te voorkomen dat er een onevenwichtige situatie tussen economische sectoren of belangen ontstaat.

Lange termijn

Het blijft de ambitie om het stikstofoverschot aan te pakken. Het is een gezamenlijke uitdaging om de aanpak zo in te richten dat er recht wordt gedaan aan (bescherming van) de natuurkwaliteit in combinatie met perspectief voor economische ontwikkeling en behapbare administratieve lasten. Daarbij is het streven om middels een quick scan te verkennen of het mogelijk is om te komen tot een integrale aanpak voor het terugdringen van schadelijke emissies.

Bij het vormgeven van deze aanpak zal ik mijn bestuurlijke partners nadrukkelijk betrekken. Bovendien spreek ik graag met uw Kamer en met de Europese Commissie over de invulling van het toekomstig stikstofbeleid. Ook wil ik

Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Natura 2000/ PAS

Ons kenmerk
DGNVLG-NP /19140219

maatschappelijke partijen betrekken bij de gedachtevorming over de mogelijkheden van zo'n nieuwe aanpak. Hierbij zal ik de ammoniakdialoog die ik onder leiding van het Rathenau Instituut heb gevoerd in acht nemen. In de hierboven aangekondigde Kamerbrief zal ik ook nader ingaan op hoe ik het proces wil inrichten om te komen tot een nieuwe integrale emissie-aanpak.

Tot slot

De Afdeling heeft een stevige uitspraak gedaan. Een onvermijdelijke consequentie van de uitspraak is dat de mogelijkheden om toestemming te krijgen voor toekomstige activiteiten die stikstofuitstoot veroorzaken aanzienlijk kleiner zal zijn dan tot nu toe. Dat heeft effect op alle initiatiefnemers in alle sectoren en door heel Nederland.

Tegelijkertijd is het ook belangrijk om maatschappelijke en economische ontwikkelingen mogelijk te maken. In veel gevallen gaat dit (voorlopig) niet zonder uitstoot van stikstof. Dat geldt onder andere voor infrastructurele projecten, woningbouw, stedelijke ontwikkeling, ontwikkelingen in het landelijk gebied en de energietransitie.

De uitspraak van de Afdeling vormt een prikkel om stikstofemissies via innovatie te beperken. Tegelijkertijd zal innovatie alleen onvoldoende zijn om de grote opgave die voor ons ligt in te vullen. De uitspraak noopt tot een fundamentele herbezinning op hoe we met de schaarse stikstofruimte in ons land om willen gaan, hoe we de bestaande stikstofdepositie effectief kunnen terugdringen en hoe we in dit verband natuur wegen ten opzichte van andere maatschappelijke en economische functies.

Ik zal de regie op me nemen om samen met de andere overheden en in dialoog met uw Kamer en andere betrokkenen tot zo'n aanpak te komen.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied**
Cluster Natura 2000/ PAS

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/inv

Ons kenmerk
DGNVLG-NP / 19129618

Datum 29 mei 2019
Betreft Eerste reactie op uitspraak Raad van State inzake het Programma
Aanpak Stikstof

Geachte Voorzitter,

Vanochtend heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (in de rest van de brief aangeduid als 'Afdeling') uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Twee natuurorganisaties, Mobilisation for the Environment (MOB) en werkgroep Behoud de Peel, hebben tegen zes vergunningen beroep ingesteld. Het betreft vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming voor veehouderijen die een beroep doen op de ontwikkelingsruimte van het PAS. Volgens deze organisaties wijkt het PAS op een aantal punten af van de Europese Habitatrichtlijn. Ook is beroep ingesteld tegen beweiden en bemesten zonder vergunning door een aantal landbouwers, op grond van de daarvoor geldende provinciale vrijstelling. In beide zaken heeft de Afdeling nu een uitspraak gedaan.

Uitspraak

De Afdeling stelde in mei 2017 prejudiciële vragen over het PAS aan het Europese Hof van Justitie in Luxemburg. Het Hof deed uitspraak op 7 november 2018. Ik heb uw Kamer hier op 20 november 2018 over geïnformeerd (Kamerstuk 32 670, nr. 141). Het Hof accepteert een systeem als dat van de PAS bij het toestaan van projecten, maar gaf aan dat er zware eisen blijven gelden voor de onderbouwing van het PAS. Het Hof oordeelde daarnaast dat de vrijstelling voor beweiden en bemesten alleen mogelijk is als significante gevolgen voor de natuur op voorhand zijn uit te sluiten.

De Afdeling heeft nu geoordeeld dat het PAS niet aan deze eisen voldoet. Op basis van het PAS wordt vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. De Afdeling stelt dat de huidige motivering niet de wetenschappelijke zekerheid biedt dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuur, en dat een dergelijke toestemming vooraf niet meer gegeven mag worden.

Daarnaast oordeelt de Afdeling dat de vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten niet in overeenstemming is met de Habitatrichtlijn, omdat niet vooraf is uitgesloten dat de betrokken depositie niet leidt tot aantasting van de natuur. Om die reden is een vergunning nodig voor het beweiden en bemesten.

Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Natura 2000/ PAS

Ons kenmerk
DGNVLG-NP / 19129618

Gevolgen PAS

De bevoegde gezagen voor toestemmingsverlening op grond van het PAS hadden voorafgaand aan de uitspraak van de Afdeling besloten om de toestemmingsverlening op basis van het PAS vanaf 23 mei 2019 12.00 uur tijdelijk op te schorten, tot de gevolgen van de uitspraak zorgvuldig in beeld zijn gebracht. Deze opschorting blijft van kracht. Het is ook niet meer mogelijk om meldingen in te dienen.

Bij de Afdeling zelf en bij de rechtbanken liggen nog meer toestemmingsbesluiten die gebaseerd zijn op het PAS in beroep voor. De behandeling van deze zaken was aangehouden in afwachting van de uitspraak in de pilotzaken. De Afdeling is voornemens om in juni duidelijkheid te bieden over de natuurvergunningen voor veehouderijen. De afhandeling van zaken over bestemmingsplannen zal wat langer duren.

Tot slot

Het PAS beoogt doelen voor natuur en economische ontwikkeling in balans te realiseren: de natuur robuuster maken, stikstof verminderen en nieuwe activiteiten mogelijk maken. De Afdeling heeft een duidelijke uitspraak gedaan. Deze uitspraak raakt iedereen die vergunningsaanvragen heeft lopen. Ik vind het van belang om te benadrukken dat mijn ambitie om de hoeveelheid stikstof terug te dringen een prioriteit blijft. Ik ga de uitdaging aan om de balans tussen natuur en economische ontwikkeling te herstellen.

Ik hecht eraan om uw Kamer snel te informeren bij belangrijke ontwikkelingen zoals deze. Vandaar dat ik u nu mijn eerste reactie op hoofdlijnen stuur. Volgende week vindt een bestuurlijk overleg plaats met de PAS-partners. Met hen zal ik bespreken hoe we gevolg kunnen geven aan de uitspraak. Na dit overleg zal ik u nader informeren over de uitkomsten en de consequenties voor het PAS en de vrijstelling voor beweiden en bemesten. Ook zal ik dan een nadere juridische analyse van de uitspraak met u delen. Hiermee kom ik ook tegemoet aan uw verzoek uit de regeling van werkzaamheden van vandaag om een brief te ontvangen over de uitspraak van de Raad van State over het PAS.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Overijsselse partners *Samen werkt beter*

- De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
- De leden van de Tweede Kamer
Postbus 20018,
2500 EA Den Haag

Bestuurlijk overleg Samen werkt beter
p/a: 10.2.e, tel: 038 10.2.e
e: 10.2.e@overijssel.nl
Provincie Overijssel
Postbus 10078 | 8000 GB Zwolle

Zwolle, 18 juni 2019

Onderwerp: Zorgen van Overijsselse partners over PAS-uitspraak Raad van State

Op 29 mei jl. deed de Raad van State uitspraak over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Deze uitspraak heeft grote gevolgen en wij willen u met deze brief, als 14 Overijsselse partners verenigd in Samen werkt beter, onze zorg over deze gevolgen delen met een oproep:

Ondernemers hebben uw steun hard nodig als zij voor natuur hun bedrijf verplaatsen

Sinds 2013 werken wij in Overijssel aan de uitvoering van de Ontwikkelopgave Natura 2000. Wij hebben ons via een akkoord gecommitteerd aan gezamenlijke uitvoering van deze opgave. Inmiddels zijn de eerste inrichtingsplannen gereed en met andere plannen zijn wij vol op stoom. Bij elk plan stoppen diverse partijen veel energie in de zoektocht naar een duurzaam evenwicht tussen ecologie en economie. Om dit evenwicht te bereiken is het in enkele gevallen noodzakelijk over te gaan tot verplaatsing van een of meer agrarische bedrijven. Wij realiseren daarmee zowel herstel van de natuur als perspectief voor de landbouw. Een deel van die plannen is nu in uitvoering. Betrokken agrarische ondernemers nemen, na jaren van dubben en onderhandelen, een dapper besluit om mee te werken aan verplaatsing van hun bedrijf. Hoe groot is hun (en onze) schrik dat de uitspraak van de Raad van State nu roet het eten gooit! Er is ons op dit moment in ieder geval een situatie bekend waarbij een ondernemer zijn oude bedrijf heeft verkocht en de bank afziet van financiering van het nieuwe bedrijf, omdat er geen onherroepelijke vergunning op grond van de Wet natuurbescherming is. Wij roepen u op zorg te dragen voor het oplossen van acute knelpunten van ondernemers die op deze wijze buiten hun schuld hun bedrijf dreigen te verliezen.

Wij staan voor een dilemma

Met de uitspraak van de Raad van State is het helder dat we geen voorschot kunnen nemen op verwacht natuurherstel en dat die eerst bewezen effectief moeten zijn en tegelijkertijd de bronmaatregelen geëffectueerd moeten worden. Het op voorhand uitgeven van ontwikkelingsruimte is niet langer toegestaan. De maatregelen voor natuurherstel staan wat ons betreft niet ter discussie en staan geprogrammeerd in de inrichtingsplannen. De uitvoerbaarheid van de samenhangende economische component is als gevolg van de PAS-uitspraak op korte termijn onzeker geworden. Wij staan hier voor de situatie dat door de uitspraak alles lijkt te stagneren terwijl voortzetting van uitvoeren van de herstelmaatregelen juist geboden is. Daarbij blijft het ons inziens noodzakelijk om ook technologische ontwikkelingen en innovatieve oplossingen mee te kunnen nemen. Ons dilemma is hoe komen we hier uit! Dit dilemma vraagt om een duurzame en misschien ook wel integrale gebiedsgerichte oplossing. Een dergelijke integrale oplossing is alleen mogelijk door tegemoet te komen aan de uitspraak van de Raad van State en door op landelijk niveau juridisch harde afspraken te maken. Wij hopen

u met dit schrijven inzicht te geven in de aard van praktische problemen die de uitspraak van de Raad van State met zich mee brengt, opdat dit kan bijdragen aan een oplossing.

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard

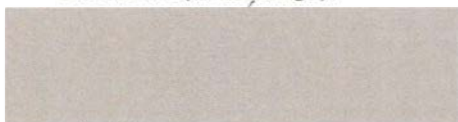
Wij hebben de afgelopen jaren in de gebiedsprocessen hard gewerkt aan het bouwen van vertrouwen tussen behartigers van belangen van landbouw en natuur. Dit ook in de wetenschap dat dit vertrouwen een essentiële voorwaarde is om te komen tot gedragen gebiedsplannen en tot uitvoering te komen van natuurherstelmaatregelen waarbij ook perspectief voor economische ontwikkeling in meer bredere zin mogelijk is. Alle partijen in Samen werkt beter willen de instandhoudingsdoelen bereiken in een vitaal landelijk gebied. Wij zijn er dan ook echt trots op dat onze samenwerking heeft geleid tot een door alle partijen gedragen plan in Natura 2000-gebieden zoals bijvoorbeeld , het Springendal en Dal van de Mosbeek, Landgoederen Oldenzaal, Uitwaarden Zwarte Water en Vecht en Punthuizen- Stroothuizen. Het heeft lang geduurd voordat ondernemers ruimte voelden om de stap zetten naar bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer of bedrijfsverplaatsing. Nu velen dan eindelijk zo ver zijn laat de uitspraak van de Raad van State zien dat dit vertrouwen zeer kwetsbaar is: het legt een zware hypotheek op de gebiedsprocessen. Economisch perspectief is een onmisbare voorwaarde om de uitvoering van de plannen voor natuurherstel mogelijk te maken. Hiervoor zijn nieuwe afspraken en beleid op landelijk niveau nodig. Wij vragen u met klem om hierin met spoed te voorzien.

Ondertekening door voorzitter en 14 deelnemers aan het bestuurlijk overleg 'Samen werkt beter':

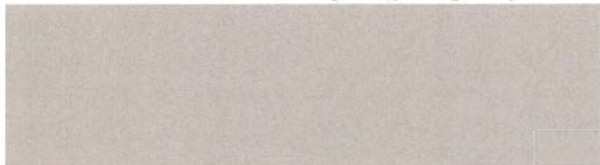
Voorzitter bestuurlijk overleg (A. van Vliet):



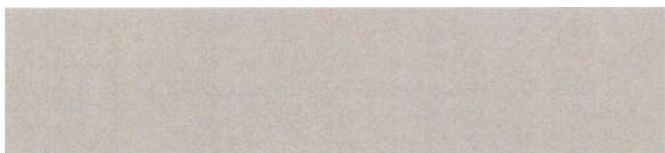
LTO Noord (K. de Lange):



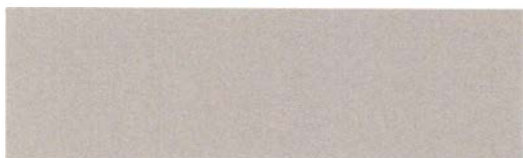
Natuur en Milieu Overijssel (M. Nijboer):



Boerennatuur Overijssel (H. Menkveld):



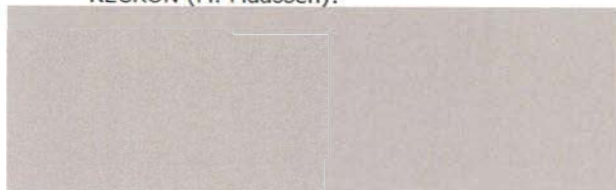
Overijssels Particulier Grondbezit (J.R. de Vos van Steenwijk):



Natuurmonumenten (M. Korf):



RECRO (M. Maassen):



Staatsbosbeheer (H. Brink):



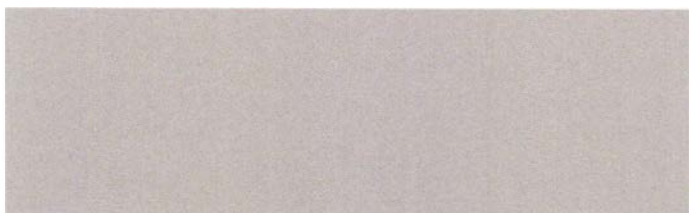
VNG Overijssel (W. Wagemans):



VNO-NCW (C. Netjes):



Waterschap Drents Overijsselse Delta (H. Pereboom):



Waterschap Rijn en IJssel (C. Roos en H.Th.M. Pieper):



Waterschap Vechtstromen (N. Aarnink):



Ontwikkeling AERIUS Calculator 2019

Plan van aanpak – 18 juni 2019

1. Inleiding

Uit de uitspraak van de Raad van State volgt dat AERIUS Calculator nog steeds kan worden gebruikt voor het bepalen van de stikstofdepositie door een project of een andere handeling. De momenteel beschikbare versie van AERIUS Calculator (versie 2016L) zal wel op onderdelen moeten worden aangepast en geactualiseerd.

In opdracht van de Taskforce, en met instemming van het PMT, is RIVM gestart met het doorvoeren van de vereiste en gewenste aanpassingen in AERIUS Calculator met als doel om zo snel mogelijk een versie beschikbaar te hebben die in het kader van toestemmingsbesluiten kan worden gebruikt. De wens om zo snel mogelijk een versie beschikbaar te stellen is ook uitgesproken in het bestuurlijk overleg van 4 juni jl.

Uitgangspunt voor dit plan van aanpak is dat uiterlijk in **juli 2019** een nieuwe versie van Calculator beschikbaar moet komen om te voorzien in de bestuurlijke wens om zo snel mogelijk beschikking te hebben over een nieuwe versie van Calculator. **11.1**

Er is geen wijziging vereist van de Regeling natuurbescherming om een aangepaste versie van Calculator te kunnen gebruiken (artikelen waarin Calculator nu is voorgeschreven zijn niet meer van toepassing als gevolg van de Raad van State uitspraak). Dit betekent dat nu ook andere rekenmodellen toegepast kunnen worden. Een snelle beschikbaarheid van Calculator 2019 is mede belangrijk om de status van Calculator als 'het instrument voor depositieberekeningen' te behouden.

Dit plan van aanpak beschrijft:

- de aanpassingen die in Calculator 2019 (versie juli 2019) worden doorgevoerd
- de werkzaamheden
- de planning
- de organisatie van de uitvoering
- de kosten.

2. Aanpassingen in AERIUS Calculator 2019 (versie juli 2019)

In samenspraak met PAS partners is een inventarisatie gemaakt van gewenste aanpassingen in AERIUS Calculator. Op basis daarvan zijn aanpassingen benoemd en uitgewerkt die meegenomen worden in de ontwikkeling van Calculator 2019 (versie juli 2019). De aanpassingen zijn beschreven in bijlage A. Het betreft met name aanpassingen met betrekking tot:

- het verwijderen van PAS-gerelateerde (beleid)uitgangspunten
- het actualiseren van de (emissie)gegevens.

Voor deze aanpassingen geldt dat deze naar verwachting realiseerbaar zijn binnen de planning.

Uit de inventarisatie zijn ook (mogelijk) relevante aanpassingen naar voren gekomen waarover nog nadere afstemming (discussie) en uitwerking (onderzoek) vereist is. Deze zijn toegelicht in bijlage B.

Advies is om parallel aan doorvoeren van de korte termijn aanpassingen in Calculator 2019 (versie juli 2019) te starten met het onderzoeken en uitwerken van de overige gewenste aanpassingen en verbeteringen. Dat valt buiten de scope van dit plan van aanpak en hierover zullen aparte afspraken moeten worden gemaakt.

18 juni 2019, eindconcept

Uitgangspunt van dit plan van aanpak is dat met het beschikbaar stellen van een versie van Calculator niet wordt gewacht op de resultaten van deze nadere onderzoeken en uitwerkingen, en de eventuele verwerking hiervan in Calculator.

Wachten op de resultaten van het onderzoek en de verwerking in Calculator betekent dat op korte termijn geen Calculator beschikbaar zal voor projecten en activiteiten. Dat brengt een risico met zich mee voor de planning van deze projecten en activiteiten (ook omdat onduidelijk is op welke termijn een nieuwe versie van Calculator dan beschikbaar kan komen).

3. Stappen en planning

1. Bepalen en uitwerken uitgangspunten/eisen voor AERIUS Calculator 2019

Deze stap is al in beginsel afgerond. Het resultaat van deze stap is het overzicht van de aanpassingen in bijlage A.

2. Uitvoering werkzaamheden

De werkzaamheden betreffen het doorvoeren van de aanpassingen in Calculator en het testen van de aangepaste Calculator (systeemtesten).

Ook de gewenste acties om te komen tot een kaart met achtergronddeposities die in Calculator 2019 kan worden opgenomen maken deel uit van de werkzaamheden.

Een deel van de werkzaamheden is al uitgevoerd. De actuele emissiefactoren voor stallen en wegverkeer zijn bijvoorbeeld al verwerkt.

3. Opleveren en beoordelen AERIUS Calculator 2019

Ter beoordeling van de opgeleverde versie van AERIUS Calculator 2019 vindt een GAT plaats. Mogelijk worden op basis hiervan nog aanpassingen doorgevoerd. Over de precieze invulling van de GAT en wie hierbij wordt betrokken worden nog afspraken gemaakt.

4. Vrijgeven (publiceren) AERIUS Calculator 2019

Uitgangspunt is dat deze versie ook wordt gepubliceerd op www.aerius.nl. Er zal een toelichtende tekst nodig zijn over het toepassingsgebruik van deze versie (op de webpagina met de link naar deze versie).

5. Opstellen documentatie

RIVM stelt documentatie op (handboek, conform de factsheets van AERIUS).

Naast de technische documentatie is naar verwachting ook behoefte aan handreikingen of instructies voor gebruikers (voor gebruik van deze versie van AERIUS bij projectspecifieke passende beoordelingen). Het opstellen van een dergelijke handleiding/instructie valt buiten de scope van dit plan van aanpak. Hierover zullen apart afspraken worden gemaakt. **11.1**

4. Planning

Weekplanning, op basis van de inschatting van RIVM dat de doorlooptijd van het doorvoeren van de aanpassingen tenminste vier weken duurt, inclusief de systeemtesten.

	17-21 juni	24-28 juni	1-5 juli	8-12 juli	15-19 juli	22-26 juli
1. Bepalen en uitwerken uitgangspunten						
2. Uitvoeren aanpassingen en systeemtesten						
aanleveren voorstel aanpassing pdf (BIJ12)		X				
opleveren kaart achtergronddeposities (RIVM)					X	
3. Opleveren en beoordelen concept versie						
4. Publiceren AERIUS Calculator 2019.1						X
5. Opstellen documentatie						

5. Organisatie

RIVM voert de werkzaamheden uit, in opdracht van PMT.

IenW (10.2.e) is voor dit project aanspreekpunt binnen PMT.

IenW (10.2.e) coördineert de uitvoering van de werkzaamheden.

Projectleider bij RIVM is 10.2.e.

De leden van het CAB vormen de begeleidingsgroep. Hoofdtaken van de begeleidingsgroep:

- advisering over de vereiste en gewenste aanpassingen
- beoordelen opgeleverde versie (deelname aan GAT)
- beoordelen documentatie.

6. Kosten

11.1

Bijlage A. Aanpassingen in Calculator 2019 (versie juli 2019):

- A. Er wordt geen drempel (ondergrens) gehanteerd in de berekening van depositiebijdragen. De bijdragen worden dus berekend tot 0 mol/ha/jaar (en niet tot 0,05 mol/ha/jaar). Calculator rekent tot op 8 decimalen, wat betekent dat wordt gerekend tot 0,00000000. RIVM heeft aangegeven geen rekenkundige motivatie te kunnen geven voor afronding van deze waarden in Calculator op minder decimalen. Een keuze om in de passende beoordeling bijvoorbeeld alleen de waarden mee te nemen die afgerond 0,00 mol/ha/jaar bedragen zal dus een beleidsmatige keuze zijn die buiten Calculator wordt gemaakt (nabewerking op de geëxporteerde rekenresultaten met AERIUS). Het voorgaande geldt voor bronnen die worden doorgerekend met OPS. Wegen worden doorgerekend met SRM2. De SRM2 implementatie heeft een maximale rekenafstand van 5 km (begrenzing in het model zelf). Ook voor SRM2 geldt dat binnen die maximale rekenafstand geen drempel wordt gehanteerd in de berekening van de depositiebijdrage.

Doorrekenen tot 0 betekent dat ook bij relatief kleine bronnen bijdragen tot in vrijwel heel Nederland worden berekend. Dat kan gevolgen hebben voor de performance van Calculator (wanneer meerdere gebruikers het tegelijk gebruiken). Dit heeft de aandacht van het RIVM.

- B. De PAS-gerelateerde functionaliteiten in AERIUS Calculator wordt verwijderd:
- a. de opties 'afstandsgrenswaarde' en 'tijdelijk project' in de 'rekenconfiguratie'
 - b. kaartlaag 'beschikbare ontwikkelingsruimte' en andere verwijzingen naar de ontwikkelingsruimte.

Een gevolg van de Raad van State uitspraak is dat middeling van een tijdelijke bijdrage over 6 jaar op dit moment niet meer mogelijk is. Ook voor tijdelijke projecten zal Calculator nu de maximale depositiebijdrage in een jaar moeten berekenen. 11.1

- C. Er wordt gerekend binnen alle Natura 2000-gebieden. Daarbij wordt in Calculator 2019 (juli 2019) gerekend op de relevante hexagonen met stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten, inclusief de hexagonen die volgen uit het veegbesluit van LNV (dat in 2018 in ontwerp is gepubliceerd, en naar verwachting op korte termijn in werking treedt). Daarmee sluit Calculator 2019 aan op het criterium dat ook is gehanteerd in de berekeningen voor M18.3, maar dan dus toegepast op alle Natura 2000-gebieden.

11.1

11.1

11.1

11.1

Calculator 2019 biedt gebruikers overigens de mogelijkheid om zelf met een afwijkend rekengrid te rekenen.

De wensen en ideeën over opname van een groter standaard rekengrid in Calculator kunnen nader worden geïnventariseerd en uitgewerkt. Dat is een actie die buiten de scope van dit plan van aanpak valt. Deze actie is opgenomen in bijlage B.

- D. Buitenlandse natuurgebieden wel meenemen in het rekengrid. RIVM heeft aangegeven dat de kwaliteit van de data over de buitenlandse gebieden erg matig is (geen garantie dat begrenzing juridisch juist is, onduidelijke benamingen,...). In Calculator 2016L zijn de buitenlandse gebieden wel meegenomen. In M18.3 is gekozen om deze gebieden niet mee te nemen, ook niet in Calculator. **11.1**

Wel zal RIVM een toelichting opstellen over de kwaliteit van de data van deze buitenlandse gebieden, die ook wordt toegevoegd aan de documentatie van AERIUS Calculator 2019.

- E. Opnemen actuele emissiefactoren stallen, wegverkeer en scheepvaart.

Voor wegverkeer betreft het de emissiefactoren die in maart 2019 beschikbaar zijn gekomen. Voor scheepvaart betreft het de emissiefactoren voor binnenvaartschepen en zeeschepen die begin 2019 en in 2018 beschikbaar zijn gekomen. De emissiefactoren voor stallen, op basis van de meest recente waarden in de Regeling ammoniak en veehouderij, zijn 12 juni 2019 geleverd aan RIVM door BIJ12.

- F. Mogelijkheid tot export van een pdf beperken tot één optie waarbij in de pdf verwijzingen naar PAS zijn verwijderd. Hierbij wordt de pdf 'eigen versie' als vertrekpunt genomen (omdat hierin ook resultaten van eigen rekenpunten worden weergegeven). Het toevoegen van onderdelen in de pdf is binnen de planning niet mogelijk. PAS-bureau doet een voorstel voor de punten die in het pdf moeten worden weggelaten.

- G. Opnemen van een waarde voor de achtergronddepositie. **11.1**

. Uitgangspunt is dat wordt uitgegaan van achtergrondconcentraties voor een achterliggend kalenderjaar, waarin is uitgegaan van beschikbare gegevens over de 'feitelijke' emissies. Waarden voor toekomstjaren (prognoses) worden nu, in het licht van de Raad van State uitspraak, niet beschouwd als bruikbaar voor gebruik bij de toestemmingsverlening.

Er komen op korte termijn in ieder geval kaarten met depositiewaarden per relevant hexagoon voor 2015 beschikbaar (in kader van afhechting van M18.3). Om te komen tot een actuele kaart voor opname in Calculator 2019 (versie juli 2019) zal RIVM de depositiewaarden voor 2015, zoals berekend met M18.3, schalen naar het meeste recente basisjaar van de emissieregistratie (2017). Een nadere toelichting op de totstandkoming van de achtergronddeposities wordt nog worden opgesteld door RIVM en gedeeld met de CAB.

Bijlage B. Mogelijke aanpassingen die nader onderzocht moeten worden

11.1

. Deze zijn hieronder aangegeven. De gewenste nadere afstemming en uitwerking valt buiten de scope van dit plan van aanpak en hierover zullen aparte afspraken moeten worden gemaakt.

- De wijze waarop OPS rekening houdt met de effecten van de uittreedsnelheid/brondiameter en bebouwing op de verspreiding verschilt van de wijze waarop STACKS dat doet. De Raad van State plaatst op basis hiervan vraagtekens bij de geschiktheid van AERIUS voor berekeningen van depositiebijdragen op korte afstand van stallen. De wijze hoe hier nu mee kan worden omgegaan vraagt nog nadere uitwerking en afstemming. RIVM kijkt hier momenteel ook inhoudelijk naar. 11.1
- Er zijn meer aanpassingen die op middellange termijn relevant kunnen zijn om te verwerken in Calculator. In oktober 2019 is bijvoorbeeld een actualisatie van de RAV voorzien. Ook worden bijvoorbeeld habitatkaarten periodiek verbeterd. 11.1
- In Calculator 2019 (versie juli 2019) wordt in alle Natura 2000-gebieden gerekend op de relevante hexagonen met stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten, inclusief de hexagonen die volgen uit het veegbesluit van LNV. Er zijn binnen de CAB verschillende ideeën over het hanteren van een groter rekengrid en de criteria die daarbij gehanteerd kunnen worden. 11.1
- Calculator is met de uitspraak van de Raad van State niet langer wettelijk voorgeschreven in de Regeling natuurbescherming. Dat maakt het niet vereist om de Regeling nu aan te passen om Calculator 2019 te kunnen gebruiken. Vraag is in hoeverre het gewenst is om de Regeling aan te passen om ervoor te zorgen dat Calculator 2019 alsnog wordt voorgeschreven. Ook in het licht van de mogelijk ongewenste situatie dat verschillende modellen naast elkaar gebruikt gaan worden.
- 11.1
- Er blijft behoefte aan de mogelijkheid voor export van een pdf in Calculator. In Calculator 2019 (versie juli 2019) wordt uitgegaan van een 'uitgeklede' pdf (waaruit PAS verwijzingen zijn verwijderd). Voor de toekomst kan behoefte zijn aan een aangepaste pdf.

TER ADVISERING

Aan de Minister

Directoraat-generaal Klimaat
en Energie

Auteur

T 06 [redacted]
@minezk.nlDatum
20 juni 2019Kenmerk
DGKE / 19149148

nota

consequenties energieprojecten uitspraak Raad van
State PAS

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

plv. directeur WenO
mw. V.G. PietermanDirecteur WenO
Meindert SmallenbroekPlv.DGKE
10.2.e [redacted] i/a Sandor
Gaastra

B&I

BBR-paraaf

Aanleiding

Op vrijdag 21 juni van 10:00 tot 10:30 neemt u deel aan een BWO over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Aanleiding voor het BWO is de recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het PAS niet mag worden gebruikt om toestemming te verlenen aan activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op beschermde Natura 2000-gebieden. Donderdagavond vindt hierover een plenair debat plaats met de ministers van LNV, BZK en IenW. De uitspraak heeft gevolgen voor belangrijke economische projecten en energieprojecten die door EZK worden uitgevoerd en heeft daarnaast forse consequenties voor individuele ondernemers. In de nota is een tabel opgenomen waarin de projecten die geraakt worden zijn opgenomen, inclusief een overzicht van de impact die de uitspraak op deze projecten heeft.

Advies

- 11.1 [redacted]

Ontvangen BBR

Kernpunten

Essentie uitspraak

Voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op beschermde natuurgebieden is een natuurvergunning (Wnb-vergunning) vereist, vanwege het schadelijke effect van stikstof op natuur. Het PAS voorziet in een systematiek op grond waarvan die natuurvergunningen konden verleend, waarbij vooruit werd gelopen op de (onzekere) positieve gevolgen van maatregelen die werden genomen om de schadelijke gevolgen van stikstof op natuurgebieden te verminderen. Het Nederlandse beleid is echter in strijd met de Europese natuurwetgeving, oordeelt de Raad van State.

De uitspraak van de Raad van State heeft tot gevolg dat geen natuurvergunningen meer mogen worden verleend op basis van het PAS. Ook de voorwaarden voor het verlenen van natuurvergunningen zonder het PAS zijn aangescherpt. De uitspraak leidt er daarnaast toe dat ook voor heel lage deposities van stikstof een natuurvergunning vereist is. Dit geldt eveneens voor activiteiten die al plaatsvinden en die op grond van het PAS waren vrijgesteld van de vergunningplicht. Een groot aantal economische ontwikkelingen wordt hierdoor geraakt.

Aanpak

LNV heeft de regie en beleidsmatige verantwoordelijkheid in het PAS dossier en acteert voortvarend om de ontstane problematiek het hoofd te bieden. Onder regie van de minister van LNV is een organisatiestructuur opgezet voor de aanpak van het stikstofprobleem voor de korte, middellange en de lange termijn. Er wordt een DG-overleg ingericht onder regie van DG Osinga (LNV), waarin namens EZK DG Gastra deelneemt, naast bestuurders van IPO/provincies, IenW/RWS, UvW, VNG, Defensie en BZK.

Gelet op het belang van de energietransitie en economische ontwikkeling is het van belang dat EZK actief betrokken is en blijft bij het zoeken naar oplossingen en het realiseren van een nieuwe toekomstbestendige stikstofaanpak, zowel op korte als lange termijn. In de voorgestelde aanpak van LNV wordt EZK goed betrokken.

Gevolgen voor de uitvoering van projecten

- Voor verschillende EZK projecten was voorzien om nog dit jaar gebruik te maken van het PAS. Door de uitspraak van de RvS is dit niet meer mogelijk. Deze projecten zullen naar alle waarschijnlijkheid alleen kunnen worden toegestaan indien wordt voldaan aan de volgende drie voorwaarden: er zijn geen alternatieve oplossingen (A), het project is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang (D), en de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura-2000 bewaard blijft (C). Deze zogeheten ADC-toets leidt tot vertraging voor projecten en tot extra kosten voor natuurcompensatie. 11.1
- De hierdoor op te lopen vertraging van met name windenergie op zee projecten (kavels en aansluiting op het landelijk hoogspanningsnet) leidt ook tot vertraging in de verduurzaming van de energievoorziening. Hiermee komt mogelijk het realiseren van de klimaatdoelstellingen in gevaar. Tevens leidt

Directoraat-generaal Klimaat
en Energie

het tot verlies van vertrouwen door marktpartijen in de uitrol van windenergie op zee in Nederland. In verband met voorbereidingen door marktpartijen op de beoogde uitrol, zal vertraging leiden tot extra kosten.

Kenmerk
DGKE / 19149148

Risico's voor nieuwe investeringsprojecten en potentiële investeringsprojecten.

- Diverse (buitenlandse) investeringsprojecten waarvoor nog geen natuurvergunning is aangevraagd maar die wel tot een substantiële stikstoftoename leiden, krijgen nu te maken met een extra onzekerheid.
- De ontwikkeling van het havenindustriële complex (HIC) in Rotterdam was binnen het PAS aangemerkt als prioritair project waardoor er ontwikkelruimte beschikbaar was. Deze duidelijkheid is nu verdwenen en maakt het vestigingsklimaat voor potentiële investeerders onzeker. Zowel de Havenbedrijven als de NFIA hebben hierover vragen gekregen.
- Gezien de noodzakelijke vervangings- en uitbreidingsinvesteringen in het kader van de klimaatopgaven betekent dit voor bedrijven en de ambities voor de industrie een extra risico. Ook voor industriële investeringsprojecten op andere bedrijventerreinen kan dit een rol spelen wanneer sprake is van negatieve effecten op natuurgebieden.
- Het risico is aanwezig dat de focus van deze (potentiële) investeerders wordt verlegd naar andere landen.

Impact op de klimaatopgaven van het kabinet / Klimaatakkoord Industrie

- De onzekerheid voor lopende en toekomstige investeringsprojecten lijkt onvermijdelijk te gaan leiden tot vertraging van projecten dan wel verlies van projecten aan het buitenland.
Eventuele vertraging van projecten zoals Porthos (CCS/CCU) in Rotterdam en Waste2Chemicals projecten hebben gevolgen voor het realiseren van de CO2 reductie doelstellingen in het klimaatakkoord.

Directoraat-generaal Klimaat
en Energie

Kenmerk
DGKE / 19149148

Toelichting

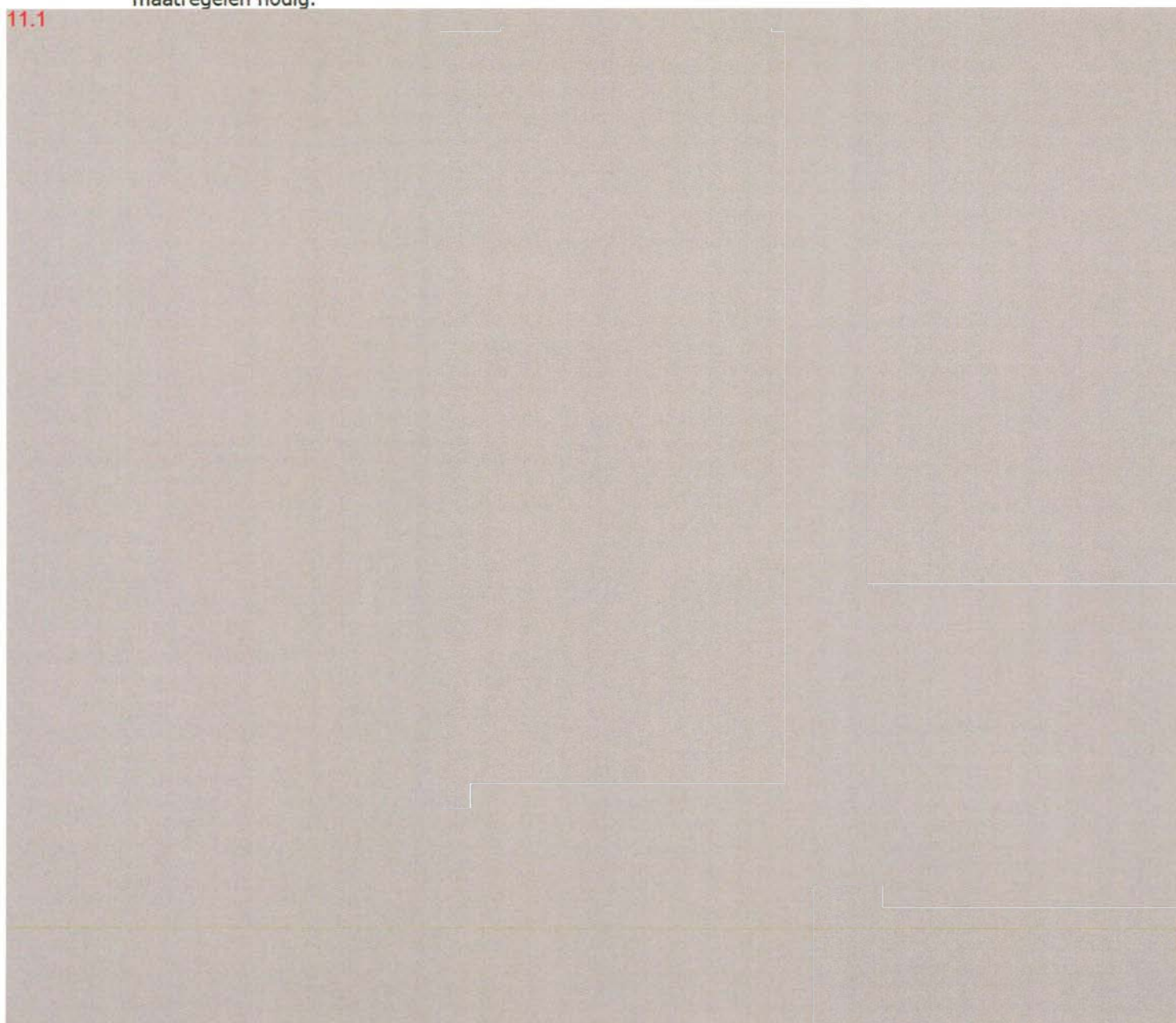
Overzicht van projecten die mogelijk worden geraakt door de PAS uitspraak met een indicatie van het risico.

Groen: vooralsnog geen risico.

Oranje: project heeft extra aandacht, op termijn extra maatregelen nodig.

Rood: Groot risico op vertraging en extra kosten, op korte termijn zijn maatregelen nodig.

