



Dienst Landelijk Gebied  
*Ministerie van Economische Zaken*

## **Notitie reikwijdte en detailniveau voor het plan-MER over de PAS**

Datum      8 april 2013  
Status     Concept

## **Notitie reikwijdte en detailniveau Voor het plan-MER over de PAS**

**Een integraal milieukundig onderzoek naar de milieueffecten van de  
Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)**

## Colofon

Titel	Notitie reikwijdte en detailniveau voor het plan-MER over de PAS
Status	Concept
Opdrachtgevers	Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Projectleider	Erik Doekes (DLG)
Contactpersoon	Erik Doekes (DLG) <a href="mailto:E.R.Doekes@dlg.nl">E.R.Doekes@dlg.nl</a> T 0652334037
Auteurs	DLG: Erik Doekes Tauw bv: Matthijs Nijboer, Liesbeth Maltha-Nix, Lex Bekker
Aantal pagina's	25



## Inhoud

Colofon—3

<b>1</b>	<b>Inleiding—6</b>
1.1	Aanleiding—6
1.2	Achtergrond PAS—6
1.2.1	De stikstofproblematiek in Nederland—7
1.2.2	Toetsingskader ammoniak—8
1.2.3	De PAS als oplossingsrichting voor de stikstofproblematiek—9
1.3	Werkwijze Programmatische Aanpak Stikstof—9
1.4	Afbakening Programmatische Aanpak Stikstof—12
1.5	Procedure plan-m.e.r. en passende beoordeling—12
1.5.1	M.e.r.-plicht—12
1.5.2	Notitie reikwijdte en detailniveau—13
1.5.3	Procedurestappen plan-m.e.r.—13
<b>2</b>	<b>Reikwijdte: alternatieven en milieuaspecten—15</b>
2.1	Probleem- en doelstelling PAS—15
2.2	Autonome ontwikkeling / referentiesituatie—15
2.3	Alternatiefontwikkeling; planalternatief PAS—16
2.3.1	Planalternatief: PAS—16
2.4	Alternatiefontwikkeling; basisalternatieven—16
2.4.1	Alternatief 1: Minder emissiereductie door aanvullende landbouwmaatregelen—17
2.4.2	Alternatief 2: Minder gebruik depositieruimte—17
2.4.3	Alternatief 3: Extra landelijke emissiereductie—18
2.4.4	Alternatief 4: Extra lokale emissiereductie—18
2.5	Eerder advies Commissie m.e.r.—19
2.6	Bepaling van de relevante milieuaspecten—20
<b>3</b>	<b>Detailniveau en beoordelingskader—22</b>
3.1	Detailniveau—22
3.2	Onderzoeksmethodiek en beoordelingskader—22
3.2.1	Lokale effecten op natuur—22
3.2.2	Lokale effecten voor overige milieuaspecten—23
3.2.3	Bovenlokale effecten voor overige milieu-aspecten—24
3.2.4	Waarderingstabel—24
<b>4</b>	<b>Literatuurlijst—25</b>

## 1 Inleiding

De staatssecretarissen van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu zijn voornemens om een plan-MER op te stellen ter voorbereiding op de besluitvorming over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Als onderdeel van de voorbereiding op die besluitvorming wordt een plan-m.e.r. doorlopen. Het publiceren van dit concept Notitie reikwijdte en detailniveau geldt als formele start van die procedure.

### 1.1 Aanleiding

Het doel van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is om de achteruitgang van de biodiversiteit verbonden met de stikstofgevoelige habitats een halt toe roepen en een duurzame economische ontwikkeling mogelijk te maken. Economische ontwikkeling blijft mogelijk binnen een per saldo afnemende depositie van stikstof die verzekert dat volgens een haalbaar en betaalbaar tijdspad de doelstellingen in de Natura 2000-gebieden worden gerealiseerd. Dit door een reductie van de stikstofbelasting te realiseren met een samenstel van maatregelen op landelijk, regionaal en gebiedsniveau, in combinatie met maatregelen die voortvloeien uit herstelstrategieën<sup>1</sup>. Essentieel onderdeel van de PAS is de wettelijke plicht om de maatregelen ook feitelijk tijdig uit te voeren, zodat er zekerheid bestaat dat de daaraan verbonden positieve effecten ook daadwerkelijk optreden.

Voor de invoering van de PAS wordt een plan-MER inclusief passende beoordeling (PB), opgesteld. Het plan-MER heeft het doel de brede milieugevolgen van het programma PAS in kaart te brengen voordat het besluit wordt genomen. In de passende beoordeling van de PAS als programma, onderdeel van het plan-MER, wordt specifiek getoetst of de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden niet in gevaar komen door het beschikbaar stellen van depositieruimte<sup>2</sup> voor nieuwe (economische) ontwikkelingen in combinatie met de aanvullende generieke landbouwmaatregelen en herstelstrategieën uit de PAS.

Het milieuonderzoek van het plan-MER is breder en globaler dan het onderzoek voor de passende beoordeling. De passende beoordeling maakt onderdeel uit van het plan-MER maar is wel duidelijk herkenbaar als los product.

### 1.2 Achtergrond PAS

Het belang van de PAS is om economische ontwikkeling in onder andere landbouw, verkeer & vervoer en industrie rondom Natura 2000-gebieden (onder voorwaarden) te faciliteren, de administratieve lasten voor vergunningverlener en –aanvrager te verminderen en tegelijkertijd te werken aan de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden.

<sup>1</sup>Herstelstrategieën: stikstofdepositie is niet het enige probleem voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden. Verdroging, ontoereikende waterkwaliteit of achterstallig onderhoud staat een duurzame staat van instandhouding in de weg. Door ook deze aspecten te verbeteren kan de natuur bestendig gemaakt worden tegen stikstof. De hiervoor benodigde maatregelen, zoals het verbeteren van de watercondities en effect gerichte maatregelen in het beheer, zijn beschreven in de zogeheten 'herstelstrategieën' die per stikstofgevoelig habitattypen, zoals bijvoorbeeld droge heide, zijn opgesteld. Deze herstelstrategieën vormen een belangrijk onderdeel van de gebiedsanalyses waarin per Natura 2000-gebied de herstelstrategieën worden bepaald. Al deze maatregelen maken onderdeel uit van de PAS.

<sup>2</sup>Depositieruimte is de ruimte in stikstofdepositie die met de PAS beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van nieuwe economische ontwikkelingen. Een deel van de depositieruimte komt met de PAS beschikbaar als *ontwikkelingsruimte* ten behoeve van toestemmingsplichtige activiteiten. De rest van de depositieruimte wordt gereserveerd voor autonome ontwikkelingen en ten behoeve van (cumulatie van) kleine ontwikkelingen die binnen de PAS als 'Niet Lokaal Relevant' worden beschouwd (en daarmee niet meer toestemmingsplichtig zijn).

Momenteel maken de hoge depositieniveaus het voor stikstofemitterende activiteiten en projecten in en rond Natura 2000-gebieden moeilijk om een vergunning te verkrijgen, omdat in overbelaste gebieden een toename van stikstofdepositie niet zomaar is toegestaan. Deze impasse in de vergunningverlening is in de afgelopen jaren versterkt na jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling stelt namelijk hoge eisen aan de vergunningverlening voor projecten met mogelijke significante effecten voor wat betreft stikstof. Hierdoor is voor stikstofemitterende bedrijven en projecten rond Natura 2000-gebieden een onduidelijke en onzekere situatie ontstaan. De impasse dreigt de vergunningverlening (NB-wet) en het beheerplanproces te verlammen.

### 1.2.1 *De stikstofproblematiek in Nederland*

In circa 133 van de 163 Natura 2000-gebieden bevinden zich stikstofgevoelige habitats, zie kaart 1.



