

DE PROGRAMMATISCHE AANPAK STIKSTOF (PAS): HET LAATSTE TRAJEKT

In 2009 ging de ontwikkeling van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) van start. Doel: ervoor zorgen dat de natuurdoelen van het Europese raamwerk Natura 2000 gehaald worden terwijl de economische bedrijvigheid in en rond de bewuste gebieden zich toch kan blijven ontwikkelen. Bij deze PAS zijn veel partijen betrokken op alle bestuurlijke niveaus. De zaak waarover het gaat is ingewikkeld en veelzijdig, en verschilt bovendien van aard in de 162 Natura 2000-gebieden. Hoe staat de ontwikkeling van de PAS ervoor? Lukt het om de verschillende doelen bij elkaar te brengen en is er binnen afzienbare tijd uitzicht op een werkbare aanpak? Een tussenbalans.

MARTIJN DE GROOT EN SANDER DE BRUIN*

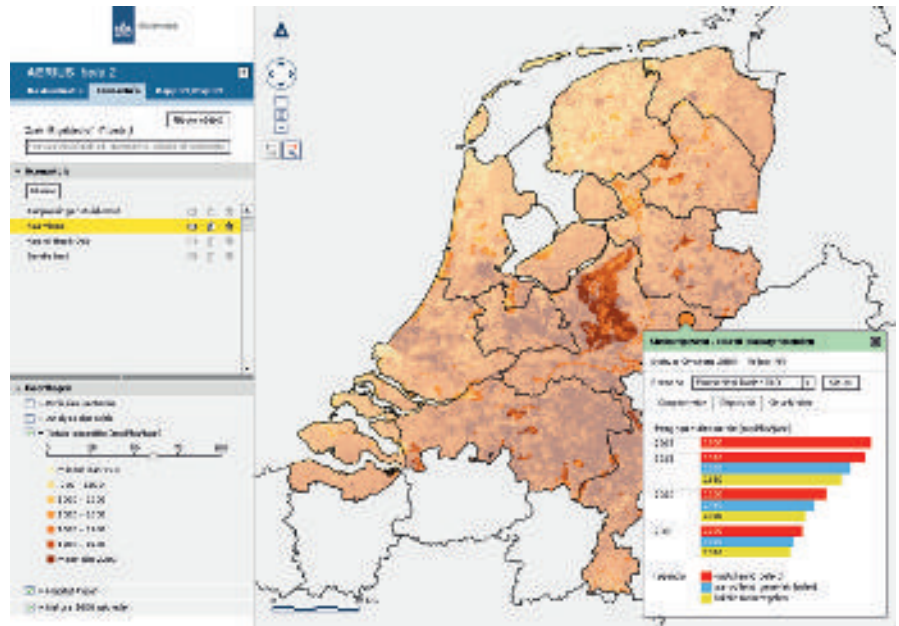
Natura 2000 is het Europese netwerk van natuurgebieden en natuurdoelen die daarin moeten worden bereikt om de biodiversiteit veilig te stellen.¹ In Nederland heeft Natura 2000 geleid tot het aanwijzen van 162 natuurgebieden. Belangrijk voor het halen van de doelen in een groot aantal van die gebieden is het terugbrengen van de stikstofdepositie. Die depositie daalt weliswaar al tientallen jaren maar is in veel gevallen nog steeds te groot om de stikstofgevoelige habitats weer een vitaal bestaan te bezorgen. Dat is slecht voor die habitats, maar het is ook slecht voor de plaatselijke en regionale economie, omdat er in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 geen nieuwe vergunningen meer worden verleend voor activiteiten die leiden tot de uitstoot van stikstof. Wordt zo'n vergunning namelijk wel verleend, dan is hij direct vatbaar voor vernietiging zolang de depositie zich nog boven het voor de natuurdoelen gewenste niveau

bevindt. Er treedt dus aan twee kanten stagnatie op die voor geen van de betrokken partijen gewenst is. Om een eind te maken aan die stagnatie is in de zomer van 2009 de Programmatische Aanpak Stikstof gelanceerd, nadat de door de toenmalige minister van LNV benoemde adviesgroep Huys daartoe had geadviseerd. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) moet zorgen dat er in en rond de Natura 2000-gebieden weer ruimte komt voor economische ontwikkeling, terwijl tegelijkertijd wordt zeker gesteld dat de natuurkwaliteit in die gebieden behouden blijft of beter wordt. Omdat de vergunningverlening in Natura 2000-gebieden wettelijk geregeld is, moet de PAS in zijn definitieve vorm ook in een wettelijke vorm worden gegoten. Daarvoor is de betrokkenheid van veel partijen nodig – dezelfde partijen die ook een rol spelen bij het opstellen van de beheerplannen in het kader van Natura 2000 én bij het opstellen en handhaven van regels rond de uitstoot van stikstof. In het programma werkt dus een aantal ministe-

ries (EL&I, I&M) samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), in samenspraak met betrokken maatschappelijke organisaties en terreinbeheerders.