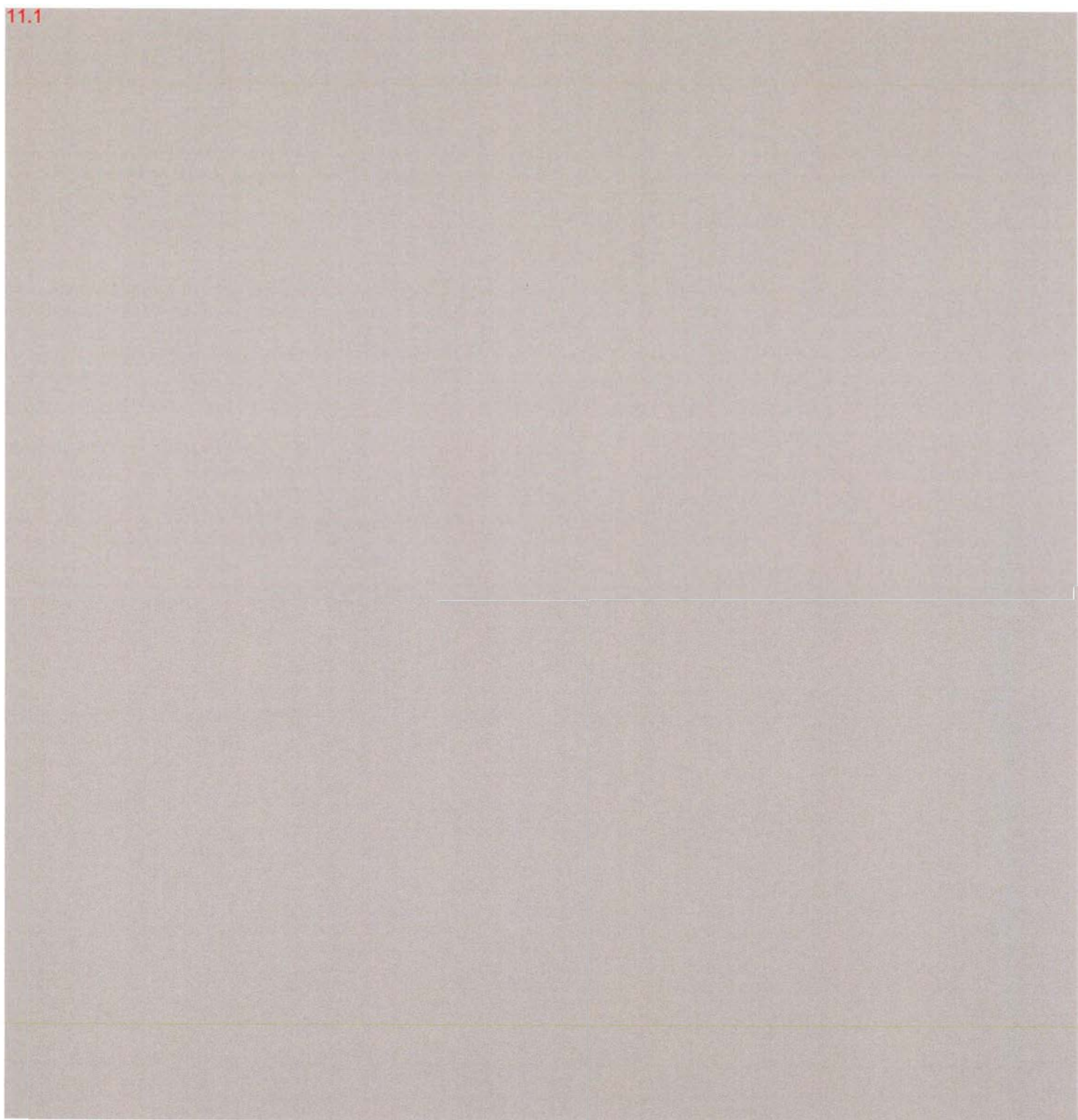
11.1



Directoraat-generaal Klimaat
en Energie

Kenmerk

11.1



Directoraat-generaal Klimaat
en Energie

Kenmerk
DGKE / 19149148

11.1



Verslag Interbestuurlijke Commissie 27 juni 2019

Datum	27 juni 2019
Onderwerp	Verslag Interbestuurlijke Commissie 27 juni 2019
Aanwezig	Johan Osinga (voorzitter, LNV), Donné Slangen (LNV), 10.2.e (IenW), 10.2.e (AZ), Sandor Gaastra (EZK), Erik Jan van Kempen (BZK), Joep Wijnands (DEF), Wouter Raab (FIN), 10.2.e (IPO), 10.2.e (VNG), 10.2.e (UvW)
Afwezig	
C.c.	Els van Schie (RIVM)

1. Opening vergadering en welkom

Johan Osinga heet iedereen welkom bij de nieuw opgerichte Interbestuurlijke Commissie. Er is een ingewikkelde situatie door de uitspraak ontstaan, dit vormt een grote uitdaging die veel departementen raakt. Deze commissie is daarom opgericht met een brede vertegenwoordiging, om te zorgen voor een gezamenlijke aanpak.

2. Terugblik plenair debat, moties en stemmingen

Er wordt gezien dat de uitspraak veel los maakt. Ook in andere commissies komen vragen over deze uitspraak, een gezamenlijke lijn en goede communicatie is essentieel.

3. Eerste concept instemmingsbesluit adviescollege

Vanuit de Tweede Kamer is een vraag gekomen om een adviescollege op te richten. Hier besproken wordt een concept instemmingsbesluit. Het adviescollege krijgt een drietal opdrachten, namelijk beziën wat de korte termijn opties zijn, een afwegingskader voor projecten opstellen en op de lange termijn tot een advies te komen. Voor de eerste twee opdrachten krijgen zij 2 maanden, voor de laatste 11 maanden. Voor het reces moet deze commissie worden ingesteld, gaat daarom mee in de laatste ministerraad van 12 juli.

Focus voor het adviescollege voor de korte termijn wordt niet het huidige instrumentarium ter discussie te stellen, maar kijken of en welke aanvullende mogelijkheden er zijn. Afgesproken wordt dat eventuele wijzigingsvoorstellen nog doorgestuurd worden uiterlijk vrijdag 28 juni. Indien er suggesties zijn voor deelnemers aan het adviescollege, kunnen deze doorgegeven worden.

De Interbestuurlijke Commissie vraagt nog aandacht voor informatievoorziening naar de commissie vanuit het adviescollege. Hiervoor zullen afspraken gemaakt worden.

4. Vooruitblik acties stikstofdossier

Er is een eerste poging gedaan om de acties op het stikstofdossier in beeld te brengen, iedereen wordt uitgenodigd om zo nodig aan te vullen.

Vanuit I&W wordt aangegeven dat zij nog behoefte hebben aan een praktische uitwerking van de cumulatietoets.

5. Afspraken inventarisatielijst van projecten die geraakt worden door uitspraak RvS

De Tweede Kamer heeft gevraagd om een lijst met projecten die geraakt worden door de uitspraak van de Raad van State. Er ligt een voorstel hoe we komen tot een inventarisatielijst van projecten die geraakt worden door de uitspraak van de RvS. Voor het Rijk betekent dit dat zij uiterlijk 12 juli alle projecten aanleveren. Uitgangspunt hierbij is dat er liever te veel dan te weinig projecten op deze lijst staan.

Vanuit de Interbestuurlijke Commissie wordt uitgesproken de lijst voor 12 juli in te leveren, met de kanttekening dat je nooit het complete beeld zult hebben. Daarom zal een disclaimer worden toegevoegd dat deze lijst niet compleet is. Voor het Rijk maken we deze wel zo compleet en concreet mogelijk, met aandacht om geen projecten op de lijst te zetten die afgerond of geannuleerd zijn. Rondom beheer en onderhoud en vervanging en renovatie verzorgt Rijkswaterstaat nog een definitie. Het is van belang dat we dezelfde definitie hanteren.

Voor de decentrale overheden zullen ligt de uiterlijke inleverdatum van projecten op 1 september. Hierbij zullen categorieën gehanteerd worden, waarbij kun je ook nog denken aan het aangeven van bandbreedtes. De lijst aan projecten in AERIUS kan hiervoor als basis dienen, maar die is niet volledig compleet.

6. Toelichting organisatiestructuur stikstofdossier

Er wordt een toelichting gegeven op de nieuwe organisatiestructuur. De nieuwe programmaorganisatie bestaat uit een basis aan onderdelen van juridisch, communicatie, inhoud en bestuurlijk. Hieronder zitten drie projecten voor korte termijn, een afwegingskader en prioritering projecten en een lange termijn project. Hierboven komt een programmadirecteur. Deze commissie zal daarboven zitten, met een Bestuurlijk Overleg daarboven. Daarnaast staat het adviescollege.

Afgesproken wordt dat de presentatie met nieuwe organisatiestructuur gedeeld wordt met alle deelnemers van de Interbestuurlijke Commissie. De vraag is om ook te reageren waar de deelnemers voor hun organisatie een rol zien en welke.

Zeker voor de korte termijn zullen veel keuzes in deze Interbestuurlijke Commissie worden belegd. Van zeer groot belang is een gezamenlijke communicatie zeer belangrijk. We moeten voorkomen dat we adviezen geven die individueel kloppen, maar opgeteld elkaar tegenspreken. Afgesproken wordt daarom dat woordvoeringslijnen altijd worden afgestemd in de nieuw opgerichte communicatiewerkgroep.

7. W.v.t.t.k.

buiten reikwijdte verzoek

Vanuit de decentrale overheden komen allerlei vragen binnen, er is behoefte aan een lijst wat wel en niet wordt geraakt. Vanuit LNV wordt aangegeven te zorgen voor een document op basis waarvan de meeste vragen kunnen worden beantwoord.

Bestuurders bij de provincies zijn gisteren bij elkaar gekomen om te zorgen dat iedereen dezelfde lijn volgt bij handhaving. Je wil een rechtsongelijkheid voorkomen. Hierin was unanieme instemming.

Er wordt nog specifieke aandacht gevraagd voor het PAS Bureau. Van belang om deze kennis en kunde zo goed mogelijk te gebruiken.

Planning Aanpak Stikstof op hoofdlijnen

Bestuurlijke momenten

Ministerraad: 12 juli 2019

Bestuurlijk Overleg nieuwe stijl (BO) (ook met Defensie, EZK, BZK, UvW en VNG): 5 juli 2019 en in september.

Bewindslieden Overleg (BWO): vrijdag 5 juli en vrijdag 12 juli.

Interbestuurlijke Commissie Stikstof: elke donderdag (17-18 uur).

Korte Termijn

Op korte termijn (t/m september) is afgesproken om inzicht te krijgen in de consequenties van de uitspraak en zorgen voor een gezamenlijke beleidslijnen op klemmende onderdelen. Hieronder op hoofdlijnen lopende acties en de planning:

Onderwerp	Trekker	Planning
Instellen Adviescollege	LNV	5 juli concept opdracht en bemensing bij BO, verstelling in Ministerraad van 12 juli. Zij leveren voor hervatting vergunningverlening en prioritering projecten een advies in september, lange termijn mogelijkheden medio 2020.
Verzorgen lijst knellende projecten	LNV	12 juli uiterlijke inlevertermijn, enkele weken daarna een Kamerbrief.
AERIUS Calculator zonder PAS	IenW en RIVM	5 juli een besluit in het BO over de nieuwe versie, nieuwe versie gereed eind juli.
Voorstel RIVM mogelijke onderzoeken die helpen op dit moment	RIVM	4 juli een voorstel in interbestuurlijke commissie over onderzoeken nulmeting en beweiden en bemesten.
Aanpak beweiden en bemesten	Provincies	PvA in de zomer bespreken in interbestuurlijke commissie eind augustus, oplossing eind 2019, implementatie 2020 (voor nieuwe weide- en mestseizoen)
Voormalig vergunningvrije activiteiten – handreiking handhaving	Provincies	Handreiking handhaving in de zomer gereed.
Voormalig vergunningvrije activiteiten – handreiking legalisering	LNV	Aanpak legalisering eind 2019, implementatie 2020.
Vernietigde vergunningen	Bevoegd gezagen	Handreiking handhaving in de zomer gereed.
Niet onherroepelijke besluiten	LNV	Implementatie in de zomer.
Beheer en Onderhoud	IenW, IPO, UvW en VNG	Beleidslijn in de zomer
Cross Compliance	LNV	Opdracht analyse in BO 5 juli, aanpak in het najaar
Schadeclaims	IenW/provincies LNV	Analyse diverse casussen voor reces, handreiking gereed in het najaar

Middellange termijn

Op de middellange termijn (t/m december) is afgesproken dat er een verdere uitwerking komt voor vergunningverlening zonder PAS, er wordt bekeken welke extra maatregelen kunnen worden ingezet en een afwegingskader wordt gemaakt voor de prioritering van knelpunten in de uitvoering van projecten. Op hoofdlijn ziet de planning er zo uit:

Uitwerking opties toestemmingsverlening

In september komt het adviescollege met een advies voor mogelijkheden in vergunningverlening, bijvoorbeeld ADC-toetsen en extern salderen. Dit wordt verwerkt tot een handreiking voor initiatiefnemers.

Extra maatregelen

Bron- en natuurherstelmaatregelen worden doorgezet en er wordt gezocht naar extra bronmaatregelen in diverse sectoren. In de zomer en het najaar worden deze geïnventariseerd, daarna worden deze maatregelen verder uitgewerkt. Implementatie vanaf zomer 2020.

Prioritering knelpunten projecten

Het voor de zomer in te stellen adviescollege levert in de zomer een afwegingskader op. Deze leidt tot een nadere prioritering van projecten in het BO van september.

Lange termijn

Het adviescollege wordt gevraagd om voor het BO van september een analyse te geven met ambitiebepaling. Zij geven uiterlijk medio 2020 een advies over een beleidsaanpak voor vervuilende stoffen. Dit leidt tot een bestuurlijke keuze medio 2020, gevolgd door het uitwerken en opstellen van de nieuwe aanpak in 2020 en 2021 en implementatie vanaf 2022. Naar verwachting zal een nieuwe aanpak niet kunnen starten voor medio 2023.

Basisformat kleine opdrachten	
Titel opdracht	Toestemmingsverlening zonder PAS
Probleembeschrijving	Op dit moment is er onzekerheid bij initiatiefnemers over het aanvragen van vergunningen. De collectieve passende beoordeling via het PAS is door de uitspraak komen te vervallen. Initiatiefnemers vallen daarom terug op de nu bekende individuele passende beoordelingen aan de hand van intern/extern salderen of een ADC-toets. Het is echter zeer wenselijk om gezamenlijke beleidsuitgangspunten, spelregels en technische tools te ontwikkelen om individuele aanvragen mogelijk te maken en in goede banen te leiden. Dit is noodzakelijk nodig om te zorgen dat - verleende vergunningen juridisch houdbaar zijn; - initiatieven/ aanvragen eenduidig kunnen worden beoordeeld; - er zicht is op verleende vergunningen; - in beeld brengen van cumulatie mogelijk wordt; - een toekomstige stikstofaankpak niet in de wielen wordt gereden.
Opdrachtbeschrijving, inclusief omschrijving van het te bereiken resultaat, met tussenproducten	Uitgangspunt bij deze opdracht is dat reeds is besloten dat AERIUS Calculator als 'best beschikbare kennis' wordt gezien en daarom het voorgeschreven tool wordt voor berekeningen bij individuele passende beoordelingen voor de komende periode (Korte en middellange termijn). Aanvullend is het van belang om voor de volgende vier sporen uit te werken: 1. Intern salderen 2. Extern salderen 3. ADC-toets 4. Ecologische onderbouwing (bijv. voor tijdelijke activiteiten) Bij alle vier de sporen zal het volgende worden opgeleverd: - Definitie en toelichting van de betreffende vorm van toestemmingsverlening. - Beschrijving van de mogelijkheid van toepassing van dit spoor (handreiking) - Indien van belang de randvoorwaarden om van de betreffende onderbouwing gebruik te maken. - Indien noodzakelijk gezamenlijke beleidslijnen inclusief concrete tekstvoorstellen. Het geheel dient 1 september opgeleverd te worden.
Randvoorwaarden van de opdracht	Buiten de opdracht vallen: <u>1.</u> De ontwikkeling en het op beschikbaar stellen van een versie van Calculator die gebruikt kan worden voor projectspecifieke passende beoordelingen. Deze actie wordt al uitgevoerd in opdracht van de Tasforce (heeft PMT ook al mee ingestemd). <u>2.</u> Het opstellen en afstemmen van een handleiding AERIUS Calculator voor de versie welke los van het PAS bruikbaar is.

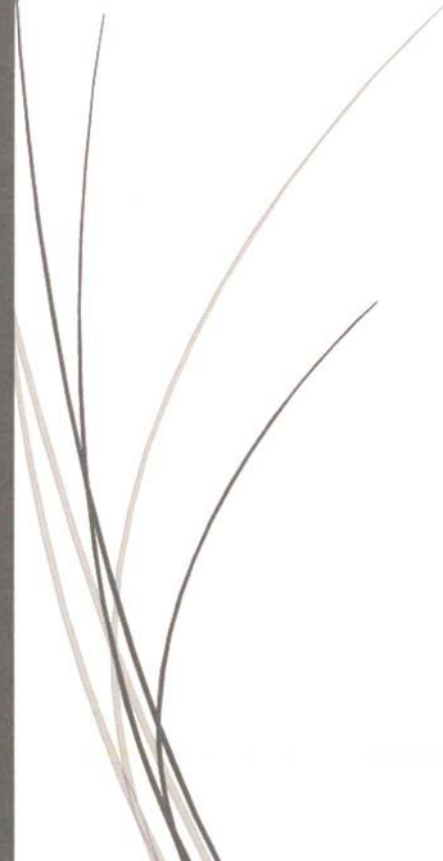
	3. Inventariseren en analyseren van de informatiebehoefte bij rijk en provincies met het oog op de ontwikkeling en uitvoering van beleid inclusief de daaraan gekoppelde de doorontwikkeling van de AERIUS-instrumenten om in de gemeenschappelijke informatiebehoefte te voorzien.
Gevraagde capaciteit ON gedurende de looptijd	Vanuit het PAS-bureau wordt een inzet van 2 dagen in de week verwacht vanaf juli om de benodigde opdracht te organiseren inclusief afstemming en een inhoudelijke bijdrage (inhoudelijke advisering en juridische advisering en afstemming voor de beleidsregels)
Benodigde inzet: betrokkenen, hun rol en benodigde capaciteit	Om ervoor te zorgen dat de producten tijdig worden opgeleverd en aan voor iedereen bruikbaar zijn diverse bevoegde gezagen capaciteit leveren. Voorstel is dat er een werkgroep komt bestaande uit een medewerker van: LNV, I&W/RWS, IPO, provincie Noord-Brabant en Limburg (VTH), Zuid-Holland. Naar schatting is voor de opdracht ongeveer 1 dag per week nodig per persoon tot begin september. Zodra er een concept is van de handreiking is het van belang om deze tevens af te stemmen met EZK (bevoegd gezag kavelbesluiten) en VNG (want gemeenten zijn bevoegd gezag voor WABO), als ook met BZK en Defensie als belanghebbenden bij toestemmingsverlening. Dit vraag inzet en capaciteit hiervoor half augustus. Met deze bredere afstemming kunnen ook de overige provincies worden meegenomen zodat er eind augustus afgeronde producten liggen welke breed zijn afgestemd.
Op te leveren producten	- Handreiking concept half augustus - Handreiking definitief eind augustus - Concrete beleidsregels welke bevoegde gezagen dienen vast te stellen voor een uniforme landelijke toepassing.
Afspraken over de communicatie met de opdrachtgever	De afspraken over de voortgang zullen besproken worden in het PMT of de opvolger daarvan.
Overige belangrijke aspecten	Om deze opdracht voor 1 september goed uit te kunnen voeren is het van belang om deze week helder te hebben welke personen hiervoor beschikbaar zijn voor de werkgroep inclusief eventuele achtervang in de vakantieperiode.



1-7-2019

Oriëntatie tweede tijdsvak PAS

Respons externe contacten



PROJECTGROEP ORIENTATIE TWEEDE TIJDSVAK



Inhoudsopgave

Inleiding.....	2
Wat is gedaan.....	2
Welke vragen zijn gesteld	2
Wat was de respons?.....	2
Opbrengst Enquete	3
Kernwoorden voor nieuwe PAS.....	3
Wat werkt goed in het PAS?	4
Verbeterpunten van het PAS.....	5
Korte stellingen over het PAS.....	7
Het PAS is goed uitlegbaar	7
De regelgeving omtrent het PAS is eenvoudig.....	8
Het PAS draagt bij aan natuurdoelen	9
Het PAS draagt bij aan economische ontwikkeling	10
Het PAS leidt tot daling van de depositie.....	11
De verdeling van ontwikkelingsruimte werkt goed	12
De vergunningverlening werkt goed	13
Het PAS is een robuust programma	14
AERIUS is een betrouwbaar systeem	15
AERIUS calculator is gebruiksvriendelijk	16
Bijlage 1: Benaderde organisaties.....	17

Inleiding

Wat is gedaan

In het voorjaar van 2019 is gestart met de oriëntatie op het tweede tijdsvak van het Programma Aanpak Stikstof. Naast input en ideeën van de betrokken instanties zelf zijn ook externe organisaties om input gevraagd. Deze oriëntatie is stilgelegd na de uitspraak van de Raad van State op 29 mei. Omdat de input wel waarde heeft zijn de resultaten alsnog, zij het beknopt, verwerkt. De opbrengst is gebundeld in dit document, maar het hoofdstuk met conclusies en duiding is niet geschreven. Dat is wellicht aan de oordeel van de lezer zelf.

Om externe partners te betrekken is gebruik gemaakt van het Platform Maatschappelijke Organisaties. Er is een online enquête gedeeld en er hebben twee gesprekken plaatsgevonden. Er werden nog gesprekken gepland maar die voorbereidingen zijn afgebroken door de uitspraak op 29 mei. Ook de bijeenkomst die gepland was voor 24 juni is afgezegd.

9 april: aankondiging per mail
 19 april: vragenlijst verstuurt enquête gepubliceerd
 2 mei: reminder verstuurt
 14 mei deadline enquête
 16 mei gesprek Port of Rotterdam
 27 mei gesprek VNG
 29 mei uitspraak RvS
 6 juni mail einde project

Welke vragen zijn gesteld

In de enquête zijn de volgende vragen gesteld:

- 1: beschrijf het tweede tijdsvak van het PAS met een kernwoord
- 2: Wat werkt er goed in het PAS
- 3: wat zijn verbeterpunten voor het PAS
- 4: In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen:
 - Het PAS is goed uitlegbaar
 - De regelgeving omtrent het PAS is eenvoudig
 - Het PAS draagt bij aan natuurdoelen
 - Het PAS draagt bij aan economische ontwikkeling
 - Het PAS leidt tot daling van de depositie
 - De verdeling van de ontwikkelruimte werkt goed
 - De vergunningverlening werkt goed
 - Het PAS is een robuust programma
 - AERIUS is een betrouwbaar systeem
 - AERIUS Calculator is gebruiksvriendelijk

Wat was de respons?

Naast de input van de twee gesprekken is de enquête ingevuld door tien organisaties:

Overijssels Particulier Grondbezit
 Cascade zand en grind producenten
 Staatsbosbeheer
 Stichting het Limburgs Landschap
 LandschappenNL
 Geldersch Landschap & Kasteelen
 Producenten Organisatie Varkenshouderij
 LTO Nederland
 Natuurmonumenten
 Stichting Het Zuid-Hollands Landschap

Opbrengst Enquete

Kernwoorden voor nieuwe PAS



Uitbreiding	Kans
Flexibiliteit	Onzekerheid ontwikkelruimte
Uitvoering natuurherstelmaatregelen	continuïteit
Optimaliseren	Natuurkwaliteitsverbetering
natuurherstel	Financiële mogelijkheden voor nabehoor
Kwaliteit	Monitoren
Bijstellingen aerius	industrievriendelijkheid
juridische zekerheid	Systeemherstel
Stikstofbeperking	Financiering
Verlaging uitstoot aan de bron	ambitie
Bijschaven	omvangrijk
langeretermijneffecten	Mediane waarden ammoniak atmosfeer
Structurele oplossing stikstof (bronmaatregelen: minder uitstoot Natuurkwaliteit externe werking.	ontwikkelruimte
Bronmaatregelen	Landbouwhervorming
bronmaatregelen	
Stikstofbeperking	

Wat werkt goed in het PAS?



Basisidee: meer stikstof besparen dan nodig en ruimte uitgeven

Samenwerking bij uitvoering van herstelmaatregelen wanneer de subsidie is toegekend.

Herstelmaatregelen. Eerste resultaten positief

Herstelmaatregelen; de meeste maatregelen hebben over het algemeen een positieve uitwerking op het habitatype

Financiering uitvoering herstelmaatregelen

Proces rond uitvoering in Limburg werkt adequaat (maar kan beter)

Uitvoering natuurmaatregelen. Vooral het aanvullende beheer. Monitoring van stikstof.

Samenwerking met Provincies verloopt steeds beter. Uniformiteit en efficiëntie zijn wel punt van zorg.

Geld voor fatsoenlijk natuurbeheer (achterstallig onderhoud, extra beheer, ecologische winst)

Afstemming met eigen provincie

Instrumenteel werkt e.e.a. goed, programma zit technisch goed en knap in elkaar, al kan ik als niet-gebruiker niet goed beoordelen hoe in de praktijk uitpakt voor gebruikers. Maar het gaat om het resultaat. Die laat het afweten

AERIUS:

Werkt goed

Het instrument AERIUS is wonderbaarlijk

De integraliteit van het PAS-beleidsinstrument is heel sterk.

Provincies regisseur/uitvoerder laten zijn van het (plannen van de) maatregelen

Monitoringrapportage stikstofdeposities en concentraties (natuureffecten minder)

Vergunningverlening

Verbeterpunten van het PAS

De PAS staat in sommige gevallen haaks op klimaatdoelstellingen. Logisch, aangezien de PAS bedacht is voor een 'ander probleem'. In het tweede periode moet er -gezien de maatschappelijke onrust hierover- hier, wellicht parallel aan beleid komen om een goede oplossing voor het klimaatprobleem te verzinnen

Voor de industrie zijn beheerperioden van 6 jaar onwerkbaar, kijk naar daling langere termijn dan 6 jaar

Daling van stikstofdepositie, meer aandacht, nadruk en sturing op bronmaatregelen.

Minder bureaucratie. Nu maatregelen per nummer straks op kaart weergegeven. Makkelijk voor proces'accountant'. Soms erg lastig en ver weg staand van praktijk natuurbeheer

Beter inzicht in werkelijk natuureresultaat, meetlatten o.i.d. (nu voornamelijk oppervlaktes en aantal herstelmaatregelen. Maar misschien heb ik iets over het hoofd gezien.). Meten aan de (gunstige staat van instandhouding van) soorten en habitats en niet alleen aan stikstofdepositie. Hierop het uitvoeren van ontwikkelruimte baseren.

eenduidigheid in uitvoering maatregelen

Onderdeel ammoniak in atmosfeer in aerius baseren op mediane waarden

Stabiël robuust systeem, o.a. minder fluctuatie tussen meldingen en vergunningen, kan ook omdat landbouw minder ontwikkelruimte zal vragen (achterstallig onderhoud is klaar), zodat er meer rechtszekerheid komt.

De stikstofuitstoot moet met grote urgentie fors worden verlaagd, zoals is afgesproken. Het uitvoeren van maatregelen is nu dweilen met de kraan open. De effectiviteit van PAS-maatregelen op de langere termijn zal naar verwachting afnemen bij de huidige N-emissie. De wijze waarop dit wordt vormgegeven is van cruciaal belang voor Nederland. Daarbij heeft een landbouwhervorming de voorkeur boven technische maatregelen voor een ongewijzigd agrarische sector.

Voldoende oog voor nabehoor (m.n. in financiële zin)

Denk na over de relatie tussen beschikbare budgetten en doelrealisatie: de PAS is ambitieus en de ontwikkelruimte is reeds uitgegeven. Indien de budgetten ontoereikend zouden blijken om de noodzakelijke maatregelen goed uit te voeren, zal dit niet alleen gevolgen hebben voor de geprognostiseerde stikstofbesparing in AEREUS maar óók voor de 'daadwerkelijke' veranderingen in stikstof. De economie draait goed, als er meer budget nodig is (mits goed onderbouwd) moet dat worden vrijgemaakt.

PAS houdt geen rekening met tijdelijke projecten, dat moet wel

Aanpak en uitvoering van de bronmaatregelen verbeteren. Duidelijke doelstellingen en zicht op de maatregelen bij uitvoering.

Controleer of geld PAS ook aan PAS wordt besteed. In Limburg wil men invorderen en bestaat meer dan het vermoeden dat dit tot ook wel eens tot andere bestedingen voor het PAS-geld zou kunnen leiden.

Beter inzicht in bronmaatregelen in kwaliteit en omvang en effecten ervan op depositie.

Voor landbouw geldt dat rundveehouderij slagen moet maken voor behoud van ontwikkelruimte. Hoe kan dit worden bewerkstelligd?

Beter inzicht in AERIUS wat er allemaal aan ontwikkelingen in wordt gestopt en hoe ontwikkelruimte over de vier segmenten verdeeld wordt is nu onvoldoende transparant

De integrale samenhang tussen bron- en herstelmaatregelen kan beter worden afgestemd, door bronmaatregelen (zoals reeds het geval is bij herstelmaatregelen) te programmeren op gebiedsniveau. Dit zal de effectiviteit van het beleid en de inzet van middelen zeer ten goede komen.

Ik zie dat onder druk van tijd, doel en middelen de PAS verwordt tot een papieren werkelijkheid. Mogen we het vinkje bij deze maatregel zetten? Staat die maatregel ook wel zo in de PAS gebiedsanalyse? IPV te kijken naar wat er daadwerkelijk ecologisch gezien handig, verstandig, duurzaam en haalbaar is. Dat is zo zonde van het vele geld dat we erin pompen: het systeem is leidend geworden en niet de uitkomst. Ik weet zo niet de oplossing maar in de tweede PAS periode zou het fijn zijn als er minder door een procesbril en wat meer door een realiteitsbril gekeken wordt naar waar we nu eigenlijk mee bezig zijn

Saldering is niet toegestaan, onze industrie heeft geen baat meer bij opkopen van N-uitstotende agrarische bedrijven meer, terwijl grote winst voor natuur. Dat is een fout.

Processen bij de uitvoering zijn ingewikkeld en veroorzaken op allerlei vlak vertraging (financieel, vergunningen, etc.) Risico's bij uitvoering liggen bij terreinbeheerders.

Bronmaatregelen optimaliseren en beter controleren

Uitvoering conform uitspraak Europese hof. Ontwikkelruimte enkel vrijgeven indien aantoonbaar en meetbaar een teruggang in de stikstofdepositie is gerealiseerd cq er garantie is op natuurherstel en dat ook in veld bepaald/gemeten kan worden.

Achter de komma nauwkeurig meten terwijl anderzijds een grote onnauwkeurigheid is

Beter inzicht hoe er met onzekerheden van modellen en metingen omgegaan wordt, dat is onvoldoende transparant

Het natuurherstel kan robuuster en duurzamer. Veel meer inzet op systeemherstel in natuurgebieden is gewenst. Nu is het grootste deel van de middelen bestemd voor aanvullend beheer (vooral extra maaien, grazen en kappen).

Teruggaan naar de aanleiding van de PAS, namelijk instandhouding en verbetering van de natuurkwaliteit. PAS is ontwikkeld om -naast de ecologische doelen- ook economische ontwikkeling mogelijk te maken.

Monitoring daadwerkelijk in terreinen stikstofdepositie. Monitoring contra AERIUS-model blijft te groot discussiepunt

Voor kleine aanpassingen aan de omgevingsvergunning is ook een NB wetvergunning wijziging nodig. Het is per provincie net iets anders geregeld maar de kosten van zo'n wijziging bedragen al gauw duizenden euro's (leges en advieskosten) dat is te hoog

Onderzoek naar herstelmaatregelen dient effectiever te zijn. Nu ontbreken herstel strategieën voor verschillende typen natuur.

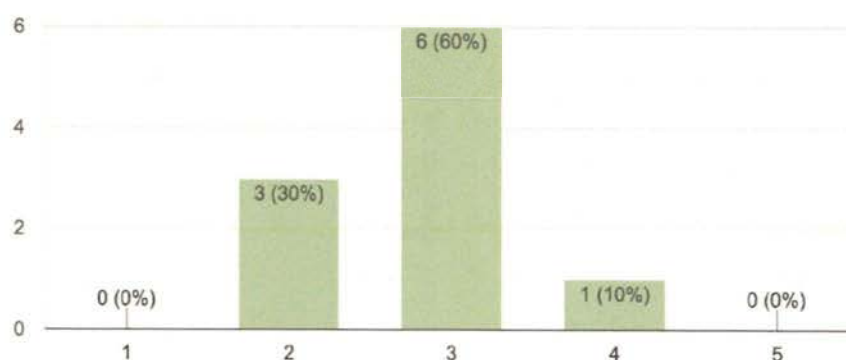
Meer aandacht voor efficiency en uniformiteit bij de uitvoering van PAS. Natuurmonumenten moet als landelijk opererende organisatie voor hetzelfde doel in iedere Provincie een ander proces bedienen.

Korte stellingen over het PAS

Het PAS is goed uitlegbaar

Het PAS is goed uitlegbaar

10 responses



Toelichting:

Het mechanisme is in principe goed uitlegbaar, maar één laagje dieper vragen en dan wordt het lastiger. Bijvoorbeeld over het gebruik van modellen ipv metingen, het uitgeven van stikstofruimte voor maatregelen genomen zijn etc.

Het idee PAS is super, maar heel eerlijk: je kunt eigenlijk geen voorschot nemen (ontwikkelruimte) op verbeteringen die in de toekomst nog moeten plaatsvinden.

PAS is uit te leggen op hoofdlijnen, met de drie pilaren van vergunningverlening (economie), bronmaatregelen en herstelmaatregelen.

Problematisch is het uitgangspunt dat kennelijk alleen natuur binnen N2000 gebieden bescherming behoeft, ook elders staat de natuurkwaliteit onder druk en ook daar worden de doelen niet meer gehaald.

Mijn interpretatie is gekoppeld aan uitleg aan onze achterban/regulier publiek. Dan is koppeling van ontwikkelingsruimte die wordt uitgegeven aan partijen, te nemen bronmaatregelen en extra beheer niet eenvoudig uit te leggen, en voor sommigen (een meerderheid???) moeilijk te begrijpen

Logica klopt wel, maar alleen als er een direct positief verband gelegd kan worden tussen (bron)maatregelen en natuurhersteleffecten. Eerst ontwikkelruimte uitgeven, terwijl depositie niet afneemt, en er van uitgaan dat natuur wel zal herstellen cq in stand blijft is moeilijk uit te leggen.

Is niet altijd aan iedereen uitlegbaar.

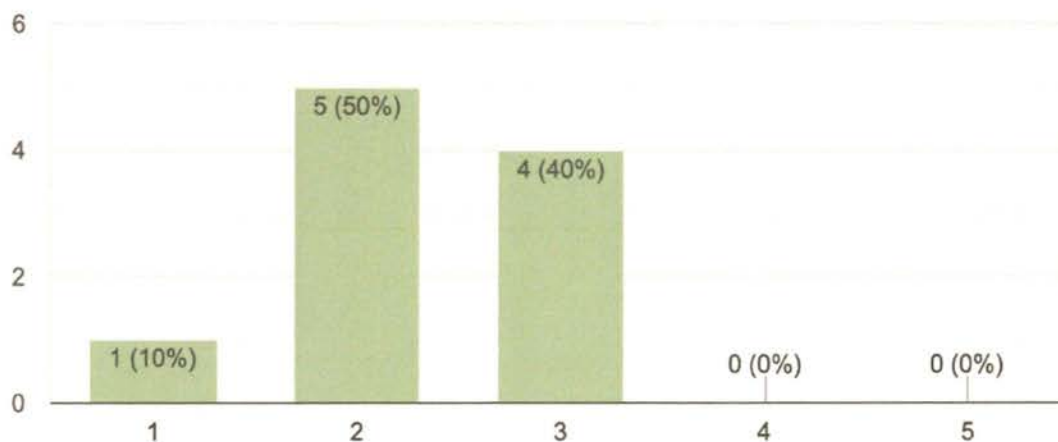
Systematiek wel, maar niet alle uitgangsgegevens

Het principe is goed uitlegbaar echter de uitvoering niet. Bij een stijging van stikstof zou in feite ontwikkelruimte ingenomen moeten worden en dat gebeurt niet. Theorie en praktijk zijn niet in overeenstemming en dus is het PAS nu moeilijk uitlegbaar.

De regelgeving omtrent het PAS is eenvoudig

De regelgeving omtrent het PAS is eenvoudig

10 responses



Toelichting:

Te weinig ervaring mee, maar ik hoor dat het niet bepaald eenvoudig is
het is helemaal geënt op de agrarische sector, niet industrie, die er wel zeer door geraakt wordt.

Door het brede spectrum waar je over praat binnen PAS, is het ingewikkeld. (Economische ontwikkeling en de vergunningverlening ten behoeve daarvan, naast de vergunningverlening voor de uitvoering van de herstelmaatregelen, naast de vastgestelde capaciteit van stikstofdepositie per gebied, naast de onduidelijke normen betreffende de bronmaatregelen, etc etc. kun je binnen PAS heel makkelijk langs elkaar heen praten)

Ik zit niet perfect in de materie, met name niet m.b.t. de uitgifte van ontwikkelingsruimte.
Maar vind deze zeker niet eenvoudig!

Als niet-gebruiker (geen aanvrager van ontwikkleruimte) kan ik dat moeilijk beoordelen.

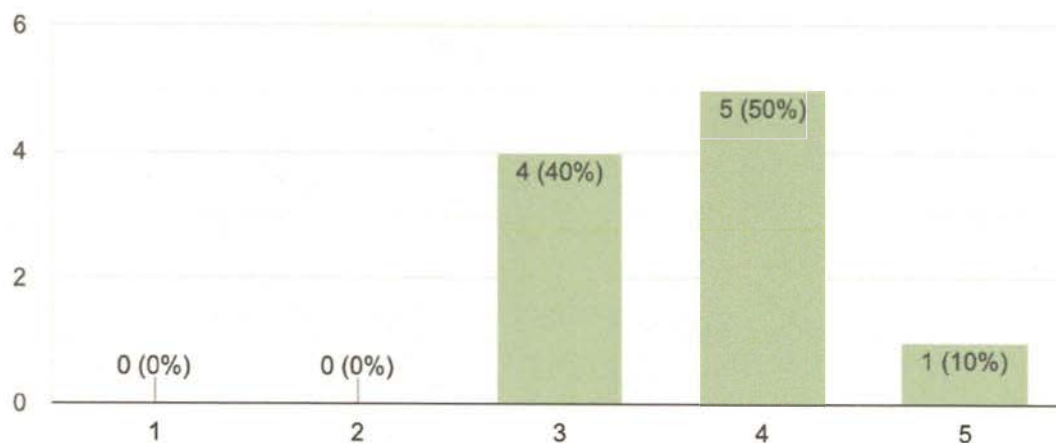
Als het nu juridisch overeind blijft en er komt en het systeem wordt robuuster dan kan het eenvoudiger worden. Aanpassen NB wet vergunning kost te veel geld voor agrarische ondernemers.

De regelgeving is niet eenvoudig. Het is echter de vraag of de regelgeving eenvoudiger kan.

Het PAS draagt bij aan natuurdoelen

Het PAS draagt bij aan natuurdoelen

10 responses



Het draagt bij aan natuurdoelen, maar ik vraag me wel eens af of die doelen wel zo handig gekozen zijn en of we met het geld dat we voor de PAS hebben niet méér kunnen doen als het systeem niet zo rigide was

Natuurherstelmaatregelen dragen bij aan de kwaliteitsdoelen van natuur ter plaatse. Natuurdoelen zijn echter veel breder dan alleen voor N2000 gebieden en de kwaliteit hangt af van veel meer dan alleen de specifieke kwaliteit van dat gebied. Daarnaast wordt er binnen de PAS gestreefd naar het 'volzetten' van de maximaal toelaatbare hoeveelheid stikstof per gebied, op theoretische gronden. Dit kan lokaal sterk afwijken. Daarwordt geen rekening mee gehouden.

We moeten niet vergeten dat het PAS er is gekomen vanwege extern veroorzaakte problemen. Het PAS draagt wel bij aan het terugdringen van die problemen, maar maak het niet mooier dan het is. Zonder stikstofprobleem waren die na te streven doelen mogelijk nooit verdwenen. Het gaat dus om herstel.

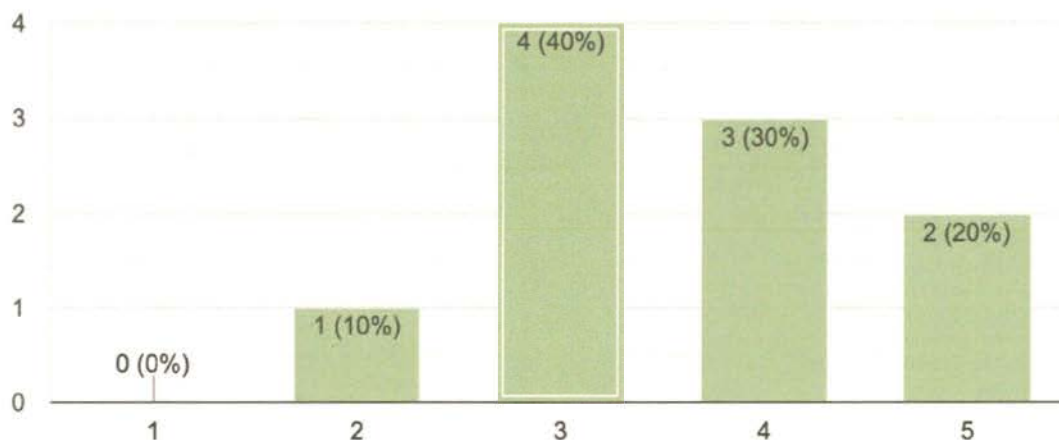
In zekere zin wel. Herstelmaatregelen zijn nodig voor natura 2000 doelen/gebieden (ook los van PAS) maar zijn niet overal panacee. De praktijk wijst uit dat het programma als geheel nog onvoldoende bijdraagt aan de oorzaken van het uitblijven van natuurdoelbereik (stikstofdepositie).

Er is veel goed werk verricht met PAS-middelen in natuurgebieden. Dat is een feit.

Het PAS draagt bij aan economische ontwikkeling

Het PAS draagt bij aan economische ontwikkeling

10 responses



Er worden volgens mij vergunningen uitgegeven en dat is economische ontwikkeling, mits die niet worden ingetrokken als we de deadline van 2021 niet halen, of blijkt dat we de natuurdoelen toch niet halen. Aan de andere kant zie ik ook wel dat boerenbedrijven moeten verplaatsen, stoppen of erg lang in onzekerheid zitten. Dat is economische desontwikkeling lijkt me, maar die (sociaal economische) ontwikkeling wordt vaak niet meegeteld. Idem voor bijvoorbeeld nattere kelders, impact op bos- en natuurgebieden buiten het N2000 gebied (bijvoorbeeld bij vernatting; uitvallende eikenlanen of bospercelen naalddhout).

Veel projecten liggen nu stil wegens de uitspraak waar we op wachten. De bouw gaat in de problemen komen bij uitblijven van grondstoffenwinning, dit gaat Nederland zeer raken

Door investeringen in lokale natuurdoelen, wordt uitbreiding van economische activiteit mogelijk.

Ik neem het aan, maar deze vraag is beter geschikt voor partijen die hier mee te maken hebben.