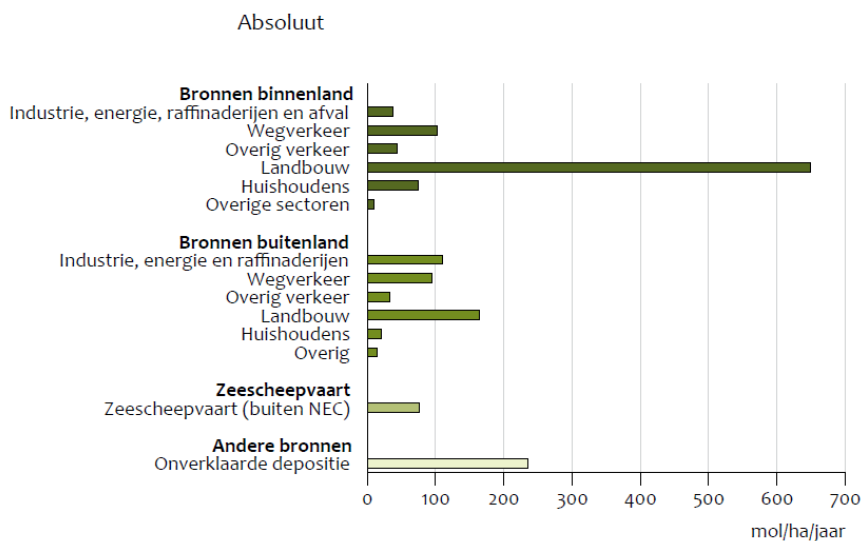
**Kaart 1. Circa 133 gebieden die (d.d. 27 maart 2013) stikstofgevoelig zijn. Dit aantal kan lopende het PAS-proces fluctueren.**

Voor deze gebieden is het de uitdaging om met de PAS de instandhoudingsdoelen te realiseren en tegelijkertijd ontwikkelingsruimte in de diverse sectoren te creëren. Natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden moeten daarbij niet alleen beschermd worden tegen (mogelijk) negatieve invloeden van projecten en ontwikkelingen in het gebied, maar ook tegen (mogelijk) negatieve invloeden van projecten en ontwikkelingen buiten het gebied.

Voor een groot deel van de Natura 2000-gebieden geldt dat stikstofemitterende activiteiten binnen en buiten het gebied, zoals landbouw, verkeer & vervoer en industrie, een negatieve invloed kunnen hebben. Deze leiden namelijk tot een te hoge stikstofdepositie in de gebieden met verzuring en vermist tot gevolg. Deze te hoge stikstofdepositie uit zich bijvoorbeeld in vergrassing, waardoor de aanwezige natuurwaarden worden overgroeid. De belangrijkste bron van uitstoot van stikstof is de sector veehouderij en in mindere mate verkeer & vervoer en industrie. In onderstaand figuur wordt de gemiddelde opbouw van de stikstofdepositie van Nederlandse en buitenlandse bronnen en onverklaarde stikstofdepositie weergegeven.

In Nederland wordt het probleem van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden zwaarder gevoeld dan in de ons omringende landen. Dat heeft te maken met het feit dat we in een dichtbevolkt land leven, waar kwetsbare natuur en bijvoorbeeld veehouderijen dicht bij elkaar liggen.

#### Opbouw stikstofdepositie in 2010



**Figuur 1.1 Opbouw stikstofdepositie in 2010 (bron: Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van Programmatische Aanpak Stikstof, PBL/LEI, 2010)**

#### 1.2.2 Toetsingskader ammoniak

In een eerder stadium is onderzoek uitgevoerd naar een toetsingskader voor ammoniak als middel om de vergunningverlening vlot te trekken. Het toetsingskader ammoniak hield in dat een vergunning voor uitbreiding of nieuwe vestiging van een veehouderij kon worden verleend als de ammoniakdepositie door die veehouderij op de dichtstbijzijnde rand van het Natura 2000-gebied na uitbreiding niet hoger zou zijn dan 5% van de kritische depositiewaarde van toepassing op dat gebied: de zogeheten 'drempelwaarde'.

Daarnaast konden graasdierbedrijven die voldeden aan criteria voor een 'grondgebonden bedrijf' uitbreiden, ook als zij niet onder de drempelwaarde bleven.



Doordat onder andere cumulatieve effecten en piekbelasting niet uitgesloten konden worden is dit juridisch geen haalbare aanpak gebleken.

### 1.2.3

#### *De PAS als oplossingsrichting voor de stikstofproblematiek*

Bij de PAS wordt onderkend dat de stikstofproblematiek in de individuele gebieden niet geïsoleerd kan worden bekeken, met andere woorden, de problematiek kan niet met alleen lokale maatregelen worden opgelost. De achtergronddepositie veroorzaakt door bronnen elders in Nederland en in het buitenland levert een belangrijke bijdrage aan de stikstofbelasting in de Natura 2000-gebieden en de effectiviteit van de aanpak op gebiedsniveau wordt mede bepaald door de effectiviteit van de maatregelen in andere gebieden en op landelijk niveau. In de PAS wordt zogeheten depositieruimte beschikbaar gesteld voor nieuwe economische ontwikkelingen. Om dit mogelijk te maken zonder de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden in gevaar te brengen, worden tegelijkertijd aanvullende generieke landbouwmaatregelen getroffen die zorgen voor een (snellere) depositiedaling en worden er herstelstrategieën opgesteld voor de Natura 2000-gebieden.

De afgelopen jaren is er in nauwe samenwerking met provincies hard gewerkt aan het complexe bouwwerk van de PAS.

## 1.3

### **Werkwijze Programmatische Aanpak Stikstof**

De PAS moet bijdragen aan het realiseren van natuurdoelen en aan het vlottrekken van de vergunningverlening. Om dit mogelijk te maken doet de PAS het volgende:

- Realiseren van extra generieke landbouwmaatregelen, die ervoor zorgen dat de depositiedaling ten gevolge van het vaststaande beleid versneld wordt.
- Beschikbaar stellen van depositieruimte voor economische ontwikkelingen. Een deel van de depositieruimte uit de PAS wordt vrijgegeven als ontwikkelingsruimte voor nieuwe, toestemmingsplichtige economische ontwikkelingen. Het resterende deel wordt gereserveerd voor autonome ontwikkelingen en ontwikkelingen die in de PAS-systematiek als 'Niet Lokaal Relevant' worden beoordeeld (en daardoor niet meer toestemmingsplichtig zijn). Door het beschikbaar stellen van depositieruimte wordt het mogelijk om onder voorwaarden activiteiten nabij Natura 2000-gebieden te ontplooiën.
- Realiseren van herstelstrategieën die ervoor zorgen dat, uitgaande van de (versnelde) daling van stikstofdepositie door de aanvullende maatregelen, het ecologisch verantwoord is en blijft om de beschikbare depositieruimte daadwerkelijk te benutten.

Economische ontwikkelingen worden in de PAS-systematiek dus toegestaan als het past binnen de beschikbaar gestelde depositieruimte, en onder de voorwaarde dat de stikstofdepositie daadwerkelijk daalt en de uit te voeren herstelmaatregelen worden uitgevoerd. Het treffen van de afgesproken maatregelen is dus niet vrijblijvend, maar kent een uitvoeringsverplichting. De ontwikkeling van de natuurkwaliteit en stikstofdepositie zal worden gevolgd door middel van het monitoringsprogramma van de PAS. Hierdoor kan tijdig worden gereageerd op tegenvallende ontwikkelingen of voortschrijdend wetenschappelijk inzicht. Door bovenstaande aanpak te hanteren kan de vergunningverlening weer worden vlotgetrokken.

De PAS reikt naast de systematiek ook de instrumenten aan om eenvoudig te kunnen beoordelen of een ontwikkeling wat betreft stikstofdepositie past binnen de beschikbare ontwikkelingsruimte.