| Een vierstappenplan tot in het najaar van 2011

Oorspronkelijk was de opdracht van de Tweede Kamer om aan het eind van 2010 de wettelijke PAS geregeld te hebben. Nadat in juni van het afgelopen jaar de voorlopige PAS door de Kamer was goedgekeurd², bleek echter gaandeweg dat het oorspronkelijke tijdspad niet haalbaar was. In november kreeg de nieuwe staatssecretaris van Landbouw, Henk Bleker, van de Kamer instemming voor een nieuwe, nauwkeurige planning in vier stappen, uitmondend in het bestuurlijk en wettelijk vaststellen van de definitieve PAS in het najaar van 2011³. Bij die gelegenheid bleek ook dat onder de nieuwe politieke verhoudingen weliswaar de scepsis tegenover de oorspronkelijk als harde ondergrens bedoelde Kritische



Figuur 1: Beeld van de totale stikstofdepositie in 2009, zoals geboden door het rekeninstrument Aeries, gebaseerd op de grootschalige depositiekaart van het Planbureau voor de Leefomgeving 2010. De inzet toont de depositiegegevens voor een van de 162 N2000-gebieden zoals die op verzoek van de gebruiker te voorschijn kunnen komen.

Depositiewaarde (KDW) verder was toenomen, maar dat de Kamer onverminderd verwachtte dat het programma tot een goed eind zou worden gebracht. Dat lag aan de ene kant voor de hand omdat het nu eenmaal gaat om Europese verplichtingen. Aan de andere kant was het geen overbodige vaststelling in een politiek klimaat waarin het nastreven van natuurdoelen minder vanzelfsprekend leek te zijn geworden.

De veranderde houding ten opzichte van de rol van de KDW in het geheel is intussen wel een van de opvallende verschuivingen die in de loop der tijd heeft plaatsgevonden. De KDW heeft een belangrijke invloed op de manier waarop de ruimte voor economische ontwikkeling wordt vastgesteld. Maar voordat we daarop verder ingaan, worden eerst de belangrijkste elementen van de PAS toegelicht.

Daalt de depositie voldoende?

Om een aantal geïdentificeerde habitats in de aangewezen Natura 2000-gebieden in stand te houden en te verbeteren, is het nodig dat de stikstofdepositie in die habitats daalt. De uitstoot van stikstof, in de nabije en minder nabije omgeving, moet dus worden teruggebracht. Gelukkig gebeurt dat de laatste decennia al, onder meer door verbeterde milieuwetgeving, minder dieren en aangepaste techniek in de landbouw en aanzienlijk verminderde uitstoot door steeds geavanceerder verbrandingsmotoren in het verkeer. Zo liep de emissie van NO_x vanuit indu-