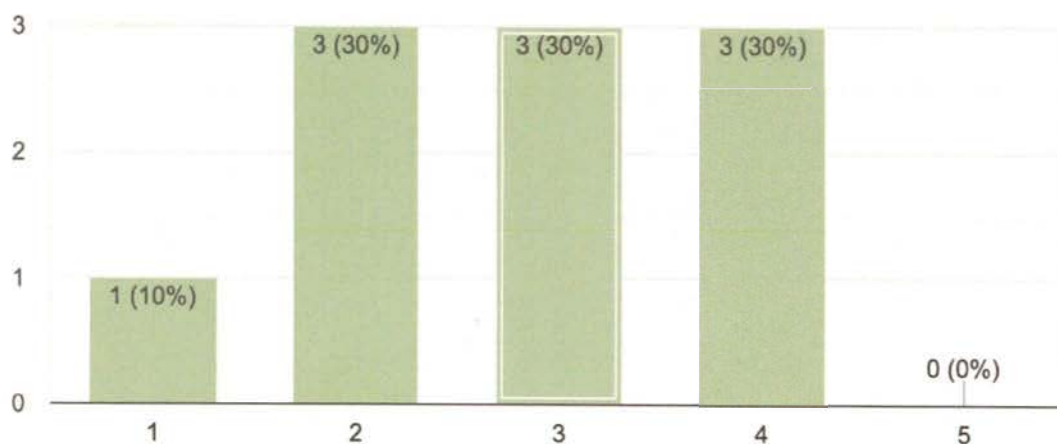
Dat zal in zekere zin wel gelden voor bedrijven die anders niet kunnen uitbreiden. In bredere zin is het de vraag of de huidige landbouwpraktijk door de ecologische problemen op termijn ook niet economisch vastloopt. Behalve bronmaatregelen in kader van PAS zijn verdere verduurzamingsmaatregelen nodig, maar PAS kan daar wel een stimulans voor zijn als onderdeel van breder plaatje (stikstof, biodiversiteit, klimaat etc).

Er zijn veel vergunningen verleend in het kader van PAS.

Het PAS leidt tot daling van de depositie

Het PAS leidt tot daling van de depositie

10 responses



Ik hoop het van harte

Tot nu toe is dit niet aangetoond. Bronmaatregelen worden wel gesubsidieerd, maar het bedrijf dat de uitstoot realiseert heeft er zelf niet direct voordeel van. Dat betekent dat er geen initiatief wordt genomen om zonder meer te streven naar reductie van stikstof.

Volgens mij niet; nog steeds een stijging. Ik weet echter niet wat autonome ontwikkeling is (en daarom moeilijk stuurbaar met PAS) en wat niet.

ik weet het niet. Bij verdere aanscherping bronmaatregelen waarschijnlijk wel?.

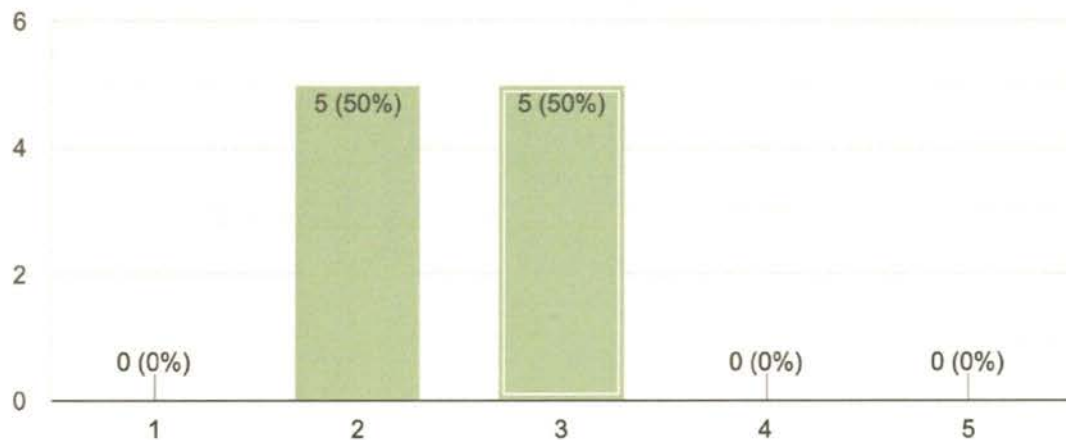
Probleem blijft dat er onzekerheden zitten in metingen en modellen van emissie en depositie ontwikkeling. Dat maakt discussie extra lastig, zeker omdat die onzekerheden te vaak aan de kant geschoven worden.

Er is geen daling van stikstof op dit moment.

De verdeling van ontwikkelingsruimte werkt goed

De verdeling van ontwikkelingsruimte werkt goed

10 responses



Ik weet niet genoeg van die verdeling

Ik denk dat er te veel ruimte gaan naar de agrarische sector

Heb ik geen zicht op.

Volgens mij niet optimaal. In Limburg was al ontwikkelingsruimte geclaimd, die niet binnen een gewenste tijd ook werd benut. Daarover is op bestuurlijk niveau wel discussie geweest.

Ben geen gebruiker/aanvrager dus kan dat niet beoordelen. PAS programma dient wel aangepast om ontwikkelruimte uitgeven pas te laten volgen op daadwerkelijk gemeten verminderde depositie of nog beter een werkelijk natuurherstel en/of positieve trend.

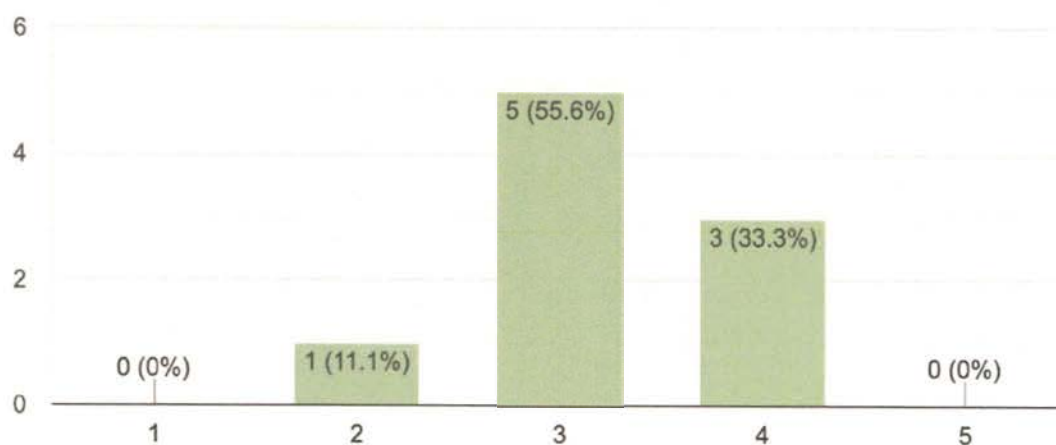
Te veel fluctuatie tussen meldingsplichtig en vergunningsplichtig als ontwikkelruimte op is voor meldingen. Te weinig transparant hoe ontwikkelruimte verdeeld wordt

De verdeling van ontwikkelruimte werkt niet goed, want dan was er een daling van stikstof meetbaar geweest.

De vergunningverlening werkt goed

De vergunningverlening werkt goed

9 responses



Ik weet niet genoeg van de vergunningverlening

was in het verleden goed, nu afhankelijk van de uitspraak

Heb ik geen zicht op.

Weet ik niet (had ook als in te vullen bolletje aangegeven kunnen worden).

Ben geen gebruiker/aanvrager dus kan dat niet beoordelen.

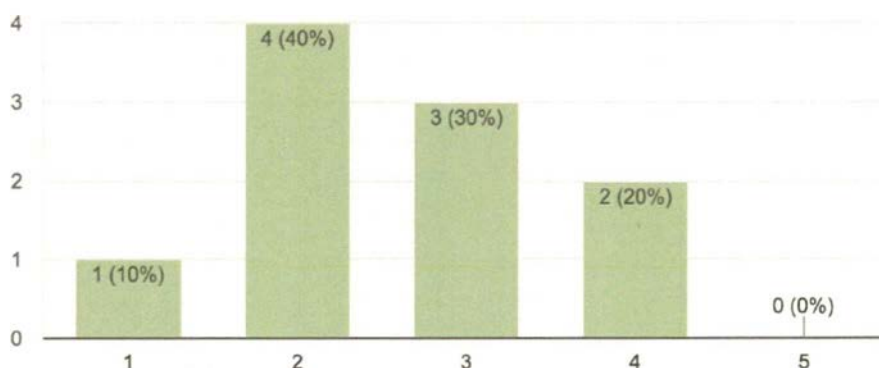
Vergunningverlening is te duur zeker bij kleine wijzigingen, kost het toch al gauw duizenden euro's

Zie vorige punt. Het proces van vergunningverlening werkt wel goed.

Het PAS is een robuust programma

Het PAS is een robuust programma

10 responses



Op papier wel, in praktijk vraag ik het me af

Wat bedoel je met robuust?

PAS zorgt voor meer economische ontwikkeling en daarmee zorgt het voor een optimalere stikstofuitstoot, en hier en daar tot natuurherstel.

Robuust impliceert minder regels. Nu zit het vol met regels. Moet beter kunnen, maar heb dan vertrouwen in partijen (in mijn geval een natuurbeheerder).

Blijkbaar niet echt want juridische basis is niet goed (uitspraak Hof). Op zich zit het technisch goed in elkaar. Maar waar het echt om gaat is verminderde depositie en natuurherstel en daar is nog te weinig zicht op. Feit is wel dat natuurherstel/instandhouding niet een op een stuurbaar is, (positieve) effecten op korte en op lange termijn niet altijd duidelijk zijn en andere factoren (bijv. klimaat-droogte) ook een rol spelen

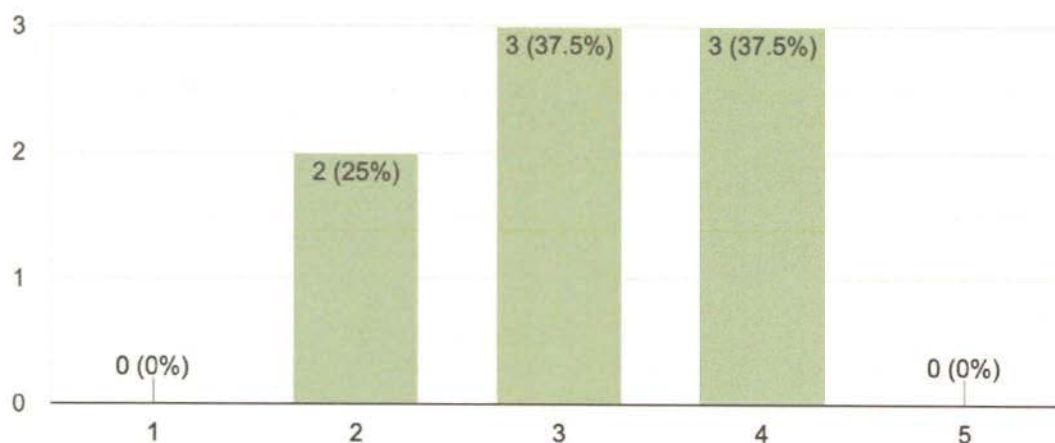
Nog niet, door een aantal rechtszaken. Hopelijk draagt uitspraak Raad van State daar aan bij. Begin was er veel achterstallig onderhoud nodig, daardoor is er in het begin een hausse aan vergunningen gekomen, straks zal dat veel beperkter zeker in de landbouw door ontwikkelingen in de sector zelf

De integraliteit van PAS is heel sterk. Bovendien is van de organisatie van herstelmaatregelen veel werk gemaakt. Nu nog de bron.

AERIUS is een betrouwbaar systeem

AERIUS is een betrouwbaar systeem

8 responses



All models are wrong, but some are useful (George Box)

AERIUS is betrouwbaar, maar of het de juiste informatie oplevert over de relatie tussen stikstofbronnen en bronmaatregelen, danwel lokaal natuurherstel maatregelen vraag ik me af.

Kan ik niet goed beoordelen; gebruik het niet.

Weet niet, ben geen gebruiker

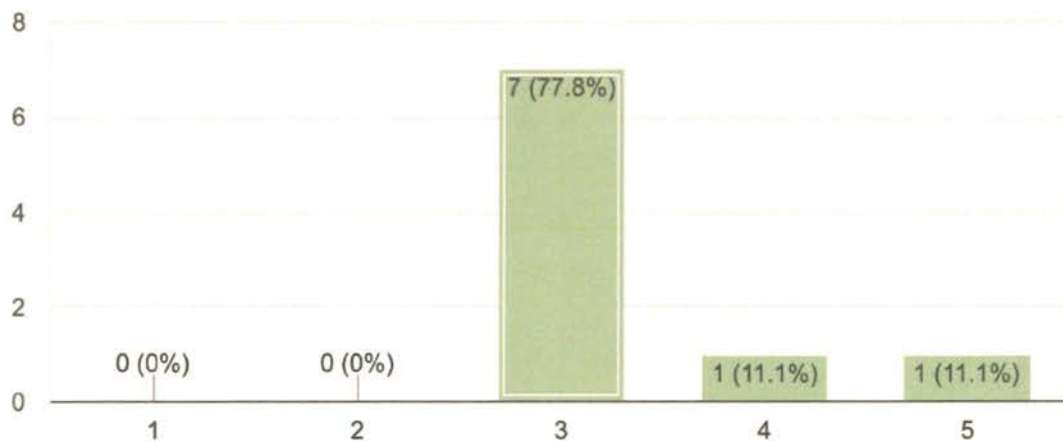
In 98 % van de gevallen wel, ik wel van een paar rare bugs gehoord bij individuele vergunningen waar depositieberekeningen nooit kunnen kloppen.

Aerius is het betrouwbaarste model dat beschikbaar is. Zolang er frequent gekalibreerd wordt met de metingen, wordt Aerius nog betrouwbaarder. En dat is wel noodzakelijk gezien het huidige gat tussen voorspelling en meting.

AERIUS calculator is gebruiksvriendelijk

AERIUS calculator is gebruiksvriendelijk

9 responses



Geen ervaring mee

je moet wel een specialist zijn, maar dan werkt het goed

Geen ervaring mee.

Kan het niet beoordelen; gebruik het niet.

Weet niet, ben geen gebruiker

Het is vrij eenvoudig in te vullen, zou mooi zijn als dit rekensysteem ook met geur en fijn stof gecombineerd zou kunnen worden.

geen ervaring met Aeriusscalculator

Bijlage 1: Benaderde organisaties

12 Landschappen

ANWB

Branche vereniging Chemische industrie

Cascade zand grond

Cumela (Groen, Grond, Infra)

DOW Chemical Company

Energie Nederland

Grondbezit

Jagersvereniging

Ltonoord

Natuurenmilieu

Natuurmonumenten

Nederlands Zuivel Organisatie

Nederlandse Melkveehouders Bond

Neprom

NV pluimveehouders

Port of Rotterdam

Producenten organisatie varkenshouderij

Recron

Staatsbosbeheer

VN Chemische Industrie

VNO NCW

Vogelbescherming

ZLTO

VNG



PAS-uitspraak: consequenties bevoegde gezagen

Provincie Noord-Brabant



Presentatie

1. Pre-PAS
2. PAS
3. PAS-uitspraak
4. Impact uitvoeringspraktijk
5. Voorbeelden impact
6. Hoe nu verder:
 - Korte termijn
 - Middellange termijn
 - Lange termijn
7. Hoe blijf ik op de hoogte?

Pre-PAS: Nbwet vastgelopen

- Nbwet vraagt om aan te tonen dat door initiatief de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000 niet in gevaar komen
- Vaak onvoldoende te onderbouwen, waardoor vergunning niet kon worden verleend

Gevolgen:

- In meeste provincies grote problemen met vergunningverlening
- Slecht voor doorontwikkeling bedrijven en economie
- Hoge administratieve lasten

Provincie Noord-Brabant

Ambities PAS



Natura 2000-
doelen
realiseren



Ruimte voor
economische
ontwikkeling

© Richard van Elteren



Verlichting
administratieve
lasten

Programma Aanpak Stikstof 1 juli 2015

- Landsdekkende passende beoordeling (o.a. gebiedsanalyses)
- Administratieve lasten omlaag
- Natuur versterken door PAS-herstelmaatregelen
- Stikstofreductie door bronmaatregelen:
 - stallen
 - mestaanwending
 - voer- en managementmaatregelen
- Economische ontwikkelingen met stikstofuitstoot via uitgifte depositieruimte

PAS uitspraken 29 mei

- Uitspraak in 6 pilotzaken over het programma
- Uitspraak in 4 pilotzaken handhavingsverzoeken beweiden en bemesten

[Video uitleg uitspraak Raad van State](#)

PAS-uitspraken 29 mei

- Programmatische aanpak zoals PAS kan
- Passende beoordeling onder PAS voldoet niet aan de Europese Habitatrichtlijn:
 - Niet vooruitlopen op positieve effecten van autonome ontwikkelingen/bronmaatregelen/herstelmaatregelen
- Drempel- en grenswaarde niet rechtmatig
- Vrijstelling beweiden en bemesten onverbindend verklaard
- Referentiemoment niet houdbaar (2012-2014)
- AERIUS op korte afstand twijfelachtig
- AERIUS niet meer verplicht voorgeschreven

Directe impact

- Geen generiek toetsingskader meer
- Effecten zijn onvoldoende in beeld te brengen
- AERIUS is gebaseerd op het PAS
 - drempelwaarde 0,05 mol N/ha/j
 - rekenafstanden verkeer 3/5 km
 - problematiek korte afstand

Gevolgen uitvoeringspraktijk

- Vooralsnog geen toestemmingverlening voor stikstofbronnen; dit geldt ook voor afnames
- Dus geen vergunningen Wnb, vvgb's en adviezen mbt de Wnb
- Ook gevolgen voor omgevingsvergunningen, MER, m.e.r.-beoordelingen en bestemmingsplannen
- Toezicht agrarische bedrijven (Itv-project) gaat wel door, maar zonder oordeel over stikstof irt Wnb. Geen actieve handhaving meldingen en bemesten & beweiden

Gevolgen uitspraak

- Vergunningplicht voor:
 - activiteiten met PAS-melding
 - activiteiten onder drempelwaarde
 - beweiden en bemesten
 - activiteiten die vielen onder autonome ontwikkeling (woningbouw, handel/dienst/overheid, luchtvaart)
- Bestaande toestemmingen Natura 2000 aanpassen voor:
 - beweiden

Voorbeelden

Vvgb afgegeven voor Natura 2000, maar omgevingsvergunning niet definitief

=> omgevingsvergunning kan niet definitief gemaakt worden

PAS-melding als onderbouwing onderdeel Natura 2000, maar omgevingsvergunning nog niet definitief

=> omgevingsvergunning kan niet definitief gemaakt worden

Met AERIUS onderbouwd effect $<0,05$ mol N/ha/j, maar omgevingsvergunning nog niet definitief

=> omgevingsvergunning kan niet definitief gemaakt worden

Voorbeelden

Mogelijke oplossingen voor dit soort gevallen, op basis van jurisprudentie Raad van State van maart 2019: Wabo-onderdeel natuur 'ontkoppelen':

- => Onderdeel natuur van de Wabo is ingetrokken
- => Op dezelfde dag is een losse aanvraag Wnb ingediend
- => Wabo-procedure kan worden afgehandeld.

Let wel op:

- => Risico voor de initiatiefnemer, want realisatie nog niet mogelijk
- => Dubbele leges

Voorbeelden

Omgevingsvergunning onderdeel Natura 2000 is definitief in de eerste fase, tweede fase nog niet verleend

=> Goede vraag! Komen we nog op terug

Omgevingsvergunning met stikstofbron niet definitief, maar geen onderdeel Natura 2000, want losse Wnb-aanvraag ingediend

=> omgevingsvergunning kan afgegeven worden let op! risico voor initiatiefnemer, want realisatie nog niet mogelijk

Initiatief met enkel een ingediende melding Activiteitenbesluit

=> Deze kan worden bevestigd, maar mogelijk nog Wnb-toestemming nodig!

Voorbeelden

Initiatief met in de gebruiksfase geen stikstofuitstoot, maar wel in de aanlegfase (voorbeeld windmolenpark of zonnepark)

=> vergunning/vvgb kan niet worden afgegeven

Initiatief, alle vergunningen zijn definitief en onherroepelijk, geen Wnb-vergunning, binnen omgevingsvergunning geconcludeerd dat onderdeel Natura 2000 niet nodig is (PAS-melding / $<0,05$ mol)

=> in principe mogelijke vergunningplicht Wnb (controle $> 0,00$ mol nu niet mogelijk), in realisatiefase vatbaar voor handhavingsverzoeken

Hoe nu verder?

Landelijk:

- Periode van analyseren en onderzoeken
- Afstemming tussen bevoegde gezagen
- Interbestuurlijke commissie ingesteld door minister Schouten (LNV)
- Bestuurlijk overleg tussen ministeries van LNV, IenW, Defensie, BZK en EZK, provincies, VNG en Unie van Waterschappen
- Rijk trekt de uit te zetten lijn

Provinciaal:

- Volle inzet op korte termijn
- Op zoek naar evenwicht, Brabant niet op slot zetten
- In blijven zetten op bron- en herstelmaatregelen

Korte termijn (t/m najaar 2019)

Brieven aan de Kamer:

- Inventarisatie projecten die geraakt worden door de uitspraak
- Gerealiseerde PAS-meldingen/meldingsvrije activiteiten, ter goede trouw gehandeld, geen actieve handhaving, streven legalisatie
- Realisatie niet onherroepelijke vergunningen, risico van de ondernemer
- Vaststellen beleidslijnen extern salderen en ADC-toets
- Provincies informeren gemeenten over afgegeven vvgb's waarvan de omgevingsvergunning nog niet definitief is
- Beginnen met opstellen toetsingskader beweiden en bemesten, geen actieve handhaving dit jaar (uiterlijk 1 februari 2020 gereed, streven eerder)
- Aanpassen AERIUS Calculator (streven in zomer beschikbaar)

Middellange termijn (najaar 2019 – eind 2022)

Vergunningverlening blijft mogelijk als:

- effect van initiatief maximaal 0,00 mol/ha/jr is op stikstofgevoelige habitattypen Natura 2000-gebieden
- effect van initiatief binnen vergunde rechten blijft (intern salderen)

Beperkte mogelijkheden verlenen vergunningen voor initiatieven met toename stikstofdepositie boven de 0,00 mol/ha/jr:

- Individuele passende beoordeling: natuurlijke kenmerken Natura2000-gebied worden niet aangetast ondanks het effect, lijkt onuitvoerbaar gezien de uitspraak
- Individuele passende beoordeling: toename wordt gemitigeerd (extern salderen)
- Toestemming op basis van ADC-toets

Lange termijn (vanaf 2023)

Rijk trekt de kar

Aanpak ontwikkelen (PAS 2.0 ?):

- die voldoet aan Habitatrichtlijn
- waarmee de Natura 2000-doelen gerealiseerd worden
- waarbij er ruimte is voor (duurzame) economische ontwikkelingen
- waarmee we administratieve lasten verlagen

Wat kun je zelf doen?

- Overleg met initiatiefnemers
- In kaart brengen opties
- Blijf op de hoogte van de laatste stand van zaken

Terugdringen (toename) stikstofdepositie tot nul door bronmaatregelen is de beste beheersmaatregel

Hoe blijf ik op de hoogte?

- Link naar de uitspraken: <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@115651/pas-mag/>
- website BIJ12: www.bij12.nl/pas
- website provincie: www.brabant.nl/pas (binnenkort meer info via “dossier PAS”)
- mailing, aanmelden: info@odbn.nl
- vragen stellen?
 - uitvoering: info@odbn.nl
 - proces en kaders: PAS@brabant.nl

**Bedankt voor
uw aandacht**

Verslag Interbestuurlijke Commissie 4 juli 2019

Datum	4 juli 2019
Onderwerp	Verslag Interbestuurlijke Commissie 4 juli 2019
Aanwezig	Johan Osinga (voorzitter, LNV), Donné Slangen (LNV), Peter Heij (IenW), Vera Pieterman (EZK), Erik Jan van Kempen (BZK), Dick van Ingen (DEF), Wouter Raab (FIN), Henry Meijdam (IPO), Cathelijn Peters (UvW), 10.2.e (VNG), Els van Schie (RIVM).
Afwezig	10.2.e (AZ)

1. Opening vergadering en welkom

10.2.e heeft AZ afgemeld voor deze vergadering. Zij zagen ook geen reden tot schriftelijke reactie.

Johan Osinga verontschuldigt zich dat de stukken soms op een hoog detailniveau zijn en geen dingen zijn die je op DG-niveau wil bespreken. Dit heeft ermee te maken dat we bezig zijn een programma organisatie op te zetten.

2. Vaststelling verslag 27 juni 2019

Het verslag wordt vastgesteld.

11.1

Indien er overlap is met een andere overheid, wordt dit onderling afgestemd.

3. Bespreknotitie Bestuurlijk Overleg 5 juli 2019

A. Voorstel Instellingsregeling Adviescollege Stikstofproblematiek

Morgen ligt dit ook in het BO, benoeming met namen zal op vrijdag 12 juli gebeuren. De insteek is om experts in het Adviescollege te hebben, waarbij ook wordt gekeken of het politieke spectrum goed wordt vertegenwoordigd.

De Interbestuurlijke Commissie deelt de beschreven aanpak. Wel zijn er twijfels of 2 maanden een redelijke en haalbare termijn is voor twee adviezen. Dit is zo geformuleerd, omdat de Kamer het zo heeft gevraagd. We gaan zelf in de tussentijd ook aan de slag en zullen het adviescollege ook met onze inzichten en bevindingen gaan voeden.

B. AERIUS Calculator 2019

De beschreven aanpak is een zeer technisch verhaal. Er is nog wel een waarschuwing dat de versie van eind juli niet bruikbaar is voor stallen met mechanische ventilatie. Ook wordt er nog uitgezocht of de invloed van gebouwen goed worden meegenomen in dit model. Daarvoor komt RIVM nog met een notitie. Een uiteindelijk besluit over het toepassingsbereik wordt in het DG overleg van 18 of 25 juli gemaakt.

De Interbestuurlijke Commissie heeft met name zorgen over de gebouweninvloed en spreekt de wens uit dat hier juridisch ook naar wordt gekeken. Afgesproken wordt dat er ook een juridische

duiding komt wanneer de DG's om een besluit wordt gevraagd over het toepassingsbereik van AERIUS Calculator 2019. We willen voorkomen dat we in nieuwe juridische problemen terecht komen.

C. Intern Salderen

Deze definitie wordt ter kennisgeving aangenomen.

D. Extern salderen en ADC-toets

De Interbestuurlijke Commissie kan zich vinden in de beschreven lijn. Vanuit I&W wordt expliciet aangegeven dat de deadline voor 1 oktober voor hen zeer belangrijk is, anders gaan projecten knellen. Zij vragen ook medewerking aan provincies in de voorbereidingen op vergunningverlening. Vanuit IPO wordt toegezegd dat ze zeker in gesprek gaan, maar niet zo ver zullen gaan als onomkeerbare besluiten met juridische gevolgen.

Voor projecten waartegen nu beroepsprocedures lopen, wordt onderzocht of via een wijzigingsbesluit alsnog een individuele ecologische beoordeling aan ten grondslag kan worden gelegd.

De Interbestuurlijke Commissie spreekt uit een gezamenlijke lijn op te stellen voor extern salderen en de ADC toets en tot 1 oktober geen vergunningen te verlenen die op basis zijn van deze methodieken.

E. Cross compliance

buiten reikwijdte verzoek

F. Tijdslijn

Johan Osinga spreekt uit dat dit ter informatie is en hier steeds minder gaat terugkomen. We werken toe naar een situatie waarin we monitoren op voortgang.

4. **Notitie RIVM beweiden en bemesten**

Els van Schie licht toe dat een opdracht nodig is na de uitspraak van de Raad van State.

11.1

De Interbestuurlijke Commissie gaat akkoord.

5. **Notitie RIVM Referentiekaart**

Er is een vraag of er goed is nagedacht over een nieuw nulpunt. Vanuit het RIVM wordt aangegeven dat dit geheel beleidsarm wordt opgepakt, we gaan enkel de PAS aannames eruit halen. Dit moet ook.

De Interbestuurlijke Commissie gaat akkoord.

6. **W.v.t.t.k.**

Dick van Ingen vraagt wanneer er een overzicht komt van de programmaorganisatie. Dit komt begin volgende week, waarna iedereen kan reageren waarbij ze aangehaakt willen zijn.

Aan: Interbestuurlijk Overleg Stikstof

Van: RIVM

Betreft: Instrumentarium voor de toestemmingsverlening van beweiden en bemesten

Datum: 01-07-19

Aanleiding

Het RIVM heeft een inventarisatie gemaakt van werkzaamheden die bij kunnen dragen aan een oplossing voor de huidige situatie na stopzetting van het PAS. Deze notitie geeft een toelichting op het voorstel een instrumentarium te ontwikkelen voor de toestemmingsverlening van beweiden en bemesten.

Gevraagd besluit is om in te stemmen met het voorstel te starten met de ontwikkeling van een instrumentarium voor de toestemmingsverlening van beweiden en bemesten.

Toelichting het beoogde instrumentarium voor beweiden/bemesten

Het instrumentarium voor beweiden/bemesten betreft een uitbreidingsmodule van AERIUS Calculator 2019 ('PAS vrij') om de stikstofdepositie als gevolg van beweiden en bemesten te bepalen. Door de meeste recente kennis en informatie te benutten kan de procedure voor toestemmingsverlening van beweidingsactiviteiten en bemesten eenduidig, eenvoudig en bedrijfsgericht onderbouwd worden. De voorgestelde werkwijze maakt de onderbouwing transparant en brengt relatief weinig extra administratieve last voor de aanvrager met zich mee.

De meeste recente kennis en informatie is beschikbaar voor dit instrumentarium. Er is het afgelopen jaar al ervaring opgedaan - via andere opdrachten - met het combineren van data (zoals de Basisregistratie percelen) om middels Aeries op perceel- en bedrijfsniveau gegevens te ontsluiten. Daarmee kan het depositie effect worden bepaald en de effectiviteit van brongericht beleid.

Nut en noodzaak

De nieuwe situatie waarin beweiden en bemesting toestemmingsverlening vereist, is urgent. Er zijn al nieuwe lokale initiatieven op gang gekomen om met een oplossing te komen. Het is wenselijk tot noodzakelijk dat de nieuwe werkwijze uniform en robuust is. Navraag bij de WUR leidde tot de conclusie dat de beweidingstool die door een tweetal provincies was voorgesteld, verouderd en minder geschikt is om weidegang, dan wel bemesting op bedrijfsniveau inzichtelijk te maken.

Daarnaast is het noodzakelijk om nu te starten om tijdig klaar te zijn voor de start van het nieuwe groeiseizoen.

Aanpak, afstemming en oplevering

Met de (nieuwe) programmamanager zal de grondslag voor deze activiteit opnieuw worden vastgesteld.

Afstemming met de commissie die zich met beweiden en bemesten bezighoudt, is noodzakelijk en ook in een vroeg stadium, zodat de functionaliteit goed zal aansluiten bij de toekomstige juridisch/bestuurlijke werkwijze.

Eind september zijn de eerste concepten gereed. De verwachting nu is dat oplevering eind van dit jaar/begin van het nieuwe jaar zal plaatsvinden.

Aan: Interbestuurlijk Overleg Stikstof

Van: RIVM

Betreft: Referentiekaart met stikstofdeposities opstellen

Datum: 01-07-19

Aanleiding

Het RIVM heeft een inventarisatie gemaakt van werkzaamheden die bij kunnen dragen aan een oplossing voor de huidige situatie na stopzetting van het PAS. Deze notitie geeft een toelichting op het voorstel een referentiekaart van stikstofdeposities op te stellen.

Gevraagd besluit is om in te stemmen met het voorstel de referentiekaart op te stellen.

Toelichting op de referentiekaart

De referentiekaart is een overzicht van alle stikstofdeposities per hectare voor het jaar 2017. Het gaat om de totale stikstofdepositie en de bijdrage per sector (stallen, beweiden, bemesten, snelwegen, enz.).

Nut en noodzaak

Er zijn twee concrete toepassingen van deze referentiekaart:

1. Voor de toestemmingsverlening is informatie van de totale depositie nodig. De referentiekaart wordt daarom opgenomen als achtergronddepositie in AERIUS Calculator 2019 ('PAS vrij') die eind juli beschikbaar zal komen.
2. De referentiekaart dient als 'nul' situatie voor effectstudies ten behoeve van nieuw beleid. Hoeveel impact heeft een bepaalde maatregel en is die voldoende op kritische locaties?

Met het oog op de eerste toepassing is het van belang deze referentiekaart nu te maken, omdat het uitbrengen van de nieuwe AERIUS Calculator hiervan afhangt.

Aanpak

De meeste recente berekeningen die in het kader van het PAS zijn uitgevoerd, vormen de basis voor de referentiekaart. Deze berekeningen zijn begin juni voltooid. De gegevens die na het onverbindend verklaren van het PAS onbruikbaar zijn, worden niet gebruikt. Eerst zal de achtergrondkaart voor AERIUS Calculator opgeleverd worden. Vervolgens zullen de gegevens ontsloten worden in een gebruikersomgeving voor analyses.

Afstemming en oplevering

Met de (nieuwe) programmamanager zal de grondslag voor deze activiteit opnieuw worden vastgesteld. De precieze uitwerking en oplevering zal met de programmanager besproken worden. De oplevering van de achtergrondkaart voor AERIUS Calculator is eind juli beschikbaar, de referentiekaart in een gebruiksomgeving eind september.

Conceptverslag Bestuurlijk Overleg 5 juli 2019

Aanwezigen:

Vanuit LNV:	Mw Schouten, Dhr. Osinga, 10.2.e , 10.2.e , 10.2 10.2.e , 10.2.e (verslag)
Vanuit I&W:	Dhr. Koenders, 10.2.e
Vanuit EZK:	10.2.e
Vanuit BZK:	Dhr. van Kempen
Vanuit Defensie:	Dhr. van Ingen
Vanuit de provincies:	Dhr. Drenth (Gelderland), Dhr. Grashoff (Noord-Brabant), Mw. Rommel (Noord-Holland), Dhr. Mackus (Limburg), vergezeld door 10.2.e en 10.2.e (IPO)
Vanuit gemeenten:	Dhr. de Kruijf (Barneveld), Mw. Tiemens (Nijmegen), vergezeld door 10.2.e (VNG)
Vanuit UvW:	Dhr. Schoonman, Dhr. Vermuë

1. Opening en vaststelling agenda

De bestuurders in de nieuwe samenstelling van het BO worden hartelijk welkom geheten. Tot uitbreiding van het BO is in een eerder stadium besloten. De PAS-problematiek raakt veel partijen. Het is belangrijk dat zaken met elkaar worden doorgenomen. Er zitten verschillende partijen bij elkaar, bevoegde gezagen en belanghebbenden. De agenda van het BO wordt vastgesteld door de bevoegde gezagen. De andere partijen kunnen reageren. Er wordt gestreefd naar zoveel mogelijk unanimiteit.

De agenda wordt vastgesteld.

2. Mededelingen en actualiteiten

Mededelingen en actualiteiten komen terug bij de bespreking van de inhoudelijke punten.

3. Vaststelling conceptverslag BO PAS 21-06-2019

Bij het verslag van 21 juni 2019 wordt vanuit de provincies opgemerkt dat achter de naam van staat aangegeven dat zij Overijssel vertegenwoordigt. Dit is niet meer het geval, zij sprak namens de provincies. Dit punt wordt aangepast in het verslag. De bestuurders in de oude samenstelling van het BO stellen het verslag vervolgens vast.

4. Bespreknotitie

Ter bespreking en ter besluitvorming

A. Voorstel Instellingsregeling Adviescollege stikstofproblematiek

Het vorig BO is meegedeeld dat een motie is ingediend met het verzoek een commissie in te stellen. Volgens de tekst van de conceptregeling gaat de commissie zich buigen over de korte termijn kwesties die voorliggen en een afwegingskader. Voor de meer lange termijn gaat het over een andere vorm waarmee stikstofzaken kunnen worden aangevlogen. Er wordt een vraag gesteld over artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van de conceptregeling met betrekking tot het afwegen van maatschappelijke en sectorale belangen. De vraag is of de commissieleden voldoende expertise hebben als het gaat om deze belangen. Minister Schouten reageert dat het gaat om een open formulering. De commissie legt de afweging niet vast. Besluiten worden in het BO genomen. Er wordt aangegeven dat de werkzaamheden van de commissie geen vertraging mogen oplopen voor andere zaken, zoals AERIUS. Er wordt gereageerd dat zaken rond AERIUS niet in de regeling zitten. De commissie mag hier wel iets van vinden, maar er is een doorloop in tijd van verschillende zaken. Er wordt aangegeven dat in de Interbestuurlijke commissie al opmerkingen zijn gemaakt

rond de afweging van belangen. Hierbij komt het aan op politieke keuzes. Er wordt aangegeven dat de Kamer doelde op een lange termijn opdracht. Het is van belang dat taken niet dubbel worden gedaan. Minister Schouten geeft aan dat ambtelijk ook een en ander wordt uitgewerkt, zoals rond intern salderen. Van de zijde van LNV wordt aangegeven dat hier in het Interbestuurlijk overleg uitgebreid over is gesproken. De taken van de commissie staan niet letterlijk in de motie, maar hier is uitvoerig met de Kamer over gesproken. Ook vloeit dit voort uit eerdere BO's. Minister Schouten benadrukt nogmaals dat besluiten in het BO worden genomen. De commissie adviseert. Ook wordt aangegeven dat het belangrijk is om ook de korte termijn mee te nemen. De uitspraak heeft rigoureuze gevolgen voor de korte termijn. BV NL komt stil te liggen. Er wordt geconcludeerd dat het BO voor nu akkoord is om de korte termijn mee te nemen.

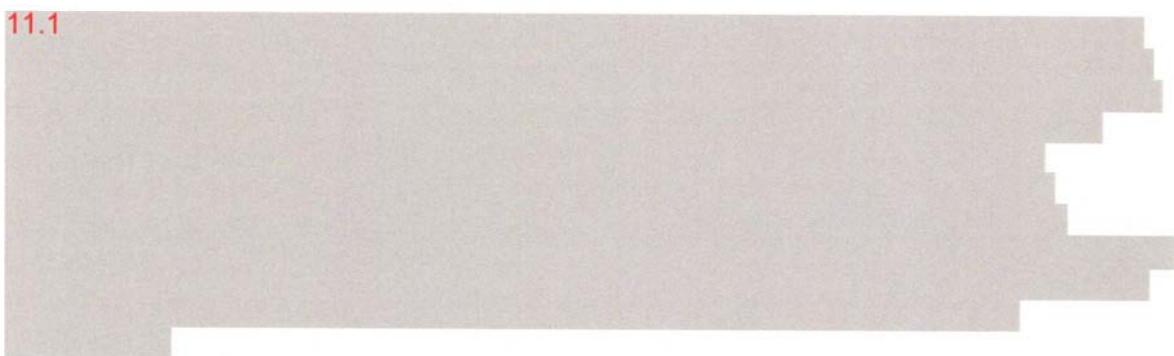
Er wordt nog gewerkt aan de samenstelling van de commissie. Dhr. Remkes is gepolst, hij kent de kant van het Rijk en de IPO-kant en is bekend met de PAS-systematiek. De beoogde commissieleden hebben expertise die nodig is vanuit verschillende domeinen. Aankomende dinsdag ligt het voorstel tot instelling van de commissie voor in de onderraad. Er wordt aangegeven dat er voor het PAS oplossingsrichtingen liggen in hoe er tien jaar geleden werd gewerkt. Vanuit LNV wordt in reactie aangegeven dat op de lijst een deskundige staat die kennis heeft over de periode voor het PAS vanaf midden jaren 90. Er wordt opgemerkt dat ook deskundigheid nodig is over de economische kant. Er wordt gevraagd of de lijst wordt gedeeld met het BO. Gezien de snelheid die geboden is en gehoord de diverse afwegingen wordt gevraagd om mandaat op dit punt. Dit is het laatste BO voor de zomerperiode, dus er is een krap tijdpad. Iedereen wordt steeds goed op de hoogte gehouden van alles, maar er moet nu ook praktisch worden gekeken naar de instelling van de commissie.

B. AERIUS Calculator 2019

Er wordt aangegeven dat de openstelling van AERIUS Calculator de beste route is voor de korte termijn, maar dat sprake is van rechtsongelijkheid vanwege het uitsluiten van stallen met mechanische ventilatie. Verder moet ervoor worden gewaakt dat andere regelingen vastlopen, zoals verordeningen over verschoning van stallen, stoppersregelingen etc. Er zijn deadlines opgenomen in subsidieregelingen die mogelijk niet kunnen worden gehaald als er geen vergunningaanvraag mogelijk is, omdat er geen rekentool beschikbaar is.

Er wordt opgemerkt dat het RIVM wel eens langer de tijd nodig heeft dan vooraf gedacht. Minister Schouten wordt verzocht als opdrachtgever druk te houden op het RIVM voor zo snel mogelijke levering.

11.1



11.1



C. Intern salderen

Het BO gaat akkoord met de uitwerking. Er wordt aangegeven dat het van belang is dat de lijn in begrijpelijke taal naar buiten wordt gebracht. Van de zijde van LNV wordt aangegeven dat er wordt gewerkt aan een handreiking, voor initiatiefnemer en handhaver. De handreiking staat gepland voor na de zomer. De communicatielijns voor intern salderen wordt gemaakt.