Op dit moment moet een initiatiefnemer die stikstofemitterende activiteiten wil ontwikkelen bij overbelaste gebieden, bij een vergunningaanvraag aantonen dat zijn voorgenomen activiteit niet zal leiden tot verslechtering van de te beschermen natuurwaarden in het Natura 2000-gebied. De initiatiefnemer moet daarbij - met voldoende zekerheid - uitspraken doen over zaken die lastig zijn te onderbouwen. De initiatiefnemer moet bijvoorbeeld aangeven wat de effecten zijn van de voorgenomen activiteit in cumulatie met bestaande activiteiten en andere geplande ontwikkelingen die bijdragen aan stikstofbelasting. De PAS reikt straks het bedrijfsleven en de overheid de instrumenten aan om een dergelijke uitspraak eenvoudig te kunnen doen.

Onderstaand wordt nader ingegaan op de benodigde daling van de stikstofdepositie, het beschikbaar stellen van depositieruimte en het verbeteren van de natuurkwaliteit.

### **Daling van stikstofdepositie**

Met het vaststaande beleid (zonder PAS) daalt de stikstofdepositie naar verwachting de komende jaren gestaag verder, ook wanneer wordt uitgegaan van een economische groei van 2,5% (hoog economisch groeiscenario). Dit komt doordat de meeste stikstofemitterende sectoren, zoals verkeer & vervoer, landbouw en industrie, steeds schoner worden. Zo zal op basis van het vaststaande beleid in het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) de NO<sub>x</sub> emissie door wegverkeer in de periode 2009-2020 afnemen met ca. 40%. De ammoniakemissie van de landbouw zal in deze periode op basis van het vaststaande beleid met ca. 3% afnemen.

Door de afgesproken aanvullende landbouwmaatregelen uit de PAS zal de uitstoot vanuit de landbouwsector met 10 kton extra dalen. Dit leidt ertoe dat de daling van de depositie versneld wordt. De daling van de depositie is binnen de PAS een voorwaarde voor het beschikbaar mogen stellen van depositieruimte. De ammoniakuitstoot vanuit de landbouw daalt hierbij in de periode 2009-2030 met ca. 12%<sup>3</sup>.

Nederland is netto-exporteur van stikstof, dat wil zeggen dat het grootste deel van onze stikstofuitstoot in zee terecht komt en in het buitenland. De bijdrage van bronnen buiten de landsgrenzen van Nederland aan de depositie op het Natura 2000-areaal in Nederland is echter ook substantieel (gemiddeld over alle Natura 2000-gebieden ca. 35% van de totale depositie). De stikstofimport vanuit het buitenland zal naar verwachting ook verder dalen de komende jaren.

### **Beschikbaar stellen van depositieruimte voor nieuwe ontwikkelingen**

De verwachte daling van de stikstofdepositie in de komende jaren in combinatie met het uitvoeren van herstelstrategieën uit de gebiedsanalyses<sup>4</sup> leidt –in de PAS systematiek- tot het beschikbaar komen van depositieruimte.

De depositieruimte wordt per N2000 gebied berekend met het rekeninstrument AERIUS<sup>5</sup>, volgens een vaste systematiek. Vervolgens vindt binnen de PAS voor ieder N2000 gebied opnieuw een ecologische beoordeling plaats om te bepalen of de berekende depositieruimte ook daadwerkelijk tot beschikking kan worden gesteld.

<sup>3</sup> Hier wordt uitgegaan dat de politiek toegezegde 5,6 Kton ontwikkelingsruimte voor de landbouw lokaal benut wordt voor groei, maar dat landelijk het aantal dieren gelijk blijft.

<sup>4</sup> In het proces dat heeft geleid tot de ontwikkeling van de PAS is al in een vroeg stadium de huidige ecologische staat van instandhouding geanalyseerd; deze gebiedsanalyses hebben destijds een set aan herstel strategieën opgeleverd.

<sup>5</sup> Let op: vanaf AERIUS 1.6 wordt alleen gerekend met feitelijk gebruik.

Een deel van de (ecologisch beschikbare) depositieruimte wordt in de PAS gereserveerd ten behoeve van autonome ontwikkelingen en ontwikkelingen die 'Niet Lokaal Relevant' en daarmee niet toestemmingsplichtig zijn. De rest wordt vrijgegeven als ontwikkelingsruimte. Ontwikkelingsruimte betreft dus de ruimte in stikstofdepositie die binnen de PAS beschikbaar is om projecten en/of handelingen die toestemmingsplichtig zijn te kunnen realiseren. In het kader hieronder wordt nader ingegaan op de depositieruimte binnen de PAS.

#### **Depositie- en ontwikkelingsruimte in de PAS**

##### **Wat legitimeert het beschikbaar stellen van depositie- en ontwikkelingsruimte in de PAS?**

**Allereerst de depositieverminderende maatregelen opgenomen in de PAS:**

- **vaststaand beleid om uitstoot te verminderen van alle sectoren**
- **aanvullende landbouwmaatregelen**

**Ten tweede: het treffen van de in de PAS op te nemen herstelmaatregelen. Hierdoor wordt de natuur bestendiger gemaakt tegen stikstof waardoor ook bij overschrijding van de Kritische Depositie Waarde (KDW) depositieruimte kan ontstaan.**

**Herstelmaatregelen creëren echter geen depositieruimte. Deze maatregelen zijn nodig voor de ecologische onderbouwing en daarmee bepalend voor de juridische houdbaarheid.**

##### **Wanneer kan depositieruimte beschikbaar worden gesteld?**

**Depositieruimte wordt pas beschikbaar gesteld als dit past binnen een depositiedaling per gebied die het, samen met de herstelstrategie, mogelijk maakt de instandhoudingdoelen binnen een reële termijn te halen. Of dat het geval is, blijkt uit de ecologische onderbouwing (in de vorm van een gebiedsanalyse). Wanneer uit de ecologische onderbouwing blijkt dat de verwachte depositiedaling samen met de herstelstrategie onvoldoende is om achteruitgang van natuurkwaliteit te voorkomen, dan zijn extra depositieverminderende maatregelen nodig; als die er niet blijken te zijn, dan is er geen, of minder, depositieruimte.**

##### **Welk scenario wordt in de PAS gebruikt om de depositieruimte te bepalen?**

**Het vaststaand beleid met een hoog economische groei scenario (2,5%), aangevuld met de helft van het effect van de aanvullende landbouwmaatregelen uit de PAS. Zie de concept versie van de Programmatische Aanpak Stikstof voor meer informatie over het vaststaand beleid en de aanvullende landbouwmaatregelen.**

##### **Hoe wordt op basis van het PAS -scenario<sup>6</sup> de depositieruimte bepaald?**

- 1. Bij het berekenen van de te verwachten depositiedaling tot 2030 is uitgegaan van een hoog economische groei (2,5%), waaraan dus ook depositieruimte kan worden toegewezen zonder dat dit die verwachte daling in gevaar brengt;**

**In de PAS worden aanvullende generieke landbouwmaatregelen opgenomen die leiden tot een extra daling van de depositie, welke voor de helft kan worden ingezet voor depositieruimte.**

#### **Benodigde verbetering natuurkwaliteit**

Voor het realiseren van de natuurdoelen voor Natura 2000-gebieden is het onder andere nodig dat de overbelasting van stikstofdepositie vermindert. Afgelopen decennia is de stikstofdepositie in Nederland al fors gedaald mede dankzij nationaal en Europees beleid.

<sup>6</sup> Het PAS-scenario gaat uit van het vaststaande Europese en nationale beleid, de helft van het effect van de in de PAS afgesproken aanvullende generieke landbouwmaatregelen en een economische groei van 2,5%.

Toch is overmatige stikstofdepositie nog steeds in 70% van de Natura 2000-gebieden een van de knelpunten die het halen van de instandhoudingdoelstellingen in de weg staat. Maar stikstof is niet het enige probleem van Natura 2000-gebieden. Ook bijvoorbeeld verdroging of achterstallig onderhoud staat een duurzame staat van instandhouding in de weg. Door ook deze aspecten te verbeteren kan de natuur bestendiger gemaakt worden tegen stikstof. De hiervoor benodigde maatregelen, zoals het verbeteren van de watercondities en effectgerichte maatregelen in het beheer, zijn beschreven in de zogeheten 'herstelstrategieën' die per stikstofgevoelig habitattype, zoals bijvoorbeeld droge heide, zijn opgesteld.