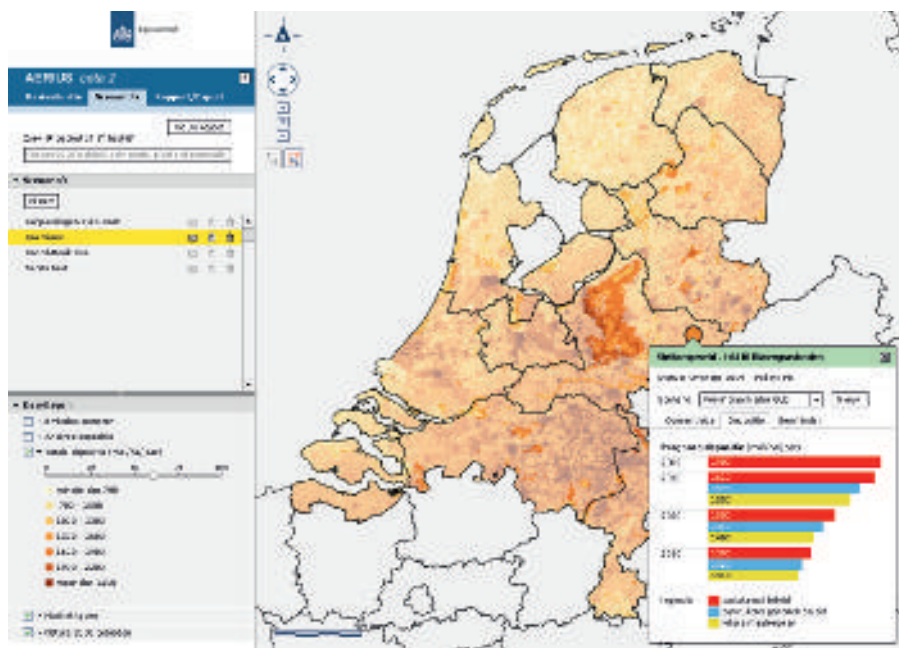
strie en verkeer tussen 1980 en 2007 terug met 45% (van 550 tot 300 kiloton) en die van ammoniak vanuit de landbouw halveerde zelfs in de periode van 1990 tot 2008⁴. Voor de periode tot aan 2020 wordt een verdere daling van de depositie voorzien, met gemiddeld 210 Mol/ha op stikstofbelaste Natura 2000-gebieden⁵. Die daling stermt tot vreugde, maar de vraag is of hij voldoende is om in alle gebieden de te beschermen habitats weer vitaal te krijgen. Wanneer de kritische depositiewaarde tot uitgangspunt wordt genomen, moet het antwoord in een aanzienlijk aantal gevallen negatief zijn. Maar die KDW was nu juist van zijn absolute betekenis ontdaan – een status die hem vanuit de jurisprudentie was gaan aankleven, maar die geen uitgangspunt voor beleid was geweest. De reden: hij is in een aantal gevallen domweg niet te halen met bestaand en nog toe te voegen beleid, en daarbij kan ook omgekeerd geredeneerd worden dat elke verbetering van de depositie in elk geval in de goede richting zal wer-

ken en een bijdrage zal leveren aan behoud of herstel van de beoogde habitattypen. In het PAS-beleid dat nu wordt ontwikkeld fungeert de KDW dus als richtinggevende grootheid.

Hoe de ruimte voor ontwikkeling te bepalen?

De depositie moet dalen, dat is het nieuwe uitgangspunt. Dat doet hij dus in de eerste plaats door bestaand beleid. Daarbovenop worden in het kader van de PAS maatregelen ontwikkeld en voorbereid op nationaal en op provinciaal niveau. Bij de eerste categorie valt te denken aan maatregelen op het gebied van stallenbouw en het uitrijden van mest in de veehouderij, in de tweede vallen bijvoorbeeld maatregelen op het gebied van de samenstelling van het voer. Dergelijke maatregelen kunnen landelijk of per provincie de reeds bestaande daling van de stikstofdepositie nog wat versterken en dat is nodig. Niet alleen moet door die daling behoud en herstel van habitats mogelijk worden gemaakt, ook de ontwikkelruimte moet voor een deel daaruit worden gehaald – dat is de ruimte die wordt gereserveerd voor stikstofuitstoot door nieuwe economische activiteiten of uitbreiding van bestaande. Die ontwikkelruimte ontstaat in de eerste plaats doordat in de uitgangspunten voor de PAS al is uitgegaan van een economische groei van 2,5%. Als die groei

DE VERANDERDE HOUDING TEN OPZICHTE VAN DE ROL VAN DE KDW IN HET GEHEEL IS WEL EEN VAN DE OPVALLENDE VERSCHUIVINGEN DIE IN DE LOOP DER TIJD HEEFT PLAATSGEVONDEN



Figuur 2: Beeld van de totale stikstofdepositie in 2030, zoals geboden door het rekeninstrument Aerijs, gebaseerd op de grootschalige depositiekaart van het Planbureau voor de Leefomgeving 2010. De inzet toont de depositiegegevens voor een van de 162 N2000-gebieden zoals die op verzoek van de gebruiker te voorschijn kunnen komen.

in werkelijkheid echt plaatsvindt, zal dat geen extra uitstoot of depositie toevoegen aan hetgeen tevoren al was berekend.

Aan de creditkant van de stikstofbalans staan dus de daling door bestaand beleid, de daling door nieuw nationaal beleid en de teruggang die door provinciale maatregelen wordt bewerkstelligd. Aan de debetkant staat daar de stijging van de uitstoot en daaropvolgende depositie tegenover door de ontwikkelruimte die zal worden benut door economische actoren. Zolang de optelsom in een daling uit blijft monden, werken we in de goede richting, al zal die daling in het ene gebied sterker moeten zijn dan in het andere.

Aanwijzingen daarvoor geven de mate waarin de KDW per gebied wordt overschreden en de verschillende eisen die voortvloeien uit de toestand van de beschermde habitats.