D. Extern salderen en ADC-toets

Met de Tweede Kamer is gecommuniceerd dat er een handreiking komt voor de ADC-toets en extern salderen. Het gaat hierbij om de mogelijkheden en onmogelijkheden die er zijn. De beleidslijn komt in het najaar beschikbaar. De vraag aan partijen die nu voorligt is om tot die tijd geen stappen te zetten. 11.1

belangrijk moment. 11.1

Oktober is een

Er wordt gevraagd hoe om te gaan met een hele kleine toename van depositie. Op dit moment is dit niet mogelijk, maar de mogelijkheden hiertoe worden onderzocht. Er is steun voor deze lijn, maar er wordt gevraagd of met projecten waarvoor een vergunningaanvraag liep, niet toch kan worden doorgegaan? Er wordt aangegeven dat hierover een zinsnede is opgenomen in de bespreknotitie. Er wordt bekeken of dit gaat lukken. Het is een lastige categorie. De urgentie is duidelijk, maar er kan niet worden beloofd dat dit tot een goed resultaat leidt. Er wordt support toegezegd waar dit nodig is.

Er wordt aangegeven dat extra voorwaarden aan extern salderen zoals bbt-eisen en circulair werken, harde eisen zijn, terwijl extern salderen een van de weinige mogelijkheden is. Verder wordt aandacht gevraagd voor woningbouw, die noodzakelijk is voor de behoefte die hieraan is. In reactie wordt aangegeven dat nu geen wegingsdiscussie plaatsvindt, hier wordt niet op vooruitgelopen. Eerst wordt het wegingskader vastgesteld. Het is duidelijk dat hieraan belang wordt gehecht, maar er zijn heel veel belangen. Concluderend wordt aangegeven dat de urgentie voor de handreiking in oktober duidelijk is. De uitgewerkte lijn wordt vastgesteld.

E. Cross compliance

buiten reikwijdte

F. Tijdlijn

Het Bestuurlijk Overleg Landbouw in september 2019 gaat door. Er wordt doorgegaan met bronmaatregelen. Na de MR op 12 juli a.s. gaat er een Kamerbrief uit over de instelling van het adviescollege en de opdracht die hieruit voortvloeit en een update over wat in dit BO is besproken over bijvoorbeeld AERIUS. Er wordt opgemerkt dat in de tijdlijn is opgenomen dat een Kamerbrief uitgaat enkele weken na 12 juli. Deze gaat over de lijst met projecten die mogelijk geraakt worden door het PAS. In de eerdere Kamerbrief is gezegd dat deze brief er in of na de zomer komt. Er wordt gevraagd of de provincies minister Schouten van dienst kunnen zijn bij het BO Landbouw. Van de zijde van LNV wordt aangegeven dat het noodzakelijk dat provincies meedoen. Er wordt opgemerkt dat er nog veel valt te winnen als het gaat om best beschikbare technieken. Hiervoor is aanscherping nodig van de wettelijke eisen, waarmee strakker kan worden omgegaan met vergunningverlening. In reactie wordt aangegeven dat dit past in de lijnen die worden uitgewerkt voor extern salderen en de ADC-toets.

De tijdlijn wordt vastgesteld.

De inzet is het eerstvolgend BO in augustus te plannen. Dit zal gaan over de inventarisatielijst, de werkzaamheden tot 1 oktober en de commissie die aan de slag is. Het zal een agenda-uitdaging zijn, maar er wordt gevraagd om flexibiliteit. Half augustus zijn de bewindsliden in het land. Provincies kunnen een delegatie leveren. Op ambtelijk niveau wordt veel werk verricht. Van de zijde van LNV wordt aangegeven dat volop wordt gewerkt aan het inrichten van de programmaorganisatie. In dit verband wordt in gesprek gegaan met andere overheden. Er werd vanuit verschillende kanten al het aanbod gedaan om mee te denken, alle kennis en expertise zijn nodig. Er wordt dank gezegd aan diegenen die het aanbod deden. Zodra de structuur duidelijk is, wordt gekeken wie mee kan doen. Het is van belang dat kennis en expertise bij elkaar worden gebracht, dit loopt ook via de Interbestuurlijke commissie die elke week bij elkaar komt.

De brief naar de Kamer over de opdrachtverlening aan de commissie wordt een kort briefje, nadat het besluit hierover is genomen. De brief wordt afgestemd met provincies. De brief na de zomer gaat over de lijst en andere issues na de zomer, daaraan voorafgaand vindt eerst een BO plaats.

5. Rondvraag en sluiting

Er wordt geen gebruik gemaakt van de rondvraag.

Bespreeknotitie BO PAS

- A. Voorstel Instellingsregeling Adviescollege stikstofproblematiek**
- B. AERIUS Calculator 2019**
- C. Intern salderen**
- D. Extern salderen en ADC-toets**
- E. Cross compliance**
- F. Tijdlijn**

A. Voorstel Instellingsregeling Adviescollege stikstofproblematiek

Het Bestuurlijk Overleg wordt gevraagd kennis te nemen van en in te stemmen met het voorstel voor de Instellingsregeling Adviescollege stikstofproblematiek dat als bijlage bij deze notitie is opgenomen. Er wordt nog gewerkt aan het benoemingsbesluit ter benoeming van de voorzitter en de leden van het adviescollege. De voorstellen voor de instellingsregeling en het benoemingsbesluit worden ter goedkeuring voorgelegd in de Ministerraad van 12 juli a.s.

B. AERIUS Calculator 2019

Het bestuurlijk overleg wordt gevraagd om in te stemmen met het onderstaande:

- Eind juli 2019 wordt AERIUS Calculator beschikbaar gesteld. Deze versie van AERIUS Calculator kan dan worden gebruikt voor het bepalen van de stikstofdepositie door activiteiten en projecten, met uitzondering van stallen met mechanische ventilatie en een verticale uitstroom van de emissies. Deze categorie stallen zal pas worden toegevoegd aan het toepassingsbereik van Calculator wanneer RIVM de gewenste modelverbetering ten aanzien van de brondiameter en uitreedsnelheid heeft doorgevoerd (oktober 2019).
- 11.1 [REDACTED]
- Nadat het toepassingsbereik door de Interbestuurlijke Commissie Stikstof is vastgesteld, wordt de Regeling natuurbescherming gewijzigd om (in ieder geval voor de korte termijn) AERIUS Calculator voor te schrijven bij aanvragen voor toestemmingsbesluiten.

Samenvatting

RIVM is gestart met aanpassing van AERIUS Calculator om deze geschikt te maken voor het bepalen van de stikstofdepositie door activiteiten en projecten in de situatie zonder PAS. Doel is om eind juli een nieuwe versie van Calculator (Calculator 2019) gereed te hebben 11.1 [REDACTED]

11.1 [REDACTED] Uit de Raad van State uitspraak volgt dat bij gebruik van AERIUS Calculator voor depositieberekeningen bij stallen moet worden ingegaan op de wijze waarop in Calculator wordt omgegaan met:

- de diameter van de emissiebron en de snelheid waarmee de emissies de stal verlaten (zogenoemde uitreedsnelheid). Dit speelt met name bij stallen met mechanische ventilatie en verticale uitstroom.
- de invloed van gebouwen (gebouwinvloed). Dit speelt bij stallen (stalgebouwen), maar bijvoorbeeld ook bij industriële bronnen.

Dit betekent dat op deze punten moet worden gemotiveerd dat Calculator 2019 geschikt is voor het berekenen van de depositiebijdrage door stallen.

Ten aanzien van de diameter en de uitreedsnelheid zal RIVM een structurele verbetering in het rekenmodel doorvoeren die naar verwachting in oktober 2019 is gerealiseerd.

Ten aanzien van de gebouwinvloed stelt RIVM een toelichting op waarin op inhoudelijke gronden wordt gemotiveerd dat Calculator 2019 geschikt is voor gebruik bij bronnen waarbij de gebouwinvloed een effect kan hebben. Deze toelichting is medio juli 2019 gereed.

Toelichting

Uit de uitspraak van de Raad van State volgt dat AERIUS Calculator nog steeds kan worden gebruikt voor het bepalen van de stikstofdepositie door activiteiten en projecten. De momenteel beschikbare versie van AERIUS Calculator (versie 2016L) zal hiertoe wel op onderdelen moeten worden aangepast en geactualiseerd.

RIVM is gestart met het doorvoeren van de vereiste aanpassingen en actualisaties, met als doel om eind juli 2019 een nieuwe versie van Calculator (Calculator 2019) gereed te hebben en daarmee te voorzien in de bestuurlijke wens om zo snel mogelijk beschikking te hebben over een nieuwe, (juridisch) robuuste versie van Calculator.

11.1

Uit de

Raad van State uitspraak volgt dat bij gebruik van AERIUS Calculator voor depositieberekeningen bij stallen moet worden ingegaan op de wijze waarop in Calculator wordt omgegaan met:

- de diameter van de emissiebron en de snelheid waarmee de emissies de stal verlaten (zogenoemde uittreedsnelheid).
- de invloed van gebouwen (gebouwinvloed), en

11.1

Om tijdig in deze motivatie te voorzien zijn met RIVM de volgende acties besproken:

- Diameter en uittreedsnelheid: RIVM zal ten aanzien van de diameter van de emissiebron en de uittreedsnelheid een structurele verbetering doorvoeren in het rekenmodel. De beoogde verbetering wordt door RIVM uitgewerkt in een plan van aanpak dat wordt afgestemd met de expertgroep rekenmethoden AERIUS die op 8 juli bij elkaar komt. Inschatting is dat deze verbeteringen in oktober 2019 kunnen zijn doorgevoerd. Het plan van aanpak met een gedetailleerde planning zal medio juli gereed zijn.
- Gebouwinvloed: RIVM werkt aan een toelichting waarin op inhoudelijke gronden wordt gemotiveerd waarom dit moment nog geen gebouwinvloed wordt meegenomen in AERIUS Calculator. Deze toelichting wordt afgestemd met de expertgroep rekenmethoden AERIUS die op 8 juli bij elkaar komt. Uitgangspunt is dat op basis van deze toelichting kan worden gemotiveerd dat Calculator 2019 geschikt is voor gebruik bij bronnen waarbij de gebouwinvloed een effect kan hebben op de locatie en omvang van de depositie (dit speelt in ieder geval bij stallen, maar bijvoorbeeld ook bij bepaalde industriële bronnen). De invloed van gebouwen bij een emissiebron op de locatie en omvang van de depositiebijdrage van deze bron is een issue dat nader onderzoek vraagt en ook speelt bij andere rekenmodellen dan Calculator. RIVM zal dit issue agenderen en bespreken in de daarvoor bestemde gremia (onder meer de expertgroep rekenmethoden AERIUS).

In de versie van Calculator die in juli beschikbaar komt, zal de verbetering ten aanzien van de diameter en de uittreedsnelheid niet zijn verwerkt. Zolang deze verbetering niet is doorgevoerd kan Calculator voor een deel van de stallen (met name stallen met mechanische ventilatie en verticale uitstroom) een overschatting van de depositiebijdragen geven op kortere afstanden van de stal en een onderschatting op grotere afstanden van de stal. Dit maakt gebruik van Calculator 2019 voor deze stallen ongeschikt. Voorstel is daarom om de bovengenoemde categorie stallen buiten het toepassingsbereik te laten van AERIUS Calculator 2019 (tot het moment dat de verbetering in het rekenmodel is doorgevoerd).

In de versie van Calculator die in juli beschikbaar komt, zullen dus ook geen aanpassingen zijn doorgevoerd ten aanzien van de gebouwinvloed. In hoeverre aanpassingen op dit punt gewenst en mogelijk zijn zal door RIVM worden onderzocht. RIVM werkt aan een toelichting op basis waarvan naar verwachting kan worden gemotiveerd dat Calculator 2019 geschikt is voor gebruik bij bronnen waarbij de gebouwinvloed een effect kan hebben. Deze toelichting is medio juli 2019 gereed. Wanneer deze toelichting beschikbaar komt, kan worden beoordeeld of deze genoeg juridische zekerheid biedt om Calculator 2019 toe te passen bij bronnen waarvoor de gebouwinvloed relevant kan zijn. Indien de toelichting onvoldoende zekerheid biedt kan ervoor worden gekozen om deze bronnen buiten het toepassingsbereik van Calculator 2019 te laten.

11.1

C. Intern salderen

Tijdens het Bestuurlijk Overleg van vrijdag 21 juni, is vanuit provincies de vraag gesteld onder welke voorwaarden gesproken mag worden van 'intern salderen', om er zeker van te zijn dat dit middel niet oneigenlijk wordt toegepast door bedrijven die willen salderen tussen verschillende vestigingen of locaties van hun bedrijf. Het bestuurlijk overleg wordt gevraagd kennis te nemen van onderstaande uitwerking.

Intern salderen is het treffen van maatregelen binnen één project zodanig dat geen toename van stikstofdepositie ontstaat op alle relevante voor stikstofgevoelige habitats in een Natura2000-gebied (op hexagonniveau). Het is vaste rechtspraak dat een aanvraag om een Wnb-vergunning betrekking moet hebben op alle activiteiten die samen één project vormen. In een Wnb-vergunning mogen meerdere projecten of andere handelingen worden samengevoegd, op voorwaarde dat de effecten van alle projecten en andere handelingen afzonderlijk zijn beoordeeld.

Deze definitie en handvaten voor intern salderen worden verder uitgewerkt zodat vergunningverleners weten hoe ze om moeten gaan met verschillende situaties.

Reeds duidelijk is wel dat salderen tussen verschillende vestigingen of locaties van een bedrijf niet snel beschouwd kan worden als intern salderen:

- Bij vestigingen op verschillende locaties zal niet snel sprake zijn van één en hetzelfde project waarbinnen verschillende activiteiten onlosmakelijk met elkaar samenhangen. Jurisprudentie laat zien dat daarvoor het ene onderdeel van de activiteiten noodzakelijk moet zijn voor het andere onderdeel van de activiteiten. Het is op voorhand niet aannemelijk dat dit het geval is bij landbouwbedrijven met verschillende vestigingen / locaties die – buiten de bedrijfseconomische samenhang – feitelijk als zelfstandige eenheden (kunnen) worden geëxploiteerd. Is die onlosmakelijke samenhang tussen de bedrijfsonderdelen er niet, dan kan wel sprake zijn van externe saldering tussen die onderdelen.
- Daarnaast is relevant dat zowel bij intern als bij extern salderen geldt dat er nergens een toename van de depositie mag zijn op stikstofgevoelige habitats: de toename van depositie door het ene (onderdeel van het) project, moet op dezelfde plek volledig wordt goedgehaakt door gelijktijdige afname van depositie door het andere (onderdeel van het) project op exact hetzelfde habitat. Wanneer wordt gesaldeerd tussen verschillende locaties van een bedrijf die op grotere afstand van elkaar liggen zal aan deze voorwaarde zal niet snel kunnen worden voldaan.

D. Extern salderen en ADC-toets

In de Tweede Kamerbrief van 27 juni jl. is geschreven dat binnen afzienbare termijn een handreiking komt voor ADC-toets en extern salderen om naast intern salderen ook langs andere routes toestemmingsverlening mogelijk te maken. Gesteld is dat bevoegde gezagen samen een beleidslijn uitwerken die die dit najaar beschikbaar is. Dit is conform de afspraken die gemaakt zijn in het BO van 21 juni.

Het Bestuurlijk Overleg wordt gevraagd om af te spreken dat bevoegde gezagen tot 1 oktober toestemmingsverlening en vaststelling van plannen die gebruik maken van externe saldering of ADC-toets niet toestaan.

De argumenten hiervoor zijn:

- Tot eind juli is er geen geactualiseerde versie van de rekentool AERIUS Calculator 2019.
- Bevoegde gezagen hebben de wens uitgesproken een gezamenlijke beleidslijn te willen hanteren. Deze beleidslijn wordt 1 september 2019 opgeleverd.
- Er wordt deze zomer een afwegingskader voor toestemmingverlening en de daarbij aan te brengen prioritering ontwikkeld. Dat moet uitgangspunten bieden op basis waarvan een afweging tussen de belangen van de verschillende economische sectoren en andere belangen (veiligheid, bereikbaarheid, huisvesting, verduurzaming et cetera) kan worden gemaakt in het licht van de schaarse ruimte voor stikstofdepositie veroorzakende ontwikkelingen. Dit afwegingskader wordt in september opgeleverd.

Daarnaast is de vraag gerezen of bevoegde gezagen juridisch gezien de mogelijkheid hebben om aanvragen voor vergunningverlening die gebruik maken van extern salderen of een ADC-toets voorlopig te weigeren in afwachting van de beleidslijn 11.1

Bevoegde gezagen kunnen niet gedwongen worden om een vergunning te verlenen indien uit een passende beoordeling (en de daarin opgenomen externe saldering) zou blijken dat er geen toename van depositie optreedt. Bevoegde gezagen kunnen in zo'n situatie bepalen dat niet één op één mag worden gesaldeerd, gelet op de overbelaste situatie in de Natura 2000-gebieden. Ook kan besloten worden dat het beleid wordt gehanteerd dat alleen een vergunning wordt verleend indien de aangevraagde depositie binnen de kaders van de beleidslijn vallen. Het is juridisch mogelijk om vergunningverlening te weigeren in afwachting van de beleidslijn.

Daarom moet er snel een communicatielijn komen voor bevoegde gezagen waarom aanvragen voor vergunningen welke gebruik maken van extern salderen en ADC-toetsen voorlopig niet worden toegestaan. Dit kan in de week van 8 juli worden uitgewerkt en bevestigd in de interbestuurlijke Commissie Stikstof (DG-overleg).

Voor projecten waarvoor reeds op basis van het PAS een toestemmingsbesluit is vastgesteld, beroep is aangetekend en deze beroepsprocedure nog loopt, wordt onderzocht of via een wijzigingsbesluit alsnog een individuele ecologische beoordeling aan ten grondslag kan worden gelegd.

Met betrekking tot de te ontwikkelen beleidslijnen zijn er enkele hoofdgedachten:

- Bevoegde gezagen trekken zoveel mogelijk één lijn.
- Er wordt gewerkt aan één centraal "boekhoudsysteem" waar toestemmingsverlening wordt bijgehouden (zowel via intern salderen, extern salderen en ADC-toets). Om cumulatief goed in beeld te hebben, is het nodig dat dit systeem er is.
- Voor extern salderen kunnen extra eisen worden gesteld, bijvoorbeeld omtrent duurzaamheid: het initiatief voldoet minimaal aan de eisen van Beste Beschikbare Technieken (BBT) en de initiatiefnemer zet zich aantoonbaar in om alles wat gebouwd en aangelegd wordt circulair, energieneutraal en klimaatadaptief vorm te geven.
- Ook zouden er afspraken kunnen komen dat alleen een vergunning wordt verleend indien de activiteiten leiden tot een vermindering van stikstofdepositie van bijvoorbeeld 10 of 20%

E. Cross compliance

Het bestuurlijk overleg wordt gevraagd in te stemmen met de hoofdconclusie over de wijze waarop door provincies invulling wordt gegeven aan de controles met betrekking tot natuurvergunningen in het kader van cross compliance.

Alle landbouwers die inkomenssteun ontvangen vanuit het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) dienen zich te houden aan de Randvoorwaarden GLB, ook wel cross compliance genoemd.

De Randvoorwaarden GLB zijn artikelen van bestaande wetten en regelingen en zijn ingedeeld in vijf onderdelen; milieu, gezondheid van mens, dier en plant, dierenwelzijn en goede landbouw- en milieucondities. Het zijn geen aanvullende voorwaarden, maar voorwaarden waar agrarisch ondernemers zich al aan moeten houden.

Wanneer niet aan een randvoorwaarde wordt voldaan, kan een korting worden opgelegd op de inkomenssteun. De hoogte van de korting is standaard 3% van het volledige bedrag aan inkomenssteun¹. Bij het berekenen van de korting wordt rekening gehouden met de ernst, de omvang en de duur van de niet-naleving waarna de standaardkorting eventueel aangepast kan worden naar 1 of 5%.

Een steunaanvrager dient zich onder meer te houden aan het verbod om zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen (artikelen 2.7, tweede lid en 2.9, eerste, tweede en derde lid, van de Wet Natuurbescherming).

Na de uitspraak van de ABRvS zijn situaties ontstaan waarbij in strijd wordt gehandeld met deze randvoorwaarden voor inkomenssteun. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij voormalig vergunningvrije activiteiten waarbij een melding volstond of bij beweiden en bemesten. In het BO van 21 juni jl. zijn besluiten genomen over hoe voor de korte termijn wordt omgegaan met handhaving. Ook ten aanzien van interimmers, initiatiefnemers met een nog niet onherroepelijk geworden vergunning en vernietigde vergunningen zijn besluiten genomen.

Uit Europese regelgeving vloeit voort dat jaarlijks 1% van de steunaanvragers wordt gecontroleerd. Dit gebeurt aan de hand van een steekproef. Concreet betekent dit dat in 2019 ongeveer 480 steunaanvragers dienen te worden gecontroleerd. De provincies voeren deze controles met betrekking tot de natuurvergunningen uit. Als een niet-naleving wordt geconstateerd, wordt dit door de provincies gemeld bij de NVWA. RVO legt vervolgens de korting op de inkomenssteun op. Op de naleving van de overige Randvoorwaarden GLB waaraan een steunaanvrager dient te voldoen, houdt de NVWA toezicht.

In het BO van 21 juni 2019 is besloten dat niet actief wordt gehandhaafd in het geval van voormalig vergunningvrije activiteiten die destijds correct zijn uitgevoerd overeenkomstig bestaande wetgeving. Het feit dat deze activiteiten nu vergunningplichtig zijn is immers te wijten aan onrechtmatige regelgeving, niet aan de landbouwer. De focus ligt hierbij op meldingen, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen activiteiten die al zijn uitgevoerd en die nog niet zijn uitgevoerd. Voor activiteiten die nog niet zijn uitgevoerd, is alsnog een vergunning nodig voor de uitvoering ervan. Tijdens het BO van 21 juni 2019 is besloten dat er na de zomer duidelijkheid moet komen over de mogelijkheden voor vergunningverlening. Pas als de mogelijkheden voor vergunningverlening zijn uitgewerkt, kan vergunningverlening weer op gang komen. Voor beweiden geldt dit weideseizoen geen restricties. Dit volgt uit de uitspraak van de ABRvS. Voor het volgende weideseizoen moet hiervoor een oplossing zijn bedacht.

¹ Indien de randvoorwaarde opzettelijk niet wordt nageleefd wordt een korting opgelegd tussen de 20 en ■ % van de inkomenssteun.

Vergunningen waartegen geen beroep is ingesteld, worden van kracht na afloop van de beroepstermijn van zes weken. Initiatiefnemers met een vernietigde vergunning zullen opnieuw een vergunning moeten aanvragen. Het kan aan de orde zijn dat initiatiefnemers ondanks het feit dat zij nog geen onherroepelijke vergunning hebben, toch met activiteiten zijn gestart. Een beroepsprocedure heeft namelijk geen schorsende werking en werkzaamheden mogen dan (legaal) uitgevoerd worden. Desalniettemin was er op dat moment nog geen sprake van een onherroepelijke vergunning en hebben initiatiefnemers op eigen risico gehandeld. Er is besloten dat hierop actief wordt gehandhaafd. Echter, in de gestelde termijnen van de handhavingsaanpak wordt, gezien de lange periode van onzekerheid van de initiatiefnemer, enig respijt ingebouwd door uit te gaan van een periode van een half jaar om de bestaande situatie te herstellen.

Voor interrimmers is vastgesteld dat met deze groep hetzelfde wordt omgegaan als met andere initiatiefnemers. Interimimmers zijn bedrijven die vóór het PAS door verschillende oorzaken niet altijd beschikten over een natuurvergunning op basis van een passende beoordeling. Er zijn vier categorieën:

1. Interimimmers die inmiddels een onherroepelijke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998/Wet natuurbescherming hebben voor de gehele inrichting (inclusief voorgenomen uitbreiding/wijziging).
2. Interimimmers die een melding hebben gedaan onder het PAS voor de gehele inrichting (inclusief voorgenomen uitbreiding/wijziging).
3. Interimimmers die binnen het PAS een toestemming hebben willen regelen, maar waarvoor de vergunning nog niet onherroepelijk is (en ook niet zal worden).
4. Interimimmers die geen actie hebben ondernomen.

Gevolgen Europa

Mogelijk dat de Europese Commissie (EC) schriftelijke vragen zal stellen over de Nederlandse aanpak na de uitspraak van de Raad van State. Indien de EC van mening is dat er mogelijk sprake is van een niet EU-conforme uitvoering van het randvoorwaardenbeleid in Nederland (het zou dan kunnen gaan om een tekortkoming van de essentiële controles "reikwijdte en kwaliteit van de controles ter plaatse" respectievelijk "correcte toepassing van administratieve sancties en uitsluitingen") is het niet ongebruikelijk dat de EC een zogenaamde artikel 34 brief stuurt met het verzoek om aanvullende informatie over de te treffen maatregelen, inclusief een eerste voorstel voor een financiële correctie². Overeenkomstig de richtsnoeren voor de berekening van de financiële correcties in het kader van de procedure voor de financiële en conformiteitsgoedkeuring van de rekeningen kan een forfaitaire correctie van 10% worden toegepast wanneer niet op de naleving van (een of meerdere) randvoorwaarden is gecontroleerd³. Het bedrag waarop het correctiepercentage moet worden toegepast, wordt in beginsel geraamd op 10% van het totale bedrag aan steun aan de producenten voor wie de betrokken randvoorwaarde geldt.

De brief van de EC vormt dan een eerste stap in de administratieve procedure, die verder voorziet in ambtelijk overleg en de mogelijkheid van het indienen van een verzoek om bemiddeling bij het onafhankelijke Bemiddelingsorgaan. Gedurende deze procedure heeft Nederland de mogelijkheid bevindingen te weerleggen of berekeningen te overleggen van het risico voor de landbouwfondsen (die lager zijn dan de door DG AGRI voorgestelde correctie).

Hoofdconclusie korte termijn

De controles in het kader van cross compliance dienen dit jaar te worden uitgevoerd. Tijdens het BO op 21 juni 2019 zijn besluiten genomen over hoe op korte termijn in de handhaving wordt omgegaan met ontstane illegale situaties als gevolg van de uitspraak. In lijn met deze besluiten geven provincies wel invulling aan de controles met betrekking tot natuurvergunningen in het kader van cross compliance, maar wordt geen actie ondernomen ingeval van geconstateerde

² Formele mededeling op grond van artikel 34 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014 van de Commissie van 6 augustus 2014 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft betaalorganen en andere instanties, financieel beheer, goedkeuring van de rekeningen, voorschriften inzake controles, zekerheden en transparantie (PbEU 2014, L 255).

³ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/NL/3-2015-3675-NL-F1-1.PDF>

onvolkomenheden die verband houden met meldingen (geen vergunningen) van reeds uitgevoerde activiteiten, nog niet onherroepelijk geworden vergunningen en vernietigde vergunningen. Deze bevindingen worden verwoord in het rapport en afgedaan als een niet-naleving die "het gevolg is van handelen of nalaten dat niet rechtstreeks aan de begunstigde kan worden toegeschreven". Hierdoor kan de niet-naleving Ingevolge artikel 91, tweede lid, van Verordening (EU) nr. 1306/2013 geen gevolgen hebben voor de uitbetaling van inkomenssteun van de aanvragers. Deze lijn wordt opgenomen in een handreiking voor provincies voor het toezicht op de Randvoorwaarden GBL en de reguliere handhaving.

F. Tijdslijn

Het Bestuurlijk Overleg wordt gevraagd kennis te nemen van de planning voor de aanpak voor de korte, de middellange en de lange termijn.

Bestuurlijke momenten

Ministerraad: 12 juli 2019

Bestuurlijk Overleg nieuwe stijl (BO) (ook met Defensie, EZK, BZK, UvW en VNG): 5 juli 2019 en in september.

Bestuurlijk Overleg Landbouw: 26 september

Bewindsliden Overleg (BWO): vrijdag 12 juli.

Interbestuurlijke Commissie Stikstof: elke donderdag (17 -18 uur).

Korte Termijn

Op korte termijn (t/m september) is afgesproken om inzicht te krijgen in de consequenties van de uitspraak en zorgen voor een gezamenlijke beleidslijnen op klemmende onderdelen. Hieronder op hoofdlijnen lopende acties en de planning:

Onderwerp	Trekker	Planning
Instellen Adviescollege	LNV	5 juli concept opdracht en bemensing bij BO, verstelling in Ministerraad van 12 juli. Zij leveren voor hervatting vergunningverlening en prioritering projecten een advies in september, lange termijn mogelijkheden medio 2020.
Verzorgen lijst projecten die mogelijk geraakt worden door de PAS-uitspraak.	LNV	12 juli uiterlijke inlevertermijn rijksprojecten en enkele weken daarna een Kamerbrief en 1 september inlevertermijn decentrale overheden.
AERIUS Calculator zonder PAS	IenW en RIVM	5 juli een besluit in het BO over de nieuwe versie, nieuwe versie gereed eind juli.
Voorstel RIVM mogelijke onderzoeken die helpen op dit moment	RIVM	4 juli een voorstel in interbestuurlijke commissie over onderzoeken nulmeting en beweiden en bemesten.
Aanpak beweiden en bemesten	Provincies	PvA in de zomer bespreken in interbestuurlijke commissie eind augustus, oplossing eind 2019, implementatie 2020 (voor nieuwe weide- en mestseizoen)
Voormalig vergunningvrije activiteiten – handreiking handhaving	Provincies	Handreiking handhaving in de zomer gereed.
Voormalig vergunningvrije activiteiten – handreiking legalisering	LNV	Aanpak legalisering eind 2019, implementatie 2020.
Vernietigde vergunningen	Bevoegd gezagen	Handreiking handhaving in de zomer gereed.
Beheer en Onderhoud	IenW, IPO, UvW en VNG	Beleidslijn in de zomer
Cross Compliance	LNV	Opdracht analyse in BO 5 juli, aanpak in het najaar
Schadeclaims	IenW/provincies LNV	Analyse diverse casussen voor reces, handreiking gereed in het najaar

Middellange termijn

Op de middellange termijn (t/m december) is afgesproken dat er een verdere uitwerking komt voor vergunningverlening zonder PAS, er wordt bekeken welke extra maatregelen kunnen worden ingezet en een afwegingskader wordt gemaakt voor de prioritering van knelpunten in de uitvoering van projecten. Op hoofdlijn ziet de planning er zo uit:

Uitwerking opties toestemmingsverlening

In september komt het adviescollege met een advies voor mogelijkheden in vergunningverlening, bijvoorbeeld ADC-toetsen en extern salderen. Dit wordt verwerkt in de handreiking voor initiatiefnemers.

Extra maatregelen

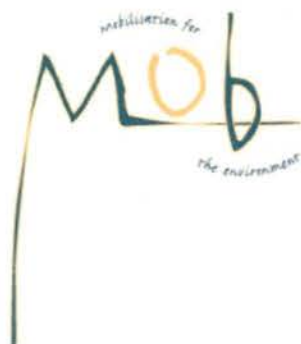
Bron- en natuurherstelmaatregelen worden doorgezet en er wordt gezocht naar extra bronmaatregelen in diverse sectoren. In de zomer en het najaar worden deze geïnventariseerd, daarna worden deze maatregelen verder uitgewerkt. Op 26 september is er een BO Landbouw gepland, waarin dit ook besproken zal worden. Implementatie vanaf zomer 2020.

Prioritering knelpunten projecten

Het voor de zomer in te stellen adviescollege levert in de zomer een advies voor een afwegingskader op. Deze leidt tot een nadere prioritering van projecten in het BO van september.

Lange termijn

Het adviescollege wordt gevraagd om een advies te geven over een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek die past in het streven om in de Natura 2000-gebieden een gunstige staat van intandhouding te realiseren en daartoe de voor stikstof gevoelige habitats te herstellen en die ertoe strekt om de balans tussen natuur en economische ontwikkeling te herstellen. Dit leidt tot een bestuurlijke keuze medio 2020, gevolgd door het uitwerken en opstellen van de nieuwe aanpak in 2020 en 2021 en implementatie vanaf 2022. Naar verwachting zal een nieuwe aanpak niet kunnen starten voor medio 2023.



Open brief
De Minister van Algemene Zaken
Dhr. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA DEN HAAG

Uw referentie:
Onze referentie: PASJuli2019
Betreft: Programma Aanpak Stikstof (PAS), Uitspraak van het Europese Hof van 7 november 2018, Uitspraak van Raad van State van 29 mei jl. /Hoe nu verder?

Nijmegen, 10 juli 2019

Excellentie,

Inleiding

Zoals u ongetwijfeld bekend zal zijn is het Programma Aanpak Stikstof (PAS) op 29 mei jl. door de Raad van State definitief buiten werking gesteld. Tegen deze uitspraak is geen hoger beroep mogelijk. De uitspraken van het Europese Hof van 7 november 2018 én die van de Raad van State zijn het directe resultaat van vele juridisch procedures die namens Vereniging Leefmilieu, Stichting Werkgroep Behoud de Peel en Mobilisation (MOB) door gespecialiseerde milieujuristen met succes zijn gevoerd in de afgelopen decennia.

Wat mankeerde er aan het PAS?

De reden dat wij het PAS juridisch hebben aangevochten is niet dat een programmatische aanpak als zodanig niet zou kunnen werken. De belangrijkste reden was het gegeven dat met het PAS de stikstofdepositie op veel natuurgebieden, die nu al in een deplorabele toestand verkeren, niet of nauwelijks, dus slechts marginaal, zou gaan afnemen. Dat was voor ons niet acceptabel.

Het PAS was voor 99% een economisch programma (vergunningenmachine) en 1% milieu. In het PAS zitten overigens ook goede elementen zoals de herstelprogramma's. Echter, deze maatregelen komen helaas te vaak neer op "dweilen met de kraan open" omdat de stikstofdeposities in veel gebieden ver boven de kritische waarden uitkomen en daarmee de natuur de kans ontnemen om te herstellen. Het is zelfs zo dat het voor sommige gebieden uiterst moeilijk zal zijn om een totaal herstel nog te bereiken omdat de schade als gevolg van de in de laatste 50 jaar opgebouwde stikstofaccumulatie nog maar moeilijk te repareren zal zijn.

Kernpunt is: om de zwaar met stikstof overbelaste Nederlandse natuur/ flora en fauna/dieren te redden moet de stikstofdepositie op die natuurgebieden zo snel mogelijk omlaag met bronmaatregelen.

Sinds de afgelopen 5 jaar is de ammoniakconcentratie in de lucht in natuurgebieden zelfs alleen maar toegenomen. In het afgelopen jaar zelfs met 30%. Dit achten wij onaanvaardbaar.

Nederland op slot?

Wij realiseren ons dat een groot aantal ontwikkelingen nu plotseling tot stilstand is gekomen. Bij voorbeeld Vliegveld Lelystad, A27, A15, etc. "Nederland op slot" wordt soms wel geroepen. Als dat al zo zou zijn dan is de overheid hier zelf voor 100% debet aan omdat ze een PAS in het leven heeft geroepen dat niet voldeed aan de eisen van de Habitatrichtlijn, die overigens in 1994 van kracht is geworden en waaraan Nederland tot op de dag van vandaag (25 jaar na van kracht worden) nog steeds geen adequate uitvoering heeft gegeven.

Er werden op grote schaal vergunningen verstrekt voor stikstofemissies (voornamelijk stikstofoxiden (NOx) en ammoniak). Het PAS maakte dat allemaal mogelijk. Kortom: de overheid heeft deze malaise zelf over zich afgeroepen.

Hoe nu verder?

Vanuit diverse bronnen is ons duidelijk geworden dat er interdepartementale werkgroepen op twee verschillende niveaus gaan worden opgericht, in combinatie met een externe commissie. Het lijkt erop dat wij daar niet bij gaan worden betrokken. Deze werkgroepen en/of commissies zullen gaan nadenken over oplossingen op de middellange en lange termijn.

Op de korte termijn zal de overheid trachten om de vergunningverlening weer op gang te krijgen middels "intern salderen" en "extern salderen".

Echter, om ook op de korte termijn de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden omlaag te krijgen is een systematische afroaming van stikstofemissierechten tijdens het salderen nodig.

Deze afroaming zal groter moeten zijn naarmate de mate en duur van de stikstofoverbelasting op natuurgebieden groter is. Dit in combinatie met bronmaatregelen, vooral dichtbij natuurgebieden, maar ook algemene maatregelen zoals een reductie van de veestapel, het omlaag brengen van de maximumsnelheid, etc.

Helaas lijkt bij de ministeries het denken hierover vast te zitten en het lijkt erop dat het instrument "salderen" weer van stal wordt gehaald (werd ook toegepast voordat het PAS in werking kwam). Salderen is administratief erg lastig, ingewikkeld en fraude gevoelig, maar toch wil LNV kennelijk richting salderen koersen, zeker voor de korte termijn.

Dit zou voor ons alleen acceptabel zijn als er ook een substantiële afroaming van emissierechten plaatsvindt. Deze afroaming zal groter moeten zijn naarmate de mate en duur van de stikstofoverbelasting op natuurgebieden groter is.

Wij denken ook goede juridische argumenten te hebben om te onderbouwen dat een standstill (geen vermindering van stikstofdepositie) juridisch niet zal gaan standhouden. De uitspraak van het Europese Hof ondersteunt onze perceptie.

Mocht LNV haar plan voor salderen toch doorzetten zonder afroaming van emissierechten, en daarmee afkoersen op een standstill van de stikstofemissies (geen substantiële verlaging) dan zullen wij dat interpreteren als een "oorlogsverklaring" en zullen wij in alle provincies een groot aantal vergunningen gaan aanvechten die met saldering op basis van het principe van standstill van de stikstofdepositie tot stand gaan komen.

Ook zullen wij m.b.t. een selectie van de 3300 meldingen/ vergunningen, die met de uitspraak van de Raad van State geen rechtskracht meer bezitten het bevoegde gezag verzoeken om tot handhaving over te gaan. Daartoe hebben wij in december 2018 al een Wob-verzoek ingediend. Wij verwachten de lijst met 3300 adressen binnenkort binnen te krijgen.

Aan de regering de keuze

Voor ons is het de grote vraag of de regering werkelijk bereid is om de stikstofproblematiek grondig aan te pakken, dit overigens in samenhang met de klimaatproblematiek, omdat er synergiën zijn tussen deze twee problematieken.

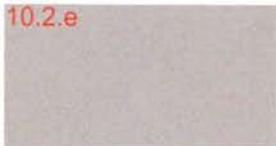
Indien de regering hiertoe niet of onvoldoende bereid is dan zullen we dit op grote schaal juridisch gaan aanvechten. Dat gaat veel tijd en geld kosten en lost het probleem van de te hoge stikstofdepositie op natuurgebieden niet op. Aan de regering de keuze.

Indien de voorliggende brief op enigerlei wijze onduidelijk is, is een toelichting op het verzoek uiteraard mogelijk.

Verder zijn we vanzelfsprekend bereid tot overleg.

Hoogachtend,

10.2.e



Drs. Johan G. Vollenbroek

Voorzitter Mobilisation

Bestuurlijk Overleg 5 juli 2019

Op de agenda van het Bestuurlijk Overleg stonden veel technische dingen, waarbij een aantal bestuurlijke keuzes te maken waren. Het grootste onderwerp op de agenda van het Bestuurlijk Overleg van 5 juli was de instelling van het adviescollege. De bestuurders hebben akkoord gegeven voor de opdracht richting het adviescollege. Het adviescollege zal enerzijds binnen 2 maanden komen tot een advies over toestemmingsverlening op korte termijn en een advies voor een afwegingskader voor projecten. Verder zullen zij binnen 11 maanden komen tot een advies voor een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek die past in het streven om in de Natura 2000-gebieden een gunstige staat van instandhouding te realiseren en daartoe de voor stikstof gevoelige habitats te herstellen en die ertoe strekt om de balans tussen natuur en economische ontwikkeling te herstellen. Op 12 juli is het adviescollege aangesteld en dezelfde dag is hier ook een Kamerbrief over uitgegaan.

Het BO heeft verder besloten dat tot 1 oktober 2019 geen vergunningsverlening zal plaatsvinden voor aanvragen op basis van extern salderen en de ADC toets. Tot die tijd wordt gewerkt aan een beleidslijn voor deze methodieken en werkt het adviescollege aan een afwegingskader tussen projecten.

Verslag Interbestuurlijke Commissie 18 juli 2019

Datum	18 juli 2019
Onderwerp	Verslag Interbestuurlijke Commissie 18 juli 2019
Aanwezig	Johan Osinga (voorzitter, LNV), 10.2.e (LNV), Bart van Poelgeest (AZ), Peter Heij (IenW), Vera Pieterman (EZK), Sandor Gaastra (EZK), 10.2.e (EZK), 10.2.e (BZK), 10.2.e (DEF), Henry Meijdam (IPO), Willem Wensink (UvW), Evelien Babbé (VNG), Els van Schie (RIVM).
Afwezig	Donné Slangen (LNV), Wouter Raab (FIN)

1. Opening vergadering en welkom

2. Vaststelling verslag 4 juli 2019

Is aangenomen

3. Voortgangsbespreking

LNV neemt de betrokkenen mee in de voortgang van de inventarisatie projecten die mogelijk geraakt worden door de PAS uitspraak, de korte termijn projecten die daarna zijn opgestart, de inrichting van de programmaorganisatie en het instellen van het adviescollege.

Voor het adviescollege wordt aangegeven dat deze is ingesteld en er een secretariaat is ingehuurd. Het streven van de voorzitter is om medio september een eerste advies te geven. De Interbestuurlijke Commissie wil ook weten of er nog breder dan stikstof wordt gekeken. Aangegeven wordt dat de voorzitter hier nog naar kijkt en nog zoekt naar haar kaders. De voorzitter geeft aan dat indien er namen zijn voor mensen uit de betrokken organisaties die willen meedenken bij adviseren van het adviescollege, zij dit bij de secretaris van het overleg melden.

Voor de toestemmingsverlening op korte termijn wordt afgesproken dat er voor de vraag wat kan met kleine en tijdelijke stikstofemissies, er goed juridisch en ecologisch naar wordt gekeken.