#### 1.4 **Afbakening Programmatische Aanpak Stikstof**

De PAS is een gebieds- en sectoroverstijgend, integraal programma om de stikstofdepositieproblematiek het hoofd te bieden. Daarmee ondersteunt de PAS de implementatie van Natura 2000 en vergemakkelijkt de PAS de besluitvorming over nieuwe economische activiteiten met stikstofuitstoot tot gevolg. De PAS heeft alleen betrekking op die 133 gebieden waarin er sprake is van stikstofgevoelige Natura 2000-doelen. Daarbij kan het gaan om een of meerdere van de 69 stikstofgevoelige habitats<sup>7</sup>.

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

De PAS bestaat uit de volgende bouwstenen:

- Generieke aanvullende landbouwmaatregelen (extra emissiereductie van 10 kton),
- Gebiedsanalyse met herstelstrategieën per Natura 2000-gebied,
- Aanpassingen in de Natuurbeschermingswet en Ministeriële regeling,
- Rekeninstrument (AERIUS),
- PAS bureau,
- Operationeel monitoringsplan,
- Spelregels voor bijsturing,
- DPAS,
- Plan-MER en Passende Beoordeling.

#### 1.5 **Procedure plan-m.e.r. en passende beoordeling**

De staatssecretarissen van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van de PAS. Zij stellen het programma vast voor de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden, ter vermindering van de stikstofdepositie in die gebieden en ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in die gebieden binnen afzienbare termijn. Zij doen dit met instemming van andere relevante andere overheden en partijen.

##### 1.5.1 *M.e.r.-plicht*<sup>8</sup>

De PAS staat niet vermeld op de nationale lijst van m.e.r.(beoordelings)plichtige plannen of programma's. De PAS voldoet wel aan de definities van plannen en

<sup>7</sup> Dit betreft zowel de stikstofgevoelige habitattypen als de stikstofgevoelige leefgebieden voor Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten.

<sup>8</sup> Plan-MER betreft het milieueffectrapport, en plan-m.e.r. de milieueffectprocedure

programma's in de EG-richtlijn voor de strategische milieueffectbeoordeling vanwege de volgende kenmerken:

- De PAS wordt op nationaal niveau vastgesteld
- De opdracht voor de PAS<sup>9</sup> is in de wet verankerd en bepaalt dat een programma wordt vastgesteld ter vermindering van stikstofdepositie
- De PAS omvat maatregelen en maakt plannen en projecten mogelijk die aanzienlijke milieueffecten hebben.

De PAS zou volgens de systematiek in de richtlijn dus aangemerkt worden als een plan of programma. De PAS vormt daarnaast het kader voor toekenning van toekomstige vergunningen en voldoet daarmee aan een belangrijke eis in de EG-richtlijn voor de strategische milieubeoordeling. Vergelijkbare argumenten gelden voor het aanmerken van de PAS als een 'plan of project' in de zin van de Habitatrictlijn en maken dus een passende beoordeling noodzakelijk. In de Wet milieubeheer is tevens bepaald dat indien er een passende beoordeling moet worden opgesteld het plan ook m.e.r.-plichtig is.

Ondanks bovenstaande kan er discussie ontstaan over de m.e.r.-plicht van de PAS. De initiatiefnemers van de PAS hebben echter besloten om een m.e.r.-procedure te doorlopen ten bate van zorgvuldige besluitvorming.

#### 1.5.2 *Notitie reikwijdte en detailniveau*

Met deze concept Notitie reikwijdte en detailniveau wordt aangegeven op welke wijze de staatssecretarissen het onderzoek in het plan-MER willen gaan uitvoeren. De reacties van geraadpleegde instanties, de advisering van de Commissie-m.e.r. en de ingediende zienswijzen worden uiteindelijk verwerkt in een definitieve Notitie reikwijdte en detailniveau.

De "reikwijdte" gaat over het voornemen en de milieuaspecten die het plan-MER behandelt:

Een korte beschrijving van de voorgenomen activiteiten en de keuze van mogelijke alternatieven

De relevante milieuaspecten voor het onderzoek in relatie tot maatregelen in de PAS

Bij "detailniveau" gaat het over de wijze waarop de verschillende milieueffecten worden onderzocht.

#### 1.5.3 *Procedurestappen plan-m.e.r.*

Het milieueffectrapport wordt opgesteld in opdracht van de staatssecretarissen van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu.

#### **Raadplegen van de adviseurs over Notitie reikwijdte en detailniveau**

De staatssecretarissen van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu raadplegen de bestuursorganen en wettelijke adviseur(s) bij de voorbereiding van het plan-MER. Deze participatie is gericht op het vaststellen van de reikwijdte en het detailniveau van het onderzoek in het plan-MER. De provincies zijn als bestuursorgaan (Gedeputeerde Staten) betrokken via het Interprovinciaal Overleg (IPO). Als wettelijk adviseur is de Commissie voor de m.e.r. betrokken. Nadat de raadpleging heeft plaatsgevonden zullen alle reacties en adviezen worden verwerkt in een definitieve Notitie reikwijdte en detailniveau. Dit vormt uiteindelijk het kader voor het op te stellen plan-MER.

<sup>9</sup> Artikel 19kg van de NBwet.

### **Kennisgeving**

Het voornemen tot de plan-m.e.r.-procedure voor de PAS wordt gelijktijdig publiekelijk bekend gemaakt door de staatssecretarissen van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu met de vrijgave van de concept Notitie reikwijdte en detailniveau. Op de concept Notitie reikwijdte en detailniveau kunnen zienswijzen worden ingediend.

Ook de aangewezen autoriteiten in België en Duitsland voor het beheer van de Natura 2000-gebieden langs de grens met Nederland worden zo spoedig mogelijk geïnformeerd over het voornemen van Nederland tot het doorlopen van een plan-m.e.r.-procedure voor de PAS.

### **Ter inzage legging plan-MER en ontwerp PAS**

Het plan-MER, inclusief de passende beoordeling, en de ontwerp PAS zullen ter inzage worden gelegd. Dit is nu voorzien in het najaar van 2013. Iedereen kan in deze fase een zienswijze over het plan-MER en de ontwerp PAS indienen. In deze periode geeft ook de commissie voor de m.e.r. een advies over het plan-MER en de passende beoordeling. In dit advies geeft zij aan of de milieugevolgen in het plan-MER op een adequate wijze zijn beschreven.

### **Inwerkingtreding PAS**

Op basis van de ingebrachte zienswijzen en adviezen wordt de PAS definitief gemaakt en zal, na publicatie, in werking treden. Het is niet mogelijk voor belanghebbenden om beroep aan te tekenen tegen dit besluit.

## 2 Reikwijdte: alternatieven en milieuaspecten

Een onderdeel van een plan-MER is het beschouwen van de (milieueffecten van de) autonome ontwikkeling (geen planontwikkeling) en alternatieven voor het plan. In dit hoofdstuk wordt eerst de probleem- en doelstelling van de PAS toegelicht. Alternatieven voor de PAS zullen aan dit doel moeten voldoen. Vervolgens wordt beschreven wat de autonome ontwikkeling in het plan-MER inhoudt en welke keuzes er zijn gemaakt ten aanzien van alternatiefontwikkeling. Tot slot wordt toegelicht welke milieuaspecten in het plan-MER zullen worden beschouwd. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de wijze waarop deze effecten zullen worden beoordeeld.