De omvang van de ontwikkelruimte in elk gebied hangt dus behalve van gebiedsfactoren in de eerste plaats af van de daling van de stikstofdepositie die landelijk zal worden gerealiseerd, en in de tweede plaats van de mate waarin die daling al of niet aan natuurherstel zal worden 'toebedeeld'. Om een beeld te krijgen van de bandbreedte voor de ontwikkelruimte worden op het ogenblik berekeningen gemaakt voor een dertigtal stikstofgevoelige gebieden, op basis van drie verschillen-

de uitgangspunten voor de verdeling. In een variant wordt meer gewicht toegekend aan natuurherstel, in een tweede meer aan economische ontwikkeling, en een derde zit in het midden. De uitkomsten van deze berekeningen worden in de loop van de maand januari verwacht.

Ecologische onderbouwing extra nodig

Naast de maatregelen om de depositie structureel terug te dringen, zijn er ook andere maatregelen die als het ware van onderop hun bijdrage moeten leveren aan de natuurdoelen of, zoals ze in de PAS heten, de instandhoudingsdoelstellingen. Die worden opgenomen in de zogenoemde herstelstrategieën, welke op hun beurt weer integraal onderdeel worden gemaakt van de gebiedsplannen. De herstelstrategieën worden opgesteld per habitattypen en kunnen los van het niveau van de stikstofdepositie bijdragen aan ten minste het behoud en vaak zelfs verbetering van de habitatkwaliteit. Ze kunnen maatregelen omvatten in de sfeer van bijvoorbeeld het waterbeheer of van

plag- en maaibeeld en dragen zo bij aan het effect dat zou worden bereikt als de depositie van stikstof in een sneller tempo zou kunnen dalen in de richting van de Kritische Depositiewaarde. Dat laatste behoort in een aantal gebieden niet tot de mogelijkheden en daar zal het belang van de herstelstrategieën extra groot zijn.

Juist omdat het aan een hard en objectief doel ontbreekt nu die rol niet meer aan de KDW toevalt, is een betrouwbaar oordeel nodig over de vraag in hoeverre de combinatie van dalende depositie en herstelstrategieën ook werkelijk zal leiden tot het halen van de instandhoudingsdoelstellingen. Dat kwalitatieve oordeel moet vanuit ecologische deskundigheid komen. Omdat de herstelstrategieën ook maar bouwstenen zijn waarvan toepassing en effect in elk gebied afzonderlijk moeten worden bepaald, zal die deskundigheid ook per gebied moeten worden ingezet, de zogenoemde ecologische onderbouwing. Aan een via het internet te gebruiken 'gereedschapskist' om de beschikbare herstelstrategieën te kunnen overzien en een keuze te maken voor de toepassing per gebied, wordt op dit moment hard gewerkt. Het is een van de belangrijke *tools* die de toepassing van de PAS in de gebieden mogelijk moet maken.

Berekenen en toewijzen van ontwikkelruimte per gebied

Een andere belangrijke *tool* die in het voorjaar zijn praktijkstadium zal bereiken, is het rekeninstrument AERIUS, dat straks aan de vergunningverleners inzicht geeft in de ontwikkelruimte per

IN HET PAS-BELEID DAT NU WORDT ONTWIKKELD
FUNGEERT DE KDW ALS RICHTINGGEVENDE
GROOTHEID

EEN BETROUWBAAR OORDEEL IS NODIG OVER DE VRAAG IN HOEVERRE DE COMBINATIE VAN DALENDE DEPOSITIE EN HERSTELSTRATEGIEËN OOK WERKELIJK ZAL LEIDEN TOT HET HALEN VAN DE INSTANDHOUDINGSDOELSTELLINGEN

gebied. Dat doet het door gebruik te maken van landelijk, provinciaal en regionaal beschikbare gegevens over de depositie van stikstof, zowel achtergronddepositie als depositie door bronnen in en om het gebied. Daarbij geeft de positie van plaatselijke bronnen ook nog houvast bij het beoordelen van de plaats waar economische ontwikkeling wordt voorzien en eventueel vergund. Uiteraard kan AERIUS zijn werk pas goed doen als de gegevens beschikbaar zijn die voortkomen uit de hiervoor genoemde berekeningen om landelijk de uitgangspunten voor de ontwikkelruimte vast te stellen. Het rekeninstrument, dat zich aan het eind van 2010 op ongeveer driekwart van zijn ontwikkeltraject bevond, komt in januari in een tweede proefversie beschikbaar en zal in maart te gebruiken zijn als voor de gehele PAS het stadium aanbreekt waarin de verschillende instrumenten op gebiedsniveau op de proef zullen worden gesteld.