Rondom AERIUS Calculator komt er volgende week in dit overleg een notitie over het toepassingsbereik. Het IPO pleit ervoor om niet te snel een besluit te nemen, maar vooral een gedegen besluit te nemen zodat het systeem echt goed werkt. Afgesproken wordt dat het RIVM volgende week een advies geeft of deze versie zo goed werkbaar is. De voorzitter stelt voor om volgende week een half uur eerder te beginnen, om de leden bekend te maken met het AERIUS systeem. De Interbestuurlijke Commissie stemt hiermee in. Verdere vragen over AERIUS worden gestuurd richting de secretaris van het overleg.

Voor de programmaorganisatie zijn inmiddels bijna alle namen bekend. Het gaat om een interbestuurlijke programmadirectie, waarbij de Interbestuurlijke Commissie de opdrachtgever is. Een gat dat we nog hebben, is een projectleider voor de korte termijn acties. Alle leden van de Interbestuurlijke Commissie worden gevraagd te zoeken naar iemand die deze rol op zich kan nemen. Belangrijk is dat het iemand is die de trajecten samen kan brengen, deze zomer beschikbaar is en kan schakelen met alle betrokken organisaties en het adviescollege. In het slechtste geval gaat LNV inhuren.

Op de korte termijn is inmiddels besloten weer te starten met een directeurenoverleg, aangezien niet alles op DG-niveau besproken moet worden. Insteek is om hier volgende week al mee te beginnen.

Alle betrokken departementen en organisaties worden gevraagd om ook aan te geven bij welke trajecten zij betrokken willen zijn. Aandachtspunt is dat er wel gevraagd wordt om mensen die willen meewerken en het niet de bedoeling is dat eenieder enkel aansluit waar een belang ligt. Namen worden doorgegeven aan de secretaris van dit overleg.

Op de korte termijn komt in ieder geval een uitvraag voor mensen die betrokken willen zijn bij bronmaatregelen en het juridische traject. Het adviescollege heeft namelijk sterk de behoefte om te weten wat de juridische mogelijkheden zijn. Insteek wordt niet om een dichtgetimmerd advies te geven, maar juist aan te geven waar mogelijkheden zijn en wat de voor- en nadelen zijn.

4. Inventariseren en bespreken zorgen en aandachtspunten

De Interbestuurlijke Commissie heeft behoefte aan communicatie naar buiten toe, er zijn namelijk nog veel vragen. Ook over hoe ons proces eruit ziet en wanneer duidelijkheid wordt verwacht. Afgesproken wordt dat de projectleider communicatie volgende week aanschuift in dit overleg om te laten zien waar ze mee bezig zijn. De verschillende leden van de Interbestuurlijke Commissie geven ook aan zelf stakeholderbijeenkomsten te houden en acht het van belang om hierin gezamenlijk af te stemmen en te zorgen voor een duidelijke lijn. Het programmateam moet hierin een centrale spil zijn.

Vanuit EZK wordt aangegeven dat zij binnenkort in gesprek gaan met de Europese Commissie over de grote hernieuwbare energieprojecten. Afgesproken wordt elkaar op de hoogte te houden over dergelijke trajecten en zoveel mogelijk gezamenlijk op te pakken.

De Interbestuurlijke Commissie spreekt nog expliciet haar complimenten uit voor hoe deze situatie wordt aangepakt en hoe het interbestuurlijk wordt opgezet.

5. W.v.t.t.k.

Er komt niets verder ter tafel. De voorzitter sluit de vergadering.

Notitie: afronding Oriëntatiefase tweede PAS-tijdvak

Samenvatting van meest relevante uitkomsten uit Oriëntatiefase tweede PAS tijdvak, gezien de RvS uitspraak van 29 mei 2019.

10.2.e 18 juli 2019, in afstemming projectteam Oriëntatiefase.

Achtergrond:

Van maart t/m mei 2019 liep de Oriëntatiefase ter voorbereiding op het tweede PAS tijdvak (PAS periode 2021-2017). Naar aanleiding van de Raad van state uitspraak 29 mei zijn de voorbereidingen voor een tweede PAS-tijdvak stilgelegd. Wel heeft het PMT gevraagd de meest relevant uitkomsten te inventariseren. Deze memo geeft hiervan een samenvatting.

De Oriëntatiefase had tot doel de wensen en ideeën te inventariseren t.a.v. het tweede PAS tijdvak dat in 2021 van start zou gaan, om op basis daarvan mogelijke ontwerprichtingen ter besluitvorming voor te leggen (zie opdrachtbeschrijving feb 2019). Ten tijde van de uitspraak was de stand van zaken:

- de inventarisatie bij PAS partners was afgerond;
- de inventarisatie bij maatschappelijke partners was gestart, maar nog niet afgerond. Een eerste bijeenkomst met PMO-leden is geannuleerd;
- op basis van de inventarisatie waren ontwerprichtingen ontwikkeld ingedeeld in strategische keuzes, inhoudelijke keuzes en no-regret ontwerpvragestukken.

Sommige van deze uitkomsten kunnen relevant zijn voor de verkenning naar mogelijkheden voor een nieuwe aanpak.

Doel notitie:

Deze notitie vat de meest relevante uitkomsten uit de Oriëntatiefase samen met als doel de uitkomsten over te dragen en daarmee het project af te ronden.

Advies is deze punten mee te geven aan de nieuw in te richten programmaorganisatie. Voor vraagstukken die ook in de tussenfase relevant blijven is een advies opgenomen over waar deze concreet te beleggen.

Meest relevante uitkomsten uit Oriëntatiefase voor een nieuwe aanpak:

- 1) Concrete en toetsbare doelstelling voor beoogde depositiedaling vastleggen en ambitieniveau daarvoor bepalen

Depositiedaling vanuit Nederlandse bronnen is in het eerste PAS tijdvak gering. Daarbij ligt niet goed vast in het PAS welke daling concreet nodig is om de natuurdoelen te bereiken, het ambitieniveau ontbreekt. Dit maakt het sturen op (meer) daling lastig. Een belangrijke ontwerpkeuze is concreet te maken hoe groot de daling (uit Nederlandse bronnen) moet zijn en op welke termijn; dit vastleggen in het programma en gebruiken als basis om op te sturen. Hiervoor zijn in de oriëntatiefase verschillende voorstellen gedaan (zie bijlagen).

- 2) Sturen op realiseren van (grotere) depositiedaling

Het programma moet een grotere depositiedaling realiseren en hier op kunnen sturen. Daarvoor zijn verschillende "knoppen om aan te draaien" in beeld: Ten eerste het beperken van emissies door voortzetting van bestaande bronmaatregelen (deze zo nodig aanscherpen van de realisatie hiervan zodat de effecten groter worden, bijvoorbeeld door verscherpen toezicht en handhaving); en door nieuwe bronmaatregelen toe te voegen (generiek / landelijk; gebiedsgericht bijvoorbeeld door aanpak piekbelasters). Ten tweede kan gedacht worden aan het beperken van ontwikkelingsruimte voor nieuwe activiteiten (ook dit leidt tot een grotere berekende daling). Van belang is het effect van deze maatregelen goed te borgen.

- 3) Depositieruimte (mede) baseren op ecologische draagkracht.

In het eerste tijdvak werd de depositieruimte bepaald op basis van verwachte economische groei. Een ander ontwerp is om de depositieruimte meer af te laten hangen van wat een Natura 2000 gebied aan kan, de ecologische draagkracht. Hier hoort dan logischerwijs de keuze bij om per gebied de benodigde daling te bepalen.

- 4) Depositieruimte koppelen aan gerealiseerde depositiedaling

Voordat er ruimte wordt vrijgegeven, moet zeker zijn dat daling waar van uit wordt gegaan ook is gerealiseerd. Dit kan door de omvang van of het vrijgeven van depositieruimte af te laten hangen

van de gerealiseerde depositiedaling (autonoom, dan wel via bronmaatregelen). Hiervoor zijn verschillende opties globaal in beeld gebracht.

5) Eisen stellen aan de toedeling van ontwikkelingsruimte

Om meer sturing te krijgen op het (economisch) efficiënt gebruiken van schaarse ruimte, kunnen eisen gesteld worden aan de toedeling van ontwikkelingsruimte. Bijvoorbeeld ontwikkelingsruimte wordt beschikbaar gesteld aan bedrijven die inzetten op zo min mogelijk stikstofuitstoot in zowel hun uitbreiding als hun bestaande bedrijf. Hiermee is het mogelijk om de schaarse beschikbare OR over meer bedrijven te verdelen en wordt een prikkel afgegeven tot het veroorzaken van minder emissie. Juridisch dient de breedte van de mogelijkheden hiertoe verkend te worden, omdat in het kader van de Wet natuurbescherming het in principe alleen mogelijk is om eisen te stellen die direct bijdragen/gerelateerd zijn aan de instandhoudingsdoelstellingen.

6) Verdeling van ontwikkelruimte over sectoren/ segmenten

Bij elke vaststelling van ontwikkelruimte komt een verdelingsvraagstuk aan de orde. De wens kan zijn om depositieruimte meer per sector te reserveren of in segmenten te verdelen. Specifiek was de vraag of er een aparte reservering (schot) moest komen voor landbouw. Het apart reserveren van ruimte voor bepaalde sectoren dient twee doelen: enerzijds kan een sector dan niet méér ruimte gebruiken dan vooraf afgesproken, anderzijds is een afgesproken hoeveelheid ruimte gegarandeerd beschikbaar voor een de betreffende sector. Hier geldt een dilemma: met reserveringen vooraf (voor sectoren, segmenten) kan meer gestuurd worden en wordt meer zekerheid geboden; aan de andere kant neemt complexiteit ook toe (en daarmee beheersbaarheid van het systeem af) en wordt beschikbare ruimte minder efficiënt benut (er blijft altijd een beetje ruimte over).

7) PAS programma baseren op een ADC toets

Om beter om te kunnen gaan met onzekerheden en het mogelijk niet kunnen uitsluiten van eventueel negatieve effecten op stikstofgevoelige habitattypen, is een optie om voor het PAS op programma niveau een ADC toets uit te werken. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de in het PAS opgenomen depositiedaling en de herstel/bronmaatregelen als compensatie.

Vraagstukken die aandacht behoeven ten behoeve van de uitvoerbaarheid van een nieuw programma:

Schaalniveau rekenpunten

Het huidige schaalniveau (1 ha hexagonen grid) roept met regelmaat vragen op over de noodzaak. Het wenselijke schaalniveau waarop gerekend wordt vraagt een afweging vanuit inhoudelijke waarde (verspreidings- en depositieproces) van een modeluitkomst aan de ene kant, en ecologische en juridische wensen en aan de andere kant.

Detailniveau rekenresultaten

Depositieberekeningen kunnen tot op hoog detailniveau resultaten geven (veel decimalen). Het is echter onwenselijk vergunningen af te wijzen op deposities die komen door technische / numerieke effecten. De wens bestaat gepresenteerde rekenresultaten op website en pdf's eenduidig afronden (bijv. 1 decimaal); dit blijkt echter een complex juridisch vraagstuk, o.a. vanwege cumulatie. De discussie over numerieke afronding speelt ook voor de AERIUS Calculator versie zonder PAS.

Vergroten transparantie AERIUS

Grotere transparantie in de data, werking en resultaten van AERIUS kan het vertrouwen in het systeem, en daarmee juridische houdbaarheid, vergroten (minder black box).

Verbetering rekenmodellen

Overwegen andere modellen te gebruiken of huidige modellen te verbeteren of versnellen.

Anders omgaan met onzekerheden en marges

In de bepaling van de depositie en de trend zitten aannames en onzekerheden, bijvoorbeeld in de invoerdata of marges in prognoses. Toch rekent AERIUS zeer gedetailleerd en tot enkele cijfers achter de komma. Dit geeft mogelijk een verkeerd beeld van de precisie (schijnnaauwkeurigheid). Het grootste deel van berekeningen gaat over het kleinste deel van de depositie; en het detailniveau van de uitkomsten dat wordt gehanteerd lijkt niet in relatie te

staan tot de onzekerheid in de invoer. Wellicht kunnen er keuzes gemaakt worden zodat er zinvol effecten op depositie bepaald kunnen worden die de beheersbaarheid vergroten, en recht doen aan de werkelijke nauwkeurigheid van de gegevens.

Vaste cyclus actualisatie

De wens bestaat tot een jaarlijks actualisatieritme te komen, met meerjarig actualisatie schema waarin op voorhand is vastgelegd in welke ronde welke cijfers worden geactualiseerd. Dit geeft rechtszekerheid en voorspelbare planning. Voor onvoorziene en grote tussentijdse wijzigingen willen we werken we met een protocol om de impact en noodzaak voor het afwijken van het schema te beoordelen en te toetsen.

Duidelijke procesplanning en aanpak van herzieningen

Op orde krijgen van een meer stabiel en ingeregeld proces van herzieningen geeft rust, duidelijkheid en een beheersbaarder systeem (minder verrassingen). Dit biedt de mogelijkheid om terug te gaan naar een vaste jaarplanning, waarbij iedereen weet waar hij aan toe is en het verder vastleggen van de werkprocessen. Wijzigingen kunnen uitgewerkt worden in de governance van het PAS.

Vraagstukken die ook in de tussenfase relevant blijven:

Actualiseren Calculator en stroomlijnen data

De data t.a.v. emissiefactoren en karakteristieken dienen geregeld geactualiseerd te worden in het instrumentarium. Er zijn voorstellen ontwikkeld om dit proces te verbeteren. In aanvulling op wat er loopt kan met beter stroomlijnen data efficiënter en sneller worden verwerkt en zal de kwaliteit verbeteren (duidelijkheid over proces, vorm, inhoud en kwaliteit ("wat maakt dat het goed").

→ **Advies voor vervolg: LNV kan hiervoor opdracht geven aan RIVM**

Verbeteren monitoring

Bezien of er wijzigingen nodig zijn in het monitoringsplan t.a.v. natuurmonitoring (bijv. uitvoering maatregelen, effecten, natuurkwaliteit) het monitoringsplan t.a.v. stikstofmonitoring (zowel qua proces als inhoud (bijv. meetpunten)) en welke verbetering voor eventueel mogelijk zijn in AERIUS Monitor.

→ **Advies voor vervolg: beleggen bij Bij12-PAS bureau**

No regret vraagstukken

- AERIUS Register ontwikkelen als een zaakstelsel (via CAB)
- Eenduidiger bepalen welke habitatkaart gebruikt wordt in AERIUS
- Bezien of, en zo ja op welke wijze, uitbreidingsdoelen en dynamische habitattypen moeten worden meegenomen in AERIUS en of hierop gerekend moet worden.
- Vergroten kennisborging en uitvoeren onderzoekprogramma

→ **Advies voor vervolg: bovenstaande punten beleggen bij Bij12- PAS-bureau**

Bijlagen met projectresultaten:

- Memo '150528 PMT notitie concept-ontwerprichtingen Oriëntatie tweede PAS-tijdvak.docx', (inclusief bijlage 1. Toelichting concept-ontwerprichtingen)
 - Bijlage 2. Systematisch overzicht inventarisatie van wensen en ideeën Oriëntatie tweede PAS-tijdvak.docx (22 mei 2019)
 - Bijlage 3. 190528 Eerste uitwerkingen ontwerprichtingen uit themasessies.docx (28 mei 2019)
 - Bijlage 4. Overzicht respons externe contacten

Alle achtergrondstukken uit de oriëntatiefase zijn te vinden op Pleio:

<https://provincies.pleio.nl/groups/profile/58128551/orientatiefase-tweede-pas-tijdvak>

Agenda

Overleg:	Interbestuurlijk directeurenoverleg stikstof
Voorzitter:	Vera Pieterman
Notulist:	10.2.e
Vergaderdatum en tijd:	24 juli 2019, 13:00-14:00 uur
Locatie:	Ministerie LNV, Overlegkamer 3 ^e D-passage 1 (10-persoons)
Aanwezigen:	10.2.e (EZK), Marije Beens (LNV), 10.2.e (VNG), Hans de Pooter (Financiën), 10.2.e (LNV), 10.2.e (Defensie), 10.2.e (programmadiirectie), 10.2.e (IenW), Vera Pieterman (Programmadirectie), 10.2.e (LNV), 10.2.e 10.2.e (BZK), Henry Meydam (IPO)

1. Opening vergadering en welkom

2. Doel van dit overleg

Het doel van het overleg is om:

1. te bepalen of dit een nuttig overleg zou kunnen zijn in aanvulling op het Interbestuurlijke Commissie waar de inhoudelijke lijn verkend kan worden;
2. te bepalen hoe iedere organisatie samenwerkt met de sector en hoe deze vertegenwoordigd kan worden;
3. een voorstel te doen voor de aanpak van de middellange termijn.

Er wordt aangegeven dat dit een nuttig overleg kan zijn als aanvulling op de Interbestuurlijke Commissie. Momenteel wordt het gemist om uitgebreider stil te staan bij de inhoud. Het doel moet wel zijn dat de Interbestuurlijke Commissie baat heeft bij dit overleg en dat daar ingezien wordt dat dit overleg nuttig is. Met een goede voorbereiding en advisering kan de Interbestuurlijke Commissie zich concentreren op het sturen en richting geven op hoofdlijnen en kaders, en is een plek voor escalatie.

Dit directeurenoverleg zal kunnen dienen ter voorbereiding van het overleg van de Interbestuurlijke Commissie, waardoor zij effectiever kunnen vergaderen. De inhoud en details zullen hier besproken kunnen worden waarbij er besluitvorming kan plaatsvinden over kleinere zaken. De formele besluitvorming zal vervolgens in het overleg van de Interbestuurlijke commissie en het Bestuurlijk Overleg gebeuren. De Interbestuurlijke Commissie zal voorbereid worden in dit overleg, ten dienste daarvan zal dit overleg iets frequenter kunnen plaatsvinden en zal het ongeveer een week voorafgaand aan de bijeenkomst van de Interbestuurlijke Commissie gepland worden.

3. Organiseren sectorale betrokkenheid

De Interbestuurlijke Commissie heeft contact met de sectoren vanuit verschillende rollen: het bevoegd gezag, de ontwikkelaar en de oplosser. Op welke manieren worden de sectoren momenteel benaderd en hoe kunnen we de sectoren betrekken bij de programmadiirectie?

Er wordt een rondje gedaan langs de organisaties over hoe het contact momenteel is met de sectoren:

- IenW: Is in kaart aan het brengen wat de problemen zijn en wacht af voordat er actief informatie gebracht wordt naar de verschillende sectoren. Ze zijn vooral input aan het verzamelen vanuit de sectoren. Ze werken hierin actief samen met de VNG en IPO en het is zoeken naar de verdeling van de rollen. Daarnaast is er veel contact met Rijkswaterstaat en in mindere mate met ProRail.
- VNG: Heeft onlangs een enquête uitgezet bij gemeenten. Hier zijn heel veel reacties op ontvangen (ongeveer 300 van de 355 gemeenten). Daaruit blijkt dat het een onderwerp is

dat leeft bij gemeenten. Daarnaast is een vraag uitgezet naar de regionale afdelingen om vanuit elke gemeente een bestuurlijk aanspreekpunt aan te wijzen.

- IPO: Heeft wekelijks contact met de ambtelijke kopgroep. Ook op bestuurlijk niveau wordt het overleg georganiseerd.
- Veehouderij: Maakt veel verbinding met aanpalende dossiers zoals het Klimaatakkoord. Er worden afspraken gemaakt met verschillende sectoren. Er wordt integraal gekeken naar ambities waarbij vermindering van stikstof er één van is. Wordt veelvuldig met partijen gesproken, waarbij de vraag wordt gesteld hoe zij zelf de toekomst zien.
- BZK: Is aan de ene kant systeemverantwoordelijke waarbij gezorgd wordt voor de juridische lijn vanuit de Omgevingswet en daarnaast is er de sector wonen. Daarvoor zijn stakeholder bijeenkomsten georganiseerd waarbij ideeën opgehaald worden. Daarnaast worden vuistregels opgesteld over bijvoorbeeld: wanneer kun je er vanuit gaan dat er geen depositie opgeleverd wordt met een woningbouwproject? Dit wordt geïnventariseerd. Over dit laatste punt wordt gevraagd of dit gedeeld kan worden met andere organisaties.
- Defensie: Hier spelen de problemen vooral in de bouw. Dit loopt o.m. via het Rijksvastgoedbedrijf (BZK)
- EZK: Hier spelen voornamelijk twee onderwerpen, namelijk de energietransitie en de verantwoordelijkheid voor economische ontwikkeling van grote bedrijven. Vanuit de bedrijven wordt niet heel veel gevraagd naar hoe om te gaan met dit vraagstuk, daarom wordt hier vanuit EZK actief naar gevraagd. In september wordt met een aantal stakeholders in gesprek gegaan over wat er leeft bij de partijen, en wat voor oplossingen zij zelf zien. Dit zal ook gedeeld worden met andere departementen.
- PAV (LNV): Er speelt het meest bij beweiden en bemesten. Hierover willen we tijdig in gesprek gaan maar er is nog niks concreet in gang gezet. Dit gaat wel terug komen in hoe de lijnen van het programma uitgezet gaan worden.

In het algemeen wordt opgemerkt dat het goed is om één communicatielijntje te trekken waarbij iedereen aangesloten is. Ieder bedient eigen stakeholders maar het is goed om hier een uniforme lijn in te hebben omdat veel projecten elkaar raken. Dit loopt via de communicatiewerkgroep.

4. Vaststellen opdrachten korte termijn (stukken bijgevoegd)

Er zijn stukken toegestuurd met opdrachten voor de korte termijn. De vraag is of er nog aandachtspunten zijn die nu te weinig aan de orde komen en of mensen ergens bij aangesloten willen worden waar ze nu niet bij aangesloten zijn.

11.1

Er wordt aangegeven dat in AERIUS het thema wonen wordt gemist.

11.1

11.1

Het product van de werkgroep zal via de Interbestuurlijke Commissie naar het Adviescollege gaan. Er zal een marginale toets gedaan worden en een advisering over wat er opgeleverd is.

In het fiche over toestemmingsverlening PAS wordt niet ingegaan op de uitwerking. ADC toetsen en hoe daarmee om te gaan lijken juist wel cruciaal. De werkgroep gaat nadenken over wat aanvullend geregeld moet worden.

5. Vaststellen opdracht middellange termijn + uitvraag betrokkenheid hierbij (stuk bijgevoegd)

Er is een voorstel gestuurd over het inrichten van de aanpak voor het project middellange termijn. Het idee is om drie opties voor te leggen aan het Adviescollege. Het adviescollege brengt advies uit aan het Bestuurlijk overleg, daar vindt besluitvorming plaats. Hiervoor zal een brainstormsessie georganiseerd worden. Het is wenselijk dat vanuit elke organisatie minstens één vertegenwoordiger is en dat dit vertegenwoordigers zijn vanuit verschillende rollen (oplossing, ontwikkeling en bevoegd gezag).

Een afwegingskader is hierbij onmisbaar waarbij politieke toetsing gedaan wordt. Ook wordt aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid.

Het overleg vindt dinsdag 30 juli plaats met mogelijk daarna een vervolgssessie. Er worden mensen gezocht die bij de brainstorm aanwezig kunnen zijn om drie opties te bedenken en er worden mensen gezocht die het kunnen opschrijven. Het proces zal extern begeleid worden. Er zal een mail rondgestuurd worden met een beschrijving van het type mensen dat gezocht wordt.

Volgende week wordt in het directeurenoverleg de opbrengst besproken.

6. Rondvraag

7. Sluiting

Verslag Interbestuurlijke Commissie 25 juli 2019

Datum 25 juli 2019

Onderwerp Verslag Interbestuurlijke Commissie 25 juli 2019

Aanwezig Johan Osinga (voorzitter, LNV), Vera Pieterman (programmadirectie Aanpak Stikstof), [REDACTED] (AZ), Peter Heij (IenW), [REDACTED] (I&W), Focco Vijselaar (EZK), Vincent van der Werff (BZK), Dick van Ingen (DEF), [REDACTED] (UvW), Els van Schie (RIVM), [REDACTED] (LNV, verslag) en [REDACTED] (LNV, agendapunt 5).

Afwezig Henry Meijdam (IPO), [REDACTED] (VNG), [REDACTED] (FIN)

Vergaderpunten

1. Opening en Mededelingen

De voorzitter deelt mee dat Henry Meijdam zich heeft afgemeld.

2. Concept-verslag Interbestuurlijke Commissie d.d. 18 juli (bijlage 1)

Het verslag van 18 juli wordt vastgesteld met de toevoeging dat er van de zijde van I&W melding is gemaakt van zowel het recent afgesloten Schone Lucht akkoord als het vraagstuk op welke wijze de lijst met projecten van het Rijk wordt opgesteld.

3. Ter bespreking: Notitie inzake AERIUS (Bijlage 2)

Voorafgaand aan de vergadering heeft er een presentatie plaatsgevonden voor de betrokkenen bij dit overleg door experts van het RIVM over het AERIUS-instrumentarium en op welke wijze men nu toewerkt naar het beschikbaar stellen hiervan op een wijze die recht doet aan de huidige situatie na de uitspraken van de Raad van State. Tevens meldt de voorzitter dat er het directeurenoverleg weer is ingesteld en dat hier de meer technisch inhoudelijke vragen aan de orde komen, dus ook voor het AERIUS instrumentarium.

Er vindt een korte bespreking plaats op basis van de meegezonden notitie. BZK vraagt hoe ver men kan gaan in het detailniveau van de berekeningen en wat dan de consequenties zijn. Er wordt vastgesteld dat deze consequenties los staan van de berekeningen met dit instrument zelf. Men mag altijd zelf met een beter alternatief komen, maar het betreft hier wel een nuttige service voor deze thematiek. Hier komt naar voren dat AERIUS calculator als best beschikbare kennis op dit moment geldt en dat het streven is dit instrument beschikbaar te stellen voor iedereen.

Door het RIVM wordt aangegeven dat er nog een laatste gebruikerstest plaats vindt en dat bij een positieve uitkomst hiervan tot beschikbaarstelling per 1 augustus aanstaande kan worden overgegaan. Defensie vraagt of er al helderheid is over twee specifieke onderwerpen (verticale uitstoot en emitterende gebouwen). RIVM geeft aan dat de termijn hiervoor nog niet bekend is en zij zich hier niet op vast kan leggen. Ter illustratie: stallen kan waarschijnlijk binnen enkele maanden; gebouwen gaat zeker een half jaar duren.

De voorzitter concludeert dat de nieuwste versie van het AERIUS instrument in principe per 1 augustus openbaar beschikbaar wordt gesteld voor het brede publiek (optie 1 uit de notitie) met dien verstande dat de laatste gebruikerstesten positief verlopen. Het directeurenoverleg wordt gevraagd het toepassingsbereik te definiëren, op voorstel van RIVM.

Naar aanleiding van dit agendapunt geeft het RIVM aan dat deelname aan het DO voor het RIVM meer voor de hand ligt dan deelname aan deze commissie. Tevens is het van belang om een meer heldere rolverdeling tussen opdrachtnemer en opdrachtgever te borgen.

4. Ter bespreking: Eerste inventarisatie Rijksprojecten en bijbehorende Kamerbrief (in concept) (bijlage 3 en 4)

Er vindt een kort discussie plaats op basis van de verzonden stukken.

11.1

Na discussie concludeert de voorzitter dat de eerste inventarisatie zo feitelijk mogelijk zal zijn met een beknopte brief waaruit blijkt dat het om projecten gaat waarvoor het Rijk bevoegd gezag is en de ordening langs de lijnen van de departementen zal lopen. Alleen voor de thema's die niet aan de orde komen zal beknopt toegelicht worden waarom dit het geval is.

5. Aanpak rijksbrede communicatiestrategie (mondeling door [redacted])

Door Communicatie LNV wordt een korte presentatie gegeven langs de lijn van de acties voor de korte, middellange en langere termijn. Er zal verder gesproken worden over een "overheidsbrede" communicatiestrategie, aangezien de medeoverheden hier ook nauw bij betrokken zijn. BZK doet de suggestie om in de geformuleerde ambitie te spreken over "begripvol" in plaats van "positief". I&W stelt voor om ook de directie participatie van I&W te betrekken en vraagt aandacht voor sterk gerelateerde thema's als wonen/verblijven en verplaatsen, naast natuur en economie. Ook kan er verwezen worden naar wat er al gedaan wordt om stikstofdeposities daadwerkelijk te verminderen. EZK vraagt om een Engelse versie van de kernboodschap en meer achtergrond informatie voor het bedrijfsleven in het Engels.

Met het verslag zal ook de eerste brede mediamonitor voor dit onderwerp worden verspreid. Er zal worden toegewerkt naar één loket voor de overheidscommunicatie hierover (opties hiervoor zijn BIJ12 of RVO), waarmee afstemming en feedback mogelijk wordt en verrassingen voor elkaar worden voorkomen.

6. Planning en agenda volgens Bestuurlijk Overleg (4^e week augustus) en volgende MCRS (d.d. 10 september)

De voorzitter geeft aan dat er gezocht zal worden naar een moment voor een nieuw bestuurlijk overleg in de derde week van augustus (12-16 augustus). Dit BO zal bij onvoldoende inhoudelijke bespreekpunten ook een schriftelijke ronde kunnen zijn. En vervolgens weer in de tweede of derde week van september. De betreffende secretariaten zullen dit oppakken.

7. Rondvraag

De voorzitter schetst de rol/taakverdeling tussen de overleggen die momenteel zijn ingesteld:

- a. De benodigde besluiten worden op bestuurlijk niveau genomen in het Bestuurlijk Overleg waarin alle betrokken (mede)overheden vertegenwoordigd zijn.
- b. De sturing op hoofdlijnen en de bijbehorende dilemma's worden ook op dit niveau geadresseerd en in deze interbestuurlijke commissie voorbereid.
- c. Het opnieuw ingestelde directeurenoverleg is bedoeld voor de operationele aansturing, de inhoudelijke voorbereiding van de bespreking in de interbestuurlijke commissie en meer praktisch/technische vraagstukken die om een beslissing vragen.

AZ doet nadrukkelijk de suggestie om interdepartementaal extra aandacht te besteden aan de inhoudelijke afstemming bij concrete juridische procedures bij de Raad van State op dit dossier en aanpalende beleidsdossiers (waaronder klimaat) en hierover het gesprek aan te gaan met de afdeling advisering van de Raad van State.

8. Sluiting

Kunnen we de daling van de stikstofdepositie op natuurgebieden vaststellen en wat zijn (kosten) effectieve maatregelen?

10.2.e

Hoogleraar 10.2.e, VU Amsterdam
29-07-2019

Bijdrage van: TNO(-ECN), TU Delft, Boerenverstand, Louis Bolk Instituut, de Vlinderstichting, RIVM, WUR, TU Delft, e.a.

Inleiding

Een belangrijke steeds terugkerende vraag is of de stikstofdepositie gedaald is en of deze daling de komende jaren doorzet. De uitspraak van de Raad van State rond de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in mei 2019 heeft laten zien dat de huidige wetenschappelijke onderbouwing van de PAS onvoldoende is en dat de bescherming van de natuur gebaat is bij een beter verantwoorde wetenschappelijke aanpak. De modelberekeningen voorspellen een daling van de stikstofdepositie, terwijl de concentratiemetingen van de afgelopen jaren juist eerder duiden op een stijging. Dit verschil in de trend roept vragen op en er zijn veel belangen mee gemoeid. De voorspelde daling gedurende de afgelopen jaren is niet aantoonbaar gemaakt en daarmee kan dus ook niet aannemelijk gemaakt worden dat de daling in de toekomst aantoonbaar is. Tot dat moment kan geen ruimte voor bedrijfsontwikkeling in de PAS gegeven worden omdat niet voldaan kan worden aan de eis vanuit de Habitat Richtlijn om Natura 2000 gebieden voldoende bescherming te geven. Het doel van het stikstofbeleid, waar de PAS onderdeel van is, is om beschermde stikstofgevoelige natuurgebieden te herstellen en tegelijkertijd rondom deze gebieden ruimte voor economische ontwikkelingen te creëren. De realisatie van het economische doel, waarbij dan ook toenames van de depositie als gevolg van bedrijfsactiviteiten zouden optreden, is hierbij alleen mogelijk onder de voorwaarde dat de natuurdoelen gewaarborgd zijn.

Al jaren is er discussie over de onderbouwing en evaluatie van het ammoniakbeleid en het heeft geleid tot grote tegenstellingen (zie bijlage voor een overzicht). Hierdoor kunnen belangrijke beleidsvragen niet beantwoord worden. Voorbeelden hiervan zijn de specifieke bronbijdragen aan de depositie, de effectiviteit van bepaalde maatregelen, en de verandering in ecologische kwaliteit van Natura 2000 gebieden. Er is behoefte aan een kritische assessment op de huidige stand van kennis en vandaaruit aangeven wat de mogelijkheden zijn vanuit de wetenschap om daling van de depositie aantoonbaar te maken, voldoende te kunnen volgen en om effectieve maatregelen in de praktijk te kunnen toetsen (bijlage). Ook is er grote behoefte om de huidige benaderingen en meetnetten aan te vullen met satellietwaarnemingen, met andere modelontwikkelingen en ecologische waarnemingen. Stikstofdepositie is gekoppeld aan de emissies van reactief stikstof en daarmee aan de bronnen van menselijke en natuurlijke origine. Uiteindelijk gaat het om de kwaliteit van de natuurgebieden en daarmee dus veel meer over het voorkomen van soorten en de samenhang ertussen (ecosysteem kwaliteit of natuurdoeltypen). Het gaat er dus ook over of er voldoende relatie gelegd kan worden tussen de afname van stikstofdepositie en een verbetering van de natuurkwaliteit met in achtnaam van beheersmaatregelen.

De centrale vraag is hoe (huidige en nieuwe) metingen en modellen voor een wetenschappelijk voldoende nauwkeurige bepaling van de huidige en verwachte stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden toegepast kunnen worden. Hoe kunnen we met voldoende zekerheid stellen dat de stikstofdepositie daalt als gevolg van het autonoom en voorgenomen beleid? Ook is er behoefte aan de verbeterde kwantificering van emissies en effectiviteit van maatregelen om de emissies te beperken. Daarnaast is de vraag of de vermindering van de stikstofdepositie leidt tot in stand houden of verbetering van de natuurkwaliteit.

Als basis voor een nieuwe grondige aanpak stellen we voor om voort te bouwen op de meest recente rapporten en publicaties vanuit nationaal en internationaal onderzoek, satellietwaarnemingen, het Lotos-Euros model en ecologische waarnemingen. De PAS gaat weliswaar over de totale stikstofdepositie maar de meeste discussie vindt plaats rond de landbouwbijdrage daaraan. Dit komt omdat door het RIVM gesteld wordt dat de concentratiemetingen van stikstofoxiden en de emissies van die componenten op landelijke schaal dezelfde trend volgen¹. Er wordt van uitgegaan dat ook de stikstofoxidendepositie met het verspreidingsmodel OPS voldoende wordt beschreven. Het depositieproces van stikstofoxiden kent de nodige onzekerheid waardoor een kritische assessment ook hierop van toepassing zal zijn. Hierna worden de onderzoeksvragen en de onderzoekbehoefte gegeven gevolgd door een plan van aanpak.

Doelstelling

Doelstelling van dit voorstel is om een onderzoeksprogramma op te stellen voor de beantwoording van de volgende korte en lange termijn onderzoeksvragen:

1. Wat is de huidige wetenschappelijke stand der kennis voor de bepaling van de stikstofdepositie en de trend daarin op Natura 2000 gebieden?
2. Welke modellen en metingen infrastructuur is nodig om de stikstofdepositie met voldoende nauwkeurigheid te volgen en voorspellen?
3. Wat zijn de ecologische effecten van de stikstofdepositie en hoe zijn die de afgelopen jaren veranderd?
4. Wat zijn effectieve maatregelen om te komen tot significante stikstofdepositiereductie en hoe kan de reductie aantoonbaar gemaakt worden?
5. Welke sturingsmogelijkheden zijn er voor beleid om stikstofdepositie te verminderen op basis van scenario's, stikstofplafonds en internationale ontwikkelingen?

Aanpak en opzet programma

De volgende activiteiten worden voorzien binnen dit programma:

1. Assessment huidige stand der kennis en instrumentarium (modellen, metingen, kennisinfrastructuur). Identificeren van verbreding van de wetenschappelijke basis voor beoordeling stikstofdepositie op basis van nationaal en internationaal onderzoek

¹ Zie RIVM rapport 2018-0163

2. Innovatieve aanpak waarbij metingen, satellietwaarnemingen en modellen worden geïntegreerd om zo nauwkeurig mogelijk de emissie en depositie van stikstofcomponenten te kunnen bepalen. Hiertoe wordt afgeweken van de huidige praktijk om op jaargemiddelde basis te rekenen en op hoge tijdsresolutie te rekenen. Daardoor wordt het mogelijk de nieuwste meettechnologieën (MiniDoas-LML, satellietwaarnemingen, etc.) te interpreteren.
3. Evaluatie van de maatregelen om stikstofoxiden- en ammoniakemissie te verminderen met in achtnaam van de nieuwste bevindingen en internationaal onderzoek.
4. Inventarisatie van integrale maatregelen en hun effectiviteit en manieren om ze te beoordelen.
5. Opzet van een effectief monitoringprogramma.
6. Bepalen van scenario's, stuurmogelijkheden, N-plafonds, etc.

Opzet en uitvoering programma:

- Stuurgroep met interdepartementale vertegenwoordiging, boerenorganisaties, agroketen
- Onafhankelijke programmaleiding door programmabureau
- Onderzoeksprogramma uitgevoerd door samenwerking van groot aantal kennisinstellingen en universiteiten samen olv programmabureau. Uitvoering door VU, TNO(-ECN), TU Delft, Boerenverstand, Louis Bolk Instituut, de Vlinderstichting, UU, RIVM, WUR, TU Delft, e.a.

Stap 1: uitwerken programma op basis van onderzoeksvragen medebepaald door stakeholders door een in te stellen stikstofprogrammabureau.

Bijlage: Assessment van de huidige stand der kennis over trend in stikstofdepositie

Historie

Al sinds 1994 is er discussie over enerzijds de emissieschattingen op basis van metingen van ammoniak in de lucht en anderzijds interpretatie door modellen; het zogenaamde ammoniakgat. Er is veel onderzoek gedaan naar de oorzaken ervan d.m.v. veldexperimenten en verdere modelontwikkeling. In 2015 heeft een internationale review plaatsgevonden² in opdracht van het ministerie waarin de wetenschappelijke basis van de discrepantie tussen emissies en ammoniakconcentraties kritisch onder de loep is genomen.

In de review werd aangegeven dat de veranderende chemische samenstelling van de atmosfeer en de verandering van klimaat van grote invloed zijn op de ammoniakconcentraties in de atmosfeer en het ammoniakgat voor een groot deel kunnen verklaren. De chemie bepaalt namelijk hoeveel ammoniak er omgezet wordt in fijn stof, maar ook de 'zuurgraad' van het oppervlak die van invloed is op hoeveel ammoniak er deponeert. Het review team concludeerde ook dat 'het OPS model als empirisch statistisch model deze invloeden onvoldoende kan modelleren omdat het niet uitgaat van massabehoud bij de interactie tussen verschillende stoffen'. Ofwel, door verandering van de chemische omzettingsparameters in het model kan je weliswaar voor ammoniak tot verbeterde concentratieschattingen komen, maar dat kan niet getoetst worden aan de gevormde stoffen die door de interactie tussen de verschillende emissies (SO₂, NO_x en NH₃) gevormd worden. Het review panel heeft dan ook geadviseerd om andere modellen te gebruiken die wel de gekoppelde chemie meenemen.

Overigens, het OPS model, dat het hart vormt van het in de PAS gebruikte AERIUS systeem, werd door het reviewteam wel als adequaat beschouwd om op de lokale schaal de invloed van de verandering in emissie op de naastgelegen natuurgebieden te modelleren. Dit komt omdat de chemie van de atmosfeer hier een verwaarloosbaar effect op heeft.

Na de review zijn de volgende publicaties verschenen die ingaan op het verschil tussen metingen en modelresultaten op basis van emissieschattingen. Van Zanten ea. (2017) hebben de metingen op een rij gezet en komen tot de conclusie dat de geschatte emissiedaling tussen 1993 en 2004 door metingen bevestigd kan worden, maar dat de lichte stijging in de metingen tussen 2004 en 2014 slechts voor een derde verklaard kan worden door verandering van de chemie van de atmosfeer en dat de andere 2/3 stijging niet verklaard kan worden. Wichink Kruit ea. (2017) bevestigen dit op basis van onzekerheidsanalyse van model in vergelijking met metingen. De kaarten die gebruikt worden voor de bepaling van de stikstofdepositie worden voor ammoniak daarom gecorrigeerd met een factor die bepaald wordt door de vergelijking tussen metingen en modellen. Zo wordt gecorrigeerd voor onzekerheden in emissies en modellen die voortkomen uit bijvoorbeeld fraude met mest, onzekerheden in emissiefactoren, etc.

² Sutton e.a. 2015

In de bijlage van de kamerbrief van minister Schouten van 14 januari jl³ zijn twee rapporten toegevoegd die ingaan op de emissietrend. Uit de rapportage over trendanalyse 2005-2016 door RIVM komt naar voren dat het verschil in trend tussen emissies en concentratie voor ca. $\frac{3}{4}$ verklaard kan worden uit chemie, co-depositie en meteorologie, kortweg zaken die volgens het RIVM niets met de emissie te maken hebben. Dat is dus net iets anders als eerder aangegeven (zie hierboven). Wel blijft er dus een verschil in trend over van $\frac{1}{4}$ en dat ligt zeer waarschijnlijk bij emissies. Daar heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) een kritische analyse over geschreven en deze constateert dat er mogelijk 3 onzekerheden zijn die allemaal leiden tot hogere emissies, zijnde stalemissies, de mestafzet buiten Nederland en de ammoniakemissie bij mesttoediening. Wanneer hiervoor gecorrigeerd wordt komt de emissie zo'n 20 Kton hoger uit, is er geen sprake van een emissiedaling en kan OPS de ammoniakmetingen simuleren waardoor geen sprake meer is van een ammoniakgat.