### 2.1 **Probleem- en doelstelling PAS**

De probleemstelling van de PAS is de volgende:

Overbelasting van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in Nederland leidt er toe dat het moeilijk is om de instandhoudingsdoelen te realiseren en tegelijkertijd voldoende mogelijkheden voor ontwikkeling van stikstofemitterende activiteiten voor bedrijfsleven en overheid te creëren.

Deze probleemstelling leidt tot twee doelen die met de PAS moeten worden bereikt:

- Het voorkomen van achteruitgang van de biodiversiteit verbonden met de stikstofgevoelige habitats en het op termijn realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura2000.
- Ruimte scheppen voor duurzame economische ontwikkeling doordat vergunningverlening voor stikstofemitterende activiteiten in de buurt van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden wordt vlotgetrokken.

Deze doelstellingen moeten worden gerealiseerd door uitvoering van haalbare en betaalbare maatregelen in samenwerking met verschillende betrokken partijen.

### 2.2 **Autonome ontwikkeling / referentiesituatie**

*Wat houdt het in?*

De autonome ontwikkeling is de situatie op basis van vaststaand beleid, zonder PAS. De autonome ontwikkeling geldt als referentiesituatie voor het plan-MER. In de autonome ontwikkeling daalt de depositie ten gevolge van vaststaand beleid.

*Realisatie projectdoel*

In de autonome ontwikkeling verloopt de vergunningverlening voor bedrijfsleven en overheid moeizaam met veel administratieve lasten voor de vergunningverlener en –aanvrager. Hierdoor ligt met name voor veehouderijen de vergunningverlening nagenoeg stil. Veehouderijbedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden hebben geen mogelijkheden tot uitbreiding. Ook de realisatie van nieuwe infrastructuur komt onder druk te staan. Het projectdoel wordt niet volledig gerealiseerd in de referentiesituatie.

## 2.3 **Alternatiefontwikkeling; planalternatief PAS**

In het plan-MER wordt naast de autonome ontwikkeling het planalternatief PAS beschouwd. Het planalternatief PAS wordt beoordeeld op de gevolgen voor het milieu, waaronder natuur, en op het wel of niet behalen van het projectdoel.

### 2.3.1 *Planalternatief: PAS*

#### *Wat houdt het in?*

Het planalternatief PAS is het feitelijke programma dat voorligt voor besluitvorming. In de planontwikkeling blijft de economische ontwikkeling mogelijk binnen een per saldo afnemende depositie van stikstof in de Natura 2000-gebieden. Dit door een reductie van de stikstofbelasting te realiseren met een samenstel van maatregelen op landelijk, regionaal en gebiedsniveau, in combinatie met effectgerichte en hydrologische maatregelen. Daarnaast is ook de benutting van de depositieruimte, zoals in PAS wordt voorgesteld, onderdeel van dit alternatief. De administratieve lasten voor vergunningverlener en –aanvrager nemen af.

#### *Realisatie projectdoel*

De vergunningverlening wordt ondersteund en vergemakkelijkt voor zowel vergunningverlener als aanvrager. Uitbreiding veehouderijbedrijven wordt onder voorwaarden weer mogelijk, ook dichtbij Natura 2000-gebieden. Tegelijkertijd wordt er gewerkt aan het op termijn realiseren van instandhoudingdoelstellingen in een haalbaar en betaalbaar tijdsplan. Het projectdoel wordt gerealiseerd.

- Het planalternatief PAS:
  - 10 kTon emissiereductie door aanvullende landbouwmaatregelen.
  - De depositie behorend bij een economische groei van 2,5% is aangemerkt als depositieruimte
  - Daar bovenop wordt 50% van de emissiereductie van de aanvullende landbouwmaatregelen beschikbaar gesteld voor depositieruimte.
  - De herstelstrategieën die uit de gebiedsanalyses volgen.

Het planalternatief PAS wordt onderzocht op milieueffecten. En er wordt een passende beoordeling gedaan.

## 2.4 **Alternatiefontwikkeling; basisalternatieven**

Naast het planalternatief PAS worden meerdere basisalternatieven beschouwd. Deze worden beoordeeld op de gevolgen voor het milieu, waaronder natuur, en op het wel of niet behalen van het projectdoel. Het doel van deze basisalternatieven is een soort gevoeligheidsanalyse op milieueffecten van het planalternatief PAS. Daarbij dienen alternatieven realistisch en haalbaar te zijn.

In het plan-MER wordt vanuit de volgende basisalternatieven gewerkt:

- Alternatief 1: Minder emissiereductie door aanvullende landbouwmaatregelen:
  - 5 kTon emissiereductie aanvullende landbouwmaatregelen.
  - De depositie behorend bij een economische groei van 2,5% is aangemerkt als depositieruimte.
  - Dezelfde herstelstrategieën als in de huidige PAS.
- Alternatief 2: Minder gebruik depositieruimte:
  - 10 kTon emissiereductie door aanvullende landbouwmaatregelen.
  - De depositie behorend bij een economische groei van 2,5% is aangemerkt als depositieruimte.
  - Daar bovenop wordt 30% van de emissiereductie van de aanvullende landbouwmaatregelen beschikbaar gesteld voor depositieruimte.
  - Dezelfde herstelstrategieën als in de huidige PAS.



- Alternatief 3: Een forse extra landelijke emissiereductie:
  - Alternatief 3A: Landelijke extra emissiereductie die leidt tot het behalen van de KDW in 20 jaar in 90% van alle Natura 2000-gebieden.
  - Alternatief 3B: Landelijke extra emissiereductie op basis van kosteneffectieve maatregelen voor alle sectoren.
- Alternatief 4: Een forse extra lokale emissiereductie
  - Alternatief 4A: Lokale extra emissiereductie die leidt tot het behalen van de KDW in 20 jaar in 90% van alle Natura 2000-gebieden.
  - Alternatief 4B: Lokale extra emissiereductie op basis van 'BBT+++ ' voor alle ontwikkelingen in de nabijheid van Natura 2000-gebieden.

Voor alternatief 3 en 4 wordt een zoekproces gedaan in het plan-MER vanuit de twee geformuleerde alternatieven. Dit leidt tot realistische en haalbare alternatieven, waarvan in het plan-MER de effecten zullen worden beschreven.

Alle alternatieven worden onderzocht op hun milieueffecten. De passende beoordeling wordt alleen voor het planalternatief PAS.

#### 2.4.1 *Alternatief 1: Minder emissiereductie door aanvullende landbouwmaatregelen* *Wat houdt het in?*

Bij alternatief 1 is het uitgangspunt dat de emissies op landelijk niveau minder ver worden teruggebracht dan in het planalternatief PAS. Dit betekent dat er minder aanvullende landbouwmaatregelen worden getroffen. In totaal wordt de stikstofreductie 5 kTon in plaats van 10 kTon in het planalternatief PAS. Bij alternatief 1 worden dezelfde herstelstrategieën toegepast als in het planalternatief PAS, alleen zal dit leiden tot minder depositieruimte.

##### *Realisatie projectdoel*

De vergunningverlening wordt in alternatief 1 wel ondersteund en vergemakkelijkt, maar dit gebeurt in mindere mate waardoor er minder economische ontwikkeling mogelijk is. Dit geldt zeker in de buurt van Natura 2000-gebieden. Over de realisatie van instandhoudingdoelstellingen is het moeilijk om nu al een uitspraak te doen. Het bereiken van het projectdoel zal een onderdeel zijn van de effectbeschrijving in de plan-MER.

#### 2.4.2 *Alternatief 2: Minder gebruik depositieruimte* *Wat houdt het in?*

Bij alternatief 2 is het uitgangspunt dat er minder depositieruimte wordt vrijgegeven voor economische activiteiten: er wordt 30% van depositieruimte in plaats van 50% bij het planalternatief PAS vrijgegeven. De aanvullende landbouwmaatregelen gaan uit van 10 kTon net als bij het planalternatief PAS. Bij alternatief 2 worden dezelfde herstelstrategieën toegepast als in het planalternatief PAS.