De hiervoor genoemde herstelstrategieën en AERIUS zijn de middelen die aan de beheerplannen worden toegevoegd om de vergunningverleners op een juridisch houdbare manier te laten zien dat

er sprake is van natuurherstel en van ruimte voor economische ontwikkeling.

| Van pilots naar praktijkklare PAS

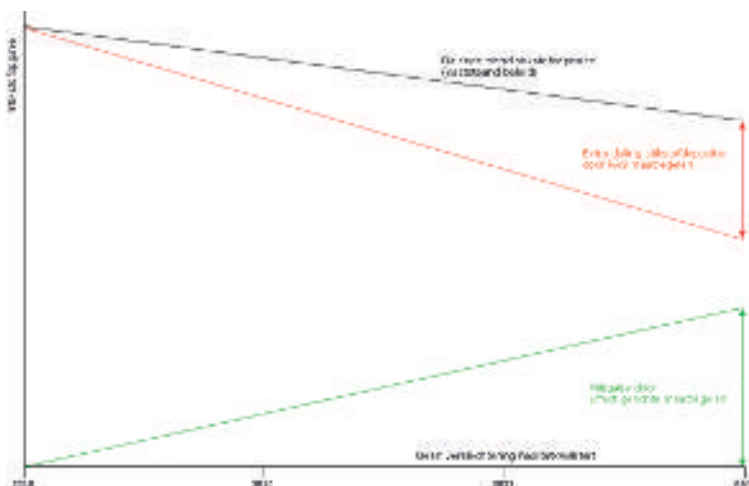
Vooraf om de werking van de verschillende instrumenten op haar merites te beoordelen zijn er drie pilotgebieden aangewezen: het Gelders/Utrechtse Binnenveld, het Zuid-Hollandse Voornes Duin en Bemelerberg-Schiepersberg in Limburg. De reacties in een gezamenlijke bijeenkomst met vertegenwoordigers van die gebieden leverden eind november voldoende vertrouwen op om het werk met kracht voort te zetten. Voor de tweede helft van januari is een nieuwe bijeenkomst afgesproken waarin de PAS-instrumenten worden geconfronteerd met de praktijk in één van de drie gebieden. Daar moet meer en meetbaar inzicht tot stand komen in het effect van de maatregelen uit de herstelstrategieën, de doorrekening van de drie scenario's voor de ontwikkelruimte in het gebied en het effect van de nationale en provinciale stikstofreducerende maatregelen plus dat van extra bronngerichte stikstofmaatregelen in het gebied zelf. In februari komt er een

soortgelijke bijeenkomst voor de andere twee pilotgebieden. Dat levert dan de informatie op die als voorbeeld kan dienen voor alle andere gebieden. Die komen aan bod in de derde, gebiedsgerichte fase van het traject van de voorlopige naar de definitieve PAS vanaf half maart tot in de zomer. Daaraan voorafgaand wordt in de tweede fase, die loopt van januari tot medio maart, als het ware drooggezwommen om een kader vast te stellen waarbinnen straks in de praktijk per gebied vorm wordt gegeven aan de PAS (met name concepten voor de stikstofparagraaf en de vergunningaanvraag). In de periode van juli tot oktober worden de resultaten van de gebiedsfase vervolgens neergelegd in bestuurlijke afspraken die de basis moeten vormen voor het vaststellen van de wettelijke PAS in het laatste kwartaal van 2011. Het resultaat zal zijn dat met de inzet van veel mensen en betrokkenheid van een groot aantal partijen een stukje even complexe als vernieuwende wetgeving tot stand is gebracht, waarin de belangen van natuur en bedrijvigheid op evenwichtige wijze samenkomen.

| Noten

1. Voor meer informatie over Natura 2000: www.natura2000.nl.
2. Het Voorlopig Programma Stikstof kan worden gedownload vanaf www.natura2000.nl >PAS.
3. Voor de betreffende Kamerbrief zie <http://goo.gl/3tbYF>.
4. Voorlopig Programma Stikstof (zie noot 2), p. 12-13.
5. Voorlopig Programma Stikstof (zie noot 2), p. 15.

* Martijn de Groot is als zelfstandig communicatieadviseur werkzaam voor het PAS-project. Sander de Bruin is projectleider PAS bij de programmadirectie Natura 2000 van het ministerie van EL&I.



Figuur 3: Terwijl bestaand beleid en nieuwe maatregelen in het kader van de PAS de stikstofdepositie doen dalen, leveren effectgerichte maatregelen in de gebieden 'van onderop' een bijdrage aan behoud en verbetering van de kwetsbare habitats. (Bron: Voorlopige Programmatische Aanpak Stikstof)