Analyse van de huidige stand der kennis

In deze analyse wordt er eerst gekeken naar het gebruik van metingen. Idealiter worden alleen metingen gebruikt voor onafhankelijke toetsing van beleid. Aangezien dit voor de stikstofdepositie, maar ook voor de ammoniakconcentratie niet mogelijk is wordt een model ingezet dat volgens de huidige stand der kennis en gevalideerd de huidige situatie kan simuleren en vervolgens ook iets kan zeggen over toekomstige ontwikkelingen. Tot slot wordt gekeken naar het gebruik van het model voor de bepaling van de stikstofdepositie.

Metingen

Idealiter wordt de stikstofdepositie op een zodanige manier gemeten dat hieruit conclusies getrokken kunnen worden over de veranderingen in depositie en daarmee het risico op effecten in Natura 2000 gebieden t.a.v. de stikstofbelasting. Dit is echter onmogelijk. Ook voor de ammoniakconcentratie, als maat voor de depositie geldt dat het aantal metingen heel groot moet zijn gezien de ruimtelijke en temporele variatie van ammoniak.

Toch wordt veel waarde gehecht aan de metingen en de aanname dat de ammoniakconcentratie in lucht de beste indicator is om de emissieverandering te volgen. Deze laatste aanname wordt nog eens getoetst en bevestigd door Wichink Kruit ea. (2017). Echter, aangezien er een model nodig is om de trend in de luchtconcentratie te verklaren kunnen ammoniakconcentraties alleen geen direct inzicht geven in de veranderingen in emissies en depositie. Immers, dan zou de trend in concentratie gelijk zijn aan die in de emissie en de beide laatste rapporten van RIVM en CDM laten zien dat dit niet zo is en verklaren ook waarom.

De ammoniakconcentratie in de lucht is een resultante van vele evenwichtsprocessen die temperatuur, vocht en chemie afhankelijk zijn. Als de temperatuur hoger is, vervluchtigt er meer ammoniak uit mest maar is ook de droge depositie lager, zit er minder ammonium in fijn stof en in regenwater. Het gevolg is dat je een veel hogere ammoniakconcentratie meet, terwijl de depositie lager is. Hetzelfde geldt ook andersom. De ammoniakconcentratie sec is

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/14/kamerbrief-over-verschillende-toezeggingen-over-ammoniak>

dus niet de directe maat voor emissieveranderingen, maar ook niet direct voor depositieveranderingen als het gaat om relatief kleine veranderingen in emissies.

In het verleden zijn er grote veranderingen in emissies opgetreden door het ammoniak- en mestbeleid. Vanaf 1985 is duidelijk een afname zichtbaar van zowel de natte depositie, luchtconcentratie metingen van ammoniak en aerosolen (fijn stof). Deze afname was zo groot dat variaties in chemie of meteorologie over meerdere jaren geen rol speelden en met zekerheid gesteld kon worden dat de emissies gedaald waren⁴. Sinds het begin van deze eeuw is er weliswaar beleid en autonome ontwikkeling gevoerd, maar dat is relatief klein geweest, waardoor de ammoniakconcentratie en -depositie veel meer ook door andere processen wordt beïnvloed (chemie en meteorologie).

Recent is er een kritische discussie gestart over de statistische interpretatie van de LML gegevens en of het gemiddelde of de mediaan gebruikt zou moeten worden. Ook werd de representativiteit van de meetstations ter discussie gesteld vanwege de verandering in emissiebronnen rond de meetpunten. De vraag is of met de toevoeging van de MAN meetpunten (Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden) aan het LML wel tot een representatief beeld van de verandering in ammoniakemissies in Nederland gekomen kan worden. Dit is nog niet onderzocht. Er is wel een eerste analyse gedaan door de VU Amsterdam over het gebruik van satellietwaarnemingen van ammoniak die sinds 2007 beschikbaar zijn voor Nederland⁵. Satellietwaarnemingen kunnen een bijdrage leveren aan de interpretatie van de trends omdat er ruimtelijk een betere dekking is (heel Nederland op een schaal van 12x12 km). Echter, de dekking in de tijd is beperkt tot wolkenloze dagen, ze meten de hele kolom tussen satelliet en aardoppervlak en de satelliet komt op twee vaste tijdstippen over. Hier zijn nog ontwikkelingen te gaan voordat satellietwaarnemingen ingezet kunnen worden als monitoringsinstrument. Bemoedigend is dat de maandelijkse variatie in ammoniakconcentraties van satellieten goed overeenkomen met MAN en LML, waarbij de niveaus van LML (mediaan of gemiddelde) duidelijk hoger liggen dan MAN en satellietwaarnemingen en de laatste twee dezelfde orde van grootte geven. De vraag blijft nog wel open of veranderingen in puntbronnen in intensieve (hoge emissie) gebieden door het MAN voldoende gevolgd worden?

Modellering

Aangezien er geen metingen zijn van de totale stikstofdepositie op de Natura 2000 gebieden moet een model gebruikt worden voor een inschatting in de veranderingen in depositie. Het model is ook essentieel om de emissieschattingen van verschillende bronnen te koppelen aan de waarnemingen en andersom, zodat verklaard kan worden welke maatregelen effectief zijn en wat de toekomstige ontwikkeling van de depositie zal zijn bij invoering van bepaalde maatregelen. Hiermee is de kwaliteit van het model kritisch voor de interpretatie van de metingen en bepaling van de depositie. Als het model goed is kan daarmee het effect van de toekomstige emissieveranderingen op de depositie ook met een bepaalde nauwkeurigheid berekend worden.

⁴ Zie bv Erisman et al. 2001a, 2001b, 2005, 2011, 2015

⁵ Erisman en Dammers, 2017

Modelontwikkeling gebeurt op basis van theorie en kan een bijdrage leveren aan de interpretatie van metingen en de veranderingen in emissies. Validatie met metingen is daarbij essentieel, maar dan moet het wel zodanig uitgevoerd worden dat het model en de parameters in het model onafhankelijk getoetst worden. Een voorbeeld is dat je de metingen in tweeën splitst en de ene set gebruikt voor kalibratie en modelverbetering en de tweede voor onafhankelijke toetsing of dit ook een verbetering opgeleverd heeft. Dit is tot op heden niet op deze manier gedaan. Mede gezien het feit dat OPS een empirisch statistisch model zonder massabehoud is (zie review van Sutton) kan dit mogelijk tot een vervlechting van model en meting leiden waardoor het model weliswaar goede resultaten laat zien op de situatie tot op heden, maar niet per definitie goede resultaten voor de toekomst voorspelt.

Tot op heden stelt RIVM dat door de correctie van de modelresultaten met metingen het geen probleem is dat de metingen en modelberekeningen niet goed overeenkomen. De toepassing van correctiefactoren zoals de NEMA correctie op stalemissies t.b.v. niet goed functionerende luchtwassers of de correctiefactor op de depositie gebaseerd op luchtmetingen, maar ook de jarenlange kalibratie van het model met dezelfde set metingen, heeft geleid tot een model met correcties, dat de concentratiemetingen volgt en daarmee niet bruikbaar is voor de toekomst. Daar komt bij dat nog onvoldoende is onderzocht wat de representativiteit van de metingen is wat betreft individuele stations en de MAN en LML stations tezamen en de onzekerheden en het effect van nieuwe meetmethoden op trendbreuken. Ook is er nog grote onzekerheid in de emissieschattingen als het gaat over implementatiegraad en effectiviteit van maatregelen, zoals blijkt uit het recente CDM rapport. De analyse van CDM laat zien dat er systematische onzekerheid zit in de emissieschattingen die allemaal leiden tot hogere emissies dan tot nog toe voorspeld (20 kton boven op de 120 kton) en dat er eigenlijk geen sprake is van emissiedaling. Nu het lijkt dat de aangepaste emissies samen met het aangepaste model het hele ammoniakgat zouden kunnen verklaren is het de vraag of er nog correctiefactoren nodig zijn? Waar in de rapporten nog niet bij stil is gestaan is dat de invloed van meteorologie niet alleen de verspreiding beïnvloedt, maar ook de emissies zelf: hogere temperaturen leveren doorgaans hogere emissies. Als er geen goede invoer van het model is er ook sprake van onzekere uitkomsten. Het model heeft daarom onvoldoende voorspellende waarde voor wat betreft de depositie.

Meer gedetailleerde modellen zoals het LOTOS-EUROS model rekenen transport, omzettingen en depositie massabehoudend door op uurbasis. Nieuwste studies laten zien dat de detaillering van de emissies uit stallen en mesttoediening en met name de timing daarvan tot verbeterde overeenstemming met metingen leidt (Hendriks et al., 2015). Het uitrijden van mest op graslanden vindt op andere momenten plaats dan voor maisteelt. Daarnaast zijn de emissies van varkenstallen vrijwel continu terwijl die van koeien een grote seizoensgang kennen. Door de emissies van verschillende agrarische activiteiten verder te detailleren en de modeluitkomsten te vergelijken met LML metingen en satellietdata wordt het mogelijk om de emissiegegevens van deze activiteiten in verschillende regio's te beoordelen. Hiertoe moet dus worden afgeweken van de huidige praktijk om jaargemiddeld te werken.

Stikstofdepositie

Voor stikstof moet er uitgegaan worden van behoud van massa en dus zijn massabalansen het beste instrument om vast te stellen of wat er in een systeem gaat ook weer uitkomt. Dit kan op bedrijfsniveau, regio, land of continent. Alle verliezen dienen dan in balans gebracht te worden met de invoer. Voor metingen en model gebruik betekent dat alle 'uitgangen van het model' met metingen moeten worden afgedekt. Dat gebeurt echter niet. Hierbij ontbreekt het vooral aan droge depositiemetingen. De metingen hiervan worden de komende jaren uitgebreid wat een goede ontwikkeling is. Hierdoor komt er meer inzicht in de depositieprocessen en kan mogelijk de depositie op locaties beter gevolgd worden. Het zou goed zijn om deze metingen uit te breiden tot de totale depositie.

Aangezien de depositieberekening volledig afhankelijk is van het model zou hier meer effort aan besteed moeten worden, bijvoorbeeld door meerdere modellen te vergelijken, internationale kennis te gebruiken en inzet van Nederlandse modellen als toets voor buitenlandse situaties. Dit kan meer vertrouwen geven in de huidige modellering. Internationaal is ook onderkend dat de stikstofdepositie, ook in relatie tot de koolstofvastlegging in bossen, een van de grootste onzekerheden is.

Conclusie

Het is duidelijk dat de ammoniak-, ammoniumconcentraties en de natte depositie sinds 1985 zijn afgenomen. Aangezien alle metingen afgenomen zijn betekent dat dat de Nederlandse emissiebronnen ook afgenomen zijn, omdat de Nederlandse bronnen het meest bijdragen aan de emissies. Deze afname is namelijk zo groot dat die ver boven de invloed van de chemie en meteorologie uitstijgt en er dus met zekerheid gezegd kan worden dat de emissies ook zijn afgenomen. Hierdoor is het ook aannemelijk dat de stikstofdepositie is afgenomen. Over het algemeen geldt ook dat als de Nederlandse emissies afnemen de depositie ook afneemt.

Er is echter niet met zekerheid te zeggen of en zo ja hoe groot de afname is geweest in de afgelopen jaren vanaf 2004, omdat er sindsdien nog slechts relatief kleine emissieveranderingen optraden en de andere componenten die een effect hebben op de ammoniakconcentratie ook zijn veranderd. Daarbij kan onvoldoende worden vastgesteld welke maatregelen in deze periode het meest effectief zijn. Vanuit de analyse kan geconcludeerd worden dat de LML en MAN metingen vooralsnog onvoldoende zijn om de verandering in de emissies en deposities te kunnen bepalen zonder inzet van een model. Het model moet steeds opnieuw met metingen gekalibreerd worden om de veranderende omstandigheden voldoende mee te nemen. Met de laatste rapportages komen modelresultaten goed overeen met de metingen en lijkt het model in staat om de ontwikkelingen tot nog toe te simuleren. Hiertoe zijn ook bijstellingen van de emissies noodzakelijk geweest. Hieruit blijkt dat de depositie de afgelopen jaren niet is gedaald.

Voor de toekomst is niet bekend wat er verandert in omstandigheden bijvoorbeeld als gevolg van klimaat of landgebruik, waardoor het model minder geschikt is voor de voorspelling van toekomstige ontwikkelingen in emissies, concentraties en depositie van ammoniak. Zolang er onvoldoende begrip is over de trends in metingen, inclusief de onzekerheid in die metingen, en modelresultaten nog steeds gecorrigeerd moeten worden,

is een uitspraak over toekomstige depositieveranderingen bij autonoom beleid niet hard te maken. Er is dan ook niet met voldoende zekerheid te zeggen dat de in de PAS geclaimde toekomstige emissiereducties gehaald worden.

Laat onverlet dat het Aerius systeem met het OPS model als verspreiding- en depositiemodel wel bruikbaar is om te toetsen of een toename in de emissie leidt tot extra depositie op een naburig Natura 2000 gebied. De onzekerheden in een dergelijke berekening zijn relatief klein als het gaat om de verspreiding en de invloed van de chemie. De onzekerheid in de depositie is relatief groot, maar aangezien voor alle situaties dezelfde beschrijving gebruikt wordt is het als instrument voor het beleid goed bruikbaar.

Vanuit deze analyse kan aanbevolen worden om de depositiemetingen voldoende uit te breiden zodat ook meer naar de massabalansen gekeken kan worden, meerdere modellen te gebruiken voor de modellering van emissie en depositie die gebaseerd zijn op massaconsistentie (ook in internationale context) en om een systematische analyse te doen van de onzekerheden in de metingen en modelresultaten waarbij niet alleen naar de ammoniakconcentraties gekeken wordt.

Aan: Adviescollege Stikstofproblematiek
t.a.v. voorzitter Remkes

Bunnik, 29 juli 2019

Onderwerp: Voorstel voor opzet stikstof programma onderzoek

Geachte heer Remkes,

Wij zijn verheugd met de benoeming van het Adviescollege Stikstofproblematiek onder uw voorzitterschap. De opdracht om te komen tot een advies over oplossingen op de korte én lange termijn op het gebied van de stikstofproblematiek zijn van groot belang voor een goede balans tussen economische activiteiten en de daardoor beïnvloede publieke waarden als natuurkwaliteit, maar ook klimaat, biodiversiteit, bodem-, lucht- en waterkwaliteit. Dit vergt een integrale aanpak. Wij werken al vele jaren, ook internationaal aan de wetenschappelijke basis voor een integrale aanpak van de stikstofproblematiek. De uitspraak van de Raad van State heeft laten zien dat de huidige wetenschappelijke onderbouwing van de PAS en stikstofbeleid in de breedte onvoldoende is en dat de bescherming van de natuur gebaat is bij een beter verantwoorde wetenschappelijke aanpak. Wij doen in de bijlage een voorstel om in de komende jaren met de opzet en uitvoering van een integraal programma de wetenschappelijke onderbouwing te verbeteren zodanig dat in de toekomst het handelingsperspectief en de resultaten van het beleid wel goed vastgesteld kan worden.

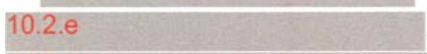
Wij zijn gaarne bereid om dit voorstel nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

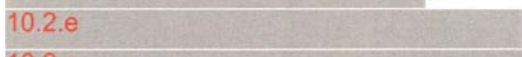
10.2.e



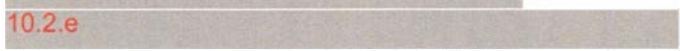
10.2.e



10.2.e



10.2.e



(Mede namens andere kennisinstituten en universiteiten)

Toezicht en handhaving na het PAS

Versie 1.0 dd 29 juli 2019

1. Inleiding

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het Programma Aanpak Stikstof (PAS) onverbindend verklaard (ECLI:N:RVS:2019:1603). Daarom moeten nieuwe kaders worden ontwikkeld om zorgvuldig om te gaan met de diverse zich voordoende toezicht- en handhavingssituaties. Daarbij is van groot belang dat recht gedaan wordt aan enerzijds de rechtszekerheid voor initiatiefnemers van activiteiten waar tot voor kort op grond van het PAS toestemming voor was en anderzijds de conclusie van de uitspraak dat de natuur op deze wijze onvoldoende beschermd is en daarmee het PAS geen kader voor de toestemming meer kan zijn.

Een, kort door de bocht, algemeen uitgangspunt is dat activiteiten die vóór 29 mei 2019 door de bevoegde gezagen als legaal/toegestaan zijn gekwalificeerd en ter hand zijn genomen nu, na 29 mei, niet stante pede door diezelfde bevoegde gezagen (met terugwerkende kracht) kunnen worden tegengehouden. Plus dat activiteiten die na 29 mei 2019 starten, moeten voldoen aan de kaders van de uitspraak van de Raad van State en dus over een vigerende Wnb toestemming moeten beschikken. Meldingen kunnen vanwege de uitspraak niet meer als toestemming van het bevoegd gezag gezien worden en meldingsvrije activiteiten zijn nu ook toestemmingsplichtig.

Dit gezegd hebbende moet met dit uitgangspunt gekeken worden naar de verschillende situaties die zich kunnen voordoen. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten bij bestaande beleidskaders zoals de Landelijke Handhavingstrategie (LHS), maar ook bij adviezen zoals van de landsadvocaat en bestuurlijke afspraken tussen de betrokken overheden. In hoofdlijnen betreft het de volgende situaties, daarbij grotendeels de brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 27 juni j.l. volgend:

- **(Voormalig) Vergunningvrije activiteiten**
Onder het PAS was er in specifieke gevallen sprake van vergunningvrije activiteiten. Uit de recente uitspraak van de Raad van State volgt dat deze activiteiten alsnog vergunningplichtig zijn. Een deel van deze vergunningvrije activiteiten betrof projecten met stikstofbijdragen onder de grenswaarde van 1 mol/ha/j waarvoor meldingen zijn ingediend. Dit gaat landelijk om circa 3300 meldingen, voornamelijk bij provincies ingediend. Een ander deel zijn de vrijgestelde activiteiten onder de drempelwaarde (< 0.05 mol/h/j), deze hoefden niet te worden gemeld en derhalve is hier veelal geen zicht op.
- **Vernietigde vergunningen**
Voor de vernietigde vergunningen geldt dat het bevoegd gezag de betreffende initiatiefnemers er van op de hoogte stelt dat, om de eerder aangevraagde activiteiten alsnog mogelijk te maken, een nieuwe vergunning nodig is en de aanvraag van de initiatiefnemer waar nodig en mogelijk aangevuld moet worden en opnieuw beoordeeld moet worden binnen de nieuwe vergunningkaders.
- **Besluiten die nog niet onherroepelijk zijn**
Nog geen definitief besluit
Afgesproken is dat bevoegde instanties de ontwerpbesluiten die ter inzage liggen, maar waarover nog geen definitief besluit is genomen, in beginsel niet definitief zullen maken. Provincies zullen gemeenten informeren dat van omgevingsvergunningen die nog niet definitief zijn, de zogenoemde verklaring van geen bedenkingen wordt ingetrokken. Dit leidt in beginsel tot een weigering van de betreffende Omgevingsvergunning.

Wel definitief besluit, nog niet onherroepelijk

Tevens is geconcludeerd dat voor definitieve besluiten waartegen beroep is aangetekend ten aanzien van het aspect stikstofdepositie, onderzocht zal worden of hier via een wijzigingsbesluit alsnog een individuele ecologische beoordeling aan ten grondslag kan worden gelegd dan wel dat deze besluiten door de rechter zullen worden vernietigd.

Daar waar een definitief besluit is genomen en geen beroep wordt aangetekend wordt het besluit onherroepelijk.

- **Interimsituaties**

Voor deze groep bedrijven die vóór het PAS door verschillende oorzaken niet beschikten over een natuurvergunning op basis van een passende beoordeling (de zogenaamde interimmers) is besloten deze activiteiten net zo te behandelen als andere situaties waarin geen sprake is van een vaststaande natuurvergunning.

- **Beweiden en bemesten**

Op basis van de uitspraak van de Raad van State is er in beginsel een vergunning nodig voor het weiden van vee en het bemesten van gronden. De invulling hiervan vergt een zorgvuldige inhoudelijke onderbouwing, waaraan de bevoegde instanties de komende periode zullen werken.

- **Vergunningverlening zonder het PAS**

Nu het PAS niet langer de basis kan vormen voor toestemmingverlening, zal toestemmingverlening starten op basis van intern salderen, extern salderen en de ADC-toets. Toezicht en handhaving hierop kan plaatsvinden op reguliere wijze.

- **Cross Compliance**

In het kader van de Europese landbouwsubsidies worden agrariërs gecontroleerd op het voldoen aan de Europese regelgeving. Bij het niet voldoen wordt de subsidie gekort. De Wnb vloeit voort uit die Europese regelgeving. Het ministerie van LNV staat als systeemverantwoordelijke en als verantwoordelijke voor de rapportering over cross compliance aan Europa aan de lat over de omgang met mogelijke subsidiekorting naar aanleiding van de PAS uitspraak.

2. Beleidskader toezicht en handhaving post PAS op grond van de LHS

De bevoegde gezagen in Nederland gebruiken de Landelijke Handhavingstrategie uit 2014 als beleidskader voor de handhaving. Deze strategie is afgestemd met de beide strafrechtpartners politie en OM.

De strategie kijkt voor de te kiezen interventie zowel naar de impact van de (mogelijke) gevolgen van niet naleven als naar de intentie/het gedrag van de overtreder om niet na te leven.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang 3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Bepert 2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil 1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	B Moet kunnen: • Onverschillig	C Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	D Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) – zie ook bijlage 2

De voor de eerder geschetste situaties meest voor de hand liggende interventies staan hierna beschreven (uit de in de LHS genoemde bijlage 2)

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Naast de LHS, waarbij uitgegaan wordt van een beginselplicht tot handhaving door het bevoegde gezag, geldt dat in bijzondere gevallen het bestuursorgaan af kan zien van handhaving. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot het daarmee te dienen belang dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien (bron conceptadvies Pels Rijcken 28 juni 2019, gebaseerd op de jurisprudentie van de bestuursrechter). Met andere woorden, steeds dient in elk individueel geval ook beoordeeld te worden in hoeverre legalisering mogelijk is en in hoeverre er sprake is van een bijzondere omstandigheid.

Derden kunnen het bevoegd gezag aanspreken op hun beginselplicht tot handhaving. Door een klacht of melding te doen, maar ook meer formeel door een verzoek tot handhaving in te dienen. Dit verzoek is vormvrij, waardoor bij iedere melding geoordeeld moet worden of deze gezien moet worden als een handhavingsverzoek. Over zo'n verzoek dient een formeel besluit te worden genomen, waarbij als van handhaving wordt afgezien dit uiteraard gemotiveerd moet gebeuren.

3. Nu de vraag hoe één en ander uitpakt voor de geschetste situaties

(Voormalig) Vergunningvrije activiteiten

Onder het PAS was er in specifieke gevallen sprake van vergunningvrije activiteiten. Uit de recente uitspraak van de Raad van State volgt dat deze activiteiten alsnog vergunningplichtig zijn. Een deel van deze vergunningvrije activiteiten betrof projecten met stikstofbijdragen onder de grenswaarde van 1 mol/ha/j waarvoor meldingen zijn ingediend. Dit gaat om circa 3300 meldingen, voornamelijk bij provincies ingediend. Daarnaast bestond de categorie vrijgestelde activiteiten waarbij de stikstofdepositie < 0,05 mol was en waarvoor ook geen meldplicht bestond¹. Het advies in deze gevallen was om de berekening te bewaren zodat in geval van toezicht aangetoond kon worden dat de activiteit vrijgesteld was van de vergunningplicht. Deze meldingsvrije activiteiten werden niet bijgehouden en derhalve is hier geen zicht op.

Deze activiteiten zijn nu onder te verdelen in de categorie 'meldingen' en 'vrijgesteld'. En daarbinnen weer in de categorieën wel en niet 'gerealiseerd' oftewel wel of niet aangevangen of ter hand genomen.

Gerealiseerde/aangevangen/ter hand genomen activiteiten

Al deze (onder het PAS) vergunningvrije activiteiten zijn destijds uitgevoerd conform de toen geldende wet- en regelgeving² of, voor 29 mei 2019, ter hand genomen conform de toen geldende wet- en regelgeving³. Daarmee hebben initiatiefnemers die een melding hebben gedaan of een vrijgestelde activiteit ontplooi(d)en te goeder trouw gehandeld (ex-tunc). Dit handelen valt in kolom A in de LHS matrix. Ook de impact van deze activiteiten is, in relatie tot de totale depositie, nihil tot hooguit beperkt (maximaal 1 mol/ha/j). Dus A1 of A2 in de LHS matrix.

In hoeverre er concreet zicht op legalisatie bestaat is nog niet bekend zolang deze activiteiten nog niet getoetst zijn met het nieuwe AERIUS Calculator en er nog geen nieuw beleidskader/toetsingskader is.

Op grond van de LHS is dus sprake van 'aanspreken/informereren'. Daarnaast maakt het ontbreken van nieuwe kaders het onmogelijk in te schatten of een handhavingsinterventie proportioneel is. Reden om *niet over te gaan tot actieve handhaving*.

Nadat er gewerkt kan worden met AERIUS Calculator en er een kader is voor vergunningverlening zal bezien worden op welke wijze met de twee groepen activiteiten, meldingen/vrijstellingen, omgegaan wordt. Hierover zal op zijn vroegst later dit jaar een besluit genomen kunnen worden. Daarmee kan ook duidelijk worden op welke wijze en onder welke randvoorwaarden deze 'oude' gevallen gelegaliseerd kunnen worden.

(Nog) niet aangevangen of ter hand genomen activiteiten

Deze projecten zijn destijds gemeld of vrijgesteld conform de toen geldende wet- en regelgeving. Daarmee is bij de initiatiefnemers de verwachting gewekt dat de activiteit toegestaan is. Echter, omdat de activiteit nog niet ter hand is genomen vóór 29 mei 2019 zal tijdens de realisatie getoetst moeten worden aan de op dat moment geldende regelgeving (ex-nunc). En dat betekent dat deze activiteiten nu niet meer zonder vergunning uit te voeren zijn. Dit kan mogelijk nog veranderen zodra er een kader is voor vergunningverlening, maar tot die tijd is een vergunning nodig.

Via de website van BIJ12 en door/via de diverse brancheorganisaties zijn/worden alle betrokkenen geïnformeerd over de uitspraak van de Raad van State. Daarmee is dit algemeen bekend.

¹ Er was onder het PAS ook nog een categorie gevallen tussen de 0,05 mol en 1 mol waarvoor geen melding gedaan hoefde te worden. Daarvoor geldt hier hetzelfde als voor de vrijgestelde activiteiten.

² Waarbij hier uitgegaan wordt van een correcte melding en berekening en handelen binnen de kaders waarmee toentertijd gerekend is. Zo niet dan zal qua handhaving op dezelfde wijze als bij nieuwe activiteiten opgetreden worden.

³ De initiatiefnemer heeft voor de beoordeling of er sprake is van een melding of meldingsvrije activiteit een toets gedaan met het toen geldende AERIUS model. Deze berekening dient bewaard te zijn door de initiatiefnemer zodat deze toets ook aangetoond kan worden. Mocht deze berekening niet meer beschikbaar zijn zal voor de juistheid van het melden/meldingsvrij uitgegaan worden van de berekening conform het actuele AERIUS model.

Mocht een activiteit desondanks na 29 mei 2019 aangevangen worden is sprake van kolom B of C in de LHS matrix, dit ter beoordeling van de toezichhoudende instantie. De impact van de overtreding zal ook hier tussen nihil en gering liggen. Dus vanuit de LHS matrix geredeneerd ligt de overtreding tussen B1 en C2. Daarbij kan dus voldoende reden zijn om wel over te gaan tot actieve handhaving. Wel met de kanttekening dat ook hier het ontbreken van nieuwe kaders het onmogelijk maakt in te schatten of een handhavingsinterventie proportioneel is. Reden om *per individuele situatie te beoordelen of actieve handhaving proportioneel is*.

Een kanttekening bij (nog) al dan niet ter hand genomen/aangevangen activiteit en wat we daar onder verstaan.

"iets ter hand nemen" / "aankomen" is "beginnen te doen".

Per project zal dit getoetst moeten worden aan algemeen maatschappelijk als onomkeerbaar aanvaarde stappen. Denk aan de start van de bouw; een definitieve opdracht aan een aannemer; een afgesloten hypotheek; een koopcontract; etc. Allemaal stappen die én toetsbaar contractueel vastgelegd dienen te zijn vóór de ijkdatum van 29 mei 2019 én waar uitsluitend van afgezien kan worden tegen aantoonbaar hoge kosten.

Vernietigde vergunningen

Voor de vernietigde vergunningen geldt dat het bevoegd gezag de betreffende initiatiefnemers er van op de hoogte stelt dat, om de eerder aangevraagde activiteiten alsnog mogelijk te maken, een nieuwe vergunning nodig is. De initiatiefnemer zal de vergunningaanvraag daarvoor moeten aanvullen. Het is op voorhand niet gezegd dat deze vergunning ook verleend kan worden. Dit hangt af van de aanvulling van de aanvraag en daarmee van de nog op te stellen beleidskaders.

Voor initiatiefnemers die met activiteiten zijn gestart voordat hun vergunning onherroepelijk werd, geldt dat zij dit op eigen risico hebben gedaan. Dus B of C in de LHS matrix. De impact op de natuur kan tot aanzienlijk zijn, dit ter beoordeling aan een ecooloog van het bevoegd gezag. Dus vanuit de LHS matrix geredeneerd ligt de overtreding tussen B2 en C4. Het bevoegd gezag is in een dergelijk geval genooddaakt om te handhaven. Maar ook hier is de kanttekening dat het ontbreken van nieuwe kaders het op dit moment onmogelijk maakt in te schatten of een handhavingsinterventie proportioneel is. Reden om *over te gaan tot actieve handhaving waarbij een redelijke hersteltermijn gehanteerd wordt*. Voor een redelijke hersteltermijn wordt uitgegaan van de intentie dat als er in september 2019 meer duidelijkheid ontstaat over de mogelijkheden van vergunningverlening. De initiatiefnemer moet daarna nog enige tijd gegeven worden zijn/haar aanvraag in te dienen zodat, op basis daarvan, getoetst kan worden of er zicht op legalisatie is. 3 maanden na september, of een later moment van ontstaan van de noodzakelijke duidelijkheid, lijkt daarbij een redelijk uitgangspunt.

Besluiten die nog niet onherroepelijk zijn

Afgesproken is dat bevoegde instanties de ontwerpbesluiten die ter inzage liggen, maar waarover nog geen definitief besluit is genomen, in beginsel niet zullen gebruiken om over te gaan tot het definitief vergunnen. Provincies zullen gemeenten informeren dat voor omgevingsvergunningen die nog niet definitief zijn, de zogenoemde verklaring van geen bedenkingen niet meer gebruikt kan worden om de omgevingsvergunning definitief te maken.

Tevens is afgesproken dat voor definitieve besluiten, waartegen beroep is aangetekend ten aanzien van het aspect stikstofdepositie, onderzocht zal worden of hier via een wijzigingsbesluit alsnog een individuele ecologische beoordeling aan ten grondslag kan worden gelegd, dan wel dat deze besluiten door de rechter zullen worden vernietigd. Daarmee is bij beide situaties een aan de situatie bij 'vernietigde vergunningen' gelijkwaardige afweging ontstaan. En daarbij geldt dan dat bij realisatie volgens de LHS sprake is van een overtreding, vanuit de matrix, van B2 tot C4.

Besluiten die nog niet onherroepelijk zijn, maar waar geen beroep tegen is aangetekend zullen vanzelf onherroepelijk worden. Dit betreft een gering aantal besluiten waarvoor dan dezelfde situatie ontstaat als bij de eerder verleende Wnb vergunningen.

Beweiden

Op basis van de uitspraak van de Raad van State is er in beginsel een vergunning nodig voor het weiden van vee in samenhang met stalemissies. De invulling hiervan vergt een zorgvuldige inhoudelijke onderbouwing, waaraan de bevoegde instanties de komende periode zullen werken.

Door de uitspraak van de Raad van State dat bevoegde overheden *'....dienen ervoor zorg te dragen dat de besluiten op bezwaar, over het weiden van vee uiterlijk 1 februari 2020 zijn genomen.....'* zal hier tot 1 februari 2020, dus ook gedurende het huidige beweidsseizoen, niet actief worden gehandhaafd op de vergunningplicht.

Bemesten

Op basis van de uitspraak van de Raad van State is er in beginsel een vergunning nodig voor het bemesten van gronden. De invulling hiervan vergt een zorgvuldige inhoudelijke onderbouwing, waaraan de bevoegde instanties de komende periode zullen werken.

Door de uitspraak van de Raad van State dat bevoegde overheden *'....dienen ervoor zorg te dragen dat de besluiten op bezwaar,over het bemesten van gronden uiterlijk 1 februari 2020 zijn genomen.....voor aanvang van het bemestingsseizoen 2020 duidelijkheid wordt geboden'*, zal hier gedurende het huidige bemestingsseizoen niet actief worden gehandhaafd op de vergunningplicht.

Voor de uitspraak over beweiden en over bemesten zie de bijlage, voor de hele uitspraak zie:

<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@115590/201506170-2-r2/>

Vergunningverlening zonder het PAS

Vanaf 29 mei 2019 is het PAS niet meer beschikbaar als kader. Daarmee geldt de gebruikelijke wijze van toezicht en handhaving. En zal bij nieuwe (illegale) activiteiten conform de gebruikelijke beleidskaders opgetreden worden. Dus inclusief actieve handhaving jegens niet vergunde activiteiten.

Cross Compliance

In het Bestuurlijk Overleg van 5 juli 2019 met de minister van LNV is afgesproken dat agrariërs die hebben gehandeld binnen de interpretatie van de wet- en regelgeving van voor 29 mei 2019 nu niet benadeeld mogen worden. Dat betekent dat de afwijkingen zoals die nu gelden ná 29 mei 2019 wel aangegeven worden in de rapportage over 2019 aan de RvO, maar dat de minister er zorg voor draagt dat dit geen nadelige consequenties voor de individuele agrariër zal hebben. Dit geldt uiteraard alleen voor die activiteiten die vóór 29 mei gerealiseerd/aangevangen/ter hand zijn genomen en binnen de toen geldende kaders legaal zouden zijn.

Daarnaast zullen alle geconstateerde afwijkingen vanuit het bevoegd gezag getoetst moeten worden zoals hiervoor beschreven.

4. Conclusie

Vorenstaande toets aan de LHS en beleid geeft zowel een kader hoe om te gaan met de handhaving vanuit het bevoegd gezag, als hoe te reageren op bijvoorbeeld handhavingsverzoeken. Daar waar het bevoegd gezag niet voornemens is actief te handhaven ligt het ook niet in de rede positief te beslissen op een eventueel handhavingsverzoek. Waarbij uiteraard ieder verzoek op de eigen merites beoordeeld moet worden. Ook is bovenstaande toets aan de LHS randvoorwaardelijk voor waar de handhavingscapaciteit van het bevoegd gezag primair op ingezet zal worden.

Ondanks dat veel situaties zullen passen binnen één van de geschetste categorieën is het niet ondenkbaar dat er zich uitzonderingen voordoen. Daarbij kan bijvoorbeeld overwogen worden door het bevoegd gezag het instrument van gedogen in te zetten. Iedere provincie heeft haar eigen gedoogbeleid. Keuzes zullen altijd gemaakt moeten worden binnen de kaders van dat door die provincie vastgestelde gedoogbeleid. Omdat er geen landelijk afgesproken gedoogbeleid is gaat deze handreiking daar verder niet op in.

Ook hoe om te gaan met individuele ondernemers waar de effecten van de uitspraak van de Raad van State samenlopen met bijvoorbeeld stoppersregelingen, zaken rondom fosfaatrechten; gepaste groei van de veestapel zal steeds weer getoetst moeten worden aan de bovenstaande handreiking in combinatie met de provinciale gedoogstrategie. Daarbij zal ook een reële inschatting gemaakt moeten worden in hoeverre de activiteit straks legaliseerbaar is. Zonder dat uitzicht kan niet binnen de kaders van de Raad van State gehandeld worden.

Bijlage uitspraak beweiden en bemesten

25.9. Omdat er voor de vier betrokken bedrijven tot deze uitspraak geen aanleiding bestond om (i) een aanpassing van hun Wnb-vergunning te vragen voor het weiden van vee en (ii) een Wnb-vergunning te vragen voor het bemesten van gronden, dienen de betrokken bedrijven, voordat opnieuw beslist wordt of handhavend wordt opgetreden, alsnog in de gelegenheid te worden gesteld om dergelijke aanvragen te doen. Een termijn van drie maanden is daarvoor redelijk. Die termijn vangt aan nadat het bestuursorgaan deze gelegenheid heeft geboden, waarbij het tevens aangeeft welke gegevens de bedrijven bij de aanvraag voor de vergunningen dienen te overleggen, zodat de bedrijven ook daadwerkelijk in de gelegenheid zijn een ontvankelijke vergunningaanvraag te doen.

25.10. Nadat de geboden termijn voor het doen van een aanvraag voor de vergunningen is verstreken dienen Gelderland en Limburg de voorbereiding van de besluiten op bezwaar in de handhavingszaken ter hand te nemen.

Indien alsnog aanvragen voor een Wnb-vergunning voor het weiden en/of het bemesten zijn ingediend, betrekken Gelderland en Limburg deze aanvragen bij de beoordeling of concreet zicht op legalisering bestaat. Omdat de aanvragen feiten of omstandigheden betreffen die bekend zijn geworden na het horen en die voor de beslissing op bezwaar van aanmerkelijk belang kunnen zijn (art. 7:9 Awb), worden MOB en Leefmilieu in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord.

Wordt binnen de geboden termijn geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een vergunningaanvraag te doen dan kan zonder dat MOB en Leefmilieu in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord, een beslissing op bezwaar worden genomen die ertoe strekt dat handhavend wordt opgetreden tegen het weiden van vee en/of het bemesten van gronden.

25.11. Gelderland en Limburg dienen ervoor zorg te dragen dat de besluiten op bezwaar, zowel over het weiden van vee als het bemesten van gronden uiterlijk 1 februari 2020 zijn genomen, zodat zowel aan de bedrijven als aan MOB en Leefmilieu voor aanvang van het bemestingsseizoen 2020 duidelijkheid wordt geboden.

[illegible]

S&P 500 2000-2001 2002-2003 2004-2005 2006-2007 2008-2009 2010-2011	1-2 Percent 3-4 Percent 5-6 Percent 7-8 Percent 9-10 Percent 11-12 Percent 13-14 Percent	1-2 Percent 3-4 Percent 5-6 Percent 7-8 Percent 9-10 Percent 11-12 Percent 13-14 Percent	1-2 Percent 3-4 Percent 5-6 Percent 7-8 Percent 9-10 Percent 11-12 Percent 13-14 Percent
---	--	--	--

Department Department Department Department Department	Department Department Department Department Department	Department Department Department Department Department	Department Department Department Department Department
Department Department Department Department Department	Department Department Department Department Department	Department Department Department Department Department	Department Department Department Department Department

[illegible][illegible]

A

- Good-looking
- Charming
- Friendly

B

- Well-known
- Charming

C

- Good-looking
- Smart (sharp)
- Friendly

D

- Known to everyone
- Charming
- Friendly

- **Overbrenging**
- **Wetgeving**

Figure 3: De interventieintervallen voor het bepalen van de eerste interventie (1) – zie ook Bijlage 2

iii

- 1.  **IFG experimenter**
- 2.  **IFG maken**
- 3.  **IFG bewaren**
- 4.  **Openen**
- 5.  **Bestanden combineren**
- 6.  **Printen & indexen**
- 7.  **Invoeren en coderen**
- 8.  **Verwerken met coderingsring**
- 9.  **Verwerken en afsluiten**
- 10.  **Met geschiedrapport**

Additional information

Mogelijke planning besluitvormende overleggen

Interbestuurlijk Directeurenoverleg (IDO)

31 juli
7 augustus
14 augustus
21 augustus
28 augustus
4 september
11 september
18 september
25 september
2 oktober

Interbestuurlijke Commissie (IBC)

8 augustus
22 augustus
29 augustus
5 september
19 september
3 oktober

Bestuurlijk Overleg (BO)

15 augustus
2^{de} week september of 4^e

Overlegdata Adviescollege

21 augustus
29 augustus
5 september
13 & 14 september 2-daagse

Planning per project

Toestemmingsverlening zonder PAS

Hier worden diverse handreikingen gemaakt die 1 september klaar moeten zijn om ook het adviescollege mee te voeden. Voor intern salderen ligt er waarschijnlijk ergens augustus een handreiking. Voor extern salderen en de ADC toets worden verschillende keuzes uitgewerkt. Door IBC of het BO moet een keuze worden gemaakt voor een richting, waarna er definitieve stukken naar het adviescollege gaan, die hier nog een advies over kunnen geven. Daarna moeten de adviezen worden vastgesteld in een BO en bij provincies nog door GS en PS. De afspraak is gemaakt dat extern salderen en ADC voor 1 oktober weer mogelijk is. Voor provincies wordt dit onhaalbaar, wel mogelijk voor de rijksoverheid. Mogelijke planning:

- 14 augustus eerste keuzes voor richting in IDO overleg.
- 22 augustus definitieve keuzes voor richting in IBC (dus niet BO)
- 28 augustus handreikingen in IDO
- 29 augustus handreikingen in IBC
- 30 augustus verzending richting adviescollege, met mogelijkheid tot opmerkingen in hun vergadering van 5 september.
- Indien geen opmerkingen: kan het in een BO worden vastgesteld na het definitieve advies van het Adviescollege.
- Indien wel opmerkingen:
- Nieuwe versie in IDO van 11 september
- Vaststelling in IBC 19 september
- Vaststelling in BO 4^{de} week van september

Daarna kunnen projecten waarbij het rijk bevoegd gezag is, gebruik maken van extern salderen en ADC toets. Provincies zullen nog door de GS en PS moeten, wat nog indicatief 4 tot 6 weken duurt. Begin november kan extern salderen en ADC dan pas gebruikt kunnen worden in toestemmingsverlening door provincies.