##### *Realisatie projectdoel*

De vergunningverlening wordt in alternatief 2 wel ondersteund en vergemakkelijkt, maar dit gebeurt in mindere mate doordat er minder depositieruimte wordt vrijgegeven. Dit geldt zeker in de buurt van Natura 2000-gebieden. De effecten op natuur, en de realisatie van de instandhoudingdoelstellingen, zal in alternatief 2 beter zijn dan in het planalternatief PAS. Het bereiken van het projectdoel zal een onderdeel zijn van de effectbeschrijving in de plan-MER.

### 2.4.3 *Alternatief 3: Extra landelijke emissiereductie*

#### *Wat houdt het in?*

Bij alternatief 3 is het uitgangspunt dat de emissies op landelijk niveau verder worden teruggebracht dan in het planalternatief PAS. De stikstofkraan wordt dus op landelijk niveau verder dichtgedraaid dan in het planalternatief PAS. Dit kan op meerdere manieren. Het verschil tussen alternatief 3A en 3B is de mate van terugdringing van emissies.

- Alternatief 3A is de uiterste variant waarbij de emissies in Nederland zo ver worden teruggebracht dat in 90% van alle Natura 2000-gebieden de KDW in 20 jaar wordt behaald. Daarbij wordt gekeken naar alle sectoren (landbouw, verkeer & vervoer en industrie). De verwachting is dat alternatief 3A feitelijk niet haalbaar is, omdat de benodigde emissiereductie te hoog is gezien de totale emissie en de depositie door het buitenland. Bovendien zullen de kosten naar verwachting maatschappelijk onaanvaardbaar zijn. Daarom zal voor alternatief 1a een quick scan worden uitgevoerd. Hieruit volgt om welke emissiereductie het zou gaan en wat dat zou betekenen voor de verschillende sectoren.
- Voortbouwend op alternatief 3A zal vervolgens een meer gematigd alternatief worden onderzocht, alternatief 3B. Bij alternatief 3B wordt nog steeds uitgegaan van landelijke (generieke) emissiereductie bovenop het vaststaande beleid, maar bij dit alternatief wordt gekeken welke reductie maximaal haalbaar is als gekeken worden naar de kosteneffectieve maatregelen voor de verschillende sectoren. Hierbij wordt uitgegaan van het LEI/PBL-onderzoek. Vervolgens wordt gekeken in hoeveel Natura 2000-gebieden na 20 jaar de KDW gehaald wordt door de extra reductie.

#### *Realisatie projectdoel*

De mate van realisatie van het projectdoel is onderdeel van de alternatiefontwikkeling binnen de plan-MER.

### 2.4.4 *Alternatief 4: Extra lokale emissiereductie*

#### *Wat houdt het in?*

Bij alternatief 4 is het uitgangspunt dat de emissies op lokaal niveau verder worden teruggebracht dan in het planalternatief PAS. De stikstofkraan wordt dus voor bronnen rondom de Natura 2000-gebieden verder dichtgedraaid. Het verschil tussen alternatief 4A en 4B is de mate waarin en de manier waarop de lokale emissies worden aangepakt.

- Alternatief 4A is de uiterste variant waarbij voor ieder Natura 2000-gebied de emissies door lokale bronnen rondom het gebied zo ver worden teruggebracht dat na 20 jaar in 90% van alle Natura 2000-gebieden de KDW wordt behaald. Daarbij wordt gekeken naar de sectoren landbouw, verkeer & vervoer en industrie. De verwachting is dat alternatief 4A net als alternatief 3A feitelijk niet haalbaar is. Daarom zal voor alternatief 4A een quick scan worden uitgevoerd. Hieruit volgt om welke emissiereductie het zou gaan en wat dat zou betekenen voor de verschillende N2000-gebieden en sectoren.
- Voortbouwend op alternatief 4A zal vervolgens een meer gematigd alternatief worden onderzocht, alternatief 4B. Bij alternatief 4B worden activiteiten in een bepaalde zone rondom Natura 2000-gebieden alleen nog toegestaan als 'BBT +++' wordt toegepast, met andere woorden, als vérgaande maatregelen worden genomen. Hierbij wordt uitgegaan van het LEI/PBL-onderzoek. Vervolgens wordt gekeken in hoeveel Natura 2000-gebieden de KDW gehaald wordt door de extra reductie.

#### *Realisatie projectdoel*

De mate van realisatie van het projectdoel is onderdeel van de alternatiefontwikkeling binnen de plan-MER.

## 2.5 Eerder advies Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. heeft eerder advies<sup>10</sup> uitgebracht over de PAS. Het advies van de Commissie m.e.r. had geen betrekking op de uitvoering van het plan-MER en de passende beoordeling. Dit advies was gericht op een beoordeling of de PAS een werkbare aanpak is om (milieu)gevolgen voor besluitvorming over plannen en projecten goed in beeld te brengen. Intussen hebben in de PAS verscheidene wijzigingen plaatsgehad en ligt er momenteel een concept wettekst voor wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998.

In het advies van de Commissie m.e.r. over de PAS zitten belangrijke elementen voor de uitwerking van het plan-MER en de passende beoordeling:<sup>11</sup>

1. een zo kwantitatief mogelijke opgave per gebied met de minimale randvoorwaarden om de instandhoudingsdoelen te bereiken;
2. een duidelijk tijdspad waarbinnen deze randvoorwaarden bereikt zullen worden;
3. een goede ecologische onderbouwing dat er in de tussentijd geen verslechtering plaatsvindt;
4. een beheerplan<sup>12</sup> met alle noodzakelijke maatregelen om tot de randvoorwaarden te komen;
5. een beschrijving van de frequentie van monitoring om te controleren dat de ecologische ontwikkeling richting de gewenste randvoorwaarden is ingezet;
6. een borging van terugkoppelingsmechanismen wanneer het slechter blijkt te gaan dan verwacht;
7. voldoende maatregelen achter de hand om ongewenste resultaten bij te sturen.

Dit betekent dat de passende beoordeling niet alleen inhoudelijk, maar ook procesmatig van aard is.

In de PAS wordt als volgt met bovengenoemde punten omgegaan:

### *Punten 1 t/m 4:*

De PAS draagt bij aan het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen, maar is uiteraard niet het enige instrument daarvoor. Doordat alleen in de buurt van gebieden die tot 'categorie 1' (1a of 1b)<sup>13</sup> behoren, depositieruimte wordt toegekend, wordt voorkómen dat ontwikkelingen worden toegestaan die de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar zouden kunnen brengen. Behoud van de instandhoudingsdoelstellingen wordt zodoende gegarandeerd en er zal verbetering/uitbreiding optreden dan wel (1b) zal dit niet onmogelijk gemaakt worden. De tijdshorizon van de uitspraken over de categorie-indeling (en dus de ecologische onderbouwingen per gebied) is 2030. Periodiek vindt bijstelling plaats op basis van monitoring met betrekking tot het doelbereik.

*Punten 5 t/m 7:* Deze punten worden ondervangen met monitoring en bijsturing<sup>14,15</sup>.

<sup>10</sup> Advies van de Commissie m.e.r. inzake de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), ISBN 978-90-421-3515, juli 2012, Utrecht.

<sup>11</sup> Zie ook advies Commissie m.e.r. d.d. 12 juli 2012 / rapportnummer 2540-168

<sup>12</sup> In de PAS zijn alle noodzakelijke maatregelen om tot de randvoorwaarden te komen uitgewerkt in de gebiedsanalyse.

<sup>13</sup> Categorie 1. Wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel dat ISHD niet in gevaar komen. Binnen deze categorie zijn twee subcategorieën te onderscheiden: 1a. Wetenschappelijk gezien is redelijkerwijs geen twijfel dat de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar komen, waarbij behoud is geborgd en, indien relevant, ook verbetering danwel uitbreiding plaats gaat vinden. 1b. Wetenschappelijk gezien is redelijkerwijs geen twijfel dat de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar komen waarbij behoud is geborgd en een toekomstige verbetering/uitbreiding niet onmogelijk is.

<sup>14</sup> Definitief Monitoringsplan Programmatische Aanpak Stikstof - op hoofdlijnen, 2 april 2012

<sup>15</sup> Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), Concept definitieve versie t.b.v. Raad van State, Versie: 9 februari 2012

Voor het plan-MER zijn de volgende adviezen van de Commissie voor de m.e.r. relevant:

- maak een duidelijk onderscheid tussen maatregelen in het kader van de PAS en de autonome ontwikkeling en voorkom dubbeltellingen.
- maak duidelijk wat de uitgangspunten zijn voor het plan-MER bij de beschouwing van milieueffecten ten aanzien van de feitelijke situatie of de vergunde situatie met betrekking tot stikstof.
- breng de milieugevolgen en ruimtelijke consequenties van de PAS integraal in beeld.

In het plan-MER zullen we op de volgende wijze met deze punten omgaan:

- uitgangspunt in de berekening van de ontwikkeling van stikstofdepositie door AERIUS is de verwachte ontwikkeling ten gevolge van bestaand beleid aangevuld met de voorgenomen aanvullende landbouwmaatregelen in de PAS (het planalternatief PAS);
- vanaf AERIUS 1.6 wordt uitgegaan van de feitelijke stikstofdepositie, deze rekenwijze wordt ook in het plan-MER gevolgd;
- in de volgende paragraaf en in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop de milieueffecten integraal worden in beeld gebracht.

## **2.6 Bepaling van de relevante milieuaspecten**

In de planMER worden alle relevante milieuaspecten onderzocht. Het gaat om de effecten die veroorzaakt worden door enerzijds het vrijgeven van depositieruimte en anderzijds het nemen van generieke landbouwmaatregelen en gebiedsgerichte herstelstrategieën. Ten behoeve van de passende beoordeling en het plan-MER worden geen nieuwe passende beoordelingen op gebiedsniveau uitgevoerd. Deze zijn namelijk al uitgevoerd in de gebiedsanalyses. Ook wordt in aanvulling op de gebiedsanalyses uit de PAS ook gekeken naar effecten op buitenlandse Natura 2000-gebieden.

In het plan-MER zelf wordt - aanvullend op de PB - gekeken naar diverse milieueffecten van de aanvullende generieke landbouwmaatregelen van de PAS (10 Kton reductie), het weggeven van ontwikkelingsruimte en uitvoering van de herstelstrategieën voor het planalternatief PAS. Ook worden de milieueffecten van de alternatieven en de autonome ontwikkeling beoordeeld. Tevens wordt in het plan-MER ook andere natuur naast Natura 2000-gebieden beschouwd.

Bij het beschouwen van de milieueffecten in het MER wordt een onderscheid gemaakt in lokale effecten op gebiedsniveau (bijvoorbeeld hydrologische maatregelen) en bovenlokale effecten die onafhankelijk van het gebiedsniveau spelen (bijvoorbeeld de toename van biomassa).

In de volgende tabel wordt aangegeven welke milieueffecten worden beschouwd. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksmethode.

**Tabel 2.1 De milieueffecten in relatie tot de PAS**

Relevante te beschouwen aspecten*	Relaties met de PAS
• <b>Natuur</b>	Het beschikbaar stellen van depositieruimte heeft een (negatief) effect op natuur door toename van depositie, terwijl tegelijkertijd de depositie ook daalt ten gevolge van de generieke landbouwmaatregelen uit de PAS. Daarnaast zijn er maatregelen in de herstelstrategieën van de PAS die zijn bedoeld om achteruitgang in de biodiversiteit te voorkomen in Natura 2000-gebieden. In de PB en het plan-MER zal de informatie uit de PAS hierover worden uitgebreid met informatie over effecten op buitenlandse N2000 gebieden, In het Plan-MER zal daarnaast ook gekeken worden naar de mogelijke effecten op natuur in buitenlandse Natura 2000-gebieden en buiten Natura 2000-gebieden in Nederland.
• <b>Landschap, cultuurhistorie en archeologie</b>	De herstelstrategieën van de PAS kunnen ingrijpen op de "ondergrond" en daarnaast visueel-ruimtelijke gevolgen hebben. Dit wordt bekeken voor gebieden met bijzondere waarden op deze aspecten. Het gaat om lokale effecten
• <b>Water en bodem</b>	In de PAS wordt in verschillende herstelstrategieën ingegrepen in het water- en bodemsysteem. Het gaat om lokale effecten
• <b>Woon- en leefmilieu</b>	Waarschijnlijk zijn er zeer beperkt effecten te verwachten op het gebied van de thema's geluid, geur, luchtkwaliteit ten gevolge van de herstelstrategieën. Het gaat om bovenlokale effecten. Daarnaast zijn bovenlokale effecten op het thema geur te verwachten door de aanvullende generieke (landbouw)maatregelen uit de PAS.
• <b>Energie en biomassa</b>	Door de herstelstrategieën van de PAS komt extra biomassa vrij, bovendien hebben de herstelstrategieën een energieverbruik doordat er werkzaamheden plaatsvinden. Het gaat om bovenlokale effecten. Daarnaast hebben de generieke landbouwmaatregelen uit de PAS een energiegebruik (bijvoorbeeld luchtreiniging bij stallen). Is ook bovenlokaal.

\* Getoetst zal worden aan de (indien beschikbare) aanwezige beleidsdocumenten en daarin vervatte doelen en aan bestaande wet- en regelgeving per aspect

## 3 Detailniveau en beoordelingskader

### 3.1 Detailniveau

Het detailniveau en het beoordelingskader van de m.e.r. sluit aan bij het detailniveau van de PAS. Dit betekent voor:

- De aanvullende generieke (landbouw)maatregelen: de effecten van de generieke aanvullende maatregelen worden beschouwd op een algemeen niveau. Deze maatregelen hebben effect op bedrijfsvoering en zullen leiden tot minder emissie van stikstof en minder geuroverlast, maar mogelijk wel een hoger energieverbruik. Voor het effect op de stikstofdepositie wordt gebruik gemaakt van AERIUS en gebiedsanalyses.
- De herstelstrategieën: voor de lokale effecten op Natura 2000-gebieden wordt aangesloten bij de wijze waarop deze in de PAS worden beschouwd. Voor de overige lokale milieueffecten wordt gekeken naar enerzijds de effectafstand van de herstelmaatregelen en anderzijds de gevoeligheid van de gebieden voor de effecten. Daarnaast wordt op een algemeen niveau gekeken naar de bovenlokale effecten van de herstelstrategieën op woon- en leefmilieu, energie en (afvoer en gebruik van) biomassa.
- Het beschikbaar stellen van depositieruimte ten behoeve van nieuwe economische ontwikkelingen: de effecten van het beschikbaar stellen van depositieruimte worden lokaal beoordeeld voor wat betreft de gevolgen op de stikstofemissie, op basis van de informatie uit de PAS, aangevuld met een analyse voor buitenlandse Natura 2000-gebieden en overige natuurgebieden. Dit gebeurt op een zodanige wijze dat de Passende Beoordeling voor het onderdeel stikstofemissie is uitgevoerd voor die projecten die gebruik zullen maken van de depositieruimte en in de PAS zijn opgenomen.

Uitgezonderd stikstof zullen alle thema's kwalitatief worden beoordeeld.

### 3.2 Onderzoeksmethodiek en beoordelingskader

Bij het beschouwen van de onderzoeksmethodiek en het beoordelingskader wordt onderscheid gemaakt in de volgende effecten:

- Lokale effecten op natuur
- Lokale effecten voor overige milieuaspecten
- Bovenlokale effecten voor overige milieuaspecten

#### 3.2.1 Lokale effecten op natuur

Het beoordelingscriterium voor natuur is de mate waarin ecologische verscheidenheid toe- of afneemt. Onderstaand wordt ingegaan op de onderzoeksmethode voor de passende beoordeling en het plan-MER.