Dit is een zeer krappe planning, waarbij al op 14 augustus eerste keuzes besproken zouden worden met de directeuren. Dit betekent dat deze stukken al op 12 augustus klaar moeten zijn, het is de vraag of dat haalbaar is. **11.1**

Inventarisatie projecten

Twee Kamerbrieven gepland, eerste over rijksprojecten en tweede ook regionale projecten en een inschatting van de financiële consequenties. De eerste brief gaat in het BO van 15 augustus en daarvoor in IDO 7 augustus, IBC van 8 augustus. De tweede brief gaat in het IDO van 11 september, IBC van 19 september. BO is nog een vraagteken. Indien BO in de tweede week van september is, loopt de planning hier verkeerd.

Adviescollege

Het Adviescollege levert op korte termijn medio á eind september een eerste advies. Het tweede advies volgt pas rond juni 2020.

AERIUS Calculator 2019.1

Een Plan van Aanpak voor de versie AERIUS Calculator 2019.1 volgt ergens medio augustus en zal dan in een IDO worden vastgesteld. Indicatief 21 augustus.

Beweiden en bemesten

- 28 augustus PVA in IDO
- 5 september PVA in IBC
- 25 september advies in IDO
- 3 oktober advies in IBC

- Vanaf oktober tot en met december uitvoering van werkzaamheden, om eind december een definitieve oplossing beschikbaar te stellen.

VTH

Er wordt gewerkt aan beleidslijnen voor provincies rondom verzoeken tot handhaving. Dit lijkt een puur provinciaal project te zijn en hoeft wellicht niet terug in IDO / IBC of BO. Dit nog even uitzoeken.

Beheer en Onderhoud en Renovatie

- Voorstel in IDO van 28 augustus
- Vaststelling in IBC van 5 september

Afspraak is dat dit ook bestuurlijk wordt vastgesteld. Dit is afhankelijk van wanneer een BO is.

Cross Compliance

De lijn is reeds vastgesteld in het IBC, uitwerking hiervan gaat mee in het project VTH en volgt dezelfde lijn in vaststelling door provincies zelf.

Schadeclaims

Inventarisatie concrete (potentiële) casussen eind augustus

Analyse van concrete (potentiële) casussen medio september

Handreiking concept 9 oktober in IDO

Handreiking definitief 17 oktober in IBC

Daarna moet dit nog door de GSen van de provincies, is het vermoeden.

Afwegingskader Stikstof

- 21 augustus eerste concept en voorbespreking in IDO
- 22 augustus keuze in opties in IBC
- 28 augustus aanbiedingsbrief en eindversie in IDO
- 30 augustus versturen richting adviescollege
- 5 september eerste bespreking en visie van het Adviescollege, wat mogelijk leidt tot bijstellingen.

Bronmaatregelen

Nog geen concrete planning bekend.

Lange termijn aanpak stikstof

Nog geen concrete planning bekend.

Verslag Interbestuurlijk Directeurenoverleg 31 juli 2019

Datum 31 juli 2019

Onderwerp Verslag Interbestuurlijk Directeurenoverleg Aanpak Stikstof 31 juli 2019

Aanwezig Vera Pieterman (voorzitter), Henry Meijdam (IPO), 10.2.e
(UvW), 10.2.e (IenW), 10.2.e (IenW), 10.2.e
(LNV), 10.2.e (LNV), 10.2.e (LNV, agendapunt 4),
10.2.e (VNG), Vincent van der Werff (BZK), 10.2.e (EZK),
10.2.e (FIN), Dick van Ingen (DEF), 10.2.e (notulist).

Vergaderpunten

1. Opening, mededelingen en vaststelling notulen (24 juli 2019)

De voorzitter opent de vergadering en heet iedereen welkom.

Als mededeling geeft Vera Pieterman aan dat er gisteren met het secretariaat van het adviescollege is gesproken. Zij hebben donderdag een eerste bijeenkomst gehad waarin veel is besproken. Zij hebben op 13 en 14 september een 2-daagse gepland waarin ze op de eerste dag clusters van stakeholders gaan ontvangen. De tweede dag is een schrijfdag en daarna willen zij hun eerste advies presenteren. De planning hiervoor is nog ingewikkeld, hier wordt nog gezocht naar mogelijkheden. Na advies medio september moeten richtlijnen voor vergunningverlening namelijk nog vastgesteld worden door de Provinciale Staten. Dit zal te kort zijn om dit voor de deadline van 1 oktober te halen, dus er wordt gewerkt aan verschillende opties. Ook wordt uitgezocht of een nieuwe regeling naar de Provinciale Staten moeten en hoe we hiermee omgaan.

Vera deelt verder mede dat er is overlegd met de werkgroep toestemmingsverlening na PAS. De insteek is om volgende week al een aantal eerste keuzes in dit overleg voor te leggen, om de voortgang erin te houden.

Het verslag van 24 juli wordt ongewijzigd vastgesteld, met de opmerking dat er nog was afgesproken dat de verschillende werkgroepen worden doorgegeven. Dit wordt opgepakt.

2. Terugblik op bespreking Kamerbrief in Interbestuurlijke Commissie Stikstof

Er is op basis van de bespreking een nieuwe versie gekomen, met als lijn zo feitelijk mogelijk. Deze versie wordt nu afgestemd en komt volgende week in dit overleg terug.

3. Vaststellen toepassingsbereik AERIUS Calculator 2019

Vera geeft aan dat het RIVM niet aanwezig is, maar zij wel uitgebreid zijn gesproken vooraf. Zij geeft aan dat in de Interbestuurlijke Commissie van 25 juli is besloten dat we live gaan met AERIUS Calculator op voorwaarde dat de gebruikers acceptatie testen goed verlopen en in dit overleg het toepassingsbereik wordt vastgesteld.

11.1

Als suggestie wordt gegeven dat het directeurenoverleg de keuze kan maken dat AERIUS Calculator weliswaar met 8 cijfers achter de komma rekent, maar dat wij bij vergunningverlening niet verder kijken dan 2 cijfers achter de komma. Dit om redenen van uitvoerbaarheid. Deze lijn wordt gedeeld door het

[Typ hier]

31.

directeurenoverleg en dit wordt besloten. LNV zal zorgen dat dit wordt gecommuniceerd richting bevoegd gezagen.

11.1

11.1

Vera concludeert dat het toepassingsbereik AERIUS Calculator 2019 wordt vastgesteld, waarbij vergunningverleners niet verder kijken dan 2 cijfers achter de komma. Zij informeert het directeurenoverleg tevens dat de nieuwe versie pas op 8 augustus openbaar wordt gemaakt. Dit is een week later dan eerst voorzien, in deze week worden de uitkomsten uit de gebruikersacceptatietesten verwerkt.

4. Terugblik op sessie (30 juli) over het afwegingskader stikstof

Op 30 juli is een sessie geweest over het afwegingskader stikstof. [REDACTED] licht toe dat er drie verschillende opties worden uitgewerkt. Er is een uitgebreid schrijfteam en we werken er naartoe dat de eerste versie op 14 augustus in dit overleg besproken wordt. Er wordt nog overlegd met het adviescollege of zij deze concept versie vast willen ontvangen, of willen wachten op een definitieve versie die in de Interbestuurlijke Commissie van 22 augustus wordt geagendeerd.

Het directeurenoverleg spreekt nog de wens uit om duidelijke alternatieven uit te werken, waarbij er ook een alternatief moet zijn waarbij regionale afwegingskaders zijn. Afgesproken wordt dat dit 14 augustus terug komt, waarbij we een half uur extra de tijd nemen voor de bespreking.

5. Rondvraag

Vera geeft aan dat er volgende week een planning in dit overleg komt, de brief met projecten en een aantal keuzes voor de korte termijn. Er is op 15 augustus nog een BO gepland, maar mogelijk wordt deze schriftelijk.

Vanuit BZK wordt nog een wens uitgesproken om meer gezamenlijk op te pakken rondom WOB-verzoeken.

6. Sluiting

Vera sluit de vergadering.



Tijdlĳn Aanpak Stikstof

Minder stikstof, sterkere natuur en economische ontwikkeling zijn de doelen van het Nederlandse stikstofbeleid. Al jaren is er in veel Natura 2000-gebieden een overschot aan stikstof (ammoniak en stikstofoxiden). Dit is schadelijk voor de natuur. Het belemmert ook vergunningverlening voor economische activiteiten. In deze tijdlĳn is te lezen welke stappen er in de afgelopen jaren zijn gezet om de hoeveelheid stikstof terug te dringen.

Tijdlĳn Aanpak Stikstof	
2007	
22 mei 2007	Toetsingskader ammoniak en Natura 2000 In 2007 heeft de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het in samenwerking met de provincies ontwikkelde "Toetsingskader ammoniak en Natura 2000" aan de Tweede Kamer aangeboden. Het toetsingskader beoogde duidelijkheid te bieden over uitbreiding van veehouderijbedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden, voor zover het ammoniak betrof.
2008	
22 april 2008	Bezwaren Raad van State Dit toetsingskader stuitte in 2008 op bezwaren van de Raad van State. Dit was aanleiding voor eerst een taskforce onder leiding van de heer Trojan en daarna een adviesgroep onder leiding van de heer Huys. Deze hebben aanbevelingen gedaan om de problematiek via een programmatische benadering op te lossen.
2010	
31 maart 2010	Programma Aanpak Stikstof (PAS) in wet opgenomen De opdracht tot vaststelling van een programma aanpak stikstof is uiteindelijk in de wet opgenomen via de op 31 maart 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet. De voorschriften over het programma aanpak stikstof zijn bij de behandeling van het voorstel voor een Crisis- en herstelwet door de Tweede Kamer bij amendement van de leden Samsom en Koopmans in dat wetsvoorstel opgenomen.



Voorzomer 2010	VPAS In de voorzomer van 2010 gaf de Tweede Kamer zijn goedkeuring aan het Voorlopig Programma Stikstof (VPAS). Daarin was op hoofdlijnen beschreven welke programmatische aanpak voor het stikstofprobleem ontwikkeld werd. In deze fase zijn de instrumenten ontwikkeld waarmee kan worden gewerkt aan natuurherstel én verantwoorde vergunningverlening.
Medio 2011	Gebiedsfases In het voorjaar en de zomer van 2011 brachten Rijk en provincies samen voor alle 133 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden de perspectieven in beeld voor ecologie en ontwikkelingsruimte en welke kosten daarbij horen. Met andere woorden: kunnen er in alle gebieden herstelstrategieën worden opgesteld die voldoende uitzicht bieden op het halen van de instandhoudingsdoelen en stopzetten van achteruitgang van de kwaliteit van de habitats, wat zijn daarvan de kosten en ontstaat dan voldoende ontwikkelingsruimte om te voldoen aan de verwachte vraag, de ontwikkelingsbehoefte? Deze gebiedsfase werd in 2011 afgerond met een rapportage.
Feb. 2012	Concept DPAS In de tweede helft van 2011 en de eerste maanden van 2012 werd gewerkt aan een eerste proeve van het PAS, zoals deze er als wet uit zou kunnen zien. Die werd enigszins optimistisch de Definitieve PAS of DPAS genoemd. Deze DPAS werd vervolgens voorgelegd aan de Raad van State en aan de Commissie m.e.r.
2013	Opnametoets In 2011 zijn er voor alle 133 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden gebiedsanalyses gemaakt. Die waren deels bedoeld om het systeem van het PAS grondig te testen, deels om inzicht te krijgen in de stikstofproblematiek in de gebieden en in de haalbaarheid van herstelmaatregelen. De gebiedsanalyses zijn verder doorontwikkeld, zodat in 2013 een zogenaamde opnametoets kon worden uitgevoerd. Die toets werd uitgevoerd door het Bosschap in samenwerking met de toenmalige Dienst Landelijk Gebied. Daarbij is gekeken of de conclusies van de gebiedsanalyse navolgbaar en of de voorgestelde maatregelen uit te voeren zijn. Er werd nog eens gecontroleerd of het

	maatregelenpakket is geborgd en of de maatregelen in het eerste PAS-tijdvak van zes jaar wel voldoende zijn gericht op het stopzetten van de achteruitgang van de stikstofgevoelige habitats. Mits dat niet tot afstel leidt, mag de verbetering van de kwaliteit of de uitbreiding van de oppervlakte van de habitats in de gevallen waarin dit een doelstelling is ook in de volgende twee tijdvakken van het programma aanvangen. Er is gekeken of de gebiedsanalyse op het meest recente gegevens zijn gebaseerd, zoals habitatkaarten en herstelstrategieën. Ook zijn elementen toegevoegd die de Raad van State heeft gevraagd, zoals het tijdpad waarbinnen de instandhoudingsdoelen van het aanwijzingsbesluit voor een gebied worden bereikt. In de gebiedsanalyse moet bovendien gebruik zijn gemaakt van de laatste versie van AERIUS.
8 oktober 2014	Verankering in wet- en regelgeving Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het PAS, is in 2014/2015 de programmatische aanpak verankerd in wet- en regelgeving. De toen vigerende Wet natuurbescherming 1998 is gewijzigd en er is specifieke uitvoeringsregelgeving voor het PAS vastgesteld: het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof en de Regeling programmatische aanpak stikstof.
Jan/Feb 2015	Terinzagelegging Het ontwerp Programma Aanpak Stikstof is van 10 januari 2015 tot 20 februari 2015 ter inzage gelegd. De documenten die ter inzage lagen waren het Ontwerp Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, inclusief de gebiedsanalyses, de Plan-MER (milieueffectrapportage), inclusief passende beoordeling en de achtergronddocumenten bij de Plan-MER. Tijdens de terinzagelegging zijn twaalf provinciale informatiebijeenkomsten georganiseerd. Met zo'n 75 tot 300 bezoekers per avond hebben deze grote belangstelling getrokken. Velen lieten zich informeren over het systeem van het PAS, de gebiedsanalyses, de vergunningverlening en AERIUS.
Begin 2020	Advies commissie m.e.r. Op 26 maart 2015 heeft de Commissie m.e.r. een voorlopig advies gepubliceerd. Na toetsing van een aanvulling op de MER, is op 1 juni 2015 het definitief advies gepubliceerd.



1 juli 2015	Inwerkingtreding PAS In een AO op 1 april 2015 bleek dat de Tweede Kamer het voorliggende ontwerp PAS voldoende ondersteunde. Op 10 juni 2015 is het PAS vastgesteld door de Staatssecretaris van EZ en de Minister van IenM in overeenstemming met gedeputeerde staten van de 12 provincies en de minister van Defensie. Het besluit is op 29 juni 2015 gepubliceerd in de Staatscourant en het programma trad op 1 juli 2015 in werking. De inmiddels verouderde documenten behorende bij deze inwerkingtreding zijn hier te vinden.
DIV.	Partiële wijzigingen PAS Sinds de inwerkingtreding van het PAS op 1 juli 2015 is het programma een aantal keer partieel herzien. De wijzigingen van het programma vloeien voort uit actualisaties van het onderdeel AERIUS Monitor. Omdat deze actualisaties doorwerken in de omvang van de ontwikkelingsruimte die in het programma beschikbaar is gesteld, is een wijziging van het PAS nodig. Met deze herzieningen blijft het programma gebaseerd op de meest actuele inzichten.
15 december 2015	Partiële wijziging 15 december 2015 In de actualisatie van AERIUS Monitor zijn de toen meest actuele gegevens over emissiefactoren en projecten verwerkt. Tevens is AERIUS Monitor aangepast naar aanleiding van onder andere adviezen uit reviews. Het gebied Krammer-Volkerak is toegevoegd aan het programma. De wijzigingen in het PAS hadden nieuwe depositiecijfers tot gevolg. De gebiedsanalyses zijn geactualiseerd op de uitkomsten van de aangepaste AERIUS Monitor. Waar nodig is het ecologisch oordeel geactualiseerd. Ook zijn andere wijzigingen doorgevoerd zoals correcties en actualisaties van habitatkaarten en habitattypen en verduidelijking van herstelmaatregelen. De passende beoordeling is geactualiseerd met berekeningen voor de vergelijking tussen de referentiesituatie en de situatie met het PAS op basis van de aangepaste AERIUS Monitor.

De partiële wijziging lag ter inzage van 7 september 2015 tot en met 18 oktober 2015. Het besluit tot vaststelling is op 11 december 2015 gepubliceerd in de [href="https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-44608.html">Staatscourant](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-44608.html) en trad op 15 december 2015 in werking. De inmiddels verouderde documenten behorende bij deze herziening zijn hier te vinden.

17 maart 2017**Partiële wijziging 17 maart 2017**

In de [actualisatie van AERIUS Monitor](#) zijn de toen meest actuele gegevens over emissiefactoren en projecten verwerkt. Ook zijn de toen nieuwste versies van rekenmodellen verwerkt, zoals de nieuwste versie van het Operationele Prioritaire Stoffen model (OPS).

De wijzigingen in het PAS hadden nieuwe depositiecijfers tot gevolg. De gebiedsanalyses zijn geactualiseerd op de uitkomsten van de aangepaste AERIUS Monitor. Waar nodig is het ecologisch oordeel geactualiseerd. Ook zijn in sommige gebieden actualisaties doorgevoerd in de natuurgegevens zoals een verbeterde habitatkartering of verwerking van nieuwe gegevens van Natura 2000-aanwijzingsbesluiten.

Met deze partiële herziening is het mogelijk gemaakt om in een Natura 2000-gebied depositieruimte over te hevelen van de reservering van depositieruimte voor activiteiten onder de grenswaarde naar ontwikkelingsruimte die beschikbaar is voor niet-prioritaire projecten (segment 2) of prioritaire projecten (segment 1). Dit kan alleen worden toegepast als na verloop van tijd blijkt dat in het gebied de ruimte onder de grenswaarde niet geheel benut zal worden.

Het programma is verder aangepast op de Wet natuurbescherming en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving, die op 1 januari 2017 in werking zijn getreden. Daarnaast is op enkele punten de tekst van het programma geactualiseerd.

De partiële wijziging lag ter inzage van 7 november 2016 tot en met 18 december 2016. Het besluit tot vaststelling is op 10 maart 2017 gepubliceerd in de [Staatscourant](#) en trad op 17 maart 2017 in werking. De [inmiddels verouderde documenten](#) behorende bij deze herziening zijn hier te vinden.

17 mei 2017**Prejudiciële vragen Raad van State**



Enkele pilotzaken die zijn aangespannen tegen vergunningen die zijn verleend op basis van het PAS, liggen voor bij de Raad van State. De Raad twijfelt of het PAS voldoet aan de voorwaarden die de Europese Habitatrichtlijn stelt. Daarom stelt de Raad van State prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie. Die vragen zullen in november 2018 beantwoord worden.

18 december 2017

Partiële herziening 18 december 2017

Het belangrijkste inhoudelijke onderdeel van de actualisatie is het aanvullen van de al in AERIUS opgenomen leefgebieden met recent beschikbaar gekomen kaarten van leefgebieden van soorten. Daarmee zijn de kaarten van alle voor stikstof gevoelige leefgebieden compleet. Daarnaast zijn een aantal emissiefactoren geactualiseerd. De omvang van de wijzigingen voor de beschikbare ontwikkelingsruimte en de prognose van het verloop van de depositie is verschillend per gebied.

De gebiedsanalyses zijn geactualiseerd op de uitkomsten van de aangepaste AERIUS Monitor. Door de complementering van de kaarten van leefgebieden in AERIUS is het voor een aantal gebieden noodzakelijk om aanvullende herstelmaatregelen te treffen. Deze zijn opgenomen in de gebiedsanalyses. Waar nodig is het ecologisch oordeel geactualiseerd. In het ecologisch oordeel is vastgesteld dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten op termijn worden gerealiseerd en dat geen verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen en leefgebieden of significante verstoring van soorten plaatsvindt.

Het was van belang dat zo spoedig mogelijk rekening wordt gehouden met de in AERIUS toegevoegde kaarten van leefgebieden van soorten bij de berekening van de omvang van de stikstofdepositie van een project of andere handeling en bij de toetsing op de beschikbaarheid van de daarvoor benodigde depositie- en ontwikkelingsruimte. Daarom is vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze herziening de Regeling natuurbescherming per 1 september 2017 gewijzigd, zodat het gebruik van de nieuwe versies van Register en Calculator reeds was voorgeschreven.

De partiële wijziging lag ter inzage van 14 juli t/m 7 september 2017. Het besluit tot vaststelling is op 15 december gepubliceerd en trad op 18 december 2017 in werking. De documenten behorende bij deze herziening zijn hier te vinden.



November 2018	Antwoord op prejudiciële vragen Europese Hof van Justitie Op 20 november 2018 geeft het Hof van Justitie antwoord op de in 2017 gestelde prejudiciële vragen van de Raad van State. De Raad had die vragen gesteld, omdat zij twijfelde of het programma voldeed aan de voorwaarden van de Europese Habitatrichtlijn. Het Hof accepteert een systeem als dat van het PAS bij het toestaan van projecten. Het Hof geeft tegelijkertijd aan dat er zware eisen gelden voor de onderbouwing van het PAS en dat het aan de nationale rechter is om te toetsen of deze onderbouwing voldoet. Het Hof oordeelde daarnaast dat de vrijstelling voor beweiden en bemesten alleen mogelijk is als significante gevolgen voor de natuur op voorhand zijn uit te sluiten.
29 mei 2019	Einduitspraak Raad van State De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat het PAS niet aan de eisen voldoet die het Hof van Justitie stelt. Op basis van het PAS wordt vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. De Raad van State stelt dat de huidige motivering niet de wetenschappelijke zekerheid biedt dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuur, en dat een dergelijke toestemming vooraf niet meer gegeven mag worden. Daarnaast oordeelt de Raad van State dat de vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten niet in overeenstemming is met de Habitatrichtlijn, omdat niet vooraf is uitgesloten dat de betrokken depositie niet leidt tot aantasting van de natuur. Om die reden is een vergunning nodig voor het beweiden en bemesten. Het gevolg van deze uitspraak is dat er geen vergunningen meer kunnen worden verleend op basis van het PAS.
12 juli 2019	Instellen Adviescollege Er is een adviescollege ingesteld die zowel op de korte termijn als op de lange termijn een advies zal geven over hoe het beste met de ontstane problematiek omgegaan zal worden. Voor de korte termijn gaat het over de mogelijkheden voor het oppakken van de vergunningverlening en het maken voor een afwegingskader voor deze toestemmingsverlening. Voor de lange termijn gaat het om een advies over een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek. Daarbij wordt de mogelijkheid meegenomen om een integrale aanpak te ontwikkelen voor verschillende schadelijke emissies.

5-8-2019

Een echte aanpak van het stikstofprobleem

Het PAS bleek ontoereikend. Wat is wèl een echte aanpak?

De oplossing is volgens Werkgroep Behoud de Peel in grote lijnen: maak regio's met een stand-still in het aantal dieren. Zorg er vervolgens voor dat er per regio per periode een substantiële afname van de emissie bereikt wordt. Vrijwel het enige doeltreffende middel daartoe zal zijn: forse vermindering van het aantal dieren.

Met een duidelijke, gegarandeerde, emissievermindering per regio is het daarna verantwoord om (geringe) individuele toenames weer toe te laten.

Ook is het dan mogelijk om een depositiedrempelwaarde te hanteren.

Het programma moet daarbij dan wel garanderen dat de emissiedaling, per regio per periode, wel nog behaald wordt.

Kortom: flink reduceren op emissie per regio; dan zit Nederland niet meer 'op slot'.

Hieronder een toelichting op het bovenstaande:

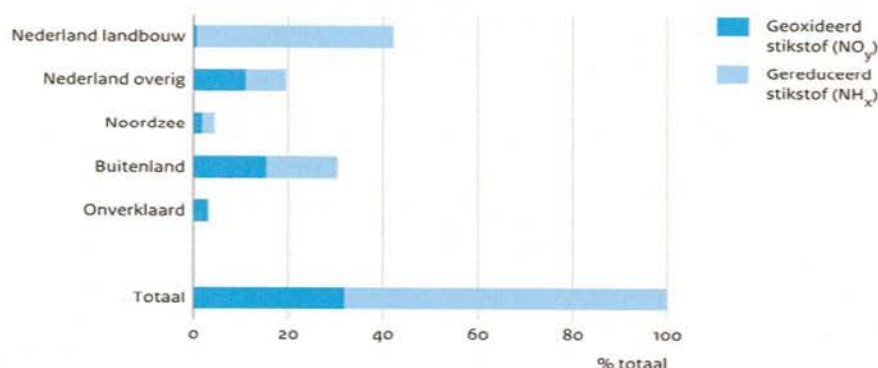
Bij de aanpak dient niet de depositie, maar de emissie het uitgangspunt te zijn

Het PAS richtte zich op depositie. Ons inziens dient de emissie het uitgangspunt te zijn, want dat is de oorzaak van het probleem. I.h.k.v. de Habitatrichtlijn dient de lidstaat alles te doen wat in haar macht ligt om de habitats te beschermen. Maatregelen betreffende depositie zijn daarbij onzeker. De depositie heeft een land niet helemaal in eigen hand. De depositie komt deels ook uit het buitenland en is afhankelijk van ingewikkelde processen. Bovendien: als er depositiedrempelwaardes gehanteerd worden, kan het zo zijn dat cumulatief de emissie (fors) toeneemt, waardoor ook weer de totale depositie groter wordt. Wat een lidstaat wel in de hand heeft is de eigen emissie. Omdat de emissie de oorzaak is van de depositie, dient de aanpak daarop gericht te zijn.

Begin bij de grootste bron: het aantal dieren

Bij een aanpak is het logisch om allereerst de voornaamste bron aan te pakken. Verreweg het merendeel van de depositie is afkomstig van de ammoniakemissie uit de landbouw (lees: dierenhouderij). Zie de figuur hieronder, afkomstig van het RIVM.

Herkomst vermistende depositie, 2017



Bron: RIVM 2019

RIVM/juni 19
www.clo.nl/nlo50711

De emissie van NO_x uit industrie en verkeer levert relatief gezien slechts een gering deel. (En ook het aandeel buitenland is voor ruim de helft afkomstig uit de landbouw.)

Daarom schreven we hierboven in de samenvatting al dat vrijwel het enige doeltreffende middel om de N-emissie te verminderen zal zijn: forse vermindering van het aantal dieren.

Het is al jarenlang gebleken dat het inzetten van enkel technische oplossingen ver van voldoende werkt. In het begin is de emissie daar weliswaar zo'n 30% mee verlaagd, maar de laatste jaren wordt er (vrijwel) geen reductie meer mee bereikt. Tegelijkertijd is de depositie in veel natuurgebieden nog twee tot vijf keer te hoog.

Het is logisch om het probleem met name aan te pakken bij de bron die verreweg het grootste deel van het probleem veroorzaakt: het aantal koeien, varkens en kippen.

(Daarnaast kunnen er uiteraard ook wel andere, logische, maatregelen getroffen worden, zoals het verlagen van de maximumsnelheid van 130 naar 100 km/u, minder vliegen, e.d..)

Niet 'dweilen met de kraan open'

Bij de aanpak is het ook evident dat er eerst voor gezorgd dient te worden dat het probleem niet nog verder toe kan nemen. Het maken van regio's met een dier-stand-still is daarom vereist. Gebeurt dat niet, dan bestaat het risico dat de technische maatregelen deels omgezet worden in meer dieren, waardoor het reductieresultaat van die technieken wordt verminderd. De huidige dierrechtenregio is te groot om verdere concentratie van dieraantallen te voorkomen (en ook zijn er uitzonderingen op de rechten). Zo nam het aantal varkens en kippen (plus ook rundvee) in de Peelregio vanaf 2003 (na de opkoopregeling) nog duidelijk toe, ondanks de verplichte dierrechten.

Wanneer er volumemaatregelen worden getroffen dan is het natuurlijk niet praktisch indien in bepaalde regio's, na die lastige -en wellicht dure- maatregel, er tegelijkertijd toch weer dieren bij kunnen komen.

Maatregelen per regio maken onder voorwaarden toenames weer mogelijk

Een indeling van Nederland in regio's is behalve voor het hierboven genoemde bereiken van een stand-still in het aantal dieren ook belangrijk voor het volgende: indien er landelijke maatregelen getroffen worden, kan het regionaal nog mis gaan, bijvoorbeeld omdat de emissiebronnen zich in een bepaalde regio meer gaan vestigen/uitbreiden dan in andere delen van het land.

Het werken met regio's is ons inziens daarnaast ook vereist om individuele toenames weer mogelijk te maken. Met de maatregelen uit het voormalige PAS (extra emissie-arme technieken) werd landelijk slechts een minimale emissiereductie bereikt van zo'n 4% (8% minus de ontwikkelingsruimte). Het was echter niet gegarandeerd dat in elke regio die 'reductie' werd behaald (o.a. doordat het aantal dieren regionaal toe kon nemen).

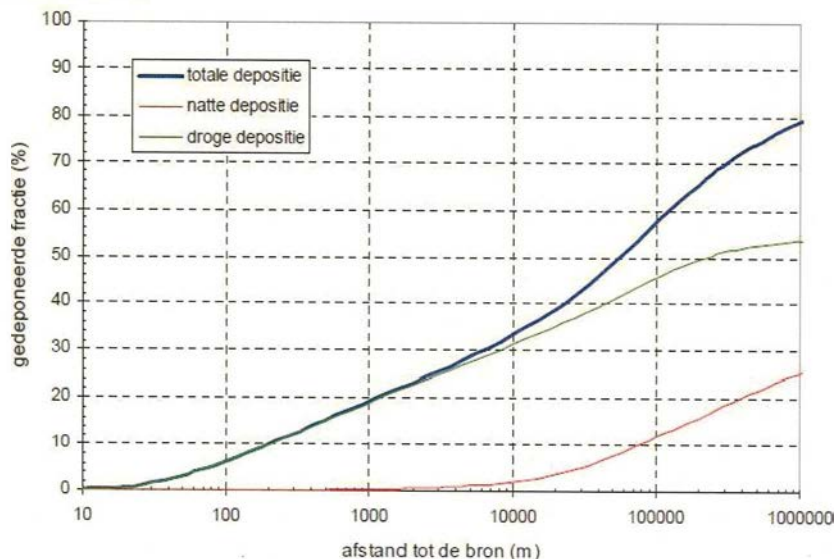
Indien er met een nieuw programma per regio wel een substantiële emissiereductie wordt behaald -en nadrukkelijk alleen onder die voorwaarde!- is het ons inziens verantwoord om individuele toenames weer mogelijk te maken.

Een drempelwaarde is mogelijk, maar onder strikte voorwaarden

Eén of enkele emissiebronnen veroorzaken vrijwel nooit een significant negatieve depositie op een N2000-gebied, enkele uitzonderingen (zeer grote emissiebronnen op zeer korte afstand) daargelaten. De N-depositie is een probleem van 'vele kleintjes maken één grote'.

Dat komt omdat ammoniak een grote afstand aflegt voordat het wordt gedeponneerd. Dat wordt geïllustreerd door onderstaande figuur uit het rapport 'Effecten van ammoniak op de Nederlandse natuur', Alterra-rapport 1698, 2008 (een zeer lezenswaardig rapport om de aard van het probleem goed te kunnen begrijpen).

Figuur 2.4 laat zien welk deel van vrijgekomen ammoniak in welke vorm neerslaat op een bepaalde afstand tot de bron. Goed is te zien dat ammoniak zowel een lokaal als een lange afstand aspect heeft. Ongeveer 20% van de vrijkomende ammoniak komt neer binnen een afstand van één kilometer tot de bron. Op deze schaal is de depositie bijna uitsluitend in de vorm van droge depositie van ammoniak. Pas na 10 kilometer gaat natte depositie een rol spelen in het geheel. Na 100 km transport is de gedeponeerde fractie ongeveer 60%. Depositie vindt nu vooral plaats in de vorm van natte depositie van ammonium.



Figuur 2.4 Fractie van gedeponeerde NH_3 als functie van de afstand tot de bron, gemiddeld over alle windrichtingen. Bronhoogte is 3 meter

Ruim 65% van de ammoniakemissie legt een afstand af van meer dan 10 km voordat het is gedeponeerd. Na 100 km is zo'n 60% gedeponeerd. (NO_x verspreidt zich nog veel verder dan ammoniak.)

Tegelijkertijd is het zo dat de hoeveelheid depositie dicht bij de bron veel hoger is dan op grotere afstand van de bron. Op een afstand van 2 km of meer is het effect van één bron vrijwel altijd verwaarloosbaar. Echter: we hebben te maken met heel veel bronnen! Juist omdat de emissie zo ver reikt, is het erg gevaarlijk om depositiegrenswaarden te stellen. Bij een vergunningvrije drempelwaarde kunnen op grotere afstand van de natuurgebieden de emissies enorm toenemen. Daardoor kan, mede vanwege het grote aantal bronnen, cumulatief een substantiële depositiestijging veroorzaakt worden.

Ons inziens zou zo'n drempelwaarde echter toch wel mogelijk zijn, onder de voorwaarde dat er met een aanpak zoals hierboven geschetst wordt gewerkt. Dan kan er een (lage) vergunningvrije depositiedrempelwaarde (van bijv. 0,5 mol/ha/j) worden gehanteerd.

Uiteraard moet er daarbij (met het programma) op gelet worden dat de reductie per regio, per periode, wel nog behaald wordt. Ergo: de reductiemaatregelen dienen duidelijk meer resultaat op te leveren dan de toenames t.g.v. de individuele projectuitbreidingen.

Het werken met een depositiedrempelwaarde is een middel om bureaucratische toestanden bij het mogelijk maken van individuele toenames te vermijden. Zoals hierboven uiteengezet, achten wij dat verantwoord indien er tegelijkertijd per regio per termijn een substantiële emissiedaling wordt bereikt. Mits de drempelwaarde niet te hoog is, is er dan garantie dat overal in de N2000-gebieden de depositie afneemt. Misschien dient er in het programma nog ingebouwd te worden dat er ondanks de indeling in regio's (waarmee dat risico al verkleind wordt) niet toch nog teveel beweging richting de N2000-gebieden plaatsvindt, waardoor pleksgewijs de directe depositie toch toeneemt.

De depositiereductie die met de emissiemaatregelen gerealiseerd wordt, dient zo groot te zijn dat ook de gevoeligste habitats er op vooruit gaan en dat er zicht komt op het op termijn bereiken van een gunstige staat van instandhouding i.h.k.v. de Habitatrichtlijn.

Grootte van de regio's

Hoe groot dienen de regio's te zijn waarbinnen de emissiereductie behaald dient te worden? Hoe

kleiner de regio, des te groter de garantie dat de emissieafname tot resultaat heeft dat in elk N2000-gebied de depositie overal afneemt. Aan de andere kant: indien bijvoorbeeld een veehouderij er dieren bij wil, dan dienen die dieren, volgens de hier geschetste methode van aanpak, uit de eigen regio afkomstig te zijn. Wanneer de regio's te klein zijn, zal het te lastig worden om stoppers te vinden. Er is dan te weinig 'dynamiek' meer. In N.-Brabant is voor die beide zaken een compromis gemaakt en zijn midden en oost-Brabant in zes regio's verdeeld. De benodigde grootte van de regio's zal o.a. afhangen van de veedichtheid en de N-belasting in het gebied. Hoe groter die zijn, des te kleiner de regio's dienen te worden.

Welke reductie per termijn, per regio?

Gezien de urgentie voor de zwaar belaste natuur denken wij aan zoiets als 30% reductie in bijv. de eerste 5 jaar. Daarna zal het wellicht niet zo snel meer kunnen, bijv. 20% reductie per 5 jaar. Dit lijkt misschien, vergeleken met het voormalige PAS, een hoog percentage, maar de natuur heeft het nodig en met het instrument vermindering van het aantal dieren moet dat ook haalbaar zijn.

Een integrale aanpak is nodig

Aangezien het probleem nijpend is, zal er snel een oplossing moeten komen die de N-emissie doet afnemen.

Er zijn echter meer problemen voor de natuur (en de samenleving) dan alleen stikstof. We zullen daarom toe moeten naar een integrale oplossing: niet kijken naar N, Co2, fosfaat, etc. apart, maar tezamen. Er zal een productiesysteem moeten komen dat echt rekening houdt met bodem, water, natuur, milieu. Kortom: echte kringlooplandbouw.

Speciaal vermelden we hier, i.v.m. de vereiste integrale aanpak, het verdrogingsprobleem. De natuur op de hogere zandgronden heeft daar zeer, zeer ernstig van te lijden. Dat probleem dient echt snel te worden aangepakt!

Op de hoge zandgronden is de enige manier om iets aan de droogte te doen: meer water vasthouden in het winterhalfjaar in een ruime zone rondom de natuur. Alle hydrologische onderzoeken wijzen uit dat het enkel vernatten van de nu begrensde nieuwe natuur daartoe onvoldoende is. Daarvoor is veel meer nieuwe natuur vereist, oftewel een forse vernatting van een ruime zone blijvende landbouw, met bijbehorende natschadevergoeding. En/of er moet in zones rondom de natuur omgeschakeld worden naar een heel ander, meer klimaatveranderingsbestendig, productiesysteem.

Tot nu toe zijn er vnl. vernattingsmaatregelen getroffen in de natuurgebieden zelf. Zulke maatregelen zijn absoluut niet voldoende om de droogte tegen te gaan.

ADC-toets?

Naast de hierboven geschetste aanpak bestaat er ook 'ADC-toets'. Volgens de Habitatrichtlijn kan een verslechtering worden toegelaten wanneer er: geen Alternatieven zijn, plus wanneer er sprake is van een Dwingende reden van openbaar belang, plus wanneer er voor het negatieve effect vooraf Compensatie geregeld wordt.

Voor de veehouderij zal ons inziens de 'ADC-toets' geen haalbare kaart zijn. Voor individuele bedrijven al zeker niet. Maar zelfs alle veehouderijen tezamen zijn naar alle waarschijnlijkheid niet te beschouwen als een dwingende reden van openbaar belang. Ook kan naar onze mening niet worden hard gemaakt dat daar geen alternatieven voor zijn. Wij denken dat het juist van groot maatschappelijk belang zou zijn om af te stappen van deze vorm van intensieve veehouderij, waardoor zoveel problemen worden veroorzaakt.

Uitbreiding met de 'ADC-toets' zal wellicht voor zeer belangrijke projecten soms wel mogelijk zijn. Daarbij dient wel bedacht te worden dat de compensatieverplichting geen gemakkelijke opdracht zal zijn, zeker niet als van deze methode vaak gebruik gemaakt wordt.

En ook al zal het bij dit soort projecten in het algemeen gaan om de uitstoot van NOx, dat zoals hierboven genoemd niet de grootste oorzaak is van het stikstofprobleem, dan kan het toch ook niet de bedoeling zijn om deze categorie van emissiebronnen ongebreideld te laten groeien. Daarvoor is de omvang van het stikstofprobleem te groot.

De noodzaak tot een forse reductie van de stikstofemissie blijft ook met de 'ADC-toets' aanwezig om natuurherstel te bereiken (en zelfs alleen al om verdere achteruitgang van de natuurwaarden te voorkomen). De Raad van State (RvS) schrijft dat ook in haar PAS-uitspraak. Het feit dat dit PAS niet voldoet om toestemming voor verslechtingen te verlenen doet volgens de RvS *'niets af aan het belang dat gemoeid is met het treffen van maatregelen voor het behoud, herstel of het voorkomen*

van achteruitgang van natuurwaarden. Dergelijke maatregelen moeten worden getroffen ter uitvoering van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.'.

Extern salderen?

Het zal niet eenvoudig zijn om terug te vallen op het vergunningverleningsregime dat gold vóór het PAS. Toen was het gebruikelijk dat een vergunning voor een stikstoftoename kon worden verleend indien er extern werd gesaldeerd. Elders werden er dan vergunningen ingetrokken, waardoor per saldo de depositie op de Natura2000-gebieden niet toenam. De RvS wijst er in haar uitspraak op dat er bij dat salderen gelet zal moeten worden op dubbeltellingen. I.h.k.v. het PAS werd de depositie van stoppende bedrijven namelijk deels toegevoegd aan de 'onwikkingsruimte'. Er kan dus niet gesaldeerd worden met intrekkingen die i.h.k.v. het PAS al zijn gebruikt.

Maar wat hierbij nog veel belangrijker is: bij dat salderen onder het regime van vóór het PAS bleef de depositie vrijwel gelijk. (Enige mate van reductie werd wel bereikt, omdat er in het algemeen om de depositie in de Natura2000-gebieden per saldo gelijk te houden meer aan emissie ingetrokken diende te worden dan er werd uitgebreid. Hoewel de direct berekende depositie in de natuurgebieden per saldo gelijk blijft, zal bij extern salderen de bijdrage aan de 'achtergronddepositie' in geringe mate afnemen. Veel reductie zal het echter niet opleveren.) Met extern salderen wordt in grote lijnen de status quo gehandhaafd. Dat is volgens de RvS niet meer voldoende. Zie het citaat uit de uitspraak hierboven.

Indien het extern salderen toch wordt toegestaan, is het ons inziens verstandig om daarbij een afroming voor te schrijven, zodat per saldering de depositie duidelijk afneemt.

Maar ook met een afroming zal het salderen niet de oplossing bieden die de natuur nodig heeft, in ieder geval niet op korte termijn. De depositiereductie wordt dan immers afhankelijk gemaakt van het aantal salderingstransacties. Dan zal het niet snel gaan.

Het is ook nog maar de vraag in welke mate salderen een oplossing biedt voor projecten om te kunnen uitbreiden. In de periode vóór het PAS is er al veel met extern salderen gewerkt. Veel vergunningen in de nabijheid van N2000-gebieden zijn al ingetrokken (zeker rondom de Peel). Nu er ook nog het probleem van de dubbeltellingen bij komt (zie hier boven), zal het niet altijd eenvoudig zijn om de benodigde intrekkingen te kunnen vinden. Vanwege die schaarste kan het extern salderen ook tot prijsopdrijving van de 'rechten' leiden, waardoor slechts projecten die dat kunnen bekostigen de kans krijgen om uit te breiden. Weliswaar zou de overheid dat met een speciaal programma kunnen reguleren, maar dat is ingewikkeld. Het kost tijd en moeite, wat afbreuk zal doen aan de benodigde echte oplossing.

Daarom: ook met de mogelijkheden van de 'ADC-toets' en van saldering blijft een echte aanpak, een forse en snelle reductie van de stikstofemissie, noodzakelijk!

Hoogachtend,

namens stg. Werkgroep Behoud de Peel,

10.2.e

Verslag Interbestuurlijk Directeurenoverleg 7 augustus 2019

10.2.e tenzij
anders
vermeld

Datum 7 augustus 2019

Onderwerp Verslag Interbestuurlijk Directeurenoverleg Stikstof 7 augustus 2019

Aanwezig Donné Slangen (voorzitter), (BZK),
(DEF), (EZK), (FIN),
(IenW), (LNV), (LNV),
(LNV), (IPO), (UvW),
(VNG), (notulist).

Vergaderpunten

1. Opening, mededelingen en vaststelling notulen (31 juli 2019)

Vera Pieterman is met vakantie, daarom neemt Donné Slangen het voorzitterschap over. De agenda wordt vastgesteld.

De notulen van 31 juli 2019 wordt vastgesteld, met dien verstande dat nogmaals duidelijk wordt gemaakt dat in de user interfase van AERIUS Calculator enkel 2 cijfers achter de komma te zien zijn. 11.1

Afgesproken wordt dat een beknopt verslag gewenst is waarin besluiten worden vastgelegd, maar wel zorgt dat de conclusie duidelijk en scherp wordt vastgelegd.

2. Kamerbrief

Er zijn een aantal opmerkingen over de Kamerbrief. 11.1

Verder is vanuit BZK de wens een zin op een andere manier te formuleren, het tekstvoorstel is:

"Voor woningbouw staan geen projecten in deze inventarisatie aangezien de medeoverheden het bevoegd gezag vormen dan wel initiatiefnemer zijn. Daarnaast zorgt de diversiteit in de woningbouwprojecten, bijvoorbeeld door hun omvang of de afstand tot een Natura 2000-gebied, dat deze lokaal beoordeeld moeten worden. Een specifieke inventarisatie voor woningbouw is nodig om de invloed van de uitspraak van de Afdeling te bepalen op de geprognosticeerde jaarlijkse woningbouwproductie van gemiddeld 75.000 woningen. Het kabinet verwacht een eerste inzicht in de woningbouwprojecten in september 2019 te kunnen leveren."

Het interbestuurlijk directeurenoverleg gaat hiermee akkoord. 11.1

Er wordt afgesproken om in de volgende Kamerbrief met een inventarisatie van de projecten van decentrale overheden dezelfde zinssneden en disclaimer te gebruiken. 11.1

3. Planning

geeft een toelichting op de planning. Er is op een rij gezet wanneer er bespreking en besluitvorming is van de verschillende projecten. 11.1

[Typ hier]

34.

Er wordt bevestigd dat dit een groot project is, dat vraagt om zorgvuldigheid. Tegelijkertijd is er ook een maatschappelijke urgentie. 11.1

Besloten wordt dat we de planning voor toestaan van vergunningverlening op basis van extern salderen en ADC-toets met een maand opschuiven. De reden hiervoor is zorgvuldigheid in proces en afstemming en om ruimte te binnen aan interne besluitvorming. 11.1

11.1

Afgesproken wordt dat we ook in het BO gaan vermelden dat we meer tijd nodig hebben, om redenen van zorgvuldigheid en besluitvorming.

4. BO 15 augustus

Donné geeft aan dat dit BO momenteel nog in potlood in de agenda's staat en wil graag hier bespreken of we het door moeten laten gaan. Op de agenda zouden in ieder geval de Tweede Kamer brief staan, evenals de planning. Er zijn echter geen concrete beslispunten.

Afgesproken wordt dat het toch verstandig is om dat bestuurders bij elkaar komen, ook om ze mee te nemen met dilemma's die wij nu zien en de planning die is aangepast. Het BO van 15 augustus gaat daarom door.

5. Rondvraag

Er wordt gevraagd of volgende week ook een bewindsliedenoverleg is. Er wordt aangegeven dat dit niet zo is. Wel wordt aangegeven dat indien die behoefte er is, wij daarnaar moeten kijken. 11.1

Donné geeft aan dat er nu al een casus is rondom het afronden op 0,00. 11.1

it wordt volgende week ook met bestuurders besproken.

6. Sluiting

Donné sluit de vergadering.

Overzichtskaarten Stikstof

LNV heeft het RIVM gevraagd om enkele overzichtskaarten te maken om een globaal beeld te verkrijgen van de huidige depositie en overschrijding van de KDW (kritische depositiewaarde; de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie).

Deze kaarten geven een globaal beeld van de landelijke spreiding van depositie en KDW-overschrijding, maar dienen niet gebruikt te worden voor besluitvorming. De gekleurde vlakken (grote hexagonen van 256 ha) op de kaarten geven namelijk informatie over 1 tot maximaal 256 rekenpunten van 1 hectare met stikstofgevoelige habitattypen of leefgebieden van soorten. Dit zijn de hexagonen van 1 hectare waarop gerekend wordt in AERIUS. De kaarten van bijvoorbeeld 'overschrijding KDW' en 'totale depositie' kunnen niet direct met elkaar worden vergeleken, omdat onder andere de ene kaart een gemiddelde en de andere kaart de hoogste waarde van de onderliggende rekenpunten weergeeft. Verschillen tussen de onderliggende rekenpunten binnen de gekleurde vakken zijn niet zichtbaar op de kaarten. Daarom het verzoek om deze kaarten alleen intern te gebruiken en niet te verspreiden.

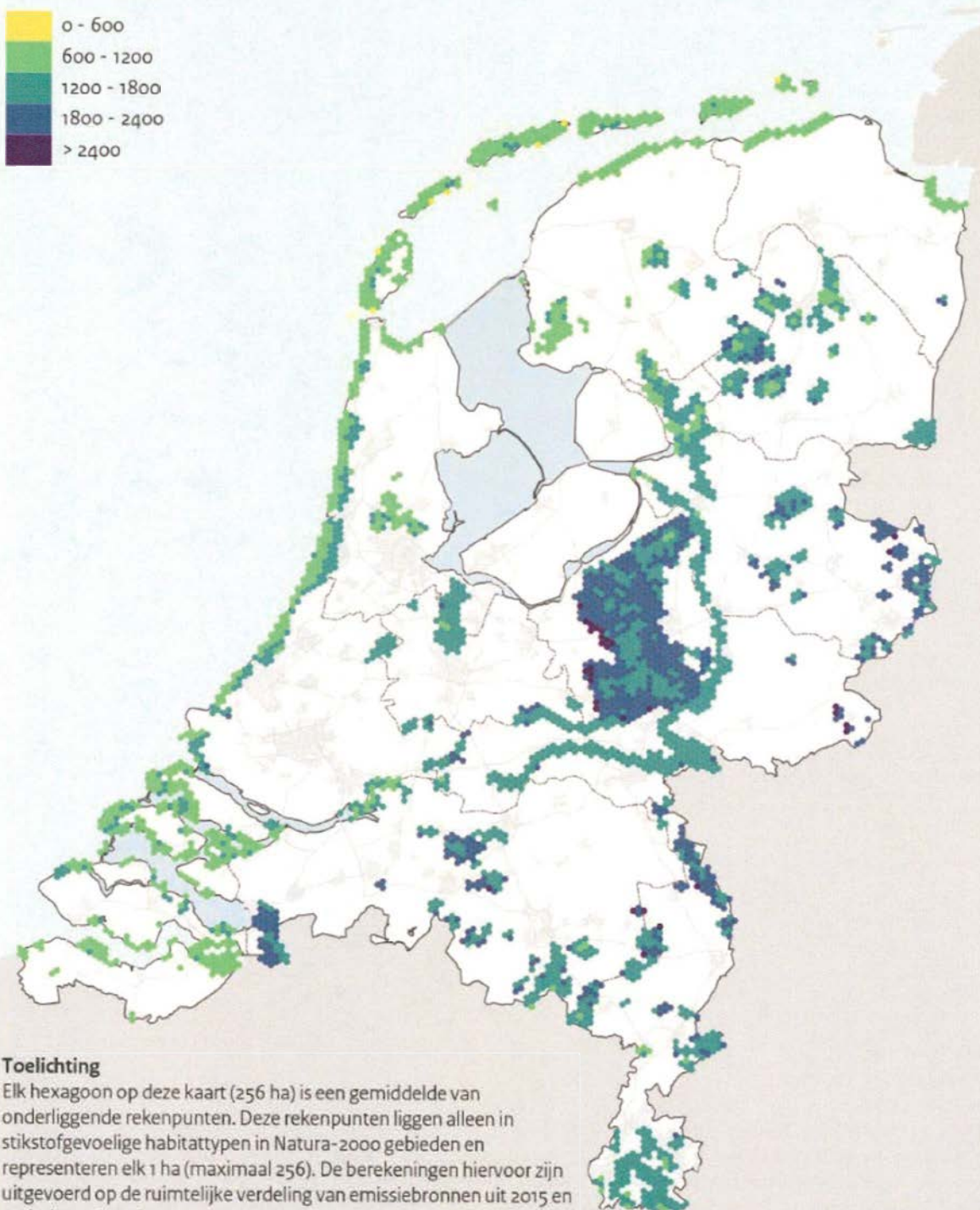
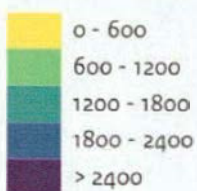
Ten behoeve van het inzicht in de stikstofproblematiek in het algemeen en ter besluitvorming over de 100 miljoen voor Natura 2000 uit het klimaatakkoord zal er waarschijnlijk een verdiepende opdracht aan het RIVM worden gegeven om voor de verschillende sectoren en per gebied inzicht te verschaffen in de verspreiding van stikstofdepositie. Ook deze informatie zullen we dan met u delen.

Overzichtskaart totale stikstofdepositie

De donkere kleur geeft aan waar de gemiddelde stikstofdepositie het hoogst is op de (1-256) rekenpunten van 1 hectare met stikstofgevoelige habitats.

Totale stikstofdepositie

2017, inclusief bijdragen buitenland, gemiddelde binnen het getoonde oppervlak in mol/ha/jaar



Toelichting

Elk hexagoon op deze kaart (256 ha) is een gemiddelde van onderliggende rekenpunten. Deze rekenpunten liggen alleen in stikstofgevoelige habitattypen in Natura-2000 gebieden en representeren elk 1 ha (maximaal 256). De berekeningen hiervoor zijn uitgevoerd op de ruimtelijke verdeling van emissiebronnen uit 2015 en emissietotalen uit 2017.

0

100 km

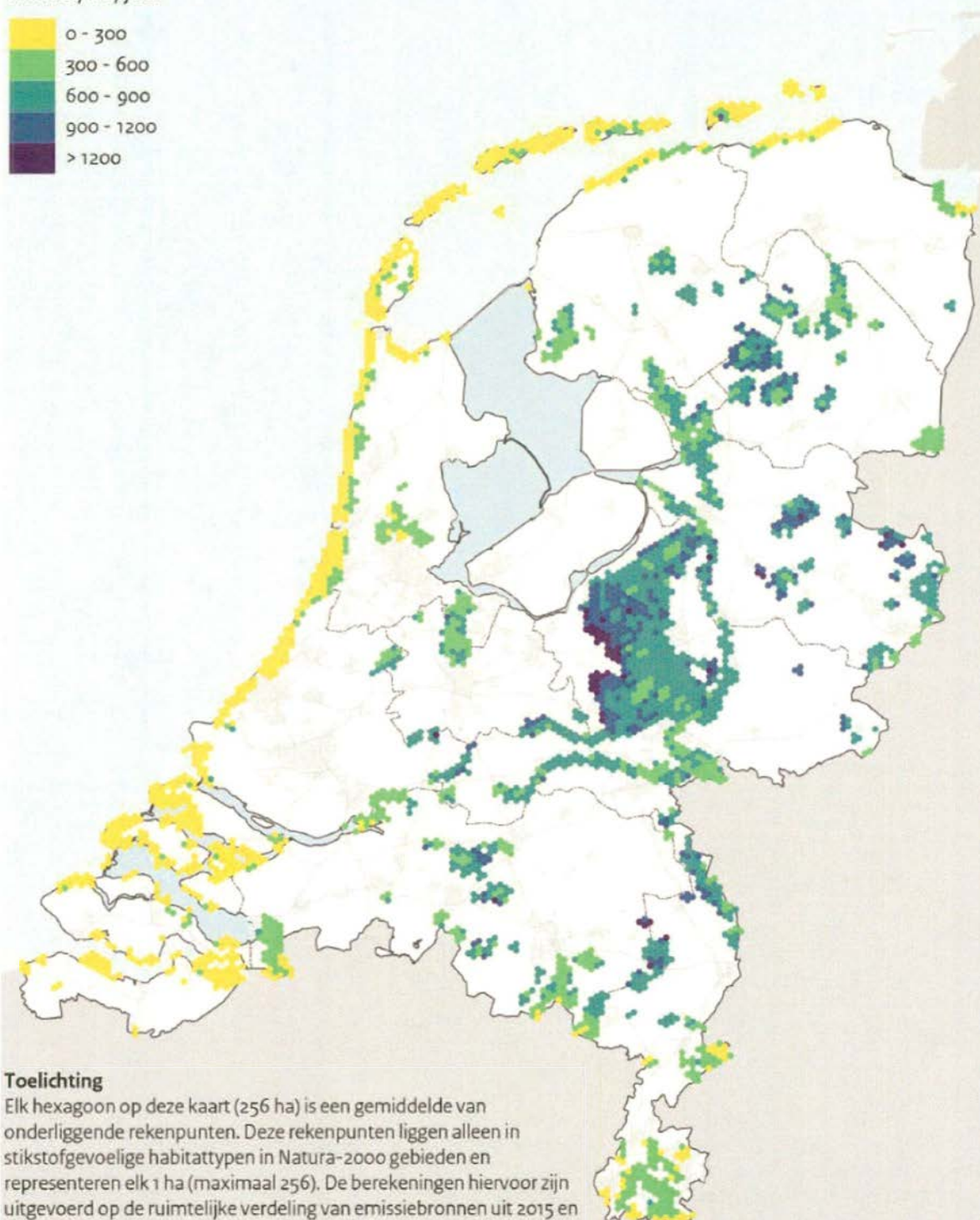
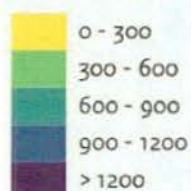
RIVM/MIL/AERIUS/marraw/2019-08-06

Overzichtskaart stikstofdepositie Nederlandse landbouw

De donkere kleur geeft aan waar de gemiddelde stikstofdepositie het hoogst is op de (1-256) rekenpunten van 1 hectare met stikstofgevoelige habitats.

Stikstofdepositie uit Nederlandse landbouw

2017, gemiddelde binnen het getoonde oppervlak in mol/ha/jaar



Toelichting

Elk hexagoon op deze kaart (256 ha) is een gemiddelde van onderliggende rekenpunten. Deze rekenpunten liggen alleen in stikstofgevoelige habitattypen in Natura-2000 gebieden en representeren elk 1 ha (maximaal 256). De berekeningen hiervoor zijn uitgevoerd op de ruimtelijke verdeling van emissiebronnen uit 2015 en emissietotalen uit 2017.

0

100 km

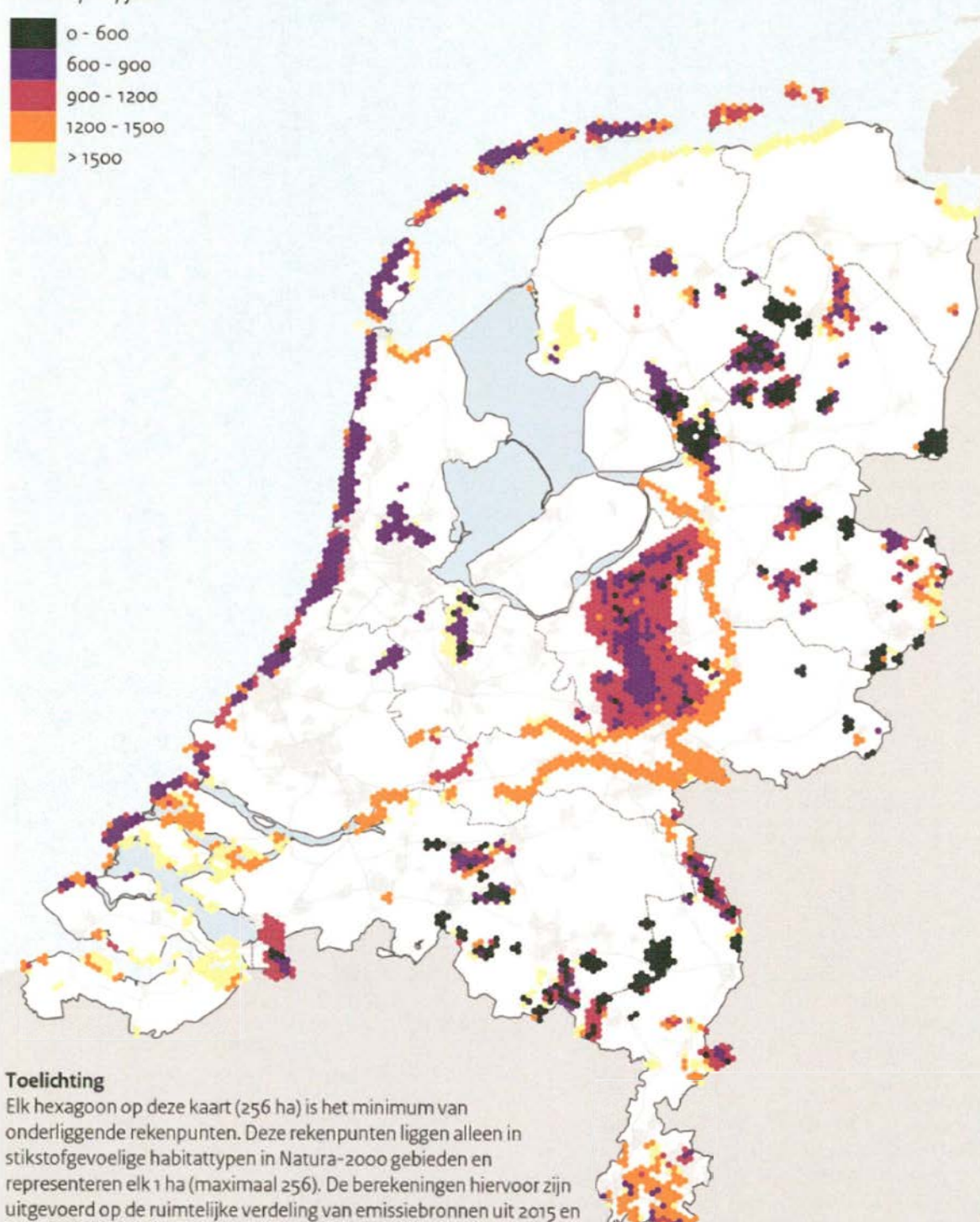
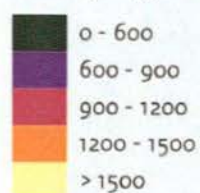
RIVM/MIL/AERIUS/marraw/2019-08-06

Overzichtskaart kritische depositiewaarde

De donkere kleur geeft de locaties weer waar zich binnen de (1-256) onderliggende rekenpunten van 1 hectare de meest stikstofgevoelige habitats bevinden.

Kritische depositie waarde (KDW)

2017, minimum KDW binnen het getoonde oppervlak
in mol/ha/jaar



Toelichting

Elk hexagoon op deze kaart (256 ha) is het minimum van onderliggende rekenpunten. Deze rekenpunten liggen alleen in stikstofgevoelige habitattypen in Natura-2000 gebieden en representeren elk 1 ha (maximaal 256). De berekeningen hiervoor zijn uitgevoerd op de ruimtelijke verdeling van emissiebronnen uit 2015 en emissietotalen uit 2017.

0

100 km

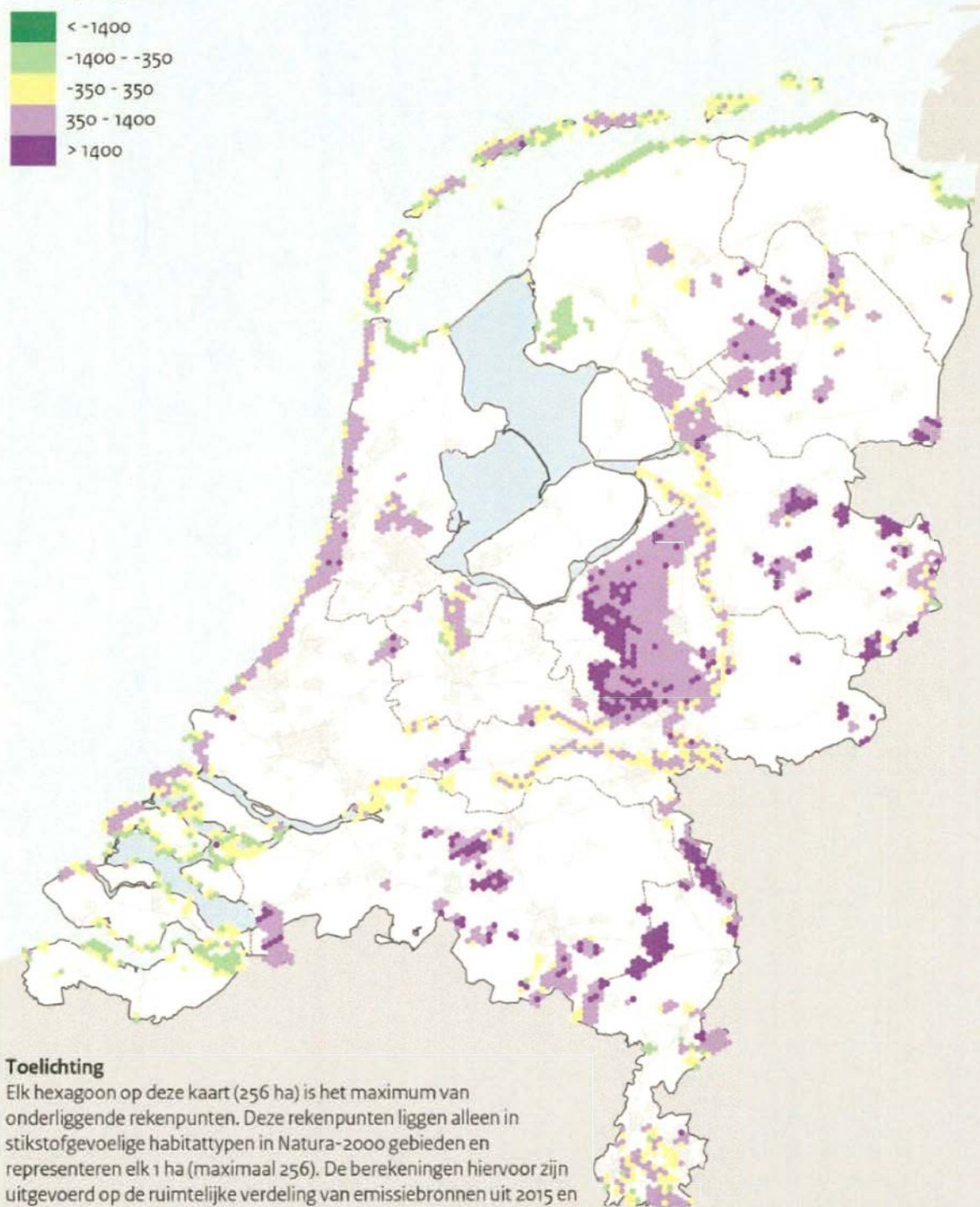
RIVM/MIL/AERIUS/marraw/2019-08-08

Overzichtskaart overschrijding van de kritische depositiewaarde

De paarse kleur geeft de locaties aan waar binnen de (1-256) onderliggende rekenpunten van 1 hectare de overschrijding van de kritische depositiewaarde het grootst is.

Overschrijding van de KDW

2017, maximum overschrijding binnen het getoonde oppervlak in mol/ha/jaar



Toelichting

Elk hexagoon op deze kaart (256 ha) is het maximum van onderliggende rekenpunten. Deze rekenpunten liggen alleen in stikstofgevoelige habitattypen in Natura-2000 gebieden en representeren elk 1 ha (maximaal 256). De berekeningen hiervoor zijn uitgevoerd op de ruimtelijke verdeling van emissiebronnen uit 2015 en emissietotalen uit 2017.

0

100 km

RIVM/MIL/AERIUS/marrow/2019-08-06

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

TER INFORMATIE

Aan
Directeurenoverleg aanpak stikstof

Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk gebied

Auteur

T 070
@minInv.nl

Datum

12 augustus 2019

Kenmerk

DGNVLG / 19200380

nota

Afwegingskader

Kopie aan

Bijlage(n)

1

Parafenroute

Aanleiding

- Een van de acties voor de middellange termijn voor de aanpak stikstof is het ontwikkelen van een afwegingskader.
- De opdracht is om twee á drie opties voor een afwegingskader aan het adviescollege voor te leggen (30 augustus) die behulpzaam kunnen zijn bij het prioriteren tussen de vele projecten die toestemmingsverlening behoeven met een stikstofcomponent.
- De opties worden aangevuld met een korte rapportage met een probleemanalyse, beschrijving van de situaties die een afwegingskader vragen, onderbouwing van de totstandkoming van het afwegingskader, de juridische status van het afwegingskader, voorbeelden van toepassing van het afwegingskader en alternatieven voor het toepassen van het afwegingskader.

Advies

Op basis van de bijgevoegde notitie (eerste concept) kunt u het schrijfteam uw opmerkingen en advies meegeven ten behoeve van een tweede concept.

Kernpunten

- Proces:
 - Het schrijfteam zal op 12 en 14 augustus twee dagdelen werken aan een verdieping van het concept. Bij de tweede sessie zullen ook de opmerkingen van het directeurenoverleg worden meegenomen.
 - Het tweede concept zal op 20 augustus gereed zijn voor bespreking in het directeurenoverleg van 21 augustus.
 - Op 29 augustus zal de eindversie in het interbestuurlijke overleg worden besproken inclusief een aanbiedingsbrief aan het adviescollege.

Ontvangen BPZ

Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk gebied

Kenmerk
DGNVLG / 19200380

- Op 30 augustus wordt de notitie aan het adviescollege aangeboden.
- In de notitie worden drie scenario's beschreven met voor- en nadelen:
 - Geen afwegingskader: Wat zijn de gevolgen van het niet introduceren van een afwegingskader?
 - Afwegingskader extern salderen: Hoe kan een afwegingskader helpen bij het prioriteren van projecten en plannen in het kader van extern salderen?
 - Afwegingskader opgavegericht afwegen via de ADC-toets: Hoe kan een afwegingskader helpen bij het prioriteren van projecten en plannen in het kader van de ADC-toets?

Toelichting

- Op 30 juli is een sessie geweest over het afwegingskader stikstof.
- De notitie is meer een uitwerking van deze brainstorm dag.
- Het schrijftteam heeft na het schrijven van het eerste concept behoefte aan een verdieping, echter de uitwerking daarvan is niet op tijd om mee te nemen in het stuk naar het directeurenoverleg.
- Daarom heeft het schrijftteam ervoor gekozen om aan een tweede concept te werken na twee verdiepingssessies en de discussie in het directeurenoverleg.

Afwegingskader projecten en plannen die een toestemmingsverlening willen op grond van de Wet natuurbescherming

Aanleiding en doel

Het stikstofoverschot in Nederland heeft grote gevolgen voor kwetsbare natuurgebieden. Op Europees niveau zijn er afspraken gemaakt om de kwetsbare natuur te beschermen, deze zijn in de Wet natuurbescherming geïmplementeerd. Vanaf 2015 is dit gedaan in het Programma Aanpak Stikstof (het PAS) met als doel de natuur te beschermen en tegelijkertijd economische ontwikkeling mogelijk te maken. De Raad van State heeft op 29 mei uitgesproken dat het PAS niet meer als toestemmingsbasis voor activiteiten mag worden gebruikt. Toestemmingsverlening moet anders plaatsvinden en de mogelijkheden daarvoor zijn beperkt.

Gezien de beperkte mogelijkheden voor toestemmingverlening is er behoefte aan een afwegingskader om een prioritering te kunnen maken welke projecten in Nederland "voorrang" zouden moeten krijgen bij toestemmingsverlening. Er valt niet te ontkomen aan fundamentele keuzen. Het afwegingskader moet uitgangspunten bieden op basis waarvan zo nodig een afweging kan worden gemaakt tussen belangen van verschillende sectoren en andere belangen.

Er is schaarste met betrekking tot de mogelijkheid om nog nieuwe projecten en plannen toe te kunnen staan.

- Het betreft schaarste in de zin van ruimte om de stikstofbelasting op een hexagoon op te hogen tot de kritische depositiewaarde van het habitat (in mol/ha/jr) (11.1);
- Er is schaarste van reeds vergunde stikstofrechten die beschikbaar komen voor extern salderen;
- Er is schaarste van potentiële compensatieruimte die gecreëerd moet worden in het kader van ADC-toetsen.

Dergelijke schaarste leidt onvermijdelijk tot verdelingsvraagstukken: Wie bepaalt hoe de schaarste wordt verdeeld? Is dit maatschappelijk optimaal en aanvaardbaar? Dient de overheid d.m.v. regulering in te grijpen?

Bijvoorbeeld, bij een ADC-toets moet er compensatie plaatsvinden. Wanneer meerdere projecten een negatief effect hebben op dezelfde natuur en de compensatiemogelijkheden beperkt zijn kan het voorkomen dat compensatie niet meer te realiseren is. 11.1

Of, bij het extern salderen mag stikstof worden verrekenend met een andere bron. Bronnen dichtbij Natura2000 gebieden kunnen daarmee waardevol zijn vanwege hun relatief grote depositie, echter deze bronnen zijn niet onbeperkt beschikbaar.

Tegen deze achtergrond beschrijft deze notitie wat de toegevoegde waarde kan zijn van een afwegingskader. Een kader voor:

- het prioriteren van projecten en plannen die een beroep willen doen op de schaarse mogelijkheden om nieuwe stikstofdepositie toe te kunnen staan;
- mogelijkheden tot extern salderen of compensatieruimte voor de ADC-toets;
- het verkrijgen van toestemming zoals die verleend wordt op basis van de Wet natuurbescherming-vergunning (Wnb-vergunning) en andere toestemmingsbesluiten (Omgevingsvergunning, Kavelbesluit, Tracébesluit) en plannen (zoals bestemmingsplannen en provinciale inpassingsplannen).

Uitgangspunt is dat het afwegingskader geldt voor de periode tot er sprake is van een nieuw programma Stikstof. 11.1

Drie scenario's voor afwegingskaders

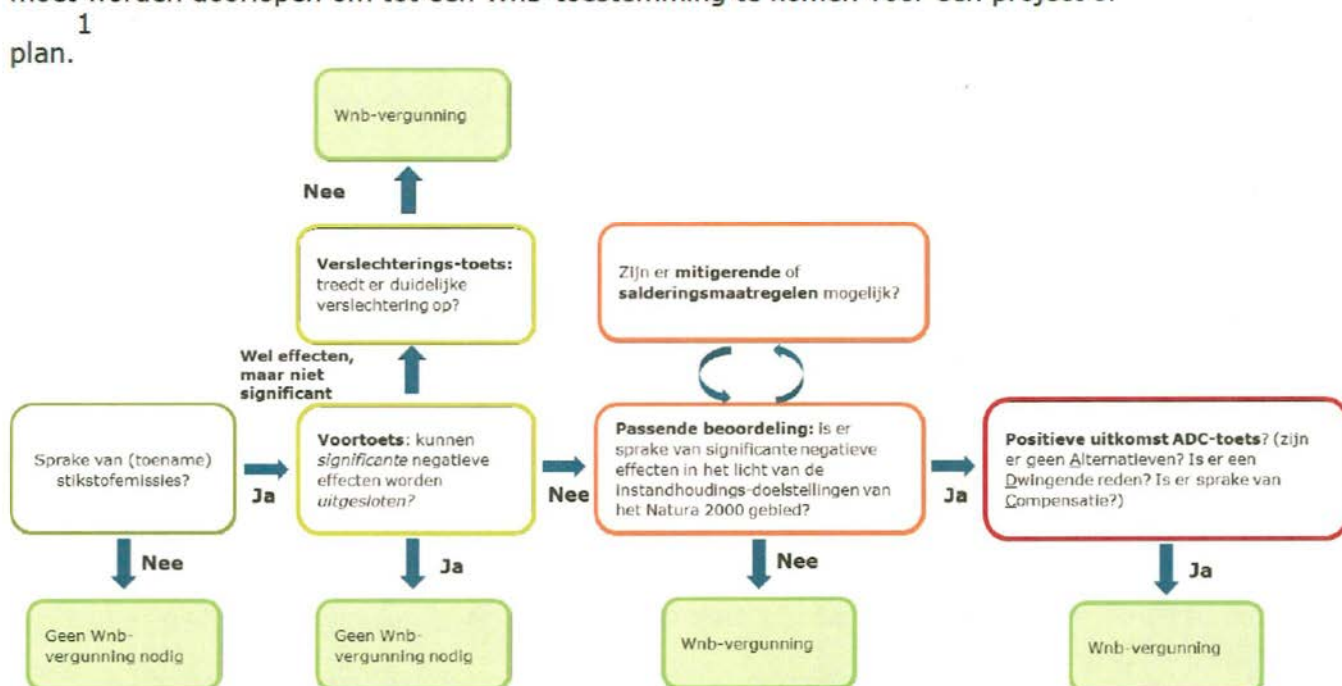
In deze notitie worden drie scenario's beschreven. Deze scenario's gaan ervan uit dat voor veel habitattypen en soorten nog langere periode geen sprake is van een gunstige staat van instandhouding, wat de mogelijkheden voor toestemmingsverlening voor projecten en plannen aanzienlijk beperkt.

In deze notitie worden drie scenario's beschreven met voor- en nadelen:

1. Geen afwegingskader
 - Wat zijn de gevolgen van het niet introduceren van een afwegingskader?
2. Afwegingskader extern salderen
 - Hoe kan een afwegingskader helpen bij het prioriteren van projecten en plannen in het kader van extern salderen?
3. Afwegingskader opgavegericht afwegen via de ADC-toets
 - Hoe kan een afwegingskader helpen bij het prioriteren van projecten en plannen in het kader van de ADC-toets?

Plaats afwegingskader in het proces Wnb-toestemmingverlening zonder PAS

Het ontwikkelen van een afwegingskader betreft niet alleen de vraag op basis van welke criteria een afweging moet plaatsvinden, maar ook op welke plaats in het vergunningen/toestemmings-proces de afweging dient plaats te vinden. Figuur-1 geeft een schematisch overzicht van het proces van Wnb-toestemmingverlening zoals dat nu moet worden doorlopen om tot een Wnb-toestemming te komen voor een project of plan.



Figuur 1 - Proces toestemmingverlening zonder PAS met als voorbeeld Wnb-vergunning, maar dit zou ook een omgevingsvergunning, kavelbesluit of Tracébesluit kunnen zijn

Scenario 1 "Geen afwegingskader" leidt niet tot veranderingen in het proces van toestemmingsverlening. Dit is wel het geval bij scenario 2 en 3 die een afwegingsmoment introduceren. Bij scenario 2 "Afwegingskader extern salderen" vindt het afwegingsmoment plaats bij het verkennen van de salderingsmogelijkheden die in de passende beoordeling kunnen worden betrokken. Bij scenario 3 "Afwegingskader ADC-toets" ligt het afwegingsmoment ten tijde van de beoordeling van de ADC-toets.

Randvoorwaarden m.b.t. de afwegingskaders

De afwegingskaders dienen te voldoen aan de volgende randvoorwaarden:

1. *Het afwegingskader dient juridisch haalbaar te zijn, gelet op:*
 - a. Europese en Raad van State rechtspraak rondom het PAS en Nbw/Wnb-toestemming;
 - b. Europese Dienstenrichtlijn (b.v. artikel 12);
 - c. Bepalingen uit het VWEU (Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) m.b.t. vrij verkeer van diensten en vestigen;
 - d. Nederlandse gelijkheidsbeginsel.
2. *Criteria moeten zoveel als mogelijk objectiveerbaar en toetsbaar te zijn en hun grond vinden in politiek vastgestelde prioriteiten;*
3. *Het afwegingskader moet rechtvaardig zijn;*
4. *Een afwegingskader draagt bij voorkeur bij aan het verminderen van depositie;*

Scenario 1: Geen afwegingskader

Omschrijving

Het eerste scenario gaat uit van de kracht en efficiëntie van de (vrije) markt die gebruik kan maken van de huidige wettelijk beschikbare opties: passende beoordeling dat vergunning niet nodig is want significante negatieve effecten kunnen worden uitgesloten, mitigeren, intern en extern salderen en de ADC-toets. 11.1

Positieve aspecten

Een belangrijk positief aspect van het ontbreken van een afwegingskader, is dat dit duidelijkheid schept voor de initiatiefnemer. De initiatiefnemer weet dan immers dat zij zelf aan zet is en dat haar acties niet afhankelijk zijn van aanvullend op de wet- en regelgeving vastgestelde toetsingscriteria die de overheid toepast. Dit leidt tot minder vertraging dan wanneer 'gewacht' moet worden op prioritering vanuit het Rijk of de provincies.

Een ander positief aspect ligt in de (politieke) haalbaarheid van dit scenario. Er is immers geen noodzaak tot het ontwerpen en (politiek) goedkeuren van een afwegingskader waarvan het nog maar de vraag is of alle betrokken ministers, gedeputeerden en burgemeesters & wethouders binnen afzienbare termijn tot een eenduidige, uitvoerbare prioritering komen. Deze prioritering noopt tot fundamentele keuzes en een waarde discussie over deze keuzes en zal niet eenvoudig zijn. De overheid kan zich volledig richten op instandhoudingsmaatregelen die de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden moeten herstellen en het ontwerpen van een nieuw programma Stikstof.

Negatieve aspecten

Zonder een actieve rol vanuit de overheid dienen partijen (inclusief projecten van de overheid) zelf op zoek te gaan naar mogelijkheden voor intern of extern salderen, of het doorlopen van de ADC-toets. Hierbij geldt dat het merendeel van projecten en plannen niet in aanmerking komt voor een ADC-toets omdat een dwingende reden van groot openbaar belang ontbreekt.

Hierbij bestaat het risico op 'marktfalen', d.w.z. dat de markt niet in staat is om de schaarste te verdelen op een maatschappelijk gewenste of optimale wijze. Kijkend naar de herverdeling door de markt van stikstofrechten d.m.v. extern salderen, bestaan er de volgende risico's:

- Doordat vraag en aanbod in de markt leidend zijn voor welke activiteiten doorgang zullen krijgen, bestaat er het risico dat maatschappelijk gewenste projecten en plannen die minder capaciteit en/of middelen hebben geen doorgang kunnen vinden. Zonder een sturende rol van de overheid bepaald dus de markt hoe de schaarse stikstofruimte verdeeld wordt;
- Indien de overheid geen actieve rol gaat spelen bij extern salderen (bijvoorbeeld door regels te stellen of in ieder geval een verplichting tot openbare registratie) ontstaat hier een niet transparante situatie met als gevolg een onvolledige competitie en het risico op hoge prijzen van stikstofrechten. Dit kan de doorgang van projecten en plannen in gevaar brengen en/of leiden tot hogere maatschappelijke kosten;
- Doordat de markt voor extern salderen onderhands en niet transparant is, bestaat er het risico op hoge transactiekosten².

11.1

Doordat dit scenario uitgaat van een passieve aanpak door de overheid, die zich hoofdzakelijk richt op instandhoudingsmaatregelen voor de lange-termijn, vindt hier geen afroming plaats van vergunde stikstofrechten op het moment van extern salderen. De markt zal de vergunde stikstofrechten die bijvoorbeeld ontstaat door extern salderen zo volledig mogelijk willen benutten. Aan de andere kant geldt dat bij project specifieke saldering altijd een maatgevende hexagoon is die bepalend is en dat er bijna altijd een depositiedaling gerealiseerd wordt (onder de voorwaarde dat alleen gesaldeerd mag worden met gerealiseerde depositie en niet met onbenutte ruimte in de vergunningen).

Tenslotte biedt dit scenario geen mogelijkheid tot het maken van een integrale afweging bij het prioriteren van projecten en plannen.

Scenario 2: Afwegingskader extern salderen

Omschrijving

Dit scenario gaat ervan uit dat er alleen een afwegingskader wordt vastgesteld voor projecten en plannen, die gebruik willen maken van extern salderen. Het uitgangspunt is dat overheidsingrijpen in de vorm van regulering noodzakelijk is om "marktfalen" in de

²

'Transactiekosten' zijn hier de kosten die de saldo-ontvangende partij moet maken bovenop de prijs voor de stikstofrechten. Hierbij kan gedacht worden aan zoek- en informatiekosten, scenariostudies en onderhandelingskosten.