##### *Passende beoordeling*

Bij het beoordelen van de effecten op de natuur in de passende beoordeling wordt uitgegaan van de gebiedsanalyses uit de PAS, aangevuld met een analyse voor de buitenlandse Natura 2000-gebieden. Er worden op het niveau van de Nederlandse Natura 2000-gebieden dus geen nieuwe gebiedsanalyses ten behoeve van de passende beoordeling uitgevoerd. In de passende beoordeling zal worden gekeken naar de tijdsschaal waarop instandhoudingsdoelen zouden kunnen worden bereikt en de mogelijkheden van bijsturing bij ongewenste ontwikkeling. In de analyse wordt rekening gehouden met de benutting van de depositieruimte,

de extra daling van de depositie door het nemen van de aanvullende generieke maatregelen voor de landbouw en de effecten van de herstelstrategieën op de instandhoudingsdoelstellingen voor de N2000-gebieden.

#### *Plan-MER*

Voor de beoordeling van het onderdeel natuur in het plan-MER wordt - aanvullend op de passende beoordeling - ook gekeken naar de effecten op overige natuur (anders dan Natura 2000-gebieden). Hierbij wordt gebruikgemaakt van een zelfde systematiek als bij het beschouwen van de lokale effecten voor overige milieuaspecten (zie volgende kopje). Daarnaast worden in het plan-MER niet alleen de effecten van de autonome ontwikkeling, maar ook het planalternatief PAS en de basisalternatieven beschouwd. Hierbij zal worden aangesloten bij de wijze waarop voor de PAS berekeningen en analyses zijn uitgevoerd. Dit zal gebeuren, voor wat betreft het onderzoek naar de effecten vanuit de 4 basisalternatieven op de gebiedsbescherming, tot op het detailniveau dat normaal gesproken in een Voortoets mag worden verwacht.

### 3.2.2

#### *Lokale effecten voor overige milieuaspecten*

Naast natuur worden in het plan-MER de volgende milieuaspecten lokaal beschouwd (zie hoofdstuk 2):

- Landschap, cultuurhistorie en archeologie
  - Beoordelingscriterium is de mate waarin verslechtering, behoud of versterking van de landschappelijke identiteit, cultuurhistorische structuren en archeologische waarden optreedt
- Water en bodem
  - Beoordelingscriterium is de mate waarin wordt bijgedragen aan het zoveel mogelijk vasthouden van gebiedseigen water, terugdringen van verdroging, herstel van het natuurlijk watersysteem en verbetering van de waterkwaliteit
- Woon- en leefmilieu
  - Beoordelingscriterium is de mate waarin toe- of afname van hinder of verstoring optreedt in het woon- en leefmilieu (geluid, lucht en geur)

Deze lokale milieueffecten treden op ten gevolge van de herstelstrategieën.

Om de lokale milieueffecten van de herstelmaatregelen in kaart te brengen, wordt gebruik gemaakt van een GIS-methodiek. Hiermee maken we op basis van effectafstanden per Natura 2000-gebied snel inzichtelijk tot waar er bepaalde milieueffecten te verwachten zijn in de omgeving. Dit leidt tot kaartbeelden die tonen waar effecten op een bepaald milieuaspect kunnen optreden. In combinatie met informatie over de gevoeligheid van het gebied wordt deze informatie in een kwalitatieve analyse vertaald naar een meer generiek beeld en dat leidt tot een bepaalde score voor het milieuaspect.

Het grote voordeel van een geautomatiseerde GIS-methodiek is dat het grote aantal gebieden en herstelstrategieën op een efficiënte en consistente manier beschouwd kunnen worden, integraal gebruik makend van alle beschikbare gegevens van de gebieden en de maatregelen. Het is dan niet nodig om voor ieder gebied een handmatige analyse te doen.

Bij de GIS-methodiek wordt gebruik gemaakt van basisinformatie over de Natura 2000-gebieden en de herstelstrategieën in GIS, aangevuld met informatie over de reikwijdte van verwachte milieu-effecten per maatregel.

Twee voorbeelden:

- Maatregel 'maaien en afvoeren': dit heeft geen (of zeer beperkt) effect op lokale milieueffecten (natuur, landschap, cultuurhistorie en archeologie, water en bodem), de effectafstand hiervan is dus 0.
- Maatregel 'slootdemping': dit heeft effect op water en bodem, en mogelijk ook op landschap en cultuurhistorie. De geschatte effectafstand (afstand tot waar gevolgen te merken zijn) voor bodem is ongeveer 50 meter, dus kijken we of er in deze straal rond het gebied gevoeligheden liggen voor het grondwater (woonwijk, intensieve veehouderij etc). Voor landschap en cultuurhistorie kijken we of het gebied qua gebiedstypologie op zich voor in aanmerking komt en de effectstraal is opnieuw ongeveer 50 meter.

### 3.2.3 *Bovenlokale effecten voor overige milieu-aspecten*

De generieke aanvullende landbouwmaatregelen uit de PAS en de herstelstrategieën leiden tot bovenlokale effecten op het gebied van woon- en leefniveau en energie & biomassa. Deze effecten worden algemeen beschouwd in het plan-MER.

#### *Woon- en leefmilieu*

Het beoordelingscriterium voor woon- en leefmilieu is de mate waarin toe- of afname van hinder of verstoring optreedt in het woon- en leefmilieu (geluid, lucht en geur). Op het niveau van herstelmaatregelen zal gekeken worden of zij mogelijk effect hebben op de milieuthema's geluid, lucht en geur. Bij de herstelmaatregelen waar dit het geval is, zal een korte kwalitatieve beschrijving van het effect worden opgenomen. Voor geur zal ook gekeken worden mogelijke effecten van de generieke maatregelen.

#### *Energie en biomassa*

Het beoordelingscriterium voor energie en biomassa is de omvang van het energieverbruik of -opbrengst van de PAS. Er zal een globale analyse worden gemaakt van het energiegebruik en de mogelijke energieopbrengst (door de afvoer en verwerking van biomassa) van de herstelmaatregelen. Daarnaast wordt ook een analyse gegeven van de omvang van het energiegebruik ten gevolge van de generieke maatregelen.

### 3.2.4 *Waarderingstabel*

Om de effecten van de alternatieven inzichtelijk te maken, worden deze op basis van een vijfpunts-schaal beoordeeld. Hiervoor wordt de volgende beoordelingschaal gehanteerd:

<b>Score</b>	<b>Beoordeling</b>
- -	Het voornemen leidt tot een sterk negatief effect
-	Het voornemen leidt tot een negatief effect
0	Het voornemen leidt tot een neutraal effect
+	Het voornemen leidt tot een positief effect
+ +	Het voornemen leidt tot een sterk positief effect



## 4 Literatuurlijst

1. Hans Lenenman, Rolf Michels, e.a., *Economisch perspectief van de PAS Baten en kosten van de Programmatische Aanpak Stikstof in Natura 2000-gebieden*, LEI-nota 12-070, LEI Wageningen UR, Den Haag, november 2012.
2. Commissie voor de milieurapportage, *Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) Advies van de Commissie m.e.r.*, rapportnummer 2540-67, 30 juni 2011.
3. Commissie voor de milieurapportage, *Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) Advies van de Commissie m.e.r.*, rapportnummer 2540-168, 12 juli 2012.
4. Koelemeijer, R., Reinhard, S., e.a. *Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof Een verkenning van de gevolgen voor milieu en economie*, PBL/LEI, Den Haag/Bilthoven, 2010.
5. Verbeek, C.M., Van Pul, W.A.J., Slangen, H.J.A, e.a., *Monitoringsplan Programmatische Aanpak Stikstof – op hoofdlijnen*, AGNL, DLG, RIVM, 2 april 2012.
6. *Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) Conceptversie t.b.v. Raad van State*, versie: 9 februari 2012